



COLOQUIO ELEMENTOS
SUSTANTIVOS PARA
LA DEFINICIÓN DEL
PROGRAMA NACIONAL
MÉXICO SIN HAMBRE

MEMORIA DEL
COLOQUIO ELEMENTOS
SUSTANTIVOS PARA
LA DEFINICIÓN DEL
PROGRAMA NACIONAL
MÉXICO SIN HAMBRE

Rectoría General de la Universidad Autónoma
Metropolitana, Ciudad de México

31 de enero de 2014

ÍNDICE

7	Inauguración
11	Sesión plenaria
27	MESA 1. Desafíos del diseño institucional
49	MESA 2. Salud y nutrición
71	MESA 3. El sistema alimentario
93	MESA 4. Desarrollo territorial y participación comunitaria
113	Clausura
117	Relatorías
127	Siglas

Inauguración

Presídium

Lic. Juan Carlos Lastiri Quirós
*Subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación
de la Secretaría de Desarrollo Social*

Lic. Ernesto Javier Nemer Álvarez
*Subsecretario de Desarrollo Social y Humano
de la Secretaría de Desarrollo Social*

Lic. Javier Guerrero García
*Subsecretario de Desarrollo Comunitario y Participación Social
de la Secretaría de Desarrollo Social*

Dr. Mauricio Hernández Ávila
Director general del Instituto Nacional de Salud Pública

Mtro. Enrique González Tiburcio
*Coordinador de asesores de la Oficina de la secretaria
de Desarrollo Social*

Dr. Gonzalo Hernández Licona
*Secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social*

Dr. Salvador Vega y León
*Rector general de la Universidad Autónoma Metropolitana
e integrante del Comité de Expertos de la
Cruzada Nacional Contra el Hambre*

Salvador Vega y León

Es un honor darles la bienvenida a esta su *Casa abierta al tiempo* y manifestarles el agrado de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) por ser la sede de esta importante reunión: el Coloquio Elementos Sustantivos para la Definición del Programa Nacional México Sin Hambre.

Nuestra institución es un centro de enseñanza que abre sus espacios a la discusión de temas estratégicos que atiendan las necesidades de nuestra sociedad y el desarrollo del país. Nos congratulamos de ser anfitriones de este encuentro en el que interactúan distinguidos expertos en materia de estrategia y política social, así como en temas de salud, alimentación, desarrollo territorial sustentable, participación social y desarrollo comunitario, a fin de cumplir con el objetivo de analizar los retos que tiene el entramado institucional para darle operatividad al Programa Nacional México Sin Hambre.

El compromiso de generar conocimiento que asumimos los investigadores debe ser útil, primero, para quienes se encargan de definir las políticas públicas del país, y después para aquellos que son responsables de operarlas y de concretarlas en resultados exitosos. La UAM considera que el trabajo de equipo con carácter multidisciplinario permite atender las problemáticas de manera integral. En esta forma de trabajar se ha basado el quehacer de nuestra institución desde hace 40 años, y debo decirles que más de 130 000 egresados de estas aulas se han formado con la preparación profesional y con los valores universitarios que exige la atención de los grandes problemas nacionales.

Me satisface ver entre este grupo de expertos a profesores que han sido formadores de muchas generaciones de profesionales y que ahora comparten esta mesa de discusión con algunos de nuestros exalumnos, y más gusto me da que egresados y alumnos de esta casa de estudios tengan la posibilidad de participar en esta actividad de gran trascendencia destinada a beneficiar a los sectores de la población que más lo necesitan. Deseo que este esfuerzo de conjugar conocimientos, experiencias, talento y compromiso social permitan cumplir con los objetivos de este coloquio.

Por último, deseo hacer un reconocimiento a los miembros del comité organizador por destinar su tiempo y su trabajo para concertar esta reunión. Enhorabuena.

Abelardo Ávila Curiel

A nombre del Comité de Expertos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre y las instituciones convocantes a este coloquio me permito hacer el planteamiento general de los objetivos que perseguimos con esta reunión.

Optamos por el formato de coloquio justamente para poder tener un intercambio abierto –como lo es esta casa de estudios– entre instituciones e investigadores que han consagrado su esfuerzo y mayor capacidad a analizar y proponer alternativas para resolver ese lacerante problema que es la pobreza extrema; para buscar los elementos comunes que nos permitan una definición de política social a la altura, justamente, de las demandas sociales.

Tenemos que reconocer que si seguimos hablando de cruzadas contra el hambre, de combate a la pobreza, de situaciones que debimos haber resuelto hace décadas, es porque no hemos hecho lo suficiente y, probablemente, lo que hemos hecho lo hemos hecho mal o hemos recorrido un camino errado. Estamos a tiempo de reestructurar el camino, y ése es, justamente, el propósito de esta reunión: encontrar en este intercambio, en este diálogo, los elementos sustantivos para esa tarea.

En las cuatro mesas de trabajo vamos a tratar los procedimientos puntuales que tienen que ver con los aspectos de alimentación, de salud y nutrición, del sistema alimentario, que sin duda es en lo que más hemos padecido: la incapacidad de acceso a alimentos saludables. A pesar de la abundante densidad energética enfrentamos graves problemas de desnutrición en las primeras etapas de la vida de los niños en pobreza extrema, además del gravísimo problema de obesidad en la pobreza, que tiene consecuencias devastadoras.

La generosidad de la UAM al albergar este coloquio nos obliga a ser profundamente responsables, críticos y analíticos para estar en capacidad de proponer alternativas viables. No se trata de definir una política pública desde la academia, como un ritual en el que a veces el príncipe exige a los intelectuales expresar su acuerdo –incluso su admiración– a las políticas públicas. No es así. De manera responsable vamos a ser críticos, vamos a señalar lo que consideramos que no ha funcionado, y en este coloquio, en esta conversación, vamos a buscar salidas que nos puedan definir como la nación justa y democrática a la que aspiramos.

Es decir, no se trata de encontrar en la definición del Programa Nacional México Sin Hambre las acciones inmediatas que deberá llevar a cabo la

presente administración. A este coloquio lo anteceden muchas reuniones de trabajo, las propias de las actividades de las instituciones a las que pertenecemos, así como el Foro Nacional para la Construcción de la Política Alimentaria y Nutricional que desarrollamos hace dos años (en junio de 2012), en el que participamos muchos de los que estamos hoy aquí. A este coloquio lo antecede el enorme esfuerzo de ejercicio de transición para definir la política de la actual administración: la construcción del Plan Nacional de Desarrollo, del plan sectorial y del Plan Nacional de Desarrollo Social.

En este esfuerzo, que está considerado como parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se inserta la convocatoria que nos ha reunido esta mañana. Aspiramos, entonces, a que desde nuestra visión podamos remontar ese espacio temporal y pensemos en los términos del futuro que deseamos para nuestro país, qué es lo que queremos que sea este país. Sin más, trazados estos objetivos, lo que nos queda es ponernos a trabajar en cada una de las mesas.

Antes, tendremos una sesión plenaria en la que el maestro Enrique González Tiburcio presentará la visión de la Secretaría de Desarrollo Social, en tanto que los doctores Rolando Cordera y Clara Jusidman expondrán una perspectiva del desarrollo social desde el punto de vista de proyecto de nación y desde el enfoque de derechos humanos y sociales, respectivamente. Sin duda, como dijo Rolando Cordera hace más de 30 años, la nación sigue en disputa, pero por construirla y porque sea una nación en donde todos tengamos un lugar.

Sesión plenaria

Ponentes:

Mtro. Enrique González Tiburcio
*Coordinador de asesores de la Oficina de la secretaria
de Desarrollo Social*

Dr. Rolando Cordera Campos
*Coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo
de la Universidad Nacional Autónoma de México*

Dra. Clara Jusidman Rapoport
Presidenta honoraria de Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A.C.

Moderador:

Dr. Abelardo Ávila Curiel
*Coordinador general del Programa Integral de Apoyo a la Nutrición
y el Neurodesarrollo Infantil en la Zona Mazahua del Estado de México
e integrante del Comité de Expertos de la Cruzada Nacional
Contra el Hambre*

Enrique González Tiburcio

Para la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) es particularmente significativa esta reunión destinada a intercambiar opiniones alrededor de los elementos sustantivos para la definición del Programa Nacional México Sin Hambre. Pero también, de manera particular, centrar algunos términos de la discusión, algunas coordenadas sobre lo que es la política social del actual gobierno.

¿Cuáles serían los ejes fundamentales alrededor de este punto? En primer lugar es necesario ubicar cómo estamos en el esquema de los diferentes planes y programas de gobierno. Cuáles son sus poblaciones objetivo y, en general, cuáles son nuestros propósitos. En segundo lugar quiero comentarles lo que hemos venido haciendo en el último año. Finalmente, plantearé un conjunto de retos y de aspectos que nos parece que son significativos en la discusión actual.

Lo primero que señalaré es que a pesar de tener excelentes diagnósticos, a pesar de contar con muy buena información –como no se tenía desde hace 15 o 20 años– en materia de pobreza y desigualdad en nuestro país, para nuestros propósitos, para las perspectivas que tenemos en términos de política social, los diagnósticos que encontramos no fueron suficientes. Ni en términos institucionales ni en términos de nuestra perspectiva del elemento estrictamente social. Es decir, había que volver a pensar los diagnósticos, reconsiderar ciertas estructuras de intervención. Eso ha sido un componente importante en vista de lo que hemos trabajado para definir los esquemas de intervención de nuestros programas.

Diría que tenemos tres mandatos: uno es la elaboración del Programa Nacional México Sin Hambre; otro, ya cumplido, es el Programa Sectorial de Desarrollo Social, y el tercero es el Programa Nacional de Desarrollo Social, en relación con el cual el 30 de enero se efectuó una importante reunión de discusión para definir términos, conceptos y alcances.

El Programa Nacional México Sin Hambre tiene el propósito central de llegar a los siete millones de personas que padecen pobreza extrema y carencia alimentaria en el país. Ése es el universo, con base en la concepción que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) ha definido como *pobreza extrema con carencia alimentaria*. Este concepto es, de alguna manera, el *proxy*, la forma de aproximación que tenemos para acercarnos al concepto de hambre, que presenta varias dificultades. Como ustedes saben, tiene que ver con las personas que acumulan tres o más carencias, entre ellas la carencia alimentaria, y que están por abajo de la línea mínima de bienestar.

En la Sedesol discutimos con algunos académicos de diferentes áreas en torno a esta aproximación al concepto hambre, y llegamos a la conclusión de que ésa es la más adecuada. En esa definición estructural, *hambre* es el nivel que está debajo de la línea mínima de bienestar definida por el Coneval, y que tiene tres carencias, entre ellas, obviamente, la alimentaria. Esto significa que cuando se aplicaron las preguntas de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria, los entrevistados contestaron que no comían bien. Entonces, se ubican por debajo de la línea mínima de bienestar, no pueden comprar la canasta básica, acumulan tres o más carencias. Ésta es la aproximación que estamos utilizando hoy.

En el caso del Programa Nacional México Sin Hambre y la Cruzada Nacional Contra el Hambre, el proceso nos ha permitido desarrollar una estrategia y un método de trabajo con el que hemos avanzado en tres perspectivas. Una es la perspectiva de coordinación intersecretarial; es decir, hacer un conjunto de programas en los que encontramos muchos huecos y muchos baches para empatar la demanda social –en particular la parte alimentaria– con los aspectos que manejan los programas que se venían operando en la administración pública. Esto ha mostrado la necesidad de reajustar reglas de operación, programas

y presupuesto, y crear otros programas que seguramente ustedes ya conocen.

Otro punto que nos han permitido esa estrategia y ese método en la cimentación de la política social se refiere al trabajo entre los tres niveles de gobierno. Este aspecto se encontraba abandonado. Cuando la actual administración llegó a la Sedesol, prácticamente se firmaba un convenio de desarrollo social por cada programa. Era una dispersión terrible, por lo que buscamos articular un eje con los tres niveles de gobierno y darle cierta coherencia tanto al aspecto regional, local y municipal, como a la parte intersecretarial. Fue una tarea intensa a lo largo del año, que se dice fácil pero no ha sido sencilla.

La tercera perspectiva tiene que ver con la participación social. Pasamos de una política que era en gran medida de ventanilla –convocatorias abiertas para producir papa, convocatorias abiertas para que sectores indígenas pudieran acercarse a desarrollar proyectos productivos– a una política de territorio. En el campo, de más está decirlo, no ha sido nada sencillo; el subsecretario Javier Guerrero, a quien le ha tocado construir alrededor de 47 000 comités comunitarios y de trabajo, abordará este tema en la mesa 4.

Éstos son los tres componentes importantes que nos han permitido perfilar una estrategia y un método de trabajo tanto intersecretarial como con los distintos niveles de gobierno, de manera particular con todo lo que tiene que ver con participación social. Otro componente ha sido el diseño para definir el equilibrio entre la demanda y la oferta de programas. Alrededor de este punto hemos realizado modificaciones a reglas de operación y –reitero– nos hemos ocupado en la creación de nuevos programas. El subsecretario Juan Carlos Lastiri abundará en la mesa 1 sobre este tema.

Gracias a esto estamos llegando a más de 400 municipios con las comisiones intersecretariales, y la ruta de expansión para el Programa Nacional México Sin Hambre es incrementar en 25% la po-

blación beneficiada. Ya hemos llegado al 50% de la población objetivo y en este año alcanzaremos a cubrir un 25% adicional de la población, con los mismos criterios ya definidos: población en pobreza extrema con carencia alimentaria.

Hemos recibido instrucciones para tomar medidas con respecto a la atención en Guerrero con motivo de los ciclones de 2013, y ocuparnos también de los municipios de Michoacán afectados por la inseguridad, a fin de atenderlos en el mecanismo inmediato de expansión para este año, y en el 2015 extender la atención al resto de los municipios. Eso no significa que el Programa Nacional México Sin Hambre se agote en el 2015; lo que quiere decir es que de aquí a entonces estaremos cubriendo todos los municipios y completando la estrategia que arranca con la atención de la carencia alimentaria, pero que articula salud, educación y vivienda, desde ahora hasta el año 2018.

Dicho esto, simplemente queremos plantear los términos generales de nuestro trabajo en la Cruzada, en su transición a un programa que se mantendrá como estratégico desde nuestra perspectiva. Pero la política social no se limita a la atención alimentaria en el Programa Nacional México Sin Hambre, sino que tiene, obviamente, otros componentes. Sin duda, el más importante de ellos es el referente al Programa Nacional de Desarrollo Social. En esta perspectiva, ayer 30 de enero la secretaria Rosario Robles manifestó en la reunión de discusión de los términos del Programa que el horizonte de trabajo de la política social no se puede agotar en los siete millones de habitantes objeto del Programa Nacional México Sin Hambre dentro de la Cruzada. Ahí simplemente es su punto de arranque, porque la prioridad era llegar cuanto antes a esta población. Nos informaron los representantes de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura que ese universo, que padece la mayor carencia alimentaria, en muchos casos se manifestaba como un problema grave. Entonces era necesario llegar ahí cuanto antes.

Más que un proceso de focalización, se trató de un proceso de priorización. A partir de ahí queremos avanzar en círculos concéntricos hacia las siguientes carencias, las que de acuerdo con nuestras evaluaciones consideramos más importantes. En este sentido, se definió el universo del Programa Nacional de Desarrollo Social, que involucra a los más de 53 millones de mexicanos que padecen carencia en los seis derechos definidos por el Coneval como indicadores de pobreza. Estamos trabajando para incidir sobre esos indicadores.

Pero también es un asunto de acercar derechos; eso lo tenemos absolutamente claro. No se trata solamente de atender los indicadores de vivienda; sabemos que hay que atender el conjunto de indicadores de acceso en la perspectiva de derechos. Es una perspectiva que la Sedesol ha definido de manera muy clara, y en este punto se ha empezado a articular el trabajo: la población potencial son los más de 53 millones de mexicanos en condición de pobreza y nuestro foco particular son los 11.5 millones que están en pobreza extrema.

Si hacemos cuentas, empezamos con siete millones en pobreza extrema alimentaria, luego los 11.5 millones que son nuestro foco particular –la población en pobreza extrema– y el marco potencial son los 53 millones incluidos en la perspectiva de carencia de derechos. En la Sedesol nuestro acercamiento es de coordinación interinstitucional; es un trabajo que la Secretaría no puede hacer sola, es una tarea del gobierno federal en su conjunto, y por mandato de ley involucra a los tres niveles de gobierno.

Eso es lo que dice la Ley General de Desarrollo Social, que es la perspectiva desde la que tenemos que trabajar con los tres niveles de gobierno, en una lógica que la secretaria ha definido como *federalismo social*. En esta lógica de federalismo social, un primer avance significativo ha sido recuperar la rectoría de un presupuesto muy importante, casi 60 000 millones

de pesos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), las asignaciones tanto estatal como municipal. Nuestra rectoría se refiere al catálogo de obras y los lineamientos –estamos muy claros al respecto– incluyen el ejercicio de los municipios. La rectoría en los lineamientos y en el catálogo de obras nos va a permitir incidir en por lo menos tres carencias: la infraestructura relacionada con la alimentación, la vivienda en su vertiente de servicios y la calidad de la propia vivienda. Son tres carencias muy importantes, en las que podemos incidir con el conjunto de recursos del Ramo 20 y de otros programas de la administración pública federal.

Si observamos los indicadores veremos que este fondo creció casi 400% y el efecto sobre las carencias a las que iba asignado en los últimos 12 años –casi puedo decir que en los últimos 18 años– se pervirtió, se desvirtuó de manera impresionante. Entonces, es importante recuperar este instrumento de política social en la lógica del federalismo social. Los instrumentos tienen que ver con la división del catálogo de obras, que está a punto de publicarse. Con los lineamientos y la coordinación interinstitucional que hemos logrado, procedemos al trabajo directo con los gobiernos estatales y municipales.

De esta manera, la perspectiva del Programa Nacional de Desarrollo Social se ubica en la lógica de derechos. Así lo estamos trabajando con el Gabinete México Incluyente, que aglutina a todas las secretarías que son tutelares de los derechos. En la Sedesol no tenemos, obviamente, la atención de vivienda, ése es ámbito de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; la atención de la salud es, por supuesto, ámbito del Sector Salud, y el planteamiento de la secretaria Rosario Robles como coordinadora del Gabinete México Incluyente es que cada quien sepa con total claridad cuáles son sus derechos y los pueda ejercer. Para ello es necesario fijar las metas, acciones, programas y responsables de cada caso. Ésa es la estrategia de trabajo planteada. Con

esta concurrencia, la evaluación que va a realizar el Coneval en el 2015 ya no va a ser solamente para la Sedesol; será una evaluación para el gobierno federal y también, de manera muy importante, para los gobernadores estatales. Entonces, hay que insistir en la perspectiva de que ésta es una labor de conjunto, de que es un trabajo articulado que se tiene que hacer con los tres órdenes de gobierno y toda la estructura del gobierno federal.

El Programa Sectorial de Desarrollo Social publicado en diciembre de 2013 –que trabaja propiamente sobre las metas de la Secretaría y sus órganos sectorizados y el Plan Nacional de Desarrollo– tiene la perspectiva de derechos y, obviamente, de modificar los indicadores señalados por el Coneval, pero fortaleciendo los derechos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tenemos muy claro que ésta es una lógica progresiva y que no se va a poder cumplir de la noche a la mañana. Pero también estamos convencidos de que debemos ir sentando las bases para el ejercicio cotidiano de los derechos. Ésta es una práctica fundamental para el gobierno.

Hay mínimos inaceptables en materia de derechos, sobre los cuales tendremos que trabajar. Uno es el derecho al acceso a la alimentación, y se tomó como decisión política arrancar primero con él; otro es el que tiene que ver con la mortalidad materno-infantil. En fin, hay un conjunto de mínimos de estos derechos y de lo que se trata es de atender a la población en carencia, y en una lógica de progresividad plantear, de manera sensata, qué podemos hacer de aquí al 2018. Esta lógica progresiva tiene que considerar a las instituciones, los recursos y la política para articularlos con el otro componente, la exigencia democrática que hay por el cumplimiento de los derechos. Reconocemos la importancia de no hacer ofrecimientos que después no se cumplen. Ahí tenemos el caso del Seguro Popular, que básicamente es una inscripción, más que el acceso al derecho

a la salud. Por eso, el propósito es generar procedimientos de acceso a los derechos de una manera progresiva y que se pueda complementar.

Por otro lado, quiero comentar algunas de las acciones que se han realizado durante el último año, y que pueden ser relevantes para marcar una pauta, una diferencia con el trabajo realizado en años pasados.

En primer lugar, se ha tomado como eje el trabajo en territorio. Los datos del Coneval son útiles; también la información proveniente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), pero son más bien como una carta de navegación. En el Estado de México –para el que funjo como enlace en lo referente a vivienda– los datos del Inegi contrastados con lo que hemos visto en el territorio muestran diferencias de entre el 30% y el 35% en algunos casos. Entonces, hemos tenido que revisar la lógica del territorio como la estructura sobre la cual trabajamos. Esto implica tener una política social que se construye desde abajo, y abajo lo que hemos encontrado en muchos casos es muy poco gobierno, muy poco Estado. Se hace necesario reconstruir el tejido social, las prácticas e intervenciones.

Se crearon muchos programas en años pasados, pero con la lógica de ventanilla, no con una lógica de trabajo en territorio. La lógica de convocatoria era a ver quién llegaba del otro lado de la ventanilla, y los recursos se quedaban en la Sedesol o en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas porque nadie llegaba. ¿Por qué? Porque no operó la demanda social. Según nuestra perspectiva, hay que trabajar en el territorio, hay que generar al promotor, hay que estar directamente con la gente, y después de un proceso de acercamiento se puede vincular la demanda social con el programa social. Entonces, una primera cuestión ha sido tomar el territorio y, ya en él, avanzar con una política social generada y empezar a construir desde abajo.

Segundo, la participación comunitaria y la participación social. En este punto nos encontramos

con un problema. Luego de generar organización social, los programas del centro no contaban con la facilidad de operación para articularse con la demanda social. Estamos trabajando para que cada comité comunitario pueda recibir al menos dos o tres obras de las más urgentes y que se pueda elaborar un programa de desarrollo comunitario. Queremos recuperar el esquema en el que el beneficiario no sea solamente el ciudadano, sino una lógica de trabajo más en la perspectiva familiar y comunitaria. Buscamos superar la lógica del individuo aislado, que era como venían trabajando la mayoría de los programas sociales.

La articulación entre la oferta de programas y la demanda social ha empezado a generar un proceso de recuperación de cierta confianza ciudadana en los programas que estamos operando. Esto se está trabajando poco a poco, creemos que es un proceso que tenemos que construir.

Ya hice referencia a la coordinación interinstitucional e intergubernamental como elementos importantes de la política de desarrollo social. El otro factor que señalaba en la aplicación del FAIS es el municipio, y el presidente municipal como un instrumento y aliado natural de dicha política. En ese sentido, estamos terminando un proceso de capacitación –un ejercicio muy interesante– que involucra a todos los presidentes municipales del país. Acabo de estar en el Estado de México, donde los 125 presidentes municipales ya estaban trabajando con la matriz del catálogo de obras, con los lineamientos y con la posibilidad de ejercicios prácticos de combinar recursos en las tres carencias que señalábamos: de vivienda, de servicios y alimentaria.

En este ejercicio para la operación del FAIS se está recuperando un esquema de planeación local y regional que habíamos abandonado en términos del desarrollo social. Esto nos parece particularmente significativo. Muchos programas llegaban en años pasados, y había concurrencia pero no había articulación de acciones con la infraestructura, con la salud, con la idea

del proyecto productivo. Ahora esa posibilidad está sobre la mesa y ésta es una diferencia importante.

Otro punto destacado es articular el trabajo cercano con la Secretaría de Hacienda. Hemos planteado muchas veces que la política social no puede desvincularse de la política económica; es decir, no tiene ningún sentido todo lo que hagamos en el territorio si los precios de los alimentos se incrementan, pues por más acciones que realicemos, éstas van a tener poco alcance si la economía no crece, si no hay empleos suficientes. Esto ha sido un avance significativo, que ha platicado el secretario de Hacienda, doctor Luis Videgaray. De hecho, cuando se presentaron los resultados de la medición de la pobreza en 2012, la reunión se llevó a cabo en la Secretaría de Hacienda. Dirán que eso es sólo simbólico, pero lo simbólico en política –ustedes lo saben– es importante. Ahí se señaló que los resultados de atención a la pobreza son lentos, y que la política económica y la política social tienen que articularse de manera destacada. Una primera discusión fuerte fue la referente al impuesto al valor agregado en alimentos y medicinas. Se hicieron proyecciones de lo que significaría afectar a los cuatro o cinco primeros deciles en materia de alimentos y medicinas.

Concluyo señalando básicamente tres asuntos que nos interesa mucho poner en la mesa de la discusión. Uno es la pobreza urbana. De estos 53 millones de personas en pobreza, 36 millones están en las zonas urbanas. Este tema estuvo en abandono, pues si bien se presentaron resultados, faltó la elaboración de modelos de intervención efectiva, las estrategias para combatir la pobreza urbana. El subsecretario Javier Guerrero ya ha aplicado esquemas importantes en el trabajo conjunto con la Secretaría de Gobernación en el caso de Acapulco para perfilar mecanismos de intervención con un conjunto de programas que puedan ayudar a combatir la pobreza de manera productiva.

Otro aspecto es el que tiene que ver con el control de la natalidad, tema que también se abandonó de manera notable en los últimos 12, 18 años, sobre todo en las zonas rurales. No sé si el programa Oportunidades generó incentivos operativos en esa parte, pero el crecimiento de la natalidad y de la mortalidad materno-infantil generó efectos más que significativos. Estos temas parecen olvidados en el escenario de hoy; por eso digo que hay que volver a pensar en los diagnósticos que teníamos antes, de modo que este tema se convierte en un punto de particular importancia. Ya lo hemos puesto sobre la mesa de la discusión: tenemos que volver a plantear esquemas alrededor de la natalidad, porque actualmente son siete millones los que buscamos sacar de la carencia alimentaria, pero a la vuelta de la esquina esos siete millones seguirán presentes.

El último punto tiene que ver con el incremento de salarios. Parece que ventilar el tema del aumento de los ingresos se considera un pecado. Sabemos que la pobreza en México no se resuelve con sólo abatir las carencias y acercar el ejercicio de derechos; es fundamental avanzar en la discusión del ingreso real de las personas. Hicimos un ejercicio de simulación que muestra que si se logra un incremento de al menos 2% anual en el ingreso de las familias de aquí al 2018, la pobreza se reduciría apenas en 1.5 millones de personas. Pero si combinamos un aumento del ingreso –ya sea incrementando el salario real, elevando el monto de las transferencias o evitando el alza de los precios de los alimentos– y abatimos al menos una carencia social de las seis que están en discusión, la pobreza podría disminuir hasta en 13.4 millones de personas, de las cuales cinco millones corresponden a pobreza extrema.

En síntesis, son tres los temas sobre los que queremos llamar la atención: la pobreza urbana, el control de la natalidad y la discusión de los ingresos como componente fundamental para poder avanzar en la reducción de la pobreza y cerrar las brechas de desigualdad.

Rolando Cordera Campos

Nos reúne hoy la convocatoria para identificar los elementos sustantivos para la definición del Programa Nacional México Sin Hambre. Debo decirles que, por deformación profesional y generacional, tiendo a ubicarme más bien en los elementos adjetivos. Voy a tratar de cumplir el cometido pasando revista rápidamente a dos o tres aspectos que podríamos convenir en calificar de sustantivos, que me parece que este programa o cualquier otro similar debe considerar de manera explícita, lo cual no suele ocurrir.

El tema que me ocupa es el de la política social vista desde la perspectiva del modelo económico. No me gusta usar el término *modelo* porque considero que lleva a muchas confusiones; sin embargo, si hay que hablar de algún modelo sería del que se implantó en México a partir de los años ochenta, y más bien noventa, del siglo xx. Dicho modelo se edificó con la idea de un cambio estructural e implicó una profunda reforma económica del Estado; estuvo acompañado de diferentes maneras por una reforma política del Estado que, a diferencia de la primera, tardó mucho tiempo en plasmarse desde el punto de vista institucional y a la postre nos condujo hacia un sistema político plural que ha experimentado ya la *alternancia*, y esperemos que la experimente también en el futuro.

¿En qué consiste este modelo? Diría, en resumen, que se puede caracterizar como una economía abierta y de mercado. Eso sería lo que corresponde a la idea del modelo, la abstracción de los múltiples aspectos de la realidad económica. Esto es lo que se pretendió hacer, y en buena medida se logró. Trajo consigo un cambio muy importante en las relaciones de nuestra economía con el resto del mundo, en particular con Estados Unidos, y tuvo como consecuencia que, por ejemplo, la participación de las exportaciones mexicanas dentro del producto interno bruto (PIB) pasara del 5.3% en 1980, al 31.8% en 2013 (figura 1).



Figura 1

También hubo un cambio de composición de las exportaciones. Pasamos de ser un país no precisamente monoexportador –a pesar de lo que se afirma con frecuencia, eso no corresponde con la realidad mexicana–, pero sí uno en el que al final de la fase anterior de desarrollo predominaban las exportaciones petroleras (sobre todo por las grandes explosiones de precios internacionales del crudo), a un país con diversificación a favor de las exportaciones de manufacturas (figura 2). En estas exportaciones manufactureras, como sabemos, ha tendido a predominar la exportación a partir de lo que solía reconocerse como el *régimen de maquila*. Visto así, es espectacular, todavía llena de entusiasmo al doctor Serra Puche y

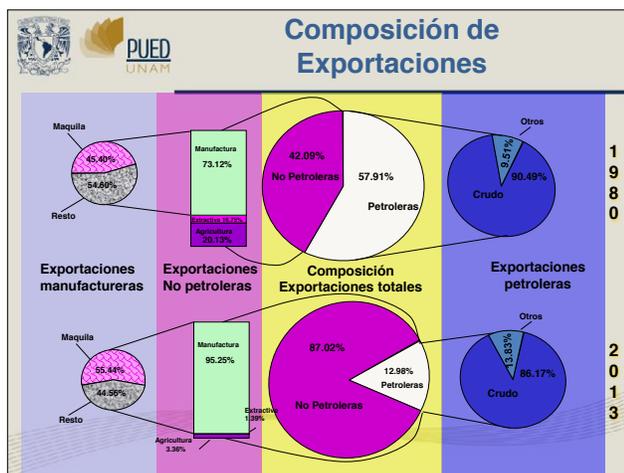


Figura 2



Figura 3

otros que celebran hoy los 20 años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Sin embargo, este modelo, que quería basar el crecimiento económico en las exportaciones y hacerlo sostenido y alto, no produjo aumentos sustanciales en la formación bruta del capital fijo, que es una condición –casi diríamos que de libro de texto– del crecimiento. Al contrario, primero implicó una reducción muy drástica del coeficiente de inversión en México para luego estabilizarse en un coeficiente de inversión que, según los expertos, no puede dar el crecimiento que requiere la sociedad mexicana, de por lo menos el 5% anual del PIB. Es decir, la acumulación de capital no está a la altura de los requerimientos de la sociedad ni tampoco de las promesas que acompañaban al modelo económico cuando arrancó, a fines de los años ochenta, cuando evolucionó a lo largo de los noventa, y cuando se confirmó en el siglo XXI (figura 3).

El resultado es que la trayectoria de crecimiento económico del país cambió, pero para mal. De un crecimiento promedio ligeramente superior al 6% que hubo de los años treinta a los años setenta del siglo XX, pasamos a un crecimiento muy inferior (figura 4).

La caída del crecimiento no produjo un desastre social de amplio espectro, gracias, entre otros factores, a que el crecimiento demográfico también había cambiado sustancialmente en

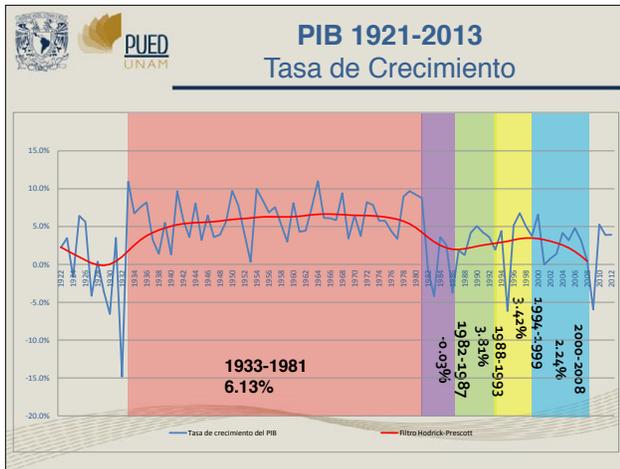


Figura 4

su composición y su dinámica. Esto ha permitido ciertos espejismos, vamos a llamarles estadísticos (aunque el doctor Cortés Cáceres me puede regañar porque son aritméticos). Es decir, tenemos un crecimiento relativamente aceptable del producto per cápita, incluso en esta época. Pero se debe a que se redujo de modo notable el crecimiento de la población, no a que tengamos un crecimiento económico capaz de satisfacer lo que la sociedad requiere.

La fuente esencial de las demandas sociales, si tenemos que resumirla al extremo, se muestra en la figura 5. Dejamos de ser un país pequeño y semirural para pasar a ser un país grande y eminentemente urbano. Y dejamos de ser el país de población infantil, aquel que era la fuente de inspiración de Abel Quezada, como se acordarán algunos –no muchos–, para convertirnos en el país de jóvenes y adultos jóvenes que somos hoy y que seguiremos siendo hasta los años cincuenta del presente siglo. A esto le llamaron los expertos el *bono demográfico*, pero el presidente Vicente Fox se apropió del término y lo echó a perder; comenzó a hablar del bono demográfico que ya venía, y lo convirtió en un pagaré.

Hay una especie de desempate, de disonancia, de divorcio entre el cambio demográfico y el cambio económico, que se resume en el crecimiento de la economía por debajo de lo que

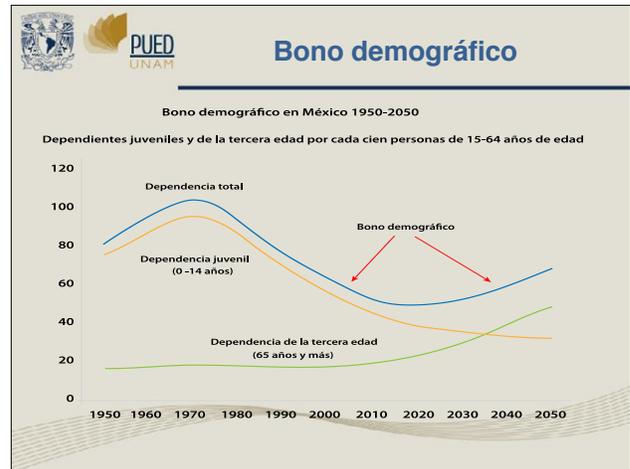


Figura 5

requiere este tipo de población que hoy define nuestro país: urbana, joven, joven adulta, que por razones biológicas y culturales reclama empleo, una estructura institucional epidemiológica distinta a la que le precedió, así como espacios culturales de recreación y educación para formarse como adultos o para, al menos, estacionarse ahí mientras se compone la economía. Lo que antes se llamaba una especie de *estacionamiento demográfico* que sólo puede ofrecer la educación media superior y superior.

Pero con un crecimiento como el que hemos tenido, y con una estructura fiscal como la que tenemos, eso no puede ocurrir. A pesar de la reforma no se produjeron los excedentes indispensables para crear esa infraestructura, que no es física, pero que es infraestructura de recepción de las nuevas capas demográficas y de mantenimiento de éstas frente al ciclo económico que, como hemos experimentado con particular crudeza, es muy veleidoso y agresivo.

No tenemos las condiciones institucionales porque no se crearon, y porque si se hubieran creado habrían sido deficientes debido a la combinación del lento crecimiento con la pésima flexibilidad fiscal. A final de cuentas, en eso aterrizó el modelo de cambio estructural que quería organizar, articular el crecimiento de la economía mexicana a partir de las exportaciones.

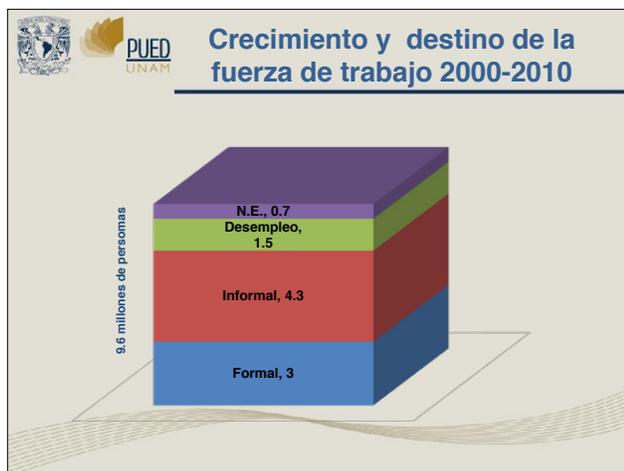


Figura 6

En la figura 6 se muestra otra manera de frasar ese fenómeno. Es una gráfica resultado de un estudio de Norma Samaniego. La fuerza de trabajo aumentó aproximadamente en 10 millones de personas en la primera década de este siglo, pero de esa cifra, 4.3 millones ingresaron a la informalidad laboral, y sólo 3 millones al trabajo formal, a partir de estas condiciones demográficas. Por eso es muy importante que en la discusión sobre política tengamos presente el cambio demográfico y la estructura demográfica que ha resultado de este cambio.

Con estos datos del Coneval quiero llamar la atención sobre este asunto, pues quienes asistimos a este tipo de coloquios de manera frecuente

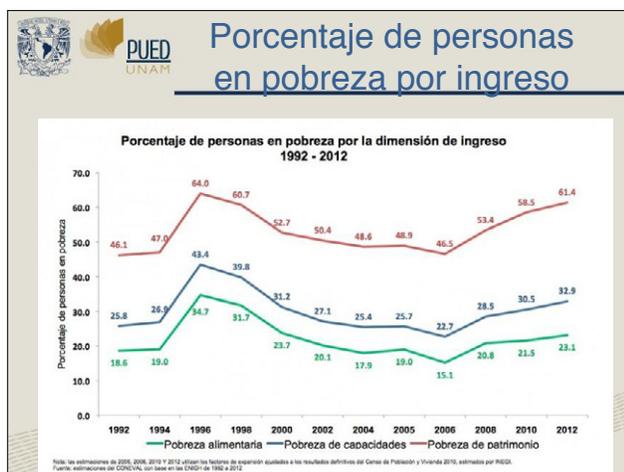


Figura 7

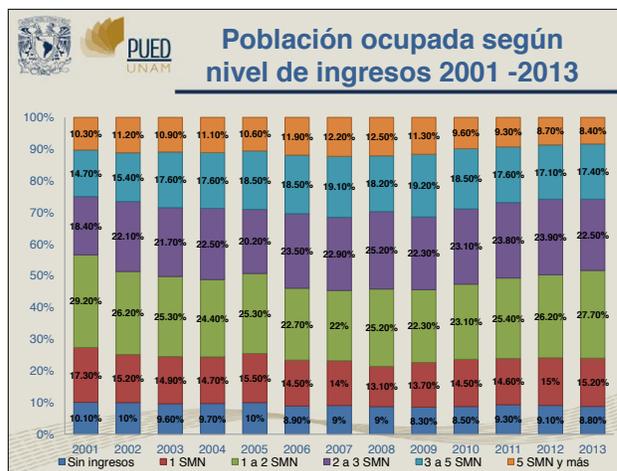


Figura 8

solemos olvidarlo o lo damos por sabido. Aquí tenemos una cuestión que en algún momento habrá que afrontar. En 1992, que fue cuando comenzamos a contar a los pobres, el 46% de la población era pobre; en 1994 subió a 47%. Luego vino el descalabro de 1995 y la pobreza dio un salto de verdad escalofriante: llegó al 64%. En los años posteriores empezó a reducirse gracias a varios factores que ya se han discutido en otros momentos. Pero en 2012 llegó al 61% (figura 7). ¿Qué ocurre, qué pasa aquí? Desde 1992 –son poco más de 20 años– algo pasó para que el famoso piso duro de pobreza esté casi en el techo de la pirámide social. Creo que esto debería ser motivo de una reflexión más profunda.

En los más de 10 años que han transcurrido de este siglo, sólo 10% de la población ocupada gana cinco salarios mínimos o más, y ese 10% se redujo a 8.4% en el 2013. El grueso de la población ocupada no gana más de tres salarios mínimos. Hay un peso muy fuerte de la población que gana un salario mínimo y hasta dos: las franjas roja y verde de la figura 8. Esto, por desgracia, respalda la idea de que nuestra competitividad se sigue sustentando en un régimen de salario permanentemente bajo; más de 10 años son suficientes para hablar de permanencia.

Ahí entra el tema que abordó Enrique González Tiburcio al final de su intervención, relativo a

los ingresos producto del trabajo. Tiene que ver con lo que dijo el presidente estadounidense Barack Obama hace algunos días: la economía tiene que hacer honor a la dignidad del trabajo. Nosotros no hacemos honor a la dignidad del trabajo a pesar de que nos hemos convertido, por demografía y por cambio económico histórico, en una sociedad de trabajadores. No somos una sociedad de campesinos –que también son trabajadores, por cierto–, no somos una sociedad de rentistas; somos una sociedad de trabajadores y tenemos este panorama que se prolonga y que debería constituir el punto de partida de una reflexión sustantiva sobre la política social a partir de la revisión de lo que se llama el modelo económico y sus implicaciones sociales.

Decía Enrique González Tiburcio que sabemos mucho, y yo diría que sí, como nunca antes. Pero lo que tendríamos que convenir a más de 20 años de que empezó este viaje, es que la acción del Estado y de la sociedad a través del Estado ha sido insuficiente, inadecuada o inoportuna. Ésta es otra variable que deberíamos considerar en nuestra discusión. En las circunstancias de México, con los desastres naturales y la fragilidad ecológica de la que hemos dado muestra, y ahora con la fragilidad comunitaria que también estamos constatando, la capacidad de actuar oportunamente se vuelve algo fundamental. Porque después ya pasó el momento oportuno, y eso es algo que tampoco asumen los operadores y diseñadores de políticas de emergencia y sociales. Hay un problema de oportunidad, y de ello depende la eficacia, sobre todo en situaciones extremas y de emergencia, como las que han pasado en fechas recientes. Creo que desde el punto de vista de la organización estatal no estamos preparados para eso. Me parece que debemos revivir y discutir el tema de protección civil que se planteó a partir de los sismos de 1985 y se retomó luego de los últimos desastres climatológicos; ver qué nos quedó de todo aquel sistema que pretendimos construir –lo digo en plural porque la sociedad se embarcó

en esta tarea–, un tema que aparece y desaparece, vive como entre las sombras, pero es algo fundamental.

Estamos perdiendo este conocimiento. Conocemos mucho, hablamos mucho –ahora vamos a hablar más porque hasta en Davos se aludió a esto, y el presidente Obama lo ha convertido en divisa de sus discursos de la desigualdad– y cada vez actuamos menos para abatir la desigualdad. Todos convenimos en que la desigualdad es una lacra, que no es sólo un problema social y político, sino también económico; pero no hacemos nada para actuar en contra la desigualdad, posponemos esa tarea. Ésa es la situación, a pesar de estar rodeados de conocimiento y de información que debería dar lugar a un nuevo tipo de sensibilidad colectiva que constituyera el contexto y lo sustantivo para lo adjetivo que es la política. Orientar la intervención y el diseño de nuevas estrategias.

¿Qué podemos decir del modelo económico? Que implicó un cambio institucional de grandes proporciones; además, recogió reclamos, si no de la sociedad en su conjunto, sí de núcleos influyentes e importantes de la sociedad que pugnan por un cambio en la conducción y la visión sobre el futuro. Sin embargo, no coadyuvó a dinamizar la estructura económica, como lo he mostrado. Hay que decirlo así: no estuvo a la altura del gran cambio demográfico que en sus inicios antecedió a este cambio institucional. Repito: no aportó mayor crecimiento económico ni excedentes, ni empleos. Y en esto estamos.

Diría, para provocar un poco el debate, que la política social que hemos conocido sí respondió con fidelidad a los parámetros que organizaron el cambio estructural: estabilización a ultranza, pago de la deuda, desregulación y privatización. Al perder sus vectores, siempre insuficientes y criticables (pero no es el tema en este momento) de organización y movilización comunitaria –y esto se ve sobre todo en el abandono del desarrollo rural como concepto articulador y estratégico de

la acción estatal en el campo–, la política social funcionó más que nada como un paliativo frente a una situación social agravada por el mal desempeño de la economía.

Pienso que los cambios en los criterios de evaluación y en el abanico de opciones que se busca, los cuales ya introdujo Enrique González Tiburcio, tienen que contemplar éstos y otros resultados del llamado modelo económico; abordarlos como restricciones a remover, como diques institucionales y mentales, e incluso me temo que culturales, cuya modificación debe asumirse como una tarea política explícita y como una condición *sine qua non* para el diseño e implantación de una nueva política social.

En consecuencia, lo que es realmente indispensable para ir empatando la política económica con la política social, como mencionó Enrique González Tiburcio, es una nueva reforma económica del Estado, que lo convierta, en efecto, en un verdadero Estado fiscal; un Estado fiscal digno de tal nombre. Hoy no lo es; ésta es una discusión que podríamos tener. La fiscalidad no puede depender más del uso extensivo de la renta petrolera y nos obliga a pensar en la necesidad de realizar una reforma profunda de corte redistributivo, y junto con esto es indispensable revisar el inventario de capacidades humanas y organizativas con que cuenta el Estado para proveer con eficacia y oportunidad los servicios sociales indispensables para la protección social y ahora, a partir del 2011, para cumplir con las responsabilidades en materia de derechos humanos que se derivan de la reforma al artículo 1º constitucional. Esto es urgente en los ámbitos de la salud y la educación.

Nada de esto podrá emprenderse si no recuperamos la trayectoria de crecimiento antes sostenido, del que depende la generación de empleos. A la luz de la crisis global y de la manera como ésta se extiende en el tiempo y el territorio del globo, tenemos que llevar a cabo una especie de reconversión de nuestras funciones básicas y poner al

empleo como objetivo central y articulador, del cual tendrían que emanar otros propósitos fundamentales, sobre los que hemos hablado y seguiremos hablando. Por eso, algunos nos referimos a un nuevo curso de desarrollo y no sólo a una política económica y social diferente. Una función objetivo distinta reclama otros mecanismos de articulación de medios y metas que no se podrán alcanzar sin formas novedosas de participación social y política en las deliberaciones y decisiones de los Estados. Pero de eso tendremos que hablar mucho con los actores principales de un sistema político que se niega a abrir los cauces de participación y de deliberación a los miembros de la sociedad y no sólo de la política organizada.

Clara Jusidman Rapoport

Quiero completar un poco el panorama que nos acaba de plantear Rolando Cordera. Me voy a referir al efecto que este modelo económico ha tenido en la transformación de la estructura de las familias mexicanas. Las familias han tenido que destinar todos sus recursos humanos a la obtención de ingresos; le han dedicado más tiempo al trabajo productivo que al reproductivo. Las consecuencias de eso se observan en la violencia y en el abandono de los niños y de los jóvenes, porque las familias ya no tienen tiempo para cuidarlos y desarrollarlos adecuadamente. Ésta es una denuncia que hicimos desde el Observatorio de Política Social y Derechos Humanos. En aquel tiempo Gonzalo Hernández Licona estaba en la Comisión de Salarios Mínimos, y les dijimos: “Señores, lo que están haciendo con la contención salarial es debilitar la construcción de seres humanos en este país”. Todos los estudios sobre factores sociales, económicos y culturales de la violencia señalan muy claramente cómo se ha dado este cambio en el uso del tiempo de los grupos familiares y en las estructuras de las familias.

