

T
1076
~~1088~~

 XOCHIMILCO SERVICIOS DE INFORMACION
ARCHIVO HISTORICO

122070

22070

¿COOPERACIÓN O IMPOSICIÓN?

EL CASO DEL PROGRAMA ESPECIAL PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA (PESA) DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO) EN MÉXICO (2002-2010)

BEATRIZ ELENA MORALES LOZANO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA- UNIDAD XOCHIMILCO
DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
CIUDAD DE MÉXICO
OCTUBRE 11 DE 2010

¿COOPERACIÓN O IMPOSICIÓN?

EL CASO DEL PROGRAMA ESPECIAL PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA (PESA) DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO) EN MÉXICO (2002-2010)

BEATRIZ ELENA MORALES LOZANO

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE MAESTRA
EN POLÍTICAS PÚBLICAS

DIRECTOR DE TESIS
DR. JOSÉ LUIS LEÓN-MANRÍQUEZ

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA- UNIDAD XOCHIMILCO
DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
CIUDAD DE MÉXICO
OCTUBRE 11 DE 2010

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a todas aquellas personas que, directa o indirectamente, apoyaron y se involucraron en este trabajo de investigación, y a quienes estuvieron presentes en este proceso académico y personal.

Primero que todo, mi más sincero agradecimiento a mi director de tesis, Dr. José Luis León Manríquez, por apoyarme de cerca en la elaboración de esta investigación, colaborándome en todo cuanto estuvo a su alcance para continuar este proceso exitosamente. De la misma manera manifiesto mi gratitud a mis lectores, Dra. Graciela Pérez Gavilán y Maestro Rodolfo Vergara, por su interés mostrado, sus aportes enriquecedores que me permitieron ampliar mi visión respecto al tema; aprecio enormemente el tiempo que me ofrecieron. Asimismo, mi gratitud hacia Francisco Javier Haro, Romer Cornejo, Juan Felipe López, Juan José Ramírez y demás asistentes del Seminario de Investigación de la Maestría en Estudios de Asia y África del Colmex, que mediante mi director de tesis me permitieron integrarme al grupo, enriqueciéndome con sus conocimientos y sugerencias.

Un reconocimiento especial a las personas que me permitieron entrevistarlas: Ing. Francisco Aguirre, Ing. Jonathan Martínez, Dr. Horacio Santoyo y Sra. Teresa Román. Asimismo, el proceso de investigación se enriqueció gracias a los funcionarios de las ADR's que desinteresadamente expresaron su opinión y sus experiencias. Admiro su compromiso en la labor que realizan.

A mis maestros, de quienes recordaré con mucho respeto cada una de sus enseñanzas, gracias por ser una guía y por ser parte de mi formación. Un agradecimiento especial y con profundo aprecio al Dr. Manuel Canto por acercarme al fascinante mundo de las políticas sociales. Asimismo, agradezco la colaboración y soporte que recibí por parte del Dr. Pedro Moreno Salazar y del Dr.

Roberto García Jurado. Infinitas gracias al Dr. José Alfredo Galván, la Lic. María Salud Castillo y la Lic. Carolina Ávalos por la oportunidad de permitirme aprender de ellos tras mi paso por la SRE.

Finalmente, este proceso se enriqueció gracias a mis compañeros y amigos de estudio. Les agradezco sus comentarios para el desarrollo de mi investigación, sus diversas pasiones que hacían interesante cada clase, los respeto y admiro, fue un placer caminar este trayecto a su lado. A mis más cercanos amigos, gracias por su paciencia, cariño y apoyo, por sus frases de aliento, de afecto y por tenerme presente cada día. Ustedes han enriquecido mi vida en un sinnúmero de maneras que me es imposible expresarles en un par de líneas.

Y no por dejar de último, menos importantes, las “tres mujeres que me educaron”, gracias por creer en mí, gracias por respetar y apoyar cada decisión que he tomado, por las bases que me brindaron para construir mi propio camino. Gracias por sus miles de oraciones que sin duda me protegieron.

CONTENIDO

Índice de cuadros, gráficas e imágenes	7
Índice de siglas y acrónimos	9
Introducción	11
Primer Capítulo	
Participación de las organizaciones internacionales en las políticas públicas.	
Una aproximación teórica	17
1.1 Un acercamiento a las organizaciones internacionales	17
1.2 Una visión a las organizaciones internacionales gubernamentales	20
1.3 Relación entre organizaciones internacionales gubernamentales y gobierno	21
1.4 Organizaciones internacionales en las políticas públicas	27
1.4.1 Participación en las políticas económicas	30
1.4.2 Participación en las políticas sociales	37
1.5 Agenda internacional y su incidencia en la agenda gubernamental	42
Segundo Capítulo	
La seguridad alimentaria	47
2.1 Seguridad Alimentaria: estado actual y acercamiento conceptual	47
2.1.1 Estado actual	48
2.1.2 Acercamiento conceptual	55
2.2 Derecho a la alimentación: aproximación al marco jurídico internacional	58
2.3 Soberanía alimentaria	66
2.4 La CMA y los ODM	67
2.5 Instrumentos de política nacional para la seguridad alimentaria	72
Tercer Capítulo	
La seguridad alimentaria desde las organizaciones internacionales y el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) de la FAO	
80	
3.1 Ayuda alimentaria internacional	80
3.2 El papel de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)	83
3.2.1 Los órganos especializados de la ONU	83
3.2.2 Las diferentes agencias de la ONU	87

3.2.3	Un vistazo al papel de las agencias de la ONU en México en materia de Seguridad Alimentaria.....	90	
3.3	El PESA de la FAO	94	
3.3.1	Antecedentes y Objetivos	94	
3.3.2	Principales componentes	99	
3.3.3	Actores y recursos	100	
Cuarto Capítulo			
El PESA en México (2002-2010) ¿Imposición o Cooperación?.....			104
4.1	Desarrollo del Programa.....	104	
4.1.1	Objetivos.....	111	
4.1.2	Principales componentes del Programa.....	113	
4.2	Alcances del programa	114	
4.2.1	Principales actores y sus funciones	114	
4.2.2	Mobilización de recursos.....	117	
4.2.3	Impacto en la población	122	
4.3	El papel de la FAO según los principales actores.....	125	
Conclusiones			131
Referencias.....			141
Anexos			149

ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICAS E IMÁGENES

Cuadros

2.1 Proporción del gasto destinado en alimentación en algunos países de América Latina y el Caribe	50
2.2 Evolución de la población subnutrida en América Latina y el Caribe	53
2.3 Producción de cereales en América Latina y el Caribe	57
2.4 Estado de ratificación de tratados relevantes en 2003	63
2.5 Acuerdos y Tratados Internacionales adoptados por México	64
2.6 Primer Objetivo de Desarrollo del Milenio	69
2.7 Tendencia en las metas del milenio	71
2.8 Medidas Constitucionales para el derecho a la alimentación	73
2.9 Leyes de Seguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe	74
2.10 Distribución de los programas de seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe	76
2.11 Instituciones y Programas alimentarios en México	77
3.1 Actores de la Ayuda Internacional	81
3.2 Proyectos Nacionales en ejecución de la FAO en México 2010	91
3.3 Proyectos en curso ejecución del FIDA en México	93
3.4 Cronología del PESA	94
3.5 Algunas comunidades y organizaciones económicas participantes en los Programas Regionales para la para la Seguridad Alimentaria (PRSA) del PESA ..	100
4.1 Proyectos Nacionales en ejecución de la FAO en México 2010	120
4.2 Atención Nacional del PESA	123
4.3 Proyectos atendidos por el PESA	124
4.4 Características de los municipios atendidos	124

Gráficas

2.1 Variación porcentual de los precios Diciembre 2006-Diciembre 2008	48
2.2 Índice de la FAO para los precios de los alimentos	49
2.3 Personas subnutridas en el mundo (1969-2009)	51
2.4 Evolución de la población subnutrida en países en desarrollo y países desarrollados	52
2.5 Población subnutrida en 2009 por regiones	52
2.6 Proporción de personas subnutridas en México respecto la población total ...	54

2.7	Proporción de la población mexicana según tipo de pobreza 1992-2008	55
2.8	Índice de Producción de Alimentos	56
2.9	Empleo en diversos sectores	58
2.10	Población que vive con menos de 1 y 2 dólares por día	70
3.1	Países participantes en el PESA en 2007	98
3.2	Países participantes en los Programas Nacionales para la Seguridad Alimentaria (PNSA) del PESA en 2009.....	99
4.1	Personas en condición de pobreza alimentaria	105
4.2	Actores según su función.....	115
4.3	Comunidades atendidas en promedio por una ADR en su región.....	117
4.4	Evolución de las asignaciones en el PEF	119
4.5	¿Considera que los recursos destinados por el PESA son suficientes?	122
4.6	¿ Cree que dada la antigüedad del Programa y la experiencia adquirida desde su fase piloto, es necesario contar aún con la FAO?	127
4.7	Razones por las que es necesaria la presencia de la FAO	127
4.8	¿Con cuál institución las comunidades (que usted atiende) reconocen y relacionan la operación del PESA?	129

Imágenes

4.1	Cobertura Nacional del PESA.....	123
-----	----------------------------------	-----

ÍNDICE DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ADR	Agencia de Desarrollo Rural
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CEFDM	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMA	Cumbre Mundial de Alimentación
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
FAO por sus siglas en inglés	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT por sus siglas en inglés	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
IFPRI por sus siglas en inglés	Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
mdd	Millones de dólares americanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio

OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PBIDA	Países de Bajos Ingresos y con Déficit de Alimentos
PDR	Programa de Desarrollo Rural
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PESA	Programa Especial para la Seguridad Alimentaria y/o Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (en el caso mexicano)
PIB	Producto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNSA	Programas Nacionales para la Seguridad Alimentaria
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRSA	Programas Regionales para la Seguridad Alimentaria
Sagarpa	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
UNCTAD por sus siglas en inglés	Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo
UNICEF por sus siglas en inglés	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UTN-FAO	Unidad Técnica Nacional

INTRODUCCIÓN

Se puede decir que las instituciones son el centro de las políticas públicas y son las encargadas de darle forma y un rumbo definido a las mismas. En el contexto actual de globalización y de un mundo interconectado, los problemas domésticos tienen sus implicaciones internacionales, haciendo que la agenda de políticas ya no sea definida dentro de las fronteras nacionales. Entre los temas de alcance mundial en la actualidad cobran relevancia: el medio ambiente, la migración, los derechos humanos, la cooperación para el desarrollo, combate al crimen organizado y narcotráfico, la seguridad, entre otros. Bajo este contexto se encuentra que una de las principales relaciones en el sistema internacional se presenta entre el Estado y las organizaciones internacionales, las cuales han tomado gran fuerza en la formulación de políticas nacionales, convirtiéndose en un actor fundamental para el rumbo de algunas cuestiones internas.

