

REVISTA DE

EL COLEGIO DE SAN LUIS

Nueva época • año XII, 23 • enero a diciembre de 2022

Participación social y políticas
públicas para el abastecimiento
de alimentos básicos en México

Social Participation and Public Policies
for Basic Food Supply in Mexico

José Merced Téllez Silva

Sergio Vargas Velázquez

Jesús Hernández Ávila

William Gómez Demetrio

Revista multidisciplinaria enfocada
en las Ciencias Sociales y las Humanidades

REVISTA DE EL COLEGIO DE SAN LUIS

DIRECTOR

Fernando A. Morales Orozco

CONSEJO CIENTÍFICO (2021-2024)

Flavia Daniela Freidenberg Andrés, *Universidad Nacional Autónoma de México*

Aurelio González Pérez, *El Colegio de México*

Alejandro Higashi, *Universidad Autónoma Metropolitana campus Iztapalapa*

Jennifer L. Jenkins, *The University of Arizona*

Silvia Mancini, *Université de Lausanne*

Juan Ortiz Escamilla, *Universidad Veracruzana*

Elodie Razy, *Université de Liège*

Antonio Saborit, *Instituto Nacional de Antropología e Historia*

Martín Sánchez Rodríguez, *El Colegio de Michoacán*

Maria Cristina Secci, *Università degli Studi di Cagliari*

Pedro Tomé Martín, *Consejo Superior de Investigaciones Científicas*

Ricardo Uvalle Berrones, *Universidad Nacional Autónoma de México*

Rosa Gabriela Vargas Cetina, *Universidad Autónoma de Yucatán*

COMITÉ EDITORIAL

Neyra Alvarado

Agustín Ávila

Sergio Cañedo

Javier Contreras

Julio César Contreras

Norma Gauna

José A. Hernández Soubervielle

Marco Chavarín

EDICIÓN

Jorge Herrera Patiño / *Jefe de la Unidad de Publicaciones*

Diana Alvarado / *Asistente de la dirección de la revista*

Pedro Alberto Gallegos Mendoza / *Asistente editorial*

Adriana del Río Koerber / *Corrección de estilo*

COORDINADOR DE ESTE NÚMERO

Fernando A. Morales Orozco

DISEÑO DE MAQUETA Y PORTADA

Ernesto López Ruiz



PRESIDENTE

David Eduardo Vázquez Salguero

SECRETARIO ACADÉMICO

José A. Hernández Soubervielle

SECRETARIO GENERAL

Jesús Humberto Dardón Hernández



La Revista de El Colegio de San Luis, nueva época, año XII, número 23, enero a diciembre de 2022, es una publicación continua editada por El Colegio de San Luis, A. C., Parque de Macul 155, Fraccionamiento Colinas del Parque, C. P. 78294, San Luis Potosí, S. L. P. Tel.: (444) 8 11 01 01. www.colsan.edu.mx, correo electrónico: revista@colsan.edu.mx. Director: Fernando A. Morales Orozco. Reserva de derechos al uso exclusivo núm. 04-2014-030514290300-203 / ISSN-E: 2007-8846.

D. R. Los derechos de reproducción de los textos aquí publicados están reservados por la Revista de El Colegio de San Luis. La opinión expresada en los artículos firmados es responsabilidad del autor.

Los artículos de investigación publicados por la *Revista de El Colegio de San Luis* fueron dictaminados por evaluadores externos por el método de doble ciego.

PARTICIPACIÓN SOCIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL ABASTECIMIENTO DE ALIMENTOS BÁSICOS EN MÉXICO

Social Participation and Public Policies for Basic Food Supply in Mexico

JOSÉ MERCED TÉLLEZ SILVA*

SERGIO VARGAS VELÁZQUEZ**

JESÚS HERNÁNDEZ ÁVILA***

WILLIAM GÓMEZ DEMETRIO****

RESUMEN

La participación social se ha promovido decididamente en políticas públicas latinoamericanas de renombre como el Programa Nacional Solidaridad, Progresá, Oportunidades, la Cruzada Nacional contra el Hambre (México), Hambre Cero y el Plan Brasil Sin Miseria (Brasil), así como las políticas de seguridad alimentaria de Cuba y Uruguay. Ahora, en México, con la política Seguridad Alimentaria Mexicana se busca impulsar al sector agropecuario para aumentar la producción, el beneficio económico y el bienestar de las comunidades rurales con la participación de productores y sus organizaciones. Por ello, se realizó un análisis hermenéutico de enfoque sociocrítico sobre las políticas alimentarias incluyentes con mayor éxito relativo en Latinoamérica con objeto de contrastarlas con el componente de la participación social considerado en la política de Seguridad Alimentaria Mexicana. Se encontró que las políticas alimentarias con mayor éxito relativo muestran una mayor participación de los productores y sus organizaciones; no obstante, hay poca evidencia empírica de la política social que interviene en las políticas públicas, lo que limita su análisis en función de resultados.

PALABRAS CLAVE: ABASTECIMIENTO DE ALIMENTOS BÁSICOS, PARTICIPACIÓN SOCIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS, SEGURIDAD ALIMENTARIA, POLÍTICA SOCIAL DE ASISTENCIA ALIMENTARIA, SEGALMEX.

* Facultad de Estudios Superiores de Cuautla, Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Correo electrónico: jtellezs@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3959-5294>

** Facultad de Estudios Superiores de Cuautla, Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Correo electrónico: sergio.vargasvme@uaem.edu.mx

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7169-0844>

*** Universidad Autónoma del Estado de México. Correo electrónico: jhernandez@uaemex.mx

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4544-9250>

**** Universidad Autónoma del Estado de México. Correo electrónico: wgomezd@uaemex.mx

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7820-1967>

ABSTRACT

Social participation has been vigorously promoted in renowned Latin American public policies, such as: the National Solidarity Program, Progresá, Oportunidades and the National Crusade Against Hunger (Mexico); Fome Zero and the Brasil Sem Miséria Plan (Brazil), as well as the food security policies of Cuba and Uruguay. Now, in Mexico, with Mexican Food Security seeks to promote the agricultural sector to increase production, economic benefit and well-being of rural communities with the participation of producers and their organizations. For this reason, a hermeneutic analysis of a socio-critical approach was carried out on the inclusive food policies with the greatest relative success in Latin America to contrast them with the social participation component considered in the Mexican Food Security policy. As a result, it is shown that food policies with greater relative success denote greater participation of producers and their organizations, but at the same time there is little empirical evidence of social participation that intervenes in public policies, which limits its analysis based on results.

KEYWORDS: BASIC FOOD SUPPLY, SOCIAL PARTICIPATION, PUBLIC POLICIES, FOOD SECURITY, SOCIAL POLICY FOR FOOD ASSISTANCE, SEGALMEX.

Fecha de recepción: 21 de enero de 2022.

Dictamen 1: 28 de marzo de 2022.

Dictamen 2: 7 de abril de 2022.

Dictamen 3: 11 de julio de 2022

<https://doi.org/10.21696/rcsl122320221427>

INTRODUCCIÓN

La participación social (PS) se ha promovido con vigor creciente desde finales del siglo XX en las políticas públicas latinoamericanas; muestra de ello son, en México, el Programa Nacional Solidaridad (1989-1995), Progresá (1995-2001), Oportunidades (2002-2013) y la Cruzada Nacional Contra el Hambre (2013-2018); en Brasil, Hambre Cero (2003-2011) y el Plan Brasil Sin Miseria (2011-2018) y las políticas de seguridad alimentaria recientes en las repúblicas de Cuba y Uruguay. En todas estas políticas, la PS se considera como una vía de acción ciudadana para intervenir en las acciones y en las decisiones encaminadas por los gobiernos, contribuir a la efectividad y la vigilancia de programas y proyectos y abatir problemáticas en torno a la carencia de alimentos o a la inseguridad alimentaria.

En el caso de México, en el sexenio 2012-2018 se intentó disminuir la carencia de alimentos y fomentar el desarrollo social inclusivo a través de los Comités Comunitarios (CC-CNcH), a fin de promover iniciativas y coordinar acciones entre beneficiarios de los programas sociales, la función pública, las organizaciones no gubernamentales y la población general, para mejorar la efectividad de la política pública (SEDESOL, 2017; DOF, 2013). En el proyecto administrativo federal 2019-2024, la política alimentaria dirigida por el organismo Seguridad Alimentaria Mexicana tiene como objetivo principal el impulso productivo en el sector agropecuario para asegurar el abastecimiento de alimentos básicos, armonizar las políticas del sector con el quehacer de la función pública y la participación de los productores y sus organizaciones (DOF, 2019a), lo cual suscita cuestiones en torno a los procesos de PS en las políticas públicas que requieren ser abordadas.

En esa lógica, en este artículo de revisión de literatura y de información pública oficial se presenta un estudio hermenéutico de índole sociocrítico acerca de las políticas públicas para el abastecimiento de alimentos básicos y la PS que interviene en estas, con el fin de hallar elementos o puntos de contraste entre Seguridad Alimentaria Mexicana y otras políticas latinoamericanas contemporáneas que han tenido mayor éxito relativo en el ramo.

La implementación de la política pública como acción pública y de participación social (PS)

Hoy en día prevalece la dialéctica en torno a la acción o intervención ortodoxa de los niveles de gobierno como proceso decisional de tipo racional, recursos/

objetivos, en el que el orden técnico-científico se reduce a tomar la mejor decisión para administrar, delegar o gestionar con base en la información disponible. En este proceso, la función pública o los agentes gubernamentales actúan de manera instrumental cuando no se cumplen los objetivos de política y bajo una postura de regencia que adjudica las discrepancias a la realidad, a la naturaleza humana, y no al diseño de una política pública y sus lineamientos. Es así, sobre todo, si se tiene presente que son formulaciones con abstracción y conducción *top-down* monocriterio y con carácter centralizado, en el que se asume la inercia de las organizaciones y las movilizaciones de base como factores determinantes para el cambio social (Lascoumes y Le Galès, 2014).

