



*Asesorías y Tutorías para la Investigación Científica en la Educación Puig-Salabarría S.C.
José María Pino Suárez 400-2 esq a Lerdo de Tejada, Toluca, Estado de México. 7223898476*

RFC: ATI120618V12

Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores.

<http://www.dilemascontemporaneoseducacionpoliticayvalores.com/>

Año: X Número: 1. Artículo no.:37 Período: 1ro de septiembre al 31 de diciembre del 2022.

TÍTULO: Aportes conceptuales y metodológicos para analizar la participación social en políticas de abastecimiento alimentario: un acercamiento a la región montañosa morelense.

AUTORES:

1. Dr. José Merced Téllez Silva.
2. Dr. Sergio Vargas Velázquez.
3. Dr. Francisco Herrera Tapia.
4. Dr. Benjamín Bazaldúa Muñoz.

RESUMEN: Se analizan los principales programas implicados con el abastecimiento local de alimentos básicos en los que está considerada la participación social (PS) en el marco de la política pública Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), enfocada en la atención de la producción a pequeña escala y a la población vulnerable a la carencia alimentaria, donde el gobierno federal y los gobiernos estatales compagan esfuerzos para cubrir las necesidades señaladas. Se tomó como base una aproximación de estudio de caso tipo exploratorio en el que se adecuó una propuesta metodológica centrada en la caracterización de la PS para interpretar los procesos participativos que toman lugar en los principales programas implementados por SEGALMEX en el municipio de Tetela del Volcán, Estado de Morelos.

PALABRAS CLAVES: valoración de la participación social, políticas públicas inclusivas o incluyentes, evaluación de políticas públicas, programas de abastecimiento alimentario, SEGALMEX.

TITLE: Conceptual and methodological contributions to analyze social participation in food supply policies: an approach to the mountainous region of Morelos.

AUTHORS:

1. PhD. José Merced Téllez Silva.
2. PhD. Sergio Vargas Velázquez.
3. PhD. Francisco Herrera Tapia.
4. PhD. Benjamín Bazaldúa Muñoz.

ABSTRACT: The main programs involved with the local supply of basic foods in which social participation (SP) is considered in the framework of the Mexican Food Security public policy (SEGALMEX) focused on attention to small-scale production and the population are analyzed. vulnerable to food shortages, where the federal and state governments combine efforts to meet the identified needs. An exploratory case study approach was taken as a basis, in which a methodological proposal focused on the characterization of SP was adapted to interpret the participatory processes that take place in the main programs implemented by SEGALMEX in the municipality of Tetela del Volcán, State of Morelos.

KEY WORDS: Assessment of social participation, Inclusive or inclusive public policies, Evaluation of public policies, Food supply programs, SEGALMEX.

INTRODUCCIÓN.

Desde las últimas dos décadas del siglo XX, se ha promovido la participación social (PS) en diversas políticas latinoamericanas bajo connotaciones como: participación social institucionalizada, participación comunitaria, participación popular, participación de base social, participación de beneficiarios, participación voluntaria, entre otros semblantes que atañen a la movilización social organizada para involucrarse y atender de manera expedita a las necesidades y problemáticas que yerguen por los grupos sociales y sectores poblacionales más vulnerables.

A estas maneras, mecánicas o modalidades de formulación e implementación, se les ha cualificado como políticas públicas inclusivas, de inclusión social o incluyentes, y se les ha conminado a diferentes rubros del quehacer político del Estado y la vida social. Los efectos que la PS ha tenido en las políticas públicas latinoamericanas pueden considerarse positivos, ya que en el caso de las políticas sociales inclusivas, la CEPAL (2022; 2021; 2020) reporta, que en las dos primeras décadas del siglo XXI, la pobreza acumulada ha disminuido aproximadamente un 16 por ciento promedio entre los países de América Latina.

En cuanto al tema de la seguridad alimentaria y la proveeduría alimentaria, las políticas denotan cierto avance en considerar la inclusión social pero no en materializar la inclusión productiva, la competitividad y la innovación en los esquemas de producción familiar tradicional y de tipo campesino, lo que requiere de atención prioritaria, pues la región latinoamericana es el mayor centro exportador de alimentos en el mundo, y muestra potencial para aumentar esa productividad, y más aún, si se tiene presente que más del 85% de los cultivos biotecnológicos y transgénicos registrados a nivel mundial, se siembran en el continente americano (IANAS, 2017).

La tendencia a la baja de la prevalencia a la subalimentación se ha revertido en los últimos años al pasar de un 6,6% en el 2017 a un 9,1% en el 2020, valores promedio en la región (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2021, p.16). Lo anterior infiere, que en las políticas alimentarias confluyen

diferentes factores pero teniendo presente que las políticas del rubro hace más de 40 años no contemplaban la injerencia de la base social y mantenían una vertiente vertical descendente, centralista, y estaban atosigadas de burocracia e intermediarios políticos (políticas de tipo clientelar o paternalista), además que los gobiernos latinoamericanos eran marcadamente omisos a las evaluaciones de las políticas públicas y a las iniciativas de la sociedad civil; por lo que las políticas inclusivas hoy se muestran como una vía para que las administraciones nacionales recuperen la confianza de los gobernados, para asentar las bases para proyectos de gobierno cada vez más abiertos y pluralistas, para propiciar un ambiente de corresponsabilidad Estado-Sociedad para transparentar los procedimientos programáticos, para generar apropiación social de las acciones y proyectos, y para un logro más eficiente de los objetivos establecidos en las políticas públicas; es decir, como prácticas de buena gobernanza (Téllez-Silva *et al.*, 2018a) que refuerzan y renuevan al Estado-Gobierno y consolidan la institucionalidad mediante procesos democráticos progresivamente activos y propositivos con amplitud horizontal, ascendentes y más cercanos a la realidad que se busca atender o transformar, favoreciendo al mismo tiempo, la reciprocidad en la retroalimentación ascendente-descendente y la evaluación/valoración de las políticas públicas, sus componentes y las herramientas para su implementación.

En esa lógica, y como parte de las incisiones de las políticas de inclusión social, otro de los rubros que ha sido transversalizado por esta vertiente es el de la seguridad alimentaria, un área en el que se han destacado países como Brasil, Cuba y Uruguay. En cuanto a México, se habían tenido esbozos de políticas y estrategias de seguridad alimentaria desde hace cuatro décadas, por lo que se le puede considerar como pionero; por una parte, por buscar el autoabastecimiento de alimentos para la demanda interna mediante la autosuficiencia productiva del sector primario, y por otra, al ser de los países iniciadores de la vertiente de inclusión hacia la base social, al fomentarla en favor de la contraloría social como medida para generar apropiación de programas alimentarios por parte de los

beneficiarios, como un medio para brindar atención a los problemas prioritarios y la propuesta de acciones concretas en materia de bastecimiento alimentario desde el plano local; todo esto con la implementación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

Desde entonces, se han implementado una serie de programas nacionales y sectoriales de asistencia o apoyo alimentario que han contemplado la vertiente de inclusión social que integra la PS como pauta de vigilancia social sobre las iniciativas en materia de alimentación, que son emprendidas por las administraciones, para reorientar la implementación ortodoxa de las políticas públicas (centralizada, vertical y descendente) hacia la descentralización y la apropiación social de los programas para hacerlos más certeros y eficientes en su logro de objetivos, y a la vez, ampliar y fortalecer las bases democráticas que sustentan al Estado republicano.