Existe un amplio debate en torno a la incidencia de las políticas emanadas en el seno de las organizaciones internacionales, especialmente en cuestiones económicas internas debido a sus fuertes condicionamientos que son la puerta de acceso al financiamiento. Sin embargo, diversas organizaciones internacionales influyen de distintas maneras, ya sea mediante la difusión de ideas, de programas, instituciones, recomendaciones, entre otras. Aunque se trate de cuestiones económicas o sociales, el principal elemento mediante el cual se puede observar la relación entre las organizaciones internacionales y los Estados es la transferencia de políticas, que se puede presentar de manera coercitiva o voluntaria. Además, existen diversos tipos de transferencia de políticas, a saber, copia, emulación, inspiración o combinaciones. Sin embargo, independientemente del tipo de transferencia de política y del ámbito a la que vaya dirigida, es necesario ubicar a las organizaciones internacionales como un actor clave para el desarrollo de diversas políticas nacionales.

Así bien, el presente texto pretende abarcar un ámbito del debate poco explorado, analizando la forma en que las organizaciones internacionales participan en las políticas sociales de los gobiernos, centrandó el análisis en el campo de las políticas públicas para la seguridad alimentaria. Además, se puede apreciar que desde el ramo de la seguridad alimentaria los principales orientadores de la política pública son las organizaciones internacionales. Por lo tanto, la hipótesis en la cual se basará la discusión es que a diferencia de las políticas económicas, en materia de seguridad alimentaria las organizaciones internacionales no imponen sus políticas, por lo general, su participación en dicho asunto se basa en mecanismos de cooperación, permitiendo a los gobiernos un manejo autónomo en sus decisiones.

Para esto se dará un breve acercamiento a la situación actual de la Seguridad Alimentaria mundial, la cual estuvo en alerta debido a la reciente alza de los precios de los alimentos y que puso en peligro a millones de las personas más vulnerables, originando que la comunidad internacional alertará acerca de la dificultad para el logro del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM), a saber, reducir la pobreza y el hambre, y de igual manera, sus repercusiones en aquellos objetivos encaminados a la lucha contra la mortalidad infantil, la salud materna y la educación básica. Así bien, es necesario comprender la importancia de las funciones de las organizaciones internacionales y de los Gobiernos pues se requiere actuar desde diversas esferas que permitan contribuir a la seguridad alimentaria y a la lucha contra la pobreza. Además, para el contexto mexicano resulta interesante identificar las diferentes acciones que las organizaciones internacionales y el Gobierno nacional desempeñan para el combate del hambre.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés), es una de las agencias de las Organización de las Naciones Unidas (ONU) especializada en materia de seguridad alimentaria y que entre sus objetivos establece aliviar la pobreza y el hambre mediante la promoción agrícola. Como principal Programa de la FAO, se encuentra el Programa Especial

para la Seguridad Alimentaria (PESA), el cual es el marco del caso en mexicano. La importancia del estudio de este Programa radica en que emanó de un organismo internacional y fue implementado posteriormente por el Gobierno de México y, además de prestar ayuda a los gobiernos para implementar las prácticas de seguridad alimentaria, estimula la inversión en infraestructura rural, la generación de ingresos no agrícolas, la agricultura urbana y las redes de protección. Con el estudio de este caso, se espera conocer la percepción de los diferentes actores del PESA en México sobre el papel de la FAO y analizar si existió algún tipo de imposición desde el proceso de decisión hasta la actual ejecución.

Ahora bien, la pregunta que orientó el estudio fue: ¿en relación con la seguridad alimentaria las organizaciones internacionales imponen sus mandatos sobre las políticas nacionales para el combate del hambre? Para responderla se buscó indagar sobre las organizaciones internacionales, el papel de las mismas en la seguridad alimentaria y como ya se señaló, se utilizó un caso de estudio: el PESA en México. En general, se realizó una exploración bibliográfica y documental, revisando datos y diferentes fuentes de información secundarias, por ejemplo, de *International Organization*. Se destacó la información emitida por las organizaciones internacionales (ONU –básicamente: FAO, FMI, BM- CGIAR, CEPAL, FIDA-, OXFAM, OCDE, entre otros), logrando de esta manera un acercamiento al objeto de estudio.

Específicamente se exploraron textos asociados a los temas de organizaciones internacionales y seguridad alimentaria. Con respecto al primer tema, se analizaron textos basados en historia, generalidades, críticas e influencia de las organizaciones internacionales y, agendas nacionales e internacionales, entre otros. Sin embargo, dado que no existen amplios estudios acerca de la incidencia de los organismos internacionales en las políticas públicas en general, se debió realizar el marco teórico utilizando diversas cuestiones de importancia en relación con las organizaciones internacionales, política internacional y políticas públicas. Para el segundo tema, los textos utilizados se centraron en el derecho a la

alimentación, los ODM, la CMA, crisis alimentaria y sobre políticas alimentarias nacionales ya que los países tienen el deber de asegurar que toda persona tenga derecho a la alimentación, siendo los Gobiernos el actor central para responder ante esta problemática. Como se apreciará, existen muestras importantes de los Gobiernos, de la sociedad civil y de las organizaciones internacionales para respetar el derecho a la alimentación y garantizar la seguridad alimentaria.

Para el acercamiento al PESA se utilizaron documentos y datos estadísticos principalmente de la FAO y para el caso en México de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa). Asimismo, se realizó una investigación de campo conformada por cinco entrevistas, la cual se complementó posteriormente con 25 cuestionarios. Esto con el propósito de conocer la manera en la que las organizaciones internacionales, en este caso la FAO, influye en un programa nacional para la seguridad alimentaria y cuál ha sido la evolución de su papel a nivel nacional. Así se conoció de primera mano las percepciones de los diversos actores involucrados en el PESA en México con el fin de contrastarlas.

A medida que se avanzaba en la investigación, se fueron formulando nuevas preguntas: ¿la FAO interviene en todas las facetas del programa? ¿Qué requisitos mínimos exige para prestar su cooperación técnica? ¿Al convertirse en política nacional, la FAO se desvincula? ¿El programa realmente estimula la inversión en infraestructura rural?

Con el fin de resolver las anteriores preguntas y el argumento central, el texto se estructuró en cuatro capítulos. En el primer capítulo se realiza una aproximación teórica resaltando la importancia de las organizaciones internacionales como actor primordial en el proceso de políticas públicas. Para esto, en primera medida se hace un acercamiento a las organizaciones internacionales gubernamentales, haciendo énfasis en el sistema de la ONU. Posteriormente, se identifica la relación

existente entre las organizaciones internacionales gubernamentales y los Gobiernos, así como ciertas actitudes de estos actores en su interrelación, además resulta relevante el tema en torno al proceso de transferencias de políticas. En seguida, se presenta el debate acerca de la participación de las organizaciones internacionales en las políticas públicas, otorgando en primera medida un panorama sobre el amplio marco conceptual y práctico de las políticas públicas desembocando en el reconocimiento que en la actualidad éstas tienen un enfoque mundial. Asimismo, se desarrolló la discusión acerca de la incidencia de este importante actor en las políticas económicas y, pese a la escasa documentación, en las políticas sociales evidenciando como hilo conductor de las mismas los ODM. Finalmente, debido a que es probable que la fase en la que las organizaciones internacionales inciden con mayor fuerza, se examina la forma en la que la agenda internacional influye en las agendas nacionales.

En el segundo capítulo se proporciona una aproximación a la problemática y conceptualización que encierra el tema de inseguridad alimentaria, además se identifica el derecho a la alimentación como principal elemento del marco jurídico internacional, en donde es posible apreciar una diversa serie de declaraciones y convenios que demuestran el amplio compromiso de las organizaciones internacionales ante esta problemática, así como la voluntad a garantizar este derecho por parte de los Estados. Asimismo, es necesario destacar la participación de la sociedad civil, en especial, a la promoción realizada al concepto de soberanía alimentaria. Es pertinente señalar que aunque el tema tenga una amplia divulgación a nivel internacional, los actores que tienen el mayor compromiso son los Gobiernos, por tal motivo, se identifican los diversos instrumentos de políticas nacionales encaminados al combate del hambre, desde las Constituciones, leyes, programas, entre otros. En este punto resulta fundamental reconocer que para el logro de la seguridad alimentaria es necesario fomentar acciones de carácter dual, donde con acciones de corto plazo se atienda

a la población más vulnerable y con acciones de largo plazo se fomente el desarrollo rural.

En el tercer capítulo se menciona el marco de actividades y programas destinados al combate del hambre por parte de las diversas agencias de la ONU, pues no solo en el interior de las agencias especializadas para esta problemática ha existido un compromiso para el combate del hambre, además se identifican las acciones que dichas organizaciones han tenido en México, promoviendo principalmente programas enfocados al desarrollo de las capacidades. Adicionalmente, como programa eje de la FAO, se introducen los objetivos, componentes, principales actores y recursos del modelo PESA mundial con el fin de posteriormente identificar las diferencias y similitudes con el modelo implementado en México. Es relevante destacar que los países han integrado el enfoque del PESA en sus programas nacionales para la agricultura o el desarrollo rural.