A partir de las crisis económicas recurrentes de la década de 1970, se plantean distintas cuestiones desde la academia acerca de las posibles alternativas para reactivar a los gobiernos ante las crecientes demandas de la sociedad. Por un lado, las nuevas interpretaciones del ciclo de las políticas públicas que enfatizan la agencia de los actores sociales y gubernamentales, el papel de los arreglos institucionales —marcos normativos nunca perfectos—, en los que se requiere de un proceso de coordinación de actos, de grupos sociales e instituciones para alcanzar objetivos discutidos y definidos colectivamente, en un contexto de Estado que ha sustituido la intervención directa de este con gasto público y subsidio por marcos regulatorios y políticas públicas consensuadas con los civiles para resolver problemas de interés público. Mientras la gobernanza remite a las dinámicas multiactores que producen la estabilidad de una sociedad y de un régimen político, la orientación y la capacidad de este para suministrar servicios y asegurar su legitimidad.

En este sentido, la acción gubernamental se transforma en acción pública, como la política de gobierno en política pública, cuando en un espacio público o arena política confluyen los planes de intervencionismo racionalmente fundamentados ante actores o sujetos sociales activos que discuten, aceptan o rechazan la acción gubernamental. En este juego de actores se constituye la acción pública. Sin embargo, una evaluación de metas/resultados basada en una visión instrumental carece de una explicación coherente cuando las políticas públicas fallan, en virtud de que, por lo general, no incluyen en el análisis la agencia tanto de actores sociales como gubernamentales; ni es capaz de examinar el proceso de implementación, momento en que la burocracia “a nivel de calle” se relaciona con los actores sociales involucrados.

En esa tónica, una postura que explica la efectividad de una política pública es la libertad de acción, que trasciende la administración fundada sobre organigramas jerárquicos y principios de raciocinio estrechos y lineales; más bien, resalta los espacios

de autonomía de actores, la capacidad de estos para desarrollar sistemas de acción fuera de los marcos formales, así como su propensión a movilizar sus capacidades para afirmar su autoridad en su ámbito particular. No obstante, por una parte, este enfoque rompe con las convencionalidades de una acción pública desinteresada, el voluntarismo político y las decisiones justificadas por el bien común; por otra parte, demuestra que no son suficientes los cambios normativos y legales para modificar los comportamientos y deja en evidencia tanto la inexistencia de un Estado homólogo e imparcial como la diversidad de grupos y de estrategias en todos los colectivos privados y públicos. Asimismo, “se muestra que existen influencias múltiples y procesos contradictorios que le restan racionalidad a las decisiones de gobierno, y quedan sujetas a situaciones sociales concretas y específicas” (Lascoumes y Le Galès, 2014, pp. 22-23), las cuales, en su mayoría, suelen presentarse como intervenciones reactivas, paliativas, o incluso como “improvisaciones del momento”.

Una política pública engloba algunos elementos básicos, a saber: 1) un interés o necesidad de carácter público; 2) acción(es) del gobierno orientada(s) al interés o necesidad, y 3) atención eficaz y eficiente. De estos surgen dos derivaciones, una de índole político (intereses, objetivos y beneficio social) y otra de tipo científico técnico (razonamiento técnico-causal). Ambas establecen los caminos para alcanzar lo deseado (Aguilar, 2010).

Por lo tanto, que un gobierno base su función en políticas públicas significa apego a la institucionalidad, la legalidad y la pluralidad, las cuales repercuten en la estabilidad y la gobernabilidad a largo plazo, pues un gobierno no puede regirse por ocurrencias. De tal forma:

[...] la política pública recoge las demandas de los sectores civiles y políticos, las traduce en objetivos y acciones legalmente compatibles, aprovecha el conocimiento, información y formas de organización que existen en una sociedad, e incluye el cálculo de los recursos públicos necesarios para alcanzar los resultados esperados (Aguilar, 2010, p. 30).

En consecuencia, gobernar es conducir la acción colectiva. Para ello se requiere la construcción de una política pública que no se reduzca a la acción de los gobiernos, sino que considere una amplia base horizontal asentada en la PS.

Este último postulado se apega a los principios de la gobernanza, sobre la cual se adoptan nuevos esquemas para gobernar y distintos modelos de control jerárquico, en los que se busca aumentar la cooperación e interacción entre el Estado y los actores no estatales para formar “redes decisionales mixtas entre lo público y lo

privado”, y pasar de la autoridad jerárquica ortodoxa (vertical y descendente) a la acción colectiva (horizontal y ascendente). La acción pública toma en cuenta a los actores, los intercambios entre estos y el sentido que les dan a tales intercambios; pero también a las instituciones, las normas, los procedimientos que gobiernan el conjunto de interacciones, así como las representaciones colectivas. Así, la gobernanza puede considerarse una vertiente “de abajo hacia arriba” (*bottom-up*) cuando parte de los beneficiarios de los programas públicos, quienes muestran aprehensión sobre un marco de implementación y la realidad objetiva, que suponen obstáculos para ello (Lascoumes y Le Galès, 2014). De este modo, más allá del quehacer de la función pública, las prácticas cotidianas y específicas de la base social adquieren mayor relevancia en las políticas públicas.

Con esto, se entiende que la PS es el proceso colectivo en el que las diversas categorías sociales intervienen en todos los ámbitos de la vida social, que se materializa en la selección de alternativas u opciones y la toma de decisiones. Sin embargo, la PS puede ser, asimismo, un comportamiento social “políticamente orientado”. Por lo tanto, se refiere no solo a la relación de la “comunidad” con las instituciones formales del poder estatal, sino también a una complejidad mayor que abarca las esferas de la producción, la reproducción, la salud, la cultura, la economía, el ambiente, la alimentación, entre otros. Además, puede verse como una forma de compartir el poder de las decisiones bajo un “encuentro” entre grupos y actores y, en consecuencia, como la relación que construye el Estado con la sociedad. Este, observando las implicaciones políticas de las tensiones sociales, decide entrar de lleno en la organización de las clases trabajadoras por medio de las políticas de participación y en la cooptación de las clases populares mediante programas participativos, bajo el razonamiento de “darles algo que hacer” para aminorar las inconformidades, reducir las tensiones sociales, involucrarlas en la resolución de sus propias problemáticas, establecer la corresponsabilidad en los procesos y disminuir la sobrecarga de tareas pendientes en la agenda pública, o incluso representar un indicio de retirada paulatina del Estado sobre los asuntos que requieren gasto social no recuperable y gasto por concepto de burocracia institucional. La participación existe en cualquier ámbito donde haya relaciones diferenciadas de poder para reconfigurarlas; entonces, pasa a ser una forma de acción política (Fadda Cori, 1990).

Las políticas públicas producen acción colectiva y efectos a partir de las herramientas de implementación (planes, programas y proyectos), que, por lo general, entrañan ambigüedades: objetivos imprecisos, intereses protegidos o

contradictorios, medios asignados imprevisibles, mal reparto de competencias, etcétera. Por lo tanto, la implementación incluye un conjunto de actividades heterogéneas, de poca claridad y concisión, que combinan dinámicas internas a las organizaciones y un conjunto de negociaciones externas. Así, la capacidad para delegar y controlar las acciones de los esquemas organizativos resulta incompleto y propenso al entendimiento e interpretación de cada “agencia” o “agente” encargado de la operación.

El espacio de apropiación por parte de los actores de la implementación es vasto, a menudo poco estructurado y deja el campo libre a los juegos de poder discrecional internos. Estos actores establecen una dinámica de interacción con los representantes gubernamentales de las políticas tratando de adaptarse a las circunstancias o, al menos, aprovecharlas (Lascoumes y Le Galès, 2014).

Este punto de partida muestra un panorama general acerca de los fines que orientan a las políticas públicas participativas, en el que se busca plasmar la complejidad de las aproximaciones a la realidad desde su ámbito formal y el ciclo que las caracteriza. A continuación, se presenta un ejemplo de políticas públicas latinoamericanas para el abastecimiento de alimentos básicos con mayor éxito relativo que consideran o han incluido un componente de PS.

Derecho a la alimentación, desarrollo social y políticas públicas de seguridad alimentaria en Latinoamérica

El derecho humano a la alimentación es universal e inalienable para todas las personas y corresponde al Estado o a los Estados-Nación garantizarlo (ONU, 2021). Por esta razón, la mayoría de los países cuentan con leyes u ordenamientos dedicados a garantizar este derecho. Elaboran planes nacionales que contemplan la producción, distribución y acceso a los alimentos necesarios o requeridos para su población. De ese modo es como llegan a formularse las políticas públicas de seguridad alimentaria, es decir, que dirigen acciones específicas para cubrir el rubro, tomando en cuenta medidas de atención inmediatas, preventivas, correctivas o de manejo contingente o de índole diverso, como en el caso de las crisis económicas. Estas crisis son una causa importante de las carencias que propician el empobrecimiento del grueso de la población latinoamericana, que, en resumidas cuentas, disminuyen el acceso a los alimentos básicos necesarios y obligan a que los Estados intervengan mediante planes, programas, proyectos y estrategias (políticas públicas), a fin de corregir o estabilizar los desequilibrios generados por las

crisis,¹ como medidas que, a la vez, pueden resultar complementarias, sinérgicas o transversales.