Otra política mexicana declarada abiertamente como “de nueva generación” al integrar un eje de política cimentado en la PS fue la que constituyeron la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNcH), el Programa Nacional México Sin Hambre (PNMSH) y el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SIN-HAMBRE), según los cuales, la PS representada por Comités Comunitarios, se encargó de coordinar y liderar a los beneficiarios de programas hacia la erradicación de la carencia alimentaria extrema (hambre). Ahora, con la puesta en marcha de SEGALMEX (2019-2024), se busca el impulso del sector agropecuario, sobre todo, para que la producción de alimentos básicos sea la prioridad que mueva la economía local, asegure el abastecimiento de la demanda interna, y se cuente con la participación de los productores y sus organizaciones (DOF, 2019). Por cuanto, se presenta un marco de oportunidad para estudiar los procesos con que la PS converge en la implementación de las políticas públicas y cómo esto se traduce en aportes sobre objetivos concretos acotados a cada territorio.

Teniendo presente eso, se efectuó en primer plano un estudio hermenéutico-descriptivo para establecer las conceptualizaciones orientadoras para analizar las intervenciones programáticas para abastecimiento de alimentos básicos para delinear un estudio de caso exploratorio en el que se adecua el método propuesto por Téllez-Silva *et al.* (2022) para caracterizar e interpretar las pautas de PS con que operan los principales programas implementados por SEGALMEX.

La seguridad alimentaria en el panorama latinoamericano.

Primeramente, resulta esencial mencionar que uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹ fue disminuir a menos de la mitad el porcentaje de población bajo condiciones de carencia de alimentación extrema (hambre), lo que condujo a la atención prioritaria de esa meta durante el periodo 2000-2015 en todos los países latinoamericanos; no obstante, a pesar de que las metas en aras de ese objetivo se cumplieron en la mayoría de los países de la región, en el balance general, la carencia y la vulnerabilidad a la carencia alimentaria persiste en las poblaciones; por ello, fue necesario llevar a un nuevo nivel de atención dicha condición con el fin de erradicarla junto con sus agravantes, y esto quedó asentado en la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible donde se asume que la seguridad alimentaria es un tema en el que todavía quedan objetivos por cumplir y metas por alcanzar.

Las condiciones para la seguridad alimentaria.

La FAO (1996) señala, que hay seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades y preferencias alimentarias a fin de llevar una vida activa y sana, y esto tiene que mantener cuatro elementos transversales: disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad. En ese tenor, se entiende que la seguridad alimentaria requiere de cuatro condiciones básicas para quedar

¹ Establecidos durante la Cumbre del Milenio que tuvo lugar en la ciudad de Nueva York, el 6 de septiembre del año 2000.

establecida o garantizada; asimismo, que la observación de tales condiciones permitirá cualificar en la *praxis* la operatividad de cualquier acción implicada u orientada a la seguridad alimentaria, independientemente del plano territorial en que se implemente o se lleve a cabo una actividad particular en la materia; por eso, con fines de trazar líneas observables y tangibles en los territorios, resulta adecuado tener las siguientes definiciones operativas para las condiciones de la seguridad alimentaria:

1. Disponibilidad; referida a la disposición física, tangible o material de alimentos suficientes para las personas en un contexto territorial determinado, para lo cual, se considera un aporte mínimo diario de carbohidratos, proteínas, vitaminas y minerales, según la etapa vital y el estado fisiológico de los individuos.

2. Accesibilidad; o cuan asequibles son los alimentos necesarios para una familia, tomando en cuenta las fuentes locales de abasto y su porcentaje de ingreso total destinado a la alimentación.

3. Utilización; bio-absorción o aprovechamiento biológico mediante los procesos fisiológicos de los individuos, y tiene implicaciones en su estado nutricional y de salud general, así como el acondicionamiento adecuado de los alimentos para ser consumidos, el balance de la dieta y el cuidado de las raciones.

4. Estabilidad; que consiste en mantener un equilibrio entre las tres condiciones previas, lo que requiere prever situaciones que generen serias fluctuaciones o inestabilidad en las mismas (fenómenos que afecten la producción y distribución de alimentos como desastres naturales, conflictos sociales extremos, crisis económicas, acaparamiento y especulación, contingencias de índole diverso -como las de sanidad o sanitarias-, periodos especiales, entre otros).

A partir de estas nociones, que de manera general permiten operativizar una valoración sobre las condiciones básicas para la seguridad alimentaria, si se trazara un aspecto transversal o punto crítico para garantizar la seguridad alimentaria, podemos percatarnos que el abastecimiento de alimentos

básicos para una población o sector poblacional determinado es un punto crucial, debido a que incide en las cuatro condiciones de manera determinante, pues cualquier programa, proyecto o estrategia deficiente en materia de suministro afecta negativamente todo el esquema de seguridad alimentaria. Hay tres elementos aún más importantes: 1) la presencia del sector agropecuario en la producción, cosecha, logística distributiva, de transformación y venta; 2) la integración organizada de la población objetivo, y 3) la coordinación de estos dos con los niveles de gobierno y las organizaciones sociales sin fines de lucro, que difícilmente podrían garantizarse las condiciones de seguridad alimentaria en cualquier esquema de formulación e implementación, sea cual sea el régimen económico, político, social o de aprovechamiento y manejo de los recursos naturales que se encuentre instaurado en cualquier país.

La PS en las políticas de seguridad alimentaria y el abastecimiento de alimentos.

Para Subirats *et al.* (2008, p. 36), las políticas públicas son un “conjunto de acciones y decisiones coherentes tomadas por actores públicos o no públicos para resolver de manera puntual un problema definido como colectivo que da lugar a actos formales de obligatoriedad variable”. De acuerdo con esta definición y para la utilidad práctica que compete a la presente aportación, se establece que las políticas públicas son formulaciones y mecanismos de implementación utilizados por los distintos niveles de gobierno para brindar atención o para dar resolución a carencias, déficits, necesidades o problemáticas de índole diverso, pero que por su naturaleza requieren tratamiento específico y repercuten sobre un colectivo, sector poblacional o una sociedad también específicos; por lo tanto, se entiende que las políticas deben “confeccionarse a la medida de las circunstancias” de cada territorio y de acuerdo al contexto sociocultural (Téllez-Silva *et al.*, 2018b). Bajo ese semblante, la PS es un punto clave para subsanar sus propias carencias y desigualdades (Martínez Verdú, 2007); esto debido a que nadie podría tener una voluntad más firme ni mayor compromiso con las acciones orientadas a

ello que los propios afectados; además, por su conocimiento de causa, de las implicaciones y la pericia que ostentan al desarrollarse en un entorno determinado, pueden ser capaces de configurar e intuir alternativas, y orquestar maniobras integradoras, flexibles y eficaces que desde su cotidianeidad les permitirá superar condiciones adversas. Ejemplos de procedimientos de este tipo, en los que la PS ha sido crucial en el marco de las políticas públicas de seguridad alimentaria que han asignado un valor de acción preponderante al suministro de alimentos a los sectores poblacionales más carentes y vulnerables se mencionan brevemente a continuación.

Políticas incluyentes de seguridad alimentaria en Latinoamérica.

En la actualidad, las políticas de seguridad alimentaria que se consideran con un mayor éxito relativo (aunque no por ello dejan de ser discutibles en diferentes ámbitos y rubros) en países latinoamericanos son las de Brasil, Cuba y Uruguay, debido a los bajos porcentajes de subalimentación, la creciente producción interna para contribuir a la autosuficiencia alimentaria y la sostenibilidad de las condiciones de seguridad alimentaria en más del 97% de su población durante los últimos veinte años (FAO, 2020), a pesar de las crisis económicas, fenómenos inflacionarios, el *dumping* y los efectos adversos generados por la fluctuación climática sobre el sector agropecuario que se han ido acentuando en la región latinoamericana también durante el mismo lapso temporal.

Políticas brasileñas de seguridad alimentaria con inclusión social.