Dicho esto, me ocuparé enseguida de un tema más aburrido: el enfoque de derechos humanos

en la política social. Abelardo Ávila me pidió que abordara este tema que hemos trabajado desde Incide Social. Hemos hecho avances desde un diagnóstico que se efectuó hace 10 años sobre el estatus para la realización de los derechos humanos en México para la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Mucho de lo que ahí señalábamos continúa vigente.

Voy a platicarles en qué consiste el enfoque de los derechos humanos en la política social. La importante reforma constitucional del 10 de junio de 2011 amplía el reconocimiento de los derechos humanos y señala obligaciones para el Estado en la elaboración e instrumentación de políticas públicas; eleva a rango constitucional los derechos humanos previstos en los tratados internacionales; adopta el principio pro persona y reconoce que todas las autoridades del país tienen la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Se adoptan los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad para la aplicación de los derechos humanos, entre otros aspectos destacables.

¿Qué son estos derechos humanos? Se consideran un conjunto de garantías jurídicas y universales que hacen a la dignidad humana y protegen a los individuos y a los grupos contra acciones u omisiones que afectan sus libertades y sus derechos fundamentales.

Los derechos fundamentales reconocidos en los instrumentos internacionales son producto de una larga historia de luchas sociales frente a repetidas injusticias y afectaciones a la dignidad humana. Los que se encuentran reconocidos en la actualidad en esos instrumentos son resultado de negociaciones a lo largo de más de 70 años entre países con regímenes sociales diversos. Es decir, se han sentado a las mesas de discusión países con economías de mercado, países con economías socialistas y países con economías mixtas de Estado y mercado.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos surgió en 1948 como un acuerdo inter-

nacional para, precisamente, generar un marco normativo de las relaciones entre el Estado y las personas, con el propósito de que no se volvieran a repetir los atroces abusos cometidos por regímenes autoritarios, tanto socialistas como capitalistas, que utilizaron la fuerza del Estado para limitar las libertades, truncar vidas, despojar de sus identidades y de sus propiedades y desarraigar a millones de seres humanos a lo largo del siglo xx. Por lo tanto –y esto es importante en el tema–, el Estado es el obligado y la población es la titular de los derechos humanos. Además, la violación de los derechos humanos realizada por terceros –como pueden ser las empresas nacionales y extranjeras, los delincuentes y el crimen organizado, las organizaciones sociales, las iglesias, entre otros actores no estatales– se consideran también responsabilidad del Estado, que tiene la obligación de proteger a las personas de la comisión de abusos y daños por parte de terceros.

Desde la perspectiva de esta obligación de protección, el Estado mexicano debe, por ejemplo, asegurar la calidad, la inocuidad, la disponibilidad, la accesibilidad económica y física, y la adecuación cultural de los alimentos que las empresas producen, procesan, distribuyen y ofrecen a toda la población del país. No es solamente el tema de accesibilidad y disponibilidad para ciertos grupos; el Estado mexicano debe, además, protegerlos a todos con respecto al tipo de alimentos que estamos recibiendo.

Pero el marco normativo de los derechos humanos también establece que el Estado tiene la obligación de respetar, lo que significa no interferir en el disfrute de esos derechos; es decir, el Estado y sus agentes deben abstenerse de interferir en la realización de los derechos humanos de las personas. Por ejemplo, no pueden despojar o apoyar el despojo de los recursos de distinto tipo que las personas o grupos utilizan para atender sus derechos por sí mismos, tales como producir sus propios alimentos, acceder al agua, al bosque, al

mar, gozar de una vivienda o disponer de medios para allegarse información.

Desde esta perspectiva, el Estado está violando claramente los derechos humanos de la población que habita y vive en las costas cuando promueve y autoriza la instalación de escalas náuticas o de desarrollos turísticos que destruyen o afectan los recursos pesqueros. Pensemos en los pulperos de la zona de Campeche que están sufriendo de una manera terrible la depredación de sus recursos; o las poblaciones serranas cuando se realizan concesiones de explotación minera que alientan la expulsión de las comunidades originarias y contaminan y destruyen el medio ambiente; o cuando el Estado no interviene ante la llegada desde el exterior de alimentos –legales o ilegales– que provocan caídas intencionadas de precios en perjuicio de los productores locales.

Por último, el Estado tiene la obligación de satisfacer, facilitar, proveer o tomar medidas que permitan a las personas el acceso a los derechos humanos y garantizar su disfrute cuando una persona o grupo no pueda, por razones ajenas a su voluntad, poner en práctica el derecho por sí misma con los recursos a su disposición. Esta obligación es la que delimita en qué casos el Estado debe proveer directamente los bienes y servicios para la realización de los derechos humanos de las personas o promover actividades de terceros para lograr esa provisión, y es sólo para aquellas personas que no cuentan con los medios para realizar sus derechos humanos por razones ajenas a su voluntad.

Por ejemplo, no es que el Estado deba construir directamente y proveer de vivienda a todas las familias que la necesitan, pero sí debe promover las acciones necesarias para posibilitar el acceso a la vivienda y, fundamentalmente, asegurar que las viviendas sean adecuadas y dignas, y no lo que nos ha venido pasando en los últimos 20 años de desarrollos inmobiliarios en el país.

Desde la perspectiva de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos se pue-

de considerar que la Cruzada Contra el Hambre estaría enfocada básicamente a cumplir con esta tercera obligación referida a satisfacer los requerimientos de alimentación de las poblaciones en pobreza con carencia alimentaria, que se calculó en un poco más de siete millones de personas en el 2010. Pero otro de sus objetivos incluye aumentar la producción y el ingreso de los pequeños productores agrícolas, para lo cual tomará medidas que permitan a esos pequeños productores contar con los recursos suficientes para enfrentar sus requerimientos de vida, entre ellos la alimentación, además de propiciar –esperemos que lograr– un aumento de la oferta interna de éstos.

Ahora bien, en la revisión de los principios de derechos humanos contenidos en diversos instrumentos internacionales surgen otras obligaciones para el Estado mexicano además de las tres fundamentales, que son respetar, proteger y garantizar. Las voy a enunciar enseguida.

Una, esencial, es tutelar sin discriminación los derechos; incluso se plantea que aquellos funcionarios públicos que discriminen deben ser claramente sancionados. En este sentido, hay historias dramáticas en el sector salud sobre la discriminación a que se somete a ciertos grupos. El Estado debe tomar todas las medidas apropiadas para hacer efectivos los derechos dentro de su territorio, pero por la diversidad de regímenes sociales se deja en libertad a cada país para definir el tipo de medidas que adoptará. Se señala, sin embargo, que deberán demostrar que las medidas tomadas son las más apropiadas para alcanzar el ejercicio efectivo de los derechos. Si bien no hay una prescripción que indique cómo se va a satisfacer el derecho a la alimentación adecuada, se deja a cada país en libertad y los países tienen que argumentar por qué adoptan unas medidas en particular y comprobar que éstas efectivamente van a permitir la realización del derecho.

Otro tema que ya citaba Enrique González Ti-
burcio y que está en la Ley de Desarrollo Social, es lograr progresivamente la satisfacción de los

derechos establecidos, entendiendo por progresividad la obligación de hacerlo de manera inmediata y continua.

Una siguiente obligación es asegurar los niveles mínimos de satisfacción de los derechos, lo que obliga a definir estándares a partir de los cuales se avanzará a lo largo del tiempo en la protección universal de los derechos. Éste es un tema que no se ha discutido suficiente, pero el Estado necesita partir de un grado específico y decir: éste es mi compromiso y de ahí voy a ir mejorando las condiciones de satisfacción de los derechos.

Además, se debe destinar el máximo de recursos disponibles a cumplir el objetivo de satisfacer plenamente los derechos; no se debe dar marcha atrás en los niveles de realización alcanzados en periodos de crisis o ajustes estructurales y cuando no sea posible mantener esos niveles por causas de fuerza mayor –como catástrofes naturales o humanas– se debe especificar y explicar qué motivó que el país diera marcha atrás en la satisfacción de los derechos.

Es muy importante medir, y en eso nuestro país se ha visto muy atrasado. Hay que establecer vías judiciales para llevar ante los tribunales las posibles violaciones a los derechos señalados; es decir, crear los procedimientos y normas para hacer exigibles y justiciables los derechos.

En Incide Social hemos revisado la literatura sobre el tema para definir cuáles son los atributos más importantes, los principios establecidos en relación con el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. El primero es la universalidad, es decir, el reconocimiento general de las personas como titulares; el segundo es la igualdad y no discriminación, entendida como la prohibición de distinción entre personas por su sexo, raza, etcétera; el tercero es la exigibilidad y justiciabilidad, referente a la capacidad personal y la existencia de mecanismos institucionales para posibilitar la demanda de derechos; está también la participación, consistente en la posibilidad de todas las personas de intervenir en la toma de deci-

siones públicas. Asimismo, la integralidad, que se refiere a la vinculación que existe entre los derechos y la necesidad de articular mecanismos para su realización en conjunto.

Tenemos definidos 23 atributos que deben satisfacer las políticas públicas, así como los estándares mínimos que se requieren en la aplicación de los derechos sociales y los estándares mínimos institucionales que deben cumplir las dependencias públicas para hacer accesibles los derechos. Les diré que después de estudiar cómo aterrizar, operacionalizar el enfoque de derechos humanos, una de las cosas que hemos aprendido es que hay que modificar normas, procedimientos y prácticas: todo. A veces tenemos un pensamiento mágico sobre la importancia de la legislación, pensamos que legislamos y a partir de ahí de manera automática va a ocurrir todo.

Hemos visto la necesidad de cubrir los tres aspectos y, de manera muy importante, capacitar a los servidores públicos en la forma como su trabajo se modifica a partir de la introducción del enfoque de derechos. No basta con platicarles qué son los derechos humanos. Necesitan ver la norma, el procedimiento y la práctica en su propio trabajo, observar cómo se modifica. Qué actitudes y comportamientos tiene que cambiar el servidor público para eliminar su posición de poder y la posición de subordinación de la población usuaria de los programas. El servidor público debe dejar de sentir que él es quien controla todo, y reconocer que los titulares de derechos son las poblaciones que reciben los programas. Y que, en ese sentido, él (o ella) es el obligado, es quien traduce las obligaciones del Estado en su contacto con la población.

Es un cambio cultural muy profundo, significa realmente modificar reglas, institucionalidad, formas de asignación presupuestal y, en gran medida, la manera como el funcionario o el servidor público se relaciona con la población. Incide Social he estado trabajando en estos temas; tenemos muchos materiales y con todo gusto podemos compartirlos con ustedes.

Abelardo Ávila Curiel

Para abonar a lo que acaba de decir Clara Jusidman, sería un ejercicio muy interesante revisar las reglas de operación de los programas desde un enfoque de derechos. Hay ahí mucho que cambiar; las reglas de operación están cargadas de obstáculos para el ejercicio de los derechos. Esta revisión debería hacerse en todos los programas involucrados en la Cruzada o en el Programa Nacional México Sin Hambre. Debería haber un ejercicio sistemático y muy bien establecido de revisión de las reglas de operación para eliminar todos los elementos indeseables de que están plagadas.

Hay algo que también tenemos que argumentar en función de los derechos: a dos años y medio de que se aprobó la reforma constitucional que reconoce el derecho a la alimentación, lo

que debería ser básico para la Cruzada Nacional Contra el Hambre, no se ha dictaminado la ley reglamentaria del derecho a la alimentación, a pesar de que existen varias iniciativas. Y no se va a reglamentar, al menos no en el siguiente periodo de sesiones del Congreso, porque hay una agenda de ochenta y tantas prioridades que tienen que dictaminarse antes (y, de hecho, tampoco van a dictaminarse todas ellas). Pero, por lo pronto, la ley reglamentaria del derecho a la alimentación está excluida. Es un enorme absurdo decir que la Cruzada Nacional Contra el Hambre tiene enfoque de derechos y que, al mismo tiempo, esa ley reglamentaria no esté en las prioridades ni de los partidos ni del Ejecutivo. Vamos a arrancar el Programa Nacional México Sin Hambre sin que exista, dos años después de promulgada la reforma constitucional, esa ley reglamentaria.

MESA 1. Desafíos del diseño institucional

Ponentes:

Dr. Gonzalo Hernández Licona
Secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Lic. Juan Carlos Lastiri Quirós
Subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social

Comentaristas:

Mtro. Mario Luis Fuentes Alcalá
Miembro de la Junta de Gobierno de la Universidad Nacional Autónoma de México e integrante del Comité de Expertos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre

Mtra. Rosario Robles Berlanga
Secretaria de Desarrollo Social

Dr. José Luis de la Cruz Gallegos
Director del Centro de Investigación en Economía y Negocios del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Estado de México, e integrante del Comité de Expertos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre

Moderador:

Mtro. Mario Luis Fuentes Alcalá

Mario Luis Fuentes Alcalá

El programa que hemos establecido parte del diagnóstico hecho recientemente para plantear las preguntas que permitan poner en tensión algunos elementos. En la sesión plenaria Enrique González Tiburcio describió el proceso de articulación de la estructura institucional para responder a la implementación del Programa Nacional México Sin Hambre. Detalló cómo la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) ha tenido que articular desde lo local las instancias estatales y el gobierno federal para cumplir con los objetivos de complementariedad e integralidad y para resolver lo que sin duda ha sido uno de los principales temas: los niveles de marginación social en las localidades que hoy padecen pobreza extrema son mucho mayores de lo que los indicadores y reportes administrativos reflejan. Es decir, sí existe el centro de salud o la escuela, pero su operatividad es cuestionable. De ahí que la Sedesol y la estructura del gobierno han tenido que resolver problemas básicos de marginación, como son el acceso al agua, a la educación, a la comunicación, a todos los elementos constitutivos que se daba por hecho que ya existían.

Dicho esto, le pido al secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), Gonzalo Hernández Licona, que nos haga una exposición del diagnóstico que elaboró el Consejo referente al desarrollo institucional. Esto provee una primera visión de conjunto que permitirá poner en tensión, a un año de implementación de la Cruzada, los retos de coordinación intersectorial, el enorme desafío que implica la construcción de institucionalidad en el contexto de un federalismo social que se dibuja como una dinámica no sólo demográfica sino también caracterizada por los procesos de violencia que se viven en el país. Por otra parte, nos permitirá ubicar en esa estructura la estrategia de participación social que la Cruzada y el Programa Nacional México Sin Hambre tienen

articulado. Sin más, dada la brevedad del tiempo, les pedimos muy puntualmente sus reflexiones para poner en tensión lo que esta mesa debe abordar: los retos y desafíos del diseño institucional para implementar el Programa Nacional México Sin Hambre.

Gonzalo Hernández Licona

Comenzaré con una reflexión un tanto pesimista. Cuando uno ve los programas especiales y los programas sectoriales de los últimos sexenios, parecería que se hicieron únicamente para cumplir la Ley de Planeación. Da la impresión de que lo importante era hacer el Plan Nacional de Desarrollo y luego los programas presupuestarios, y en medio quedaban los programas especiales y sectoriales, como un sándwich; y luego se acababan y nadie los volvía a ver. Me parece que en esta ocasión, en la construcción del Programa Nacional México Sin Hambre, hay elementos para que no sea –o para que se minimice la posibilidad– otro programa que se elaboró, se publicó y con eso se cumplió. Hay elementos novedosos que sería bueno aprovechar para que el programa se diseñe bien, se publique como la Ley de Planeación lo establece y lo exige la Secretaría de Hacienda, pero que también sea un documento rector de la Cruzada Nacional Contra el Hambre durante el sexenio. Que queden bien claros los objetivos, los indicadores y que además incluya elementos de flexibilidad con los que la propia Ley de Planeación no cuenta. En el sexenio pasado nos cayó una crisis en 2009, pero el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales no cambiaron en nada porque ya estaban fijos. No puede ser así, debe haber flexibilidad para adecuarse a la realidad, y me parece que en el caso de este programa en construcción hay varias ventajas que debemos aprovechar, y en eso quiero centrar mi intervención

La estrategia nacional contra el hambre tuvo desde su inicio ventajas innegables, las cuales

hemos resaltado en el Coneval. Entre las ventajas está tomar en cuenta cifras del país sobre el estado de la pobreza extrema y la carencia alimentaria. Eso implicó que la población elegida como objetivo de la Cruzada se caracterizara con elementos provenientes de diagnósticos sobre la realidad del país. Este punto es relevante porque puede haber aspectos susceptibles de mejorarse en la Cruzada, pero una de sus virtudes es incluir elementos del diagnóstico del país, así como considerar algunos ejemplos de estrategias importantes del extranjero, como el Programa Hambre Cero de Brasil. En el Coneval siempre hemos considerado necesario que las acciones novedosas de los gobiernos deben tomar en cuenta los elementos de diagnóstico y que no se pretenda inventar cosas en el aire.

Un segundo punto es que la Cruzada se lanza en enero del 2013. Desde el Coneval nos pareció que fue muy temprano; a los académicos nos hubiera gustado contar con más tiempo para pensarlo. Pero los tiempos políticos fueron determinantes y se echó a andar sin estar cien por ciento seguros de lo que pasaba. Pero me parece que esos dos elementos se pueden aprovechar. Lo hemos platicado con la Sedesol, el Programa Nacional México Sin Hambre tiene esas dos ventajas: haber empezado con el diagnóstico y haber trabajado ya durante un año. Incluso sin estar al cien por ciento, al echarse a andar se puede ver en campo la problemática que se había pensado desde el escritorio, y eso significa retroalimentación. Eso, más un conjunto de evaluaciones, unas del Coneval y otras de diferentes instancias de la sociedad civil, permiten que hoy la Sedesol tenga un conjunto de elementos que indican lo que tenemos que modificar, lo que enfrentamos cuando vamos a campo, y cómo cambia la realidad con respecto a lo que pensábamos hace un año. Me parece que esos elementos pueden ser favorables para que este programa, a diferencia de muchos otros del pasado, no sea solamente un documento que hay que cumplir por la Ley de

Planeación, sino un documento relevante que señale hacia dónde va el gobierno federal en términos de la Cruzada y cómo se vincula el Programa Nacional México Sin Hambre con el programa de desarrollo social intersectorial y con el Programa Nacional de Desarrollo Social, que implica a otras secretarías de Estado. Este programa tiene un elemento de desarrollo social pero no solamente; el desarrollo social es mucho más amplio que la Cruzada. De ahí que insertar el Programa Nacional México Sin Hambre en el conjunto de los programas especiales y sectoriales me parece muy relevante: así tiene que ser la política pública.

La política pública no es igual que la academia; en la academia el *paper* se tarda dos años, tres años, y luego el libro cinco años, y uno quisiera que esté todo perfecto, asegurar que la investigación está completa. La política pública tiene plazos mucho más cortos que eso, aunque no por ello dejan de incluirse en el proceso los elementos y diagnósticos rigurosos. Me parece que esa combinación puede ser muy importante. En el caso del Coneval, como ustedes saben, hemos echado a andar una evaluación de la Cruzada, ya entregamos resultados iniciales en julio y en octubre del 2013, y tenemos una planeación de lo que hay que medir este año y los siguientes, hasta el 2018.

Un elemento crucial para nosotros es centrar la evaluación de la Cruzada en resultados. La pregunta fundamental para el Coneval es si la población objetivo de la Cruzada es la población en pobreza extrema y con carencia alimentaria, los siete millones que contabilizamos en 2012. El carácter central de esa población lo tenemos que ver a partir de las encuestas que hacemos con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), que medirán lo que pasa con esa población en lo referente a pobreza extrema y carencia alimentaria. Evidentemente la evaluación seguirá ese hilo conductor, pero hay elementos intermedios que también se deben evaluar para ver si estamos o no cumpliendo el objetivo de abatir el

porcentaje de población en esa condición. Cabe señalar que, por cierto, esa población objetivo de la Cruzada es uno de los 14 indicadores incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo, lo cual también es una gran ventaja. A diferencia de planes previos, que no incluían indicadores, tener ahora 14 de ellos es un avance; hay quien opina que son pocos, pero yo considero que si logramos incidir en esos 14 indicadores, obtendremos resultados. Imagínense si pudiéramos en un plan nacional 500 indicadores, acabaríamos confundiendo la política pública.

Permítanme apuntar algunos elementos que ya son públicos, de la evaluación de avances de la Cruzada y luego comentar varios asuntos que esperamos se incorporen en el Plan como retos importantes. Un aspecto fundamental que se mencionó en la sesión inaugural es que en la Cruzada se considera que el acceso a la alimentación es un derecho. La doctora Clara Jusidman advirtió enfáticamente que no es nada más enunciarlo, no es nada más incorporarlo a la norma, sino que hay que llevarlo a la práctica cotidiana. Nosotros, como servidores públicos, a veces no acabamos de entender lo que son los derechos sociales y humanos, y cómo debemos traducirlos en beneficio de la población. Debemos pasar de la norma a que la práctica cotidiana sea el ejercicio del derecho. De hecho, entre los planteamientos principales del Plan Nacional de Desarrollo de este sexenio se indica cómo en los siguientes seis años se buscará cumplir con el acceso efectivo a los derechos sociales. En este sentido, entre los avances de la Cruzada está la clara definición de la población objetivo, la meta de disminuir la cantidad de población en esa situación y el desarrollo de los esfuerzos de coordinación e implementación en torno a la meta concreta, aprovechando la evidencia de estrategias previas de coordinación que no han sido muy exitosas. Si hay un reto para esta estrategia, como para cualquier estrategia de gobierno, es la coordinación horizontal de los sectores gubernamentales y la coordinación vertical de los tres

órdenes de gobierno. Es de los retos más complicados y es necesario lograrlo.

Hace poco, la secretaria Rosario Robles me invitó a un viaje de trabajo a Chiapas, y ahí pude ver en persona que no es solamente decir “aquí está la norma que se cambió para bien”, y ya, la gente la va a seguir. No es así. Los presidentes municipales tienen sus propias ideas, tienen sus inercias y son muy importantes sus ideas porque ellos viven las situaciones a ras de tierra; pero no todas son en favor de la población. Las camionetas y los palacios municipales están bonitos, pero no ayudan a reducir la pobreza extrema y la carencia alimentaria. No es fácil abordar este reto que la Cruzada se ha planteado desde el principio.

La coordinación interinstitucional hay que hacerla a ras de tierra, en el día a día; pero las normas sirven también para que todos sepan hacia dónde vamos. Y esto, como ha dicho el secretario técnico de la Cruzada, Omar Garfias, muchas veces es una cooperación, no porque seamos amigos y nos caigamos bien –eso influye, por supuesto–, sino porque hay un conjunto de decretos para que, aunque no seamos amigos, estemos obligados a hacer una mejor coordinación.

Otro avance importante es la estrategia de crear instrumentos de medición y recolección de datos, como la Cédula Única de Información Socioeconómica, que se está reformulando para refinar y mejorar la información que el Inegi ya nos dio pero es una información de 2010, y cuatro años después muchas cosas ya cambiaron. Necesitamos medir bien los cambios en la población, las carencias que tiene y eventualmente, como objetivo, integrar un padrón único de beneficiarios, tarea que siempre se ha pensado y propuesto, pero hasta ahora no se ha logrado. Hay problemas importantes de carácter técnico, pero hay otros problemas de política que por esta vía se pueden mejorar.

En cuanto a los comités comunitarios, se ha integrado un número importante de ellos, en los que el reto es la coordinación. Ya lo platicamos con Javier Guerrero en una mesa organizada en El

Colegio de México; pudimos constatar, a través del intercambio que tuvimos durante cinco o seis horas, la importancia que le da el subsecretario Guerrero a la retroalimentación desde la academia, que aporta otras perspectivas de las problemáticas de participación y coordinación. Un objetivo claro de la Cruzada es reducir la incidencia en términos absolutos y relativos de la población objetivo definida con los indicadores planteados en la Ley de Desarrollo Social. El reto es cómo hacer coincidir el ordenamiento de política social con la participación de la población, que en muchas circunstancias podría querer que se realizaran acciones diferentes a las programadas. ¿Cómo hacemos que esas dos visiones confluyan? Se trata de coordinar los dos elementos: lo que la población está pidiendo en un municipio en particular, con un presidente municipal que no conoce la Ley de Desarrollo Social, no sabe del Coneval, ignora cuáles son los indicadores, y tal vez, por razones naturales, pide una cosa diferente, quizá una cancha de fútbol porque piensa que es un elemento fundamental para la localidad. La conciliación de la participación comunitaria con el objetivo central de reducir la pobreza tal y como se define en la Ley de Desarrollo Social es un reto importante.

Vale la pena subrayar que el Coneval realizó una evaluación que fue interesante porque se hizo de manera continua para favorecer la mejora continua del programa. No se trató de la evaluación que emite un juicio contundente, demolidor –una evaluación que llega, pega y se va–, sino una evaluación que pudiera alimentar las decisiones de política pública sobre la marcha. Esta evaluación, que fue publicada desde octubre en la página web del Coneval, incorpora elementos que ya se han tratado con la Sedesol, a los que ya hubo contestación a partir de que se reconoció su pertinencia; de hecho, se dijo que buena parte de las respuestas de la Sedesol a este proceso de mejora continua se tomarían en cuenta para abordarlos en el documento del Programa Nacional México Sin Hambre. La evaluación continua

implica más tiempo, requiere la participación del evaluado, pero me parece que puede tener un mejor fin que hacerlo por separado.

Por cierto, me permito hacer un paréntesis para comentar, con respecto a la reforma del Coneval que hoy se va a firmar, que nos preocupa que al leer la exposición de motivos de varios partidos parecería que la autonomía del Coneval apunta en el sentido de *señalar y pegar*. Que el Coneval se dedique a decir las verdades del gobierno; creo, por supuesto, que la transparencia es fundamental para la evaluación, pero también lo es la mejora continua. Debemos tener información adecuada, decir las cosas como son, pero para mejorar. Me parece que eso no se debe perder en un ente de evaluación. Un punto importante de evaluación que hemos platicado es la problemática del concepto de hambre; para muchos no siempre es claro qué es el hambre y por lo mismo ése fue un elemento importante que definimos: cómo precisar los conceptos de hambre, de seguridad alimentaria y de desnutrición. Hoy la Sedesol ya tiene esa definición y seguramente quedará plasmada muy claramente en el programa en la medida en que le permite dar a conocer el programa y definir el hambre en concordancia con el contexto. Puede haber otras acepciones, otras problemáticas, pero para el programa ya existe una definición. Por eso se definieron los cinco objetivos generales de la Cruzada, que en buena medida provienen del Zero Hunger Challenge (Retos del Hambre Cero) postulados por el secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon hace un año. Debemos dejar en claro que tenemos definida una población objetivo que hay que atender para reducir sus carencias. Los cinco objetivos tienen que ver con eso pero no siempre de manera coordinada. ¿Cómo combinar esos dos elementos y hacerle claro a la población cómo se combina el tema de las mermas con el tema de los siete millones de personas en condición de pobreza extrema en el país? Me parece que lograr esa claridad es muy relevante.

¿Cómo se va a dar, en términos de claridad para la población, la elección de municipios después de los iniciales 400 municipios? ¿Cuál va a ser la forma en que la Sedesol y el gobierno federal elegirán a los siguientes? La elección de los 400 fue todo un tema, siempre hay aspectos políticos y mediáticos. No dudo que sigan preguntando ¿y ahora por qué esos otros que no tienen nada que ver con los primeros? Me parece que hay que darle claridad al público sobre la ruta idónea; habrá ocasiones en que se deba cambiar, ya decía que la flexibilidad debería ser parte del programa, pero esa flexibilidad no puede traducirse en arbitrariedad en la elección de los municipios.

Otro tema relevante es cómo ser más claros sobre los programas presupuestarios insertos, modificados o nuevos en la Cruzada. Cómo definir si son los programas presupuestarios que necesitamos. Un aspecto fundamental que en el Coneval siempre nos ha encendido un foco amarillo son los programas de opción productiva; así como lo ha dicho la Sedesol, lo hemos señalado en el Coneval: si no generamos mejores ingresos para la población, las solas acciones de piso firme y demás, a pesar de su importancia, no generan en el largo plazo que la población salga por su propio esfuerzo de la pobreza. El ingreso y el trabajo son el centro, sin el ingreso y trabajo no vamos a tener una población próspera: el piso firme, la asistencia escolar y otras acciones no garantizan el ingreso. Los programas de opción productiva y similares siempre han sido muy importantes, pero cuando se analizan resulta que el gobierno federal tiene cerca de 26 programas de esa naturaleza, en la Secretaría de Economía; en la Sedesol; en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en fin, cuando se evalúa no se trata de atinarle a una buena opción productiva. De repente alguien con suerte y habilidad toma un crédito y logra algo de importancia, hace crecer un pequeño negocio, pero no es el caso de la mayoría de las personas.

El qué hacer en términos de la opción productiva para que la Cruzada cumpla esa función, implica modificar la forma de trabajo de muchos de los programas que llevan años en operación, varios de ellos con vicios y problemáticas complicadas;

El programa Oportunidades se está vinculando –y me parece bien– a la opción productiva; hay que ver que la opción productiva tenga salida. Un error que hemos cometido en los programas es que nunca pensamos en el mercado final; creemos que dotar a una persona de su máquina para hacer tamales o de su máquina de coser resuelve el problema, pero cuando esa persona termina de confeccionar sus 20 vestidos no encuentra a quién vendérselos. ¿A quién, en Metlatónoc, Guerrero, le va a vender sus vestidos, si todos los vecinos están en la misma condición? Esa parte final del proceso nunca ha sido fácil; empezamos por el final. La opción productiva, en términos estrictos, debe contemplar la existencia de mercado para ser una actividad sustentable; en caso contrario, al año siguiente la misma persona va a pedir un crédito para otra cosa.

Cierro con el comentario de que la Cruzada enfrenta un reto en lo productivo, que también tiene que ver con elementos económicos fuera de su ámbito; lo dijeron Enrique González Tiburcio, Clara Jusidman y Rolando Cordera en la sesión plenaria: el tema del ingreso. Los salarios en México se han castigado durante muchos años, no han levantado, y cuando aumentan un poquito, los precios de los alimentos suben más. Así ha pasado en México desde el 2006 hasta la fecha. En las gráficas, los salarios nominales han subido, siempre suben, pero los precios de los alimentos han subido mucho más, y esa carrera da al traste con otros elementos de política social que bien pueden haberse hecho correctamente. Me parece que esto último es el resumen de la problemática de la pobreza en México a lo largo de los últimos 30 años. Hace poco le comentaba a la secretaria Rosario Robles, que considero que Carlos Abascal

como secretario del Trabajo insistió mucho en el tema de los salarios mínimos, y al parecer lo logró, no como hubiéramos querido, pero la caída se detuvo en 2001. Brasil incrementó sus salarios, Estados Unidos los está incrementando. Entonces, considero que hay que eliminar el tabú de los salarios y volver a tratar el tema.

Juan Carlos Lastiri Quirós

En primer término quiero comentar que, en efecto, ha sido un verdadero reto avanzar en el cumplimiento de objetivos claros, planteados desde que el presidente emitió el decreto que crea la Cruzada Nacional Contra el Hambre. La Sedesol ha tenido una serie de participaciones y retos precisos, que con mucha puntualidad deben contemplarse en el programa que se está elaborando.

Creemos que es indispensable que en el Programa Nacional México Sin Hambre se retomen con transparencia los aspectos fundamentales para que tenga claridad y, obviamente, puntualidad en sus metas. Consideramos que el principal reto es lograr una eficiente coordinación interinstitucional. Ésa ha sido una de las grandes tareas que se han desarrollado en este primer año de ejercicio de la Cruzada.

Sin lugar a dudas, el Programa Nacional México Sin Hambre debe tener claridad sobre cómo se dará la coordinación intersecretarial que nos permita como gobierno federal mantener unidad de criterios, objetivos, estrategias y, en su conjunto, de políticas públicas. Creo que este programa debe contener líneas muy claras que contribuyan a fortalecer la coordinación intersecretarial. Además, sabemos –porque es uno de los retos que hemos enfrentado este año– que no basta la coordinación intersecretarial, como lo determina el propio decreto que crea la Cruzada Nacional Contra el Hambre, sino que se requiere que el Programa Nacional México Sin Hambre contenga otra estrategia, que es la coordinación intergubernamental. Tenemos que seguir cons-

truyendo de acuerdo con el andamiaje constitucional, siendo muy respetuosos de esta coordinación intergubernamental, y en el entendido de que la responsabilidad de combatir la pobreza y la marginación no es, en estricto sentido, de una sola área del gobierno federal, sino que constituye un problema que debe enfrentarse con una coordinación intergubernamental que permita tener claridad desde el ámbito local, desde los poderes ejecutivos municipales, estatales y del gobierno federal en su conjunto.

En el primer punto que he mencionado ha habido avances significativos. Tomamos en cuenta el hecho de que la Cruzada Nacional Contra el Hambre haya determinado en su decreto 70 programas, los cuales han sido revisados y, efectivamente, algunos se han eliminado. Consideramos que es necesario reforzar otros programas e integrar algunos más. Esto ha sido producto de una evaluación tanto externa como interna que nos permitirá focalizar recursos en esta estrategia, y que esos recursos considerados en el Presupuesto de Egresos de la Federación sean eficientes y efectivos con respecto a los resultados. Estos avances han sido importantes porque después de cinco reuniones ordinarias en el seno de la Comisión Intersecretarial se han podido tomar decisiones de peso para poder crear nuevos programas que fortalezcan la estrategia; se han modificado reglas de operación que permiten generar complementariedad entre los programas, y se ha inhibido la duplicidad de apoyos para potencializar los recursos de los programas federales.

En la coordinación intergubernamental hemos tenido también avances apreciables. Se han firmado acuerdos de coordinación con las entidades federativas que nos permiten construir matrices de inversión enfocadas a los objetivos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. Hemos tenido logros en el trabajo conjunto con los gobiernos de los estados en la unificación de criterios y población objetivo para dirigir los recursos a los municipios incluidos en la Cruzada, y también a municipios que

aunque en la primera etapa no fueron considerados entre los 400, tienen, por la naturaleza de los programas, atención prioritaria y cobertura en cada uno de los programas.

Debemos reconocer que vamos construyendo la coordinación intergubernamental. También tenemos que considerar en qué circunstancias se encontró la administración pública federal como consecuencia de los ejercicios anteriores a lo largo de más de 12 años: la desestructuración de la coordinación intersecretarial e intergubernamental. Los presupuestos aplicados en distintos órdenes de gobierno han dado como consecuencia un dato revelador que difundió hace unos días el Coneval, es público y conocido por todos ustedes: más de 2400 programas a nivel municipal; 240 a nivel federal; programas sociales que no tienen población objetivo, que carecen de reglas de operación, sin claridad en el destino de los recursos, y que obviamente implican un desorden institucional en términos presupuestales que impide alcanzar resultados óptimos en el corto plazo.

Por eso, hemos recibido la instrucción de la secretaria Rosario Robles de que el Programa Nacional México Sin Hambre incluya claros instrumentos de coordinación transversal en el gobierno federal y, obviamente, también instrumentos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno. Repito, hemos avanzado con acuerdos que permiten orientar, focalizar y darle seguimiento a la inversión, pero es necesario seguir fortaleciendo estos instrumentos. Por indicaciones de la secretaria Rosario Robles también se avanzó durante este primer año en modificaciones para fortalecer la coordinación intersecretarial e intergubernamental. Se han ajustado reglas de operación en una medida que sería muy largo puntualizar, pero los programas han adoptado una visión con enfoque de derechos y ese enfoque no existe sólo en el discurso ni se limita a modificaciones menores. Entendemos que el enfoque de derechos, en efecto, debe transitar hacia la universalidad, la igualdad, la exigibilidad,

la participación efectiva y la integralidad. En ese sentido, están dadas modificaciones sustanciales a programas que permiten pasar del claro razonamiento contenido en la Constitución según las reformas del 2011, que mandatan la participación, a la praxis en todos los programas y en todos los órdenes de gobierno.

Hemos transitado también hacia un esquema de transversalidad en las reglas de operación. Por primera vez en la Comisión Gasto Público-Financiamiento se tomó la decisión de crear reglas transversales que permitan la complementariedad de los programas; es decir, que permitan dar un giro de programas asistenciales a programas con capacidades productivas y que éstos puedan complementarse unos a otros y generar el cumplimiento real de los derechos sociales. El enfoque a partir de los derechos ha sido la base de revisión y de despegue de la política social. Es decir, una política social sustentada en el cumplimiento estricto de lo que mandata la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, para reforzar la coordinación intergubernamental, la secretaria Robles dio instrucciones para iniciar –con la venia de la Secretaría de Hacienda y obviamente con la autorización del presidente de la República– una serie de modificaciones estructurales en muchos de los programas y en algunos de los fondos. Un avance significativo para disponer de instrumentos de coordinación presupuestal entre los órdenes de gobierno fue la modificación a la Ley de Coordinación Fiscal en sus artículos 32, 33, 34 y 35. Con ello se cambió sustancialmente el manejo de uno de los ocho fondos del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación. En este sentido, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) adquiere rasgos sustanciales para la Cruzada: en primer lugar, la Sedesol tiene atribuciones más puntuales sobre la coordinación de este fondo; en segundo lugar, se cambian los componentes de la fórmula de distribución del Ramo 33 para que

aquellos municipios y estados que tengan mayor eficacia en el combate a la pobreza y a la marginación no sean castigados desde el punto de vista presupuestal. Era una contradicción que los municipios y estados que avanzaban resultaran castigados cuando los componentes de la fórmula se actualizaban. Hoy, los municipios y estados que avancen en el mejoramiento de los indicadores serán compensados presupuestalmente. La eficiencia en el gasto, medido por el Inegi y el Coneval, tendrán en la actualización de los componentes un incentivo presupuestal que permita avanzar con mayor celeridad.

Además de este fondo presupuestado con alrededor de 58 000 millones de pesos, tenemos ahora la posibilidad real de que este fondo pueda fungir como base para potencializar con una visión desde lo local, desde los municipios y las entidades federativas, un desarrollo que tome en cuenta las capacidades, y así tener un avance más significativo y acelerado para mover indicadores y, sobre todo, abatir carencias. La posibilidad de potencializar presupuestalmente desde los municipios el FAIS nos da la oportunidad de abrir coinversiones con recursos estatales y federales.

Un ejemplo es la negociación que entabló la secretaria Rosario Robles con la Comisión Federal de Electricidad, con lo que se obtuvo una aportación de aquella parte para este año por un monto de más de 1000 millones de pesos, que se combinará con la aportación del FAIS, del Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias, Ramo 20, y del Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, Ramo 23. Es decir, desde lo local se construye un nuevo esquema de coinversión que potencia la disponibilidad original.

Para el caso que comentamos, con esta inversión conjunta y el convenio que se firmará en los próximos días se podrán construir más de 4200 obras de electrificación en todo el país, que van a incidir sobre un indicador y que, sobre todo, van a contribuir a abatir una carencia. Estas mo-

dificaciones han reforzado la coordinación intersecretarial e intergubernamental.

Se contempla otro elemento fundamental que deberá valorarse en su justa medida en el Programa Nacional México Sin Hambre: la participación comunitaria. Es la base a partir de la cual las localidades, los beneficiarios, generan sus planes de desarrollo comunitario. Estos planes se vinculan a la planeación municipal en términos presupuestales, lo que nos permite tener arriba –y lo digo así– una excelente coordinación intersecretarial con los órdenes de gobierno. La coordinación facilita la eficiencia presupuestal y orientar los recursos hacia las necesidades más sentidas de la población, definidas por la participación comunitaria, así como reconstruir el tejido social y generar capital social

Creemos que es muy importante que en el Programa Nacional México Sin Hambre se impulse con mucha claridad la participación de la sociedad civil organizada. Hoy tenemos el Consejo Nacional de la Cruzada con 32 capítulos, uno en cada una de las entidades federativas; existe una importante participación de la sociedad civil organizada en cada uno de ellos, pero seguramente habrá necesidad de impulsar con mayor celeridad esta alianza estratégica entre gobierno y sociedad civil. Pongo un solo ejemplo: con base en las modificaciones de las reglas de operación hemos firmado un convenio con la Asociación Mexicana de Bancos de Alimentos en el que la Sedesol, a través del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, puede invertir recursos para la creación de bancos de alimentos. Uno de los objetivos de la Cruzada es reducir las pérdidas poscosecha en la distribución y el almacenamiento de alimentos. Hay una gran cantidad de alimentos que desafortunadamente se desperdician en México; hoy, con el apoyo de un grupo de la sociedad civil ya contamos con un indicador que mide ese desperdicio de alimentos, que nos permite impulsar acciones entre la sociedad civil y el gobierno. En el 2014 se van a construir o reforzar 14 bancos de

alimentos. En el 2013 se invirtieron 33 millones de pesos a través del Programa de Empleo Temporal Alimentario para pago de jornales de rescate de alimentos poscosecha. Fueron muchas toneladas de alimentos que se distribuyeron a las localidades a las que atiende la Cruzada.

Un tema fundamental en el que hemos coincidido los participantes de este coloquio, y en el que la secretaria Robles ha sido insistente –no sólo en foros de esta naturaleza, sino en reuniones de gabinete y con los señores gobernadores, en el seno de la Conferencia Nacional de Gobernadores–, es la necesidad de crecimiento económico. Ella ha dicho claramente que todo el esfuerzo institucional para la construcción del Programa Nacional México Sin Hambre en el marco del Programa Nacional de Desarrollo Social debe vincularse al crecimiento económico; el país debe crecer, tiene que haber una redistribución del ingreso a través de la revisión salarial, como se expuso en la sesión plenaria, y una política poblacional muy clara que tenga como consecuencia mayores resultados de crecimiento económico, distribución, ingreso, una política poblacional ordenada y políticas públicas que abatan la carencia alimentaria y la pobreza extrema.

En esta breve exposición he señalado aspectos de lo que se ha hecho en el primer año de la Cruzada y los retos que enfrentamos. Todos estos avances y desafíos se deberán contemplar en la construcción del Programa Nacional México Sin Hambre.

Mario Luis Fuentes Alcalá

Permítanme entrar directamente al comentario. ¿Por qué ha sido tan difícil para la Sedesol y para el nuevo gobierno federal implementar su programa? La explicación, a mi juicio, está en dos documentos que el Coneval ha elaborado y que dan ese sentido estructural. Uno es el “Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2012”, y otro es la “Evaluación estratégica de protección

social en México”, de 2013. En este último se indica claramente lo que está enfrentando el equipo del nuevo gobierno federal en la implementación. La caracterizo citando a Coneval cuando señala que el sistema de protección social es “... un conjunto fragmentado conceptual, institucional y financieramente de ‘subsistemas’ y programas dispersos, entre otros, en los ámbitos de la salud, las pensiones y las acciones dirigidas a mejorar el ingreso de la población. El conjunto de programas implica desigualdades amplias en cobertura y beneficios, genera desincentivos importantes, distorsiona los mercados laborales, y no es claro que tenga sostenibilidad financiera” (p. 21).

En síntesis, nos encontramos con que el gobierno federal operó en 2013 con programas que tienen una cobertura limitada, “el nivel de acceso y la calidad de los programas de protección social es desigual, horizontal y verticalmente” (p. 30). “La coordinación y complementariedad entre entidades y dependencias para entregar beneficios a la población vulnerable y en pobreza es débil. [...] No existen instrumentos eficaces dirigidos a la población vulnerable residente en zonas urbanas” (p. 31). Esto complementa y abunda la dispersión que existe entre los programas sociales.

En ese contexto, la Sedesol cumple la instrucción de construir la Cruzada Nacional Contra el Hambre y el Programa Nacional México Sin Hambre, en torno al cual, obviamente, las primeras discusiones se refieren a si se trata de un programa o de una política integral.

Posteriormente, en octubre de 2013, el Coneval publica el “Diagnóstico del diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre”. Me voy a referir a los puntos que he subrayado, que sin duda conforman el enorme desafío que tiene el gobierno federal, y obviamente la cabeza de sector: la Sedesol. Los hallazgos de acuerdo al documento subrayan, por una parte, que se establecieron diversos acuerdos tanto con empresas como con universidades, pero los objetivos de estos acuerdos son diversos y aún –por lo menos hasta el

momento del informe– no existe información que refiera cómo repercuten en el logro de los objetivos y la modificación de los indicadores.

Por otra parte, en el caso de la coordinación interinstitucional, dice el Diagnóstico, “dada la complejidad operativa y la participación de diversas dependencias, se reconoce la importancia que han tenido actores clave como la Secretaría de Desarrollo Social” (p. 58), en particular los subsecretarios, pero también sostiene que en la medida en que el programa incide en más municipios, puede haber un problema de sustentabilidad operativa. En ese sentido, es importante subrayar la preocupación que el programa manifiesta en términos del modelo operativo.

Hay algunas preguntas de investigación que pongo nuevamente en la mesa, aunque ya han sido tratadas en otras reuniones con la Sedesol en términos de la Comisión Intersecretarial, la Comisión Nacional, el Comité de Expertos y su expresión estatal, los acuerdos estatales y municipales. Las preguntas que este informe buscó enfrentar son: cuáles son los principales procesos operativos y de coordinación para la implementación; cuáles son los actores clave en esos procesos; cuál es el tipo de participación de cada actor en la toma de decisiones; cómo se llevan a cabo las sesiones de estas comisiones y cómo se instrumenta la estrategia, y cómo se efectúa el diálogo entre los distintos actores de los sectores público, privado y social.

En ese sentido subrayo algunos cuestionamientos a veces específicos, digamos administrativos, pero que sin duda hablan del enorme desafío a partir de 2014, con la posibilidad que implica haber integrado el Presupuesto de Egresos de la Federación 2014 y la modificación de las reglas de operación, pues es fundamental ubicar el proceso específico de la Cruzada y el programa objeto de este coloquio con una pregunta mayor: si el reto de lo social implica –y lo señalo a sabiendas de que no está en el Plan Nacional de Desarrollo– la construcción de un sistema nacio-

nal de protección social que cubra a toda la población de una serie de riesgos a lo largo de su ciclo de vida, ¿cómo se confronta esta estructura institucional que se ha implementado, en la construcción de un sistema integral?

En ese sentido, hay algunas cosas muy puntuales que señala el Diagnóstico que vengo comentando, entre sus páginas 53 y 84, donde hace algunas preguntas: ¿Cómo se complementan o cómo se confrontan los comités comunitarios desarrollados por la nueva estrategia con los comités de distinta índole que ya existían en las comunidades, incluso algunos de otros programas? ¿Cómo se ha definido el proceso de corresponsabilidad de los actores a partir de una historia en que la corresponsabilidad se refería a un monto financiero específico que por lo menos se planteaba como participación en los bienes y servicios que se otorgaban? Un subrayado mayor de este informe señala: “En los grupos de trabajo no se observaron todavía mecanismos claros para el tratamiento de temas de corte transversal. Por ejemplo, si bien los documentos incluyen temas como la equidad de género y la sustentabilidad, en la práctica, los grupos de trabajo no parecen estar considerando estas dimensiones para hacerlas operativas de manera homogénea en el diseño de planes de trabajo y programas, lo cual puede explicarse por la ausencia de indicadores específicos en los cuales incidir. Parece ser una tarea pendiente definir la forma en la que dependencias como el Instituto Nacional de las Mujeres o la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales podrían participar en el proceso de toma de decisiones asegurando que todo programa o política que emane de la Cruzada Nacional Contra el Hambre considere de manera integral, consistente y operativa, criterios de equidad de género y sustentabilidad” (p. 68). Es decir, pareciera ser –y sería una de las preguntas– que los planes de trabajo que las comisiones aún tienen que integrar deben concretarse para poder articularlos. Dice el informe: “Todavía no se observa que

haya algún análisis que contemple si los programas de las diferentes secretarías o dependencias se complementan, se duplican o si generan sinergia“ (p. 69).