A pesar de que las políticas públicas para el desarrollo social y las de seguridad alimentaria guardan diferencias desde su disposición, operación y evaluación, hay un claro efecto sinérgico entre estas, que es posible ver en distintas áreas.² De este modo, pueden considerarse interactivas, pues, mientras las políticas públicas de desarrollo social tienen el fin esencial de mejorar el porvenir y propiciar condiciones de estabilidad social,³ las políticas de seguridad alimentaria se encuentran alineadas a la proveeduría de alimentos variados, de calidad y asequibles, procurando que el acceso a ellos sea universal, justo y equitativo, en razón de establecer medidas prioritarias de sustento ordinario para coadyuvar al bienestar integral de las personas.

Políticas sociales mexicanas incluyentes de apoyo alimentario

Algunas políticas sociales mexicanas de soporte a la seguridad alimentaria mediante la asistencia alimentaria de los sectores poblacionales más vulnerables y que han buscado ser incluyentes son las siguientes.

- a) Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL, 1990-1994), que entregaba desayunos escolares y despensas, subsidiaba la leche y la tortilla y estableció tiendas de abastecimiento de productos de consumo básico a bajo costo en localidades rurales (DOF, 1988). La asistencia alimentaria estuvo centrada en el subsidio generalizado al precio de la leche (Programa de Abasto Social de Leche [PASL] de LICONSA) y la tortilla,⁴ y en menor medida a otros

¹ Es importante mencionar que, debido a crisis económicas recurrentes en la región latinoamericana, se instauraron desde principios de la década de 1980 las “políticas neoliberales” (Torres y Del Roble Pensado, 2002), que pueden resumirse en una privatización de los bienes nacionales administrados por los gobiernos (medidas macroeconómicas, y para el desarrollo social, implementando políticas compensatorias). A partir de ello, las políticas sociales han pasado de buscar el desarrollo regional e integral asentado en la construcción de economías de escala para coadyuvar modelos de industrialización acelerada para sustituir importaciones, a la adopción de medidas para atender las condiciones de carencia o pobreza en sus distintas modalidades (pobreza alimentaria, pobreza de patrimonio y pobreza de capacidades) y enfocándose en la población más vulnerable.

² Un elemento central en las políticas sociales latinoamericanas ha sido la asistencia o ayuda alimentaria, que tiene relación con la accesibilidad de los alimentos (seguridad alimentaria) y con el apoyo al ingreso de las familias que no perciben un salario suficiente para abastecerse de los alimentos básicos día a día.

³ Para contribuir de modo positivo a la conformación de ciudadanía, la cohesión social, la institucionalidad y la gobernabilidad.

⁴ Con el Programa de Subsidio a la Tortilla que incluyó algunas modalidades como los Torti-bonos, los Torti-vaies, el Programa Tortilla Sin Costo y otros más.

productos de la canasta básica como frijol, arroz, harina de maíz, trigo y sus derivados, huevo, lentejas, soya, azúcar, sal de mesa, entre otros. Cabe mencionar que, en cuanto a la proveeduría, los granos básicos (maíz, frijol, arroz y trigo) y la leche requeridos para el consumo de la población mexicana pasaron de ser abastecidos por la producción interna a ser obtenidos del mercado externo, sin importar su procedencia.

En lo relativo a la PS en el PRONASOL, se conformaron los Comités de Solidaridad (integrados por beneficiarios) para “coordinarse con las autoridades gubernamentales y los demás sectores sociales” (Rojas-Gutiérrez, 1992, p. 442). Para el abasto local de alimentos básicos, se formaron los Consejos Comunitarios de Abasto (CCA) en las tiendas DICONSA,⁵ del Programa de Abasto Rural (PAR) (Fox, 1993; Fox, 1990). Los CCA fueron los encargados del funcionamiento y del suministro de las tiendas DICONSA y sus almacenes; fueron voceros de los beneficiarios(as), principal medio de vinculación entre beneficiarios(as) y la función pública del PAR, y fomentaron la PS.

- b) Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA, 1997-2000), que se basaba en transferencias monetarias condicionadas (TMC)⁶ para complementar el gasto familiar para adquirir alimentos (DOF, 1997). Funcionó simultáneamente al PASL, el PAR y el Subsidio a la Tortilla.

En este programa, la PS se limitó a reuniones y asamblea de beneficiarios(as),⁷ a quienes se les informaba periódicamente acerca de las obligaciones adquiridas al integrarse al padrón de beneficiarios(as), tales como revisión médica a integrantes de sus familias, pláticas sobre hábitos saludables y medicina preventiva, alimentación y nutrición familiar, a las que tenían que asistir de manera obligatoria para continuar recibiendo las transferencias en efectivo.

- c) Programa Oportunidades (2002-2012). Este continuó con la transferencia periódica de activos monetarios condicionados a las familias beneficiarias

⁵ Órgano público de jurisdicción federal encargado de la expendeduría de productos de la canasta básica a precios accesibles (subsidiados) para la población de menores ingresos.

⁶ También conocidas como transferencias de renta condicionada, transferencia directa de ingresos con conditionalidades o transferencias condicionadas en efectivo.

⁷ Más del 80 por ciento de los apoyos entregados en este esquema fue para mujeres amas de casa o jefas de familia.

para que adquirieran una mayor cantidad y diversidad de alimentos (DOF, 2002), en complementariedad con el PASL y el PAR, aunque se suprimió paulatinamente el Programa de Subsidio a la Tortilla. Respecto a la PS, la dinámica fue igual que la de PROGRESA.

- d) CNcH y PNMSH (2013-2018). En estos se mantuvieron las transferencias monetarias condicionadas (DOF, 2013; DOF, 2014) y se siguieron implementando el PASL y el PAR.

En el discurso oficial se ensalzó la inclusión social de PROSPERA (que integró vocales en cada localidad) y del Programa Comedores Comunitarios⁸ (conformó los Comités de Alimentación y los CC-CNcH). Los vocales y los comités de estos programas tenían el fin de representar a los beneficiarios, gestionar y vigilar los programas públicos, establecer la responsabilidad compartida entre gobierno y sociedad en la atención de las necesidades comunitarias; pero, en la práctica, la PS solo fue de tipo consultivo (Téllez Silva *et al.*, 2022). No obstante, en el marco de acción local del Programa de Comedores Comunitarios hubo algunas pautas de apropiación por parte de las integrantes de los Comités de Alimentación al incorporar iniciativas en la organización, el servicio, el mantenimiento de la infraestructura y para la adquisición de diferentes insumos⁹ (no contenidos en las despensas mensuales que el programa proveía) para elaborar las dietas que se ofrecían en los comedores (Téllez Silva, 2018).

Políticas incluyentes de seguridad alimentaria en Latinoamérica

Se dice 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 (FAO, 1996). Un dato que da una noción de cuan efectiva es o ha sido una política de seguridad alimentaria es el porcentaje de población en condiciones de pobreza extrema alimentaria o subalimentación en cierto periodo de tiempo. Las

⁸ Este programa tuvo implicaciones en el abasto de alimentos porque suministraba dietas a bajo costo a sus beneficiarios(as), aunque los productos para las dietas eran entregados por medios institucionales de la federación, los cuales fueron provistos por consorcios alimentarios de filiación extranjera. Ejemplo de ello son los convenios oficiales de proveeduría a cargo de las firmas Nestlé y Pepsi Co.

⁹ Insumos no contenidos en las despensas mensuales que el programa proveía, como frutas, legumbres, especias y otros ingredientes, incluso la elaboración a mano de tortillas con maíces nativos que se obtenían a partir de la producción local.

CUADRO I. PORCENTAJE POBLACIONAL EN CONDICIONES
DE SUBALIMENTACIÓN EN PAÍSES LATINOAMERICANOS

	Prevalencia %				
	2000-02	2010-12	2013-15	2016-18	2017-19
Argentina	3.1	3.4	<2.5	3.4	3.8
Barbados	6.5	4.8	4.4	4.5	4.3
Belice	5.9	6.9	7.8	7.5	7.6
Bolivia	27.9	23.3	17.3	15.6	15.5
Brasil	10.1	<2.5	<2.5	<2.5	<2.5
Chile	3.5	3.7	3.1	3.3	3.5
Colombia	8.8	12.2	7.3	5.5	5.5
Costa Rica	4.8	3.9	4.2	3.2	3.2
Cuba	<2.5	<2.5	<2.5	<2.5	<2.5
Dominica	3.8	4.7	5.3	5.7	5.8
Rep. Dominicana	20.6	12.4	8.5	6	5.5
Ecuador	21.2	18.3	11.7	9.1	8.8
El Salvador	7.3	11	10.7	9.5	8.9
Guatemala	22.4	17.1	17.7	16.1	16.1
Guyana	6.7	7.4	6.5	6	5.5
Haití	53.2	48.2	48.3	48.3	48.2
Honduras	22	21.2	17.3	13.8	13.8
Jamaica	7.5	9.7	9.8	9.3	8.7
México	3.3	4.8	4.6	6.7	7.1
Nicaragua	27.6	20.2	18.8	17.1	17.2
Panamá	24.6	11.9	8.4	7.3	6.9
Paraguay	10.6	8.5	7.7	8.7	8.8
Perú	21.6	8.2	5.8	7	6.7
San Vicente y Granadinas	13.5	5.8	5.7	6	5.7
Surinam	12	7.4	7.7	8.4	8.1
Trinidad y Tobago	10.1	9.2	6	5.7	5.5
Uruguay	3.7	<2.5	<2.5	<2.5	<2.5
Venezuela	15.1	<2.5	8.6	27.3	31.4

Fuente: FAO *et al.* (2020, p. 8).

políticas de seguridad alimentaria que se consideran con un mayor éxito relativo en países latinoamericanos son las de Brasil, Cuba y Uruguay, debido a que en las dos décadas recientes han mantenido por debajo del 2.5 por ciento la prevalencia de la subalimentación entre el total de su población (véase el cuadro 1).