Brasil es un país autosuficiente en la producción de alimentos (Rede PENSSAN, 2021; IBGE, 2020) gracias al incremento en su eficiencia productiva por unidad de superficie cultivada (Martha y Alvez, 2018), como primer punto clave dentro de las políticas que se han implementado en las dos décadas recientes. El segundo punto clave es la política de asistencia social en el que se destacan las siguientes:

a) Programa Hambre Cero (2003-2011). Instaurada con base al derecho de acceso a la alimentación diaria y digna con calidad y cantidad suficientes para cubrir las necesidades nutricionales básicas de

la población. En esta se consideró la PS activa al conformar Comités Gestores (integrados por beneficiarios, liderazgos y función pública local) para estar a cargo de las iniciativas de contrarresto a las carencias sociales (Del Grossi, 2012). Los principales programas dentro de esa política nacional fueron el Programa Tarjeta de Alimentación (PTA), el Programa Bolsa Familia -PBF- (ambos de transferencia monetaria condicionada) y el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), este último centrado en el abasto de alimentos bajo el esquema de compras locales/regionales (para fomentar la producción y consumo locales), producción local autosuficiente (para evitar la importación de alimentos, estímulo a la agricultura campesina/familiar/tradicional y favorecimiento a la economía local de los más necesitados) y la disposición de una diversidad mayor de alimentos para satisfacer la demanda en cantidad y de acuerdo a las pautas culturales alimentarias de las personas.

b) Plan Nacional Brasil Sin Miseria (2011-2019). Amplió la cobertura del Programa Hambre Cero, mantuvo la PS con los Comités Gestores Municipales, el PBF, se amplía y fortalece el PAA habilitando la inclusión productiva rural mediante la compra de alimentos para el programa a organizaciones de mujeres campesinas, integrantes de pueblos originarios/comunidades tradicionales y agricultores de escasos recursos, estimulando simultáneamente la conformación de cooperativas para que los grupos mencionados pudieran vender su producción al PAA (Campello y Mello, 2015). Lo que significó una mayor disposición de productos alimenticios como granos básicos, leche y sus derivados, y también una diversidad mayor, e inocuidad, al tener en existencia alimentos producidos de manera orgánica o con muy bajo nivel de utilización de agroquímicos provenientes de la producción campesina, sistemas agrícolas locales y huertas familiares.

El Programa Hambre Cero y el Plan Brasil Sin Miseria, sin dejar de ser controversiales, son de las políticas más exitosas en Latinoamérica por su eje de inclusión social², su coherencia y continuidad en tiempo, sobre todo, si se tienen presentes las crisis económicas y alimentarias que se manifestaron a nivel mundial y que se acentuaron en la región de 2006 a 2010, por lo que también son un ejemplo de focalización-disminución gradual y sostenida de la carencia alimentaria.

Política de seguridad alimentaria en Cuba.

A partir de su periodo especial³, en este país se rescató al sector primario de una debacle con fortalecimiento e inversión en la educación e investigación agropecuaria para llevar a cabo un incremento sin precedente en la producción local agroecológica sustentada por la agricultura campesina y familiar, así como la emancipación tecnológica y de insumos químicos importados, para hacer una drástica transición hacia la producción agrícola concentrada en el fortalecimiento de unidades básicas de producción agrícola y pecuaria, sistemas de innovación agropecuaria local, mejoras en infraestructura, y fomento al consumo de la producción local.

Algunas estrategias participativas con éxito relativo que se mantienen vigentes en el rubro de abastecimiento de alimentos básicos son: la optimización de las cadenas de valor de leche, carnes y cultivos de primera necesidad, el Programa de agricultura urbana, suburbana y familiar, y el Proyecto de innovación agropecuaria local. A pesar de ello, según Nova y Figueroa (2018) y Nova y González (2015), Cuba sigue importando alimentos y es probable que esa tendencia aumente gradualmente

² Específicamente con el Programa Territorios de Ciudadanía como eje transversal en los programas de desarrollo rural y alimentarios con enfoque territorial.

³ Declaración de un Periodo Especial emparentado con la Economía de Guerra ante la carencia en el suministro de alimentos provenientes del exterior al cortarse de tajo el apoyo alimentario y los beneficios comerciales que el país recibía por parte de la ex-Unión Soviética, que obligó al gobierno a racionar y regular de manera extrema el suministro alimentario y el costo de los alimentos básicos hacia la población a partir de 1994, prolongándose hasta aproximadamente los primeros años del siglo XXI.

debido a la alta vulnerabilidad a los fenómenos climáticos extremos que presenta todo el territorio (Fontova *et al.*, 2012) y la degradación de los suelos (ONEI, 2021).

Política de seguridad alimentaria en Uruguay.

La política implementada en este país puede considerarse como referente en la materia, en gran parte porque los programas enfocados en el ramo, además de darles una continuidad que se va mejorando con cada administración, tienen como ejes transversales inamovibles las condiciones de seguridad alimentaria, diseñando procedimientos que inciden en cada condición y que se complementan unos con otros para formar una dinámica de atención sinérgica en red que brinda garantías en términos de:

- a) Abasto de alimentos en cantidad y calidad suficiente para la población a través de la producción doméstica o interna, manteniendo a raya o a niveles mínimos las importaciones de alimentos básicos;
- b) Asegurar un ingreso digno y suficiente, particularmente en las familias con mayor susceptibilidad a carencias o en condición de pobreza por ingresos, combinando esto último con la asistencia alimentaria;
- c) Monitoreando la salud nutricional de la población (vigilando la inocuidad y la trazabilidad alimentarias, las medidas de saneamiento, y la potabilización del agua), y d)

Implementación eficiente de políticas, articulando y coordinando a las instituciones públicas para atender y resolver necesidades y problemáticas de manera concreta bajo esquemas de gestión por resultados.

En cuanto a la producción y abastecimiento de alimentos básicos, las dinámicas establecidas tienen como desafíos la integración de la agricultura campesina/familiar/tradicional a las cadenas de valor agroindustrial para favorecer económicamente a la población rural más carente; aprovechamiento sostenible de la agrobiodiversidad y una adecuada gestión de la resiliencia de los recursos naturales, así como educación para promover hábitos alimenticios más saludables, reducción del desperdicio en

la cadena producción-consumo, y PS para retroalimentar las acciones y programas que inciden a nivel local.

Incidencia en la seguridad alimentaria y el abastecimiento de alimentos básicos a través de las políticas públicas mexicanas.

Las políticas públicas que pueden considerarse pioneras y un referente para la formulación e implementación de las políticas mexicanas más recientes son el SAM (1980-1982) y los Programas Nacionales de Alimentación instaurados en los periodos 1983-1988 y 1990-1994, con los que se proponía orientar al sector agropecuario mexicano hacia la consecución de la soberanía alimentaria, alcanzar óptimas condiciones de alimentación y nutrición en la población mexicana y lograr el autoabasto de alimentos para la demanda interna (DOF, 1990; SPP, 1983). De hecho, también fueron las primeras políticas con incidencia sobre la seguridad alimentaria que establecieron a la PS como un elemento crucial para el logro de los objetivos de las políticas; sin embargo, la evidencia tangible respecto a las dinámicas, métodos y herramientas para habilitar y promover la participación de la base social en las mismas, son prácticamente desconocidos. Algunas políticas contemporáneas que han emulado o retomado algunos elementos del SAM y los Programas Nacionales de Alimentación son: la Alianza para el Campo (2002-2012) en su componente agroproductivo y la CNcH-PNMSH-SINHAMBRE (2013-2018) en su promoción productiva del sector agrícola en la pequeña escala, aunque esta última estuvo más ligada a la política social.

SEGALMEX.

Para el periodo 2019-2024 se tiene contemplada la política de Seguridad Alimentaria Mexicana, o SEGALMEX, a cargo de un organismo institucional que lleva el mismo nombre, y ambos dependen de la Dirección General de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER). Con la instauración de SEGALMEX, se tiene el propósito de incrementar la producción agroalimentaria,

distribuyendo su beneficio en la población -rural- más pobre mediante adquisición de alimentos básicos con precios de garantía, coordinar y regular la importación de productos agroalimentarios y propiciando la venta, distribución, o en su caso, importación de semillas, insumos u otros productos requeridos para el sector primario y la demanda interna de alimentos, además de fomentar la creación de empresas propias y asociaciones cooperativas para permitir que los productores den valor agregado a lo que producen (DOF, 2021a; DOF, 2019).