Finalmente, el cuarto capítulo gira en torno al papel de la FAO en el proceso de ejecución del PESA en México. En primera medida se realiza un acercamiento al desarrollo del Programa y sus principales alcances en el país, señalándose que el principal objetivo por el cual se estableció es desarrollar las capacidades de la población rural de las zonas marginadas mediante la participación de las familias en las soluciones para lograr la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza. Adicionalmente, es pertinente destacar la creación de una serie de actores que han permitido la operación y contextualizar el modelo a la realidad del país. El gran logro en México es que es el primer país en el que se institucionaliza el PESA y que cuenta con recursos asignados por la Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). En el último apartado se identifican las percepciones de los diversos actores involucrados en relación con la función de la FAO, así como sus principales debilidades y fortalezas a lo largo del proceso en México.

PRIMER CAPITULO PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA

Debido a que el sistema político opera dentro del sistema mundial, resulta interesante estudiar el papel que desempeñan las organizaciones internacionales en la formulación de las políticas nacionales. Es necesario señalar que la mayoría de la discusión gira en torno a la incidencia de las organizaciones internacionales en las políticas económicas domésticas; no obstante, resulta pertinente analizar el papel que juegan en aquellas políticas de carácter no económico. Para dar una breve aproximación a esta temática, se abordará inicialmente un acercamiento a las organizaciones internacionales, centrando la atención en las organizaciones internacionales gubernamentales y en su mayor exponente, el sistema de la ONU. Asimismo, se pretende analizar el panorama de la relación de las organizaciones internacionales y los gobiernos, su mecanismo de influencia en las políticas públicas y la interacción entre la agenda internacional y la doméstica.

1.1 Un acercamiento a las organizaciones internacionales

La aparición de las organizaciones internacionales se dio en el siglo XIX cuando fueron formadas entre la estructura política conocida como Estado-nación. No obstante, antes de estar vinculados con las organizaciones internacionales, los Estados-nación ya contaban con relaciones diplomáticas, económicas, legales y de guerra. El sistema internacional visto como un todo consta de esos Estados-nación, las interacciones de estos, las organizaciones internacionales y las interacciones de los actores privados.

A manera de recuento histórico, tras finalizada la Segunda Guerra Mundial, las delegaciones aliadas volvieron a reunirse para establecer nuevas instituciones que reemplazaran la Liga de las Naciones –antecesora de la ONU y la cual funcionó

aproximadamente 25 años– e impedir los desastres económicos que marcaron gran parte del período entreguerras. Como fruto de estas reuniones, realizadas en su mayoría en los Estados Unidos de América, surgieron los organismos multilaterales que en las últimas décadas se han encargado de las relaciones económicas y políticas, a saber, la ONU (con su Consejo de Seguridad y demás organismos especializados), las instituciones del Bretton Woods (el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio –la ahora Organización Mundial del Comercio (OMC).

Así bien, a pesar que las organizaciones internacionales representan un segmento del marco de la política global, éstas reflejan un estado de las relaciones internacionales, de allí se desprende su diversa naturaleza y eficacia:

[...] la constitución de organizaciones internacionales está ligada a un conjunto bastante complejo de condiciones muy diversas: técnicas unas (facilidades de comunicación), políticas otras (voluntad de cooperación) y, sobre todo, ideológicas (sentimiento de pertenencia a una comunidad humana, identidad de principios jurídicos y morales) (Gerbet 1974, p.9).

Existen diversas clasificaciones de las organizaciones internacionales¹, a saber, organizaciones privadas y públicas, cooperación e integración y por último, organizaciones universales y regionales. A grandes rasgos, las organizaciones internacionales privadas están conformadas por grupos sociales pertenecientes a distintos países entre los cuales se crean asociaciones privadas vinculadas con variados campos de la actividad humana (negocios, religión, moral, vida intelectual, artística, deportiva), pero que no forman parte los Estados. En contraste, las organizaciones internacionales públicas [o gubernamentales] solo están integradas por Estados. En su mayoría, las organizaciones internacionales

¹ Es pertinente resaltar que este estudio se centrara en las organizaciones internacionales públicas (gubernamentales) FAO es uno de los principales órganos que conforma el sistema de ONU.

son organizaciones de cooperación por medio de las que se logra el establecimiento de acuerdos que tienen ventajas para los Estados interesados. A pesar de prestar diversos servicios en el plano técnico y económico, las organizaciones universales son las más difíciles de concretar debido a la disparidad del mundo contemporáneo y las desigualdades económicas; mientras que las organizaciones regionales muestran un mayor dinamismo y eficacia pues reúne países que tienen intereses comunes (Cf. Gerbet 1974, pp.49-50). Sin embargo, pese a ser un organismo regional, el estado actual de la eficacia de Organización de los Estados Americanos (OEA) encuentra grandes interrogantes en relación con los objetivos que persigue; algunos de los ejemplos actuales es su fallido intento para contener el golpe de Estado en Honduras y los posteriores conflictos internos ocasionados, asimismo, la tardía resolución al conflicto presentado entre Ecuador y Colombia, tras la operación realizada por el ejército colombiano contra un campamento de guerrillero instalado en territorio del Ecuador en 2008.

Asimismo, de una manera más general, encontramos que pueden dividirse en organizaciones internacionales gubernamentales y organizaciones internacionales no gubernamentales. Las organizaciones internacionales gubernamentales causan impactos significativos en diversos asuntos de la política global, no obstante, ha crecido la influencia de los actores no gubernamentales con ánimo y sin ánimo de lucro, es así como en 1996 una de las características de la escena mundial era la existencia de aproximadamente 300 organizaciones internacionales públicas y 5000 organizaciones internacionales privadas (Cf. Bennett 1996, p.8). Estas organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales comparten características como:

[...] Son organizaciones permanentes que siguen un conjunto de funciones constantes; el ingreso a ellas es voluntario; tienen instrumento básico de metas, estructura y métodos de operación; cuentan con representación de un órgano

consultivo y con un secretariado permanente que siga las funciones administrativas, investigativas e informativas. (Bennett 1996, p.2).

1.2 Una visión a las organizaciones internacionales gubernamentales

Como punto de partida, es necesario señalar que las organizaciones internacionales gubernamentales surgen como resultado de una serie de actos de relevancia jurídica y política, que se denominan "tratados internacionales constitutivos o fundacionales", los cuales son normas de derecho internacional que obligan entre sí a los Estados partes y frente a terceros países.

Es necesario identificar la clase de cooperación internacional a la que se hace referencia en el contexto de las organizaciones internacionales intergubernamentales. Primero que todo se debe identificar que no se trata de una integración internacional, ya que en ésta "se parte de la existencia de Estados independientes para alcanzar progresivamente la constitución de una entidad supranacional, o más exactamente supraestatal, que asume y trasciende la soberanía o independencia de los Estados preexistentes" (Calduch p.3). Tal sería el caso de la Unión Europea, donde debe existir total armonización para facilitar las transacciones y, donde los *policy-makers* deben admitir que las condiciones son dadas por parte de una entidad supranacional, a pesar de mantenerse un estatus al nivel nacional. Por el contrario, la mayoría de las organizaciones internacionales gubernamentales nacen de procesos agregativos. En la agregación internacional "la cooperación entre los Estados se fundamenta en su soberanía, pero al mismo tiempo contribuye a garantizarla, e incluso a reforzarla, sin dar origen a nuevos actores supranacionales" (Calduch p.3).

Los conceptos básicos y prácticos fundamentales de las organizaciones internacionales gubernamentales modernas envuelven diplomacia, tratados, conferencias, reglas de guerra, la regulación del uso de la fuerza, solución pacífica

de las disputas, el desarrollo del derecho internacional, comercio internacional, cooperación económica internacional, cooperación social internacional, relaciones culturales, viajes por el mundo, comunicaciones globales, cosmopolitismo, universalismo, movimientos de paz, la formación de ligas y federaciones, administración internacional, seguridad colectiva y movimientos para un gobierno mundial (Cf. Bennett 1996, p.9).

Actualmente, todo país cuenta con las posibilidades de pertenecer a la organización internacional, cualquiera que sea su importancia, régimen político o grado de evolución. En estas condiciones, los países pequeños tienen enorme interés en expresar una adhesión que robustezca su propia situación. Los países grandes, por el contrario, solo ganan en obligaciones, a menos que dispongan de derechos particulares (veto) o que utilicen una "clientela" de pequeños Estados. (Cf. Gerbet 1974, p.42)

1.3 Relación entre organizaciones internacionales gubernamentales y gobierno

Existe un amplio abanico de discusiones respecto a la incidencia de las organizaciones internacionales sobre los Estados, por lo tanto, como punto de partida cabe señalar que los países pueden manejar cierta actitud respecto a las organizaciones internacionales según sus características. Por ejemplo, las democracias occidentales presentan una actitud favorable a las organizaciones internacionales y aceptan participar en el juego de la democracia internacional, todos consideran que la cooperación internacional es indispensable para el bien comunitario. Por su lado, los países en vía de desarrollo encuentran en las organizaciones internacionales una ocasión para expresarse y con las que cuentan para la obtención de sus recursos capitales y técnicos. Dada su débil capacidad económica y el carácter básico de sus administraciones nacionales, estos países participan en muy modesta medida en la labor y actividad técnica de

las organizaciones, pero tratan de obtener de ellas al máximo de ventajas políticas y financieras.

El estudio de las organizaciones internacionales dentro el sistema político nacional deriva varias paradojas. Bennett (1996) señala que una de las paradojas más básicas es la insistencia acerca del Estado soberano, supremo e independiente, en un mundo interdependiente y contraído. Cada Estado declara su derecho a determinar su propio curso de acción considerando el efecto sobre otros Estados y, al mismo tiempo, ha incrementado rápidamente la dependencia de las acciones de otros Estados en áreas vitales de interés mutuo tales como el comercio, comunicaciones, desarrollo económico y paz mundial. La interdependencia puede tener efectos negativos o positivos ya sea por la cooperación o por los conflictos. Rescatando la definición de interdependencia dada por Morgan se tiene que: "la interdependencia existe cuando cambios en una nación produce cambios significantes en una u otras naciones o donde los efectos de las acciones de un gobierno están determinadas parcialmente por lo que otros gobiernos hacen" (Cit. Bennett 1996, p.18).