Política de seguridad alimentaria de Brasil

Programa Hambre Cero o Fome Zero (2003-2011)

Este se centraba en atender la carencia alimentaria (ICB, 2001). Convocó la participación activa de la sociedad para sumarse a las iniciativas del gobierno y conformar los Comités Gestores¹⁰ para liderar iniciativas de contrarresto de las carencias sociales, vinculación de los beneficiarios de programas con pequeños productores locales, desarrollo de proyectos sociales, fomento del voluntariado, vigilancia social de programas, monitoreo del cumplimiento de actividades complementarias y convocatoria a nuevos beneficiarios (Del Grossi, 2012). En los cuadros 2 y 3 se resume esta política pública y sus programas emblema.¹¹

CUADRO 2. CARACTERIZACIÓN GENERAL
DE LA POLÍTICA PÚBLICA HAMBRE CERO

Política	Programa(s) emblema	Tipo	Objetivos principales	Criterios de evaluación	Principales resultados
Hambre Cero	Bolsa familia	TMC	Complementar ingreso para mejorar acceso a alimentos	Percepción de beneficiarios(as) ● Número de beneficiarios al año	● Acceso a alimentos básicos
	Tarjeta de alimentación	Cupones o saldo canjeable por alimentos	● Consumo local	Percepción de beneficiarios ● Número de beneficiarios al año	● Acceso a alimentos básicos

¹⁰ Beneficiarios(as) de programas sociales, líderes locales y algún(os) funcionario(s) municipal(es) elegidos y constituidos por acta en asamblea popular.

¹¹ Un programa emblema es el modelo que toma como referencia la administración o gobierno en turno. Tiene un amplio número de beneficiarios(as) y cuenta (o contó) con asignación presupuestal considerable o sobresaliente por cada año en que funciona (o funcionaba).

CUADRO 2. CARACTERIZACIÓN GENERAL
DE LA POLÍTICA PÚBLICA HAMBRE CERO

(continuación)

Política	Programa(s) emblema	Tipo	Objetivos principales	Criterios de evaluación	Principales resultados
Hambre Cero	Programa de adquisición de alimentos	Fomento productivo	Promover la agricultura familiar Vinculación directa entre consumidores y pequeños productores • Producción y distribución local • Importación de alimentos	Percepción de beneficiarios(as) • Número de beneficiarios al año	• Ingreso de productores pobres

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA PS
EN LA POLÍTICA PÚBLICA HAMBRE CERO

Política	Programa(s) emblema	PS	Mecanismos de PS	Relevancia de la PS	Coordinación
Hambre Cero	Bolsa Familia	Operarios del programa y beneficiarios(as)	Reuniones para cotejo de asistencia	Dinámica clientelar	Función pública nacional y provincial
	Tarjeta de Alimentación	Comités gestores y beneficiarios(as)	Reuniones para cotejo de asistencia	Dinámica clientelar	Función pública nacional y provincial
	Programa de Adquisición de Alimentos	Comités gestores y beneficiarios(as)	Asambleas periódicas	Coordinación de acciones	Función pública nacional, provincial e intermunicipal junto a los Comités gestores

Fuente: elaboración propia.

Plan Nacional Brasil Sin Miseria o Brasil Sem Miséria (2011-2019)

Este buscó erradicar la pobreza extrema alimentaria (Ministerio de Desarrollo Social, 2011) ampliando la cobertura del Programa de Adquisición de Alimentos, el Programa Bolsa Familia (Campello y Mello, 2015; Campello *et al.*, 2015) y la

PS mediante los Comités Gestores Municipales. En los cuadros 4 y 5 se resume esta política.

CUADRO 4. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA BRASIL SIN MISERIA

Política	Programa(s) emblema	Tipo	Objetivos	Criterios de evaluación	Principales resultados
Brasil Sin Miseria	Bolsa Familia	TMC	Complementar ingreso para mejorar acceso a alimentos	Percepción de beneficiarios(as) ● Número de beneficiarios al año	● Acceso a alimentos básicos
	Programa de Adquisición de Alimentos	Fomento productivo	Inclusión productiva rural Promover la agricultura en mujeres, indígenas y campesinos pobres Formar cooperativas para venta de productos agropecuarios al programa ● producción local ● distribución local ● importación de alimentos	Percepción de beneficiarios(as) ● Número de beneficiarios al año	● Ingreso de productores pobres Compra de alimentos a mujeres, indígenas y campesinos pobres Participación económica de los(as) productores(as) más pobres Fomento de la agricultura de pequeña escala Se diversificó el inventario de productos disponibles

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 5. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA PS
EN LA POLÍTICA PÚBLICA BRASIL SIN MISERIA

Política	Programa(s) emblema	PS	Mecanismos de PS	Relevancia de la PS	Coordinación
Brasil Sin Miseria	Bolsa Familia	Operarios del programa y beneficiarios	Reuniones para cotejo de asistencia	Dinámica clientelar	Función pública nacional y provincial
	Programa de Adquisición de Alimentos	Comités gestores municipales	Asambleas periódicas	Coordinación de acciones	Función pública nacional, provincial e intermunicipal junto a Comités gestores municipales

Fuente: elaboración propia.

Política de seguridad alimentaria de Cuba

La libreta de abastecimiento, que es una política de distribución de alimentos normados y combustibles, inició como un sistema de control de la provisión de estos (GORC, 1962). Consiste en un registro para que las familias obtengan al mes cierta cantidad de alimentos y productos de primera necesidad a bajo costo (Fundora García, 2017). Así, permite asegurar una cantidad mínima de alimentos para niños(as), personas de edad avanzada, mujeres gestantes y requerimientos nutricionales especiales en caso de padecimiento de algunas enfermedades crónico-degenerativas.

A partir de la crisis económica y alimentaria que vivió esta república entre 1993 y 1995, la seguridad alimentaria pasó de ser prioridad a ser tema de seguridad nacional (PCC, 2011; Castro Ruz, 2007), por lo cual se adoptó un esquema de producción sostenible de alimentos (FAO, 2020) y se revitalizó al sector agropecuario mediante el fomento de la producción local, la agricultura familiar y campesina, el uso de tecnologías poco dependientes de insumos externos, maquinaria y tecnología importadas y la incentivación del mercado interno.

En ese sentido, la acción territorial se ha centrado en: a) el fortalecimiento de las unidades productivas del sector agroalimentario; b) la capacitación continua de unidades de producción beneficiarias de los programas y proyectos de asistencia técnica; c) el mejoramiento de la infraestructura técnica para las unidades productivas, y d) la sustitución de importaciones de productos básicos por incremento de la producción interna (FAO, 2021a). Para materializar un sendero hacia la

autosuficiencia alimentaria a través del abastecimiento de alimentos que provee la producción local, ha utilizando estrategias como: 1) el aprovechamiento de tierras ociosas, ocupándolas con Unidades Básicas de Producción Cooperativa, productores y campesinos que producen alimentos básicos; 2) la producción agroecológica con baja utilización de insumos externos; 3) la obtención de un *stock* de productos indispensables;¹² 4) la regulación de precios y el fomento de la producción local a fin de evitar largas cadenas de distribución, intermediarios, acaparamiento y especulación; 5) la habilitación de concatenaciones productivas en el sector agropecuario, y 6) la promoción de la agricultura urbana, suburbana y familiar para fomentar la producción y la economía locales, con objeto de abaratar costos por concepto de transportación y distribución de alimentos, para establecer una cercanía relativa entre productor y consumidor, con miras a mejorar el abasto y la variedad de alimentos en el medio urbano.

Además, por su política social y económica, Cuba se ha caracterizado por una participación arraigada en su base social representada por los Consejos Populares, que han operado desde 1986 (García Brigos, 2015). Por lo tanto, esta participación es muy amplia y organizada; actúa de manera sinérgica y sincronizada con la función pública de los distintos niveles de gobierno; posee dinámicas de gestión y trabajo basadas en resultados, y en todo momento mantiene presentes los principios de austeridad, eficiencia, institucionalidad, integralidad y transparencia, así como la colaboración solidaria entre las personas. En los cuadros 6 y 7 se sintetiza esta política pública.

Política de seguridad alimentaria de Uruguay

A pesar de no contar con una política de seguridad alimentaria oficial,¹³ este país es el principal referente latinoamericano en la materia porque cuenta con instituciones (respaldadas por un marco legal que define políticas, mecanismos e instrumentos para regular la gestión de programas y proyectos) articuladas y coordinadas (Fernández *et al.*, 2015). Estas, articulación y coordinación, permiten conjugar herramientas tanto de seguridad alimentaria como de política social para apoyar

¹² A manera de reserva mínima para sostener el consumo interno como el maíz y fuentes proteicas para el ramo pecuario, arroz, frijol, trigo, viandas, hortalizas, leche, carne de pollo, carne de cerdo y leche para consumo de la población.

¹³ Al momento de terminar este artículo. No obstante, se encuentra en deliberación la propuesta para establecer una política de seguridad alimentaria en ese país.