Alimentos básicos en México.

Panorama general de los alimentos básicos.

Durante las décadas de 1940-1970, la “revolución verde” marcó un hito para México, ya que debido a la incorporación de distintas tecnologías⁴, se logró no sólo el autoabastecimiento de la demanda interna de alimentos básicos sino que se obtuvieron excedentes; sin embargo, las acciones realizadas no fueron suficientes para asegurar el acceso de alimentos a la población total⁵, la desnutrición, ni tampoco las desigualdades entre los esquemas de producción modernizados y aquellos que mantuvieron (o que incluso hasta la actualidad mantienen) esquemas de producción campesino tradicional sostenido por mano de obra familiar, y tampoco las relacionadas con infraestructura, logística, almacenamiento y transformación de la materia prima. Esto ha ido cambiando gradualmente, pues hoy en día, si bien México es considerado como un país productor de importancia en América Latina que exporta algunos productos agrícolas (aguacate, cacao, berries y otros productos hortofrutícolas, principalmente), también se ha convertido en importador de granos básicos (maíz -forrajero-, trigo, sorgo y arroz); es decir, el autoabastecimiento de alimentos básicos es insuficiente y se mantienen en aumento, lo que plantea una situación dependiente del mercado externo

⁴ Semillas mejoradas, agroquímicos y fertilizantes sintéticos, modernización, así como la mecanización de la labranza y la cosecha

⁵ Déficit e insuficiencia en el abastecimiento de alimentos básicos hacia los deciles poblacionales más carentes y marginados. Ligado a esto las percepciones monetarias raquíticas con que contaban las familias más pauperizadas.

para mantener las fuentes de suministro para los sectores poblacionales más amplios, representados por grupos laboralmente activos (clases trabajadoras), que son la principal fuente que mueve la economía y la productividad nacional.

La Canasta Básica Alimentaria para la Población Mexicana (CBAPM) está compuesta por 30 productos básicos; 21 de estos son alimenticios⁶ y 9 son de higiene personal y para control de plagas⁷, aunque estos se complementan con otros 54 productos que no son de primera necesidad (33 son alimenticios y 21 de utilidad diversa).

Cabe mencionar, que la CBAPM no incluye muchas de las especies utilizadas para la elaboración de platillos tradicionales que se consumen de manera ordinaria en los hogares como son más del 90% de las líneas madre de maíz nativo (que algunos autores denominan “razas”) y cultivares locales, líneas madre de frijol, la diversidad de chiles mexicanos, hongos de temporada o deshidratados, arvenses comestibles de propagación selectiva (como los quelites), hortalizas (tomates nativos), diferentes especies de frutos, sólo por mencionar algunos ejemplos de una amplísima gama de cultivos que aunque no son contemplados, no se debatirá su inclusión en el listado de la CBAPM, pero sí que a pesar de la vastedad de opciones alimenticias que hay en México, los alimentos base constan de tres cereales (maíz, arroz y trigo), una leguminosa (frijol) y tres fuentes de proteína de origen animal (leche, huevo y pollo).

El acondicionamiento y presentaciones en que se consumen estos productos se describe en la Tabla 1 y su procedencia (esquema de producción) y fuentes de adquisición preponderantes en la Tabla 2.

⁶ (1) Aceite vegetal comestible, (2) agua purificada, (3) arroz, (4) atún, (5) avena, (6) azúcar estándar, (7) café, (8) cereales en hojuelas, (9) chiles procesados, (10) chocolate en polvo, (11) frijol, (12) galletas básicas, (13) harina de maíz enriquecida, (14) harina de trigo, (15) jugos y néctares, (16) leche, (17) lentejas, (18) maíz, (19) pasta para sopa, (20) sal y (21) sardina.

⁷ (1) Artículos para el aseo bucal, (2) blanqueadores, (3) detergente en polvo, (4) insecticidas y raticidas, (5) jabones, (6) limpiadores líquidos, (7) pañales desechables, (8) papel higiénico y (9) toallas sanitarias.

Tabla 1. Acondicionamiento y presentación de consumo para los principales alimentos básicos en México.

Producto	Acondicionamiento	Alimento listo para consumo
Maíz blanco	Harina refinada o nixtamalización (masa)	Tortilla, tamales, atole
Arroz	Limpieza de grano o harina refinada	Cocido/condimentado
Trigo	Limpieza de grano o harina refinada	Pan, galletas, pastas
Frijol	Limpieza de grano o precocción	Cocido/condimentado
Leche	Pasteurización y procesamiento diverso	Envasada o en sus derivados
Pollo	Descuartizado o extracción de pulpa	Cocido/condimentado
Huevo	Selección o deshidratado	Cocido/condimentado

Elaboración propia con base a información consultada en INEGI (2021a) y el SIAP (2022, 2020).

Tabla 2. Procedencia y fuentes de adquisición de los principales alimentos básicos en México.

Producto	Procedencia	Adquisición
Maíz blanco	Agricultura industrial	Bodegas privadas, comercio local
Arroz	Agricultura industrial	Bodegas privadas, comercio local
Trigo	Agricultura industrial o semiindustrial	Bodegas privadas, comercio local
Frijol	Agricultura industrial y semiindustrial	Bodegas privadas, comercio local
Leche	Producción industrial y semiindustrial	Supermercados, comercio local
Pollo	Producción industrial y semiindustrial	Comercio local
Huevo	Producción industrial y semiindustrial	Supermercados, comercio local

Elaboración propia con base a información consultada en INEGI (2021a) y el SIAP (2022, 2020).

Abastecimiento de alimentos básicos en SEGALMEX.

Como se ha mencionada previamente, SEGALMEX se ha instaurado para incidir en la cadena que abarca la producción, acopio, acondicionamiento, distribución y disposición para consumo final de

los alimentos básicos, para lo cual está facultado para actuar de manera estratégica en las tareas que tiene encomendadas. En cuanto al tema de abastecimiento de alimentos básicos, los programas que articula y coordina SEGALMEX son:

a) El Programa de Precios de Garantía para Productos Alimentarios Básicos (PPG); el cual basa su operación en la compra y pago directo a pequeños y medianos productores de maíz, frijol, trigo, arroz y leche, en los centros de acopio autorizados que administra la función pública encargada del programa. Los márgenes de compra y precio se muestran en la Tabla 3.

Tabla 3. Cobertura del Programa de Precios de Garantía.

PEQUEÑOS PRODUCTORES.			
Producto	Superficie (Ha)	Precio garantizado (pesos/Ton o litro)	Cantidad máxima/productor
Maíz blanco	Hasta 5, temporal	\$ 5, 610	20 toneladas
Frijol	Hasta 30, temporal Hasta 5, riego	\$ 14, 500	15 toneladas
Arroz	-----	\$ 6, 120	120 toneladas
Trigo panificable	-----	\$ 5, 790	100 toneladas
Leche	-----	\$ 8. 20/litro	25 litros/vaca/día
MEDIANOS PRODUCTORES.			
Producto	Superficie (Ha)	Precio garantizado	Cantidad máxima/productor
Maíz blanco	Hasta 50	Sólo incentivo	600 toneladas
Trigo panificable	-----	\$ 5, 790	100 toneladas
Trigo cristalino	-----	Sólo incentivo	150 toneladas

Fuentes de información: DOF, 2021b; SADER, 2021.

b) El Programa de Abasto Rural (PAR), es el que opera DICONSA y se encarga de distribuir y vender productos de la Canasta Básica Alimentaria a precios accesibles para la población rural, especialmente la que se encuentra marginada (DOF, 2020a). Aparte de su larga trayectoria, este programa tiene también como fortaleza la PS⁸ que desempeña un papel crucial en torno al abasto y gestión de las tiendas DICONSA, la evaluación de acciones territoriales y la contraloría social, que en conjunto han asegurado, tanto la permanencia del programa como la atención eficiente de prioridades locales relacionadas con la seguridad alimentaria, y por ende, del abastecimiento local de alimentos básicos.

c) El Programa de Abasto Social de Leche (PASL) es el que dirige LICONSA y va ligado al PAR específicamente en el apoyo al suministro de leche (DOF, 2020b) que se vende en lecherías LICONSA (ámbito urbano) y tiendas DICONSA (medio rural) a un costo promedio 15% menor al de la leche que ofertan las marcas más comerciales.