Estrechamente relacionada con la paradoja del poder soberano de los Estados en un mundo interdependiente, se encuentra el conflicto entre intereses nacionales convergentes y divergentes. Cada Estado puede tratar de mejorar parcialmente su poder propio, prestigio y prosperidad económica buscando obtener ventajas a expensas de otros Estados, o también se pueden hallar ventajas mutuas con otros Estados mediante el establecimiento de acuerdos para cooperar por un beneficio supuesto o real para todas las partes. La interdependencia y los intereses nacionales convergentes pueden llevar a acciones de cooperación, las cuales pueden tener lugar dentro y fuera de organizaciones internacionales, tales como la ONU. Por otro lado, los intereses nacionales divergentes y el énfasis acerca del Estado soberano y supremo pueden llevar a conflictos entre Estados (Cf. Bennett 1996, p.5).

La última paradoja que identifica, consiste en la separación de los intereses internacionales y domésticos, pues la línea entre los problemas internacionales y nacionales empieza a hacerse borrosa gracias a los avances alcanzados en diferentes áreas, es así como en la actualidad los eventos internos tienen sus implicaciones internacionales ya que “los conflictos locales corren siempre el riesgo de extenderse, pues hoy todos los problemas tienen importancia mundial. Nuevos problemas se están originando en proporciones globales y se les debe responder, por lo tanto, con un trato global”. Entre estos problemas se encuentran la población y su constante crecimiento, el suministro de alimentos, el suministro de energía, la pobreza, los controles ambientales, el espacio exterior, los mares y océanos, y el aseguramiento contra la destrucción humana.

Una de las formas en las que se puede explicar la relación de los organismos internacionales y los gobiernos es mediante el proceso de transferencia de políticas (*policy transfer*). Según Dolowitz y March (2000) al hablar de transferencia de políticas, se está haciendo referencia “al proceso por el cual el conocimiento de políticas, acuerdos administrativos, las instituciones e ideas en un sistema político (pasado o presente) se utiliza para el desarrollo de políticas, acuerdos administrativos, instituciones e ideas en otro sistema político” (ibíd., p.5). Existe una variedad muy amplia de objetos de transferencia, incluyendo: objetivos, estructura y contenido e instrumentos de la política; las técnicas administrativas, instituciones, ideología, las actitudes, los conceptos y lecciones negativas (Cf. Dolowitz y March 2000, James y Lodge 2003). La transferencia puede ser mediante “adopción voluntaria” o puede ser una “transferencia coercitiva”². Se identifican cuatro grados de transferencia: copiar, implica directa y completa

² Cuando un programa puede ser establecido y controlado por el Gobierno independientemente de actores e instituciones externas, las políticas probablemente sean transferidas en forma voluntaria que aquellas que dependen de organizaciones externas, particularmente organizaciones internacionales económicas, con las que se relaciona un modo de transferencia coercitivo (Cf. Dolowitz y March 2000, p.16).

transferencia; la emulación, involucra la transferencia de las ideas detrás de la política o programa; combinaciones, que incluyen mezclas de políticas diferentes, y la inspiración, donde la política en otra jurisdicción puede inspirar un cambio de política, pero el resultado final no sintetiza el original (Cf. Dolowitz y March 2000, p.13).

Los *policy-makers* pueden transferir políticas desde los ámbitos internacional, transnacional, nacional, regional y local. De esta manera, los principales actores políticos involucrados en el proceso de transferencia de políticas son “los funcionarios electos, partidos políticos, los burócratas/los funcionarios públicos, grupos de presión, los empresarios y expertos políticos, empresas transnacionales, *think tanks*, instituciones supranacionales gubernamentales y no gubernamentales y consultores” (Dolowitz y March 2000, p.10). Sin embargo, Evans y Davies (1999) señalan que la mayoría de las transferencias de políticas que se destacan son las que ocurren entre organizaciones a nivel internacional o transnacional (ibíd., p.368), las cuales generalmente se presentan de manera vertical con los Estados. Bajo esta línea

[...] Las organizaciones internacionales tales como la OCDE, G-7, el FMI y la ONU y sus diversas agencias, están incrementando su papel en la difusión de ideas, programas e instituciones de todo el mundo. Estas organizaciones influyen en los *policy-makers* nacionales directamente, mediante sus políticas y condiciones de préstamos, e indirectamente, por medio de la información y la difusión de sus políticas en sus conferencias e informes (Dolowitz y March 2000, p.11).

Por lo tanto, la transferencia de políticas se realiza en un contexto multi-organizacional, donde las redes se convierten en un elemento indispensable. Stone (2003) identifica dichas redes como “redes mundiales de políticas públicas”, las cuales son integradas por Organizaciones de la Sociedad Civil, Gobiernos y actores internacionales, considerándolas útiles en algunas áreas temáticas.

De la misma forma en la que anteriormente se identificó a partir de un grupo de países algunas actitudes de éstos hacia las organizaciones internacionales, se puede apreciar ciertas maneras de interacción de las organizaciones internacionales, probablemente según su función, con los países. Sin embargo, la mayoría de estudios presentan dicha relación en el plano económico.

Según Ugarteche (2009) en el seno del FMI se reúnen dos grupos de países: los siete ricos y los demás. Lo anterior queda evidenciado en que el Fondo enfrenta con sus políticas de ajuste fiscal y cambiario a la economía de Estados Unidos de manera y tono diferentes a como lo hace con los demás países miembros. Adicional a esto, el Tesoro estadounidense ignora las recomendaciones de dicha institución, lo que reduce al FMI a ser tomado como una herramienta de política exterior estadounidense pero sin peso al interior del Gobierno (Cf. *ibíd.*, pp.49-72). Asimismo, es probable que las organizaciones internacionales hagan uso de la experiencia técnica y las redes políticas para influir en las políticas sociales nacionales en países donde el personal burocrático no está entrenado lo suficiente o bien, carece de las habilidades necesarias para formular una política de manera independiente.

Ahora bien, considero necesario analizar la concepción de la gobernanza, entendida ésta como "el proceso o conjunto de acciones mediante el cual el gobierno dirige o conduce a la sociedad [...] y mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección" (Aguilar 2006, p.90). La gobernanza incluye la gobernabilidad, dos líneas de respuesta a los problemas de eficacia directiva de los gobiernos. En términos generales, la "gobernabilidad denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno dirija a su sociedad" (Aguilar 2010, p.23), además "da por hecho que la sociedad económica y civil puede ser sólo objeto y destinatario del gobierno y

de la administración pública, pero de ningún modo sujeto” (ibíd., p.28). Por su parte, el supuesto básico de la gobernanza es “la noción de que en las actuales condiciones sociales *el gobierno es un agente de la dirección necesario pero insuficiente*”, y que para alcanzar el desarrollo promueve un equilibrio entre el estado, la sociedad civil y la economía.

Pese a que las instituciones internacionales pueden influir en la forma de gobernar de los Estados ya sea por su influencia, obligatoriedad, condicionamientos, entre otras, éstas comparten considerar la gobernanza como una condición necesaria para el desarrollo³:

El Banco Mundial (BM) entiende a la buena gobernanza como la capacidad del gobierno para diseñar, formular e implementar sus políticas y para cumplir sus funciones. Por su lado, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define la gobernanza como el proceso mediante el cual los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a las necesidades de la sociedad empleando al gobierno como un instrumento; se trata de un proceso permanente de ajuste entre sus intereses diversos o en conflicto y de impulso a acciones de cooperación. De manera similar, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), señala que la gobernación contemporánea consiste en el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligación y concilian sus diferencias. Así bien, el PNUD identifica tres instancias importantes de gobernación para lograr el desarrollo humano sustentable: el Estado, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.

³ Ver Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, 2006. pp. 128-129.

1.4 Organizaciones internacionales en las políticas públicas

Por medio de las políticas públicas se busca solucionar problemas de carácter público, tomando la decisión que tiene el menor costo y el mayor beneficio, esto se consigue por medio del uso del cálculo racional individualista. Las políticas públicas conforman un campo que suele definirse por áreas o sectores de políticas públicas, entre los cuales se encuentran: salud, transporte, educación, medioambiente, política social, vivienda, política económica, temas raciales, planeación urbana (Cf. Parsons 2007, p.65).

Las políticas públicas pueden tener ciertas características, destacándose “estabilidad, adaptabilidad, coherencia, la posibilidad de ser implementadas en forma efectiva, la orientación al interés público y la eficiencia” (BID 2006, p.278). Asimismo, Meny y Thøening (1992) afirman que las políticas públicas se caracterizan por tener un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción⁴ y una competencia social (Cf. ibíd., pp.90-91). La presencia de dichas características en las políticas públicas depende de la forma en que interactúan los actores en el proceso de formulación de políticas.

El proceso de formulación de políticas bajo sistemas democráticos debe cumplir el requisito de representatividad y efectividad, y permite la participación de diversos actores⁵, por ello es necesario establecer la función de estos y su alcance en las decisiones de política. Así bien, los procesos para la resolución de los problemas públicos se definen “a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la

⁴ Debido a la legitimidad de la autoridad legal.