CUADRO 6. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA DE CUBA

Política	Programa(s) emblema	Tipo	Objetivos	Criterios de evaluación	Principales resultados
Política alimentaria de Cuba	Libreta de abastecimiento	Subsidio	Distribución de los alimentos normados y combustibles	Cobertura de la población total	Asegurar un nivel mínimo de alimentación (en función de la disponibilidad de productos alimenticios) teniendo en cuenta los requerimientos nutricionales de niños, ancianos, gestantes y enfermos crónicos
	Programa de Autoabastecimiento Municipal	Fomento productivo	Impulsar sistemas alimentarios sostenibles Incrementar y diversificar producciones Autoabastecimiento local	Seguimiento de objetivos y metas por parte de productores junto a función pública municipal y provincial	Base productiva organizada • Producción promedio de viandas, hortalizas, granos y frutas (municipal, provincial y nacional)

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 7. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA PS EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA DE CUBA

Política	Programa(s) emblema	PS	Mecanismos de PS	Relevancia de la PS	Coordinación
Política alimentaria de Cuba	Libreta de abastecimiento	Función pública y beneficiarios(as)	Padrón de beneficiarios	Recepción pasiva	Función pública nacional, provincial y municipal
	Programa de Autoabastecimiento Municipal	Organizaciones de productores	Comisiones, grupos de trabajo y seguimiento, asambleas para comunicar avances y resultados Consejos populares	Coordinación estratégica y cumplimiento de objetivos en función de metas de producción	Función pública nacional, provincial y municipal junto a organizaciones de productores y Consejos populares

Fuente: elaboración propia.

de manera concreta a la población más propensa a la inseguridad alimentaria. Tal es el caso de los programas Tarjeta Uruguay Social, Cupón Canasta y otros de menor preponderancia integrados al Plan de Equidad (MIDES, 2021).

Para complementar esto, desde la producción y el abastecimiento de alimentos básicos se tienen tres líneas de soporte: 1) desarrollo rural e integración de la agricultura familiar a las cadenas de valor para favorecer el empleo digno y mejor remunerado para la población rural pobre (Cortelezzi, 2021); 2) sostenibilidad ambiental de la producción agropecuaria (Jones *et al.*, 2019), y 3) alimentación saludable, inocuidad alimentaria (Alfaro, 2020) y sistemas agroalimentarios eficientes (FAO, 2021b). En los cuadros 8 y 9 se resumen estas políticas públicas.

CUADRO 8. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA DE URUGUAY

Política	Programa(s) emblema	Tipo	Objetivos	Criterios de evaluación	Principales resultados
Política alimentaria de Uruguay	Cupón Canasta	Saldo canjeable ¹⁴	<ul style="list-style-type: none"> Acceso a alimentos básicos 	Percepción de beneficiarios(as) <ul style="list-style-type: none"> Número de beneficiarios al año 	<ul style="list-style-type: none"> Acceso a alimentos básicos
	Uruguay Social	TMC	Complemento al ingreso familiar	Percepción de beneficiarios(as) <ul style="list-style-type: none"> Número de beneficiarios al año 	<ul style="list-style-type: none"> Acceso a alimentos básicos
	Programa Ruralidad	Fomento productivo	Fomento a la agricultura y ganadería sostenibles Incrementar y mejorar la producción agropecuaria	Revisión periódica de avances en función de metas y objetivos por parte de la función pública junto a los productores	<ul style="list-style-type: none"> Producción agropecuaria Mejora en distribución y acceso de alimentos básicos

Fuente: elaboración propia.

¹⁴ Otra variante de las TMC que consiste en la entrega periódica de cupones, vales o tarjetas o el depósito de un saldo para ser canjeados por alimentos o artículos de primera necesidad en establecimientos que tienen convenio con el programa.

CUADRO 9. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA PS
EN LA POLÍTICA ALIMENTARIA DE URUGUAY

Política	Programa(s) emblema	PS	Mecanismos de PS	Relevancia de la PS	Coordinación
Política alimentaria de Uruguay	Cupón Canasta	Operarios del programa y beneficiarios	Reuniones para cotejo de asistencia	Dinámica clientelar	Función pública nacional y departamental
	Uruguay Social	Operarios del programa y beneficiarios	Reuniones para cotejo de asistencia	Dinámica clientelar	Función pública nacional y departamental
	Programa Ruralidad	Productores y sus organizaciones	Sesiones periódicas de las Mesas de Desarrollo Rural	Organización de productores, coordinación con la función pública en las propuestas estratégicas	Función pública nacional, departamental y municipal junto a las Mesas de Desarrollo Rural y organizaciones de productores

Fuente: elaboración propia.

Participación social en las políticas mexicanas incidentes en la seguridad alimentaria

Algunos formuladores de políticas inclusivas, incluyentes, participativas o de gobierno abierto suelen denominarlas “políticas de nueva generación”. Estas pueden entenderse como aquellas que integran en su implementación a la base social participativa o la incursión activa de los beneficiarios, población objetivo o usuarios del apoyo, beneficio o servicio que brinda una política pública determinada.

Inicios de la inclusión en las políticas alimentarias mexicanas

Una política pionera en México y Latinoamérica fue el Sistema Alimentario Mexicano o SAM (1980-1982), que se puso en marcha para lograr la autosuficiencia alimentaria,¹⁵ contrarrestar la pobreza alimentaria extrema (SSP, 1980) y fomentar la participación activa de los beneficiarios para coordinar los programas de abasto social de alimentos básicos. No obstante, a pesar de que la participación social y

¹⁵ Una denominación también referida en la bibliografía y en la documentación oficial que sustenta al SAM como autoabastecimiento de alimentos básicos para la población mexicana, la satisfacción de la demanda de alimentos a través de la producción —agrícola o agropecuaria— interna, o proporcionar los alimentos que la población mexicana demanda o requiere mediante la capacidad productiva del país.

comunitaria se consideraba un factor clave de apropiación social del SAM, no hay evidencia escrita de esa modalidad participativa en actas y minutas de asamblea, iniciativas, propuestas, proyectos o planes comunitarios concretos en torno al abastecimiento de alimentos básicos, la autosuficiencia y la seguridad alimentaria, lo cual puede deberse al poco tiempo que estuvo vigente.

La atención solidaria hacia los sectores populares

El PRONASOL, PROGRESA, Oportunidades y la CNcH-PNMSH fueron políticas sociales que promovieron la PS bajo denominaciones como participación popular, participación comunitaria, conversión de la pasividad de beneficiarios en participación activa o la apropiación social de los programas de asistencia alimentaria. De hecho, en el PRONASOL y en la CNcH-PNMSH se institucionalizó la PS asignando la figura de Consejos Comunitarios de Abasto y Comités Comunitarios, respectivamente, para encabezar proyectos, programas e iniciativas transversales de contrarresto a la pobreza alimentaria extrema y la inseguridad alimentaria.

ABASTECIMIENTO DE ALIMENTOS POR SEGALMEX Y AVANCES A MITAD DEL SEXENIO 2018-2024

La descripción hecha en el apartado anterior sirve para mostrar que México no ha contado con políticas públicas de seguridad alimentaria plenamente esclarecidas, sino con herramientas de política pública abocadas a la ayuda o asistencia alimentaria que en la práctica se han mostrado como subsidio a productos de la canasta básica y transferencias monetarias condicionadas para complementar el ingreso familiar. Pero, en el contexto actual de transición administrativa y política, parece haber una variante con la instauración del organismo público descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, que dirige una política que lleva el mismo nombre, cuya función central es abastecer alimentos básicos como maíz, frijol, trigo, arroz y leche, mediante programas de apoyo a la producción de pequeña y mediana escala, de acopio, distribución de alimentos básicos y de apoyo al bienestar de las comunidades más vulnerables (Cuenta Pública, 2020). Así, la política Seguridad Alimentaria Mexicana o SEGALMEX se orienta a cumplir los objetivos que a continuación se enuncian.

1. Favorecer la productividad agroalimentaria y su distribución en beneficio de la población más rezagada del país estableciendo precios de garantía a los productos agroalimentarios; coordinando la importación de productos agroalimentarios en caso de que no se cuente con abasto de estos; promoviendo la producción, acopio, abasto, distribución, suministro, industrialización y comercialización de alimentos básicos; propiciando la venta, distribución o, en su caso, importación de fertilizantes y semillas mejoradas; fomentando la creación de empresas por parte de los productores para dar valor agregado a los productos básicos, y cuidando que no falte el suministro a DICONSA y LICONSA (DOF, 2019a).
2. Promover la autosuficiencia alimentaria del país mediante apoyos a campesinos y pequeños productores, con préstamos en especie que serán sufragados al término del periodo de cosecha (DOF, 2021a). Asimismo, fomentar la participación de los campesinos, los productores y sus organizaciones (DOF, 2019a) para contribuir al bienestar de la población rural, el aprovechamiento del potencial de los territorios y los mercados locales (DOF, 2020a; SADER, 2020).

Para alcanzar dichos objetivos, el Programa Institucional 2020-2024 de Seguridad Alimentaria Mexicana establece una estrategia integrada por el Programa de Precios de Garantía para Productos Alimentarios Básicos (PPG), el Programa de Abasto Social de Leche (PASL) y el Programa de Abasto Rural o PAR (véanse los cuadros 10 y 11).

CUADRO 10. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE SEGALMEX

Política	Programa(s) emblema	Tipo	Objetivos	Valoración	Principales resultados
SEGALMEX	PPG	Estímulo y apoyo	Garantizar precio base a granos básicos y leche Incrementar la producción de granos básicos y leche	Cantidad de producto acopiado y número de beneficiarios	● Acopio de productos alimentarios básicos
	PASL	Subsidio	Mejorar el acceso del producto lácteo a infantes y población vulnerable	Número de beneficiarios	● Acceso al producto lácteo

CUADRO 10. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE SEGALMEX

(continuación)

Política	Programa(s) emblema	Tipo	Objetivos	Valoración	Principales resultados
SEGALMEX	PAR	Subsidio	Mejorar el acceso a la Canasta Básica Alimentaria en la población marginada	Número de beneficiarios	• Acceso a la Canasta Básica Alimentaria

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 11. CARACTERIZACIÓN DE LA PS EN SEGALMEX

Política	Programa(s) emblema	PS	Mecanismos de PS	Relevancia de la PS	Coordinación
SEGALMEX	PPG	Operarios del programa y beneficiarios	Pertenencia a padrón de beneficiarios	Dinámica clientelar	Función pública nacional y estatal
	PASL	Operarios del programa y beneficiarios	Pertenencia a padrón de beneficiarios	Dinámica clientelar	Función pública nacional y estatal
	PAR	Operarios del programa y beneficiarios	Pertenencia a padrón de beneficiarios	Dinámica clientelar	Función pública nacional y estatal

Fuente: elaboración propia.