Política de suministro de alimentos básicos en el Estado de Morelos.

Como entidad federativa o provincia mexicana, el Estado de Morelos se encuentra apegado a las políticas federales en cualquiera de los rubros, y las políticas que atienden el rubro de la seguridad alimentaria y el abastecimiento de alimentos básicos no son excepción; de tal modo, que todos los organismos federales con representación estatal encargados de operar los programas de Precios de Garantía (Delegación estatal de la SADER y las oficinas municipales o regionales representadas por los Consejos de Apoyo al Desarrollo Rural -CADER-), PASL (LICONSA) y PAR (DICONSA) se apegan funcionalmente a los lineamientos y objetivos establecidos por SEGALMEX. La Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado de Morelos (SEDAGRO) se adscribe a las dinámicas como

⁸ Representantes, líderes y comités locales que son elegidos democráticamente o mediante principios comunitarios de usos y costumbres.

organismo coadyuvante en la implementación, monitoreo y evaluación de resultados obtenidos a través de la política de seguridad alimentaria vigente.

De acuerdo con lo establecido en el Programa Institucional de Seguridad Alimentaria Mexicana 2020-2024, el Programa de Precios de Garantía está ideado para coordinarse al esquema de acopio, distribución y venta que realizan las lecherías LICONSA y las tiendas DICONSA para conformar una red integral de suministro de alimentos básicos indispensables orientada a atender a toda la población en condiciones de vulnerabilidad alimentaria extrema radicada en áreas marginadas y zonas de atención prioritaria rural, que en teoría estaría abarcando la concatenación que va desde la cosecha u obtención de producto primario hasta la disposición de alimentos básicos para consumo en los hogares, manteniendo regulados los precios a lo largo de todo el proceso y brindando una estabilidad relativa en el acceso a la población que más los necesita.

La PS en el marco de SEGALMEX.

Uno de los elementos medulares dentro de la política es la participación de los productores (campesinos, pequeños y medianos agricultores) y sus organizaciones para obtener los beneficios programáticos y los dividendos de una economía de escala territorial derivada de la producción, distribución, aprovechamiento y agregación de valor a los alimentos básicos y otros productos del ramo agropecuario. Así, que por un lado se tiene que la participación se da a nivel de los CADER para el Programa de Precios de Garantía y en el caso del PASL y el PAR dentro de los comités locales, comunitarios o de abasto para dichos programas, y principalmente, a través de la representación de beneficiarios por parte de sus líderes o figuras que ellos determinan para dar voz a sus inquietudes y necesidades comunes o de grupo. De igual modo, la apropiación social (tipo de participación y mecanismos participativos) de los programas puede ser observable -o no- a ese nivel de intervención.

Metodología.

Se utilizaron herramientas de investigación sociológica (investigación documental y hermenéutica, cuestionarios y entrevista a actores clave⁹, así como, guías de observación participante y de transecto) para identificar a las figuras de representación interna (FRI: beneficiarios, representantes y líderes) y externa (FRE: promotores externos y función pública) a los programas que inciden en el abastecimiento local de alimentos básicos implementados por SEGALMEX, y para esto, se consideraron los determinantes de PS: acción, organización y autonomía para describir su presencia mediante matrices descriptivas, como sugieren Téllez-Silva *et al.* (2022), para conocer el tipo de gestión (TG) y la apropiación del proceso operativo (APO) en los programas de SEGALMEX, para poder interpretar los procesos participativos que toman lugar en dicho esquema de implementación.

Resultados.***Características generales del municipio de Tetela del Volcán.***

Tetela del Volcán está ubicado en la región noreste del Estado de Morelos y abarca una zona de alta montaña del volcán Popocatepetl. El municipio colinda al Norte con los municipios de Atlautla y Ecatzingo (Estado de México), al Este con los municipios de Atzitzihuacán y Tochimilco (Estado de Puebla), al Sur con el municipio de Zacualpan de Amilpas, y al Oeste con el municipio de Ocuilco dentro de la circunscripción morelense (Figura 1).

⁹ Se mantiene a resguardo discrecional la identidad, puesto y condición de liderazgo de los actores sociales entrevistados para mantener la seguridad personal, ocupacional/profesional y moral de los mismos.



Figura 1. Ubicación del municipio de Tetela del Volcán. Elaboración propia.

La población se concentra, sobre todo, en la cabecera municipal (10, 199 de los 14, 853 habitantes) y el predominio de su contexto rural es evidente, pues 50 de las 52 localidades¹⁰ que lo integran cuentan con esa caracterización (INEGI, 2021b), aunque sólo un 9.6% de la población económicamente activa se desempeña en el sector primario (COESPO, 2020). La actividad agrícola predominante es la fruticultura de aguacate, durazno, ciruela y otras especies frutícolas arbóreas, aunque también hay presencia de actividades productivas de menor escala como hortalizas, ovinocultura, engorda de ganado bovino, avicultura, así como aprovechamiento de especies pecuarias diversas en esquemas

¹⁰ En los datos que INEGI tiene disponibles en sus plataformas virtuales, todavía no está considerada la separación territorial que la otrora localidad de San Andrés Hueyapan ha seguido desde 2019 con miras a erigirse como municipio autónomo de Hueyapan.

tipo traspatio y remanentes de cultivos básicos (frijol y maíz) cultivados con mano de obra familiar tradicional.

Caracterización de la PS en los principales programas de SEGALMEX en el municipio de Tetela del Volcán.

Para este segmento se elaboraron matrices descriptivas para identificar a las figuras representativas internas y externas a los grupos de beneficiarios; esto a partir de preguntas directas acerca de las figuras que los coordinan, dirigen, representan o lideran, y de igual forma las actividades o labores que las figuras desempeñan dentro de cada programa. En ese tenor, se representan los resultados tabulados de la siguiente manera:

a) Programa de Precios de Garantía para Productos Alimentarios Básicos (PPG).

Tabla no. 4. Matriz para identificar figuras representativas en el PPG.

	Determinantes.		
FRI	Organización	Acción	Autonomía
Beneficiarios	✓	✓	✓
FRE			
Gerente operativo	✓	✓	✓
Ayudante o encargado de programa #1	✓	✓	✓
Ayudante o encargado de programa #2	✓	✓	✓
Supervisor o encargado de monitoreo	✓	✓	✓

Elaboración propia, con base a Téllez Silva *et al.* (2022).

Valoración: Sólo se identifica la presencia de la figura y su papel en función de los determinantes¹¹.

¹¹ Se utiliza la misma pauta en los demás programas analizados.

Tabla no. 5. Matriz para interpretar el tipo de gestión en la implementación de un programa¹²

RESULTADO COMPARATIVO	TIPO DE GESTIÓN
Más FRI respecto a FRE	Gestión interna
Más FRE respecto a FRI	Gestión externa
Igual número de FRI y de FRE	Co-gestión

Elaboración propia, con base a Téllez Silva *et al.* (2022).

FRI en el PPG.

1. Beneficiarios. Productores quienes al integrarse al programa han asistido a los centros de acopio para vender su producción y para recibir información de manera eventual en reuniones convocadas por los encargados del programa.