Otro tema que subraya –y lo tomo porque sin duda es una preocupación que se expresa en el documento– es qué va a pasar cuando la Cruzada se aplique en los 400 municipios seleccionados con la misma intensidad que se ha alcanzado en los pilotos donde se ha trabajado en Guerrero, en la colonia Simón Bolívar de Acapulco y comunidades del municipio Mártir de Cuilapan, en los que hay un problema de sustentabilidad para poder trasladar el proceso de liderazgo que la Sedesol ha articulado a nivel local. En ese sentido, el informe se hace una pregunta: ¿hasta dónde se están considerando y pensando procesos de centralización de la operación de la Cruzada para fortalecer y articular los tres niveles de gobierno? Queda poco claro, por lo menos es una figura *sui generis* de esta administración, la construcción de lo que llaman *padrinos estatales*, con la idea de que los padrinos, que son funcionarios de alto nivel, sean enlaces entre los gobiernos federal y estatal; pero más allá de la figura o el concepto de padrino, de nuevo la pregunta es: ¿cómo se deben institucionalizar estos procesos para que generen realmente una república social con capacidades en todos los niveles de gobierno para articular un sistema de protección social?

El informe también señala y reconoce que cada entidad tiene distintos esquemas, en el caso de Chiapas no se constituyó el Comité Estatal Intersecretarial, se usó el Comité de Planeación para el Desarrollo (Coplade) y se tiene que reconocer, entonces, que la realidad es que en estos últimos 15 o 20 años cada entidad ha construido procesos locales de interlocución. En ese sentido, el informe manifiesta la preocupación de que los comités intersecretariales deberían ser parte de una estrategia para articular un sistema de planeación estatal, municipal, local, y esto implica la aplicación de la Ley de Planeación o plantear estructuras que anuncian la ruptura del sistema

de planeación estatal de los Coplade y se estaría generando una figura operativa, sin duda en el corto plazo, pero que tiene el enorme riesgo de no construir institucionalidad. De hecho, el documento considera un acierto aprovechar la existencia de los espacios de coordinación en los estados, en lugar de duplicar las estructuras mediante la creación de comités intersecretariales. En el caso de Guerrero –lo subrayo porque dice lo que es una realidad–, el proceso de coordinación de actividades a nivel municipal se ha dado hasta ahora entre las autoridades de la Sedesol y los municipios; es la preocupación que el informe pone sobre la mesa.

En el informe se reconoce el papel central de los presidentes municipales y se promueve fortalecer su capacidad técnica para articular todos los procesos. Señala el documento: “Sin embargo, una coordinación en un mayor número de municipios debería de considerar una estructura más descentralizada por la complejidad que representa darle seguimiento puntual a cada municipio” (p. 76). Ésta sería la pregunta para la Sedesol por parte del Comité de Expertos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

En síntesis, en el “Diagnóstico del diseño de la Cruzada Nacional Contra el Hambre” elaborado por el Coneval se expresa preocupación en el capítulo sobre la coordinación interinstitucional e intergubernamental sobre si los instrumentos creados, la Comisión Intersecretarial y sus acuerdos con comisiones, la Comisión Nacional y el Comité de Expertos tienen la capacidad operativa de mantener la misma intensidad en todos los municipios, y si existe una estrategia para fortalecer los niveles locales construyendo estructuras municipales que permitan reconstruir el tejido institucional que, sin duda, es lo que obligó a la Sedesol a entrar directamente al ámbito local. El tema es cómo, mediante qué proceso construir la institucionalidad municipal que hoy está totalmente desbordada.

El mismo Diagnóstico reconoce que por la gran premura para dar resultados fue que se

recogieron estos señalamientos con base en la experiencia de los tres casos que se analizaron. Sin duda ha habido un enorme avance en lo referente a la construcción de infraestructura municipal en términos de resultados, no deo de señalarlo. Aun así sorprende que, a un año de operación y en estas circunstancias se anuncie que la Cruzada ya logró 50% de sus objetivos y alcanza a tres millones de una población objetivo de siete millones. Suena totalmente fuera de explicación y cuestiona qué se entiende por atención, porque los expertos que está trabajando en otra de las mesas de este coloquio saben que ni el hambre se ha reducido, ni los indicadores de desnutrición o sobrepeso, u otros indicadores más del tema, han cambiado. En ese sentido, es importante para nosotros conocer cómo se llegó a esa cifra de avance. Pero más allá de eso, el tema central es el enorme desafío que implica la construcción de una estructura institucional social que permita realmente enfrentar el reto de construir un sistema de protección social para articular lo que enfrentó y sigue enfrentando el gobierno federal a un año de su operación.

Rosario Robles Berlanga

Vale la pena hacer algunos comentarios respecto al diagnóstico de diseño elaborado por Coneval en 2013. Es una evaluación de diseño de la Cruzada, no es una evaluación de campo, no es una evaluación de operación real de la Cruzada, y se hizo en septiembre de 2013. Desde entonces hemos trabajado precisamente para superar muchos de los retos ahí planteados, y para eso llevamos a cabo modificaciones muy importantes desde el punto de vista institucional, que son las que explicó el subsecretario Juan Carlos Lastiri. Abordamos esos desafíos desde que los detectamos, es decir, antes de la publicación de la evaluación que se comenta, porque los fuimos identificando a partir de la operación concreta de la Cruzada.

El primer reto, era la persistencia de una lógica absolutamente sectorial de la política pública y de la administración pública, una lógica que no es transversal y que no está en función de la visión de derechos que hemos tratado de alinear con los indicadores de carencias del Coneval a partir de los cuales se mide la pobreza en México. No solamente el tema del ingreso, sino también los otros siete indicadores que la Ley General de Desarrollo Social establece. Hoy estamos buscando vincular la acción de las diversas secretarías en función de estos indicadores.

En este país, la salud y la educación teóricamente son universales, pero en su evaluación el Coneval nos dice, a partir de los datos recabados por el Inegi, que no es así, que hay millones de mexicanos que no tienen acceso a la salud y que hay millones de mexicanos que padecen un rezago educativo. La educación pública en México está construida universalmente; el problema, entonces, es focalizar para que ese derecho sea de acceso universal; definir quiénes no la están recibiendo, quiénes no tienen acceso al ejercicio de este derecho, y a qué programas les compete abatir esta carencia.

Uno de los grandes desafíos que tenemos en el país, de todos es sabido, es asegurar la eficiencia del gasto derivado del proceso de descentralización, retomar la rectoría del Estado y fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos estatales, sobre todo de las entidades más pobres del país –Oaxaca, Guerrero y Chiapas– para garantizar acceso pleno a los derechos en materia social. Es un tema que rebasa el ámbito federal y por eso tenemos que construir un andamiaje interinstitucional e intergubernamental que abarque los tres niveles de gobierno. El Coneval utiliza como medida de carencia de salud la inscripción al Seguro Popular. Sin embargo, este indicador no refleja si las personas que cuentan con Seguro Popular reciben la atención de un médico y obtienen los medicamentos que necesitan, y en ocasiones las personas que están en

este supuesto señalan no contar con el servicio cuando les preguntan. Eso es totalmente razonable. Otro de los grandes temas es localizar dónde están las deficiencias a nivel territorial para ir ahí, para garantizar el acceso a los derechos. Entonces, hay que focalizar y ése es el esfuerzo que hemos hecho al georreferenciar dónde están las poblaciones con carencias y quién tiene la competencia en esa área.

En la administración pública federal se creía que la Sedesol es la única institución responsable de resolver las carencias en materia social o de garantizar el ejercicio de los derechos. Hemos avanzado para que cada secretaría se responsabilice en dar seguimiento a la carencia más vinculada a su quehacer. Así, por ejemplo, la Secretaría de Educación Pública está atenta al quehacer del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos; además estamos tratando de responsabilizar a los gobiernos estatales porque el problema también tiene que ver con ellos. Se trata de articular todas las políticas públicas en el marco de la descentralización. Dos puntos nodales, dos derechos fundamentales: salud y educación. La descentralización, desde mi punto de vista, ha operado de manera positiva en ciertos aspectos, pero ha debilitado la rectoría del Estado sobre estos dos rubros fundamentales.

El derecho a la alimentación es el otro tema en torno al cual se articula la Cruzada Nacional Contra el Hambre. Por eso plantea una población objetivo de siete millones de mexicanos que padecen pobreza extrema de alimentación. Cruzamos las cifras y definimos la población más vulnerable: la que acumula tres carencias en adelante y además no come bien. A partir de ahí se diseñó la Cruzada. Por eso es muy importante de alguna manera volver a plasmar esto en el Programa Nacional México Sin Hambre y volver a evaluar. En el último periodo, con base en la experiencia, se construyó el andamiaje no sólo en la Comisión Intersecretarial, pues tenemos absoluta claridad de que no podemos sustituir ni el ámbito muni-

cipal ni el trabajo desde abajo. No tenemos los 2400 funcionarios necesarios, uno en cada municipio. Ahora estamos en vías de tenerlos, porque éste es otro de los problemas: se olvidó la política de territorio, ésta no era el eje articulador de la política social. Ahora hemos convertido el territorio en el eje articulador, es ahí donde nos tenemos que vincular para atender la condición de absoluta debilidad institucional de los municipios que están en una mayor condición de pobreza.

Lo veíamos hace unos días en Chiapas; Ocosingo, el municipio que se ubica en el primer lugar de pobreza por el número de habitantes en esta condición –no por el porcentaje de pobreza municipal, sino por el volumen de población–, dispondrá este año de 700 millones de pesos del FAIS. El año pasado la asignación fue de 600 millones de pesos; el anterior, también de 600 millones. Ha tenido grandes cantidades de dinero y sin embargo no ha movido ni un ápice sus indicadores de pobreza. Si no generamos desde abajo y reconstruimos desde el municipio y articulamos ahí mismo, ni la Sedesol ni todo el gobierno federal van a poder suplir la debilidad institucional.

Hay en esto un tema muy importante desde el punto de vista institucional, y tiene que ver con fortalecer a los municipios para que adquieran la capacidad de gestión y se alineen. Por eso promovimos las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, porque la Sedesol había perdido toda la capacidad de incidencia en lo que fue el Ramo 26 y ahora es Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Se han multiplicado en 400% los recursos del FAIS, pero los indicadores sólo han disminuido en un 14%; es decir, hubo una inversión muy grande, pero no había rectoría sobre la aplicación de los recursos, no había un mínimo seguimiento para garantizar que los recursos se invirtieran en infraestructura para abatir carencias, ya fueran de salud, educativas, alimentarias, de vivienda o de servicios en la vivienda.

Ahora alineamos todo el conjunto e implementamos un proceso de capacitación a más de

2400 presidentes municipales y sus equipos para que se corresponsabilicen y busquen que este dinero se aplique en función de los indicadores del Coneval y de acuerdo con un catálogo, no pueden salirse de este marco.

Fuimos de la mano de la Auditoría Superior de la Federación para que les hiciera claras sus responsabilidades. Nosotros les dijimos a los presidentes municipales que vamos a combinar los recursos, y si el municipio invierte parte de su fondo en vivienda, nosotros vamos a aplicar recursos de vivienda federal o electrificación o agua potable. Pero la Auditoría Superior de la Federación les señaló de manera muy clara cuáles son sus obligaciones con el buen uso de los recursos públicos y con la transparencia. No es posible que tengamos este enorme incremento en los recursos de ese fondo y, sin embargo, no hayamos logrado efectos importantes. Todos estos son cambios que no están reflejados en el diagnóstico del Coneval.

Por ejemplo, ¿cómo recuperamos el proceso de planeación desde el municipio?

Primero, con los comités comunitarios, que hoy están recibiendo capacitación y construyendo su plan de desarrollo comunitario. Pero si esos comités no se vinculan a un ejercicio real del recurso, el esfuerzo es estéril; están en posición de vigilar pero no les damos la sustancia para mantenerse. Éste es un punto: ¿cómo vinculamos desde abajo el ejercicio social comunitario con el ejercicio presupuestal y con las prioridades presupuestales?

Segundo, ¿cómo acompañamos a los presidentes municipales en este proceso de planeación? Reestructuramos nuestras delegaciones, estamos en ese proceso porque para la política de ventanilla sólo se necesitan 10 personas, pero para una política de territorio se requiere presencia en cada municipio, y entonces iniciamos un proceso de reclutamiento y selección de jóvenes con un cierto perfil técnico para que acompañen a los presidentes municipales en el proceso de

planeación, en lo que se refiere a la articulación, y luego en los otros temas que planteó el diagnóstico del Coneval.

Al plantear al territorio como eje articulador, además, rompimos la lógica clientelar que había en el uso de los recursos por parte de ciertas organizaciones campesinas. Ahora esas organizaciones tienen que ir a la asamblea de la comunidad, y si realmente cuentan con una base social en la localidad, lograrán incidir en la toma de decisiones. Romper la lógica clientelar es muy difícil desde el punto de vista político y social. Son temas que están ahí y que tenemos que acompañar en un proceso paulatino; por eso digo que la experiencia de un año nos permitió delinear ciertos cambios institucionales que todavía no están reflejados en el diagnóstico del Coneval, y que es importante poner como elementos en el Programa Nacional México Sin Hambre.

En otro punto, no es poca cosa lo que se hizo en términos de reglas de operación para la transversalidad. Todos los programas dentro de la Cruzada Nacional Contra el Hambre durante el primer año concurrían de manera disciplinada, pero no había integración. Ahora las reglas de operación tienen un párrafo sobre transversalidad, que obliga a estar presentes en los municipios seleccionados por la Cruzada y obliga a los programas a atender a la población objetivo de la Cruzada. Además, las reglas de operación plantean que se atiendan de manera preferente a la población de Oportunidades.

¿Cómo llegamos a la cifra de tres millones de mexicanos que hoy comen mejor? A partir de un criterio muy claro: hemos cruzado los padrones –afortunadamente los tenemos– de todas estas estrategias, lo que nos permite identificar duplicidades y definir a dónde llegamos.

Con la tarjeta Sin Hambre estamos abarcando 300 000 familias, que en términos de población se multiplican por cuatro, es decir, 1.2 millones de mexicanos tienen garantizado, cada cierto tiempo, productos básicos que obtienen en la tienda

de Diconsa a través de la tarjeta Sin Hambre. Por otra parte, a esto le agregamos la población beneficiada por la vía del ingreso a través de la transferencia monetaria de Oportunidades en 30 000 localidades a las que nunca antes se había llegado. Tenemos afiliadas en esas localidades a más de 400 000 familias.

Este año vamos a dirigir el incremento de la transferencia monetaria básicamente a zonas urbanas, porque ahí el 60% de la población vive en pobreza y extrema pobreza. Entonces, familias que carecían de ingreso en estas localidades, hoy tienen este recurso que les permite comer mejor.

En otro punto, instrumentamos el Programa de Comedores Comunitarios que nos ha permitido llegar a un volumen de población muy importante en tres estados, e incorporamos en los municipios y en las AGEB (áreas geoestadísticas básicas) de la Cruzada a más de un 1.5 millones de adultos mayores cuyo ingreso es básicamente para alimentos; además, fortalecimos el programa de autoconsumo, ya que hubo un viraje de la producción en este sentido y el apoyo al autoconsumo permitió incorporar como beneficiarios a un número muy importante de productores sociales.

Sumado todo lo anterior, da mucho más de tres millones de personas, pero tal vez en la misma casa conviven el adulto mayor, la señora que tiene la tarjeta Sin Hambre y algún otro beneficiario de los programas. Tenemos la garantía de que por lo menos esos tres millones comen mejor. ¿Están mejor nutridos? No lo sabemos todavía. Apenas estamos empezando, en un esfuerzo sin precedentes, a ver el tema del peso y la talla de los niños y niñas para integrar un indicador muy contundente; pero finalmente en agosto tendremos la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares que realiza el Inegi, y después la correspondiente evaluación del Coneval. Eso nos va a indicar hasta dónde hemos avanzado o no, y si realmente hemos llegado a la población objetivo.

Lo que quiero decir es que sí hay modificaciones institucionales posteriores al diagnóstico de Coneval, que tienen problemas de aplicación porque rompen inercias y lógicas de muchísimos años, pero por lo menos ya están en el papel. Traducir esto a la práctica tiene que ver con construir desde abajo el proceso y que podamos realmente incidir en que lleguen los recursos en materia social a los municipios y se ejerzan en función de los siete indicadores. No me salgo de ahí porque, finalmente, éstas son las carencias que tenemos que abatir, las que están en nuestra competencia.

En cuanto al ingreso, el tema nos rebasa, tiene que ver con el crecimiento económico del país, el empleo, el aumento a los salarios y todo lo que aquí se ha platicado y que compartimos quienes estamos en esta mesa. No es sencillo; si hoy estamos creciendo al 1.3%, tenemos que crecer más. Pero sí hay un esfuerzo en materia de opciones productivas y proyectos productivos que son a fondo perdido, que son los mismos proyectos de la costura, de las gallinas y el negocio de la familia; la gente no come de ese proyecto, se come el proyecto, literalmente se lo come. El problema es cómo construimos, cómo articulamos y volvemos más eficaces todos los recursos que se asignan al apoyo productivo pero que a final de cuentas no dan los resultados esperados. Tenemos que cambiar eso radicalmente.

La Sedesol ha creado el Fondo México Social junto con Nacional Financiera para que por lo menos nuestro Programa Opciones Productivas tenga una lógica muy diferente. Hubieran visto la pelea que dio la dependencia durante la discusión en la Cámara de Diputados del proceso del Presupuesto de Egresos, para que en lugar de asignar este programa a fondo perdido fuera con capital de riesgo, y se perdió. El intento de convertir este fondo en un fondo productivo, fracasó; los diputados decidieron que siga siendo a fondo perdido.

Estamos dando un giro en la forma de trabajo solicitando a las organizaciones campesinas que se organicen productivamente, que hagan su plan de negocios, que integren un gobierno corporativo, que busquen encadenarse productivamente; es pedirles algo que hace tiempo dejaron de hacer. Hay honrosas excepciones que son muy exitosas y con las que estamos trabajando para acreditar que la vía productiva es posible en el medio rural, y que todo este sector de la población puede vivir no solamente del subsidio sino también de sus propias capacidades productivas. A nivel piloto, con muchos problemas, pero está planteado sobre la mesa como uno de los temas de mayor importancia que debemos resolver.

José Luis de la Cruz Gallegos

Iniciaré mi reflexión por un aspecto, quizás dando un paso atrás, preguntando: ¿por qué necesitamos programas de desarrollo social cada vez más ambiciosos que impliquen cada vez una mayor cantidad de recursos, de esfuerzos y ahora de coordinación? Evidentemente es porque algo no está funcionando. Ya se planteó el razonamiento económico, y es resulta obvio que lo que deberíamos preguntarnos es: ¿qué tenemos que resolver para que esta dinámica se frene?

El paso que dio el gobierno federal al reconocer a la pobreza como un problema no es asunto menor, en el sentido de que en el sexenio antepasado esto se negó abiertamente. No es gratuito este reconocimiento, porque por una parte le genera compromisos; por lo demás, lo obliga a crear programas y también a hacer algo que se había dejado de lado: sensibilizar a la función pública y a la sociedad de lo que implica el problema de la pobreza. Finalmente, lo que estamos viendo ahora es cómo vencemos inercias, porque las cosas no están funcionando, es evidente que necesitamos destinar mayores recursos. El punto es que se construyó un marco institucional, una administración pública y un ejercicio de finanzas

públicas que estaba articulado con un objetivo, con una idea distinta al bienestar social. Es más, probablemente ni siquiera con el objetivo de generar crecimiento económico, porque si ése fue el propósito, los datos muestran que se falló.

Detrás de esto se generó una tradición de asistencia social; o sea, el punto es vencer la inercia de asistencia social y, hasta donde yo veo, el problema para lograr la coordinación interinstitucional es que hay una lógica de programa de asistencia social, al menos bajo esta perspectiva que lleva por lo menos 20 o 25 años, a lo largo de los cuales, justamente, se construyó un entramado que ahora tiene que revertirse.

Considero que esto es lo que está generando problemas desde el punto de vista institucional. La propia administración pública en sus tres niveles está educada para trabajar de una cierta forma y eso se tiene que modificar. Esto me lleva a señalar que quizá uno de los primeros aspectos, todavía más abierto, que debe considerar el gobierno federal, es plantear la política de desarrollo social como un objetivo de Estado, como un objetivo del sexenio. No para que se resuelva en este sexenio, porque todos los diagnósticos señalan que no se va a resolver en el corto plazo. Se tiene que generar un proceso de transición en el que todos estemos conscientes de que implica sentar las bases, generar nuevos esquemas y romper con las actuales inercias. Así que tal vez un aspecto necesario para lograr una mejor coordinación es que la política de desarrollo social tiene que convertirse en un objetivo de Estado, declarado por el presidente, porque, nos guste o no, la línea vertical es la que funciona todavía en nuestro país.

En segunda instancia está el desafío que tienen las instituciones para definir cómo se quieren medir. Una tentación que surge es medirnos con los actuales indicadores del Coneval. A mí, lo digo abiertamente, me parece que son muy laxos y aun bajo esos indicadores el problema de la pobreza es grande.

Hay un aspecto sobre la Cruzada que habría que resaltar. Si vemos las evaluaciones de años previos, el problema no parecía ser tan grande, se decía que los programas avanzaban, que daban resultados. Pero los números reflejan que eso no estaba ocurriendo. Entonces, se trata, en alguna medida, de seleccionar bajo qué parámetros se va a medir el gobierno federal. ¿Por qué? Si observamos el indicador de tendencia laboral de la pobreza, lo que arrojan las cifras hasta el tercer trimestre del 2013 es un aumento del número de personas que, a pesar de tener empleo, el ingreso no les alcanza para superar las líneas de bienestar. Al mismo tiempo, es probable que con la iniciativa de la Cruzada los indicadores que atiende mejoren. Entonces, de fondo tendremos que plantearnos: ¿no estamos generando una brecha de presupuesto público que se tendrá que destinar a atender a todos aquellos cuyo ingreso laboral no les permite superar los niveles de pobreza? Cuando veamos cierta eficacia en los programas de gobierno de atención a la pobreza, ¿surgirá la tentación de seguir metiéndoles recursos? El problema es que 60 millones de pobres por ingreso representan un desafío enorme para las finanzas públicas y, evidentemente, para la coordinación.

Se entiende la coyuntura: había que atender a quienes tienen un problema de hambre. El punto es que en el mediano y largo plazos probablemente la lógica deba ser otra. Se debe atender el problema con soluciones de fondo. ¿Por qué lo planteo? Cuando se creó el mecanismo de coordinación, más allá de la atención social se estableció la necesidad de generar procesos productivos para atender necesidades locales, y se buscó involucrar a la comunidad. Entre paréntesis señalo que no es algo nuevo: en el programa Solidaridad se lanzaron comités municipales y locales; eran un elemento central del programa. Así que debemos aprender de lo que ya ocurrió para no cometer el mismo error.

¿Cuál es el desafío al que me refiero y que, me parece, es donde la coordinación puede complicarse más aún? De acuerdo con los Censos Económicos de 2009 realizados por el Inegi, de un universo de 3.7 millones de empresas, 1000 generan el 65% del valor agregado nacional. Hay estados que no tienen a ninguna de esas empresas en su región, lo que implica el problema de ingreso, que a final de cuentas, es el que va a provocar que la gente carezca de un piso firme, que no pueda tener acceso a una buena educación, a un esquema de salud. El problema del ingreso es tal, que 1000 empresas son las que generan la riqueza, y bien o mal, la distribuyen. Las otras casi 3.7 millones de unidades económicas no tienen la capacidad de incidir en la generación de riqueza. El punto es: ¿a qué esquema de proyectos productivos nos referimos cuando hablamos de abatir la pobreza? Se van a encontrar un límite, hay un límite por sector, por región y, evidentemente, por municipio. No es ciencia nuclear, no es difícil inferir que justamente las regiones más pobres son aquellas que se ven descobijadas de esta gran capacidad productiva. En este sentido, me parece que un elemento que puede ayudar a la coordinación es cierta transparencia, al menos en el ámbito oficial, generar sistemas de información que crucen variables municipales de valor agregado, activos fijos, personal ocupado, por sector, por región, por tamaño de empresa, con variables sociales de educación, de seguridad pública – que se ha vuelto todo un tema– y que sobre eso se arme algo.

Si nos preguntamos cómo se elabora el presupuesto, es decir, cuáles son los criterios para su diseño, veremos que es un tema inercial también, de gasto corriente. Si se va a rediseñar la política de desarrollo económico, de desarrollo social, y con ello el Programa Nacional México Sin Hambre, y esto va ser el elemento central de la política de gobierno, tarde o temprano habrá que llegar al diseño del presupuesto de

una manera más profunda. La coordinación va a implicar números, sistemas de información con los cuales se puedan emitir directrices y, lo que es más delicado –pero si no se asume, va a ser difícil mejorar–, realizar evaluaciones. El propósito es poder decir en qué vamos bien y también exponernos a saber en qué vamos mal, en una fotografía más detallada que quizá nos permita incluso evaluar a los evaluadores. Coincido con lo que aquí se ha dicho: es complicado evaluar la Cruzada en este momento; tenemos datos municipales sobre esta problemática pero no tenemos una información municipal disponible para poderla cruzar; será necesario hacer muestreos específicos para estar en condiciones de efectuar una evaluación correcta.

Me parece entender por qué al echarse a andar se generaron fricciones de coordinación; pero considero que es interesante, incluso relevante, dar un paso atrás, redefinirlo como una política estratégica, como una estrategia de Estado; generar los mecanismos, sistemas de información y de análisis económico, de seguridad social, educativos, etcétera, y que el presupuesto quede amarrado a resultados. No hay que perder de vista que nos regimos por un modelo económico que ha fragmentado al país por región y por sector, y tanto la Cruzada Nacional Contra el Hambre como el Programa Nacional México Sin Hambre van a contracorriente porque tienen que atender lo que está fallando en el modelo. Para lograr una política integral se tiene que dar ese paso atrás; de otra manera, un crecimiento del 1% sin lugar a dudas seguirá frenando los alcances de los programas de desarrollo social; cualquier evento climatológico los golpea en su línea de flotación.

La política de desarrollo social bajo estos elementos sí puede lograr una mejor coordinación. Se tienen que crear nuevos entramados institucionales porque, de otra forma, el esfuerzo para vencer las inercias se va a llevar todo el sexenio.

Roberto Fernández Sepúlveda

*Director de Concertación con Actores Sociales
del Instituto Nacional de Desarrollo Social*

Nada más me gustaría reforzar la importancia histórica que tiene el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y los últimos cambios respectivos en la legislación del país, ya que con esto se responderá muy pronto a muchas de las preguntas de esta reunión sobre cómo se va lograr la coordinación intergubernamental, como alguna vez fue, pero mucho más reforzada con la descentralización y la operación de los recursos.

Fernando A. Cortés Cáceres

*Académico del Centro de Estudios Sociológicos de
El Colegio de México*

Quiero plantear un par de ideas. La primera se refiere a la medición. Se habla de los siete millones y se dice que si la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2014 demuestra que son ocho millones, entonces falló la Cruzada o falló el Programa. Eso no es cierto, porque los siete millones señalados en el 2012 como población objetivo pueden ser los mismos que vemos en 2014. Porque en el ínterin el cambio económico podría haber hecho crecer la población en la intersección de la línea alimentaria; habrá que tener cuidado, no es tan evidente la medida.

También se dice que una condición necesaria para el éxito es el crecimiento de la economía. Yo estaría de acuerdo, siempre que el producto del crecimiento se redistribuyera progresivamente. Porque puede ocurrir que haya crecimiento pero aumente la desigualdad, y que el incremento se lo apropien los sectores más ricos. Hay que tener cuidado en el planteamiento; la relación entre crecimiento y disminución de la pobreza no es tan simple, pues interviene la desigualdad.

El segundo comentario se refiere a que la participación social es componente de todas las estructuras, en todos los niveles. El Comité de Expertos asesora arriba, como instancia académica, como sociedad civil organizada, es participación social. Y también hay participación en la base, a través de los consejos comunitarios y de las asambleas. La pregunta es si realmente vamos a lograr canalizar toda la información que viene desde abajo. Por un lado me pregunto si la gente en las localidades, en los consejos, tiene la formación y la información suficientes sobre la actuación pública para participar; en primer lugar porque es una condición mínima; segundo, los afectados o derechohabientes –no me gusta la palabra beneficiario porque da la idea de que se está dando un beneficio, y no que es un derecho que debe ejercer– dan su opinión, hacen sugerencias, proponen alternativas, y se abre una fase de diálogo entre el gobierno y los ciudadanos, que es un segundo nivel de participación, no se trata sólo de tener información sino de, además, entrar al diálogo; y el tercero es el trabajo en común, saber si hay gestión compartida, si se toman las decisiones conjuntamente, si se ejecutan de manera compartida por los miembros de la colectividad o no, es un tercer nivel de participación.

Cuando hablamos de participación social mezclamos estos tres niveles, y creo que dados los niveles existentes en el territorio nacional, se deben dar todo tipo de combinaciones de las dimensiones de la participación. Si lográramos la participación en la gestión, en este tercer nivel, podríamos por fin construir ciudadanía, personas capaces de demandar los derechos que saben que les pertenecen. Eso, sin duda, reforzaría la cohesión social, el capital social, y haría que el país avanzará más homogéneamente. Es un subproducto que no he escuchado que se plantee, uno de los productos debería ser la construcción de ciudadanía.

Clara Jusidman Rapoport

Presidenta honoraria de Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A.C.

Al escuchar sobre lo que se está tratando de hacer me parece que no se centra en arrojar claridad sobre los obstáculos que impiden el efectivo combate a la pobreza y los problemas del hambre. Corrupción, una corrupción brutal en el nivel municipal. Una arquitectura institucional municipal que está absolutamente rebasada; tres años de gestión con estructuras de trabajo muy débiles en los municipios. Una política salarial sostenida que sigue siendo inequitativa. Cuando el presidente Luiz Inácio Lula da Silva inició el Programa Hambre Cero en Brasil, lo primero que hizo fue revisar la política salarial. La política salarial es una muy mala señal sobre el valor del trabajo, sobre la efectividad del valor del trabajo y lo que representa para los seres humanos. Lo anterior se complementa con una bajísima tasa de crecimiento de la economía y una destrucción sistemática del empleo como mecanismo de acceso al ingreso.

En este contexto, mi impresión es que lo que hemos estado haciendo mucho tiempo ha sido darle la vuelta a los obstáculos. Yo diría que las actividades productivas centradas en las empresas pequeñas, desde la crisis de los ochenta, no sirven para sentar las bases de una generación real de oportunidades de ingreso y de trabajo para la gente. Mi impresión es que hay mucho gasto enfocado a la pobreza extrema sin atender los contextos. Hay cifras, hay signos, la lucha por la política salarial lleva años y el salario mínimo de hoy es equivalente a la cuarta parte del ingreso de 1976; hoy, cuatro personas tienen que trabajar para alcanzar el salario que tenía una sola persona en 1976. El efecto nocivo que esto genera en la sociedad del país es terrible. Hay una destrucción del entorno familiar porque la gente ya no sabe qué demonios hacer para poder sobrevivir, entonces dejan el trabajo

productivo, con las consecuencias que tenemos a la vista.

Se ha ido generando una dinámica que nos tiene en esta situación. Entonces, digo que por lo menos debemos tener claridad: señores, si queremos entrar en directo a abordar el problema del hambre, tenemos que despojarnos de los obstáculos que impiden resolver ese problema. El problema del hambre se resuelve dándole valor a lo que la gente hace trabajando, asegurando un ingreso digno, y que el control de precios no sea la única política vigente. Eso que se decía acerca de que el salario debe equivaler al precio de los alimentos básicos, por el amor de Dios, es la teoría que tuvo detenido el salario por muchos años. Hoy el impacto del salario en el valor del producto es cada vez menos, se ha ido cayendo.

Entonces, me parece que le damos vueltas. Veo proyectos a los que les falta interrelación, horizontalidad, y una serie de programas distintos, que tienen un problema de administración pública fortísimo. Esto es materia de análisis: cómo se coordina la vida interinstitucional para atender programas completos, que demandan coordinaciones sectoriales.

Es un problema para el que creo no tenemos respuestas. Hemos hecho pruebas por todos lados. Yo trabajé el programa de empleo hace 30 o 40 años, el programa de alimentación, y siempre se topa uno con el problema de cómo coordinar a los distintos sectores gubernamentales para que trabajen, por lo menos ahora en el territorio, de manera distinta. La experiencia es esencial y resulta difícil si no se dispone de un gerente que administre, que obligue y pueda imponer sanciones para quien no cumpla las normas, y que además sea alguien que le dé consistencia a lo que quiere la gente, que busque solución a los problemas sin que tengan que intervenir otros niveles de gobierno. No le veo otra solución.

Janette Góngora Soberanes

Coordinadora de la Maestría en Planeación y Desarrollo de la Educación de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco

Diré solamente que hay diversos esquemas de evaluación, y ya no hablo más de evaluación porque creo que estamos evaluando más sobre los propios programas que en términos de evaluaciones propositivas.

Creo que habría que hablar más de estudios o de investigaciones en términos de academia. Uno que tiene que ver con un aspecto que acaba de tocar la secretaria Rosario Robles, es sobre el tema de la descentralización de la educación y de la salud a partir de los años noventa. No tenemos realmente una evaluación de impacto social de estos procesos de descentralización. Vinculado a ello habría que ver la cuestión de diseño institucional, la articulación entre la Sedesol y el resto de las secretarías; parece que esa articulación no se logra y crea un déficit considerable.

El segundo punto: me parece que hay que hacer una investigación en torno al paradigma dominante de que a mayor empleo menor pobreza y a mayor nivel educativo menor pobreza. Creo que existen segmentos de la población que no están operando en esa lógica; incluso, si analizamos por perfiles de edad de la población, no se está dando así. Sí hay un tema vinculado al salario y necesariamente se tiene que abordar desde esta perspectiva: si el mayor empleo no va acompañado con mejores salarios, no nos lleva necesariamente a disminuir la pobreza.

Rosario Robles Berlanga

Sobre el punto que trató Clara Jusidman, quiero decir que es importante la reflexión que se hace desde la academia. Sobre el tema de los precios de los alimentos, no hay duda de que hay aumento salarial; creo que lo que trataba de decir Gonzalo Hernández Licona es que ha ido aumentado un

poco, pero es mayor el incremento del precio de los alimentos. Entonces, todo el esfuerzo que hagamos en la Cruzada Nacional Contra el Hambre se viene abajo. ¿Qué tenemos que hacer desde el punto de vista de gobierno federal? Las secretarías de Hacienda y de Economía tendrán su propio papel, pero desde Desarrollo Social, instrumentos como Liconsa y otros, ¿qué podemos hacer para incidir en esta tendencia? Se los dejo como una de las muchas preguntas que les tenemos a ustedes que están dedicados a la investigación; nos ayudarán mucho si en el muy corto plazo podemos responderlas. No quiero regresar a la vieja Conasupo, ni a los precios de garantía ni a nada de eso...

Rolando Cordera Campos

Coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México

Pero a la nueva sí...

Rosario Robles Berlanga

... a la nueva sí. Cómo una red de abasto social finalmente puede tener un carácter de referencia o regulador hasta cierto punto. Creo que eso es algo importante que podríamos platicar en su momento.

MESA 2. Salud y nutrición

Ponentes:

Mtro. Eriko Flores Pérez

Director general de Seguimiento de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano de la Secretaría de Desarrollo Social

Dr. Mauricio Hernández Ávila

Director general del Instituto Nacional de Salud Pública

Dr. Abelardo Ávila Curiel

Coordinador general del Programa Integral de Apoyo a la Nutrición y el Neurodesarrollo Infantil en la Zona Mazahua del Estado de México e integrante del Comité de Expertos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre

Comentaristas:

Dra. Oliva López Arellano

Coordinadora del Doctorado en Ciencias en Salud Colectiva de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco

Dr. José Alberto Rivera Márquez

Coordinador de la Especialización y Maestría en Medicina Social de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco

Moderadora:

Dra. Teresa Shamah Levy

Jefa del Departamento de Vigilancia de la Nutrición del Centro de Investigación en Nutrición y Salud del Instituto Nacional de Salud Pública e integrante del Comité de Expertos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre

Teresa Shamah Levy

Nuestro país vive una de las principales epidemias de salud pública de todos los tiempos, que consiste en el sobrepeso, la obesidad y los padecimientos relacionados con éstos, como la diabetes, la hipertensión y las enfermedades cardiovasculares. Esta epidemia ha permeado progresivamente en las diferentes capas de la sociedad. Datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición del 2012 (Ensanut 2012), que son los últimos con los que contamos, señalan que el 71.3% de la población adulta en México padece sobrepeso u obesidad. Esto significa que hemos transitado aceleradamente del polo de la desnutrición –sin aún haberla erradicado– al polo del sobrepeso y la obesidad, y ambos extremos se han ubicado en el panorama de la mala nutrición en México. Lo anterior se suma a que cerca del 30% de la población, según datos de la misma Ensanut 2012, presenta inseguridad alimentaria moderada y severa. De ahí la importancia de incluir una mesa sobre salud y nutrición en este coloquio.

El propósito de esta reunión es elaborar un documento técnico que contenga una visión estratégica que vaya más allá de las formulaciones genéricas y las buenas intenciones que toda política social reivindica. Creemos que la riqueza de este coloquio se incrementará con el diálogo y el debate posterior a las mesas programadas para que entre todos construyamos el Programa Nacional México Sin Hambre.

Antes de entrar a la primera presentación quiero señalar algunos temas generales que se me antojaría escuchar en este debate: cómo se han considerado en la planeación del Programa Nacional México Sin Hambre las modificaciones estructurales para la erradicación de la pobreza –que es la base, teniendo como punto de partida un piso de ingreso que le dé solvencia a la población– y la garantía de un empleo digno. Asimismo, el papel del Estado como eje rector y

la gobernanza, considerando la vinculación intersecretarial y la coordinación interinstitucional; cómo se da la coordinación con los tres órdenes de gobierno y la participación social en el territorio.

En el papel todo eso suena muy bien, pero ¿cuál es la base? Involucrar al municipio y a la población es un reto; el desarrollo social se dará en la medida en que se generen estrategias locales con participación de la gente; el cómo ser *acertivos* –con “c” de acertar– en la selección de la derechohabencia en los programas; cuáles son los indicadores propositivos y medibles para evaluar los cambios en la salud y la nutrición vinculados a un sistema de monitoreo y seguimiento. Asimismo, si se ha considerado utilizar, sobre todo en el ámbito de la nutrición, la multiplicación de las buenas prácticas, de los programas o experiencias exitosas.

Eriko Flores Pérez

Me enfocaré fundamentalmente al tema de la política pública. Trataré de exponer brevemente algunos rasgos de lo que ha sido la construcción de la política de desarrollo social de nuestro país y lo que ha significado de manera paralela la construcción de una política alimentaria y de salud. Con estos elementos pretendo mostrar cuál es la coyuntura de cambio institucional en la que nos encontramos, y dar respuesta a los planteamientos que la doctora Teresa Shamah nos ha propuesto.

Nos encontramos en una etapa de profunda transformación de la realidad social, pero también de profunda transformación de las instituciones que desde el Estado permiten responder a estos cambios sociales. La política de desarrollo social se ha construido en nuestro país prácticamente a partir de los postulados de la Constitución de 1917. El artículo 4º de la Constitución es un marco fundamental, pues señala los derechos sociales a la alimentación, a la educación, a la sa-

lud, a la vivienda, al disfrute de un ambiente sano, al trabajo y a la seguridad social. Baste decir que de 1917 hasta la década de los cuarenta el Estado se enfocó a desarrollar las bases institucionales de atención de los fenómenos sociales, con un modelo sustentado fundamentalmente en la condición de asistencia (figura 1).

Fue apenas en 1977 cuando se puso en práctica la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, más conocida por sus siglas Coplamar. Esta aproximación permitió identificar a las zonas de mayor marginación, fundamentalmente rural, e implementar instrumentos de política pública para articular las acciones de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), de producción, almacenamiento, distribución y comercialización de alimentos, así como las políticas de salud. Es importante referir esto porque la tarea que se desarrolló a finales de la década de los setenta con IMSS-Coplamar marcó de manera muy puntual las siguientes etapas del desarrollo social.

Hacia finales de los años ochenta se creó el Programa Nacional de Solidaridad y se le dio un enfoque distinto a la intervención del Estado. En 1992, como recordarán algunos de ustedes, se creó la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y en 1996 se inició una profunda reflexión sobre la asignación de recursos a las entidades federa-

tivas y a los municipios, fundamentalmente sobre el papel que tenía el Ramo 26 (Desarrollo social y productivo en regiones de pobreza), como instrumento para transferir recursos. Un año después se creó el Ramo 33 para la asignación de un fondo de aportación para la infraestructura social.

Entre las décadas de los cuarenta y los setenta el enfoque fundamental de las políticas públicas fue la atención del fenómeno de la marginación. Se atendieron la zonas marginales que crecían alrededor de los principales centros de población, los llamados *cinturones de marginación*. La estrategia fue dotarlos de servicios públicos: redes de drenaje y agua potable, así como electrificación. De manera paralela se aplicó un modelo de salud basado en la prevención: el modelo de atención primaria a la salud, con el desarrollo posterior de las unidades de segundo nivel y de las unidades y hospitales de especialidad.

A partir de los años setenta y hasta los años noventa –como decía antes– el enfoque cambió radicalmente hacia el combate a la pobreza. Entonces, se consideró que la pobreza era la carencia de ingreso suficiente para satisfacer las necesidades básicas. Así, el enfoque de política pública se fue transformando para poner el énfasis en los recursos que requerían las familias para adquirir una canasta básica. Recordemos que fue en este periodo cuando, desde el punto de vista de la metodología, se desarrolló la propuesta de medir con respecto al valor de una canasta básica y a partir de ahí determinar la política de salarios, la política de ingreso y la política de transferencia. Es lo que señalaron Rolando Cordera y Clara Jusidman en la sesión plenaria.

Los dos enfoques, marginación y pobreza, llevaban al Estado a dos maneras de intervenir mediante las políticas públicas. En la década de los noventa el *boom* de las causas sociales –si me permiten expresarlo de esta manera–, el abordaje de temas que prevalecían en la sociedad pero que no se habían expuesto con toda claridad, y el surgimiento de una conciencia ciudadana mucho

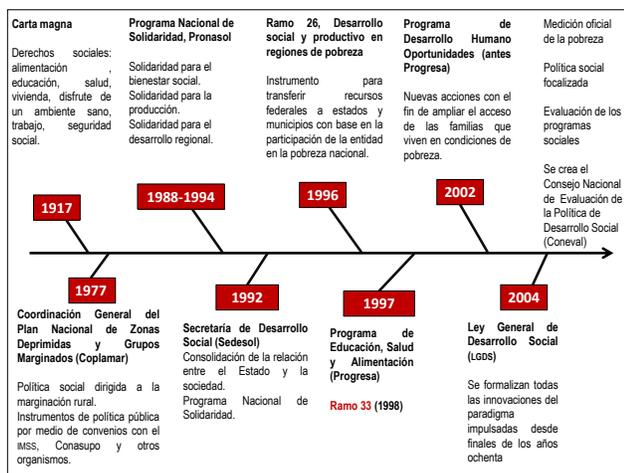


Figura 1

más activa motivó la transformación hacia un enfoque de exclusión. En esa década apareció con mucho mayor fuerza el tema de promoción de los derechos de las personas con discapacidad, así como el de la equidad de género y las causas de los grupos indígenas; precisamente, en 1994 fue el surgimiento del conflicto en Chiapas. La coyuntura que se vivió en la década de los noventa obligó al Estado a adoptar los enfoques sustantivos de marginación, pobreza y exclusión, como los tres grandes ejes para el diseño de las políticas públicas.

Sin embargo, apenas en 1997 el Estado impulsa una política integral: el Programa de Educación, Salud y Alimentación, conocido como Progresá, que giró alrededor de tres ejes: educación, salud y alimentación. Se identificaba desde entonces que sin estos elementos –alimentación, salud y educación– las capacidades de las personas no podrían desarrollarse. En ese momento ocurrió también un cambio sustancial en la perspectiva: se pasó de un enfoque de derechohabiente a un enfoque de beneficiario. Es una primera etapa muy importante porque el ciudadano se convierte en beneficiario de la transferencia condicionada directa, del apoyo de los subsidios gubernamentales. En particular, Progresá permite avanzar en la focalización, la ubicación de las personas con mayor carencia por ingresos y, por lo tanto, de no ejercicio de sus derechos de salud, alimentación y educación. Esta perspectiva ha privado hasta de hoy, cuando nos encontramos en una etapa de cambio.

¿Qué pasaba mientras tanto en materia de alimentación? En 1965 se había creado la Conasupo, cuyo propósito fue asegurar el abasto y los precios justos a los productores del campo, a través de los precios de garantía. La Conasupo fue un elemento sustantivo porque permitió desarrollar la producción, el almacenamiento y la comercialización orientados desde la perspectiva del Estado; en ese sentido, fue muy importante (figura 2). Sin embargo, al inicio de la década de los setenta,

en congruencia con el enfoque que se centraba en el ingreso, y con las crisis económicas que vivía México, se consideró subsidiar el consumo. Se hicieron compras reguladoras de maíz y frijol, y se creó Leche Industrializada Conasupo (Liconsa). La política de subsidio al consumo implicó no elevar los salarios pero subsidiar los precios, lo que constituyó una etapa de transición del Estado mexicano.

En un periodo de fuertes crisis económicas, pero también de una política de gran intervención del Estado en materia de subsidio, esta visión llevó a crear el Sistema Alimentario Mexicano. Por un lado se concebía el papel asistencialista del Estado a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), que identificaba grupos vulnerables, no así en pobreza alimentaria o carencia alimentaria; y por otro lado, los subsidios permitían, junto con la Conasupo, crear un sistema de articulación entre producción, abasto, distribución y consumo. En la década de los ochenta y a principios de los años noventa, con el Progresá, se empezó a vivir un cambio sustancial. La Conasupo entró en crisis por el enorme costo financiero que significaba para el Estado. La óptica cambió en ese momento; hay que recordar lo dicho por el doctor Rolando Cordera: el país se abrió, comenzó a *desregularse*, había que pagar la deuda. Se modificó su condición macroeco-

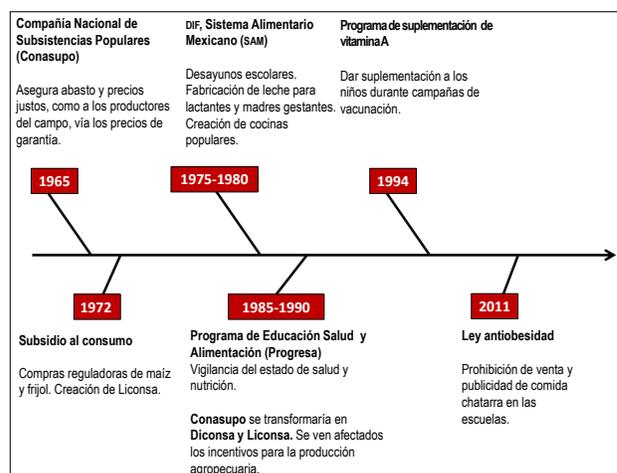


Figura 2

nómica y esto obligó a señalar a Diconsa, desde ese momento, como la empresa encargada de cumplir las tareas de la Conasupo en lo referido a almacenamiento y distribución de productos en zonas marginales, fundamentalmente rurales, así como las funciones de Liconsa de proveer leche.

Se inició entonces una etapa más empresarial, más gerencial, en la que estas dos instancias cumplieron ese papel, pero se rompió uno de los conceptos fundamentales del sistema alimentario mexicano, que permitía mantener una estrecha comunicación y vinculación mediante la compra de productos de los productores locales. En esa época vimos cómo los productores de leche, por ejemplo, tiraban su producto por inconformidades con el subsidio; fuimos testigos del inicio de una transformación importante en este sentido.