El Programa de Precios de Garantía para Productos Alimentarios Básicos (PPG) tiene como fin la compra y el pago directo de maíz, frijol, trigo, arroz y leche a productores que llevan sus productos a los centros de acopio. Este programa es el más importante en cuanto al abastecimiento de alimentos básicos, pues estipula un precio base o de garantía¹⁶ (SADER, 2021; DOF, 2021b; DOF, 2021c; DOF, 2020b; DOF, 2019b) que protege (en cierta medida) la oferta de alimentos en el mercado, con lo cual se evita el acaparamiento y la especulación y se otorga una estabilidad relativa al ingreso de campesinos, pequeños y medianos productores. Al mismo tiempo, con el acopio y el manejo de la cadena de distribución, SEGALMEX influye en los precios de estos alimentos básicos al público en general, con lo que

¹⁶ De 2019 a 2021 se establecieron precios de garantía (por tonelada) de 5 610 pesos para el maíz blanco, 14 500 pesos para el frijol, 6 120 pesos para el arroz, 5 790 pesos para el trigo y de 8.20 pesos para el litro de leche de vaca. En 2022 subieron a 6 278 pesos para el maíz 16 000 pesos para el frijol, 6 760 pesos para el arroz, 6 400 pesos para el trigo y 9.20 pesos para la leche.

se evita la inflación de precios hacia el consumidor final, exceptuando los procesos que generan alto valor agregado.

En el esquema del PPG se han acopiado hasta 793 219 toneladas de maíz y 52 725 de frijol, con lo cual se ha beneficiado, respectivamente, a 55 578 y 6 198 productores de pequeña escala. Asimismo, se han entregado estímulos monetarios para la producción a mediana escala de maíz, trigo, arroz y leche¹⁷ (Cuenta Pública, 2020). No obstante, no se muestran las dinámicas participativas y la apropiación del programa por parte de la base social productiva y sus organizaciones más allá de su empadronamiento, solicitud de entrega del producto a los centros de acopio y posterior recepción de pago o estímulo, según sea el caso.

El Programa de Abasto Rural (PAR) fue diseñado para abastecer productos de la Canasta Básica Alimentaria¹⁸ a bajo costo a la población marginada (DOF, 2020c). Este ha operado por más de 40 años a través de las tiendas DICONSA. Cuenta con una amplia aceptación porque en su establecimiento, operación y monitoreo participan figuras de representación local,¹⁹ por un estímulo en especie. Pero, puede facilitar, de algún modo, la identificación de prioridades y la mejora de la atención de las necesidades de abastecimiento de alimentos básicos.

El Programa de Abasto Social de Leche (PASL) consiste en un apoyo adicional al consumidor que adquiere el producto lácteo en las tiendas DICONSA y LICONSA (DOF, 2020d). Ha operado por casi ocho décadas, y cuenta con una cartera de beneficiarios(as) creciente.²⁰ Concentra vastos recursos públicos.²¹ Este programa permite observar algunas condiciones crónicas: por un lado, el tratamiento asistencial de tipo “paternalista” de los gobiernos hacia las carencias sociales básicas mediante apoyos alimentarios y subsidios; por otro lado, la dependencia social hacia el abasto que proveen programas de este tipo y el aumento de la carencia

¹⁷ Para el año 2020, 25 826 productores de maíz, 15 370 productores de trigo, 1 941 productores de arroz y más de 4 049 productores de leche, según cifras oficiales. En el caso la leche producida a pequeña y mediana escalas al interior del país, esta ha disminuido la importación de leche en polvo, con lo que se ha cubierto un déficit que representa un “ahorro” aproximado de dos mil millones de pesos en 2020 y los demás años en que se mantenga el programa.

¹⁸ La Canasta Básica Alimentaria para la población mexicana incluye 30 productos básicos (21 alimenticios y nueve de primera necesidad e higiene); además, 54 productos complementarios (33 de tipo alimenticio y 21 de uso diverso).

¹⁹ Grupos comunitarios organizados o medianamente organizados, organizaciones de la sociedad civil y líderes(as) locales, así como dirigencias diversas basadas en usos y costumbres.

²⁰ En la actualidad, más de seis millones de mexicanos(as) al año adquieren leche subsidiada en tiendas DICONSA y LICONSA. En estas se distribuyen más de 900 millones de litros de leche al año, según cifras de la SADER (2020).

²¹ Según cifras oficiales, el gasto social aproximado en el subsidio del precio de la leche es de 14 mil millones de pesos anuales, aunque no se aclara si se incluye el gasto corriente destinado al salario de la función pública encargada de operar el programa, la infraestructura y logística.

monetaria²² (o quizá el parasitismo social) en los hogares que recurren al subsidio de la leche. Evidentemente, se intuye que algo similar ocurre con el PAR.

DISCUSIÓN

La importancia que se le adjudica a la PS en las políticas públicas devela que los Estados y sus aparatos operativos requieren ser complementados con la acción y las iniciativas que emergen desde la base social como un elemento de proximidad a las condiciones que ponen a prueba la institucionalidad centralizada y la rigidez que anidan en la función pública. Con la concreción de esta complementación se dará pie a nuevas formas de coadyuvar a la democracia, la gobernanza, la gobernabilidad, la cohesión, la corresponsabilidad, el consenso y la estabilidad social, a través de la *praxis* de pautas de gobierno abierto y el fomento de la participación.

Las políticas aquí abordadas evidencian que en las políticas públicas latinoamericanas hay una vertiente de inclusión de la población objetivo en los planes, los programas, los proyectos y las estrategias, a fin de resolver déficits, problemáticas y necesidades básicas. En este sentido, el rubro que atiende el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria no es una excepción. El análisis se enfoca en las políticas alimentarias o de seguridad alimentaria que han tenido mayor éxito relativo en los últimos años, para integrar un marco de referencia que haga posible contrastarlas con la política de Seguridad Alimentaria Mexicana, particularizando el componente de PS estudiado en todas ellas.

A partir de ello, se observa la complementariedad entre las políticas sociales y las políticas de seguridad alimentaria. Aunque también se analiza la disposición compensatoria, clientelar y centralizada de las políticas alimentarias de corte social, que, a pesar de ser formuladas con base en principios de inclusión, integralidad y transversalidad, en su implementación mantienen criterios predominantemente descendentes (políticas gubernamentales de carácter centralista), lo cual puede ser un punto que reconfigurar en las políticas alimentarias y sociales analizadas.

Por otra parte, las políticas de seguridad alimentaria con mayor éxito relativo y con mejores resultados en relación con el porcentaje poblacional en condiciones de pobreza extrema alimentaria muestran una mayor apertura hacia los productores(as) y sus organizaciones. Esta apertura ofrece indicios de una correlación causa-efecto

²² En la que suelen suscribirse los “complementos al ingreso familiar” o transferencias condicionadas en efectivo, que siguen vigentes en virtud de que los índices de pobreza se mantienen o elevan en los diferentes periodos de gobierno.

positiva entre la participación de la base social y los efectos de esta en la implementación de las políticas públicas.

Asimismo, entre más consolidada u organizada sea la participación, los efectos de esta mejoran, como en el caso de las políticas alimentarias de Brasil, Cuba y Uruguay. En estas hay presencia de los Comités de Gestión Municipal, Comités Populares y Mesas para el Desarrollo Rural, respectivamente, en los cuales intersectorialmente confluyen actores, es decir, personas que intervienen desde las diferentes líneas que convergen en el rubro, tales como la gestión de los recursos para la sostenibilidad productiva, bienestar social, economía, innovación y tecnologías, nutrición y salud, la educación, el trabajo, la complementariedad de “géneros”, entre otros.

En cuanto a SEGALMEX y su eje estratégico, la evidencia deja ver áreas de oportunidad en torno a la PS al mantener dinámicas de tipo clientelar en los principales programas que los conforman. En lo que se refiere al quehacer de la PS respecto a los avances que se han hecho hasta el momento, es decir, si esta ha tenido o no una respuesta positiva, es necesario dilucidar cómo se traduce la PS en el marco de las iniciativas, las propuestas y las metas, si acaso esta se ha apropiado de la política; cuáles son sus alcances, limitaciones o su prospectiva en lo que resta del periodo de gobierno (o más allá de este); incluso, cuáles indicadores o elementos son considerados para valorar la PS y correlacionarla con los efectos mostrados hasta el momento por la política, o sea, en función de las acciones y los resultados.

Esto último supone otra línea de análisis complementario de este tipo de estudios, pues asignar un papel crucial a la PS en el marco de la formulación de las políticas no parece ser suficiente, considerando los esquemas de política inclusiva que se han ensayado en México desde hace varias décadas. Por lo tanto, es necesario conocer las formas o los procedimientos con que esta incide en las herramientas de política pública, y partir de los mecanismos con que cuentan o proponen los(as) beneficiarios(as) o sus figuras representativas, para calificar y valorar su quehacer en contextos territoriales específicos, como una manera de contribuir al hábito (y cultura) de retroalimentación y superación, así como fortalecer y mejorar la participación.

CONCLUSIONES

El abastecimiento de alimentos básicos requiere de una visión estratégica que incluya las medidas para acceder a los alimentos de manera eficiente, la demanda neta de una población determinada, las fuentes de suministro más próximas (producción local), la

disposición para el consumo final (acondicionamiento, procesamiento o industrialización) y la distribución (líneas de distribución y suministro) de un producto básico para la alimentación. Por lo tanto, las políticas públicas analizadas tienen, en mayor o menor medida, diferentes limitaciones en los componentes que el proceso conlleva.