FRE en el PPG.

1. Gerente operativo. Principal responsable de la convocatoria y registro de productores en el programa. Dirige todas las actividades en el marco del programa a nivel local.

2. Ayudantes de la gerencia operativa o encargados de programa (dos personas). Convocaron e integraron a los productores en el programa, son los principales responsables de la operación del programa a nivel municipal y se encargan de informar y coordinar a los beneficiarios.

3. Supervisor o encargado de monitoreo. Se presenta muy esporádicamente en el centro de acopio para observar la dinámica operativa del programa.

¹² Esta matriz se utiliza para interpretar las matrices valorativas para los demás programas.

Tabla no. 6. Matriz para valorar la APO en el ciclo de implementación del PPG.

		FRI		FRE		
Etapas	Actividad Programática	Beneficiarios	Gerente operativo	Ayudante #1	Ayudante #2	Supervisor
Formulación y Planeación	Diagnóstico	0	✓	✓	✓	✓
	Objetivos; metas	0	✓	✓	✓	✓
	Proyectos	0	✓	✓	✓	✓
Ejecución	Uso del apoyo	✓	0	0	0	0
	Gestión	0	✓	✓	✓	✓
	Función operativa	0	✓	✓	✓	✓
Seguimiento	Acompañamiento	0	✓	✓	✓	✓
Evaluación	Informe de resultados	0	✓	✓	✓	✓

Elaboración propia, con base a Téllez Silva *et al.* (2022).

Valoración: sólo se registra la intervención o presencia de cualquier figura representativa por cada etapa (✓=presencia, 0=ausencia)¹³.

Con base a la mayoría en número de FRE y su preponderancia en la implementación del programa, se asume que el PPG es un programa con manejo centralizado, vertical, descendente y no muestra evidencia de incorporar a la base social más allá de la entrega de un apoyo o beneficio, a partir de lo cual, se considera a los beneficiarios en un rol receptivo y pasivo.

¹³ Se utiliza la misma pauta en los demás programas analizados.

b) Programa de Abasto Social de Leche (PASL).

Tabla no. 7. Matriz para identificar figuras representativas en el PASL.

	DETERMINANTES		
FRI	Organización	Acción	Autonomía
Beneficiarios	✓	✓	✓
FRE			
Encargado(a) de la lechería	✓	✓	✓
Surtidor de producto a la lechería	✓	✓	✓
Supervisor o encargado de monitoreo	✓	✓	✓

Elaboración propia con base a Téllez Silva *et al.* (2022).

FRI en el PASL.

1. Beneficiarios. Personas adscritas al programa que asisten de manera cotidiana a la lechería LICONSA para adquirir producto lácteo a precio subsidiado.

FRE en el PASL.

1. Encargado(a) de la lechería. Entrega o expende producto lácteo a los(as) beneficiarios(as), y se encarga también de vigilar la suficiencia en el abastecimiento de la lechería y de proporcionar información eventual a los(as) beneficiarios(as). En ocasiones, funge como enlace entre los(as) beneficiarios(as) y el encargado del programa.

2. Surtidor de producto a la lechería. Suministra periódicamente el producto que la lechería requiere.

3. Supervisor o encargado de monitoreo. Se presenta muy esporádicamente en la lechería LICONSA para observar la dinámica operativa.

Tabla no. 8. Matriz para valorar la APO en el ciclo de implementación del PASL.

		FRI		FRE		
Etapas	Actividad Programática	Beneficiarios		Encargado(a)	Surtidor	Supervisor
Formulación y Planeación	Diagnóstico	✓		✓	✓	✓
	Objetivos; metas	0		✓	✓	✓
	Proyectos	0		✓	✓	✓
Ejecución	Uso del apoyo	✓		0	0	0
	Gestión	0		✓	✓	✓
	Función operativa	0		✓	✓	✓
Seguimiento	Acompañamiento	0		✓	✓	✓
Evaluación	Informe de resultados	0		✓	✓	✓

Elaboración propia, con base a Téllez Silva *et al.* (2022).

Por la mayoría de FRE y su papel extendido en la implementación del programa, se considera al PASL como un programa con manejo centralizado, vertical, descendente y no muestra evidencia de incorporar a la base social más allá de la entregar un apoyo o beneficio. Los beneficiarios sólo participan de manera consultiva, y en general, adoptan un rol receptivo y pasivo.

c) Programa de Abasto Rural (PAR).

Tabla no. 9. Matriz para identificar figuras representativas en el PAR.

	Determinantes		
FRI	Organización	Acción	Autonomía
Beneficiarios	✓	✓	✓
FRE			
Encargado(a) de la tienda	✓	✓	✓
Surtidor de productos a la tienda	✓	✓	✓
Supervisor o encargado de monitoreo	✓	✓	✓

Elaboración propia, con base a Téllez Silva *et al.* (2022).

FRI en el PAR.

1. Beneficiarios. Personas adscritas al programa que asisten de manera cotidiana a la tienda DICONSA para adquirir productos de la canasta básica alimentaria y complementarios a precio subsidiado.

FRE en el PAR.

1. Encargado de la lechería. Expende productos básicos y complementarios a los(as) beneficiarios(as), y se encarga también de vigilar la suficiencia en el abastecimiento de la tienda y de proporcionar información eventual a los(as) beneficiarios(as). En ocasiones, funge como enlace entre los(as) beneficiarios(as) y el encargado del programa.

2. Surtidor de producto a la lechería. Suministra periódicamente el producto que la tienda DICONSA requiere.

3. Supervisor o encargado de monitoreo. Muy rara vez se presenta en la tienda DICONSA para observar la dinámica operativa.

Tabla no. 10. Matriz para valorar la APO en el ciclo de implementación del PAR.

		FRI		FRE		
Etapas	Actividad Programática	Beneficiarios		Encargado(a)	Surtidor	Supervisor
Formulación y Planeación	Diagnóstico	✓		✓	✓	✓
	Objetivos; metas	0		✓	✓	✓
	Proyectos	0		✓	✓	✓
Ejecución	Uso del apoyo	✓		0	0	0
	Gestión	0		✓	✓	✓
	Función operativa	0		✓	✓	✓
Seguimiento	Acompañamiento	0		✓	✓	✓
Evaluación	Informe de resultados	0		✓	✓	✓

Elaboración propia, con base a Téllez Silva *et al.* (2022).

Por la mayoría de FRE y su papel extendido en la implementación del programa, se considera al PAR como un programa con manejo centralizado, vertical, descendente, y no muestra evidencia de incorporar a la base social más allá de entregar un apoyo o beneficio. Los beneficiarios sólo participan de manera consultiva y en general adoptan un rol receptivo y pasivo.

Discusión de resultados.

El análisis está diseñado para enfocar el componente de PS integrado a cualquier herramienta de política pública (planes, estrategias, programas o proyectos), aunque también pudiera utilizarse para cualquier tipo de proyecto o programa de índole inclusivo, sea institucionalizado o no.

Se partió de una descripción hermenéutica para delinear la importancia de la PS en la implementación de las políticas públicas y puntualizar en un vacío que persiste en su evaluación o valoración. Con base a ello, se tomó y se adecuó una propuesta metodológica que sirve para caracterizar la PS, misma que toma como principales determinantes participativos a la acción, autonomía y la organización, pero también se revisaron más fuentes que refieren otros determinantes que van desde la sensibilización, la concientización y la movilización hasta la apropiación, la autodeterminación, la autogestión y el empoderamiento de la base social, pasando por la amplitud y totalidad participativa y los aportes comunitarios. Incluso, se profundizó un poco en los caminos para interpretar los procesos participativos, como los que ha suscrito Frans Geilfus¹⁴ como la pasividad, el suministro de información, la participación por consulta, la participación por incentivos, la participación funcional, la participación interactiva, y el auto-desarrollo, entre otras ideas válidas que intentan abarcar desde la organización comunitaria hasta la disposición a cambiar actitudes, pero que con mucha dificultad llegan a ser operativos, sobre todo cuando la observación es efectuada por neófitos en la materia, por lo que se requiere un bagaje más genérico y con nitidez perceptible, o sea, que no genere confusión o incertidumbre en torno a lo que se pretende caracterizar, evaluar o valorar, porque una tarea de los metodistas (o metodólogos)¹⁵ es tratar de agilizar y brindar elementos objetivos para el trabajo de los

¹⁴ Caracterizaciones de la participación que aparecen en la obra “80 herramientas para el desarrollo participativo”, publicada por este autor en 2002.