Sin embargo, fue apenas en el 2011, quizá a finales del 2010, cuando se aplicó un enfoque mucho más específico para comprender la problemática de la desnutrición y la obesidad en la perspectiva de un asunto mayor de salud pública para el Estado mexicano. En la figura 3 se muestra la evolución a través de distintos modelos de seguridad social. Una primera fase de la seguridad social en México se caracteriza por el enfoque pensionista, con una cobertura ocupacional. Los sistemas de seguridad social son el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Los destinatarios son los trabajadores; se trata de una prestación media y el financiamiento se da a través de la contribución. El requisito es ser un empleado contribuyente, el principio es la solidaridad y el efecto, la manutención. Este enfoque se agotó. Los modelos de seguridad social se encuentran en profunda revisión porque hay una incapacidad financiera para sustentarlos.

La segunda es la fase asistencialista, que tiene una cobertura marginal. Los destinatarios son los pobres o los beneficiarios de los programas; la prestación es limitada porque se da a través de un financiamiento fiscal, transferencias condicio-

nadas directas. Los requisitos exigen probar que la persona requiere el apoyo, no es el ejercicio de un derecho sino la prueba de que existe una necesidad. El principio es la asistencia y el efecto, la contención. Esto permite aseverar que hasta el momento la política de desarrollo social que se ha construido en nuestro país es compensatoria de las desigualdades del mercado, no corre, entonces, a la misma velocidad que la política económica y por lo tanto no puede hacer efectivos los derechos sociales y, entre ellos, la alimentación. La política social cumple un papel compensatorio de las desigualdades, que solamente a través de la medición de la pobreza ubica dónde están los deciles de menor ingreso y busca dirigir la política pública hacia ahí.

Estamos en un momento de cambio de los fenómenos sociales, pero también de cambio institucional; hoy entramos a una etapa de cambio de paradigma que está bajo nuestra responsabilidad, El aspecto fundamental es que el enfoque ya no será pensionista ni asistencialista, sino redistributivo y con una perspectiva de derechos sociales. De esta manera, pretendemos que la cobertura sea universal, que los destinatarios sean los ciudadanos, que la prestación sea extensa, que el financiamiento sea fiscal pero con requisitos de ciudadanía, principios de justicia social y de redistribución. En este contexto se insertarán



Figura 3

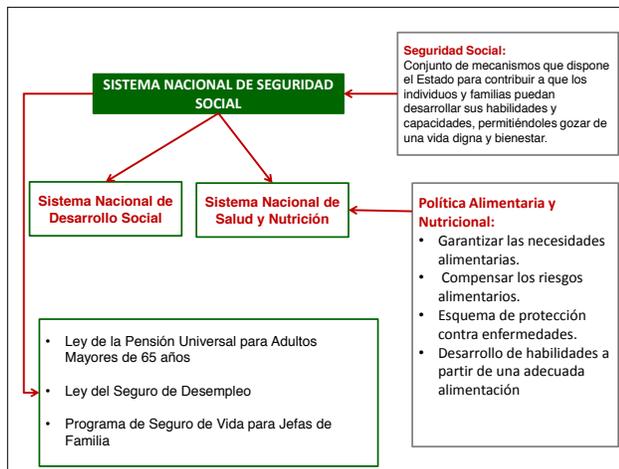


Figura 4

el Sistema Nacional de Seguridad Social y el Sistema Nacional de Salud y Nutrición.

Un sistema nacional de seguridad social tiene que dotar de contenido al concepto de seguridad social con un enfoque no pensionista, no asistencialista; un enfoque de derechos (figura 4). Hay una propuesta que dejaré para discutir más adelante: si un sistema nacional de salud y nutrición debe pasar por la construcción de una política alimentaria y nutricional, la cual ya se ha tratado en el Foro Nacional para la Construcción de la Política Alimentaria y Nutricional y uno de sus destacados miembros, Abelardo Ávila, nos ha dado testimonio en varias ocasiones. Los elementos mínimos de tal política serán garantizar las necesidades alimentarias, compensar riesgos alimentarios, elaborar un esquema de protección y control de enfermedades, y desarrollo de habilidades a partir de una alimentación adecuada.

La política de desarrollo social se va a construir a partir de varios elementos: desarrollo de economías locales, prevención y atención, hábitos de nutrición y consumo, y medición (figura 5).

Para terminar, necesitamos cambiar el enfoque de atención del Estado hacia la pobreza, marginación y exclusión, a un enfoque de atención de la desigualdad social. Necesitamos reducir las brechas de desigualdad que existen entre regiones,

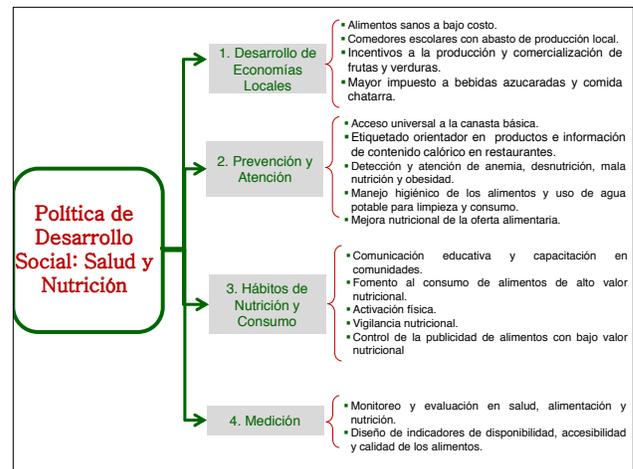


Figura 5

estados, municipios y grupos sociales. La política pública, fundamentalmente la de desarrollo social, no puede ser una política única, tiene que ser diferenciada en estos rubros, pero también por grupos de edad y, en este sentido, la política alimentaria, de nutrición y de salud atiende un componente específico.

Teresa Shamah Levy

Sin duda de repente me entusiasma; no sé si están incluyendo ya o pensando en incluir, un sistema nacional de salud y nutrición como base de la política de desarrollo social. Eso será parte de la discusión y nos da una base de lo que ha sucedido con los programas y cómo hemos ido trascendiendo.

Mauricio Hernández Ávila

La salud tiene un lugar importante dentro de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. Me parece que aún no se ha hecho suficiente énfasis sobre ese aspecto y no se le reconoce lo suficiente. Incluso se podría decir que la Cruzada bien pudo ser resultado de una iniciativa de salud, porque atiende un problema no sólo de desarrollo social, sino un problema de salud muy importante. En el inciso b de la figura 1 se comprueba esta afirmación.

Diseño de la Cruzada Nacional Contra el Hambre

- a) Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación.
- b) Eliminar la desnutrición infantil aguda y crónica y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.**
- c) Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
- d) Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
- e) Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

Figura 1

En el área de salud pública se reconoce y cada vez se acepta más la compleja relación que hay entre la alimentación adecuada durante las primeras etapas de la vida –y también después, a lo largo de la vida– y la capacidad de trabajo y desarrollo productivo; es decir, la capacidad para crear riqueza (figura 2). Ahora sabemos también que la nutrición en las primeras etapas de la vida parece programar los riesgos de salud que un individuo tendrá en las etapas subsecuentes. Esto viene una vez más a consolidar la hipótesis de que la pobreza y la salud se alían en un círculo perverso –el llamado *ciclo de la pobreza*–, con el cual las personas que viven en la pobreza quedan inmersas en la pobreza crónica.

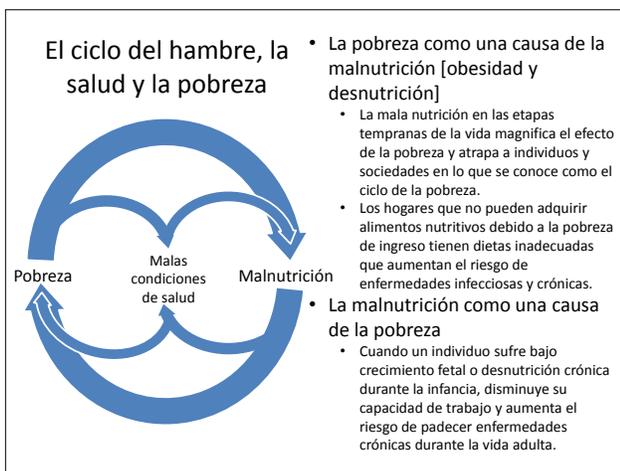


Figura 2

Hemos avanzado también en el reconocimiento de las causas de la desnutrición (figura 3). Por un lado están las que hemos llamado causas básicas, y después de oír al doctor Rolando Cordera podemos decir que una muy importante es el modelo económico que hemos elegido como país en desarrollo. También concurren causas sociopolíticas, las inequidades, la falta de acceso y la justicia social, que nos llevan a la falta de capital humano.

Hay, asimismo, causas subyacentes, más cercanas, en las que también hemos trabajado; incluyen la pobreza de ingreso, el desempleo, el autoempleo, las condiciones en el hogar. Éstas, a su vez, se manifiestan en inseguridad alimentaria, así como en los cuidados inadecuados en el hogar, las adicciones y la violencia, entre otras; a ello hay que agregar el ambiente insalubre y las barreras de acceso a los sistemas de salud.

Ese conjunto finalmente conduce a las causas inmediatas, que son, por un lado, una dieta inadecuada, y por otro, la enfermedad. Esto va a generar desnutrición y tiene consecuencias tanto inmediatas –como el incremento en la mortalidad– como de largo plazo –como la disminución de la productividad, desventajas laborales y las enfermedades crónicas–. Dichas consecuencias cierran el ciclo de pobreza crónica.

Desde el área de salud pública hemos trabajado para promover las acciones que impulsen un

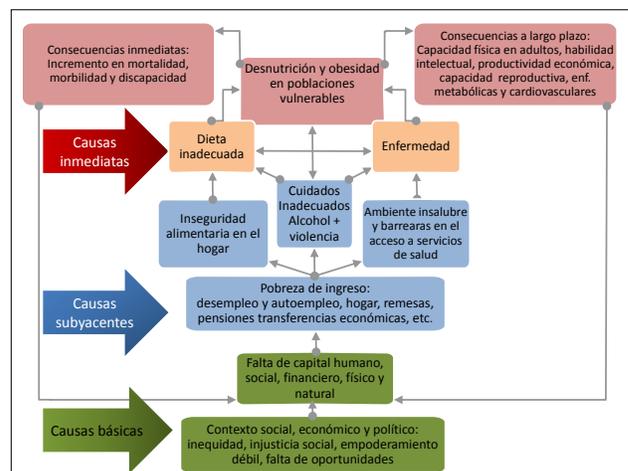


Figura 3

movimiento de determinantes sociales. Lo que escuchamos en la argumentación de Clara Jusidman, sobre los derechos sociales es otra fuerza que se suma a este cambio.

En el sector salud podemos distinguir dos partes (figura 4). Una es la que todos conocemos cuando por desgracia nos enfermamos; son los servicios personales, curativos; en ellos se va del 80 al 85% del esfuerzo financiero. Pero hay otra parte que tiene una enorme importancia a pesar de que no recibe el mismo reconocimiento, salvo en el discurso, cuando decimos que hay que ver el aspecto preventivo y promocional de la salud. Decimos eso pero no inclinamos la cartera hacia esto, sino que la dejamos en los servicios curativos. Me refiero al área de servicios a la comunidad.

Ahí se inscriben los servicios de promoción de la salud que opera directamente la Secretaría de Salud. Incluye los servicios de protección de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, y los servicios de prevención y diagnóstico temprano y de vacunación, que también opera la Secretaría de Salud. Hay, además, esfuerzos de comunicación educativa o *marketing* social, y se espera que con ese conjunto exista una regulación sanitaria efectiva que proteja a los mexicanos. Mi argumento es que esta parte no se ve reflejada dentro de la Cruzada, a pesar de que es extraordinariamente importante, porque cuando falla la promoción o la protección, las consecuencias son mayores en los municipios de alta marginación. Si recordamos dónde hubo epidemia de cólera, veremos que fue en los municipios muy pobres, porque no había una regulación efectiva en ese aspecto.

Fuera del sector salud están todas las acciones intersectoriales de promoción de la salud. La Cruzada es claramente un ejemplo de acción intersectorial que va a producir un efecto muy importante de salud si todos nos ponemos de acuerdo y nos alineamos.

En la figura 4 hay algunos ejemplos: el Acuerdo Nacional de Salud Alimentaria, que mencionaba

Eriko Flores; la política alimentaria que se concreta en Diconsa y Liconsa (Diconsa cuenta ahora con una política para distribuir alimentos más sanos e informar a los consumidores); una política fiscal saludable con impuestos al tabaco y al refresco, que permiten ganar salud, son ejemplo de lo que hemos llamado salud en todas las políticas. El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia se inserta en la promoción de la salud porque el deporte y la cultura que previenen la violencia también ayudan a ganar salud. A esto se suman los acuerdos multilaterales relacionados con la salud.

El área que corresponde a servicios no personales de salud (parte inferior del segmento verde de la figura) tiene una enorme relevancia, y desde mi punto de vista no está bien reflejada como una contribución del sector salud a la Cruzada. Su importancia reside en que es ahí donde podemos prevenir las enfermedades que van a reducir la capacidad de los niños y a generar la pobreza crónica. No pretendemos restarle crédito a los servicios curativos, que tienen suma importancia para atender enfermedades crónicas como diabetes o hipertensión, o bien enfermedades infecciosas como dengue, tuberculosis o cólera o enfermedades respiratorias. Pero los servicios de promoción, protección y prevención son esenciales, sobre todo para la población en condicio-

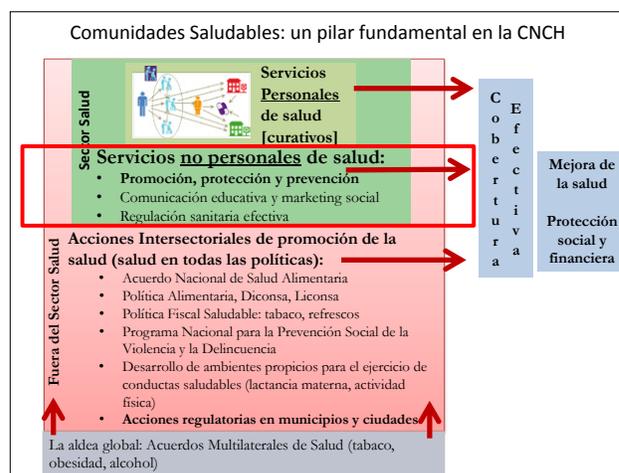


Figura 4

nes de pobreza, porque justo en esos sectores se magnifica el impacto de las enfermedades. Entonces, queremos incidir en los tres niveles que se detallan en la figura.

En cuanto a las causas básicas, al Sector Salud le corresponde poco; más bien, se requiere incidir sobre el modelo económico. Pero podemos adoptar un enfoque de derechos humanos como expuso la doctora Clara Jusidman, garantizar el derecho y hacerlo patente a los funcionarios públicos, eso es muy importante.

Con respecto a las causas subyacentes, podemos incidir sobre la promoción de la salud, la prevención, el acceso a alimentos sanos, la actividad física y las mejoras de condición de vivienda y ambiente. Lo que se ganaría en salud con agua potable es muchísimo. El sector gasta en vacunas, como la del rotavirus, unos 200 millones de pesos al año. Si eso lo invirtiéramos en proveer agua potable, abatiríamos al rotavirus y muchas enfermedades más. Entonces, habría que priorizar las acciones.

En el renglón de las causas inmediatas podemos hablar de la evaluación efectiva y vigilar el acceso a los servicios personales de salud de calidad, porque se mencionaba la mortalidad materna en las zonas donde opera el programa Oportunidades, las familias beneficiarias del programa acuden durante su embarazo por lo menos siete

u ocho veces al médico y aun así no hemos logrado disminuir la mortalidad materna; podemos suponer, entonces, que el servicio que se otorga no ha de ser muy bueno, necesitamos hacer que ese servicio sea de calidad y que se rindan cuentas, ahí tendría que haber más comunicación entre los sectores (figura 5).

En la figura 6 vemos las funciones asignadas a la Secretaría de Salud dentro de la Cruzada. El hecho de plantear el diseño del Programa Nacional México Sin Hambre es una gran oportunidad, pero podemos ver que entre las acciones previstas (con letra negra en la parte superior de la figura 6) están las de otorgar el Seguro Popular, dar acceso real a los servicios de salud, dotar de medicinas y disponibilidad de un médico; sin embargo no incluye la promoción de la salud, no existe ese concepto. ¿Qué sería lo deseable? Que en los municipios fortaleciéramos explícitamente la promoción de la salud y las actividades de protección y prevención. Que garantizáramos que el abastecimiento de agua potable de los municipios seleccionados sea de calidad, y en los casos en los que no lo es, les demos los elementos para una cloración adecuada. Con estas medidas nos ahorraríamos los brotes de cólera, que además hacen ver mal a México en el ámbito internacional. También podemos hablar de mejor cobertura de vacunación, de mejor acceso a alimentos,

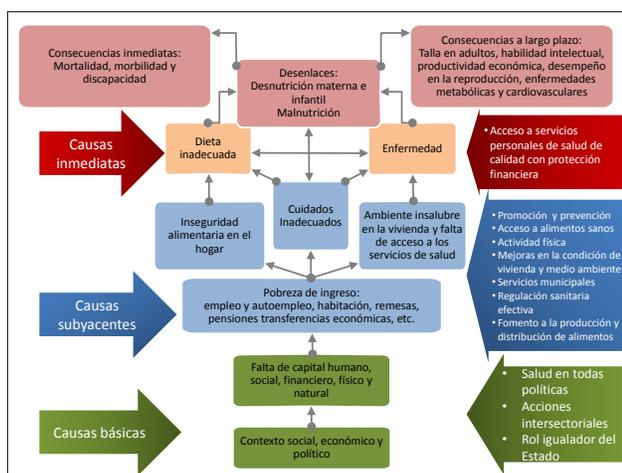


Figura 5

Sector Salud en la Cruzada Contra el Hambre		
Indicador	Acciones que impactan al indicador	Dependencias que inciden
Carencia por acceso a los servicios de salud. 50.6% (3.8 millones de personas).	<ul style="list-style-type: none"> Otorgar derecho al Seguro Popular. Dar acceso real a servicios de salud. Dotación de medicinas y disponibilidad de un médico. Fortalecer Promoción de la salud y actividades de prevención y protección Atacar frontalmente las enfermedades y riesgos del rezago (salud reproductiva y enfermedades infecciosas) y las emergentes: alcohol, violencia, obesidad y enfermedades crónicas 	SALUD SEDENA
Carencia por acceso a la alimentación. (7.4 millones que contestaron afirmativamente más de dos preguntas).	<ul style="list-style-type: none"> Promoción y prevención Acceso a alimentos sanos Actividad física Mejoras en la condición de vivienda y medio ambiente Servicios municipales Regulación sanitaria efectiva Fomento a la producción y distribución de alimentos Salud en todas políticas Acciones intersectoriales Rol igualador del Estado Apoyo al mejoramiento de producción agropecuaria de la propia población objetivo. Disminución del desperdicio y merma de alimentos. Mejorar el abasto y la disponibilidad de alimentos. Atender especialmente la desnutrición de niños de 0 a 5 años, mujeres embarazadas y madres lactantes. Promover el alfabetismo nutricional, acceso a alimentos sanos y la lactancia materna 	SEP SALUD LICONSA DICONSA DIF SAGARPA SEDATU

Figura 6

así como de la prevención de la violencia y de las adicciones; el alcohol es un problema muy serio en las comunidades en pobreza extrema y se asocia con la violencia.

Podríamos proponer que en los municipios que cubre la Cruzada se ataquen frontalmente las enfermedades y los riesgos del rezago, atender la salud reproductiva, llevar a las comunidades los anticonceptivos que ya existen, y que pueden cubrirse en el Seguro Popular para que los adolescentes de estas comunidades tengan un ejercicio pleno de sus derechos reproductivos, con más seguridad y sin la preocupación por el bono poblacional. Podemos atacar frontalmente las enfermedades emergentes, trabajar sobre el problema del alcoholismo y la prevención de violencia, la obesidad y las enfermedades crónicas.

Finalmente al sector salud se le incluye en el tratamiento de la carencia por acceso a la alimentación, y en este tema podríamos promover de manera muy importante el alfabetismo nutricional. No hay guías mexicanas de alimentación, no existen, podríamos empezar a elaborar nuestras propias guías alimentarias y promocionar la lactancia materna porque somos el país que tiene los peores indicadores sobre lactancia materna en la región.

Para terminar, proponemos algunas acciones. Una es actuar sobre el liderazgo y la gobernanza; para esto se requiere voluntad política y que se elabore un programa de acción específico para dar seguimiento al Programa Nacional México Sin Hambre, con el compromiso del sector e indicadores claros de cumplimiento. Si no se cuenta con un programa de acción va a ser muy difícil la rendición de cuentas, y eso es voluntad política.

En el rubro del financiamiento tendría que asignarse presupuesto para las acciones personales y no personales de salud y contar con recursos para disminuir barreras estructurales.

En cuanto al área de servicios de salud, mejorar la eficiencia de los servicios que se otorgan a

través de Oportunidades y trabajar sobre la verificación de las normas oficiales en cuanto a la cloración y la inocuidad de alimentos. Nunca revisamos los mercados, pero las diarreas afectan por igual a los pobres que a los ricos, aunque para los pobres el costo es mucho mayor. Entonces, habría que hacer una mejor verificación para garantizar salud.

En el área de la fuerza de trabajo necesitamos generar incentivos y modelos para fortalecer la presencia institucional en zonas de pobreza. En otros campos, generar un sistema de información que nos permita monitorear la inequidad y cómo ésta se va a reducir como parte del Programa Nacional México Sin Hambre, lo que no significa atacar sólo el hambre sino la grandísima inequidad que hay en nuestro país.

Finalmente, trabajar con presupuesto para medicamentos y tecnologías, disponer de vacunas; contar, por ejemplo, con pabellones impregnados con insecticida para evitar el dengue en las familias, evitar la enfermedad de Chagas. Existe la tecnología, pero no la usamos. Además, disponer de anticonceptivos modernos para que las jóvenes puedan usar un anticonceptivo de depósito que las proteja durante tres o cuatro años y que opten por la maternidad cuando ellas lo deseen, entre otras medidas (figura 7).

Termino con un último mensaje, que se muestra en la figura 8. Este programa es intersectorial.

Un abordaje sistémico para reducir impulsar la Cruzada Nacional Contra el Hambre en el Sector Salud	
Liderazgo y gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> • Voluntad política: programa de acción específico para el seguimiento al PNMSH con compromisos del sector, indicadores claros de cumplimiento y mecanismos de verificación.
Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuestos asignados para acciones personales y no personales salud. Por ejemplo, verificación de NOM, campañas. • Presupuesto para disminuir barreras estructurales.
Servicios de Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar eficiencia de servicios a población Oportunidades y beneficiaria del al PNMSH. • Verificar cumplimiento de NOM : cloración, inocuidad de alimentos. • Ampliar y mejorar intervenciones para gastos catastróficos.
Fuerza de trabajo de la salud	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivos y modelos para fortalecer la presencia de personal médico y de enfermería en las zonas de pobreza.
Información	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de información para verificar avance de las metas en el sector salud. • Medición inequidades.
Medicamentos y tecnologías	<ul style="list-style-type: none"> • Vacunas, pabellones, anticonceptivos modernos, medicamentos básicos, etc.

Figura 7

PNMSH: una acción intersectorial

- Visión política compartida: liderazgo del más alto nivel. Visión, objetivos y logros comunes para todos
- Autoridad coordinadora suprasecretarial.
- Responsabilizar a una nueva entidad coordinadora.
- Soporte legal para las acciones.
- Alineación sectorial para llevar a cabo acciones simultáneas. Las metas deben estar alineadas, ya que se complementan y son interdependientes.
- Recursos financieros etiquetados para la política.
- Evaluación basada en evidencia: evaluación del progreso y la comunicación del éxito a la sociedad son muy importantes.

Figura 8

De acuerdo con mi experiencia, la intersectorialidad nos cuesta mucho trabajo en el país. Me dio mucho gusto que el coordinador de asesores de Oportunidades entienda que esto es un reto y creo que es importante que se enfoque con una coordinación suprasecretarial para que todos podamos trabajar en torno a un objetivo común.

Teresa Shamah Levy

Sin duda, la vinculación interinstitucional e intersecretarial es todo un reto. Algunos de nosotros nos hemos dado a la tarea de leer el Programa Sectorial de Salud 2013-2018. Tal vez lo leí demasiado rápido, pero no vi su vinculación con el Programa Nacional México Sin Hambre ni con la Cruzada Nacional Contra el Hambre, y tampoco con las acciones para la estrategia de prevención de la desnutrición. ¿Cómo está eso en Salud? Quizá hay que ver qué pasa con las otras secretarías. Es uno de los retos que tal vez nos puedan explicar los funcionarios.

Abelardo Ávila Curiel

Los informes oficiales son siempre extraordinariamente triunfalistas. Los departamentos de comunicación social y evaluación se ven obligados a hacerlo así; sufrirían graves consecuencias si



Albián.

El 12 de noviembre de 2010 falleció a los 4 años de edad Albián G. niño tzeltal, en el hospital de Altamirano, Chiapas, por desnutrición aguda severa, Kwashiorkor, a pesar de su atención urgente e intensiva en dicho centro hospitalario. Su padre, Alberto, lo había llevado, tal vez demasiado tarde, desde su distante comunidad de Santiago Pojkol, del municipio de Chilón, Chiapas. Durante tres meses "se fue hinchando" primero de las piernas y luego "de todo el cuerpo".

Figura 1

dijeran que las cosas no se están haciendo bien. Sin embargo, hay información –a continuación se verá su magnitud– que no se enfrenta y mucho menos se conoce.

En la figura 1 aparece Albián un día antes de morir en un hospital de Altamirano, Chiapas. Albián era un niño tzeltal de cuatro años de edad, de la comunidad de Santiago Pojkol, en el municipio de Chilón. Llegó al centro hospitalario con kwashiorkor. Albián era beneficiario del programa Oportunidades y del Seguro Popular; recibía transferencias económicas y la papilla; formaba parte de la población beneficiaria y estaba considerado en los programas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Si estuviera vivo, seguramente le hubieran entregado la tarjeta Sin Hambre y estaría entre los tres millones de mexicanos que ya mejoraron su acceso a la alimentación. Entonces, en teoría estaría en el indicador de beneficiarios, pero la realidad es que no pudimos hacer nada para evitar que Albián falleciera en esas condiciones.

A quien si pudimos ayudar fue a Edgar (figura 2), un niño maya del municipio de Sotuta, Yucatán, que entró en agonía 50 días antes de cumplir los tres años de edad. Ante esta situación, le hablamos al entonces secretario de Salud del estado y le mandamos ésta y otras fotografías más de Edgar. La respuesta de este funcionario fue la

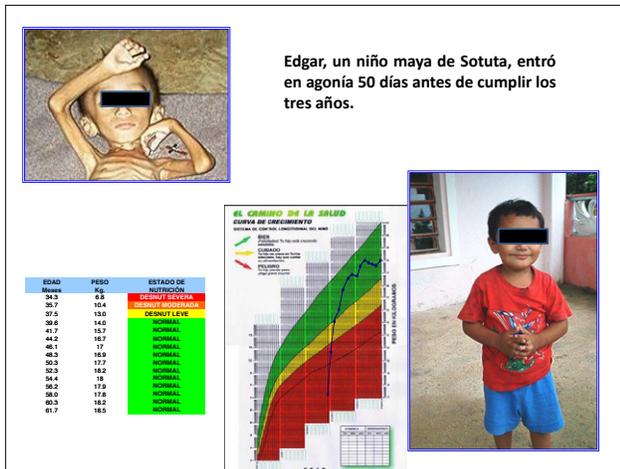


Figura 2

siguiente: "Ya mejor ni le muevan, déjenlo morir, sean piadosos". Obviamente no se dejó morir a Edgar y con la participación de las organizaciones no gubernamentales que tienen programas con el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (INCMNSZ), logramos su total recuperación. Hoy, Edgar es un niño pleno, estudioso, en desarrollo. Lo mismo ocurrió con Citlali, que era una muñequita de trapo, sin ninguna reacción, que no respondía a los estímulos debido a que tenía una desnutrición gravísima. En el Hospital para el Niño Mexiquense el pediatra le dijo a la madre de Citlali: "Señora, ya déjela morir". Eso no ocurrió: en la actualidad Citlali vive, se ha recuperado y es una niña feliz (figuras 3 y 4).



Figura 3



Figura 4

¿Cuántos niños están en esas condiciones de desnutrición en México?, ¿cuántos mueren por esa causa? Si se toman menos de dos desviaciones estándar o el excedente de menos una desviación estándar –el 16% en una curva de distribución normal– respecto de la media de la población de referencia, en función de si es *desnutrición de alto riesgo por bajo peso*, *desnutrición por bajo peso* o *desnutrición por talla baja* estaríamos hablando de que en México hay entre 1.3 y 2.7 millones de niños desnutridos. Muchos de ellos pueden morir y no pasa nada (figura 5). Tan no pasa nada que si se compara el excedente de la mortalidad infantil en México con las tasas de países como Costa Rica o Chile, se observará que

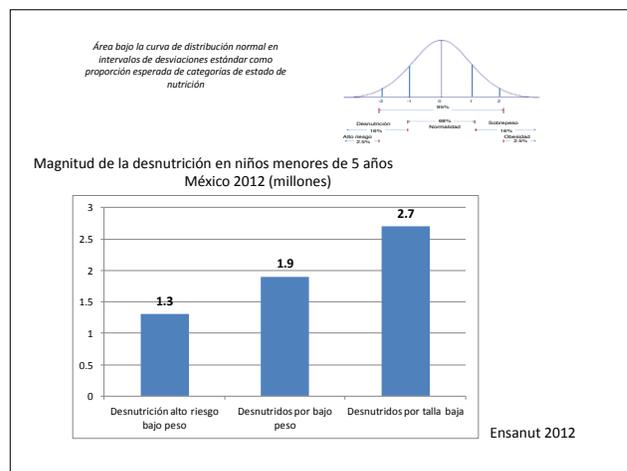


Figura 5

Año	México		Costa Rica		México	
	Población 0-4	Defunciones Observadas	TMMs	Defunciones Esperadas	Defunciones Observadas	Diferencia Observ-Esp
1980	9,181,344	73	134,048	33	60,597	73,451
1981	9,282,727	70	130,329	32	58,481	71,848
1982	9,384,111	67	126,598	30	56,305	70,293
1983	9,485,494	65	122,553	29	54,067	68,485
1984	9,586,878	62	118,494	27	51,769	66,725
1985	9,688,261	59	114,321	26	49,410	64,911
1986	9,789,644	56	110,036	24	46,990	63,045
1987	9,891,028	53	105,636	23	44,510	61,127
1988	9,992,411	51	101,123	21	41,968	59,155
1989	10,093,795	48	96,497	20	39,366	57,131
1990	10,195,178	45	91,757	18	36,703	55,054
1991	10,296,562	43	88,394	18	36,053	52,741
1992	10,406,747	41	85,752	17	35,383	50,369
1993	10,512,531	39	82,628	17	34,691	47,937
1994	10,618,316	37	79,425	16	33,979	45,446
1995	10,724,100	36	76,141	16	33,245	42,896
1996	10,829,884	34	71,946	15	32,119	39,827
1997	10,935,668	32	67,765	15	30,997	36,768
1998	10,670,734	30	63,598	14	29,878	33,720
1999	10,652,946	28	59,443	14	28,763	30,680
2000	10,635,157	26	55,303	13	27,651	27,651
2001	10,624,474	25	52,697	13	27,199	25,498
2002	10,613,790	24	50,097	13	26,747	23,350
2003	10,603,107	22	47,502	12	26,296	21,206
2004	10,592,423	21	44,912	12	25,846	19,066
2005	10,581,740	20	42,327	12	25,396	16,931
2006	10,571,056	20	41,227	12	24,313	16,914
2007	10,560,373	19	40,129	11	23,233	16,897
2008	10,549,689	18	37,979	11	23,209	14,770
2009	10,539,006	17	35,833	11	23,186	12,647
2010	10,528,322	16	33,691	11	23,163	10,528
Total	2,408,481				1,111,611	1,296,870

Comparación de las defunciones observadas en menores de 5 años en México, y las esperadas de acuerdo con la tasa de mortalidad en menores de 5 años de Costa Rica. 1980-2010.

Diferencia
1,296,970

Figura 6

con esta política pública en los últimos 30 años han fallecido 1.3 millones de niños; entre ellos, Albián (figura 6).

A lo largo de esos años se han puesto en práctica un sinnúmero de programas, todos ellos exitosos, todos ellos han reivindicado que representan la política y la respuesta del Estado para solucionar los graves problemas de desigualdad (figura 7).

¿Cómo se pueden contrastar esas dos partes, es decir, la intención del Estado y sus capacidades reales para atender los problemas y la demanda social? Esto se tiene que construir más allá del discurso, más allá de las declaraciones o más allá de la crítica a las instituciones por su ineficiencia. Se tiene que construir a partir de la capacidad



Figura 7

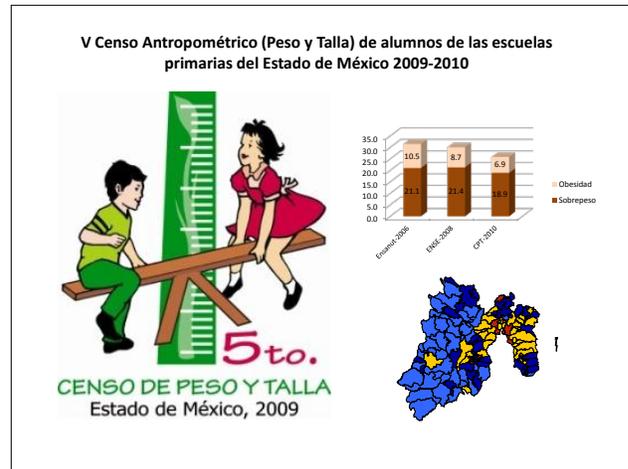


Figura 8

que se tiene desde el Estado para enfrentar racionalmente estos problemas.

A la par del gravísimo problema de desnutrición, que amerita una cruzada nacional contra el hambre, tenemos un preocupante problema de obesidad. Esta situación se pudo identificar con claridad en el Estado de México, donde hicimos tanto las encuestas rurales como el censo de peso y talla de todos los niños que cursan la educación primaria (figura 8). Ahí nos dimos cuenta de dónde están los niños desnutridos y dónde los niños obesos. Para nuestra sorpresa, resulta que en el Estado de México los preescolares desnutridos se ubican al lado de los escolares obesos. En este ejercicio estadístico contabilizamos a 150 000 niños desnutridos y a más de 600 000 niños con sobrepeso y obesidad (figura 9).

En el Estado de México pesamos y medimos a 1.7 millones de niños. Esto se pudo hacer gracias a que se contó con todas las capacidades de la administración estatal. Pero este trabajo se debería haber llevado a cabo en todo el ámbito nacional, con todas las capacidades del Estado; no se hizo por la sencilla razón de que un funcionario decidió que no se hiciera, no hubo ni la visión ni la misión. Lo mismo que ocurre con el hecho de que no se haya elaborado la ley reglamentaria del derecho a la alimentación: quienes están obligados a hacer esa ley piensan que no

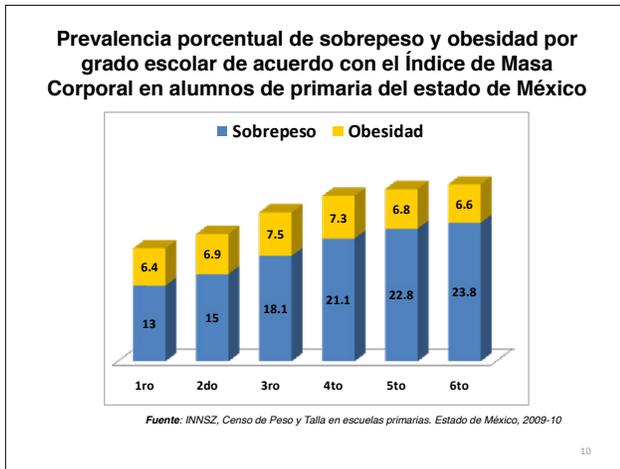


Figura 9

se necesita. Pero ahí están esos niños gorditos, que son abundantes consumidores de alimentos chatarra; la mayoría de ellos reciben transferencias económicas condicionadas, que en lugar de invertir las en el desarrollo de sus capacidades, las gastan en satisfacer patrones de consumo que dañan su salud. Cuando analizamos a esa población escolar que vive ya con obesidad y sobrepeso, encontramos que los niños son obesos desde edades tan tempranas como los seis, siete años de edad. Cuando concluyen la educación primaria sufren de hipertensión arterial (figura 10) e hiperinsulinismo, y presentan un franco síndrome metabólico (figura 11). A la larga esta situación le va a costar muy caro al país porque cuando esa

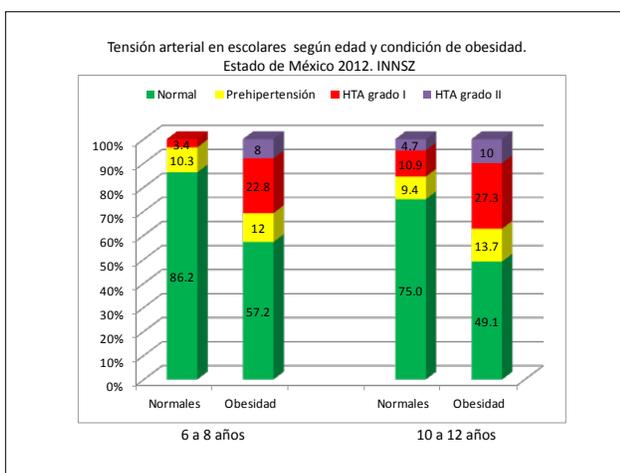


Figura 10

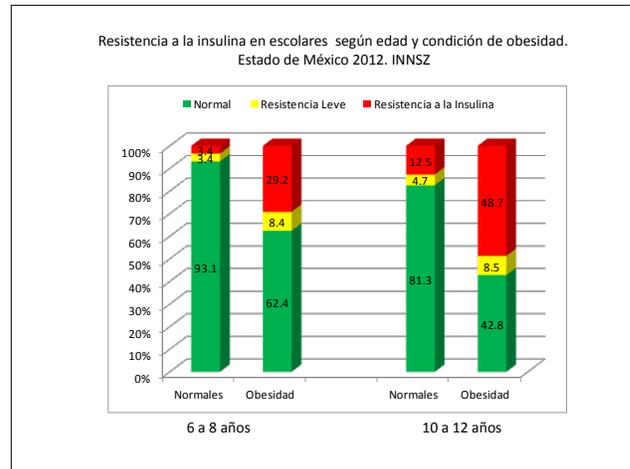


Figura 11

población llegue a la edad productiva no tendrá la capacidad de trabajar y demandará servicios de salud muy costosos.

¿Qué debemos hacer? Debemos generar sistemas de vigilancia epidemiológica, basados en las capacidades reales del Estado, donde la voluntad política, pero sobre todo la visión política, la visión estratégica, el proyecto de nación, sean lo más importante. Tenemos que garantizar el derecho a la alimentación y a lo largo de todo el sistema alimentario realizar un conjunto de acciones que se requieren para garantizar plenamente la salud (figura 12).

En la figura 13 se muestra un mapa mental con enfoque de derechos; ahí aparece todo un con-

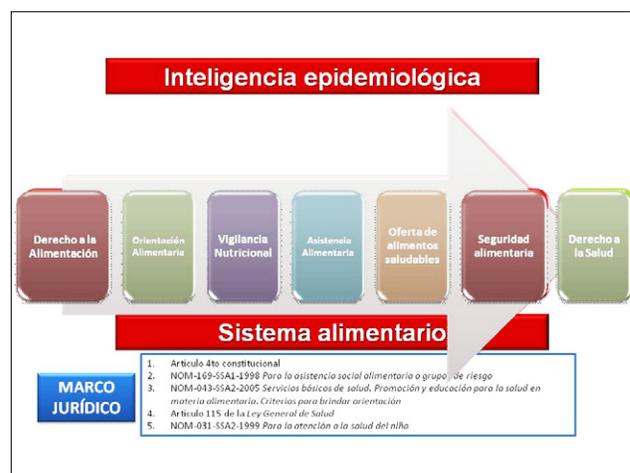


Figura 12

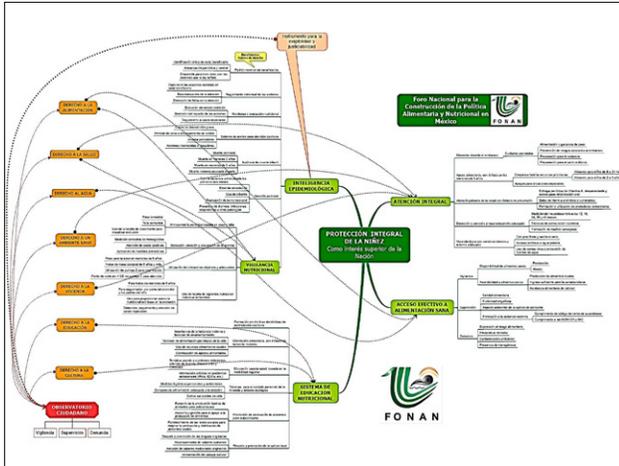


Figura 13

junto de acciones que se tienen que articular para que los programas de este tipo sean efectivos.

Gracias a la tecnología es posible georreferenciar todas las localidades. Por ejemplo, se puede ver lo que hemos hecho en el marco de la Cruzada Nacional Contra el Hambre en la zona mazahua, la cual era, por cierto, el área con mayor densidad de desnutrición en el país hace escasos 15 años.

En la figura 14 se observa la ubicación de la zona mazahua y ahí se pueden georreferenciar sus localidades con seguimiento nutricional (figura 15). Tal es el caso del municipio de San José del Rincón, que ha tenido un seguimiento nutricional a través del programa Un Kilo de Ayuda, el Consejo Nacional de Fomento Educativo, los

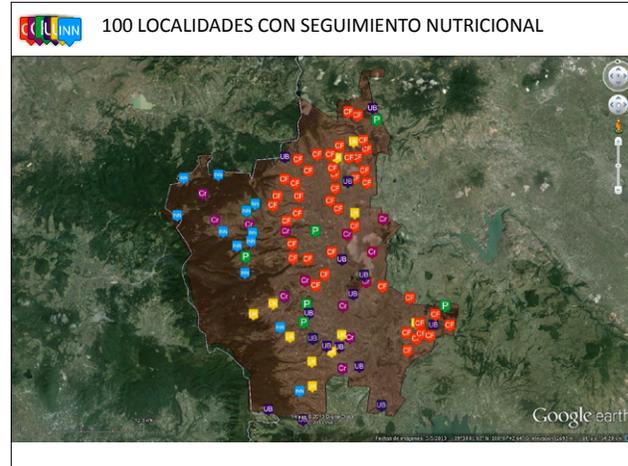


Figura 15

Centros de Atención y Vigilancia Nutricional, el DIF, el INCMNSZ y el Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA). De esta manera, es posible tener registrados a todos los niños en un sistema de información que permite hacer el seguimiento de la condición de los menores. Por ejemplo, se sabe que todos son beneficiarios del programa Oportunidades (figura 16), pero esas transferencias económicas se están traduciendo en obesidad, que después les va a traer graves consecuencias; pasan de la desnutrición, de los primeros años, a la obesidad. Pero no sólo reciben subsidios de Oportunidades, sino también son beneficiarios de la Canasta Mexiquense (figura 17). Hay también 23 tiendas Diconsa en la



Figura 14



Figura 16

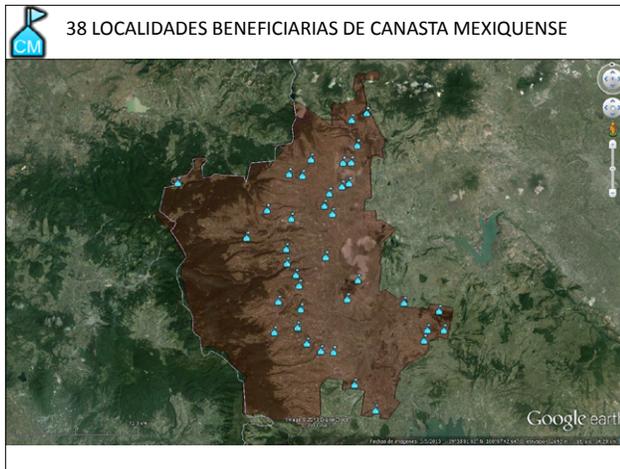


Figura 17

zona (figura 18); hasta tiempos muy recientes, estas tiendas vendían refrescos, sopas instantáneas, hasta cigarrillos. Constitúan un comercio que realmente no representaba un ahorro importante para los consumidores.

Asimismo, en esta zona mazahua está presente el Programa de Apoyo Alimentario (figura 19). Hay, además, localidades con programas para la producción de alimentos (figura 20) y algunas cuentan con el apoyo del PESA (figura 21).

En resumen, casi todas las localidades reciben algún tipo de apoyo (figura 22). Sin embargo, hasta antes de que diera inicio el sistema de vigilancia, la situación de la población era extraordinariamente mala.

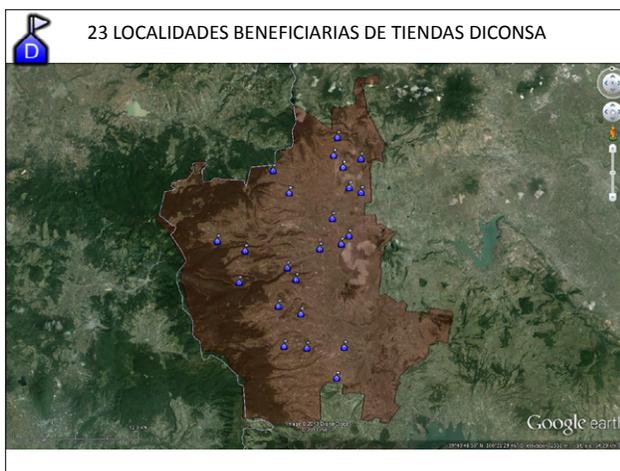


Figura 18

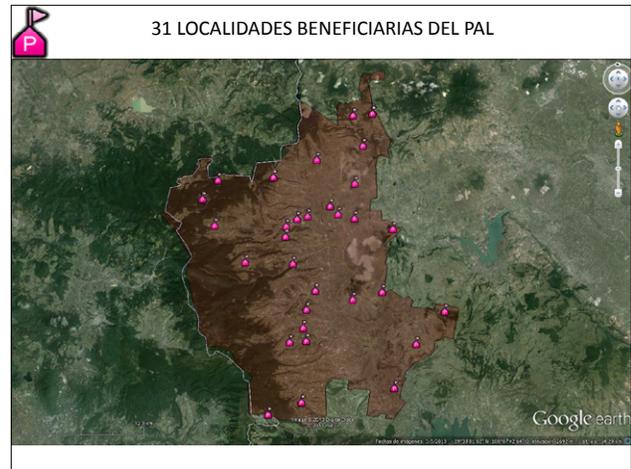


Figura 19

Voy a presentarles ahora el empleo que hacemos de la tecnología en estas comunidades para su vigilancia y evaluación de los programas. Con el uso de Google Earth podemos ubicar geográficamente, en el marco de la Cruzada y la alianza interinstitucional con el municipio, a la mayoría de los niños, y mediante los archivos KMZ y la base de datos SQL contar con información sobre ellos. Este esfuerzo lo coordina la Universidad Intercultural del Estado de México.