⁵ Líderes de los grupos de interés, expertos, académicos, las agrupaciones de trabajadores, los periodistas y líderes de la opinión pública, funcionarios de gobierno de unidades subordinadas, funcionarios de gobiernos extranjeros, entre otros (Cf. Lindblom 1991, p.58)

sociedad” (Canto 2002, p.6). Por lo tanto, cuando se habla de “Política Pública” también se hace referencia a

[...] “procesos”, “decisiones”, “resultados” [...] pero sin que ello excluya conflictos de intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes baremos y perspectivas evaluadoras. Estamos ante un panorama lleno de “poderes” en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones y cursos de acción específicos. (Meny y Thoening 1992, p.90)

Parsons (2007) identifica seis enfoques principales para explicar el contexto político en la formulación de las políticas públicas: los enfoques “por etapas”, conciben la formulación de políticas como un proceso compuesto por una serie de pasos o secuencias; los enfoques pluralistas-elitistas, se concentran en el poder y su distribución entre los grupos y élites; los enfoques neomarxistas, se preocupan por la aplicación de las ideas de Marx a la explicación de la formulación de políticas públicas en la sociedad capitalista; los enfoques subsistémicos, analizan la formulación de políticas públicas en función de nuevas imágenes, como “redes”, “comunidades” y “subsistemas”; el enfoque del discurso de políticas públicas, estudia el uso del lenguaje y la comunicación; y el enfoque institucionalista (Cf. *ibid.*, pp.73-74). No obstante, la base del análisis continúa siendo el enfoque por etapas, debido a que proporciona una estructura racional. Por ejemplo, de una manera general se encuentra que Canto (2002) define las etapas en el análisis de políticas públicas en agenda, análisis, decisión, implementación y evaluación (*ibid.*, p.6).

Las políticas públicas tienen lugar en el sistema mundial, ya no solo en los sistemas políticos nacionales, por tal motivo, es pertinente realizar un breve acercamiento a las características de la política mundial. McGrew y Lewis (1992)

plantean cinco características distintivas de la política mundial (Cit. Parsons 2007, pp.263-264):

1. *Complejidad y diversidad*, de las instituciones y de las organizaciones, así como de los temas de la agenda internacional. En la actualidad, hay temas en la agenda política nacional que están vinculados a cuestiones internacionales. Estas nuevas relaciones están acompañadas de una creciente regionalización y cooperación transnacional.
2. *Intenso patrón de interacción de los Estados-nación*, la cual acusa un nivel más alto y un alcance más amplio.
3. *Permeabilidad del Estado-nación*, los vínculos estructurales entre lo interno y lo externo implican que la agenda nacional sea más receptiva a lo que sucede en otros países, lo que a su vez significa que el Estado-nación tiene menos control de la agenda.
4. *Cambios rápidos y en cascada*, los cambios tienen la capacidad de “derramarse” impredeciblemente y contagiar otros temas y problemas.
5. *Fragilidad del orden y de la gobernanza*, identificando que el orden internacional es menos sólido y más frágil que los regímenes políticos de los Estados-nación. El cumplimiento con los compromisos internacionales y la capacidad de los organismos internacionales de hacer cumplir sus decisiones varía considerablemente en función de los temas. La agenda de las políticas públicas puede ser mundial, pero la toma de decisiones y la implementación siguen arraigadas en el ámbito de lo nacional.

Rochester (1990) argumenta que en dado caso que se carezca de un gobierno central, el sistema internacional aparentemente no cuenta con el aparato –un gobierno o su equivalente funcional– necesario para la realización de las diferentes rutinas políticas e intelectuales asociadas con la formación y la realización de las políticas públicas de interés para comunidad internacional en su conjunto. Se requiere la orientación del aparato gubernamental por medio del cual el proceso político se puede producir en sus diversas etapas.

Así bien, debido a que "la formulación de las políticas públicas no es un proceso aislado de las presiones e influencias globales" (Parsons 2007, p.119), considero fundamental analizar el proceso de participación de las organizaciones internacionales, pues como lo afirma Tigau (2009), la principal conexión de actores en el sistema internacional se presenta entre el Estado y las organizaciones internacionales (Cf. *ibid.* p.50).

1.4.1 Participación en las políticas económicas

El debate más amplio en cuanto a la participación de las organizaciones internacionales en las políticas públicas ha girado en torno a su incidencia en las cuestiones económicas nacionales, debido a que los organismos internacionales multilaterales se han ubicado como agentes influyentes en el desarrollo de las estrategias económicas de los Estados.

La diferencia entre las instituciones financieras multilaterales y otras instituciones multilaterales –como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés) o la OMC –es que en situaciones de vulnerabilidad y crisis, las opiniones y recomendaciones de organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el BM con respecto a las perspectivas de la economía y la política son las más acatadas debido a la necesidad de lograr su aval. Sin embargo, la retórica oficial de estas instituciones, es que "las relaciones con los gobiernos prestatarios son apolíticas, consensuales y no intervencionistas: los gobiernos diseñan los programas según sus propias necesidades; si concuerdan también con los criterios del Fondo y del Banco, entonces recibirán financiamiento" (Kahler 1991, p.180).

Stiglitz (2002) comenta que el FMI surgió de la creencia en la necesidad de una acción colectiva a nivel global para lograr la estabilidad económica, igual que la

ONU surgió de la creencia en la necesidad de una acción colectiva a nivel global para lograr estabilidad política. Como ya se mencionó anteriormente, aunque el FMI acredita que nunca dicta sino que negocia las condiciones de cualquier préstamo con el país prestatario, la negociación no deja de presentarse bajo términos desiguales en las que todo el poder está en manos del FMI, básicamente debido a que los países que buscan su financiación la necesitan con urgencia.

Por tal motivo, los países deben usar eficazmente sus diversas capacidades en los procesos de negociación, especialmente en las de carácter multilateral, pues en ellas juegan un papel especial los poderes estratégicos y normativos. El primero, depende de la disponibilidad de coaliciones entre socios, el segundo, se refiere a la forma en la que se entiende lo que constituye un trato justo y cómo se debe distribuir los recursos (Cf. Tigau 2009, p.99). Por ejemplo, en países en donde no existan niveles significativos de capacidad tecnocrática y burocrática, la negociación "se torna mucho más compleja y difícil, requerirá diferentes funciones de los actores, más recursos, una marcha más lenta y secuencias de políticas más cautelosas" (Callagy 1991, p.155).

El cambio más fuerte de estas instituciones tuvo lugar en los años ochenta, la era en la que Ronald Reagan y Margaret Thatcher predicaron la ideología del libre mercado en los Estados Unidos y el Reino Unido y ambas instituciones terminaron siendo dirigidas por la voluntad colectiva del G-7:

En los problemas del FMI y las demás instituciones económicas internacionales subyace un problema de Gobierno: quién decide qué hacen. Las instituciones están dominadas no sólo por los países más ricos sino también por los intereses comerciales y financieros de esos países, lo que naturalmente se refleja en las políticas de dichas entidades [...] Tenemos un sistema que cabría denominar *Gobierno global sin Estado global*, en el cual un puñado de instituciones –el BM, el FMI, la OMC– y unos pocos participantes –los ministros de Finanzas, Economía y Comercio, estrechamente vinculados a algunos intereses financieros y

comerciales— controlan el escenario, pero muchos de los afectados por sus decisiones no tienen casi voz (Cf. Stiglitz 2002, pp.44-47).

Por su parte, la posición del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas es que los impactos que la globalización ha causado sobre los Estados nacionales han llevado a redimensionar sus alcances y poderes. Es así como “la globalización no ha debilitado a los Estados que siguen siendo los actores clave en la arena política interna e internacional” (Aguilar 2006, p.130). Sin embargo, tal papel de los Estados se ha transformado, pues “dejan de ser los proveedores universales para convertirse en catalizadores, habilitadores, protectores, orientadores, negociadores, mediadores y constructores de consensos” (ibíd.). En conclusión, el Estado es el vínculo entre los diversos actores de la arena política, social, cultural y geográfica. Así bien, es necesario tener presente que en cierta medida la responsabilidad de darle forma al sistema mundial está más en manos de los gobiernos nacionales que en las instituciones internacionales, debido a que éstas últimas, como ya se mencionó, están conducidas por las autoridades nacionales de sus países miembros donde algunos tienen más poder que otros.

Biersteker (1990) realiza un estudio interesante bajo esta discusión. Su análisis parte definiendo seis diferentes formas de intervención económica estatal para posteriormente analizar el peso de la incidencia de las organizaciones internacionales gubernamentales, a saber, BM y FMI.⁶ Las seis formas de intervención económica estatal son: influencia, regulación, mediación, distribución, producción y planeación. Cada Estado interviene en su economía y en casi en toda forma de intervención nombradas anteriormente, sin embargo, existen diferencias significativas en el grado de intervención.

⁶ Ver Biersteker, *Reducing the Role of the State in the Economy [...]*, 1990.

Por lo general se argumenta que las medidas de estabilización a corto plazo (devaluación y ajuste de la tasa de cambio, medidas anti-inflacionarias y de manejo de la demanda, restablecimiento de los mecanismos de mercado y privatización), los programas de ajuste estructural, la tendencia a la liberalización y las reformas económicas, ocasionan una reducción del papel del Estado en la economía, así bien, las reformas políticas sugeridas por el FMI y el BM tienen un punto de acuerdo: la necesidad de reducir o cortar el papel del Estado en la economía. En ciertos casos “este es el objetivo inmediato de la condicionalidad del FMI y algunas veces es tomado como un *proxy* o indicador del propósito nacional o de la «voluntad» política como evidencia de lo que se debe hacer con el fin de obtener la aprobación internacional” (Biersteker 1990, p.478).

Sin embargo, mediante los tres papeles que se le asignan al gobierno señalados por Adam Smith, a saber: la obligación de dirigir las actividades de los particulares y llevarlas hacia las que más convengan al interés de la sociedad, la obligación de establecer una exacta administración de la justicia (este papel incluye la adopción de las reglas del juego económico y social que siguen los ciudadanos en una sociedad libre) y la obligación de realizar y conservar determinadas obras e instituciones públicas, y el cuarto deber identificado por Friedman (1980): “proteger a los miembros de la comunidad que no se pueden considerar como individuos «responsables»”(ibíd., p.54), es posible identificar que, aunque se pretenda reducir el papel del Estado en algunos sectores de la economía, éste continuará desempeñando un papel clave. Por ejemplo, en la intervención que realizan en el mercado de cambios internacionales, pues “los tipos de cambio exteriores reflejan las políticas económicas internas” (ibíd., p.76).