¹⁵ Otros quehaceres de mayor importancia son los de facilitar el entendimiento del pensamiento abstracto de los expertos y operativizarlo para comprender y explicar la realidad, y ligado a esto, es el de coadyuvar a la difusión horizontal del conocimiento como una vía para promover el avance en las rutas hacia el cambio social positivo.

evaluadores o monitores de acciones programáticas, y no de inducirlos al pensamiento complejo y el ejercicio filosófico profundo orientado a explicar los procesos participativos, con referencia particular a este aporte. No es que se busque esencializar o simplificar al máximo los ejercicios mentales de observar, codificar e interpretar, sino que en la práctica evaluativa se requiere de eficiencia y objetividad al reconocer condiciones, hechos y fenómenos para que en su caso sean diagnosticados o atendidos de manera puntual.

Si se piensa detenidamente en los determinantes utilizados para este análisis, estos guardan cierta complejidad abstractiva e inherente inobjetividad, pues la “acción” en si misma puede ser cualquier actividad realizada (de mayor o menor importancia) dentro de un programa o proyecto, que al tomar lugar se da por sentado que esa condición o determinante se cumple; que la “autonomía”, por el simple hecho de que una persona o grupo de personas sin ser cooptados de su voluntad o abiertamente condicionados para actuar o participar en un programa o proyecto como representante, vocero o beneficiario, y se comprometan formal o informalmente con las mecánicas establecidas, se cumpla con el determinante, o que la “organización” sea observable con el más mínimo indicio de asignación de roles específicos con funciones concretas o predeterminadas (división social del trabajo), de igual forma, puede ser tomada como una modalidad organizativa, y por ende, la presencia de un determinante de participación. El punto es que cualquier idea o concepto por claro o preciso que resulte, no deja de ser subjetiva y estar sujeta a la interpretación de quien pondera, valora o evalúa en un momento determinado.

En cuanto al procedimiento de identificación de los determinantes y su ponderación por presencia, a pesar de su simplicidad guarda una secuencia lógica, coherente e intuitiva para ser registrada en las tabulaciones o matrices descriptivas; no obstante, una observación es que se apega sólo a tres determinantes de participación, que como se ha referido, mantienen ambigüedad, subjetividad y cierta incertidumbre en su interpretación, la cual depende en gran medida del criterio de experto; es decir,

de las prenociones, y/o sesgos de quien observa, registra y valora; debido a esto, una mejora al procedimiento sería exponer o proponer otros determinantes que cuenten con mayor especificidad y rigurosidad en cuanto a la caracterización de la PS en herramientas de política pública.

Otra de las acotaciones importantes es que en el caso de los programas analizados (que tienen implicación directa con la seguridad alimentaria y el abastecimiento de alimentos), no se pudo establecer una correlación causa/efecto entre la PS y los efectos locales de tales programas. Esto se debe por una parte a que los objetivos y metas que se tienen a nivel para esos programas se encuentran a resguardo de la función pública, y por el momento, no son para el dominio público, ni siquiera de los beneficiarios o de sus figuras de representación interna o liderazgos, y por otra -y muy ligado a lo primero-, a que el diseño centralizado y vertical-descendente de los programas conlleva a que la base social ni siquiera conozca cuáles son las prioridades diagnosticadas y los resultados esperados en función del tiempo y el territorio, a partir de la implementación de cada programa; algo que puede resarcirse, si se hace una valoración basada en objetivos y metas específicos, o de gestión por resultados, sobre todo para el componente de inclusión o PS, como proponen Téllez-Silva *et al.* (2022) y Téllez-Silva *et al.* (2018b), y desde luego, si el acceso a información se vuelve abierto y se da pie a la construcción de puentes de confianza, retroalimentación mutua y colaboración entre la academia, la función pública y los distintos niveles de administración local.

CONCLUSIONES.

En torno al método.

El método utilizado, junto a las adecuaciones realizadas, pueden emplearse en el análisis de planes, estrategias, programas y proyectos de corte incluyente, incluso en aquellos que denotan inclusión parcial de un grupo social o sector poblacional (grupos étnicos o pueblos indígenas u originarios que

se encuentran marginados, minorías histórica y socialmente excluidas, diversidad de inclusión por distinción sexual –inclusión con “perspectiva de género(s)”-, entre otros).

La descripción e interpretación muestra que los principales programas abocados al abastecimiento de alimentos básicos que implementa SEGALMEX son de tipo vertical y descendente, y sólo integran a la PS de manera consultiva. En general, se limitan a proveer un apoyo o beneficio hacia grupos sociales con características muy específicas, en los que quizá, las condiciones de precariedad o vulnerabilidad son el común denominador; de tal manera, pueden considerarse como programas asistenciales de tipo paternalista.

Las limitaciones en cuanto a determinantes y ensayos que ayuden a caracterizar la PS en herramientas de política pública, a pesar de que se han remarcado los beneficios potenciales de la sinergia horizontal-ascendente, deja claro que no hay una perspectiva integral y orientadora para la PS, y menos, una teoría que la abstraiga y permita apreciarla con claridad y desde su complejidad.

En torno a los programas analizados.

Teniendo presente que el PPG, el PASL y el PAR son el principal soporte operativo de la política de SEGALMEX para tomar parte en la atención de necesidades o resolución de problemas en el tema de seguridad alimentaria y el rubro de abastecimiento alimentario, y que a la par tendría que incluir activamente, al menos, a los actores sociales del sector primario, bajo el esquema de operación actual difícilmente se estaría cumpliendo el propósito de inclusión hacia los campesinos, productores y sus organizaciones. Eso dejando de lado la garantía de condiciones para la seguridad alimentaria de una población o grupo social, y que ésta además se mantuviera indefinidamente (que lograra ser autosuficiente). Si a esta conjetura se suma la heterogeneidad sociocultural presente en cada plano territorial (nacional, regional, departamental o estatal, hasta el ámbito local), puede obtenerse una idea de lo intrincado y complejo que resulta para cualquier nivel administrativo y de gestión abordar

las cuestiones sobre el abastecimiento local de alimentos básicos para contribuir en modo determinante y perdurable a la seguridad alimentaria.

Entonces, si el eje estratégico de la política (PPG, PASL y PAR) refiere estar diseñado para que participen con determinación “todos los sectores y actores de la sociedad” (SADER, 2020, p. 14), y de manera enfáticamente prioritaria a “la población campesina, los productores y sus organizaciones” (DOF, 2019, p. 1), pero análisis como este muestran discrepancias entre el marco escrito de las políticas públicas y las acciones observables en una realidad específica, por lógica, es obvio que hay tareas pendientes por hacer.