Por ejemplo, con Google Earth y la base de datos se puede saber cuál es la evolución mensual o bimestral de Juanito García, de tres años de edad, cuál es su ganancia de peso o su condición de desnutrición, a qué distancia de su casa está la

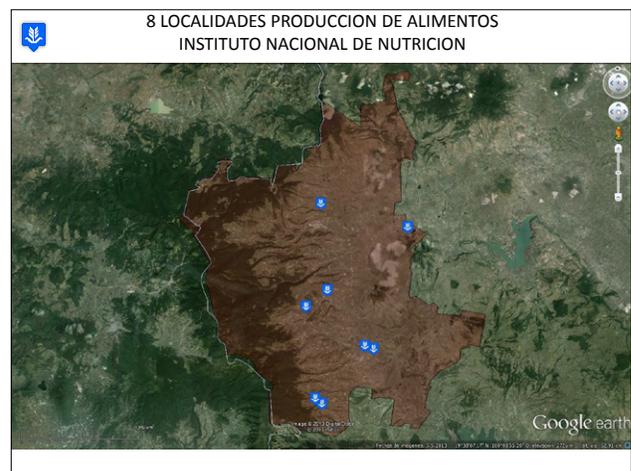


Figura 20

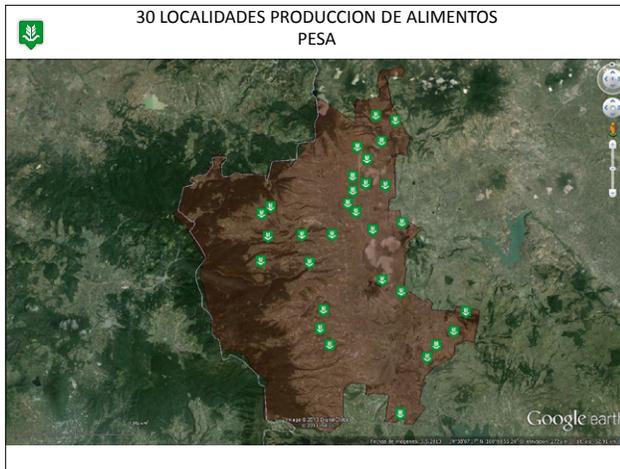


Figura 21

tienda Diconsa y saber también que para llegar a ese establecimiento los papás de Juanito tienen que cruzar dos ríos y que no hay manera de hacerlo. Entonces, al conocer en detalle esta situación, es posible establecer comunicación con Diconsa para que este organismo acuerde poner tiendas para la cobertura plena de toda la población de este municipio.

En efecto, para evaluar los programas se debe conocer su incidencia en la calidad de vida de la población, en su estado de nutrición, en su medio de desarrollo, en el crecimiento saludable, en sus grados de anemia, en su mortalidad, en su acceso a la salud, en su vivienda. Todos estos niños también fueron beneficiarios de programas de vivien-

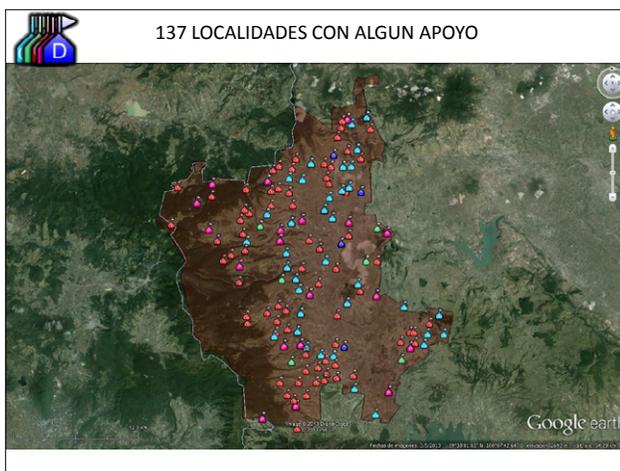


Figura 22

da; sin embargo, el único verdadero beneficiario fue Cemex o el dueño de la revolvedora, que llegan, echan un piso de cemento y se van, cuando lo que realmente se debe hacer es crear cooperativas de construcción para el mejoramiento de la vivienda, y que, así, el recurso que se está invirtiendo pase a formar parte del desarrollo municipal y no se vaya a engrosar las fortunas de los 500 millonarios de la lista de *Forbes*.

Por eso, se debe trabajar con otro enfoque; es posible hacerlo. Ya se hace, por ejemplo, en San José del Rincón, un municipio pequeño, de sólo 120 000 habitantes, donde hay 27 000 niños menores de cinco años y otros tantos en edad escolar. La idea es que este modelo sea realmente una expresión de la capacidad técnica de las instituciones y también de la voluntad política, pero sobre todo del acceso efectivo a los derechos humanos. Es decir, los derechos humanos deben dejar de ser un discurso reivindicativo –“todos tenemos derecho”–, para convertirse en una acción verificable en tiempo real. Nuestra intención es que, sin dejar de proteger los datos personales de toda esta población, la información se ingrese a un sistema y con un simple clic podamos ver cuántos niños desnutridos hay, cuántos están evolucionando. Y que cuando se haga una medición, ésta se procese e ingrese en ese preciso instante al sistema de información para que sea del conocimiento de la sociedad y se emplee en la evaluación de las acciones. Si logramos conjuntar estos procesos tecnológicos con las acciones del Estado, habrá posibilidades de dejar atrás muchas discusiones estériles y entraremos realmente a otra etapa de desarrollo.

Teresa Shamah Levy

La exposición del doctor Abelardo Ávila responde a lo que yo expresaba con respecto a que algunas experiencias podrían ser replicables por tratarse, precisamente, de buenas prácticas. En su ponencia se muestra la necesidad de establecer un

sistema de monitoreo y seguimiento en tiempo real, que sea transparente.

Voy a dar la palabra a Oliva López Arellano y José Alberto Rivera para que hagan sus comentarios a esta sesión.

Oliva López Arellano

Es importante tener la posibilidad de verter algunos elementos acerca de un programa que ha sido debatido y cuestionado desde distintas ópticas debido a su limitado campo de acción y su perspectiva focalizadora.

El planteamiento de la discusión desde la perspectiva de los derechos es muy relevante. En esta perspectiva de derechos, la salud y la alimentación forman parte de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, que a la vez son parte de los derechos humanos y se han considerado como derechos de tercera generación. Como ya se señalaba también, el Estado es el sujeto obligado para garantizar estos derechos; en el caso de la salud y la alimentación, son derechos interrelacionados y están articulados de manera muy cercana, pues se puede incidir en la alimentación y afectar de manera positiva o negativa a la salud, y viceversa, incidir en la salud y afectar positiva o negativamente a la alimentación.

Para superar la visión puramente discursiva de los derechos, la perspectiva sobre éstos tiene que estar plasmada en un conjunto de propuestas concretas. En este caso, una primera limitación para vincular efectivamente estos dos derechos –salud y alimentación– es que en el Programa Sectorial de Salud 2013-2018, que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre del 2013, no hay una expresión contundente de su vinculación con el Programa Nacional México Sin Hambre. Ése es un primer señalamiento.

Un segundo aspecto ya lo señaló el doctor Mauricio Hernández: todas las acciones están centradas en la atención curativa. En el caso de

la alimentación, si ésta se ubica en la dotación de los mínimos nutricionales, se trata de una visión muy limitada, que se debe discutir y remontar desde la perspectiva de los derechos. Como ya lo puntualizó también Clara Jusidman, el Estado tiene que promover, proteger y satisfacer los derechos humanos. Sin embargo, en una dimensión amplia de los derechos, las propuestas mayoritarias del Programa Nacional México Sin Hambre –sobre todo las que están aterrizando ya en campo– se ubican en el último escalón, es decir, para satisfacer a la población más vulnerable. Además, no es para toda esa población, sino para un grupo muy específico. Me parece que se puede elaborar un programa más incluyente y con una perspectiva mucho más amplia, donde el Estado ponga el énfasis en la acción regulatoria y sancionadora: regular a las promotoras y productoras de alimentos chatarra, refrescos y alimentos industrializados; regular y sancionar la publicidad engañosa. Es decir, se trata de una serie de dimensiones que rebasan la perspectiva del Programa Nacional México Sin Hambre, pero que se tienen que discutir e incluir en una propuesta de salud y de alimentación desde una perspectiva de derechos.

También se comentó sobre el tránsito de la política social, que está atado al modelo de desarrollo. Si éste sigue siendo un modelo –por decirlo rápido– de corte neoliberal con la perspectiva de alentar los mercados, pues lo que se tiene es una política social, que aunque se hable de universalidad, en realidad lo que universaliza son los mercados de consumidores. Esto está plasmado, en el caso de la salud, en el Programa Sectorial en la materia, donde hay un esfuerzo, una intención, de establecer un seguro médico que va a permitir que los ciudadanos –en realidad los clientes– consuman un conjunto de servicios médicos, pero no hay una política de derechos.

Una política pública de derechos tendría que partir de un modelo de desarrollo con otra lógica, que privilegie el desarrollo del país y la calidad

de vida de las poblaciones, y que garantice la satisfacción de las necesidades esenciales. Entonces sí, los derechos sociales serían reconocidos, trabajados y aterrizados en salud y alimentación como determinantes sociales de los problemas de nutrición, enfermedad y muerte. Digamos que hay un conjunto de elementos que constituyen ataduras estructurales al Programa. Sobre él, vale destacar su perspectiva intersecretarial y la idea de articular distintos niveles de gobierno. Ahí es donde se podría apuntalar lo que el doctor Abelardo Ávila expuso sobre las experiencias locales, la construcción de buenas prácticas.

Se debe reconocer lo limitado de estos programas, en vista de que están insertos tanto en un modelo de desarrollo al que no le interesa garantizar los derechos, como en una política social que aun cuando se dice universal, en realidad representa una universalidad del mercado y una focalización hacia los carentes. A pesar de reconocer eso, hay que señalar que estos programas permiten espacios donde se construye la participación, se fortalece la organización y se pueden generar cambios que en el mediano y largo plazos logren redirigir el modelo de desarrollo y la política social, los cuales nos lleven a ser un país y un Estado que tenga la capacidad de garantizar los derechos. En tanto, podemos trabajar con los aspectos técnico-organizativos y así potenciar las capacidades locales que ya se han señalado, porque mientras estemos en la lógica de la universalidad de clientes, en la universalidad de carentes, lo único que aceptamos en esos 400 municipios son clientelas. No formamos ciudadanía, no construimos ciudadanos, sino aceptamos clientelas, aun cuando quizá sí se atenúa el problema del hambre.

José Alberto Rivera Márquez

Pienso más o menos de manera similar a la de mi colega Oliva López Arellano. Sin duda, es fundamental la participación de la universidad pública y de la academia en la construcción de este tipo de propuestas. La construcción de propuestas y si-

multáneamente la crítica como insumo de nuevas propuestas y de nuevos enfoques, es esencial. No debemos convertirnos en legitimadores de una política que no está basada justamente en lo que dice que es, una visión de derechos. Brindar acceso a ciertos alimentos, a ciertos paquetes, a ciertos mínimos, no es garantizar el derecho a la alimentación. Éste no es sólo acceso, disponibilidad, sino que tiene que ver con algo que está mucho más allá de ello, tiene que ver con un proyecto de nación distinto al actual, con un proyecto de nación incluyente, que respeta a cabalidad y totalmente los principios fundamentales de los derechos. Un ejemplo: no hacer nada en contra del desplazamiento de las poblaciones de sus lugares de origen, por las razones que sea –por la inseguridad, porque es muy difícil sembrar, producir alimentos–, es ignorar los principios de protección que deberían prevalecer en todo derecho en México.

El enorme vacío legal que significa la inexistencia de las leyes secundarias relacionadas con el derecho a la alimentación, es un asunto gravísimo, no es un hecho menor. La academia debería trabajar, colaborar, en los espacios donde se discuten y formulan las leyes. Para este país es obligatorio resolver los vacíos legales; si no se hace así, todo queda en acuerdos, en actos de buena fe, en autorregulaciones que en nada contribuyen a satisfacer el derecho a la alimentación y el bienestar de toda la población mexicana y no sólo de los sectores pobres. Esto no quiere decir que no haya necesidad de resolver algunas contingencias, por supuesto, pero la política pública, la política social en general, no tiene porque trabajar únicamente a partir de contingencias.

Este problema va mucho más allá de la voluntad política o de la capacidad del Estado. En efecto, se tiene que tener voluntad y hay que reconocer cuáles son las capacidades y las posibilidades, pero ante todo, es una obligación del Estado garantizar la alimentación de la población mexicana en su conjunto. Por eso, precisamente, suena extraño seguir hablando de derechohabencia, de beneficia-

rios, de beneficios, de asistencia, pues parece que se está regresando a un esquema de beneficencia. No, aquí se tiene que hablar de la titularidad de los derechos, ver a las personas como sujetos de derechos, no como beneficiarios.

En esta idea de política, de participación comunitaria, se tiene que ir mucho más allá –como decía Oliva López–, del clientelismo y de la operación política como mecanismo vertical para la organización de la población. Se tienen que superar estas formas de actuar; es urgente hacerlo; ésa es una propuesta concreta en la que se debería trabajar. También es un asunto que va más allá de lo que pomposamente se ha dado en llamar la reingeniería o la rearquitectura de la gobernanza. No puede ser que se piense que a partir de una política que parece que nace muy cuestionada, que nace torcida, que nace como una promesa de campaña, o que modificándole algún aspecto al modelo, se va a resolver el problema del hambre, de la salud y de cualquier otro relacionado con este ámbito.

Insisto, es necesario llenar los vacíos legales y es un error seguir asumiendo que la política social, las políticas públicas, constituyen un instrumento para atender contingencias. Las contingencias existen pero el problema del hambre y otros más son problemas estructurales. Resulta muy atinado el llamado de atención del doctor Mauricio Hernández respecto de la ausencia de la dimensión de la salud en un programa como éste; pensar en la alimentación, en la salud, en la nutrición, es pensar en temas estructurales. Las políticas sociales o públicas que se basan en mínimos de bienestar o en sólo una parte de un conjunto de derechos, me parece que están destinadas al fracaso.

Pablo Meza

Jefe del Departamento de Seguimiento de Proyectos de Vinculación de la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades

De los aspectos que a me parecieron interesantes fue el referente al sistema nacional de segui-

miento a la nutrición. Participo en los grupos de trabajo que realiza la Sedesol; en el grupo de salud y alimentación se ha expresado la propuesta de crear un sistema nacional de este tipo. Dada la experiencia del doctor Ávila Curiel en el Estado de México, sería interesante saber cuál o cuáles han sido los retos que ha habido alrededor de su trabajo.

Samuel Coronel Núñez

Académico de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco

Hay dos asuntos que me preocupan en este tema. Uno de ellos es que se seleccionaron los 400 municipios, pero cualquiera que ha hecho trabajo de campo sabe que hay diferencias entre las comunidades que conforman los municipios. En el municipio donde he trabajado, que tiene 133 comunidades, hay 40 que sí necesitan este tipo de acciones, pero hay otras que no lo requieren. Tal vez de esta manera se contribuya a crear problemas de sobrepeso y obesidad. Mi observación concreta es que se tiene que ver la focalización también dentro de los municipios.

El segundo asunto se refiere a los logros de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. En su página web se habla de 33 000 reuniones con grupos de orientación alimentaria. En principio me pregunté de qué se trataba. Entiendo que lo más importante, lo fundamental, es la promoción. Y aunque se tiene la Norma Oficial Mexicana 043, sobre orientación alimentaria, con frecuencia no se cumple. Mi propuesta es profesionalizar la orientación alimentaria, lo que de alguna manera debe contribuir en mucho a mejorar la alimentación.

José Luis Castillo Hernández

Presidente de la Asociación Mexicana de Miembros de Facultades y Escuelas de Nutrición, A.C.

Felicito la puesta en marcha de esta estrategia. Esto constituye una prueba de que a este progra-

ma tan importante se están sumando diferentes sectores y de que definitivamente sí hay áreas de oportunidad. Me voy a referir a un hecho que ha ocurrido y que sigue ocurriendo en algunos estados. Me refiero a que este tipo de programas son utilizados con fines político-electorales, lo cual es lamentable, sobre todo cuando vemos las imágenes que presentó el doctor Ávila Curiel, donde aparecen niños a los que se les escapa la vida y finalmente la pierden. Es lamentable, repito, que se permita que este tipo de programas, con un alto contenido humano y que deberían formar parte precisamente de los derechos humanos, se empleen de esta manera, sin que los funcionarios que lo hacen sean destituidos. Se debería trabajar en leyes y estrategias que prohíban que estas prácticas se realicen.

Katia García

Integrante de la asociación civil El Poder del Consumidor

Voy a hacer tres observaciones a nombre de la Alianza por la Salud Alimentaria, que consideramos son elementos centrales que pueden ser retomados en el Programa Nacional México Sin Hambre para hacer justiciable el derecho a la alimentación y la salud. El primero tiene que ver con la promoción, protección y respeto de la lactancia materna. De acuerdo con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, la promoción refiere que la lactancia materna exclusiva debe abarcar los primeros seis meses y continuar, por lo menos, hasta los dos años de edad del infante. Después está la protección de la lactancia materna frente a la industria de sucedáneos de leche materna, así como la protección a las madres trabajadoras; está también el respeto de las normas vigentes y la necesidad de su revisión. El segundo elemento tiene que ver con no desvincular el derecho a la alimentación y la salud del derecho al agua. Y el tercer y último elemento sería la incorporación de los alimentos

frescos, naturales y nutritivos, provenientes de los productores locales, en el abasto de los comedores comunitarios. Estas acciones son viables y efectivas.

Salvador Aldama López

Encargado de la Dirección de la División en Salud Intercultural de la Universidad Intercultural del Estado de México

Por lo general los programas de salud son muy verticales y no toman en cuenta que los pueblos de alta marginación –que con frecuencia coincide con que son pueblos indígenas– tienen su propio sistema de salud. Llegan entonces programas de salud ya estructurados que la población no acoge y por eso no funcionan. Esto ha ocurrido por décadas. La sugerencia es que se elabore un programa más horizontal y que tenga un enfoque cultural de la población al que va dirigido, donde se respeten sus usos y costumbres, así como a los actores de salud, como curanderos, parteras, médicos tradicionales. Nuestra universidad acaba de hacer un estudio en zonas de alta y muy alta marginación. Levantamos cerca de 4500 encuestas en hogares, algo parecido a las que hicieron en la Ensanut, pero solamente se hizo en zonas de marginación e indígenas. Encontramos que alrededor del 50% de la población no es atendida por el sector salud. ¿Dónde recibe atención este 50%? Las parteras y los médicos tradicionales asumen esta labor. Sin embargo, el sector salud nunca ha considerado a los médicos tradicionales en sus políticas, por lo que no tiene forma de pagarles. En Chile, por ejemplo, el sistema de salud sí tiene manera de pagarle a los médicos tradicionales que laboran en la zona mapuche; en India y China, otro caso, la medicina tradicional está dentro del sector salud y sus médicos reciben una paga. Por ello, creo importante incluir a los trabajadores de este tipo de medicina en los programas.

Eriko Flores Pérez

Todas las intervenciones que hemos escuchado han sido muy importantes. Estamos en una etapa de cambio de los fenómenos sociales y de cambio institucional. La coyuntura en la que nos encontramos en este momento, y que hoy nos convoca, nos hace pensar que el tema de la focalización no está peleado con la universalización. Es necesario focalizar para disminuir brechas de desigualdad y, por lo tanto, ampliar la perspectiva de los derechos. No hay ahora un conflicto ni conceptual ni operativo en ese sentido. Otro elemento sustantivo es recuperar el tema del desarrollo regional; se tienen que diferenciar las políticas públicas de

acuerdo con las regiones, los estados, los municipios y los grupos sociales.

Por otro lado, la articulación interinstitucional entre los órdenes de gobierno y al interior de las instancias públicas en los distintos niveles sólo será posible si nos fijamos indicadores específicos, cuantificables, medibles, estandarizados, que nos permitan comparar la información de un momento a otro, que nos permitan levantar una línea base, pero, lo más importante, que asignen metas específicas a cada uno de los participantes, y que el cumplimiento de esas metas sea no una evaluación de procesos, sino de resultados. Avanzar en el camino que se ha delineado en esta mesa tendrá que ser uno de los retos institucionales.

MESA 3. El sistema alimentario

Ponentes:

Lic. Ernesto Javier Nemer Álvarez
*Subsecretario de Desarrollo Social y Humano
de la Secretaría de Desarrollo Social*

Prof. Arturo Osornio Sánchez
*Subsecretario de Desarrollo Rural de la Secretaría de Agricultura,
Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*

Mtro. Héctor Velasco Monroy
Director general de Diconsa

Dr. Héctor Robles Berlanga
*Coordinador del Proyecto Subsidios al Campo en México
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.*

Dra. Kirsten Appendini
*Investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y
Ambientales de El Colegio de México*

Mtra. Xóchitl Ramírez Reivich
*Directora general del Proyecto Desarrollo Territorial Sustentable
de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad*

Moderador:

Dr. Fernando Rello Espinosa
*Académico de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de
Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México*

Fernando Rello Espinosa

La finalidad de esta mesa es analizar cómo podrían ser reencauzados o modificados los sistemas alimentarios que operan en México para alcanzar el objetivo de un México sin hambre. Para enmarcar este tema, haré algunos comentarios.

En el México rural, el problema de la pobreza y el hambre se ubica en las familias de minifundistas y pequeños productores. Hablamos, en otras palabras, de la agricultura familiar. El gran reto de la política pública en México es cómo aumentar la productividad alimentaria y el ingreso de los pequeños productores. En este ámbito, la tarea de esta mesa es discutir cómo los sistemas alimentarios prevalecientes podrían contribuir a lograr estos objetivos, mejorando la inserción de los pequeños productores en las cadenas agroindustriales y los circuitos comerciales.

No se debe olvidar que hay un contexto macroeconómico en el cual se da la acción de los agentes que participan en el sistema alimentario, en particular de los pequeños productores. En este marco de creciente liberalización y globalización en el cual operan los sistemas alimentarios hay una mayor competencia, una mayor competitividad, donde los pequeños productores enfrentan algunas desventajas en su propósito de insertarse en estos circuitos, lo que se debe tener en cuenta.

Hay que considerar también que la época de los precios agrícolas bajos ya terminó y todas las investigaciones nacionales e internacionales señalan que en el futuro se debe esperar una tendencia en el aumento en los precios de este tipo de productos. Esto pudiera representar estímulos para los pequeños productores, si es que pueden beneficiarse en el futuro de estos precios, lo cual a su vez dependerá de las políticas que faciliten una mejor articulación de los pequeños productores en los circuitos comerciales.

El costo macroeconómico del lento crecimiento de la producción nacional de alimentos en rela-

ción con la demanda agregada hace que el costo de la canasta alimentaria crezca más rápidamente que el nivel general de la inflación. Esto tiene consecuencias macro –por ejemplo, el deterioro de los salarios reales–, así como consecuencias micro –el aumento de la pobreza individual y familiar–.

Los sistemas alimentarios en México se caracterizan por una gran heterogeneidad, donde participan desde pequeñísimos productores hasta empresas transnacionales, peculiaridad que representa un gran reto para la definición de las políticas públicas. Cabe decir que los pequeños productores que cuentan con pocos recursos se encuentran marginados de estos sistemas alimentarios.

La política agrícola nacional ha sido desfavorable hacia los pequeños productores; la mayor parte de los subsidios se destina a los medianos y grandes productores. A principios de los noventa se consideró que la mejor manera de ayudar a los campesinos pobres era dándoles subsidios sociales. Esta idea que prevalece hasta la fecha, parte de una visión discutible, tal vez equivocada, de que los pequeños campesinos pobres no tienen capacidad productiva, de que no pueden generar un excedente económico. La experiencia en diversas partes del mundo muestra que los pequeños productores, algunos de los cuales cuentan con menos tierra por hombre que en México, tienen capacidad productiva y que el aumento de la productividad en el caso de estos agentes es la mejor manera de combatir su pobreza.

Por ello, una tarea del futuro programa nacional contra el hambre es precisamente elevar la capacidad productiva de los pequeños productores, ligando de alguna manera las transferencias actuales de los programas sociales con nuevos programas de fortalecimiento productivo. Es decir, los pequeños productores deben recibir un paquete adecuado de bienes tecnológicos y servicios varios –entre ellos los financieros, asesoría técnica, etcétera– para lograr este fortalecimiento.

Otra tarea sería elevar el ingreso de las familias rurales pobres en actividades no agrícolas, algo estrechamente relacionado con la política de desarrollo rural y la generación de empleos.

Ernesto Nemer Álvarez

En primer término, voy a señalar algunos datos acerca de la situación alimentaria en nuestro país. Hay 28 millones de mexicanos en situación de carencia alimentaria y 11.7 millones en pobreza extrema; cuando se juntan los dos universos, la intersección abarca a 7.4 millones de seres humanos que viven en condiciones de carencia alimentaria y pobreza extrema. Sobre ese universo se está trabajando para tratar de abatir de manera importante en los próximos años la pobreza alimentaria.

En este primer año del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto casi todas las dependencias están orientando recursos y focalizando apoyos para que cuando menos tres millones de esos 7.4 millones de mexicanos que mencioné tengan acceso a una mejor alimentación.

La alimentación es uno de los derechos sociales que se ha establecido en distintos marcos normativos en el ámbito internacional. Está plasmado en documentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En nuestro país se ha construido un andamiaje institucional que da sustento al sistema de producción, protección y seguridad alimentaria. Todo ello tiene su base en el artículo 4° constitucional. También se tiene apoyo legal en la Ley General de Desarrollo Social (artículos 6° y 14), así como en la Ley de Ayuda Alimentaria para los Trabajadores (artículo 1°) y en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (artículos 15 y 154), entre otras legislaciones, las cuales establecen la responsabilidad de las instituciones gubernamentales para hacer efectivo el derecho que tiene la población mexicana a la alimentación (figura 1).

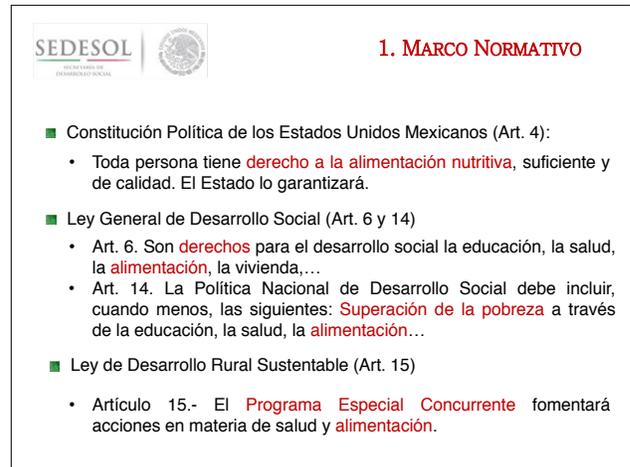


Figura 1

Por eso, la Cruzada Nacional Contra el Hambre se enmarca en el cumplimiento del primer derecho social de los mexicanos, que es consumir una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.

Para esta acción, ¿cuál es el diagnóstico que se tiene? Di ya algunos datos de lo que es la pobreza extrema y la carencia alimentaria y el grupo con el cual tenemos que trabajar de manera inmediata, como se ha venido haciendo a partir de que el presidente de Peña Nieto dio a conocer esta gran cruzada en el estado de Chiapas.

Chiapas es la entidad que presenta los mayores índices de vulnerabilidad y pobreza. Sólo un dato: el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) señaló en 2008 que el 21.7% de la población en México carecía del acceso a la alimentación; en 2010, sólo dos años después, ese porcentaje subió al 24.9, es decir, de 24 millones a 28 millones. En su presentación durante la sesión plenaria el doctor Rolando Cordera preguntó: ¿cómo es posible que en esos años se haya incrementado la pobreza alimentaria en este país? La respuesta es muy sencilla; la dio Enrique González Tiburcio: hay muchos programas, pero sin focalizar. Hay muchas acciones de gobierno, pero no hay una coordinación institucional. Por eso, el gran reto es cómo alinear al interior del gobierno federal a todas las dependencias que tengan en su res-

ponsabilidad programas de apoyo alimentario, y cómo coordinar y enlazar a los tres niveles de gobierno, para que el gobierno federal, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales, orienten y focalicen todos los apoyos alimentarios en favor de las personas que no tienen ni siquiera una alimentación diaria.

Con respecto a otros datos, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, el 13.6% de los menores de cinco años (1.5 millones) tienen talla baja para su edad, es decir, sufren desnutrición crónica. El 34.4% de la población de entre cinco y 11 años de edad tiene sobrepeso u obesidad; condición que se presenta en el 35.7% de los adolescentes (población entre los 12 y los 19 años). Entre 2006 y 2012, la prevalencia de anemia en adultos de 60 años o más de las áreas rurales aumentó de 17.8% a 18.2% (figura 2).

Este panorama tiene graves consecuencias también en el sistema de salud pública, pues la obesidad y el sobrepeso se conjugan con enfermedades como la diabetes y la hipertensión arterial y otras, así como con padecimientos propios de las economías en desarrollo, como la anemia y la desnutrición.

Esta situación de carencia alimentaria es inaceptable cuando se sabe que el país cuenta con el potencial para producir y llevar alimentos suficientes y de calidad a la población.

SEDESOL		2. DIAGNÓSTICO	
Indicador	Cifras		
Carencia por alimentación	De acuerdo con estimaciones del Coneval, en 2010 el 24.9% de la población en México (24 millones de personas) tuvo acceso deficiente a la alimentación.		
Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012			
Desnutrición	La desnutrición afecta a 13.6% de los menores de 5 años (1.5 millones), que se ve reflejada en baja talla para su edad.		
Sobrepeso y obesidad	El sobrepeso y la obesidad la padece el 34.4% de la población de entre 5 y 11 años, porcentaje que aumenta al 35% en los adolescentes de entre 12 y 19 años.		
Anemia (adultos mayores de 60 años)	Entre 2006 y 2012 la prevalencia de anemia en adultos de 60 años o más de áreas rurales aumentó de 17.8% a 18.2%.		

Fuente: Coneval y Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012

Figura 2

SEDESOL		3. COMPONENTES DEL SISTEMA ALIMENTARIO	
Etapas	Exigencias al día de hoy	Ventajas	Desventajas
1. Producción	Que cubra la demanda nacional de alimentos.	México cuenta con gran biodiversidad y variedad de climas.	Poca variedad de producto.
2. Almacenamiento	Que evite la pérdida de productos.	México es líder en la producción de frutas y verduras a nivel mundial.	Falta de articulación de mercados locales.
3. Industrialización	Que la producción se integre a procesos tecnificados.	Cuenta con una industria con bajos costos de producción.	Esquemas de cultivos obsoletos.
4. Comercialización	Distribución a bajo costo	Posición geográfica privilegiada e infraestructura carretera.	Control de la comercialización por parte de intermediarios.
5. Consumo de alimentos	No es suficiente, no es de calidad y no es equitativo.	Cuenta con estructuras institucionales para una distribución adecuada.	28 millones de personas con carencia de alimentación. 7.4 millones en pobreza extrema.

Figura 3

Me referiré ahora a los componentes del sistema alimentario. En éste prevalecen deficiencias en sus diferentes etapas (producción, almacenamiento, industrialización, comercialización y consumo) (figura 3).

Para estructurar el sistema alimentario, México cuenta con una gran biodiversidad y variedad de climas. Es líder mundial en la producción de frutas y verduras, tiene con una industria de bajos costos de producción, posee una posición geográfica privilegiada y una infraestructura carretera que representa bajos costos logísticos. La decisión presidencial, como ya mencioné, se da en Chiapas con el anuncio de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, en la



Figura 4

que el universo a atender son siete millones de mexicanos (figura 4).

Para mejorar el sistema alimentario, el gobierno federal ha puesto en marcha cinco acciones. Con la implementación de la Cruzada se ha trabajado en los siguientes rubros, fundamentalmente:

1. El rediseño de los programas sociales para superar el asistencialismo, promoviendo un enfoque productivo y de competitividad en las comunidades más marginadas del país. El programa Oportunidades del gobierno federal, que llega a cerca de seis millones de familias, tendrá hoy un componente adicional, aparte de los de educación, alimentación e ingreso: el desarrollo de las capacidades de cada individuo.

2. Se lleva alimentación y proyectos productivos a las comunidades más pobres, incluyendo becas educativas, mejora en la calidad de la vivienda e introduce servicios de agua potable y energía eléctrica en comunidades rurales y colonias urbanas.

Se ha atendido a tres millones de personas en esta Cruzada –de los siete millones a los que me referí con anterioridad–, con 70 programas del gobierno federal de mayor impacto social, los cuales buscan fundamentalmente incidir en los siete indicadores que maneja el Coneval: acceso a la alimentación, acceso a una mejor educación, acceso a la salud, acceso a los servicios de seguri-

dad social, acceso a una mejor vivienda al interior, acceso a una mejor infraestructura al exterior de la vivienda e ingreso.

¿Qué programas hay en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) para hacer frente a la pobreza alimentaria? Está la tarjeta alimentaria Sin Hambre, la ampliación de la infraestructura y beneficiarios tanto de Diconsa como de Liconsa, así como la incorporación de nuevos beneficiarios a los programas Pensión para Adultos Mayores y Seguro de Vida para Jefas de Familia. Con Oportunidades se atiende hoy a 30 000 comunidades a las que nunca había llegado este programa. Existen, por otro lado, 70 000 nuevos beneficiarios de Liconsa (figuras 5 y 6).

Para respaldar las acciones de la Cruzada se trabaja con la sociedad organizada como eje. Por eso, hoy hay en el país más de 50 000 comités comunitarios que se encargan de detectar estas deficiencias, y esperamos, con la participación de la sociedad civil, resolver muchas de las demandas de atención.

Por otro lado, la Sedesol ha firmado 20 convenios con instituciones de educación superior, una de ellas es la Universidad Autónoma Metropolitana, para que los jóvenes presten su servicio social y nos apoyen en detectar estas necesidades y en consecuencia ser también gestores de las comunidades.

SEDESOL SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

5. Acciones emprendidas

➔ Desde la Sedesol:

- Con **Oportunidades** llegamos a todos los municipios considerados en la CNCH, atendiendo a **2.6 millones de familias**.
 - Con este programa estamos llegando a **30 mil comunidades** a las que nunca se había llegado por estar apartadas y alejadas.
- Con el Programa de Abasto Rural, de **Diconsa**, se cubren todos los municipios de la Cruzada, con **8,367 tiendas** (723 son de nueva creación).
 - 1,889 localidades** de los municipios de la Cruzada fueron atendidas mediante tiendas móviles.

Figura 5

SEDESOL SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

5. Acciones emprendidas

- A través de **Diconsa** se opera el **esquema de apoyo alimentario SINHambre**, que hace entrega de 528 pesos a las familias beneficiarias, a través de una tarjeta, con la cual acuden a las tiendas Diconsa a adquirir productos de alto contenido nutricional de la canasta básica. **Actualmente se beneficia a 243,253 familias**.
- A través de **Liconsa** se atiende a **700 mil nuevos beneficiarios** que están repartidos en los municipios de la Cruzada.
- Se puso en marcha el Programa de **Comedores Comunitarios**, con el cual, a diciembre de 2013, operaban **700** de los cuales 500 se ubican en Guerrero.

Figura 6

Por último, se han instalado 700 comedores comunitarios; 500 de ellos en Guerrero. Se van a instalar más comedores, sobre todo en los municipios fronterizos y en los cinco o seis estados donde es notoria, lamentablemente, la pobreza alimentaria.

En cuanto a las estrategias para mejorar el sistema alimentario y partiendo de la situación de éste y de las acciones antes descritas que ha emprendido el gobierno de la república, consideramos avanzar en:

1. Consolidar la Cruzada Nacional Contra el Hambre mediante la alineación de más programas y focalizando a familias previamente determinadas.
2. Fortalecer la coordinación entre las instancias del gobierno federal, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales.
3. Operar la alineación del fondo social de infraestructura municipal, que este año tiene cerca de 60 000 millones de pesos. Se va a orientar con criterios de la Sedesol, para que sus acciones tengan, justamente, mayor impacto.
4. Definir políticas públicas que fortalezcan la producción de alimentos en los diferentes sectores campesinos de bajos ingresos, a fin de hacer más eficientes los sistemas regionales de alimentación.
5. Fortalecer la participación de la sociedad y del sector privado para contribuir en la mejora

de las acciones del sistema alimentario (figuras 7 y 8).

Éstas son las principales acciones, estrategias y líneas de gobierno del presidente Peña y de la secretaria Robles, las cuales estamos instrumentando de manera muy puntual en la Sedesol, en particular en la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano.

Arturo Osornio Sánchez

Estoy en un panel de expertos, cuando yo no lo soy. Soy un servidor público con alguna experiencia de productor. Sin embargo, cuando uno está en un panel de expertos, podría suscribir prácticamente todo lo que se ha investigado. Todos sabemos el qué, pero cuando uno es servidor público en el campo, ese qué hay que trasladarlo al cómo para transformar la realidad; es ahí donde hay muchos *asegunes* o, perdón por la expresión, el ritmo tiene muchos bemoles.

En el ámbito del campo enfrentamos problemas culturales, económicos, problemas de diversa índole. Hay quienes piensan incluso que lastimamos a nuestro propio país cuando se habla de temas de improductividad. Hay también quienes consideran que el problema del hambre en México no es porque no se produzcan alimentos, sino porque no se tiene dinero para comprarlos.

SEDESOL **6. Estrategias para mejorar el sistema alimentario**

- Dentro del **Programa Nacional México Sin Hambre** es necesario emprender una serie de acciones estratégicas para mejorar la producción, distribución y consumo de alimentos en nuestro país, que nos lleve a recuperar el **sistema alimentario**, mediante:
- Acciones estratégicas:
 1. **Consolidar la Cruzada Nacional contra el Hambre**, estableciendo objetivos, estrategias y líneas de acción para lograr la sustentabilidad y suficiencia alimentaria (**Programa Nacional México sin Hambre**)
 2. **Fortalecer la coordinación de acciones** entre instituciones y dependencias del Gobierno federal (Diconsa, Liconsa, Secretaría de Economía, Sagarpa), atender de manera integral las deficiencias que presenta la producción, distribución y consumo de alimentario.

Figura 7

SEDESOL **6. Estrategias para mejorar el sistema alimentario**

3. **Operar la alineación** del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales (Ramo 33) a las acciones para fortalecer el sistema alimentario.
4. **Diseño de políticas públicas a fin de fortalecer la producción de alimentos** en los sectores campesinos de bajos ingresos, para eficientar los sistemas regionales de alimentación.
5. **Fortalecer la participación de la sociedad e iniciativa privada** para contribuir en las acciones de mejora del Sistema alimentario.

Figura 8

En este sentido, el tema del sistema alimentario ya ha sido muy machacado, subrayado, desde que Cassio Luiselli, allá por la época de José López Portillo, tuvo el Sistema Alimentario Mexicano a su cargo. Así pues, el tema alimentario no es nuevo, está desde el principio de la humanidad, pero evoluciona, tal y como evoluciona la sociedad.

Por cierto, comemos ya como un simple reflejo, sin importar cómo, de dónde y qué esfuerzos –tanto institucionales como productivos– se tienen que hacer, para que tengamos alimentos en nuestra mesa. Las grandes urbes tienen una inconsciencia sumamente acentuada acerca de la dificultad productiva para que haya alimentos, caros o baratos, en la mesa familiar.

Una definición muy breve de sistema alimentario. Normalmente escuchamos *seguridad alimentaria*, *suficiencia alimentaria*, *autosuficiencia alimentaria*. El sistema alimentario va desde la producción, la comercialización, el almacenamiento y hasta el consumo. En cuanto a la soberanía alimentaria, cuando nos reunimos con dirigentes sociales del campo, éstos expresan que quieren que México sea soberano en el rubro de los alimentos. Sin embargo, ni el país más poderoso del mundo lo es. Este deseo es un ideal a seguir, pero en esta época es imposible de conseguir.

Ahora, ¿qué es la autosuficiencia alimentaria? Es muy parecida a la soberanía alimentaria. ¿Y qué es la suficiencia alimentaria o la seguridad alimentaria? Es cuando el Estado garantiza los bienes de consumo, sean producidos en el país o en el extranjero, a fin de que la población esté segura de que no le van a faltar alimentos. Cuando los molineros del valle de México decían no hay maíz para las tortillas de mañana, a uno le daba pánico, aun cuando en México no ha habido crisis mayores de alimentos, que yo recuerde. Ahora que sabemos que hay siete millones de mexicanos que padecen hambre, la producción de alimentos se debe convertir en una acción de carácter económico, para que de ahí coman, ten-

gan excedentes y con esos excedentes puedan comprar otros bienes alimentarios.

Los elementos básicos de un sistema alimentario son tierra, agua, almacenamiento, mercado y los propios consumidores. Desde la antigüedad hasta el presente, los sistemas alimentarios han tenido un desarrollo diferenciado. Hoy lo podemos ver, por ejemplo, con los consumos de frijol y maíz, los cuales están a la baja. Esto se debe, sobre todo, a que ahora los medios de comunicación nos han hecho reflexionar de que si bien por un lado hay, lamentablemente, muchos millones de mexicanos con hambre, por el otro, México es uno de los países con más obesos, y ese contraste hace que los sistemas alimentarios cambien. Otro ejemplo es el pulque en la ciudad de México. El consumo de esta bebida era sumamente elevado hace ya varias décadas; ahora es prácticamente un producto que ha desaparecido. Más adelante vamos a ver que ahora la sociedad exige alimentos cada vez más especializados.

El concepto de comer y alimentarse empezó a cambiar en México desde 1831, cuando apareció el primer libro de recetas, porque no es lo mismo comer y hartarse que alimentarse. Creo, porque lo he visto cientos de veces, que el hambre en muchas comunidades a las que se refirió don Ernesto Nemer, no lo es en muchos casos por falta de ingreso, lo es por falta de educación, porque no tienen para comer, pero sí tienen para la caguama, para el refresco o el teléfono celular. Entonces, las cuestiones formativas, educativas, también tendrían que incorporarse en este tipo de casos.

En cuanto a los retos de un sistema alimentario, en unos días se va presentar una gran polémica por la gran reforma del campo que anunció el presidente de la República. Les diré, por ejemplo, que de repente la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales dice: “No a los transgénicos, porque tenemos que comer sustentablemente”. A la vez, en los congresos se preguntan: “¿A qué le damos más? ¿Le damos más al campo, le damos

más a educación, le damos más a seguridad?”, y todo mundo tiene sus razones y todas son válidas. Pero, miren, un día un maestro llevó a sus alumnos a pasear. Uno de ellos se cayó y quedó atorado en una rama, a punto de caer al río. El niño gritaba “miogo, miogo”. El maestro le dijo: “No se dice ‘miogo’; se dice ‘me ahogo’”. En lo que el maestro explicaba lo anterior, el niño cayó y murió. ¿Cuál es la moraleja de este cuento? Primero hay que salvar al pueblo y luego educarlo. No podemos avanzar en el camino de la sustentabilidad si no tenemos resuelto el problema de la producción de alimentos.

Por otro lado, ¿saben cuántos bienes agroalimentarios hay en México? Más de 800. El Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), organismo que lleva un registro de los bienes alimentarios, cuándo, dónde y en qué cantidad se producen, tiene anotados 500 bienes agroalimentarios, con seguimiento estadístico. Falta el registro, entonces, de un gran número de ellos. Y luego hay una clasificación que señala que en 66 productos está el 92% de la producción; casi todos esos productos son bienes agroalimentarios, hay algunos que no lo son, como las flores, que son ornamentales, pero que constituyen una actividad agrícola. A veces se dice: “Quiero dinero para invertirlo a los 20 bienes agroalimentarios políticamente sensibles, porque si no le doy al café, si no le doy al maíz, se va a desestabilizar al país”; sin embargo, hay otros productos con mayores posibilidades de ser rentables. En ellos centran sus esfuerzos las empresas mexicanas, algunas muy buenas, de clase mundial. Así pues, hay cultivos que son muy vulnerables a las sequías, otros que tienen un alto nivel de exportación, hay otros que están regulados por el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, hay otros que componen la canasta básica urbana, que por cierto vale más que la canasta básica rural. No sé por qué es así, será porque a lo mejor hay mexicanos de primera y de segunda. Traje a cuento todo lo anterior sim-

plemente para mostrar lo complejo que es para el Estado mexicano la producción de alimentos, donde se tiene que combinar el acceso, es decir, que en las ciudades se puedan comprar, y en el campo, producir.

Me voy a detener un poco en el aspecto de la comercialización del sistema alimentario. En este punto disiento un poco con don Fernando Rello. Él dice que se acabaron los alimentos baratos. Hace dos años el maíz estaba en 5.50 pesos el kilogramo y las tortillas valían entre 10 y 11 pesos; hoy en las milpas el maíz se está comprando a 2.30 pesos el kilogramo, y las tortillas están a 12 o 13 pesos. Ningún programa de gobierno puede ser exitoso cuando el productor no tiene el estímulo del precio. Se pide en las ciudades que baje el precio de las tortillas, lo cual no es posible porque se mata a la gallina de los huevos de oro. Por ello, los habitantes de las ciudades, los investigadores, los funcionarios públicos, tienen que ser conscientes de que los productos del campo deben tener un precio equilibrado, para que la gente de ese medio viva con dignidad. Si se desestimula la producción al no pagar justamente el esfuerzo de los productores se mata a la gallina de los huevos de oro. Un ejemplo. En Zacatecas, ocho *coyotes* mexicanos compran el kilogramo de frijol a cinco o seis pesos, pero en las tiendas no baja de 20 pesos. Entonces, quien se agacha a cultivar la tierra tiene muy poco ingreso, en comparación con el comercializador, que no ha podido ser regulado en el sistema agroalimentario del país.

Los viejos del campo dicen que lo único que no es demagogia es el precio, porque mediante él los productores pueden alcanzar un nivel de vida digno. Es ahí donde, a mi juicio, se tendrá que poner mayor cuidado en estos años por parte de las secretarías de Economía, de Agricultura, de Desarrollo Social, porque si no, me parece, estamos trabajando a la inversa. En cambio, con un buen precio el productor se olvida hasta de las instituciones.

Termino hablando de cuáles son los retos, los riesgos, a los que nos enfrentamos hoy y mañana en el ámbito de la alimentación. ¿Los climáticos? El año pasado tuve el disgusto, porque no fue un gusto, de firmar 47 contingencias climáticas que afectaron bienes alimentarios. ¿Los de sanidad? Hoy vemos que un pato proveniente de los países del norte es capaz de traer un virus y matar millones de aves en tres o cuatro días. ¿Los de mercado? Porque o bien la población pudiera no tener acceso a bienes alimentarios por elevación de costos o bien los productores pudieran no sembrar por una situación no controlada, como está pasando con los de azúcar. A este sector le pedimos siempre que sea productivo y el año que lo fue significó su ruina, porque no se pudo vender dos millones de toneladas de azúcar. Así pues, mercado, sanidad y cambio climático son los retos de hoy y del futuro en el campo.

Héctor Velasco Monroy

Llegamos a Diconsa con la convicción de hacer realidad lo que antes reclamábamos: que esta institución gubernamental ayudara a la comercialización de los productos de los pequeños y medianos agricultores y productores mexicanos. Y llegamos también con idea sobre la noble labor que de niños entendimos que hacía la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo): comprar maíz a los productores.

Hoy, Diconsa tiene que generar sus propios recursos porque, si bien sí recibe dinero fiscal, de entre los 22 programas de la Sedesol, es el último en cuanto a dinero fiscal. Entonces, Diconsa está obligada a vender más barato, a llegar más lejos, y también tiene la obligación de comprar mejor a los productores.

Hace un año había poco más de 25 121 tiendas fijas Diconsa; ahora ya son 26 245. Se han añadido, entonces, 1 124 tiendas. Con este número de puntos de venta ya se está en el 91% de los municipios del país. En este territorio viven 48



Figura 1

millones de personas, que sería más o menos el número potencial de consumidores que podrían comprar en las tiendas Diconsa. La meta este año es abrir otras 705 tiendas Diconsa (figura 1).

El segundo eje que debíamos atender era un reclamo que se hace con frecuencia a las tiendas fijas. El radio de acción de una tienda fija Diconsa es de unos tres kilómetros; no se puede pedir a la gente que camine más de tres kilómetros. Estas tiendas están ubicadas en comunidades de menos de 7 500 habitantes.