Los programas para balancear, estabilizar y ajustar tienden a incrementar o por lo menos a mantener el grado de intervención estatal para influenciar en la macroeconomía; el Estado intenta regular la economía o bien tendiendo a reducir o redirigiendo en apoyo de las inversiones del sector privado. Los esfuerzos de

privatizar la economía tiene efectos inmediatos en las funciones regulatorias del Estado. Así bien, los programas de estabilización y de ajuste no son realmente diseñados para reducir los esfuerzos del Estado de mediar los conflictos entre capital y trabajo. Estos programas asumen que el Estado continuará jugando un papel activo en facilitar una mayor cooperación:

En resumen, los programas de estabilización y ajuste estructurales asociados con el Banco y el Fondo no aparecen para formar un blanco de ataque en la intervención estatal en la economía. De hecho, si se implementaran totalmente, es probable que facilitarían una mayor continuación o extensión de algunas formas de la intervención estatal (especialmente las de influenciar y mediar), una redirección de otras formas (más notables las de regulación, mediación y distribución) y una mayor reducción solo en un área (producción) (Biersteker 1990, p.488).

Por lo tanto, aunque la liberación económica pareciera exigir un Estado disminuido y menos intervencionista, cada vez es más evidente que “el reanudado y sostenible crecimiento requiere también unas acrecentadas capacidades estatales: no tanto un Estado mucho menos poderoso, como uno que desempeña diferentes papeles y haga esto con más eficacia” (Nelson 1991, p.12).

No obstante, una de las críticas más fuertes en América Latina a las anteriores organizaciones económicas internacionales tiene que ver con el llamado “Consenso de Washington”, el cual se instauró tras el agotamiento de los modelos de desarrollo y le otorgó hegemonía a la agenda neoliberal en la región, presentándose su aplicación casi de forma paralela a la ola de democratización presentada en la región. Las 10 medidas⁷ que se condensan en el “Consenso de Washington” consisten en políticas de estabilización fiscales y monetarias ortodoxas. Las principales políticas aplicadas fueron: apertura comercial,

⁷ Disciplina fiscal, prioridades del gasto público, reforma fiscal, liberalización financiera, tasas de cambio, liberalización comercial, inversión extranjera directa, privatización, desregulación, derechos de propiedad.

liberalización de los mercados financieros, y privatizaciones –con el fin de reducir la dimensión y el papel del Estado–.

Aunque se logró en ciertos casos la estabilización económica se ignoró los altos costes sociales (Salvador, Costa Rica, Colombia), por esto considero indispensable la idea que “las reformas económicas[...] deben ser económicamente eficaces y políticamente viables” (Bresser Pereira 1995, p.27). De hecho, en palabras de Stiglitz (2002) “[...] los países que más se han beneficiado han sido los que se hicieron cargo de su propio destino y reconocieron el papel que puede cumplir el Estado en el desarrollo, sin confiar en la noción de un mercado autorregulado que resuelve sus propios problemas” (ibíd., p.309). Su conclusión al respecto es que la autonomía estatal es fundamental para crear cierta independencia ante la influencia de tales instituciones y así generar un marco de maniobra ante crisis y nuevos retos económicos.

Por lo tanto, quizá lo primordial consiste en encontrar el papel apropiado del Estado, en este sentido considero interesante rescatar la opinión de Stiglitz y de Kliksberg, la cual comparto ampliamente. Estos dos autores creen que los Estados fuertes y activos son pertinentes en el actual contexto de globalización y de las nuevas demandas de la ciudadanía. Como el mismo Stiglitz nos lo indica, el mercado tiene imperfecciones que deben obligar al Estado a actuar para corregirlas o evitar en lo posible las consecuencias de ellas. En este sentido, en momentos de estabilidad se le pide al Estado apartarse de las mecánicas propias del mercado financiero y en momentos de crisis se le pide actuar. De esta manera, Stiglitz (2002) defiende una visión equilibrada del papel del Estado, que sea capaz de reconocer las limitaciones y fallos de los mercados y las fallas propias, pero “que conciba a ambos actuando conjuntamente, como socios, siendo la naturaleza precisa de dicha asociación algo diferente según los países, dependiendo de los estadios de su desarrollo tanto político como económico” (ibíd., p.275).

Estas opiniones de Stiglitz sobre el Estado encuentran eco en el trabajo de Kliksberg y su propuesta de crear un “Estado inteligente”, es decir, equitativo, administrativamente eficiente y participativo.

John Williamson reconoce que las consecuencias han sido frustrantes, en términos generales, en lo referente al crecimiento, empleo y reducción de la pobreza, le atribuye la responsabilidad del fracaso a los países y no al FMI⁸:

[...] El fracaso no procede de las políticas recomendadas sino: 1) de algunos países que las adoptaron como una ideología; 2) de que hubo crisis muy duras, como la mexicana o la argentina, y no se dispuso de previsiones acerca de cómo evitar las crisis y 3) las reformas propuestas despreciaron alguna reforma imprescindible como la del mercado de trabajo y dejaron de considerar otras como la generación de una institucionalidad que asegurara que los superávits de los buenos tiempos sirvieran para compensar los déficits de los malos (Cf. Prats 2005, pp.84-85).

Sin embargo, considero que las organizaciones internacionales deben facilitar mecanismos de análisis y evaluación sobre los efectos que las medidas que recomiendan puedan tener en el campo social, especialmente cuando la población vulnerable puede verse en riesgo.

Tras la crisis de la deuda de la década de los ochenta, la presión ejercida sobre las instituciones del Bretton Woods por parte de los gobiernos pobres ha sido fuerte, con el objetivo de “que sean rediseñados los programas de estabilización y cambio estructural, para evitar perjudicar a los pobres” (Nelson 1991, p.127).

⁸ Esta es la posición adoptada por varios funcionarios de las instituciones multilaterales y expertos en el tema. Por ejemplo, Mateos y Lagos (2004) afirma que en relación con la crisis de Argentina, el Fondo no fue el responsable puesto que era uno de los tantos actores involucrados. (Cit. Ugarteche 2009, p.46). Caso similar ocurre en el BM, puesto que “la responsabilidad frente a sus fracasos como autor intelectual de las reformas no es asumida, sino trasladada a los operadores de las reformas en los gobiernos” (ibíd., p.60).

Actualmente prevalece una actitud de revisionismo por parte de las organizaciones multilaterales acerca de los alcances y la vigencia del “Consenso de Washington” y, especialmente, sobre la aplicación práctica de sus recomendaciones. La mayoría de las reformas llevadas a cabo por el FMI van encaminadas a dar respuesta sobre los cuestionamientos de su legitimidad política:

[...] Los elementos de las reformas que atañen al gobierno consisten en otorgar más influencia a las regiones dinámicas y en rápido crecimiento y menos a los anteriores países dominantes, adoptar procedimientos más abiertos y transparentes para seleccionar sus propios directivos. Además, el FMI ha revisado sus directrices de condicionalidad con el fin de que su relación con los países miembros que más dependen de él se base sobre todo en la cooperación que en la imposición de criterios (Cf. Boughton y Bradford 2007, p.14).

1.4.2 Participación en las políticas sociales

Aunque no existe una evidencia tan fuerte como en la incidencia en las políticas económicas, encontramos que la influencia de éstas sobre las políticas sociales se puede dar mediante recompensas o castigos financieros o mediante la transferencia de políticas, ampliando lo anterior⁹:

Las organizaciones internacionales podrían ofrecer préstamos como recompensa para apoyar determinados tipos de reformas sociales y proporcionar financiación para estudios técnicos o pilotos, con lo cual aumenta la probabilidad de que la reforma deseada por éstas se produzca. Asimismo, tratan de influir en los resultados de las políticas nacionales mediante la definición de la agenda de política internacional estableciendo normas informales, estándares formales o convenios para persuadir a los países a ratificar o aprobar formalmente sus disposiciones, legitimando de esta forma ciertos principios políticos.

⁹ Ver Dion, *International organizations and social insurance in Mexico*. 2007. pp.1-3.

Adicionalmente, las organizaciones internacionales pueden influir en los resultados de las políticas sociales nacionales difundiendo modelos políticos, promocionando las historias de éxito de sus políticas preferentes por medio de la financiación de conferencias y talleres en torno a cuestiones políticas e invitando a los políticos y burócratas de los países que tratan de influir. También pueden proveer experiencia política o herramientas que posibilite a los países considerar un rango más vasto de opciones políticas y así generar una mayor discusión política.

Por otro lado, desde hace una década existe un hilo conductor de la orientación de las políticas públicas en el ámbito social, el logro de los ODM, los cuales representan un enfoque amplio y multisectorial en la lucha contra la pobreza mundial, al integrar los objetivos de igualdad de género, educación universal, salud, sostenibilidad ambiental, entre otros. En suma, se tienen “ocho objetivos, 18 metas y 48 indicadores” (CEPAL 2005, p.2), con los cuales las organizaciones internacionales retoman una visión integral de desarrollo, abogando por una universalización de los derechos (civiles y políticos y, económicos, sociales y culturales) y cambiando el enfoque, pues ahora el sistema económico debe estar subordinado a los objetivos sociales. Cada institución de acuerdo con su especialización técnica influye en los países promoviendo diferentes políticas, pero finalmente basándose en la consecución de los ODM. A manera de ejemplo:

El PNUD promueve en los países políticas en favor de los pobres en la búsqueda del desarrollo humano, entendido éste como “el proceso del aumento de las opciones de las personas y el fomento de las libertades y capacidades humanas (todo lo que las personas pueden ser y hacer), permitiéndoles vivir una vida larga y saludable, tener acceso a los conocimientos y a un nivel de vida digno, y participar en las comunidades y en las decisiones que afecten sus vidas” (PNUD 2009, p.4).