Asimismo, en las políticas públicas en estudio, la PS es considerada como sinónimo de inclusión social, y se asume (en lo escrito y el discurso) que esta ocurre sin lugar a dudas y de acuerdo con las expectativas. Sin embargo, son pocas las evidencias oficiales de la acción de la base social en la implementación de las políticas públicas y son prácticamente inexistentes los estudios sobre la PS en todas estas políticas, en específico en las formas en que se manifiesta desde los diferentes grupos de base social. A pesar del relativo efecto positivo que las políticas han tenido, no se esclarecen los procedimientos participativos concretos, las particularidades de estos, las iniciativas territoriales, los retos y el afrontamiento de estos, ni la evolución que han tenido. Esto es un vacío considerable si se toma en cuenta que el efecto replicador de un proceso exitoso depende de conocer y aprender el modo en que se prepara el terreno para encarar las dificultades y problemáticas, para transformarlas en experiencias que sumen a la capacidad de resolución y progreso y, desde luego, a la apropiación social de las políticas.

Las políticas públicas “de nueva generación” hacen de la PS un pilar fundamental de su implementación, que requiere ser analizado, caracterizado y retroalimentado con objeto de coadyuvar a su propósito de transformar de modo positivo la realidad. En consecuencia, se vuelve imprescindible el diseño de aproximaciones para un “reconocimiento clínico” de las políticas públicas desde sus principios teóricos y metodológicos, sobre todo si se toman en cuenta escenarios, eventualidades o condiciones imprevistas que influyen en estas, como pueden ser las crisis socioeconómicas, el cambio climático y los recursos naturales, periodos de contingencia o transiciones administrativas y políticas. Por lo tanto, estudios de esta índole son adecuados para matizar la realidad con miras a interpretar los procesos de PS en los que esta se presenta, es decir, mirándola desde su contexto y retroalimentarla sin perder de vista sus particularidades (Téllez Silva *et al.*, 2018).

En México, a pesar del interés histórico por lograr la autosuficiencia alimentaria para mejorar las condiciones nutricionales (y de vida) de la gente, las políticas conocidas no contaban con una visión integradora y con la posibilidad de implementar planes y programas desde un enfoque sistémico que vincule el abasto alimentario con las políticas sociales y económicas. En las políticas públicas se percibe una tenue tendencia transformadora, aunque la alternancia política no

ha significado trascender las políticas centralistas, descendentes y clientelares que han persistido desde hace varias décadas. Esta intrascendencia revela la necesidad de reconfiguración y mejora ante las circunstancias actuales de afectación de la producción nacional de cultivos básicos por efecto del clima, dependencia del mercado exterior²³ e inflación de precios de los productos de la canasta básica, que muestra un marcado acentuamiento.²⁴

Desde la perspectiva general de este análisis, el abastecimiento de alimentos básicos guarda cierta complejidad conceptual y operativa. No obstante, algunos elementos auxiliares para mejorar la comprensión de este en el marco de las políticas públicas y en la implementación de estas son la diversidad de alimentos que integran la canasta mínima diaria o semanal que un hogar promedio consume; el salario promedio requerido para que un hogar cuente con la canasta mínima diaria o semanal que consume; los medios (tenencia de la tierra, componente social, infraestructura y tecnologías) y las formas de producción, distribución, inocuidad y sanidad; las líneas de suministro por las que los consumidores acceden a los alimentos básicos en su entorno inmediato para su dieta ordinaria, y la trazabilidad (ciclo de vida) de algunos alimentos (como en el caso de algunas políticas públicas de Uruguay).

Todas las políticas estudiadas refieren algunos de estos conceptos. Sin embargo, las medidas que contemplan para realizar acciones o tomar medidas en observancia de su integridad tienen diferentes retos. Por ejemplo, el caso de Brasil, que obtiene maíz y soya transgénicos para satisfacer la demanda interna de granos básicos, pero que requieren insumos dañinos para los humanos y los ecosistemas aledaños. Asimismo, en general, la expansión de la frontera agrícola en zonas de reserva forestal o selváticas; el incremento del consumo de agua para aumentar la producción de alimentos en todos los países latinoamericanos (y del mundo), o la eutrofización del agua y la erosión de suelos generadas por los sistemas intensivos de producción agropecuaria ante la demanda creciente de alimentos por parte de la población humana.

Obviamente, todavía no es posible hablar de una política alimentaria participativa ideal, ni de cualquier otro sector. Pero, con el fomento de la PS es posible que

²³ Como en el “caso global” del trigo proveniente de Rusia y Ucrania, cuyos conflictos bélicos dificultan la salida del producto y elevan el costo de este en el mercado internacional. En el “caso continental” del maíz amarillo de Estados Unidos (requerido para la avicultura y ganadería), este se encarece ante la afectación climática sobre el cultivo; de igual modo, se incrementa su precio ante la demanda creciente del mercado internacional y el *dumping*.

²⁴ Por ejemplo, el “caso nacional” del maíz blanco para tortillería que provee el estado de Sinaloa, en México, cuyo precio se ha incrementado con rapidez en 2022 (de enero a agosto el costo promedio de este ascendió de 6 300 a 9 000 pesos la tonelada, y el kilogramo de tortillas, de 14 a 18 pesos) en razón del alza de los insumos para su cultivo, la logística y la afectación climática sobre la producción del grano. Este incremento se suma al de otros productos básicos, lo que ha aumentado el gasto en los hogares para adquirir la canasta básica.

haya una línea promisorio hacia la horizontalidad democrática, el fortalecimiento de la legalidad, la pluralidad consensual, el diálogo directo entre la base social, la función pública y los distintos niveles de gobierno. La confluencia entre las vertientes ascendente y descendente de la política, la descentralización, la cogestión, la transparencia y la apropiación social de la(s) política(s) permitirán una orientación hacia la madurez de la ciudadanía, hacia modelos políticos asentados en la democracia participativa y hacia la forja de sociedades más progresistas.

REFLEXIONES EN TORNO AL ANÁLISIS

Los insumos de los que depende la alimentación de los mexicanos son diversos²⁵ si se observan los territorios que conforman el país. Sin embargo, la dieta del ciudadano promedio está basada en ocho productos: maíz, frijol, arroz, algunas legumbres, trigo, leche, huevo y carne de pollo. Por lo tanto, la demanda y la producción de estos en la esfera nacional son las más importantes, y su fomento preponderante desde las políticas públicas puede justificarse en ello.

Pero, en contraste, se sabe que México es uno de los principales centros de origen y distribución de cultivos indispensables para la alimentación humana en el continente y el mundo. No obstante, ninguna política pública federal en la historia del país ha atendido de manera prioritaria e integral los cultivos nativos, ni ha considerado de modo suficiente los aportes de las especies que forman parte de la agrobiodiversidad local con uso alimentario, con valor culinario o de aprovechamiento tradicional para los grupos humanos de cada territorio, incluyendo los de condición endémica.

La complejidad es mayor, y la desatención de todos estos procesos desde las políticas públicas es todavía más evidente, si se toma en cuenta que la seguridad y la soberanía alimentarias dependen de una vasta diversidad de cultivos nativos, entre los que se encuentran especies botánicas de gramíneas (como las 64 distintas líneas madre de maíz o “razas”, los cultivares locales y los cruzamientos entre estos), leguminosas (líneas madre de frijol, lenteja, chícharo, garbanzo, ejotes), hortalizas (calabazas, tomates, jitomate, amplia diversidad de chiles), verduras semidomesticadas o verduras silvestres de propagación selectiva (como los quelites), cactáceas (nopales y tunas, biznagas, magueyes de uso gastronómico) y frutales (higo, tejocote,

²⁵ Una afirmación que puede ser generalizable hacia todos(as) los(as) latinoamericanos(as).

capulín, durazno y aguacate). Estos se mantienen viables gracias a la diversidad de sistemas de producción, desde los ancestrales, tradicionales y de uso semi-intensivo hasta los esquemas extensivos de producción industrial, acompañados por dinámicas sociales de aprovechamiento familiar, campesino y agroempresarial.

La dependencia agronómica, alimentaria y económica de un reducido grupo de cultivos (como la promovida en el PPG respecto al maíz blanco, frijol bayo y negro, arroz y trigo cristalinos) y la presión por la competencia y suplantación entre cultivos por la sobrevaloración de unos y subvaloración de otros generan sobreaprovechamiento (“explotación o aprovechamiento irracional”) de recursos como el suelo, el agua y el vigor biológico de los germoplasmas. Este sobreaprovechamiento puede ocasionar diferentes tipos de agotamiento y escasez, así como acentuar las desigualdades, las desposesiones y las pugnas entre los grupos humanos que aprovechan todos esos activos, además de afectar la producción tradicional, familiar y campesina, principalmente.