Hay que decir también que son tiendas donde el encargado para completar su ingreso vende otro tipo de mercancía. Muchos compañeros y compañeras reclamaron porque Diconsa vendía comida chatarra. Éste era un fenómeno que teníamos que reconocer con todas sus letras y de cara a la sociedad, ¿porqué estas tiendas venden mercancía fuera de la que Diconsa les pide que comercialicen? Pues porque de esa manera el encargado de la tienda completa su ingreso. Diconsa les da el 5% de comisión, que son cerca de 50, 60 o 70 pesos diarios en el mejor de los casos. ¿Qué había que hacer? Aumentar la venta de sus mercancías, para que ese 5% les alcance para vivir y así pedirles que retiren la mercancía que venden por fuera. ¿Cómo se iba a lograr esto? Mediante el incremento de las tiendas móviles Diconsa (figura 2).



Figura 2

Las tiendas móviles pueden llegar más lejos, con mercancía controlada por el almacén rural. La flota vehicular se incrementó con 136 tiendas móviles más, lo que dio un total de 300 tiendas móviles. De esta manera se llega a 3 800 localidades más. Estas 136 unidades nuevas portan una pequeña nevera que les permite llevar productos perecederos, a fin de vender por lo menos productos lácteos; así se combate también la venta de comida chatarra. La meta para el 2014 es llegar con las tiendas móviles a 4 508 localidades.

Hay tiendas móviles que llegan a localidades para atender a 20 personas cada ocho días. Ésas son las camionetas pero también se poseen lanchas y mulas para la venta de mercancías. Todas ellas forman parte de las tiendas móviles Diconsa.

¿Cuál es el margen de ahorro que por regla de operación Diconsa está obligada a ofrecer en sus tiendas? El 15%; ése es el porcentaje que nos comprometimos a ofrecer más barato. En un esfuerzo adicional y apretando muy fuerte a los proveedores de la empresa, en una época pico se ha logrado ofrecer hasta el 27.6% de margen de ahorro, lo cual ocurrió en junio de 2013. La canasta básica (22 alimentos) se ofrecía más o menos en 300 pesos en el mercado; en Diconsa estaba más o menos en 240 pesos. Este margen de ahorro se expresa mejor en la franja norte de la república que en la franja sur, por el encarecimiento y las



Figura 3

distancias que hay en el norte del país. Estas acciones significaron un ahorro para la población de 1688 millones de pesos. Es decir, Diconsa dejó de percibir 1688 millones de pesos por ofrecer este margen de ahorro al público consumidor. En 2014 continúa el 15% de margen de ahorro, entendiendo que Diconsa está sujeta a los vaivenes del mercado (figura 3).

En este vaivén del mercado y con este 15% de ahorro, les puedo asegurar que la inflación de los productos de la canasta básica ha crecido más o menos un 15 o 16%, en términos globales, mientras que en Diconsa ha aumentado un 3%. Insisto en que no vivimos del dinero fiscal. Mi sueldo y el de los 3000 compañeros que trabajan en la empresa proviene de las utilidades que arroja la venta de los productos. La verdad es que hemos hecho un gran ejercicio de ingeniería en toda la república mexicana.

En los 405 municipios seleccionados por la Cruzada Nacional Contra el Hambre, Diconsa ha ubicado ya 8367 tiendas fijas; además, a 2040 localidades se les atiende con tiendas móviles. La Sedesol mide las contribuciones de cada una de las dependencias mediante certificaciones que otorga la misma comunidad. Hasta el momento, se han emitido 25000 certificaciones; de ellas, 9157 las ha aportado Diconsa, donde la localidad ha dicho: "Diconsa ha puesto ya su tienda y

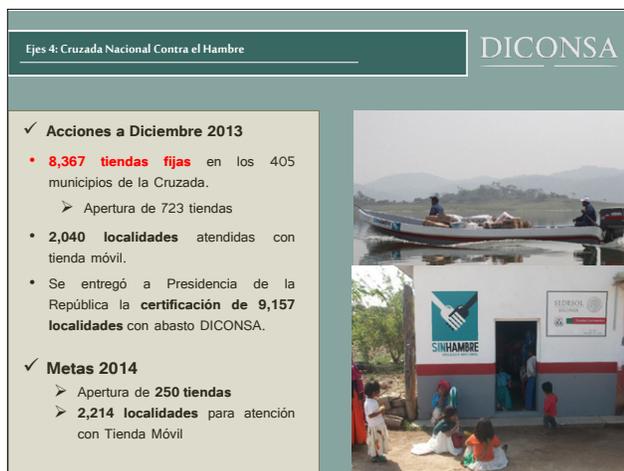


Figura 4

ha cumplido el margen de ahorro ofrecido para la Cruzada”. En el 2014 se van abrir 250 tiendas más en estos municipios y se atenderán 2214 localidades más con las tiendas móviles. Todo ello, dentro de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (figura 4).

Por otro lado, con la tarjeta Sin Hambre se atienden ya a 250 000 derechohabientes. ¿Qué significa esto? Que las personas que cuentan con esa tarjeta pueden adquirir 13 productos, cada bimestre, en las tiendas Diconsa. Es decir, en lugar de recibir un apoyo monetario, se les otorga una prestación en especie. Este año tenemos la instrucción presidencial de llegar a 740 000 familias en todo el país (figura 5).



Figura 5

La orientación al consumo se ha convertido en una de las vertientes del trabajo de Diconsa. Hasta ahora se han llevado a cabo más de 6000 capacitaciones; esto es, que la gente que compra en las tiendas Diconsa recibe orientación de lo que le conviene comer. Hay que reconocer que la muchas personas, por influencia en cierta medida de los medios de comunicación, han formado sus hábitos de consumo a partir de la marca de los productos y con base en aspiraciones. En Yucatán hay una tienda Diconsa en una comunidad de apenas 300 habitantes, que lo que más vende es el Cheez-Whiz (un queso con consistencia líquida). ¿Por qué? Pues porque es lo que se le antoja a la gente. Le hemos pedido al encargado que oriente a la comunidad, que les informe por qué no les conviene comer ese producto, y que opten por artículos que les van a alimentar mejor. Por ello, con el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán y el Instituto Nacional de Salud Pública se han firmado sendos convenios para que ayuden a capacitar a los encargados de las tiendas, a fin de que ellos a su vez capaciten a sus clientes sobre lo que les conviene y no les conviene comer (figura 6).

En otra acción, se ha abastecido ya a 500 comedores comunitarios en el estado de Guerrero (figura 7). Eso ha sido un logro muy grande porque cuando se vinieron las desgracias del hu-



Figura 6

Ejes 7: Abasto a comedores comunitarios DICONSA

- **500 Comedores Comunitarios** en el Estado de Guerrero abastecidos por DICONSA
- Cada comedor sirve 120 desayunos y 120 comidas al día, es decir se sirven **120 mil raciones diariamente**.
- Se abastecen 3.8 toneladas de viveres para cada comedor de manera mensual, es decir **un total de 1,900 toneladas de viveres mensualmente**.

✓ **Meta 2014**

- Abasto a **400 Comedores Comunitarios** para el Estado de Michoacán.



Figura 7

racán Ingrid y la tormenta tropical Manuel, los comedores habían sido abastecidos, afortunadamente, un mes antes. Durante el tiempo que los habitantes de la zona no pudieron salir de sus comunidades en busca de alimentos, consumieron lo que estaba almacenado en los comedores comunitarios (figura 8). Este año se instalarán comedores comunitarios en otras zonas del país.

Diconsa ha firmado siete convenios con gobiernos estatales para la compra de maíz y frijol a productores sociales. Cuando hace un año recibimos la empresa, sólo cinco grandes comercializadores abastecían a Diconsa, hoy son 2800 los productores sociales que le venden maíz y 1500 los que le venden frijol. Este año se considera rea-

Ejes 8: Compras sociales DICONSA

- **Firma de 7 convenios con Gobiernos Estatales** para la compra de granos a productores sociales.
- Se compraron **90 mil toneladas de maíz** que representan el 22% del total adquirido durante el 2013.
- 2,800 productores sociales beneficiados.
- Se compraron **25 mil toneladas de frijol** que representan el 70% del total adquirido durante el 2013.
- 1,500 productores sociales beneficiados.

✓ **Metas 2014**

- Un mínimo del **40% de Compras Sociales de Maíz**
- Un mínimo del **30% de Compras Sociales de Frijol**



Figura 9

lizar el 40% de las compras de maíz y frijol a los productores sociales. Diconsa es la tercera empresa compradora de maíz en México (figura 9).

Por último, Diconsa no podía vender perecederos porque así lo establecían sus reglas de operación. Modificamos las reglas de operación y ahora la empresa vende perecederos. De esta forma, en las tiendas Diconsa se expende huevo, y estamos trabajando para que los productores sociales de hortalizas pongan sus tianguis afuera de nuestras tiendas los días en que se entregan los apoyos de Oportunidades, a fin de que los beneficiarios de este programa puedan tener la opción de adquirir estas hortalizas. Estamos por firmar un convenio con el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria para que mediante un programa piloto en San José del Rincón y San Felipe del Progreso, los productores de hortalizas puedan venderle a Diconsa sus productos.

Héctor Robles Berlanga

Voy a expresar algunas preocupaciones acerca de lo que ha ocurrido con el presupuesto destinado al campo. A partir de ahí plantearé diversas propuestas de modificaciones.

En primer lugar, hay que preguntarse por qué a pesar de tener presupuestos crecientes en los últimos 10 años, los resultados no son los espe-

Ejes 9: Atención a contingencias DICONSA

Manuel e Ingrid

- **98 mil despensas entregadas**
 - 50 mil despensas para Guerrero.
- 3,018 toneladas de maíz abastecidas a la región de la montaña de Guerrero.
- Traslado de 203 toneladas de donaciones.

Contingencia invernal:

- **26 mil despensas entregadas.**
- 5 mil cobertores entregados.



Figura 8

rados. Varios son los elementos que llaman la atención. Está la percepción de que la agricultura pequeña es ineficiente y por eso no se le da un apoyo de carácter productivo; se le proporciona un apoyo desde la vertiente social del presupuesto. La pobreza, sin embargo, se combate con producción, es decir, con trabajo, con empleo. No digo que a los pequeños productores no se les apoye socialmente, lo que señalo es que se les debe de apoyar también con la vertiente productiva, la cual es fundamental.

¿Por qué digo que los productores pequeños no son ineficientes? Voy a dar algunos datos. Primero, guste o no guste, la realidad es que ellos representan a siete de cada diez productores del campo con cinco hectáreas o menos. Un elemento importante: esto ocurre en ambos regímenes de propiedad –ejidal y propiedad privada–, incluso es ligeramente más fraccionada la tierra en la propiedad privada que en la propiedad ejidal. Segundo, constituyen los principales generadores de empleo. Anteriormente, la agricultura pequeña recurría al empleo familiar; en los últimos 20 años el empleo pagado está concentrado en la agricultura pequeña: seis de cada diez empleos pagados están en este tipo de agricultura. Tercero, aporta el 39% de la producción de granos. El cuarto elemento es que no hay una sola industria en este país que no trabaje con agricultores pequeños, y nunca he escuchado a Herdez o a Nestlé decir que los agricultores pequeños son ineficientes. Estas empresas trabajan con los pequeños productores y lo sorprendente es que éstos lo hacen en el 16% de la superficie cultivada y sin presupuesto productivo.

Así pues, tendríamos que modificar la visión de que la agricultura pequeña es ineficiente. Este juicio desfavorable no es nuevo, aunque parece que no le ha hecho mella a esta modalidad de agricultura: en 1930 había 230 000 productores con menos de cinco hectáreas; actualmente hay casi tres millones. De modo que hay que cambiar esa visión y darles apoyos productivos. Esto no

significa que no se apoye también a la agricultura grande; sólo que debe haber una reasignación del presupuesto productivo para apoyar a la agricultura pequeña de manera significativa. Éste es el primer elemento.

El segundo elemento es que se vincula la asistencia técnica a los beneficios de los proyectos. De esta forma, por ejemplo, puedo recibir asistencia técnica siempre y cuando sea beneficiario de un proyecto; en caso contrario no la recibo. Esto pervierte todo, pues se generan despachos que hacen el mismo proyecto en diferentes entidades. Casi todos los estudios que se han hecho en este ámbito señalan que la mayoría de los productores no reciben asistencia técnica. Por ello se debe reconstruir el sistema de asistencia técnica, pues no es posible que nada más la reciban aquellos que tienen acceso a los proyectos, y además la que se les proporciona es de mala calidad. Hay muchos productores que si recibieran asistencia técnica, aunque no se les diera el apoyo de un proyecto, podrían potenciar sus capacidades,

El tercer elemento que señalo, y que no es popular, es que debe haber responsabilidad social. No es posible que cuando se otorgan subsidios no se exija absolutamente nada. Se han puesto muchos invernaderos, se ha proporcionado maquinaria, etcétera, pero no hay ninguna responsabilidad de quien recibe el recurso. Así como se ha creado la “cultura del no pago”, se ha creado la cultura del “no pasa nada si a mí me dan un subsidio y veo si lo aplico o no lo aplico”. En este punto se va a encontrar mucha resistencia, incluso de organizaciones sociales que han resultado muy beneficiadas con estos apoyos.

El cuarto elemento se refiere a la estructura programática. Se siguen teniendo una gran cantidad de programas de gobierno; incluso si se revisara el Programa Especial Concurrente, se cuentan más de 150. Solamente la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), en alguno de sus componentes de apoyo productivo, tiene 64. Esto

lleva a la dispersión, no a la eficiencia. Tampoco es fácil eliminarlos, porque hay muchas personas que consideran que ya es un derecho ganado, y dicen, por ejemplo, “tengo que recibir Procampo porque tengo que recibir Procampo”, incluso van y toman las oficinas de alguna dependencia o lanzan amenazas. Pero si se quiere tener mejores resultados se debe reducir la estructura programática, y concentrar los apoyos en aquellas acciones que van a dar resultados. En esto hay que considerar lo que tiene que ver con bienes públicos, con asistencia técnica, con investigación, con infraestructura. Hay que ver el ejemplo de Sinaloa. Esta entidad es lo que es hoy porque se construyó una presa, si no se hubiera hecho esta infraestructura, el estado no produciría lo que está produciendo.

Otro elemento se refiere a evitar la regresividad tan alta que hay en los apoyos productivos. Uno de los logros en este renglón es la eliminación del diesel agropecuario, que era de los apoyos más ineficientes. Pero aún hay apoyos que son muy regresivos y que tal y como están benefician incluso a quienes no son productores.

El último elemento al que me referiré es el padrón único. Con tantos programas que hay va a ser difícil elaborarlo. La Cámara de Diputados ha mandado que se elabore durante no sé cuántos años, pero no se ha hecho. Se tiene que hacer un padrón único, que sea público, porque debemos considerar que todos generamos el presupuesto y es responsabilidad de todos ejercerlo bien. Por ello es importante que el ejercicio del presupuesto sea lo más transparente posible, con padrones únicos, orientaciones claras, saber hacia dónde van los recursos y a quiénes va a beneficiar.

Kirsten Appendini

Me voy a referir a dos cuestiones: las características de la cadena maíz-tortilla y la necesidad y conveniencia de instrumentar una política pública que se enfoque a apoyar a los pequeños

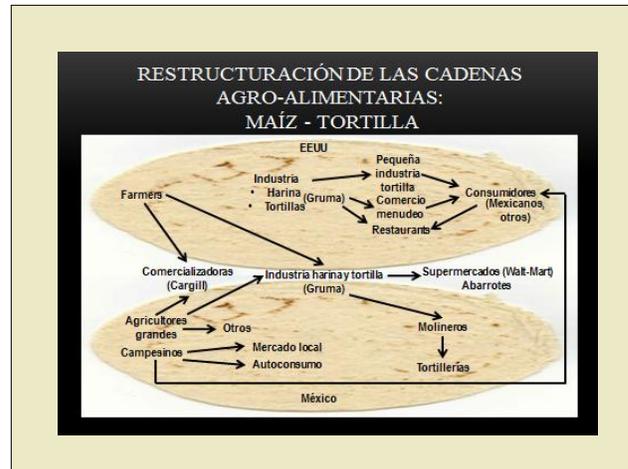


Figura 1

agricultores maiceros, propuesta que tiene cierto consenso en esta mesa de discusión.

Hace 20, 25 años se apostó por una política de alimentos baratos en el renglón de maíz-tortilla. Con la apertura comercial, México se integró al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y parte de la estrategia era la importación de maíz barato. En los primeros años sí se logró adquirir maíz barato; se logró sostener el precio bajo no nada más por la importación, sino por la inserción de Sinaloa como proveedor esencial de maíz (figura 1).

Sinaloa despegó en el cultivo del maíz a partir más o menos de 1992 o 1993 en los rubros de producción, superficie y, sobre todo, rendimiento, en comparación con los dos estados que eran los

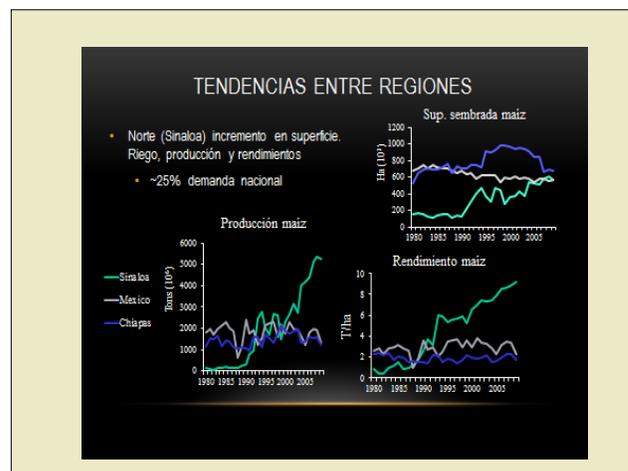


Figura 2

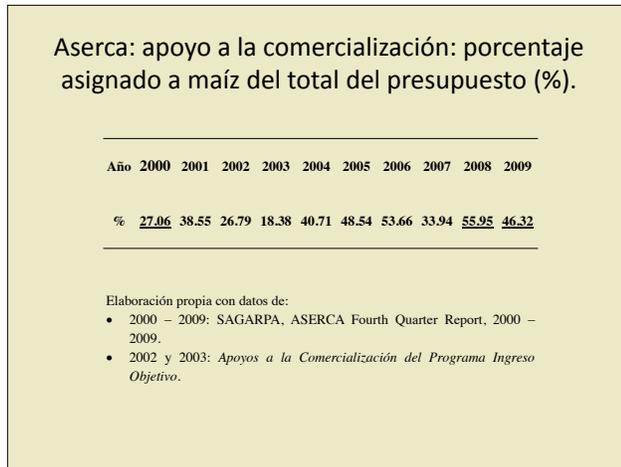


Figura 3

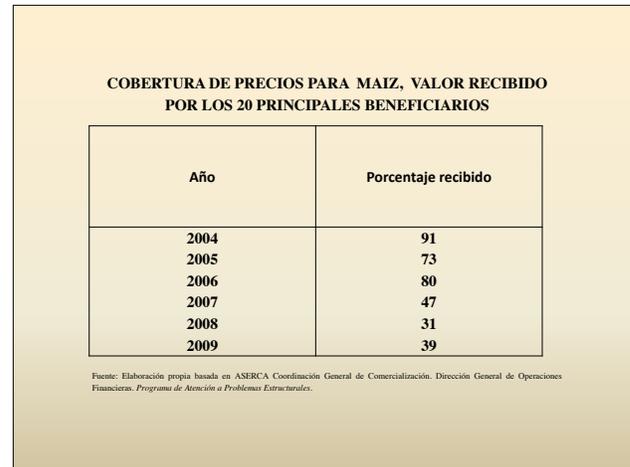


Figura 5

abastecedores importantes –junto con Jalisco, que no está en la figura– del mercado nacional, cuando había regulación por parte del Estado y empresas como la Conasupo (figura 2).

¿Por qué Sinaloa despegó de esta manera? El ingeniero Robles acaba de mencionarlo: porque tiene excelentes productores, posee riego y por los grandes apoyos de la Sagarpa en el rubro de la comercialización.

Con los precios internacionales a la baja, el Programa de Ingreso Objetivo se canalizó en gran medida hacia el maíz. Los programas crecieron en importancia hasta llegar a captar casi la mitad del presupuesto en apoyo a la comercialización de este producto (figura 3).

Según datos de 2000-2006, el Programa de Ingreso Objetivo apoyó a Sinaloa con el 68% del presupuesto, cuando el estado sólo aportaba el 16% de la producción (figura 4). Claro, esto se debió a que los apoyos eran nada más a la comercialización.

Cuando aumentaron los precios en los mercados internacionales, no tuvo caso seguir con el Programa de Ingreso objetivo; entonces se cambió de los subsidios de apoyo a los productores e intermediarios frente a la vulnerabilidad y modificación de los precios por programas de cobertura de precios (figura 5).

La cobertura de precios por año se concentró en muy pocos agentes, principalmente los comercializadores y la industria harinera que luego transferían, supuestamente, el subsidio a los productores. ¿Cómo se explica el despegue que tiene Sinaloa como abastecedora del maíz blanco para consumo humano? Calculo que Sinaloa abastece más o menos el 25% de la demanda nacional de maíz blanco y alrededor de la mitad del maíz que pasa por el mercado comercializado. Pero la concentración no está nada más en la fase de producción, también lo está en los intermediarios. El mercado de maíz se privatizó con el retiro paulatino de la Conasupo. A partir de la base de datos de los programas de apoyo, en el otoño-invierno 2007-2008 el 93% del presupuesto del Programa

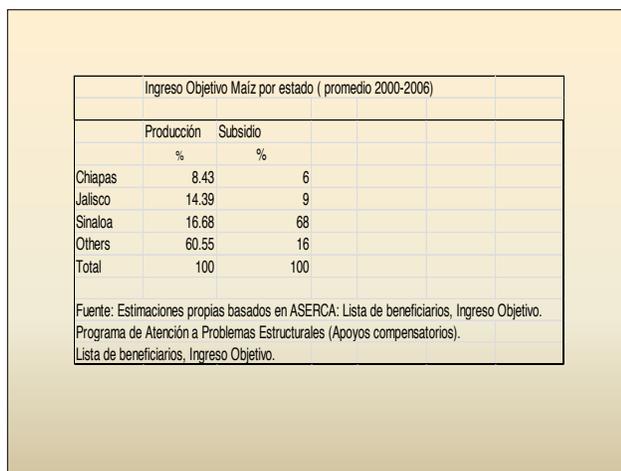


Figura 4

de Compras Anticipadas se destinó a Sinaloa; los intermediarios comerciales ejercieron el 40.9%; la industria de la harina de maíz, principalmente Maseca, ejerció el 49%, y así sucesivamente. El punto es que hay un sistema maíz-tortilla sumamente concentrado, polarizado, con fuertes subsidios que se destinan a Sinaloa (Cargill, ADM, Maseca). Después la cadena se difumina en la parte de la pequeña industria de la tortilla, que es urbana, pero también en muchas localidades rurales se está mezclando cada vez más harina con masa nixtamalizada. De esta forma, se está en manos de poderosos agentes que tienen casi el poder oligopólico sobre el sistema maíz-tortilla (figura 6).

¿Qué sucede con los que han sido excluidos: los pequeños productores? Ellos han seguido cultivando maíz. Y si bien es cierto que la producción nacional de este grano se ha sostenido y crecido por Sinaloa, también es cierto que a ello ha contribuido la persistencia de los pequeños y medianos agricultores. Ellos cultivan más o menos 2.8 millones de unidades. Las unidades que tienen hasta 10 hectáreas producen alrededor del 60% de la oferta nacional de maíz. Estos productores medianos y pequeños han seguido cultivando maíz en un entorno de política agropecuaria muy adverso desde los años noventa (figura 7).

Aserca apoyos a comercialización de maíz

- Programa Compras anticipadas: O-I 2007-2008:
 - Sinaloa recibió 93% del presupuesto.
 - Intermediarios comerciales ejercieron 40.9%
 - 69% fue asignado a Gargill
 - Industria harina de maíz ejerció 49.3%
 - 75% asignado a Cia. Nacional Almacenadora
- Programa Apoyos a la comercialización pagos enero-diciembre 2013
 - 27% asignado a la industria harinera: Cia. Nacional Almacenadora, Minsa, Hari Masa

Figura 6



Figura 7

Cabe preguntarse, ¿por qué siguen produciendo maíz? Por la seguridad alimentaria que les da a los pequeños productores que tienen una parcela, así como para obtener alimento de calidad.

El tema de la calidad es un punto que estoy trabajando en una investigación. Clara Jusidman habló en la sesión plenaria del derecho a una alimentación *culturalmente adecuada*. En su definición de seguridad alimentaria, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura habla de *alimento de la preferencia*. Pero el concepto de calidad no está presente en las políticas ni en las discusiones, pues se considera que primero hay que llenar los estómagos y ya después se podrá hablar de calidad. Cuando

			Chiapas Altos	Chiapas tierras medias y bajas	Atzacmulco
Total hogares con superávit			57	247	101
			30.80%	63.80%	25.60%
Con superávit	Consumo maíz en grano	% Hogares	100.0%	96.4%	91.1%
	Consumo por semana	kilogramos	20.5	19.3	13.4
	Maíz	% Hogares compran grano	5.3%	7.3%	1.0%
	Hogares consumen harina	% Hogares consumen	7.0%	54.7%	0.0%
	Hogares consumen tortilla nixtamal	Hogares hacen en casa	100.0%	95.5%	94.2%
		Hogares que compran	0.0%	0.4%	18.8%
Total con déficit			128	140	294
			69.2%	36.1%	74.4%
Déficit	Consumen maíz	% Hogares	100.0%	95.7%	97.6%
	Consumo por semana	kilogramos	24.6	20.2	14.5
	Maíz	% HH Purchase maize grain	71.1%	45.0%	13.3%
	HH Consume maize flour	% HH consume maize flour	39.1%	52.1%	1.0%
		Hogares hacen en casa	100.0%	97.1%	94.2%
		Hogares que compran	1.6%	2.1%	8.2%
Total hogares			185	387	396

Figura 8

tenemos problemas de obesidad, de cambios en los patrones de consumo, el tema de la calidad hay que ponerlo en la mesa de discusión.

¿Cómo definen la calidad los hogares? En la figura 8 se muestran las estrategias que siguen hogares de pequeños productores de Chiapas y del Estado de México.

Cultivar maíz significa seguridad: tener tortillas, grano para alimentar a los animales; no tener que comprar, lo cual es importante, ya que las fuentes de ingreso monetario son escasas e inseguras.

Hay diferencias en las estrategias de los hogares según las microrregiones y su contexto, y su cercanía a los mercados. En los Altos de Chiapas era importante, además de la seguridad de tener tortillas, tener pozol. Las tortillas compradas se consideraba más costosas porque no “llenaban” y era necesario comer mayor cantidad. No obstante, el consumo de tortillas de harina era más frecuente en Chiapas que en el Estado de México.

En entrevistas que hicimos en hogares rurales observamos que la población tiene un concepto claro de qué es una tortilla de calidad, el cual coincide con el que tenemos todos. Se tomó en cuenta si la semilla es criolla, si es masa nixtamalizada, etcétera, y los habitantes de los hogares rurales la contrastan mucho con la calidad negativa de la tortilla que compran en caso necesario,

porque está hecha con harina, no alimenta bien ni llena (figura 9).

Hay también un elemento muy importante: el costo. O sea, cultivar lo mínimo para poder tener grano. Los hogares que no tienen autosuficiencia prefieren comprar grano que comprar tortillas, pues resulta más barato, aunque también está el factor de que es una tortilla de mejor calidad y llena más.

En conclusión, la capacidad de los hogares para tener seguridad y satisfacer sus preferencias de calidad depende de los recursos de tierra que poseen, su fuerza de trabajo disponible, y la presencia de una o varias mujeres en el hogar, pues son ellas quienes hacen las tortillas. Resulta interesante observar que en la zona de Atlacomulco, Estado de México, por ejemplo, las mujeres están ya en el mercado de trabajo, por ello muchas veces los hogares se ven obligados a compra tortillas nixtamalizadas, porque no hay una mujer en casa que las haga. En Chiapas se habilitan otras estrategias; en primer lugar porque en Los Altos son tan pobres que no son autosuficientes en maíz por la poca tierra cultivable e incorporan la harina que Maseca comercializa en la zona mediante el empleo de motocicletas, entonces no pueden satisfacer su calidad por pobreza. Maseca también comercializa tortillas de esa manera. En las tierras bajas de Chiapas, integradas ya al

Entrevistas: la definición de calidad

- ...una tortilla hecha a mano con maíz criollo, elaborada tradicionalmente: moliendo el grano, masa nixtamalizada, cocinada con leña y consumida de inmediato. La tortilla se distingue por su sabor, olor, flexibilidad, durabilidad, puede ser recalentada sin perder sus propiedades y llena más.
- En contraste, las tortillas de tortillerías se aprecian negativamente: se usa harina de maíz o se mezcla harina con masa, la elaboración no es higiénica, son delgadas, se rompen al calentarse.
- Hacer tortillas es visto como una responsabilidad femenina y como parte de la identidad campesina.

Figura 9

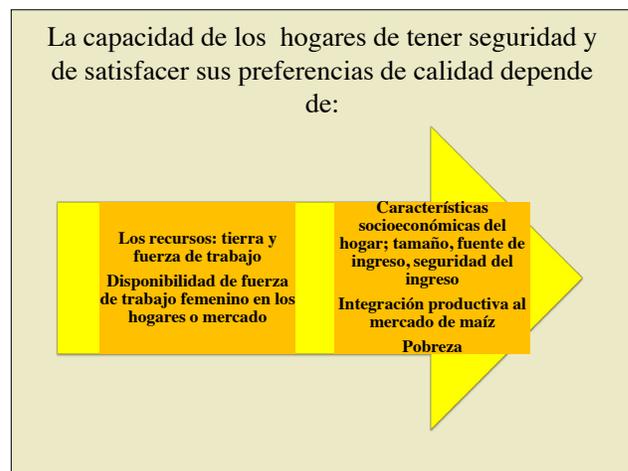


Figura 10

mercado, han cambiado los hábitos de consumo, más urbanizados, y por lo tanto es más frecuente la compra (figura 10).

En mis comentarios finales quiero hacer un llamado para que aprovechemos el Año de la Agricultura Familiar que la Organización de las Naciones Unidas asignó al 2014. Hoy las agencias internacionales y gobiernos nacionales reclaman la importancia de la agricultura pequeña y la necesidad de apoyarla en aras de la seguridad alimentaria. Hay que aprovechar este reconocimiento implícito de que durante más de dos décadas ha habido políticas agropecuarias erróneas por parte de las agencias y los gobiernos.

Múltiples estudios referidos a México han mostrado la factibilidad de aumentar la oferta nacional y lograr la autosuficiencia en maíz a partir de pequeñas unidades productivas. En este rubro destaca el trabajo de Antonio Turrent, así como el pequeño programa Masagro, del cual ya no se escucha hablar tanto.

Es clave una política que apoye comprometidamente el cultivo de maíz en la agricultura familiar para la reactivación del campo, el bienestar de los hogares rurales, de las localidades y de los mismos territorios.

La alimentación con calidad para la población tiene un costo en términos de los instrumentos de apoyo, pero también lo tiene la política seguida hasta ahora donde se mandan millones y millones de subsidios a muy pocos agentes localizados en Sinaloa. ¿Por qué no pagar ese costo para tener una distribución más equitativa y en beneficio del campo?

Y lo más importante es que con este sistema corporativo actual tan concentrado en poder y la oferta hay una vulnerabilidad y un riesgo, porque hay una concentración de poder económico en puntos clave de la cadena maíz-tortilla, hay un mercado global vulnerable con precios que ya no van a tender a la baja, según las proyecciones a futuro o a mediano plazo, por lo menos. Existen los riesgos del clima, condiciones cada vez más

erráticas que ya sufrió Sinaloa en el 2011 y Estados Unidos este año, que pone en jaque todo el sistema global y que afecta obviamente a México. También está el problema de la pérdida de biodiversidad, en la medida en que seamos más dependientes de la agricultura empresarial para satisfacer las necesidades alimentarias de la población.

Elena Xóchitl Ramírez Reivich

La Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre discutió y aceptó como eje transversal de este proyecto el desarrollo sustentable, la sustentabilidad ambiental para el desarrollo. Entre los pobladores más pobres del país se hallan los dueños del capital natural y de lo más valioso de la biodiversidad. Si se habla de trabajar con estas comunidades pobres a fin de elevar sus condiciones de vida, pero no se considera la enorme riqueza que las rodea, no se está haciendo correctamente la tarea.

El 43% de las últimas selvas que le quedan al país se ubican en los 400 municipios en los que trabaja la Cruzada. Más de la mitad de los bosques mesófilos no sólo de México sino de todo el planeta están en estos municipios (figura 1).

Un ejemplo más. Hay comunidades consideradas en la Cruzada cuya superficie está cubierta en

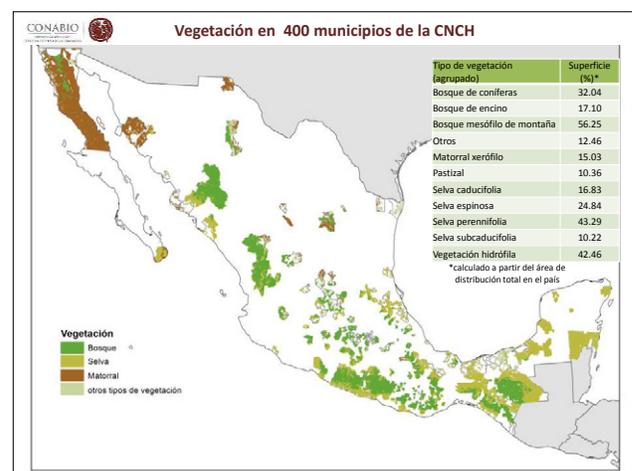


Figura 1

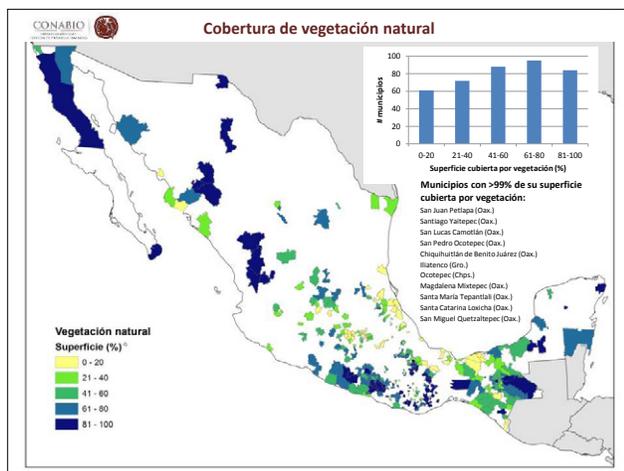


Figura 2

el 99% por vegetación natural. Es imposible, entonces, no ver que es necesario aprovecharla de manera sustentable para generar empleos y opciones productivas en las comunidades (figura 2).

En el marco de la Cruzada, se creó el Grupo de Empleo y Opciones Productivas, donde destacadamente participa la Sagarpa. Los subsecretarios Ernesto Nemer y Arturo Osornio participan en él. Ahí discutimos que se necesitaba entrar a las comunidades con un enfoque territorial, más allá de que cada dependencia tenía su tema sectorial; se necesitaba trabajar en los territorios de una manera integrada y articulada (figura 3).

Los acuerdos que se tomaron en la Comisión Intersecretarial de la Cruzada son los siguientes:



Figura 3

Los tres órdenes de gobierno deben acordar una estrategia compartida y de largo plazo para cada ámbito territorial. Generar programas locales de empleo e ingreso basados en la participación, posibilidades y expectativas de las comunidades.

No es suficiente tener reglas de operación anuales para la ejecución de los proyectos, sino que se necesita hacer programas de mucho más largo alcance, planear normativamente la simplificación y reorientación de las reglas atendiendo de manera prioritaria los programas locales generados bajo este modelo. Se trata de incentivar la coordinación y concurrencia para el diseño de proyectos. Este año, las dependencias federales participantes están estrenando reglas de operación que van a permitir hacer este tipo de trabajo.

A partir de estos objetivos y metas, en la Comisión Intersecretarial se acordó construir soluciones en materia de empleo que tengan que ver con estos tres pilares del desarrollo: la parte productiva, la parte ambiental y la parte social.

Además, establecer una ventanilla única que permita emitir convocatorias y acciones interinstitucionales con calendarios acordados previamente. Por primera vez en el país se va a tener una ventanilla de este tipo. La Cruzada Nacional Contra el Hambre ha constituido un excelente marco para poder coordinarnos en el uso de las inversiones (de la Sagarpa se tienen inversiones que representan más de 80 000 millones de pesos).

Es relevante que los Planes Municipales de Generación de Ingresos y Opciones Productivas Sustentables sean *sustentables*, pues si no es así vamos a acabarnos los recursos y entonces tampoco se podrán producir alimentos. El objetivo de estos planes es incrementar los ingresos de la población para mejorar su acceso a alimentos nutritivos mediante proyectos y programas que las instituciones van a trabajar de una manera articulada en cada uno de los estados. Esto permitirá un desarrollo ordenado de la región y que se aproveche de manera sustentable el capital natural del

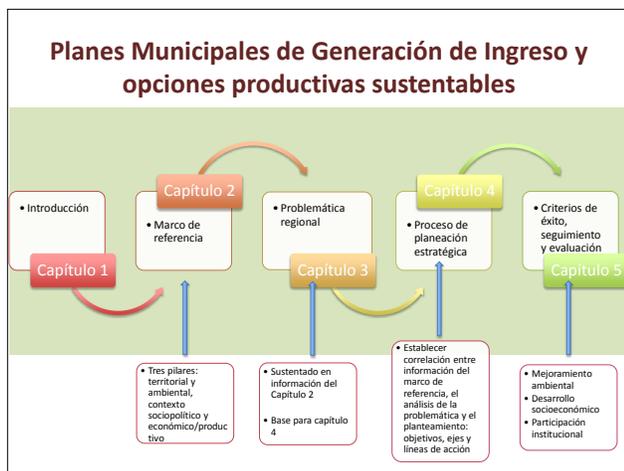


Figura 4

municipio. Se va a empezar con Oaxaca, Chiapas y Guerrero. En Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, se acaba de realizar el primer taller de capacitación para elaborar estos planes de desarrollo integrados; estuvieron presentes 50 funcionarios del nivel de subdelegados, que pertenecen a la Comisión Intersecretarial, a fin de armar estos primeros ejemplos de planes municipales (figura 4).

Aunque en la ceremonia de inauguración se dijo que tenemos mucha información, la verdad es que para trabajar a este nivel hace falta mucha más. Los marcos de referencia que se están haciendo municipio por municipio aún son muy ineficientes para indicarnos cómo hacer para que toda la información sobre el capital natural y la riqueza biológica, agrobiodiversa, pueda trabajar a favor de la Cruzada. Es necesario hacer marcos de referencia para cada uno de los municipios, que arrojen luz acerca de estos elementos. De manera colegiada, los representantes de todas las instituciones discutimos acerca de cuál es la problemática. Y ocurre que lo que es un problema para una dependencia, para otra es la solución. Cuando nos sentamos a analizar un municipio, alguien puede decir: “primero hay que darle de comer a la comunidad”, y otro: “no, primero vamos a cuidar los árboles”. Con una intervención colegiada en un mismo municipio, trabajando juntos en un plan para la generación



Figura 5

de ingresos, se puede observar una problemática común donde los representantes de las instituciones podamos ponernos de acuerdo en cómo estamos actuando en el territorio, así como en el proceso de planeación estratégica, y luego establezcamos criterios para medir lo que se está haciendo. Todos los que participamos en estos planes medimos cuánto empleo se crea y cómo se están elevando los niveles de ingreso de la población, pero necesitamos tener un sistema de monitoreo mucho más preciso para medir los avances parcela por parcela.

El tipo de proyectos de los que hablo tienen un eje importante: el eje de conservación, área de regeneración ambiental, reservas forestales comunitarias, conservación del paisaje, un haz de manejo de vida silvestre. No olviden que hablamos de dinero, se trata de proyectos que incrementan los ingresos de la población, que van a contribuir a que la gente deje de pasar hambre en estos municipios (figura 5).

Los proyectos de desarrollo productivo tienen que ver con innovaciones tecnológicas, desarrolladas por nuestras instituciones hace mucho tiempo; por ejemplo, los ordenamientos de los traspatios, el mejoramiento de la producción agropecuaria mediante agroecosistemas, el manejo agroecológico, la diversificación, la intensificación. Se trata de una serie de acciones que se



Figura 6

habían ensayado ya desde hace mucho tiempo y que ahora estamos retomando en este tipo de proyectos (figura 6).

Un tercer eje está constituido por la transformación y comercialización. Se trata de crear empresas que generen ingresos también para la mujer y que, a la vez, aprovechen la agrobiodiversidad. Por ejemplo, aprovechar las 147 razas distintas de maíz que el país tiene y las cuales representan uno de los capitales más importantes para México en el futuro de la alimentación mundial. A partir de los acuerdos de los comités intermunicipales, esos planes municipales no se pueden elaborar desde el piso 18 del edificio de la Sedesol o desde las delegaciones estatales en las



Figura 7

capitales. Tenemos que platicarlos con los presidentes municipales (figura 7).

Los retos para el trabajo integrado con objetivos comunes son los siguientes:

- Apoyar los eslabones de la cadena productiva, incluyendo el acompañamiento técnico, la capacitación, la comercialización y la vigilancia. Hay que decir que el país se deshizo de todos los cuadros técnicos que tenía el campo. Varias veces se ha platicado con la Sagarpa acerca de la necesidad de volver a tener a ese conjunto de personas que trabajaba en el campo con la gente para hacer este acompañamiento técnico.
- Homologar los procedimientos de las instituciones, pues cada una tiene sus propias reglas y sus propios temas.
- Articular en el territorio las acciones institucionales con personal de campo.
- Construir desde el nivel más local los proyectos de desarrollo sustentable. En este sentido, la Cruzada nos ofrece una enorme plataforma para llevar a cabo esta acción, pues hay miles de promotores comunitarios haciendo este trabajo en las comunidades.
- Construir una visión compartida del municipio y tener una respuesta institucional a esa visión, en vez de cubrir demandas de carencias de la población.
- Potenciar la red de alianzas para la operación de líneas de trabajo.
- Contar con indicadores de impacto económico, social y ambiental, desde el nivel comunitario hasta el regional.
- Insertar en la economía nacional los recursos biológicos, los cuales son activos fundamentales para el desarrollo.
- Construir identidades regionales para alcanzar calidad de vida y el desarrollo económico y social.
- Impulsar políticas territoriales: programas y proyectos que articulen la conservación y uso y manejo sustentable de la biodiversidad

con políticas sociales y económicas; desarrollo tecnológico y fortalecimiento de capacidades locales que eviten la dispersión y aplicación poco eficaz de los recursos públicos.

Para este tipo de acciones no tenemos información suficiente. ¿Cuánto se incrementa la productividad si hacemos actividades sostenibles frente a otras más extensivas?; ¿con qué tecnologías se incrementa la producción; ¿cómo se encadena la actividad productiva al mercado, desde productos hechos por los pequeños agricultores, hasta el maíz nativo?; ¿cómo se pueden fortalecer las actividades de autoconsumo?; ¿cómo se mide el ingreso no monetario?, ¿cuáles son las actividades que tienen potencial y cuáles

son únicamente extractivas y provocan pérdida de capital natural y riqueza? Estas preguntas son para ejemplificar lo poco capacitados que estamos para poder promover este tipo de cosas en las comunidades de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. Es necesario potenciar una red de alianzas para poder operar estas líneas de trabajo con la academia, entre otras, y contar con indicadores muy claros de impactos económicos y sociales pero también de impactos ambientales.

Un reto formidable es que podamos insertar los recursos biológicos en la economía nacional, entendiendo que son los activos fundamentales para el desarrollo, junto con sus servicios ambientales y sus productos de calidad.

MESA 4. Desarrollo territorial y participación comunitaria

Ponentes:

Lic. Javier Guerrero García

*Subsecretario de Desarrollo Comunitario y Participación Social
de la Secretaría de Desarrollo Social*

Dr. Julio Antonio Berdegué Sacristán

Presidente del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Comentarista:

Mtra. María Antonieta Gallart Nocetti

*Directora del Programa de Becas de Posgrado para Indígenas
CIESAS-CDI-Conacyt e integrante del Comité de Expertos
de la Cruzada Nacional Contra el Hambre*

Moderador:

Dr. Gustavo Gordillo de Anda

*Académico en la especialidad de Desarrollo Social de la División
de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la Universidad
Nacional Autónoma de México e integrante del Comité de Expertos
de la Cruzada Nacional Contra el Hambre*

Gustavo Gordillo de Anda

Para el desarrollo y discusión de esta mesa se han planteado, de inicio, algunas preguntas: ¿cómo definir los territorios?, ¿cuál es el vínculo o la diferencia con desarrollo regional?, ¿cómo se definen comunidad y participación comunitaria?, ¿para qué se desea la participación comunitaria?, ¿por qué los actores querrían participar en la Cruzada Nacional Contra el Hambre?, ¿quién decide cómo participar?, ¿con qué instrumentos de participación se cuenta?, ¿cómo se evalúa el efecto de la participación comunitaria en el propósito de erradicar el hambre?, ¿cómo se expresa la participación indígena en sus derechos constitucionales específicos?

Con el fin de que abordara el tema de la participación indígena habíamos invitado al doctor José Manuel del Val Blanco, director del Programa Universitario de Estudios de la Diversidad Cultural y la Interculturalidad, de la Universidad Nacional Autónoma de México, pero desafortunadamente a último momento no pudo asistir a esta reunión.

Javier Guerrero García

Voy a hacer una serie de comentarios alrededor del trabajo que hemos realizado y cómo incorporamos el tema de la participación social en la estrategia de la Cruzada Nacional Contra el Hambre y, en general, en el Programa de Desarrollo Social. A partir de ahí, me gustaría que se generara un espacio de reflexión, discusión y cuestionamientos; ésta sería la parte más importante de la presentación.

Después de una reunión que tuvimos recientemente con un grupo de estudiosos del desarrollo social, tomamos conciencia de que la manera como hemos planteado este componente de la política social requiere de una reflexión permanente y de un proceso de fortalecimiento y autocorrección también permanente.

Para nosotros, la estrategia de participación social en la Cruzada y en el espacio de la política social va más allá de su acompañamiento en la instrumentación de los programas de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y de los programas del gobierno federal. La participación social abre la posibilidad de que las comunidades, los individuos, los ciudadanos, se apropien de los procesos de concreción de la política pública y con ello le den un valor agregado y profundidad a los efectos y resultados de los programas.

La participación social no se plantea como un elemento aislado sino como parte de una concepción y en una serie de ejes que hemos construido en la definición conceptual de la política social y de sus propias aproximaciones. Partimos de concebir el *territorio* como la base y referente fundamental de la administración de la política social, y el entorno de la comunidad y la familia como los actores fundamentales del proceso. Más allá del individuo, que por supuesto es relevante, el ámbito de la familia y la comunidad puede generar procesos de gran participación.

El territorio es la comunidad, tanto en su expresión rural como en su expresión urbana, y es nuestro espacio natural en el proceso de participación. Hemos planteado al consejo comunitario como el eje fundamental de la estrategia de participación. También hemos planteado el proceso de la promoción social a partir de estrategias de aproximación en la comunidad, y consideramos a la asamblea como el elemento de referencia central de la estrategia. A partir de ahí se da la elección del comité de participación social mediante un proceso democrático.

Alrededor de este proceso definimos y diseñamos nexos con lineamientos para la constitución de los comités de participación social, el reglamento interno de la asamblea y la posibilidad de construir un programa de trabajo comunitario que incorpore elementos del autodiagnóstico y de la estadística validada por la asamblea. Se busca la posibilidad de que de manera conjunta con

la comunidad se construya el autodiagnóstico mediante un proceso de planeación participativa que incorpore expresiones de organización y de trabajo de la comunidad.