La CEPAL recomienda un conjunto de políticas para América Latina por medio de su llamado al establecimiento de un nuevo pacto social y fiscal, el cual para ser económicamente viable debe buscar medidas para acelerar el crecimiento, aplicándose una disciplina fiscal previsiva que permita ahorrar en épocas de auge y estar preparados para afrontar las crisis, mediante un manejo adecuado de las finanzas públicas que garantice desde el Estado el acceso y usufructo de los derechos y de las prestaciones esenciales universales y de calidad. Con este pacto se pretende, entre otros, definir un nivel mínimo de bienestar para satisfacer los requerimientos básicos de la sociedad, compatibilizar la equidad social con el crecimiento económico, revertir la lógica procíclica según la cual se disminuyen los recursos financieros justo cuando crecen en la sociedad las necesidades y vulnerabilidades, favorecer el desarrollo mediante el mejoramiento de la estructura de oportunidades, incorporar a los beneficios de la política social a la clase media, extender a los sectores excluidos el acceso a la acumulación de activos y, crear y fortalecer mecanismos de participación social y de rendición de cuentas.

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹⁰ maneja como idea principal que es posible superar la pobreza mediante la promoción al empleo, mediante su papel para el logro del desarrollo económico y el progreso en general. Entre los principales objetivos de esta organización se encuentran: promover y cumplir las normas y principios de los derechos fundamentales en el trabajo, generar oportunidades para el acceso a empleos e ingresos dignos, fortalecer el diálogo social y ampliar la cobertura y la eficiencia de la protección social pues tan solo 20% de la población mundial cuenta con un mecanismo adecuado de la misma. Esta organización tiene una función de cooperación técnica y normativa la cual se expresa por medio de convenios (sujetos a ratificación por los Estados) o recomendaciones (no son vinculantes), con el fin de orientar la política y las acciones nacionales que inciden en las condiciones y prácticas de trabajo, así

¹⁰ Ver <http://www.ilo.org>

bien, “al ser normativa no tiene la capacidad de influir, ojalá tuviéramos ese poder de influencia. Sin embargo, las decisiones son tomadas por consenso”¹¹.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ayuda a elaborar políticas y planes nacionales encaminados a cumplir los ODM relacionados con la salud. Las “actividades incluyen el establecimiento de directrices sobre prevención y tratamiento, y otras normas y patrones de alcance mundial; [además se proporciona] ayuda técnica a los países para que las pongan en práctica” (OMS 2010, p.4). Entre las actividades que ha realizado la Organización para el logro de los Objetivos se destacan: se aumentó el acceso a medicamentos y productos inocuos, eficaces y de buena calidad para el tratamiento del VIH, la tuberculosis, el paludismo y para la salud reproductiva; se dieron avances en campañas de vacunación en los niños y se pretende avanzar aún más en aquellas contra el sarampión y otras enfermedades, además introducir nuevas vacunas; ha recomendado evaluar el crecimiento de los niños con un patrón mundial con el fin de reconocer casos de nutrición y lograr una intervención temprana; entre otras. A modo de un pequeño paréntesis, vale la pena señalar que la OMS ha enfrentado fuertes críticas¹² acerca de su gestión frente a la pandemia de la conocida gripa AH1N1, pues se cree que se careció de parcialidad y transparencia al exagerar el alcance de la amenaza¹³ gracias a la influencia de los laboratorios farmacéuticos, originando que sus países miembros comprometieran altas cantidades de recursos en la compra de vacunas y antivirales.

En organizaciones multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹⁴, principal fuente de financiamiento para un desarrollo sostenible en los

¹¹ Entrevista personal con Teresa Román, Responsable Centro de Información, OIT-México, Ciudad de México, agosto 4 de 2010.

¹² Uno de sus mayores críticos es la Comisión de Salud del Parlamento del Consejo de Europa.

¹³ La OMS publicó un informe en abril de 2010, en el cual se contabilizó 17 mil 798 fallecimientos, lo cual muestra que la pandemia fue menos agresiva a lo esperado.

¹⁴ Ver <http://www.iadb.org>

ámbitos social, económico e institucional en América Latina y el Caribe, una de las áreas prioritarias que enfrenta es la reducción de la pobreza para lo cual invierte en programas y actividades que amplíen las oportunidades económicas para la población de bajos ingresos atrayendo la participación del sector privado en proyectos sociales y en pro del desarrollo, adicionalmente, busca ampliar las redes de protección social. En materia de educación e innovación, promueve políticas y programas sociales eficaces y respalda el desarrollo de la ciencia y tecnología.

En cuanto a la función del BM para la consecución de los ODM se centra en dos principios fundamentales: crear un clima favorable para la inversión, el empleo y el crecimiento sostenible, e invertir en las personas pobres y potenciar su capacidad para participar en el desarrollo (Cf. BM 2001, pp.2-3). Asimismo, el Banco apoya a los países en la forma de financiamiento, garantías, estudios analíticos y de asesoría, alivio de la deuda, iniciativas para el fortalecimiento de la capacidad y actividades de seguimiento y promoción a nivel mundial.

Según la OMC, para alcanzar los ODM las economías desarrolladas tendrán que “crecer siete por ciento anualmente hasta el 2015” (Tigau 2009, p.116). Adicionalmente, en noviembre de 2001 en el marco de la Reunión de Doha de la OMC, se estableció que “el comercio global iba a utilizarse para reducir la pobreza (ibíd.).

Por su parte la FAO aporta al logro de los ODM de diversas formas. Para el primer objetivo (erradicar la pobreza extrema y el hambre) utiliza un enfoque de doble vía, a saber, incrementando la productividad agrícola y promoviendo mejores prácticas de nutrición; y promoviendo programas que mejoren el acceso directo e inmediato a los alimentos para la población más necesitada. A pesar que debido a sus mandatos y competencias su mayor contribución es con el objetivo mencionado anteriormente, también realiza importantes aportes al resto de los ODM. A grandes rasgos, esta Organización conduce las actividades internacionales para la

APOLINICOS SERVICIOS DE INFORMACION

erradicación del hambre, modernizando y haciendo eficiente sus actividades agrícolas. En este punto es necesario señalar que en contraste con las organizaciones internacionales económicas, "la FAO es una agencia de cooperación, no de financiamiento, por lo tanto, no tiene poder para influir en las políticas"¹⁵.

Por ejemplo, para el caso mexicano la anterior afirmación tiene su fundamento (lo que no significa que realmente no puedan en cierto momento ejercer influencia) en el "Acuerdo de Básico de Asistencia Técnica" ratificado en 1963 y con el fin de favorecer el desarrollo económico y social entre el gobierno mexicano y la ONU, la OIT, la FAO, la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés), la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), OMS, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Organización Meteorológica Mundial (OMM), el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y la Unión Postal Universal (UPU). La asistencia técnica podría consistir en facilitar los servicios de expertos, organizar y dirigir seminarios, actividades de formación profesional, conceder becas de estudio, preparar y ejecutar programas experimentales en lugares acordados comúnmente, entre otras. En contraparte, el gobierno asumió el compromiso de asegurar la eficaz utilización de la asistencia técnica ofrecida.

1.5 Agenda internacional y su incidencia en la agenda gubernamental

Como señala Wallerstein, uno de los cambios más importantes en la política de fines de siglo XX es el grado en el que la agenda de las políticas públicas ya no se establece ni define dentro de las fronteras de lo nacional. Por su parte Harrop identifica que las organizaciones internacionales forman parte importante del contexto de la formulación de políticas nacionales y que la agenda de políticas

¹⁵ Entrevista personal con el Ing. Jonathan Martínez, Asistente de Programas FAO-México, Ciudad de México, julio 6 de 2010.

públicas está adquiriendo un tono internacional (Cit. Parsons 2007, pp. 261-263). A partir de estos dos argumentos se puede afirmar que los temas y problemas internacionales interactúan con los temas y problemas nacionales.

El establecimiento de la agenda es el proceso de plantear cuestiones de importancia entre un conjunto de actores y tiene una amplia importancia política, ya que mediante el control de la misma se decide las cuestiones que se organizaran dentro o fuera de la política, asimismo, el control se convierte en un instrumento primordial para asegurar y ampliar el poder. Además, el establecimiento de la agenda implica relaciones de poder y por ende del peso político de los actores, por tal motivo, usualmente lo más difícil es llegar a la decisión de negociación y fijar un nivel común de pretensiones. En resumen, lo que “caracteriza a la agenda es el grado de consenso o, al contrario, de conflicto que suscita el problema considerado” (Meny y Thoening 1992, p.115).

Sin embargo, los puntos de acceso en el establecimiento de la agenda juegan un papel relevante, ya que los actores dependen de su existencia para definir su problema sistemáticamente. Las normas institucionales, los flujos de comunicación, normas de comportamiento –prácticas formales e informales dentro de los sistemas políticos– crean estos puntos. Este mismo proceso se presenta en la política internacional (Cf. Livingston 1992, p.316). Según Tigau (2009) existen varias tácticas para motivar la negociación en general: la negociabilidad del asunto, los momentos de crisis y puntos cruciales, las herramientas creativas que replantean el problema, la búsqueda de una relativa simetría de poderes, aseveraciones positivas en la fase de las prenegociaciones (ibíd. p.96).

Las demandas de la política global pueden provenir de una variedad de fuentes, entre éstas, los gobiernos nacionales, bloques de Estados, grupos de interés subnacionales y funcionarios de organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales. Es así como en las redes de Estado y de actores no estatales

se puede observar un interés de articulación y agregación en varios ámbitos de política. Aunque muchas demandas surgen de las agendas formales de las organizaciones internacionales gubernamentales debido a sus intereses específicos, relativamente pocas de estas demandas han sido hechas dentro de una verdadera agenda global. A pesar de que pueda existir un acuerdo generalizado sobre la existencia de un problema, es complicado llegar a un acuerdo sobre la naturaleza y la magnitud del mismo, así como a la consecución de una solución óptima, esto se debe principalmente al enfoque de universalidad al interior de las organizaciones internacionales gubernamentales que tiene el poder de adoptar medidas obligatorias para casi todos los Estados.