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 por los apoyos brindados.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Luis F. (comp.). (2010). *Política pública*. Siglo XXI Editores.
- ALFARO, Daniela. (2020). Un sistema agroalimentario nacional para la salud humana: un desafío y una oportunidad única para Uruguay. En Oficina de Programación y Política Agropecuaria (ed.), *Anuario de OPYPA 2020* (pp. 401-402). Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca de Uruguay.
- CAMPELLO, Tereza, y Mello, Janine. (2015). El proceso de formulación y los desafíos del Plan Brasil Sin Miseria: por un país rico y con oportunidades para todos. En Tereza Campello, Tiago Falcão y Patricia Vieira da Costa (orgs.), *Brasil Sin Miseria* (pp. 25-57). Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre. <https://wpp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/BSM-espanhol.pdf>

- CASTRO RUZ, Raúl (2007, julio 28). Discurso pronunciado por el presidente de la República de Cuba el 26 de julio de 2007. *IPS. Inter Press Service en Cuba*. <https://www.ipscuba.net/archivo/discurso-de-raul-castro-el-26-de-julio-de-2007-en-camaguey/>
- CORTELEZZI, Ángela. (2021). Situación y perspectivas de las cadenas agroindustriales 2021-2022. En Oficina de Programación y Política Agropecuaria (ed.), *Anuario de OPYPA 2021* (pp. 15-30). Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca de Uruguay.
- Cuenta Pública (2020). Seguridad Alimentaria Mexicana [en línea]. <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2020/tomo/VII/Print.JBP.01.INTRO.pdf>
- DEL GROSSI, Mauro Eduardo (2012). La reducción de la pobreza: de 44 a 29,6 millones de personas. En José Graziano da Silva, Mauro Eduardi del Grossi y Caio Galvao de França (coords.), *Fome Zero (Programa Hambre Cero). La experiencia brasileña* (pp. 325-342). Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil (NEAD Especial, 18).
- DOF (Diario Oficial de la Federación). (1988). Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la Administración Pública se emprendan. DOF: 06/12/1988. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4794374&fecha=06/12/1988
- DOF (Diario Oficial de la Federación). (1997). Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social. DOF: 08/08/1997. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4890287&fecha=08/08/1997
- DOF (Diario Oficial de la Federación). (2002). Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002. DOF: 15/03/2002. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=735269&fecha=15/03/2002
- DOF (Diario Oficial de la Federación). (2013). Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. DOF: 22/01/2013. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013
- DOF (Diario Oficial de la Federación). (2014). Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018. DOF: 30/04/2014. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014
- DOF (Diario Oficial de la Federación). (2019a). Decreto por el que se crea el organismo Seguridad Alimentaria Mexicana. DOF: 18/01/2019. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548402&fecha=18/01/2019

- DOF (Diario Oficial de la Federación). (2019b). Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos a cargo Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX, sectorizada en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, para el ejercicio fiscal 2019. DOF: 01/03/2019. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551718&fecha=01/03/2019
- DOF (Diario Oficial de la Federación). (2020a). Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024. DOF: 25/06/2020. www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595549&fecha=25/06/2020
- DOF (Diario Oficial de la Federación). (2020b). 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 2020. DOF: 24/02/2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5587270&fecha=24/02/2020
- DOF (Diario Oficial de la Federación). (2020c). 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. DOF: 28/12/2020. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/604615/DOF_-_ROP_PAR_2021.PDF
- DOF (Diario Oficial de la Federación). (2020d). 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. DOF: 28/12/2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609034&fecha=28/12/2020#gsc.tab=0
- DOF (Diario Oficial de la Federación). (2021a). Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX. DOF: 11/03/2021. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5613330&fecha=11/03/2021
- DOF (Diario Oficial de la Federación). (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. DOF: 28/12/2020. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609037&fecha=28/12/2020
- DOF (Diario Oficial de la Federación). (2021c). 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 2022. DOF: 31/12/201. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639906&fecha=31/12/2021

FADDA CORI, Giulietta (1990). *La participación como encuentro: discurso político y praxis urbana*. Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, Universidad Central de Venezuela.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). (2021a). FAO en Cuba. Programas y proyectos. <https://www.fao.org/cuba/programas-y-proyectos/es/>

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). (2021b). Programas en Uruguay. <https://www.fao.org/uruguay/programas-y-proyectos/es/>

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). (2020). Marco de programación de país. Cuba (2020-2024). <https://www.fao.org/3/cc0944es/cc0944es.pdf>

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). (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. <http://www.rlc.fao.org/>

FAO, WFP, OPS, OMS, UNICEF y FIDA (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Programa Mundial de Alimentos, Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola). (2020). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutrición en América Latina y el Caribe*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. <https://www.fao.org/3/cb2242es/cb2242es.pdf>

FERNÁNDEZ, Virginia; Arciet, Juan; Bove, Isabel; Rodríguez, Sabrina; Camacho, Soledad; Curutchet, María Rosa; Magnani, Daiana, y Sampayo, Victoria (2015). Informe situación SN. En Facultad de Ciencias, Universidad de la República, Laboratorio de Técnicas Aplicadas al Análisis del Territorio, INDA, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (eds.), *Derecho a la alimentación, seguridad alimentaria y nutricional: logros y desafíos de Uruguay* (pp. 3-26). Ministerio de Desarrollo Social. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/derecho-alimentacion-seguridad-alimentaria-nutricionallogros-desafios>

- FOX, Jonathan (1990). La participación popular y el acceso a la alimentación: los consejos comunitarios de abasto en México, 1979-1986. *Investigación Económica*, 49(191), 33-66. <https://www.jstor.org/stable/42778856>
- FOX, Jonathan (1993). La participación popular en los consejos comunitarios de abasto en México: una lucha desigual. En William Glade y Charles Reilly (eds.), *Investigaciones sobre el desarrollo de base* (pp. 20-48). Fundación Inter-Americana.
- FUNDORA GARCÍA, Adrián (2017). La libreta de abastecimiento en la cotidianidad del cubano. Aproximaciones para una mirada antropológica. *Catauro. Revista Cubana de Antropología*, 19(35), 25-48.
- GARCÍA BRIGOS, Jesús (2015). *Los Consejos Populares: origen, evolución y perspectivas 1986-2015*. Consejo Científico del Instituto de Filosofía.
- GORC (Gaceta Oficial de la República de Cuba). (1962, marzo 12). Ley 1015/62.
- ICB (Instituto de Ciudadanía del Brasil). (2001). *Proyecto Hambre Cero: una propuesta de política de seguridad alimentaria para el Brasil*. Instituto de Ciudadanía del Brasil
- JONES, Cecilia; Balian, Carolina, y Oyhantçabal, Walter (2019). Plan Nacional de Adaptación a la Variabilidad y el Cambio Climático para el sector agropecuario. En Oficina de Programación y Política Agropecuaria (ed.), *Anuario de OPYP A 2019* (pp. 413-423). Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca de Uruguay.
- LASCOUMES, Pierre, y Le Galès, Patrick. (2014). *Sociología de la acción pública*. El Colegio de México.
- MELLO, Janine; Teixeira, Bruno; Andrade, Cíntia; Melchiori, Ebner, y Rodrigues de Oliveira, Ysrael (2015). La inclusión productiva rural del Brasil Sin Miseria: estrategias y primeros resultados. En Tereza Campello, Tiago Falcao y Patricia Vieira da Costa (orgs.), *Brasil Sin Miseria* (pp. 252-254). Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre. <https://wpp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/BSM-espanhol.pdf>
- MIDES (Ministerio de Desarrollo Social). (2021). Tarjeta Uruguay Social (TUS) [en línea]. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/politicas-y-gestion/programas/tarjeta-uruguay-social>
- Ministerio de Desarrollo Social (2011). El Plan Brasil Sin Miseria [en línea]. https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/wpp/BSM_introducao_ESP.pdf
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). (2021). La Declaración Universal de los Derechos Humanos [en línea]. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

- PCC (Partido Comunista de Cuba). (2011). Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y de la Revolución. VI Congreso del Partido Comunista de Cuba [en línea]. <http://www.cuba.cu/gobierno/documentos/2011/esp/1160711i.pdf>
- ROJAS GUTIÉRREZ, Carlos. (1992). El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo. *Comercio Exterior*, 42(5), 440-448. <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/258/5/RCE5.pdf>
- SADER (Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural). (2020). Programa Institucional 2020-2024 de Seguridad Alimentaria Mexicana SEGALMEX. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, Seguridad Alimentaria Mexicana. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/622670/Programa_Institucional_2020-2024_de_Seguridad_Alimentaria_Mexicana_SEGALMEX_2.pdf
- SADER (Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural). (2021). *Programas Modalidad "S" con Reglas de Operación. Informe al Primer Trimestre del 2021*. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. <https://www.agricultura.gob.mx/sites/default/files/sagarpa/document/2021/05/26/2078/26052021-informe-primer-trimestre-2021-secretaria-de-agricultura.pdf>
- SPP (Secretaría de Programación y Presupuesto). (1980). *Sistema Alimentario Mexicano. Medidas operativas, agropecuarias y pesqueras, estrategia de transformación, comercialización, distribución y consumo de los productos de la canasta básica recomendable*. Secretaría de Programación y Presupuesto.
- TÉLLEZ SILVA, José Merced. (2018). *Participación comunitaria y desarrollo local. El caso de los comités comunitarios de la Cruzada contra el Hambre en el Estado de México* [tesis de doctorado inédita]. Universidad Autónoma del Estado de México.
- TÉLLEZ SILVA, José Merced; Gómez Demetrio, William, y Herrera Tapia, Francisco. (2022). Un método para valorar la inclusión comunitaria en programas sociales. *Interdisciplina*, 10(26), 315-339. <https://doi.org/10.22201/ceiich.24485705e.2022.26.80981>
- TÉLLEZ SILVA, José Merced; Gómez Demetrio, William; Herrera Tapia, Francisco, y Chávez Mejía, María Cristina. (2018). Implicaciones de la Cruzada Nacional Contra el Hambre en la gestión de los territorios rurales en México. En Mireya E. Valencia Perafán, Cintia Grisa, Ivan Peyré Tartaruga y Cesar Adrián Ramírez Miranda (orgs.), *Gestão e Dinâmicas em Desenvolvimento Territorial* (pp. 373-390). Editora CRV.
- TORRES, Gerardo, y Del Roble Pensado, Mario (2002). Las políticas sociales alimentarias y la reforma del Estado en América Latina. La discusión vigente. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 11(2), 227-250. <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1712/1296>