Agradecimientos.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, a la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y a su Coordinación Académica de Posgrado, y especialmente, a los distintos actores sociales del municipio de Tetela del Volcán, quienes proporcionaron facilidades e información para la realización de este trabajo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. Campello, T. y Mello, J. (2015). El proceso de formulación y los desafíos del Plan Brasil Sin Miseria: por un país rico y con oportunidades para todos, en T. Campello, T. Falcao y P. Vieira Da Costa (organizadores), *Brasil Sin Miseria* (pp. 25-57). Brasilia: Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre.
2. CEPAL -Comisión Económica para América Latina y el Caribe- (2022). Panorama Social de América Latina 2021. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47718/1/S2100655_es.pdf
3. CEPAL (2021). Panorama Social de América Latina 2020. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2100150_es.pdf

4. CEPAL (2020). Panorama Social de América Latina 2019. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf
5. COESPO -Consejo Estatal de Población- Morelos (2020). Síntesis estadística municipal 2019. Recuperado de: https://coespo.morelos.gob.mx/images/Datos_municipales/2020/TETELA_DEL_VOLCN2019.pdf
6. Del Grossi, M. E. (2012). La reducción de la pobreza: de 44 a 29,6 millones de personas. en: J. Graziano Da Silva, M. E. Del Grossi y C. Galvao De Franca (coords.), *Fome Zero (Programa Hambre Cero), La experiencia brasileña* (325-342). Brasilia: Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil.
7. DOF -Diario Oficial de la Federación- (2021a). Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5613330&fecha=11/03/2021
8. DOF (2021b). ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, a cargo de Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX, sectorizada en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, para el ejercicio fiscal 2021. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609037&fecha=28/12/2020
9. DOF (2020a). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA) para el ejercicio fiscal 2021. Recuperado de <https://www.gob.mx/diconsa/documentos/reglas-de-operacion-del-programa-de-abasto-rural-a-cargo-de-diconsa-s-a-de-c-v-para-el-ejercicio-fiscal-2021>
10. DOF (2020b). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. (LICONSA), para el ejercicio fiscal 2021. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609034&fecha=28/12/2020

11. DOF (2019). Decreto por el que se crea el organismo Seguridad Alimentaria Mexicana. En línea: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548402&fecha=18/01/2019
12. DOF (1990). Programa Nacional de Alimentación 1990-1994. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4672706&fecha=23/08/1990
13. FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF (2021). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021. Transformación de los sistemas alimentarios en aras de la seguridad alimentaria, una mejor nutrición y dietas asequibles y saludables para todos. Roma: FAO.
14. FAO (2020). Panorama de la seguridad alimentaria y nutrición en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: FAO, FIDA, OPS, WFP y UNICEF.
15. FAO (1996). Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. 13-17 de noviembre, Roma, Italia. Recuperado de <http://www.rlc.fao.org/>
16. Fontova de los Reyes, M., Becerra Infante, N., López Álvarez, E., Fernández Richelme, A., Martínez Ovide, E., Fernández Díaz, A., Hernández Boy, R., González González, M. I., Oquendo Barrios, L., Terry Berro, C. y Lamyser Castellanos, R. (2012). Recursos hídricos en Cuba, Una visión. En: B. Jiménez Cisneros y J. Galizia Tundisi (Coords.), *Diagnóstico del Agua en las Américas* (pp. 245-265). México: Foro Consultivo y Tecnológico, A.C.
17. IBGE -Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- (2020). Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018, Análise da segurança alimentar no Brasil. Recuperado de: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101749.pdf>
18. IANAS -InterAmerican Network of Academies of Sciences- (2017). Retos y oportunidades de la seguridad alimentaria y nutricional en las Américas, El punto de vista de las Academias de Ciencias. Recuperado de: www.ianas.org/

19. INEGI (2021a). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020, Nueva serie. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/685/related-materials>
20. INEGI -Instituto Nacional de Estadística y Geografía- (2021b). Población del Estado de Morelos. Recuperado de: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mor/poblacion/>
21. Martha Jr., G.B., Alves, E. (2018). Brazil's agriculture modernization and EMBRAPA. En: E. Amann, C.R. Azzoni y W. Baer (Eds.) *The Oxford Handbook of the Brazilian Economy* (pp. 309-337). New York: Oxford University Press.
22. Martínez Verdú, R. (2007). El desarrollo local y la participación ciudadana. En C. Barrios (comp.), *La Relación Global-Local. Sus implicancias prácticas para el diseño de estrategias de desarrollo* (pp. 39-46). España: EUMED.
23. Nova, A. y Figueroa, G. (2018). Recent transformations in Cuban agricultural policy and impacts on markets and production. *Elementa Science of the Anthropocene*, 6: 78, pp. 1-13. DOI: <https://doi.org/10.1525/elementa.323>
24. Nova, A. y González, M. (2015). Cuba's Agricultural Transformations. *Journal of Agricultural Studies*, 3(2), pp. 175-193. DOI: <https://doi.org/10.5296/jas.v3i2.7547>
25. ONEI -Oficina Nacional de Estadística e Información de la República de Cuba-(2021). Panorama Ambiental Enero-Diciembre 2020. Recuperado de: <http://www.onei.gob.cu/node/13852>
26. Rede PENSSAN -Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional- (2021). Insegurança Alimentar e Covid-19 no Brasil. Recuperado de: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf
27. SADER -Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural- (2021). Programas Modalidad "S" con Reglas de Operación. Informe al Primer Trimestre del 2021. México: SADER.
28. SADER (2020). Programa Institucional 2020-2024 de Seguridad Alimentaria Mexicana SEGALMEX. México: SADER.

29. SIAP -Servicio de Información Agrícola y Pecuaria- (2022). Monografías de productos agroalimentarios mexicanos. Recuperado de: <https://www.gob.mx/siap/documentos/monografias>
30. SIAP (2020). Estadística de la producción agrícola de 2020. Recuperado de: http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos_a.php
31. SPP -Secretaría de Programación y Presupuesto- (1983). Programa Nacional de Alimentación 1983-1988. SPP: México.
32. Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Book Print Digital.
33. Téllez Silva, J.M., Gómez Demetrio, W. y Herrera Tapia, F. (2022). Un método para valorar la inclusión comunitaria en programas sociales. *Interdisciplina*, 10, n° 26, enero-abril 2022, pp. 315-339. DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/ceiich.24485705e.2022.26.80981>
34. Téllez Silva, J.M.; W. Gómez D.; F. Herrera T. y R. Medrano G. (2018a). La participación comunitaria en la política social mexicana. *Revista Dilemas contemporáneos: Educación, Política y Valores*, V (3), pp. 1-31.
35. Téllez Silva, J. M.; W. Gómez D., F. Herrera T. y M.C. Chávez M. (2018b). Implicaciones de la CNcH en la gestión de los territorios rurales en México. En: M. E. Valencia Perafán, C. Grisa, I. Peyré Tartaruga y C. A. Ramírez Miranda (org.), *Gestão e Dinâmicas em Desenvolvimento Territorial* (pp. 357-374). Curitiba: CRV.

DATOS DE LOS AUTORES.

1. José Merced Téllez Silva. Doctor en Ciencias Agropecuarias y Recursos Naturales; Posdoctorante en Facultad de Estudios Superiores de Cuautla (FESC-UAEM) y Candidato a Investigador Nacional en el SNI. México. Correo electrónico: e-mail: jtellezs@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3959-5294>

2. Sergio Vargas Velázquez. Doctor en Antropología; Profesor e Investigador de Tiempo Completo (PITC) en la FESC-UAEM y es Investigador Nacional Nivel I en el SNI. México. Correo electrónico:

sergio.vargasvme@uaem.edu.mx ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7169-0844>

3. Francisco Herrera Tapia. Doctor en Ciencias Agropecuarias y Recursos Naturales; PITC en el Instituto de Ciencias Agropecuarias y Rurales de la Universidad Autónoma del Estado de México y es Investigador Nacional Nivel II en el SNI. México. Correo electrónico: fherrerat@uaemex.mx

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5634-5057>

4. Benjamín Bazaldúa Muñoz. Doctor en Ciencias Sociales; Profesor en la Escuela de Estudios Superiores de Yecapixtla subsede Tetela del Volcán y Profesor invitado en la FESC-UAEM. México.

Correo electrónico: bazaldua_mb@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7333-5184>

RECIBIDO: 5 de mayo del 2022.

APROBADO: 28 de junio del 2022.