Hemos encontrado en campo una fragmentación impresionante de las formas de organización en los niveles y formas de intervención de los programas públicos en las comunidades. Es decir, hay muchos comités, algunos sólo de nombre, otros con cierto involucramiento en la comunidad aunque no tengan un efecto de articulación comunitaria. Por ejemplo, los responsables del Comité de Salud tienen una relación con la autoridad y la política pública de salud, con la clínica; se ocupan de problemas específicos. Las actividades y tareas de los vocales del Comité de Oportunidades se reducen en muchos de los casos a dar de alta a los beneficiarios y anunciar nuevas acciones, y en el peor de los casos, a comunicar las bajas de los beneficiarios. Dada la multiplicidad de reglas de operación, nos hemos encontrado en muchas ocasiones con comités que existen sólo en el papel, que se forman para recibir un beneficio o para llevar a cabo un trámite, pero que no tienen repercusión o un proceso de asamblea o de discusión en la comunidad, ni tampoco en términos de acompañamiento de un proceso de capacitación para la posibilidad de éxito de una acción de inversión o de un proyecto aprobado.

Por otro lado, nos hemos encontrado con muchos procesos organizativos en la comunidad; unos tienen que ver con su cultura, con sus prácticas comunitarias que se remontan a muchos años atrás, y otros se han gestado alrededor de proyectos, acciones o necesidades de la propia comunidad. Hablo fundamentalmente de la experiencia que hemos tenido en comunidades indígenas y rurales.

En cambio, en el ámbito urbano hemos encontrado un proceso de mucha fragmentación de las propias comunidades y reductos de procesos organizativos que tienen que ver fundamentalmente con la Iglesia católica o con algunos proyectos

y esfuerzos de filantropía o de intervención social de las organizaciones no gubernamentales. En algunas comunidades este tipo de acciones se desarrollan en torno a los Centros de Desarrollo Comunitario, pero ocurren sobre todo alrededor de la acción cultural derivada de procesos de intervención y de aglutinamiento promovido por las iglesias tanto católica como cristiana. En el ámbito urbano hay una pulverización de las capacidades institucionales, una indefinición de políticas públicas y programas institucionales y en muchos de los casos los niveles de intervención se reducen a asuntos de infraestructura básica que no se acompañan de procesos organizativos. En esa lógica, los comités, como referentes del proceso organizativo, han permitido nuclear prácticas fragmentarias de política pública, por un lado, y por otro, recuperar experiencias de organización y liderazgo.

En el diseño de la estrategia de participación social identificamos territorios, ejidos y comunidades por estado, municipio y región. Así, establecimos un plan de acción que nos permitiera iniciar el trabajo en las comunidades en las que identificamos niveles de pobreza extrema y carencia alimentaria. Empezamos el programa piloto en Mártir de Cuilapan, Guerrero, para el caso del área rural; para el área urbana lo hicimos en el polígono de la colonia Simón Bolívar y Ampliación Simón Bolívar, de Acapulco, Guerrero.

Definimos la estrategia en lo referente a participación social a partir de tres momentos. En primer lugar, la promoción de la participación apoyada con un trabajo de articulación y estructura de la estrategia con base en convenios con universidades públicas para identificar, reclutar y capacitar brigadistas. Hay cerca de 9800 brigadistas en campo en todo el país, sobre todo en los estados donde existe una mayor incidencia de población en pobreza extrema y carencia alimentaria. Le pediré a una de nuestras asesoras que más adelante explique el proceso de identificación, reclutamiento y capacitación de los brigadistas.

Después se llevó a cabo una estrategia de aproximación en la comunidad por microrregión, por núcleo o comunidad o por grupo de comisión. En las áreas rural e indígena incorporamos diagnósticos del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA) para Guerrero, y de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) para Chiapas. A partir de ahí, abrimos un proceso de negociación y acercamiento con las autoridades o representantes de la comunidad para organizar una primera asamblea o efectuar un ejercicio de planeación para la realización de las asambleas comunitarias. De esta manera, organizamos una primera asamblea para validar el diagnóstico en comunidad; una segunda, para elegir comisiones de trabajo, y una tercera, para elegir al comité.

Ahora, en todo el país, después de un proceso que implicó negociación, validación de información en la comunidad, asambleas, interacción de las comisiones de trabajo, estamos incorporando a todos los comités que había en la comunidad, en una sola dinámica: la integración en asambleas comunitarias. De esta forma, el comité de vivienda se integra como comisión de vivienda, el comité de Oportunidades se convierte en comisión del programa Oportunidades, etcétera. O sea, todos los niveles de participación que hay en la comunidad se incorporan a la discusión y al diagnóstico y se validan en la asamblea como comisión para el tipo de acciones y representaciones de su materia.

En cuanto a la elección del comité comunitario, en este momento trabajamos en la elaboración de los planes de desarrollo comunitario en la asamblea de las propias comunidades. Hemos puesto en práctica este modelo en las áreas rurales y en las comunidades indígenas; ya lo comenzamos a implementar también en las zonas urbanas.

Estamos en el proceso de acompañamiento, asambleísmo y trabajo en comunidad. En el tema del acompañamiento técnico, la consolidación tie-

ne vertientes que consideramos fundamentales. Ya empezamos a trabajar en los procesos de consolidación en los 58 000 comités formados, con el análisis de gabinete y el registro de las actas de asamblea, las cuales estamos integrando al sistema. Tenemos identificados con nombre y domicilio a todos los integrantes de los comités y trabajamos con ellos en dos vertientes: el modelo de intervención rural y el modelo de intervención urbana, con los componentes específicos de cada caso.

Hemos elaborado una propuesta para profesionalizar la promoción social, que explicaremos más adelante. Queremos que el número de brigadistas pase de los 9800 que hay en la actualidad, a cerca de 20 000 a finales de 2014. Deseamos incorporarlos a un esquema de promoción social del Estado mexicano que contemple incentivos para recuperar el capital humano que significan los jóvenes dedicados al trabajo de campo.

Hay un tema que quiero plantear para la discusión: el acompañamiento técnico. En el programa piloto incorporamos al proceso de organización de las asambleas, de negociación política, de convencimiento para la formación del comité y la fijación de prioridades, un equipo técnico con jóvenes de la comunidad y del municipio y personal del PESA con experiencia en la elaboración de proyectos. Inmediatamente después de que señalamos las prioridades, llegó el acompañamiento técnico. En el proceso de organización pudimos elaborar cerca de 300 proyectos, ingresarlos a ventanilla y obtener una respuesta para muchos de ellos.

Actualmente tenemos 73 proyectos productivos ligados a definiciones de la asamblea en Mártir de Cuilapan. En esta perspectiva, además del asambleísmo y el proceso de promoción, formación y consolidación del comité, parece que los temas de formación, identificación de capacidades totales, formación de cuadros técnicos y acompañamiento de los procesos organizativos conforman una línea fundamental para que nuestra estrategia de organización no se quede sólo en la cartera, en la

oferta de inversión y de servicios institucionales, sino que pueda realmente dotar de herramientas a la comunidad para generar procesos de trabajo alrededor de sus necesidades específicas que tengan que ver con empleo y con recursos asociados a la infraestructura básica.

Algunas de las preguntas planteadas al inicio de esta mesa no las respondí, pero seguramente habrá oportunidad para hacerlo en el transcurso de esta sesión. Me acompaña Edgar Olaiz, director general de Cohesión Social de la Sedesol. Él es responsable de una estrategia de acompañamiento, la cual se encuentra en la fase de prueba piloto en cuatro poblaciones: Tapachula, Cuernavaca, Acapulco y La Laguna. Vamos a aplicarla en tres municipios de Michoacán: Apatzingán, Uruapan y Lázaro Cárdenas; ya tenemos desarrollados los instrumentos y definido el tema.

Julio Berdegué Sacristán

Mi presentación se va a complementar razonablemente con la del subsecretario Javier Guerrero porque él ha puesto el acento, como corresponde a su cargo, en el tema de la participación social y ciudadana, mientras que yo voy a hacer énfasis en la segunda parte del título de esta mesa: el desarrollo territorial. En la discusión veremos si podemos hacer una sopa con estos dos ingredientes.

Debo primero decir que lo que voy a presentar recoge en buena medida –aunque me hago responsable de esta exposición– un trabajo elaborado por un conjunto de colegas en el último año, a partir de la llegada de la nueva administración gubernamental y la creación de un nuevo espacio y oportunidad de política pública; a partir de lo que podríamos decir que es la intersección de dos grandes estrategias: la Cruzada Nacional Contra el Hambre y la estrategia de democratización de la productividad, que convoca en dos vertientes, que son la política social y la política de desarrollo económico. En torno a ello hemos trabajado con la Sedesol y otras secretarías de Estado, con

el apoyo de dos organismos internacionales: el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) –por cierto, nos acompaña su gerente para México, Tomás Rosada– y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá.

Voy a tratar de responder por qué es importante un enfoque territorial para el Programa Nacional México Sin Hambre y procuraré mostrar los elementos que hacen recomendable pensar y actuar territorialmente (figura 1).

En primer lugar porque derivado, tal vez, de los procesos de cambio demográfico a los que hizo referencia Rolando Cordera en la sesión plenaria, lo que hay en la organización de la población en el espacio rural no tiene nada que ver con lo que la mayoría de las personas piensan cuando oyen el adjetivo *rural*. El México rural de las capillitas aisladas existe, por supuesto, pero cada vez más es una cosa del pasado. Hay un nuevo México rural en términos de organización espacial.

En segundo lugar, porque la economía rural también ha cambiado. Hace 40 años cuando hablábamos de lo rural nos referíamos a la agricultura; hoy en día, para bien y para mal, la economía rural, el México rural, es algo mucho más diverso.

Y, por último, porque necesitamos encontrar un marco analítico acorde con una política pública que permita hacer realidad el discurso, articular las políticas de transformación productiva,

¿Por qué un enfoque territorial para México sin Hambre?

1. Hacer desarrollo tomando en cuenta las relaciones entre espacios rurales y espacios urbanos, a través de las cuales la inmensa mayoría de los mexicanos rurales pobres realizan su vida social y productiva
2. Hacer desarrollo considerando las estrategias de vida diversificadas de la inmensa mayoría de los mexicanos rurales pobres
3. Hacer desarrollo vinculando transformación productiva, inclusión social y cambio institucional en los espacios territoriales

PROGRAMA
COHESIÓN
TERRITORIAL
HEALTHY SOCIETY

Figura 1

las políticas de inclusión social y los cambios institucionales necesarios. El problema es dónde se encuentran estas tres vertientes.

Las figuras 2 y 3 muestran algunas definiciones para entender los conceptos de territorio y desarrollo territorial. El territorio es un espacio geográfico con una identidad socialmente construida. Es decir, no es sólo un lugar, es un lugar que tiene sentido para las personas. Esto es lo fundamental: una identidad que tiene que ver con la historia del lugar, con su cultura, con sus elementos étnicos, con su geografía, con su estructura productiva. Muchas identidades sociales han sido elaboradas a partir de grandes obras de infraestructura e inversiones –pienso, por ejemplo, en las grandes inversiones de riego en el noroeste mexicano–, una extensa red de carretera y una organización político-administrativa.

El desarrollo territorial es, por una parte, una dinámica de transformación productiva y cambio institucional de los territorios, lo que sucede con o sin políticas públicas; son procesos sociales y económicos que tienen lugar en el territorio. Cuando lo observamos desde la política pública, en el sentido normativo de buscar ciertos objetivos, por ejemplo en el caso concreto del Programa Nacional México Sin Hambre, se podría decir que el desarrollo territorial es un proceso



Definiciones

- ▶ Un territorio es un espacio geográfico con una identidad socialmente construida
 - ▶ Historia
 - ▶ Cultura
 - ▶ Geografía y ambiente
 - ▶ Estructura productiva
 - ▶ Grandes obras de infraestructura e inversiones
 - ▶ Organización política-administrativa



Figura 2



Definiciones

- ▶ Desarrollo territorial es la dinámica de transformación productiva y de cambio institucional de un territorio
- ▶ Como acción pública, es un sentido normativo, el desarrollo territorial es un proceso de transformación productiva y de cambio institucional para eliminar la extrema pobreza y la inseguridad alimentaria



Figura 3

de transformación productiva y de cambio institucional para eliminar la extrema pobreza y la inseguridad alimentaria o, como lo expresó Enrique González Tiburcio, la extrema pobreza alimentaria, que es el fondo del Programa.

Pero, ¿cuál territorio? Porque territorio se considerar desde el barrio hasta el país o el continente. ¿De qué territorio estamos hablando? ¿Cuál es ese espacio que hace sentido para las personas? Si hablamos de lo rural, tenemos en el país la friolera de 185 000 localidades rurales de menos de 5000 habitantes. De éstas, hay ciento y tantas mil con menos de 500 habitantes. Pero, además, tenemos 800 localidades “urbanas”, que son pueblos que tienen desde 5000 hasta 15 000



¿Cuál territorio?

- ▶ México rural:
 - ▶ 185,000 localidades “rurales profundas” (< 5000 hab)
 - ▶ 800 localidades “urbanas” (5000 a 15,000 hab)
- ▶ Muy pocos mexicanos rurales realizan su vida social en los límites de esas localidades, o siquiera en los límites de los municipios que contienen a esas localidades



Figura 4

habitantes y que por donde se les mire parecen rurales, y son rurales (figura 4).

En este punto, tal vez entremos en debate con el subsecretario y su concepción de la comunidad.

Para empezar, hay que decir que muy pocos mexicanos del medio rural, muy muy pocos, realizan su vida social dentro de los límites de sus localidades. Es más, ni siquiera dentro de los límites de los municipios donde se ubican sus localidades. La proporción de la población en México que vive y trabaja en su localidad y que, por ende, hace lo fundamental de su vida social en ella, es del orden del 2%. El resto se mueve en otros espacios. Entonces, ¿qué es el territorio? En el grupo de trabajo que mencioné al principio hablamos del concepto *territorios funcionales* (figura 5). El territorio funcional es el espacio donde las personas realmente viven y desarrollan todas sus relaciones sociales. Pero donde una persona trabaja no es necesariamente el lugar donde vive. Entonces, hay otro conjunto de relaciones sociales que están asociadas con la localidad donde la persona labora. Casualmente, porque no era un criterio de definición, encontramos que para el 78% de los mexicanos su territorio funcional es el lugar donde nacieron. El 78% de los mexicanos viven en lugar donde nacieron y donde trabajan. La clave está, entonces, en estos espacios y la movilidad entre ellos. Piensen en la vida cotidiana

de ustedes, pues la de los habitantes de zonas rurales no es diferente. Ustedes no hacen toda su vida social en el lugar donde habitan, en el lugar donde nacieron, sino que viven en un espacio mayor.

La identificación de territorios funcionales de la figura 6 se puede operacionalizar. Hay en México todos esos territorios funcionales, los censos nos dicen dónde viven las personas y dónde trabajan. Podemos ver persona por persona, cada mexicano en los censos, cómo y dónde vive, a dónde se mueve para trabajar, y a partir de esa información construir estos territorios funcionales.

En este nuevo medio rural –no el rural de las aldeítas– existen, lamentablemente, 434 territorios que hemos caracterizado como aislados. Son lugares donde las personas nacen, trabajan y mueren –bastante fregados, como vamos a ver– en un mismo microespacio. Estos territorios están distribuidos en 512 municipios que son casi autárquicos, nadie de fuera trabaja ahí, nadie que vive allí trabaja afuera. Por fortuna, abarca sólo al 2% de la población del país. Si pensamos en términos de localidad, únicamente el 2% de población del país vive y establece sus relaciones, su vida, en un mismo lugar (figura 7).

El 14% de la población vive en lugares muy rurales, donde el centro del territorio funcional es un pueblito de cuando mucho 2500 habitantes,

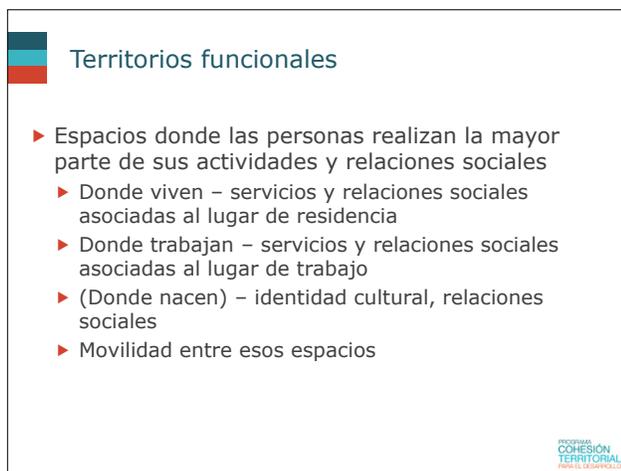


Figura 5

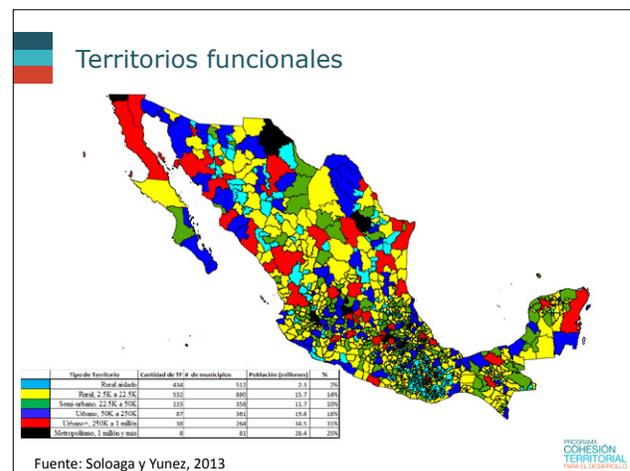


Figura 6

El mundo rural contemporáneo mexicano

Tipo	TF N°	Municipios N°	% población país
Rurales aislados	434	512	2
Rurales	532	880	14
Rural-urbano	202	719	28
Total	1168	2111	44

Fuente: Soloaga y Yunez, 2013

Figura 7

pero por lo menos hay un pequeño núcleo urbano que conjunta dos, tres, cuatro municipios. El siguiente grupo es más rural-urbano, porque estamos hablando de un núcleo rural-urbano del territorio funcional de entre 22 500 y 250 000 habitantes, el cual ofrece otras posibilidades. Ahí se ubica el 28% de la población. En total, el 44% de la población del país vive en este nuevo México rural. El problema radica en que cuando hablamos de lo rural, pensamos sólo en el 2% al que me referí antes.

Si observamos lo rural, rural, rural, la gráfica de la figura 8 dice lo que está pasando en el *rural profundo*. La línea sólida de la gráfica indica el número de habitantes oficialmente rurales; es decir, los que viven en localidades de menos de 2500 habitantes. Este número subió hasta el año 2000; de ese año en adelante empezó a caer como cifra absoluta. Como proporción viene descendiendo desde hace décadas. Entonces, lo rural, en el sentido de la pequeña aldea aislada donde todo mundo es agricultor, es cada vez más un espacio residual.

Estos territorios rural-urbanos no constituyen una particularidad de México; se encuentran en todos los países de América Latina. La ruralidad latinoamericana, al igual que la mexicana, es una articulación entre los viejos espacios de campo propiamente, con pueblos y ciudades interme-

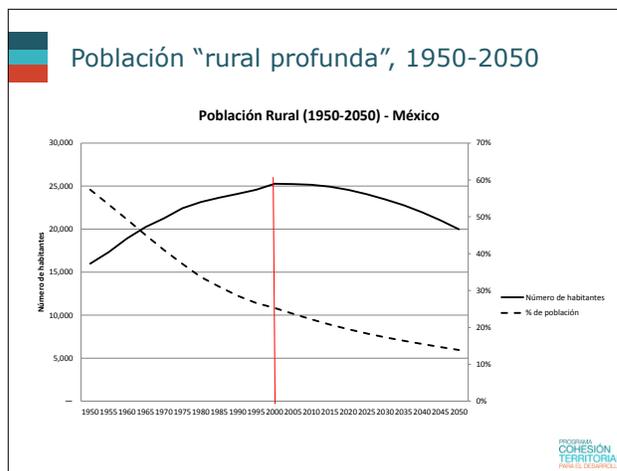


Figura 8

dias. Ése es el espacio donde los habitantes rurales hoy día tienen realmente su vida social, su vida productiva, sus organizaciones y fiestas, su cultura y su identidad (figura 9).

No resulta extraño que en los territorios aislados la pobreza sea alarmante: poco más de la mitad del 2% de la población que representan vive en la pobreza. En tanto, está en esa condición el 38% de la población en los territorios rurales con pequeños pueblos de hasta 22 500 habitantes. En los pueblos y ciudades un poco más grandes, en territorios rural-urbanos, la condición de pobreza afecta al 25% de sus habitantes (figura 10).

Revisemos ahora la segunda afirmación: la economía rural se ha modificado. La figura 11

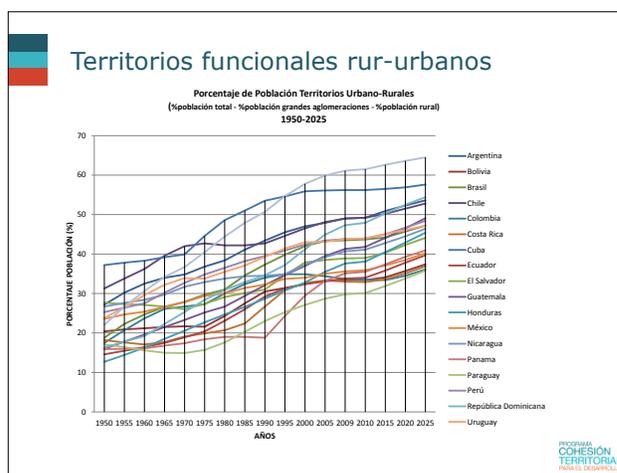


Figura 9



Figura 10

resume la nueva organización económica del espacio rural mexicano y las relaciones sociales entre los distintos espacios de la nueva realidad. En esta figura se muestra un ejercicio para definir la composición del ingreso promedio rural en todo el país. En la realidad no hay ningún hogar que abarque toda esta composición. Metimos a todos los habitantes rurales en una licuadora y sacamos un promedio. De ahí concluimos que el 19% del ingreso promedio rural en el año 2007 correspondió al ingreso campesino, es decir, provino del trabajo de un campesino como agricultor por cuenta propia. La gráfica indica también que la mayor proporción del ingreso se originó en el trabajo asalariado no agrícola (31%); la partici-

pación de las remesas fue importante, lo mismo que las transferencias, pero tal vez menos de lo que muchas veces suponemos; el salario agrícola constituyó 14%, lo cual no es poco.

A la luz de estos datos, la pregunta relevante es si realmente creemos que haciendo crecer ese 19% del ingreso rural proveniente de la agricultura vamos a transformar la realidad de este nuevo espacio rural. Siempre hemos pensado que el desarrollo rural tiene que ver con la modernización y potenciación de ese 19% de ingreso agrícola. Claro, tenía sentido cuando no era el 19%, sino que abarcaba alrededor del 85%.

Centrémonos ahora en los habitantes que son agricultores. La mitad de ellos desarrollan, además, otras actividades. Se habla de una *agricultura familiar especializada* cuando más del 50% del ingreso bruto proviene de la labor en su predio y de una *agricultura familiar diversificada* cuando menos del 50% proviene de esa actividad (figura 12). Pero incluso entre los que son agricultores hay diversificación, pues la mitad de ellos, además de la agricultura, se ocupan en otros ámbitos.

Hay un porcentaje creciente de pequeños productores y campesinos especializados. Se podría decir, entonces: qué bien, está creciendo la agricultura familiar especializada. Sin embargo, está creciendo como porcentaje pero no en números absolutos. Es decir, los agricultores diversificados

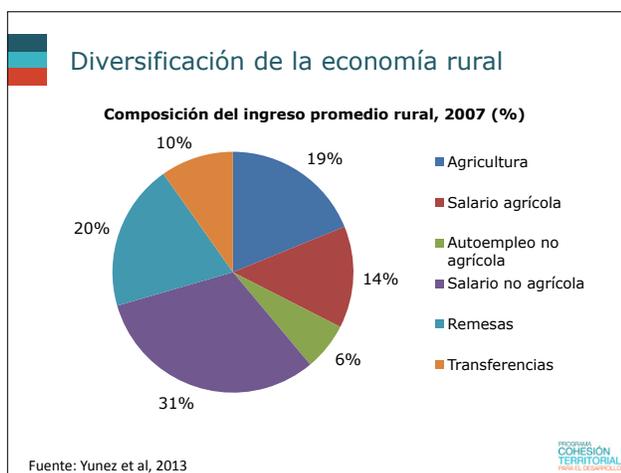


Figura 11

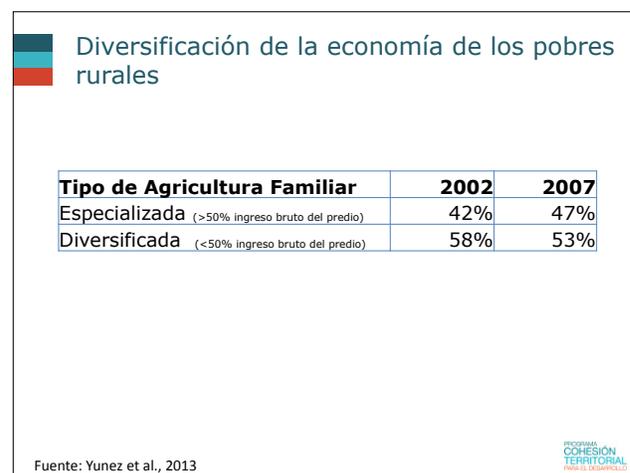


Figura 12

están abandonando ese ámbito. Lamentablemente, el porcentaje aumenta no porque crezca el numerador sino porque disminuye el denominador. Quiero decir que sí hay una agricultura familiar campesina, por supuesto que la hay, pero ya no tiene el tamaño suficiente para constituirse en el motor del desarrollo social y menos del desarrollo productivo de este México rural, que es mucho más complejo.

Hay una relación entre la diversificación de la economía y la nueva organización del espacio rural-urbano para el agricultor familiar especializado, pues éste no puede existir si no tiene a la mano una ciudad. ¿Cómo se puede ser un agricultor especializado en el México moderno sin acceso a los servicios? Los servicios no están en un caserío de 300 personas. ¿Cómo se le hace para ser campesino familiar especializado si no se tiene conexión con las redes del país? No hay agricultura familiar especializada si no es en relación con un centro urbano.

Por otro lado, tampoco hay agricultura familiar diversificada, porque ¿a dónde va ir a trabajar esa mujer joven que quiere emplearse en el comercio, en los servicios profesionales, en los servicios personales, en conducir un camión, en tener una tienda? Eso sólo puede ocurrir cuando hay un pequeño pueblo en el territorio. Además, no son sólo productores, sino también ciudada-

nos que necesitan, entre otras cosas, escuelas secundarias, un mejor nivel de salud, contacto con el gobierno, conectividad, vincularse con la vida nacional. Esta conexión se da cada vez más en los pequeños centros urbanos (figura 13).

En otro aspecto, la diversificación de la economía y la reorganización espacial también cambiaron la composición social del sector rural (figura 14). En tiempos lejanos era más o menos fácil describir la composición social del sector: había jornaleros, campesinos y medianos y grandes propietarios. Pero hoy se trata de una sociedad muy diferente, donde hay burócratas, obreros, ingenieros, veterinarios, políticos, contadores, notarios, choferes, *table dancers*, etcétera. Ahora la sociedad rural mexicana es muchísimo más diversa. Ya no es una sociedad puramente agraria. Esta condición complica mucho el problema de la participación social. Es mucho más fácil lograr la participación si todos son campesinos o todos son taxistas. Pero cuando hay campesinos, taxistas y obreros calificados, es mucho más difícil acordar cuáles son los problemas comunes y, sobre todo, hacia dónde se quiere ir como sociedad. Si tenemos un presupuesto, ¿en que lo invertimos?, ¿a qué le damos prioridad? El campesino va a querer una cosa, el taxista otra y el obrero calificado una diferente. El problema de la participación, como se ve, es más complejo. Pero, a la vez, contamos

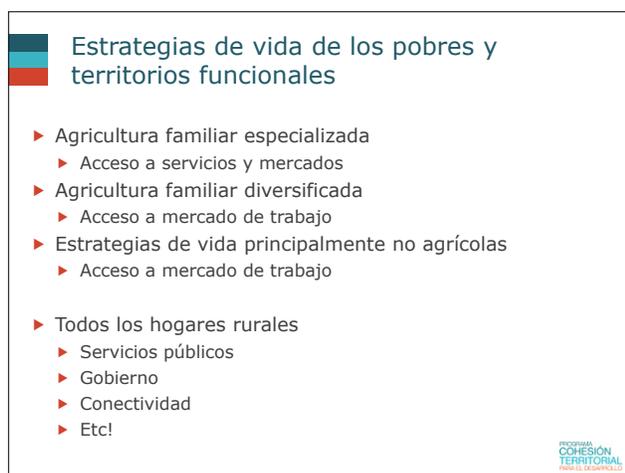


Figura 13

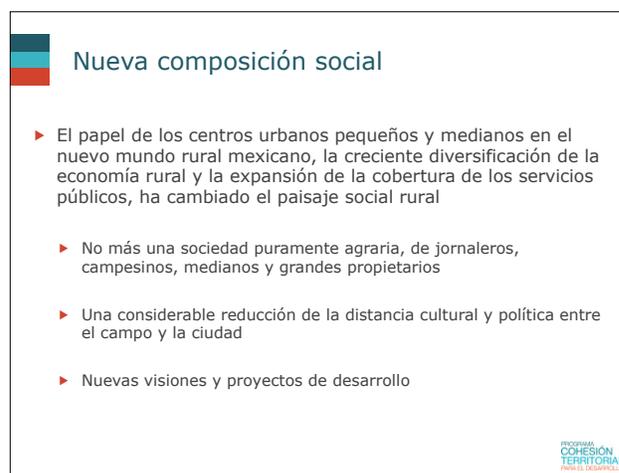


Figura 14

con una sociedad más rica, con más ideas, más opciones y también con muchos más conflictos, como ya lo sabemos.

Se suele decir que en la política pública hay una desarticulación entre la política económica y la política social, lo cual es cierto. Pero es una desarticulación sólo en el ámbito estatal, pues, como hemos visto, en la realidad, en la sociedad, la gente ya articuló, ya vive con estrategias diversificadas. No sé si me explico. El Estado sigue fracturado, pensando unos en el desarrollo productivo, otros en el desarrollo social, algunos más en la agricultura y el resto en no sé qué, pero en la sociedad, en cada uno de los hogares, esa situación ya está articulada. En el hogar el papá es campesino, el hijo conduce un camión y la hija trabaja en la tienda o en el banco del pueblo como cajera. Y luego llegan los representantes del Estado y les dicen: “Fíjense que su organización social real a mí no me sirve porque yo soy del ‘PESA’, del ‘PISA’, del ‘POSA’, del ‘PUSA’, así que no, sepárense”. Y también les dicen: “Bueno, urbano o rural”, y hay dos estrategias (figura 15).

Entiendo lo que las autoridades están haciendo, yo haría lo mismo porque lo que sucede es que el área rural se nos hizo más compleja. Cuando se es funcionario público se tiene que ver cómo se simplifica esta complejidad o se vuelve uno loco. Es mucho más fácil ser un intelectual



Corolario

- ▶ En sus estrategias de vida los mexicanos rurales ya han integrado la actividad económica y las políticas sociales no contributivas
 - ▶ Es el Estado que va rezagado en la articulación de las políticas económicas y sociales
- ▶ En sus estrategias de vida los mexicanos rurales ya han articulado el hinterland rural con los núcleos urbanos pequeños y medianos
 - ▶ Es el estado que va rezagado con políticas que fracturan ambos componentes del nuevo mundo rural

PROGRAMA
COHESIÓN
TERRITORIAL
Y PARTICIPACIÓN
COMUNITARIA

Figura 15

disparando desde el exterior. Pero también los mexicanos rurales integraron ya lo urbano y lo rural. Hablaba Enrique González Tiburcio de la relevancia de la pobreza urbana. Tengo datos de Brasil, pero no los de México. Me gustaría saber qué porcentaje de la pobreza urbana se ubica en los centros urbano-rurales y qué porcentaje de la pobreza urbana está en Monterrey, Guadalajara, Morelia. Tal vez mucha de la pobreza urbana está en lugares como Uruapan, Escuinapa, Tancítaro. Y, en ese caso, pues sí, es urbana, pero también es rural. Tal vez esta articulación urbano-rural y el trabajo en territorios funcionales urbano-rurales permita pegarle a dos gatos con el mismo palo: si logramos dinamizar estos núcleos urbanos vamos a reducir la pobreza rural y también la pobreza urbana.

Hasta aquí vimos el diagnóstico y la problemática; ahora viene la *solucionática*. ¿Cómo podríamos integrar un enfoque territorial en el Programa Nacional México Sin Hambre? Hay muchas cosas que podríamos hacer. Quiero enfatizar tres (figura 16). En primer lugar, y probablemente sea un tema de debate, la localidad existe y el barrio existe, por supuesto, pero ya vimos que ahí no se resuelve la vida social de las personas y que si trabajamos solamente en la localidad, necesariamente vamos a estar, de nuevo, fraccionando la organización social. La gente vive en un espacio



¿Cómo integrar un enfoque territorial en el programa México sin Hambre?

1. Organización territorial incorporando y fortaleciendo relaciones con núcleos urbanos pequeños y medianos
 - ▶ Complejo desafío con territorios rurales aislados
2. Estímulo y apoyo a estrategias económicas agrícolas y no agrícolas de los pobres
 - ▶ ¿Qué hacemos con programas que bajan con lógica sectorial, siendo que no son hogares distintos sino actividades distintas de un mismo hogar?
 - ▶ Efectiva articulación de las políticas y programas en los territorios; !!la concurrencia NO va a funcionar!
3. ¿Quién es el actor social territorial?
 - ▶ ¿Comités de beneficiarios de México sin Hambre?
 - ▶ ¿Coaliciones sociales territoriales?

PROGRAMA
COHESIÓN
TERRITORIAL
Y PARTICIPACIÓN
COMUNITARIA

Figura 16

mayor; a lo mejor trabaja en un lugar y allí necesita el PESA, pero lo recibe en otro sitio, donde vive. Y si trabajamos por localidad, vamos a decir: “Ah no, usted es del comité de tal lugar y la atención a la salud la recibe allá”. ¿Cómo le vamos a hacer? Necesitamos definir cómo le vamos a hacer; por supuesto sin descuidar la localidad, pero requerimos estrategias para estos lugares mayores, para los territorios funcionales.

En este renglón, los 434 territorios aislados constituyen un dolor de cabeza. ¿Qué se puede hacer? Yo diría que caminos rurales; todos los que se pueda y todavía así va a haber muchos que no se conectarán con los territorios funcionales. Quizá para este caso se requiera una estrategia diferente. Alguien comentó que el presidente municipal de Mártir de Cuilapan informó que de la cabecera municipal, que ya de por sí está lejos, hay comunidades que están a siete horas de distancia.

En segundo lugar, se trata de brindar estímulo y apoyo a las estrategias económicas agrícolas y no agrícolas. Porque tenemos que abrirnos a la parte no agrícola del ingreso, del empleo, de los pobres con carencia alimentaria. Tenemos que lograr una efectiva articulación. Sé que el que resuelva esta problemática tiene garantizado el Premio Nobel. Pero así estamos.

La Cruzada Nacional Contra el Hambre ha logrado una mayor concurrencia de los programas, pero –permítanme expresar una crítica– todavía no se da el paso de la concurrencia a la articulación. Lo peor que le podría pasar a un ciudadano es que tenga la mala suerte de que a su casa concurren todos los programas. Porque llega cada uno con sus reglas de operación, con su método, con su lógica y vuelven loco al ciudadano. Volvemos a fracturar al ciudadano, a la sociedad.

¿Cómo articulamos? Se requiere, para empezar, decisión política, porque para articular hay mucho por desarmar. Queremos articular pero nadie permite que le toquen su programa; así no es posible la articulación. En ese caso haré una predicción: la concurrencia no va a funcionar, se va a acabar el

sexenio y no vamos a lograr incidir con fuerza en los indicadores. Necesitamos articular. El principio de la solución tal vez sea otorgar mucho más poder a los promotores y a los comités; subordinar en mayor medida los programas individuales a las decisiones de los comités.

Por último, ¿quién es el actor social territorial?, ¿quién es el actor de este espacio mayor? Ahí la fragmentación de la que hablaba el subsecretario Guerrero se multiplica. Porque si al señor de la localidad lo tenemos fragmentado, imaginémosnos al nivel del espacio mayor, donde vive el conjunto de las personas. Quiero decir que va a ser imposible superar la condición de pobreza en los hogares en extrema pobreza alimentaria si no logramos un desarrollo inclusivo de los territorios donde vive y trabaja esa población. En otras palabras, necesitamos desarrollo del espacio mayor donde estos individuos extremadamente pobres viven y reciben salud, educación y alimentación.

El mapa que se muestra en la figura 17 es un trabajo de Isidro Soloaga y Antonio Yúnez, colegas de El Colegio de México. Ahí se muestran ocho combinaciones a partir de las preguntas que se hicieron, territorio funcional por territorio funcional, entre el 2005 y el 2010: ¿Hubo crecimiento económico, sí o no? ¿Hubo realmente reducción de la pobreza, sí o no? ¿Hubo mejor distribución del ingreso o del consumo, sí o no?

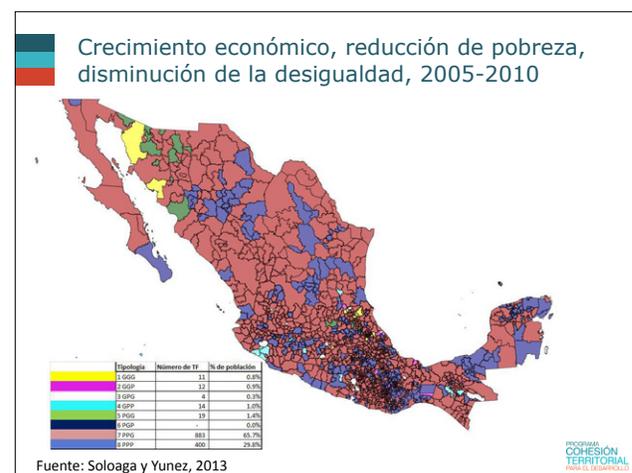


Figura 17

Crecimiento, pobreza e igualdad nos dan ocho combinaciones posibles. El resultado de esta investigación es que en el 97% de los territorios funcionales del país no hemos logrado el avance simultáneo en las tres dimensiones. Se estancó el país. Si creen que tengo razón cuando digo que sin desarrollo de los espacios mayores está muy difícil resolver la pobreza, entonces está aquí lo que ya decía Enrique González Tiburcio, y también lo que han dicho la secretaria Rosario Robles y el presidente Enrique Peña Nieto: tenemos que articular este tipo de acciones con una política económica mayor, porque de otra manera no habrá resultados.

Gustavo Gordillo de Anda

Nos queda muy poco tiempo porque el problema es que empezamos tarde. Parece que no se acaba de entender que el tiempo es de uso común: lo que gana uno por no llegar a tiempo lo pierden todos los demás. Para no perder más tiempo, le propongo a María Antonieta Gallart que nuestros comentarios sean de cinco minutos cada uno y así haya la posibilidad de establecer, por lo menos, un dialogo inicial entre todos.

María Antonieta Gallart Nocetti

Voy a tratar de suplir con algunos comentarios muy breves la ponencia que no pudimos tener referente a los derechos indígenas y su participación en el contexto del desarrollo territorial para un México sin hambre.

Lo primero que quiero destacar es la importancia que tiene para la Sedesol y para la política de desarrollo social que se respalden las acciones emprendidas con el propósito de erradicar las carencias en la participación social. El mensaje de la política social, incluso reflejada en una estructura como la que aquí vemos –la Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social– es muy relevante, independientemente del desarro-

llo de los llamados modelos de participación para afinar las cuestiones que resultan esenciales. Es de destacar que sea ése el medio estratégico de la política social en la Sedesol y esperamos que así sea también en el conjunto de las instituciones públicas y en los tres órdenes de gobierno.

También es fundamental que la participación social se enfoque no desde el punto de vista del acompañamiento o de los beneficiarios, sino desde la perspectiva de los derechos sociales constitucionales que conforman el piso básico reconocido en los documentos oficiales y sobre el cual se construye el mejor horizonte para los derechos a la alimentación, la educación, la salud y la seguridad social, la calidad de la vivienda y los servicios básicos.

Tal como lo expresó el subsecretario Javier Guerrero, la participación social se promueve a través de la realización de asambleas, la constitución de los comités comunitarios, la firma de convenios con una serie de actores para el logro de los propósitos. Ése es, digamos, el método. Quiero hacer mención de otros derechos que son específicos de la población indígena porque no los veo en los documentos oficiales de la Sedesol y me gustaría que se incluyeran en el Programa Nacional México Sin Hambre. Éstos no forman parte del cuerpo de derechos, como el de la alimentación, el cual también corresponde a los pueblos indígenas porque son mexicanos y ciudadanos. Pero tienen, además, derechos específicos, que son culturales y se refieren a los derechos a la participación por sus propios medios y organizaciones.

Desde la perspectiva de las comunidades indígenas, la participación no es una estrategia gubernamental, es un derecho, y los pueblos indígenas tienen constitucionalmente derecho de participación a través de sus propias formas de organización y sus propias autoridades. Estos derechos colectivos y extensos dotan de identidad a las comunidades indígenas, no como sinónimo de localidad o como el significado de un territorio político administrativo, una división geográfica, sino como

comunidades, unidades sociales, culturales, económicas; no como espacios territoriales sino como espacios de organización social. Las comunidades indígenas tienen derechos específicos que deben ser considerados en la aplicación de la política social y de políticas de cualquier índole. Las comunidades indígenas tienen derecho a elegir a sus representantes ante los municipios; tienen derecho, ante las propuestas de desarrollo, a conservar sus propias propuestas y tradiciones y a que no se les impongan desde fuera.

La propia Constitución, con respecto a las comunidades indígenas –que, insisto, no deben asimilarse a las localidades–, prevé obligaciones para las instituciones: la Sedesol, los gobiernos estatales y municipales, no sólo para que esas comunidades puedan acceder al desarrollo en conceptos de vivienda, infraestructura y muchos otros, sino también con el objeto de eliminar prácticas discriminatorias y construir con ellas –así lo dice la Constitución– las propuestas de desarrollo y que las instituciones las atiendan. El apartado B del artículo 2º constitucional señala: “La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos”.

Entonces, desde la perspectiva de las comunidades indígenas, la participación, la consulta indígena, son derechos en sí mismos, no son sólo estrategias plausibles desde las instituciones. Por eso, hay que proponer –yo lo hago– que cuando hablemos de comunidades indígenas, el concepto y la práctica de la participación social se enmarquen tanto en este conjunto de derechos constitucionales como en los derechos específicos. Podemos llamarles derechos integrales porque son derechos sociales de todos los mexicanos y son

derechos específicos colectivos y culturales para el caso de la población indígena.

No es por contradecir a Julio Berdegué, porque no hay cómo –las estadísticas no se pueden contradecir–, pero en el caso de la población indígena rural sí estamos hablando de pequeños núcleos de población dispersa y de pequeñas localidades. En este caso sí es justo referirse a atomización y dispersión de una población que dificulta las mencionadas estrategias institucionales de participación. Es muy importante, cuando uno ve un territorio municipal, poner atención en los indicadores de carencias: todos están referidos al municipio. Es cierto que el municipio es una organización político-territorial, pero debemos ver qué pasa con los componentes de los municipios: las localidades.

Es en las localidades donde, a pesar del volumen inmenso de comités con interés común que podemos sumar, con mucha dificultad se podrán mover los indicadores. Y es ahí básicamente donde están los pobres rurales, los indígenas pobres (que no es lo mismo, pero casi). Hay una gran coincidencia con la pobreza en los territorios indígenas. Solamente por mencionar una aproximación: en cerca de 300 municipios de los 400 que abarca la Cruzada Nacional Contra el Hambre, hay más de 9000 localidades donde viven poco más de 3,5 millones de habitantes indígenas. Pero de esas 9000 localidades, más de la mitad tiene entre 50 y 250 habitantes. Son las localidades minúsculas de las que habla Julio Berdegué. Existen todavía en este ámbito rural, están ahí, aisladas, no tienen infraestructura ni servicios de salud ni servicios educativos, y si no son atendidas por programas públicos, no habrá manera de incidir sobre los indicadores municipales.

Hay que señalar que la situación de esa población es la que marca los indicadores del municipio. Por poner un ejemplo muy frecuente: la atomización de los municipios de Oaxaca es enorme, en 125 municipios de la Cruzada en esa entidad hay 1618 localidades. Casi el 60% de ellas

tiene solamente 50 a 250 habitantes. En el extremo opuesto, sólo cinco localidades oaxaqueñas alcanzan los 5000 habitantes.

Todavía tenemos un reto muy importante, independientemente de las interacciones extra-comunitarias. La sugerencia es, como tarea explícita, la inclusión de propuestas de desarrollo territorial indígena acordes con sus derechos culturales y que consideren su dispersión y atomización poblacional.

Gustavo Gordillo de Anda

Voy a hacer un comentario en dos direcciones. En primer lugar, me parece que cuando discutimos en una mesa sobre la participación ciudadana, la participación social, implícitamente suponemos que hay un gran consenso en la sociedad y, sobre todo, en el Estado, respecto a la importancia de la participación social. Creo que esa suposición es errónea. Quiero hacer el argumento en contra de la participación, no porque yo esté en contra de ella, sino precisamente porque estoy a su favor, pero la postura en su contra está presente en todos los ámbitos de la sociedad, desde los más altos hasta los más bajos.

El argumento es el siguiente. Estamos en democracia, en ella básicamente hay un problema: los ciudadanos exigen. Al exigir, quieren más, entonces crecen las demandas sociales, y al crecer las demandas sociales crece la exigencia al Estado. El Estado, en un momento dado, no tiene la capacidad de responder a todas las exigencias y entonces se genera una situación de ingobernabilidad. El argumento, entonces, es cómo hacer que la democracia no sea tan participativa. Cómo hacer que los ciudadanos sean un poco más pasivos, porque si son activos, van a estar exigiendo cosas a las que el Estado no va a poder responder.

¿Les parece ridículo? Pues no. En 1975 la Comisión Trilateral –formada por Estados Unidos, Europa y Japón– emitió el documento “La crisis de la democracia”, elaborado por tres grandes

políticos conservadores. El argumento central era precisamente ése. Tal razonamiento se sigue exponiendo en cierto tipo de democracias; en América Latina hay muchas en las que el énfasis se aplica al ámbito electoral, a la participación electoral y a la no participación, la limitación, la fractura, el debilitamiento de todas las formas de participación ciudadana no electorales; a todas las formas de participación que suponen, sobre todo, el diseño de políticas públicas y su implementación.

Por lo tanto, no es ingenuo pensar que hay una enorme cantidad de personas que se oponen a la democracia participativa, y no en un afán de coartar la democracia, sino simplemente con el propósito de decir: “Bueno, para que esta democracia funcione tiene que ser gobernable y, entonces, ¿qué podemos hacer para que sea gobernable?, porque si no, no va a haber ni participación, ni falta de participación, ni ciudadanos pasivos; simplemente no va a haber ciudadanos porque se va a romper el Estado”.

La verdadera discusión que tenemos que promover quienes sí creemos en la participación –no solamente creemos en ella, sino que pensamos que la participación ciudadana es la clave para la reestructuración productiva, para la vinculación de la política social y de la política económica– es la discusión destinada a fundamentar nuestro caso frente a los escépticos que desprecian toda forma de participación, sobre todo, toda forma de participación no canalizada.

Decía el presidente Adolfo López Mateos en su momento: “A mí no me preocupan los organizados, me preocupan los desorganizados, porque a los organizados los tengo en centrales y organizaciones, pero los no organizados quién sabe qué quieren hacer”. Tenemos que dar el argumento de por qué la participación de la gente, no en clave partidista, no en clave electoral, sino la participación de la gente es tan importante para la reestructuración del país. No significa que los partidos no sean claves para la democracia y no

quiere decir, en consecuencia, que no sea lógico que los partidos busquen cómo garantizar más votos en las siguientes elecciones, así como obtener ventajas del hecho de que son gobierno. Ésa no es la discusión. La discusión es cómo hacemos para que los mecanismos sean transparentes, que haya rendición de cuentas y que la gente pueda decidir si quiere participar simplemente como ciudadano o si quiere participar además políticamente, y ésa creo que es una discusión importante.

El segundo comentario tiene que ver con lo que planteó Julio Berdegué; en realidad, con lo que hemos planteado todos los participantes en el proceso con el FIDA y la Sedesol. Ha cambiado tanto la realidad “rural” –los datos los acaba de presentar Julio Berdegué– que es absolutamente indispensable que el gobierno reflexione, en particular el gobierno federal y los gobiernos estatales, sobre qué tanto de lo que ha cambiado la realidad exige que se modifiquen los instrumentos y el enfoque del gobierno federal. Es un gobierno, como todos los gobiernos de América Latina, demasiado sectorial y fragmentado. El verdadero problema que tenemos es que muchas veces hay más comités de programas que ciudadanos.

En ese sentido, es muy bueno lo que está señalando Javier Guerrero, pues creo que es la única manera en la que podemos articular. Un punto que me parece clave es que la reconstrucción del Estado mexicano –un Estado extraordinariamente débil, como lo señaló Rolando Cordera en la sesión plenaria– tiene que partir de la comunidad. Creo que es muy importante que rescatemos una iniciativa que plantearon de distinta manera tanto Raúl Olmedo como Carlos Tello Macías en los años ochenta, que consistía en generar un cuarto nivel de gobierno: un nivel de gobierno de la comunidad, con capacidad, con autoridad. En muchos de los aspectos que hoy vemos en las autodefensas, habría una veta extraordinariamente importante para no sólo legalizar algo que está emergiendo por muchos lados, sino para estable-

cer realmente el vínculo territorial que le falta al Estado mexicano y que es allá abajo. Hay mucha gente y muchos sectores, pero lo que nos falta verdaderamente es el cómo se da la presencia del Estado en el ámbito de la comunidad.

Hablo del Estado pensando en el Estado de la sociedad, no en el Estado de la oligarquía o de los burócratas. Creo que ése es el otro elemento que parece tener la mayor importancia.

María Cruz

Asesora del subsecretario de Desarrollo Comunitario y Participación Social de la Sedesol

Quiero anotar en primer término, como una intervención a nombre propio, que debemos calificar la participación social a partir de lo que dijo María Antonieta Gallart, y .hay que aplicarla de acuerdo con la diversidad de género y de cultura, como lo mencionó, y agregar el factor de la edad: los jóvenes y los ancianos han sido marginados de la participación social.

En el caso de Chiapas –que me pide el subsecretario Guerrero que comente– tratamos de recuperar un enfoque territorial a partir de una experiencia anterior. Uno de los principales defectos de la administración pública es el desconocimiento de las experiencias y los esfuerzos previos. En Chiapas se recuperó el trabajo que se había desarrollado en la selva –selva Lacandona le dicen algunos–, donde, además, el doctor Manuel Parra Vázquez participó de varias maneras, entre ellas, apoyándonos con estudios de suelos. De esta manera, se rescató el trabajo que se había hecho para la delimitación de microrregiones, una lectura territorial diferente a la que planteó Julio Berdegué. En este caso se trata de una labor de reconocimiento a partir de cuestiones culturales, identidades sociales, geografía política, mercados, economía; es decir, la productividad. Sobre la base de este reconocimiento, personal del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social elaboró un estudio con

fondos de la Unión Europea, que permitió delimitar las microrregiones y establecer una población central con la característica de que no estuviera a más de tres horas a pie de las localidades que conforman la microrregión. A partir de este trabajo se elaboró para la Cruzada un programa de 10 regiones en Chiapas, con 240 microrregiones en 55 municipios, y la ubicación de los productos comunitarios por cada microrregión.

¿Cómo se trabajó con los promotores? Se les ubicó por microrregión para establecer una planificación a esa escala. No hemos llegado aún a ese fin, hubo una contradicción entre el diseño territorial y la aplicación de las reglas de operación. Entonces, la planeación se sigue haciendo a nivel comunitario. Sin embargo, buscamos que en la segunda fase de consolidación –que se encuentra en marcha, como planteaba el subsecretario Javier Guerrero–, podamos subir el grado de la planeación y hacerla a escala microrregional. Es así como el territorio se tiene que empatar con estas fórmulas; es decir, no planificar la carretera, el centro de salud, el plantel de bachillerato, lo que se requiera para el desarrollo, a nivel de la comunidad, sino de cada microrregión.

María Angélica Luna y Parra

Titular del Instituto Nacional de Desarrollo Social

Quiero insistir en el trabajo que cuesta esta nueva visión territorial, cuando hay una gran movilidad, con muchos mexicanos desplazados, otros más en tránsito, la migración de muchos jornaleros que a veces dejan su pueblo de origen casi vacío. En este marco, la asamblea comunitaria de estos pueblos difícilmente podrá contar con el aval de todos los afectados por la gran movilidad.

También quiero señalar que hay otros conflictos sociales que se generan territorialmente, como el tráfico de personas en partes de Tlaxcala y en zonas fronterizas de Chiapas, y que los indicadores tradicionales no permiten identificar. Por esta razón, los problemas sociales apenas resul-

tan visibles cuando en realidad ya son intensos. Nuestros indicadores se limitan a temas muy específicos que se pueden medir con facilidad. Pediría que en las nuevas divisiones territoriales hubiera espacios para condiciones que empiezan a surgir, como la maternidad adolescente, la venta de niños, la trata de personas. Hechos muy graves en muchas de las comunidades.

En todos los asuntos urbanos hay una participación transversal por temas que no están ligados al ámbito territorial. Muchos de los esfuerzos por hacer el presupuesto participativo en la ciudad de México han fallado porque nadie tiene tiempo de estar en la zona donde vive. Quienes trabajan ocupan tres horas de ida a sus centros laborales y tres horas de regreso. Entonces, es más fácil que podamos entablar comunicación con los *emos* u otros jóvenes, con las mujeres que son violadas o maltratadas.

Hay formas de articulación horizontal o transversal que se facilitan más que lo territorial. Si le preguntamos a cada habitante de la ciudad de México en qué participa, dirá: “Participo en la lucha por la transparencia” o cualquier otra cosa a escala general, pero dejará fuera a su vecindario. El término *vecino* en las zonas urbanas pierde fuerza cada vez más. Ahí están los descensos en las estadísticas de las convocatorias a los presupuestos participativos del Distrito Federal.

La proliferación de las organizaciones sociales es otro tema de gran relevancia. En el país tenemos hasta el momento más de 24 000 organizaciones registradas; muchas de ellas tienen docenas de años de antigüedad, otras son recientes. En las localidades hay muchos desarrollos organizativos sectoriales muy interesantes que se deben estudiar y que tienen 10 o 20 años de existencia, creados por agrónomos egresados de Chapingo que se fueron a vivir a una comunidad para llevar el apoyo tecnológico. Debo decir que los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial son una joya; sus jóvenes estudiantes regresan con muchas ideas novedosas y vuelven a

sus comunidades para ofrecer acompañamiento tecnológico y, de verdad, ojalá pudiéramos conectarnos con ellos.

Es evidente que hay una gran confrontación entre exigencias y derechos y políticas sociales. Vuelvo a insistir en que hemos fragmentado demasiado la política pública: hay comedores para niños, comedores para adultos mayores; yo he visto a niños que se guardan los bolillos para llevárselos a la mamá que tiene hambre o al hermanito al que no le tocó recibir alimentos. Por eso, los comedores comunitarios son realmente una gran opción. Hay una fragmentación tremenda, vertical desde arriba, en el diseño de la política pública.

Gabriela Rangel

Investigadora del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados

Los pueblos indígenas, como ya se dijo, viven en una mayor condición de inseguridad alimentaria. Hay que reconocer, por un lado, que la principal dependencia federal que llega a zonas indígenas es la Sedesol. El anexo 9 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2014 (Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas) indica que la Sedesol recibe el 35% del presupuesto asignado a los pueblos indígenas, mientras que la CDI alcanza el 15%. Se trata fundamentalmente de los programas Oportunidades y de Adultos Mayores. La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación tiene una escasa presencia, aunque es la dependencia que tendría que impulsar la producción en los pueblos indígenas para aliviar su inseguridad alimentaria. A partir de estos datos afirmo que lo que se destina a los pueblos indígenas es en realidad muy poco.

Hay que reconocer que la Sedesol es la mayor instancia en este tema y que hay muchas otras dependencias, pero, me pregunto, ¿hay pertinencia

cultural en sus políticas? La CDI acaba de publicar el acuerdo de “Lineamientos para la operación de acciones de políticas transversales con población indígena”, en el que se integran salud, educación y medio ambiente, pero nada más. No está incluido el tema agrario, por ejemplo, ni el fomento a la producción de alimentos acorde con una visión de pertinencia cultural. Entonces, existe un amplio tema de pertinencia cultural en las políticas públicas que la Sedesol debería encabezar, aunque le corresponde hacerlo a la CDI, pero no lo hace.

Otro tema es poner un alto a todas las megabras de inversión que atentan contra las tierras de los pueblos indígenas y su seguridad alimentaria. Jaime Martínez Veloz, comisionado para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México –citando a su vez al antropólogo Eckart Boege Schmidt–, ha dicho que los más afectados por la minería son los chatinos, coras, mixtecos, tarahumaras, tepehuano, zapotecos, pero también territorios de pueblos indígenas pequeños, como los cucapá, los guarijíos, los kikapúes, los kiliwas, los nahuas de Michoacán y los pimas. Atentar contra la tierra de estos pueblos es atentar contra su derecho a la alimentación. Los huaves de Oaxaca están sufriendo hoy por el embate de las empresas eólicas; ellos son pescadores y la instalación de generadores eólicos puede atentar contra su forma de vida, su forma de alimentarse y su cosmovisión.

El cumplimiento de los derechos indígenas supone reconocer la consulta libre, previa e informada de toda acción pública que afecte a estos pueblos. Si no reconocemos el derecho indígena, no estamos haciendo bien las cosas. Admito que se está trabajando, pero al menos por el momento se debe detener todo lo que se ve venir con la energía eólica, con las minas y con las presas que están perjudicando a las comunidades indígenas.

Javier Guerrero García

La intervención de Julio Berdegué me dejó pensativo en muchos sentidos, sobre todo el concep-

to de territorio funcional. Creo que tenemos que empezar a verlo también de esa manera. Quiero comentar que lo que María Cruz habló sobre Chiapas lo hicimos también en los casos de Guerrero y Michoacán, donde atendimos las particularidades de los datos. Tal vez en alguna reunión pudiéramos comentar sobre el trabajo realizado en Veracruz, por ejemplo, pues así enriqueceríamos el diseño de los instrumentos que estamos construyendo.

El comentario de Gustavo Gordillo es totalmente real. Nosotros enfrentamos las resistencias burocráticas; hay una pulverización de capacidades de la institución. Estos últimos años ha habido áreas de las instituciones públicas que no tienen ni para el combustible necesario para trasladarse a las comunidades. Estábamos muy acostumbrados a la mecánica de la ventanilla y la mesa de atención, pero estamos visitando muy poco a las propias comunidades, con algunas excepciones.

Debemos recuperar el PESA; lo recuperamos ya en Guerrero y lo estamos recuperando en Michoacán y Chiapas. Pero también el territorio –o, para no entrar en el debate, la comunidad– en-

seña muchas cosas en campo. Creo que lo que nos ha servido y nos está sirviendo este año es el trabajo en comunidad, pues nos está señalando muchas cosas. La verdad es que nuestro trabajo en campo cuestiona mucho las formas de operación, organización y diseño que tenemos en la Sedesol. No podemos seguir administrando los programas como lo hemos hecho hasta ahora.

Estoy convencido de que una vertiente que nos va a permitir romper muchas inercias y diseños, así como cuestionar las reglas de operación, va a ser el nivel de participación y organización que podamos generar en campo. Esto ya está ocurriendo. Las dependencias de gobierno municipales, estatales y federales no pueden administrar los procesos y la política pública desde los escritorios. Creo que este coloquio va a generar una dinámica muy positiva. Tenemos 58 000 comités, pero no se trata, como decía María Antonieta Gallart, de cuántos comités tenemos sino de qué procesos estamos generando a partir de una estrategia de esta naturaleza. En ese sentido, me parece que la reflexión vale. Me quedo con la presentación de Julio Berdegué porque nos da muchas señales de hacia dónde conducir el análisis.

Clausura

Presídium:

Mtra. Rosario Robles Berlanga
Secretaria de Desarrollo Social

Dr. Salvador Vega y León
Rector general de la Universidad Autónoma Metropolitana e integrante del Comité de Expertos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre

Presentador:

Dr. Gustavo Gordillo de Anda
Académico en la especialidad de Desarrollo Social de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México e integrante del Comité de Expertos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre

Relator:

Dr. Enrique Provencio Durazo
Académico de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México e integrante del Comité de Expertos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre

Gustavo Gordillo

Deseo resaltar que en las mesas de trabajo se ha contado con la presencia de subsecretarios de diversas dependencias, así como con la participación de la maestra Rosario Robles Berlanga, secretaria de Desarrollo Social. A continuación, Enrique Provencio Durazo, integrante del Comité de Expertos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, va a presentar la relatoría de las cuatro mesas de trabajo; posteriormente, la maestra Robles tendrá la palabra.

Enrique Provencio Durazo

Aunque esta relatoría se refiere a las cuatro mesas de trabajo,¹ hay que señalar que las presentaciones introductorias de Enrique González Tiburcio, Rolando Cordera y Clara Jusidman constituyeron un punto de partida muy relevante. Enrique González Tiburcio expuso el proceso que se sigue para la construcción de los tres principales programas relacionados con el tema, entre otros, el Programa Nacional México Sin Hambre, sujeto de esta reunión de trabajo. Rolando Cordera planteó los aspectos estructurales en relación con la política social y el modelo de desarrollo que el país ha vivido en las últimas décadas; destacó que la política social no debe seguir siendo más una estrategia paliativa que sólo trate de reinventar lo que produce el modelo. Clara Jusidman, por su parte, bosquejó el escenario y el panorama de la Cruzada Nacional Contra el Hambre desde la perspectiva del derecho a la alimentación de los mexicanos, derecho consagrado en la Constitución.

Gustavo Gordillo

Gracias a los funcionarios públicos, a los representantes de diversas instituciones, a los académicos,

a los expertos, a los activistas, por su participación en este coloquio. Este tipo de actos son parte del proceso que se tiene que llevar a cabo en la democracia: deliberación pública, discusión, análisis entre los funcionarios públicos, los académicos y los activistas sociales. Cedo la palabra a la señora secretaria de Desarrollo Social.

Rosario Robles Berlanga

Gracias al doctor Salvador Vega y León por recibirnos hoy en esta casa que también es nuestra. Le agradezco que nos haya permitido usar este recinto para discutir y dialogar acerca de distintos aspectos para definir el Programa Nacional México Sin Hambre. Agradezco a los integrantes del Comité de Expertos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre su presencia en este proceso; son muy importantes sus observaciones, visión crítica e interés por crear este espacio de reflexión a fin de que el Programa Nacional México Sin Hambre incorpore, ya traducidos, los elementos de debate que se han venido madurando desde la academia, desde la investigación, para convertirse en propuestas de política pública en el marco de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

Agradezco también la presencia de los académicos e investigadores de diversas instituciones. Todo lo que se ha planteado este día será recuperado en el Programa Nacional México Sin Hambre. Estamos alimentando al Programa con este esfuerzo y con la interacción con las otras secretarías de Estado que participan en la Cruzada Nacional Contra el Hambre y con los organismos que están en la Comisión Intersecretarial. Quisiera que en el marco de una reunión que próximamente va a tener la Comisión Intersecretarial, que será presidida por el secretario de Gobernación, podamos presentar estas reflexiones que no sólo competen a la Secretaría de Desarrollo Social, sino también, de manera muy importante, a la Secretaría de Salud; a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y

¹ Ver más adelante el anexo con las relatorías de las mesas de trabajo.

Alimentación; a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como a las instancias responsables de la perspectiva de género, entre otras entidades.

Hace un año que se dio a conocer la Cruzada, para ello tuvimos primero que diseñarla, después lograr que se incorporara toda esta visión en el Plan Nacional de Desarrollo para que se definiera el Programa Nacional de México Sin Hambre. Justamente la visibilidad que se la ha dado a este tema significó que desde el primer momento el presidente de la República asumiera esta lucha y esta Cruzada como uno de los ejes y compromisos más relevantes de su administración.

El Programa Nacional México Sin Hambre no debe ser solamente un papel bien escrito y bien elaborado que cumpla con lo que la ley nos manda en términos de planeación, sino ser realmente una carta de navegación que nos permita ir alcanzando objetivos, cumpliendo metas; que nos permita ir evaluando, tal vez no con los instrumentos tradicionales, sino con otros que tenemos que diseñar de acuerdo con esas metas y objetivos. Todavía hay que realizar un esfuerzo institucional muy grande de coordinación intersecretarial y entre los tres órdenes de gobierno; hay que hacer un esfuerzo enorme por construir un federalismo social en el que el municipio sea el eje de todos nuestros esfuerzos y se convierta en un instrumento muy importante para garantizar no sólo el acceso a la alimentación, sino que esto se traduzca en una mejor nutrición y en la recuperación de la capacidad productiva y el mejoramiento de las condiciones del ingreso de gran parte de la población.

Hay temas pendientes que quedan sobre la mesa. Por ahora sólo estamos en las áreas rurales. No hay respuestas muy claras respecto de las zonas urbanas; en este ámbito tenemos que fortalecer más el diálogo, tenemos retos en el terreno de la macroeconomía. Hay otro tipo de aspectos que se derivan de la condición de pobreza y de mayor carencia alimentaria. Por ejemplo, el caso de la zona de Tierra Caliente en Michoacán, región próspera y rica en muchos recursos y que, sin embargo, en los últimos años se ha empobrecido totalmente. No sólo se ha empobrecido, sino que la desigualdad es muy patente en la región. Eso es resultado evidentemente de una situación de vulnerabilidad y de abandono institucional. Ahí la pobreza tiene otro tipo de origen, que se debe analizar e incorporar a esta reflexión.

Desde que iniciamos este esfuerzo hemos estado en contacto con instituciones muy destacadas. Agradezco al Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México, al Instituto Nacional de Salud Pública, al Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, a la propia Universidad Autónoma Metropolitana, su ayuda para este esfuerzo que se deberá traducir en mayor bienestar y prosperidad de la población objetivo de la Cruzada. Tengan ustedes la plena seguridad de que hay un compromiso muy firme de nuestra parte para incorporar sus ideas y, sobre todo, para hacerlas realidad. Muchas gracias.

Siendo las 14:10 horas del 31 de enero del 2014, doy por clausurado el Coloquio Elementos Sustantivos para la Definición del Programa Nacional México Sin Hambre.

ANEXO. Relatorías de las mesas de trabajo

MESA 1. Desafíos del diseño institucional

Moderador: *Mtro. Mario Luis Fuentes Alcalá*

Relatora: *Lic. Cristina Hernández*

MESA 2. Salud y nutrición

Moderadora: *Dra. Teresa Shamah Levy*

Relatora: *Mtra. Julieta Ponce Sánchez*

Mesa 3. El sistema alimentario

Moderador: *Dr. Fernando Rello Espinosa*

Relator: *Dr. Enrique Provencio Durazo*

Mesa 4. Desarrollo territorial y participación comunitaria

Moderador: *Dr. Gustavo Gordillo de Anda*

Relatora: *Mtra. María Antonieta Gallart Nocetti*

Mesa 1. Desafíos del diseño institucional

Introducción

El objetivo de la mesa fue analizar los retos que enfrenta el entramado institucional para darle operatividad al Programa Nacional México Sin Hambre.

Se propusieron los siguientes temas:

- Estado actual de la administración pública: retos de la coordinación intersectorial.
- Federalismo social: dificultades de la coordinación y concertación con entidades y municipios en la implementación y ejecución de programas y presupuestos federales.
- Participación social: retos para la incorporación de la acción ciudadana desde una perspectiva de derechos.
- Transparencia y rendición de cuentas: perspectivas y mecanismos para garantizar la auditoría y contraloría social en el marco de la Ley General de Desarrollo Social.

Las metas de la mesa se definieron de la siguiente manera:

- Identificar los principales retos que tiene el entramado institucional para la implementación en el corto plazo del Programa Nacional México Sin Hambre.
- Reflexionar sobre los mecanismos y objetivos de participación social eficaces en la estructura de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.
- Plantear los desafíos que habrán de enfrentarse en lo referente a la coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

Relatoría

La Cruzada Nacional Contra el Hambre y el Programa Nacional México Sin Hambre se deben convertir en un objetivo de Estado. Se requiere romper las inercias institucionales que propician la desintegración y la fragmentación de las políticas, así como generar esquemas de articulación y coordinación desde el gobierno federal. Asi-

mismo, es preciso construir nuevos entramados institucionales para que el Programa Nacional México Sin Hambre opere de manera adecuada.

Es necesario reconocer que, en su diseño institucional, la Cruzada debe enfrentar y superar el hecho de que el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 no establece la construcción de un sistema nacional de protección social, el cual debería ser el eje de la política social en México.

Los comités intersecretariales, además de ser parte de una estrategia de articulación entre los distintos niveles de gobierno, podrían constituir una estructura para coordinar los trabajos de las instituciones que ya existen.

Los objetivos de la Cruzada deben descentralizarse a fin de lograr la coordinación cuando la intensidad de la pobreza en los 400 municipios considerados iguale a la de los municipios del siguiente nivel. Es necesario garantizar la coordinación entre una cantidad eventualmente mayor de municipios con las instancias de los tres niveles de gobierno. El Programa Nacional México Sin Hambre debe especificar el siguiente paso en cuanto a la selección de municipios después de los elegidos inicialmente.

También deben generarse mecanismos claros para hacer operativos los objetivos transversales y para que los programas de trabajo que integren las comisiones sean operativos y no se dupliquen, sino que se complementen.

Por su parte, los parámetros con los que el gobierno federal medirá los resultados del Programa Nacional México Sin Hambre deben definirse con mayor rigor. Ciertamente, se debe trabajar sobre las carencias sociales e incidir en los indicadores, pero sobre todo se debe tener en la mira el cumplimiento de los derechos.

La construcción de ciudadanía en la población objetivo debe ser uno de los productos del Programa Nacional México Sin Hambre. También es necesario definir qué hacer para que confluya el objetivo central de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (reducir el hambre) con las exigencias y peticiones de la población objetivo.

Un punto relevante es cómo mide las carencias el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Puede darse la paradoja de que se cumplan indicadores pero no se logre acercar el cumplimiento de los derechos. Existe un problema, por ejemplo, en cómo se mide el rezago en salud o el rezago educativo o el relacionado con la vivienda, donde se incluye la posesión del terreno o de la casa habitación.

El concepto de hambre ha sido definido por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y debe verse reflejado en el Programa Nacional México Sin Hambre.

Para el diseño del Programa han de considerarse los desafíos que impone el contexto económico: el precario crecimiento del 1.3% anual y los procesos de violencia que se viven en todo el territorio nacional. En el mediano y largo plazos la lógica podría ser: ¿cómo atender la problemática del hambre con mecanismos de fondo, como la generación de procesos productivos? Se trata de no cometer los errores de programas previos, como Solidaridad, que desatendieron la dimensión productiva. Para que la Cruzada Nacional Contra el Hambre cumpla su función como opción productiva se debe pensar en actividades productivas sostenibles. Es un error que nunca se haya pensado en el mercado final de los proyectos productivos.

Un reto económico más, entre otros elementos fuera del ámbito de la Cruzada, es el ingreso: el salario y su relación con los precios de los alimentos, que se incrementan mucho más que los ingresos de la población.

Se requiere generar sistemas de información que permitan cruzar indicadores productivos, de ingreso y de seguridad pública, entre otros aspectos clave, y montar sobre ellos una estrategia para el diseño de la política de desarrollo económico y social y, por ende, del Programa Nacional México Sin Hambre. Esta coordinación implica, precisamente, tales sistemas de información en los tres niveles de gobierno coordinados que den

directriz a las estrategias y permitan evaluar incluso a los evaluadores.

Es necesario redefinir a la Cruzada como una política de Estado y, en consecuencia, que el presupuesto se vincule a indicadores. Ante la inestabilidad y la incertidumbre es importante incluir elementos de flexibilidad que permitan tener resiliencia ante crisis como la de 2009.

La evaluación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre debe centrarse en resultados. Es necesario saber concretamente por qué sí o por qué no se abaten la marginación y el hambre de la población seleccionada.

El Programa Nacional México Sin Hambre debe cumplir con el objetivo de mejora continua que se estableció con el inicio de la Cruzada.

MESA 2. Salud y nutrición

Introducción

México vive la principal epidemia de salud pública de todos los tiempos: el sobrepeso, la obesidad y las enfermedades asociadas, tales como la diabetes, la hipertensión y las enfermedades cardiovasculares, entre otras. Esta epidemia ha permeado progresivamente a las capas de menores ingresos y afecta ya al 71.3% de la población adulta del país, según datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Por ello, se puede decir que se ha transitado aceleradamente del polo de la desnutrición –sin haberla erradicado– al polo del sobrepeso y la obesidad, ambas ubicadas en el rubro de la mala nutrición.¹

En el medio rural esta situación reviste especial gravedad, ya que la obesidad en adultos que fueron desnutridos en la infancia implica un mayor daño metabólico y aumenta considerablemente el riesgo de diabetes, enfermedades cardiovasculares, ciertos tipos de tumores malignos y otros

¹ Instituto Nacional de Salud Pública, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados nacionales*, 2ª ed., México, INSP, 2013. Disponible en: <<http://ensanut.insp.mx/informes/ENSANUT2012ResultadosNacionales2Ed.pdf>>.

padecimientos crónicos no transmisibles. La situación se complica todavía más por la carencia de servicios de salud de calidad que permitan la prevención, el diagnóstico y el tratamiento oportuno de estos padecimientos.²

El daño metabólico precoz por obesidad en la infancia adelanta la aparición de las enfermedades crónicas asociadas, que antes eran recurrentes al final de la edad productiva y ahora se presentan al inicio de la edad laboral.

Los costos requeridos para atender la epidemia del sobrepeso y obesidad constituyen una grave amenaza a la viabilidad nacional. La Secretaría de Salud calculó hace cuatro años que el gasto catastrófico implicado en la atención de los padecimientos derivados de la epidemia de obesidad desbordaba ya la capacidad financiera del sector salud, y que en el futuro cercano esta situación podría llegar a provocar el colapso del sistema nacional de salud. De acuerdo con esta institución, el costo total de los gastos por daños a la salud asociados con adiposidad excesiva aumentó de 35 400 millones de pesos a 67 300 millones de pesos entre los años 2000 y 2008. Se ha considerado que para 2017 esos costos podrían llegar a 151 000 millones de pesos. Aun si se pudiera contar con tal financiamiento, no se resolvería el problema, pues buena parte de las acciones serían solamente paliativas, ya que se trata de enfermedades incurables, costosas, progresivas y discapacitantes. La alternativa no es prolongar años de vida no saludables, sino la prevención efectiva y la atención oportuna.³

² *Ibid.*

³ Fonan, Elementos sustantivos para la construcción de una política pública alimentaria y nutricional en México. Relatoría de los ejes temáticos, conferencias, mesas y plenarias, mapas mentales y elementos sustantivos del Foro Nacional para la Construcción de la Política Alimentaria y Nutricional, realizado los días 11 y 12 del mes de junio del año 2012 en la Unidad de Congresos del Centro Médico Nacional del IMSS, México, DF., p. 41. Disponible en: <<http://anec.org.mx/publico/noticias/noticias-de-interes/noticias-de-interes-pdf/FONAN2012.pdf>>.

En el otro extremo, la carencia de una dieta adecuada que aporte los nutrimentos indispensables para el correcto funcionamiento del organismo pone en desventaja a un gran número de niños. Resulta inadmisibles que en pleno siglo XXI mueran al año alrededor de 8000 personas por desnutrición energético proteínica, de acuerdo con datos proporcionados por la propia Secretaría de Salud federal. Se trata en su mayor parte de menores de cinco años. Tampoco se puede aceptar que más de 27.4 millones de personas no tengan acceso a los alimentos, lo que representa el 23.3% de la población nacional.⁴ Vale la pena mencionar que actualmente en México 1.5 millones de menores de cinco años se encuentran en condición crítica, es decir, con desnutrición.⁵

Relatoría

Las perspectivas de la política social han cambiado. En los años ochenta predominó un enfoque de marginación; progresivamente se han considerado temas como la exclusión, la equidad de género, las minorías –como los grupos indígenas–, así como el surgimiento de movimientos sociales. De forma paulatina se ha ido implantando una visión de derechos humanos.

También se han incluido en la política social y en sus instituciones temas vinculantes como salud, alimentación y educación, a la vez que los programas se han enfocado al desarrollo de las capacidades. Sin embargo, el enfoque siguió siendo de beneficiarios y se sustentó gracias al apoyo con subsidios de programas como el Progreso (Programa de Educación, Salud y Alimentación), que sí llegó a los más necesitados. Esta perspectiva aún predomina, por lo cual ahora se debe ha-

⁴ Coneval, Medición de la pobreza en México y entidades federativas 2012, 29 de julio de 2013 [en línea], p. 114. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Pobreza_2012/RESUMEN_EJECUTIVO_MEDICION_POBREZA_2012_Parte1.pdf>.

⁵ Instituto Nacional de Salud Pública, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012*.

cer un cambio de enfoques hacia políticas guiadas por derechos y ciudadanía social.

En el modelo de desarrollo prevaleciente en las últimas décadas los salarios han permanecido deprimidos y la creación de empleos ha sido insuficiente. Esto se ha paliado en alguna medida con subsidios al consumo y con ciertos esfuerzos institucionalizados en la distribución de determinados productos básicos, como maíz y leche industrializada. Tales esfuerzos no han sido capaces de compensar –y aún menos de modificar– los impactos estructurales del modelo económico sobre la pobreza. A partir del 2010 se comprende mejor la problemática de la mala nutrición como problema de salud pública.

Hasta el momento, la política social es sólo compensatoria de las desigualdades del mercado y, por lo tanto, no hace efectivos los derechos sociales. La actual administración reconoce que la política social debe rebasar el asistencialismo y las transferencias condicionadas directas.

Estamos en pleno cambio institucional para adoptar un paradigma de política social como responsabilidad de Estado. La política social debe ser redistributiva, basada en derechos, enfocada en la construcción de ciudadanía y la justicia social para el desarrollo de las capacidades de las personas mediante la alimentación y la salud, y el efectivo desarrollo social y de las economías locales.

La salud preventiva debe tener un lugar de la mayor relevancia en la Cruzada Nacional Contra el Hambre. No se reconoce lo suficiente la compleja relación entre la nutrición y la salud, y su determinación por el ciclo de la pobreza, los bajos ingresos, las condiciones del hogar, la inseguridad alimentaria, la violencia, las adicciones, la dieta inadecuada y las enfermedades.

Desde la salud pública se trabaja como otra fuerza sumada al cambio, ya que la morbilidad y mortalidad, las enfermedades crónicas y otros factores sanitarios están claramente vinculados a la productividad y las desventajas laborales.

Los servicios preventivos para la comunidad deben ser más visibles en la Cruzada para evitar infecciones o enfermedades emergentes en condiciones de pobreza.

La Secretaría de Salud en la Cruzada Nacional Contra el Hambre debería enfocarse a:

- Fortalecer la promoción de la salud y sus actividades de prevención y protección.
- Atacar frontalmente las enfermedades y los riesgos del rezago.
- Promover la dotación de agua potable.
- Fomentar el alfabetismo nutricional desde guías alimentarias propias.
- Promover la lactancia materna.
- Atender la salud reproductiva, en particular entre los adolescentes.
- Apoyar el mejoramiento de la producción agropecuaria.
- Prevenir la violencia y las adicciones.
- Fomentar la cloración del agua.

Los derechos a la alimentación y a la salud deben verse de manera articulada y vigilarse bajo un sistema común de inteligencia epidemiológica. El ciclo y secuencia va del cumplimiento del derecho a la alimentación –con orientación y asistencia alimentaria, vigilancia nutricional, oferta y acceso a los alimentos saludables bajo un sistema alimentario efectivo– hacia el cumplimiento del derecho a la salud.

Se trata de hacer efectivos, de manera universal e interdependiente, los derechos respectivos consagrados en la Constitución, sobre todo en su artículo 4º, con la legislación secundaria y las diversas normas oficiales mexicanas. Se trata, también, de aplicar un enfoque territorial que permita la articulación de los programas públicos para atender las áreas prioritarias y los grupos sociales más afectados, con el adecuado seguimiento nutricional, de servicios, apoyo productivo alimentario y otros proyectos. El enfoque territorial debe ser funcional y alcanzar la integración y la integralidad operativa.

La integración de la salud en la Cruzada debe hacerse con un abordaje sistémico que compren-

da desde el liderazgo y los factores de gobernanza hasta el financiamiento, los servicios, los recursos humanos, la información y la tecnología.

El Programa debe consistir en una acción intersectorial, con visión política compartida y liderazgo del más alto nivel. Debe tener visión, objetivos y logros comunes para todos, con autoridad coordinadora supraseductarial y una nueva entidad coordinadora. Tiene que contar con apoyo legal para las acciones, así como con alineación sectorial para llevar a cabo actividades simultáneas.

Las metas deben estar alineadas, ya que se complementan y son interdependientes, con recursos financieros etiquetados para la política y con evaluación basada en evidencia. La evaluación del progreso y la comunicación de los logros a la sociedad son muy importantes.

Mesa 3. El sistema alimentario

Introducción

México es un importante productor y comercializador de alimentos. Como resultado de la desigual distribución del ingreso y los recursos, entre otros factores, existe una considerable demanda no satisfecha, tanto en el campo como en la ciudad. Estimaciones del consumo aparente revelan que existen grados muy diferenciados de participación de las importaciones en la oferta interna de alimentos, algunos de ellos superiores al 50%. Un alto grado de dependencia en términos de calorías importadas no implica necesariamente un alto grado de vulnerabilidad externa cuando las importaciones representan una proporción poco significativa de los ingresos en divisas. En este caso se trata de productos clave de la canasta básica.

Dos de los objetivos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre son: aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores, y minimizar las pérdidas poscosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.

El sistema alimentario, que abarca todas las fases de la cadena productiva –desde la investigación y transferencia de tecnología, la producción y distribución de insumos, la producción primaria, el almacenamiento, la comercialización y la industrialización, hasta el mercadeo y consumo de alimentos– tiene márgenes importantes de acción para que la articulación de sus fases y sus actores conduzca a un sistema suficiente, autónomo, estable, sustentable y equitativo.

México, país megadiverso, tiene limitaciones desde el punto de vista de los recursos naturales para expandir su frontera agrícola; asimismo, la distribución de los recursos hídricos y la calidad de los suelos es muy desigual.

Los actores que participan en el sistema son marcadamente heterogéneos. Desde grandes empresas transnacionales y empresas nacionales –algunas de ellas también transnacionales– hasta pequeños productores y comerciantes. Sólo en la producción primaria, el 73% de las unidades productivas son familiares de subsistencia –con y sin relación con el mercado– y pobres, mientras que el 8.7% genera el 74% del valor de las ventas agropecuarias.

Un compromiso del Grupo de los 20 durante la presidencia de México en ese organismo ha sido adoptar medidas para fortalecer la productividad, sostenibilidad y resiliencia del sistema alimentario y agrícola en todo el mundo, lo que comprende diversos elementos; entre ellos, fortalecer el sistema de investigación y dar especial atención a los pequeños productores (agricultura familiar de subsistencia y economía campesina), en particular a las mujeres y los jóvenes, para así atender, desde el lado de la oferta y la demanda, la seguridad alimentaria de los grupos vulnerables.

Para la formulación del Programa Nacional México Sin Hambre, cabe plantearse:

- Cómo se relaciona la producción agroalimentaria con el entorno internacional, caracterizado por la volatilidad de los precios, la variabilidad en las reservas, los cambios

en la demanda mundial y las condiciones climatológicas fluctuantes y extremas vinculadas con el cambio climático.

- Cómo se han capitalizado –o cómo se pueden capitalizar– las condiciones internacionales, en particular los altos precios de los productos, para favorecer la inversión en la agricultura nacional.
- Cómo reducir la brecha entre productores mediante políticas inclusivas; cuál es la calidad, distribución y uso de los recursos naturales para las actividades primarias, la adecuación de la producción y el necesario apoyo y vinculación del sistema de investigación con el aparato productivo para la innovación y el desarrollo.
- Qué se está haciendo en cuanto a medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, la producción de insumos estratégicos y las prácticas culturales diferenciadas.
- Cómo se reflejan las políticas inclusivas –apoyo a pequeños productores– en el Programa Especial Concurrente en general y de las secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en particular.

Relatoría

Los pequeños y medianos agricultores han seguido produciendo maíz a pesar del entorno que les es adverso desde los años noventa, y lo siguen haciendo para tener un alimento de calidad, entre otras razones.

Se conocen las causas de la inseguridad alimentaria, pero las soluciones siguen constituyendo un reto por los problemas culturales, económicos y de otra índole. En general, el hambre en México no es por falta de alimentos sino por limitaciones en acceso a ellos debido a la insuficiencia de ingresos.

Para mejorar el sistema alimentario se encuentran en proceso diversas acciones, entre ellas,

coordinar y alinear programas, fortalecer la producción de alimentos y fomentar la participación social y privada.

Se perfilaron diversas líneas estratégicas:

- Elevar la capacidad productiva de los pequeños productores con programas de fortalecimiento y no sólo con transferencias sociales.
- Mejorar el ingreso de las familias rurales proveniente de las fuentes de origen no agropecuario.
- Poner cuidado en compatibilizar un sistema alimentario que, por un lado, no desestime al productor, y por otro, no dificulte el acceso a la alimentación para los consumidores.
- Considerar que mercado, sanidad y cambio climático son los retos de hoy y del futuro en el campo.

En el área de la comercialización, Diconsa se ha propuesto maximizar el margen de ahorro por encima del 15% para los consumidores; incrementar las tiendas fijas y móviles y certificarlas; ampliar y mejorar las tarjetas Sin Hambre y sus derechohabientes; fortalecer la orientación al consumo con asesoría técnica especializada por parte de instituciones de alto nivel académico, como el Instituto Nacional de Salud Pública y el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán; abastecer a los comedores comunitarios; comprar directamente los granos a los productores sociales y vender percederos (por ejemplo, hortalizas).

El presupuesto dedicado al campo ha crecido, pero los resultados no son los esperados. Ante esta situación, se propone:

- Cambiar visiones y estimular más la agricultura pequeña. Se tiene la percepción de que la pequeña agricultura es ineficiente y por ello no se le ha dado suficiente apoyo. Se le debe apoyar no sólo con programas sociales, sino sobre todo con proyectos productivos. La agricultura familiar es la principal generadora de empleos y aporta el 39% de la producción de granos.

- Reconstruir la asistencia técnica, pues la mayoría de los productores no la recibe.
- Otorgar subsidios con responsabilidad social. La cultura del impago debe ser erradicada aunque haya resistencias por parte de las organizaciones.
- Considerar que hay una cantidad excesiva de programas agrícolas –más de 160– dispersos e ineficientes. Es difícil cambiar esta situación porque muchos productores los consideran un derecho irreversible. Hay que compactar programas y enfocarlos mejor, transformar los apoyos evitando la elevada regresividad que aún existe y que beneficia sobre todo a los que no requieren subsidios.
- Construir el padrón único, de forma transparente y pública.

En el estímulo a los pequeños productores de maíz se recomienda:

- Aprovechar el reconocimiento general de la importancia de la agricultura familiar, pues las agencias y los gobiernos reclaman la relevancia que tiene la agricultura pequeña y la necesidad de apoyarla en aras de la seguridad alimentaria.
- Apoyar comprometidamente el cultivo familiar de maíz, con énfasis en la alimentación de calidad. Muchos estudios referidos a México han mostrado la factibilidad de aumentar la oferta nacional y lograr la autosuficiencia en maíz a partir de pequeñas unidades productivas. El apoyo comprometido al cultivo de maíz en la agricultura familiar es clave para la reactivación del campo y promover el bienestar de los hogares rurales, de las localidades y los territorios.
- Favorecer la alimentación de calidad para la población en general. Si bien tiene un costo en cuanto a los instrumentos de apoyo, éste resulta más bajo en comparación con los costos que ocasiona la política de subsidios que se ha seguido hasta ahora sobre la cadena corporativa de maíz.

- Reducir la vulnerabilidad del sistema corporativo actual, con su concentración del poder económico, en la cadena maíz-tortilla, un mercado global vulnerable con precios rígidos, riesgos productivos por el cambio climático y pérdida de biodiversidad.

También debe reforzarse el componente de la sustentabilidad ambiental pues los pobladores pobres son los dueños de la mayor parte de la biodiversidad mexicana y protegen los servicios ambientales. El enfoque de integración de sustentabilidad debe ser territorial, productivo, ambiental y social, con soluciones integradas que promuevan el empleo y el ingreso. El instrumento práctico son los planes municipales alineados que ordenen el desarrollo local y aprovechen de modo sustentable el capital natural.

Aún hace falta mucha información de campo, con marcos de referencia pertinentes a escala local, enfocados a los objetivos comunes y no a las lógicas propias de cada una de las dependencias. Los proyectos productivos que aumenten el ingreso de las familias deben confluir con el potencial productivo y con la preservación del capital natural, lo cual es compatible con el mejoramiento de la producción agropecuaria y de los sistemas alimentarios locales y regionales.

Todo ello implica grandes retos institucionales y exige nuevas prácticas y reglas y, sobre todo, visiones compartidas entre órdenes de gobierno, así como entre éstos y las comunidades. Hay muchos problemas por resolver y esto debe hacerse de forma progresiva pero sostenida, en una red de alianzas entre el sector público, la academia, el sector privado y la ciudadanía.

En la perspectiva institucional (Sedesol) se consideran las siguientes acciones estratégicas:

- Consolidar la Cruzada Nacional Contra el Hambre mediante el establecimiento de objetivos, estrategias y líneas de acción para lograr la sustentabilidad y la suficiencia alimentarias.
- Fortalecer la coordinación de acciones entre instituciones y dependencias del gobier-

no federal (Diconsa, Liconsa, Secretaría de Economía, Sagarpa) para atender de manera integral las deficiencias que presentan la producción, distribución y consumo de alimentos.

- Operar la alineación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social con las acciones para fortalecer el sistema alimentario.
- Diseñar políticas públicas a fin de fortalecer la producción de alimentos en los sectores campesinos de bajos ingresos para hacer eficientes los sistemas regionales de alimentación.
- Fortalecer la participación de la sociedad y el sector privado para contribuir a las acciones de mejora del sistema alimentario.

Mesa 4. Desarrollo territorial y participación comunitaria

Introducción

Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre es uno de los cinco objetivos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. Se destaca lo positivo y pertinente de este objetivo, así como su incorporación al Programa Nacional México Sin Hambre, en el entendido de que se trata de un eje estratégico del conjunto de programas sociales. La importancia que para la Sedesol tiene la participación social se ha expresado con la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social. Esta estrategia concibe a los individuos no como receptores pasivos de los bienes y servicios sociales –es decir, como beneficiarios–, sino como actores activos que ejercen derechos.

La instrumentación de esa estrategia se propone como una vía de cohesión social para fortalecer los lazos de unidad y de confianza entre los integrantes de una comunidad, y se materializa en la realización de asambleas, la constitución de comités comunitarios, la incorporación de orga-

nizaciones de la sociedad civil y la firma de convenios con universidades para que los brigadistas que hagan el trabajo en la comunidad sean jóvenes provenientes de esas instituciones.

Con el propósito de fortalecer los mecanismos de participación que se han puesto en marcha y ubicarlos en un enfoque de derechos y en el territorio, se formularon las siguientes preguntas para el desarrollo de la mesa:

- ¿Cómo definir los territorios?
- ¿Cuál es el vínculo o cuál es la diferencia con el desarrollo regional?
- ¿Cómo se define la comunidad y la participación comunitaria?
- ¿Para qué se desea la participación comunitaria?
- ¿Para qué los actores querrían participar en la Cruzada Nacional Contra el Hambre?
- ¿Quién decide qué actores participan?
- ¿Con qué instrumentos de participación se cuenta?
- ¿Cómo se evalúa el efecto de la participación comunitaria a partir del propósito de erradicar el hambre?
- ¿Cómo se expresa la participación indígena en sus derechos constitucionales específicos?

Relatoría

La estrategia institucional coloca la participación social como eje para que familias y comunidades rurales y urbanas se apropien de los programas sociales. El instrumento es el comité comunitario electo democráticamente para definir la acción pública a través del autodiagnóstico.

La noción del territorio no se restringe a la localidad, sino que es un espacio geográfico con una identidad socialmente construida. Lo rural ya no está compuesto por espacios aislados, y en la actualidad se vive un proceso de diversificación y una nueva composición social. Por ello, la participación se hace compleja. No se superará la condición de pobreza si no se incluyen los territorios donde la gente vive y trabaja.

Se propone diseñar estrategias que articulen lo rural y lo urbano, lo agrícola y lo no agrícola. Asimismo, que se lleve a cabo la articulación de la acción pública y no sólo la concurrencia.

Las comunidades indígenas tienen derechos colectivos que deben ser reconocidos en la instrumentación de la política social.

La participación social es clave tanto para la reestructuración productiva como para otras acciones del desarrollo.

Ante el cambio de la realidad rural, las instituciones públicas deben reflexionar sobre la organización y la fragmentación sectorial.

Se sugiere rescatar la propuesta de generar un cuarto nivel de gobierno como vínculo territorial para la presencia del Estado.

Se propone reconocer la diversidad social, económica y cultural en la promoción de la participación social.

No hay pertinencia cultural de las políticas aplicadas a los indígenas: en el presupuesto 2014, la Sedesol aplica el 35% de los recursos y la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas sólo el 15%.

Deben frenarse las megaobras que atentan contra las tierras indígenas y su derecho a la alimentación.

No se considera el tema del medio ambiente y la forma de usar los recursos naturales por parte de la población, a pesar de que el territorio está compuesto por recursos naturales.

La generación de conocimiento en las instituciones académicas y la política pública debe establecer un puente para vincularse y enriquecer su tarea más allá del Comité de Expertos y otras instancias.

Se destaca el rico intercambio que, junto con las experiencias de la Sedesol en campo, fortalecerá la estrategia de participación.

Siglas y acrónimos

CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
Conasupo	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Coplade	Comité de Planeación para el Desarrollo
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
Ensanut	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
INCMNSZ	Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán
Inegi	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
PESA	Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria
PIB	Producto interno bruto
Progresá	Programa de Educación, Salud y Alimentación
Sagarpa	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana



**MEMORIA DEL
COLOQUIO ELEMENTOS
SUSTANTIVOS PARA
LA DEFINICIÓN DEL
PROGRAMA NACIONAL
MÉXICO SIN HAMBRE**

se terminó de editar en mayo de 2014
coordinación editorial: Bertha Trejo Delarbre
transcripción y edición: Alfonso Cuevas Meza,
Wenceslao Huerta Lucario,
Rebeca Cuevas Granados
diseño gráfico: Germán Montalvo,
Zabdiel Pérez Florentino