Las organizaciones internacionales no buscan solamente promover un criterio particular de política sino también legitimar recomendaciones particulares de política con el fin de establecer la agenda política. Dentro de las organizaciones internacionales gubernamentales, como es el caso de la ONU, para realizar la gestión de algunos problemas y ser más visibles y legítimos que otros, los principales esfuerzos en la formulación de políticas se llevan a cabo mediante comisiones o grupos expertos los cuales se encargan de elaborar propuestas para ser decididas por las conferencias especiales o para lograr la aprobación por medio de otros vehículos (Cf. Rochester 1990, p. 147). No obstante, el éxito de la agenda depende de que prevalezcan las prácticas internacionales y el acceso a los puntos¹⁶ que la agenda política sigue:

Debatir sobre si la ONU o alguna otra organización en realidad contienen la "verdadera" agenda internacional no parece muy fructífero. Un mejor comienzo es el reconocimiento de que los programas en otras áreas de la política son creados a través y por la integración de las prácticas (Livingston 1992, p. 315).

¹⁶ Sitios a través de los cuales los agentes unen la definición del problema, las alternativas políticas y la relevancia mundial (Livingston 1992, p.313)

Es así como la estructura del establecimiento de los temas en la agenda internacional depende de la evolución continúa de las prácticas internacionales, lo cual significa que con el tiempo, diferentes actores se refuerzan o debilitan, permitiendo o limitando su capacidad de definición de la agenda. Sin embargo, es posible conseguir los objetivos tanto en las relaciones asimétricas como en las simétricas, ya sea haciendo uso del poder duro o de la negociación o persuasión.

Por su parte, Bouzas y Ffrench-Davis (2005) señalan que en las dos últimas décadas de la agenda de políticas públicas en América Latina, ha estado influida por visiones globalizadoras y los alcances de la globalización. Afirman que la agenda de la región ha sido moldeada por una estructura que expresa intereses particulares, aunque los disfrace de interés general. Así bien, "los gobiernos deben no sólo hacer frente a las presiones de la globalización como un fenómeno de mercado, sino también a las que provienen de su segunda faceta, a saber: la de constituir una agenda de políticas públicas impulsada por ideas, instituciones e intereses creados" (Bouzas y Ffrench- Davis 2005, p.328).

Dion (2007) identifica dos mecanismos de influencia de las organizaciones internacionales sobre las agendas gubernamentales, a saber, la influencia directa en las decisiones y el establecimiento de normas internacionales o modelos políticos. La primera forma de influencia combina un ejercicio del poder duro (recompensas y castigos), mientras que la segunda es consistente con las nociones de poder suave y con la construcción de una identidad nacional. A grandes rasgos, el poder duro está relacionado con la concesión de financiamiento, mientras que el poder suave es el uso de la persuasión para convencer a otros que adopten cierta posición, o puede depender de la capacidad de persuasión de la información libre que un actor trata de transmitir.

Debido a que las políticas públicas tienen actualmente lugar en el sistema mundial, las organizaciones internacionales son un actor fundamental en las

políticas internas de los gobiernos, ya sea por su papel de prestamista, por señalar cuáles políticas serían las ideales a seguir o por la estructura técnica que brinda para la implementación y desarrollo de programas. Sin embargo, vale la pena recordar que la clase de cooperación en el seno de las organizaciones internacionales no es de integración internacional sino de agregación internacional, lo cual no genera nuevos actores supranacionales.

Considero que existen diferencias en la participación de las organizaciones internacionales en las políticas económicas y sociales, identificando claramente una acción coercitiva en las primeras, y un evidente uso del poder suave en las segundas. Pese la acción coercitiva generada en las políticas económicas, especialmente para lograr el acceso al financiamiento, el Estado continúa siendo un actor esencial en el manejo de la economía de los países y en algunos casos el éxito o fracaso de las políticas son en gran medida respuesta al compromiso de éstos.

Como ya se mencionó anteriormente, el mayor tema de la agenda internacional en la actualidad es el logro de los ODM y para ello las organizaciones internacionales trabajan en conjunto con los gobiernos. Por lo tanto, la agenda de las políticas públicas nacionales tiene un tono internacional, debido a que la magnitud con la cual los problemas emergen requiere ser solucionados con un tono mundial, tal como la seguridad alimentaria y nutricional, que necesita tanto de compromisos nacionales como internacionales para lograr un avance sostenido y frenar los aumentos de la población en condición de vulnerabilidad.

SEGUNDO CAPITULO LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

El presente capítulo tiene como propósito proporcionar una aproximación a la problemática y conceptualización que encierra el tema de inseguridad alimentaria, tomando como referente el contexto reciente del alza de precios de los alimentos que alertó a la comunidad internacional sobre el aumento de personas desnutridas al nivel mundial. Así mismo, a partir del Derecho a la Alimentación se describe brevemente el marco jurídico internacional el cual refleja los compromisos adquiridos por los Estados y que son la base de sus acciones para el combate del hambre. Adicionalmente, se introducen temas que son necesarios para comprender el papel desempeñado por las organizaciones internacionales ante esta problemática, tales como: Soberanía Alimentaria, la Cumbre Mundial de Alimentación (CMA) y, en especial, los ODM ya que estos conforman la agenda internacional actual y entre las metas que persigue se encuentra la reducción del hambre. Finalmente, de forma complementaria al debate en el ámbito internacional, se describen los instrumentos de política nacional para la seguridad alimentaria, destacando el papel de las Constituciones e identificando diversos tipos de programas con el fin de analizar brevemente sus respuestas ante los compromisos adquiridos al nivel internacional, en este punto se realiza un especial énfasis al caso mexicano.

2.1 Seguridad Alimentaria: estado actual y acercamiento conceptual

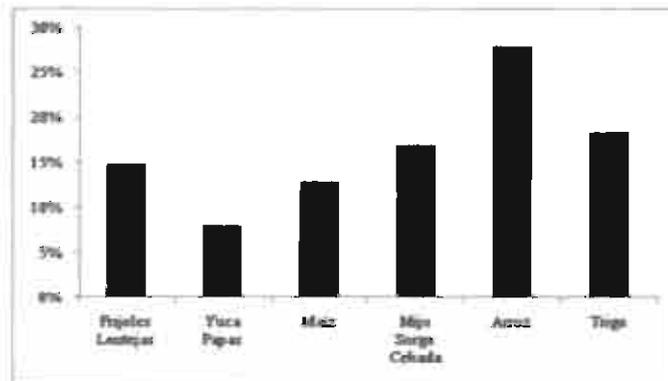
Considero esencial partir del concepto de Seguridad Alimentaria dado por la FAO, puesto que éste encierra de manera generalizada los aspectos que el derecho a la alimentación pretende garantizar y, por ende, los puntos principales que los programas y proyectos deben considerar, puesto que contar con alimentos suficientes no es garantía para la erradicación del hambre:

Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana¹⁷.

2.1.1 Estado actual

Desde 2007 la seguridad alimentaria mundial se está viendo amenazada a causa del incremento global de los precios de los alimentos (Ver gráfica 2.1), por un lado, debido a que la población más pobre estuvo vulnerable por la reducción de su poder adquisitivo y, por otro, gracias a que los niveles de escasez alimentaria se incrementaron, entre otras razones, por el aumento de la producción de biocombustible y de la demanda que se presentó en China e India¹⁸.

Gráfica 2.1
Variación porcentual de los precios
Diciembre 2006-Diciembre 2008



Fuente: Elaboración propia con base en FAO.

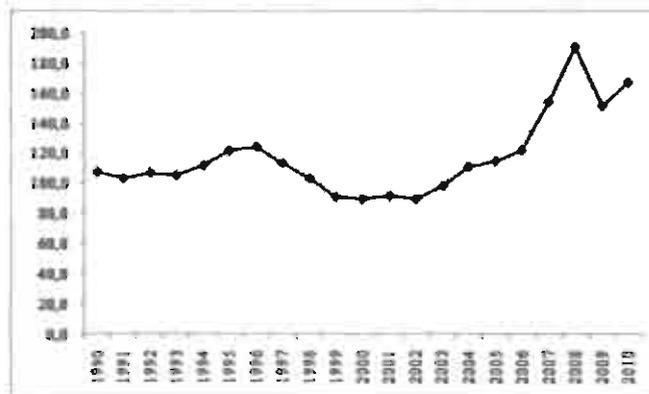
Actualmente el nivel de los precios se estabilizó, pero continúa en niveles superiores en relación con décadas pasadas (Ver gráfica 2.2), persistiendo el

¹⁷ Tomado de <http://www.fao.org/spfs/spfs-home/es/> [consultado: diciembre de 2008]

¹⁸ Algunos autores también atribuyen el cambio climático como causa importante.

riesgo al acceso a los alimentos por parte de la población en condición de vulnerabilidad. Sin embargo, hasta mayo de 2010 el nivel del índice se encontraba 15 puntos por arriba al reportado en 2009, adicional a esto, en el informe “Perspectivas agrícolas FAO-OCDE 2010-2019” se prevé que los precios promedios en términos reales de los cereales y el trigo se encuentren entre 15 y 40 por ciento más altos que los niveles promedios del periodo 1997-2006, del mismo modo, se espera un incremento para los productos lácteos entre 16 y 45 por ciento, mientras que para los aceites vegetales de 40 por ciento.¹⁹

Gráfica 2.2
Índice de la FAO para los precios de los alimentos



Fuente: Elaboración propia con base en FAO.

Considero que lo anterior es un llamado que nos recuerda que la tarea aún está pendiente en materia de seguridad alimentaria, puesto que si la escalada de precios continúa como se prevé, la población más pobre será la más afectada debido a que su bajo poder adquisitivo se traduce en una mayor proporción de su gasto en la alimentación.

¹⁹ Ver: http://www.fao.org/news/story/es/item/43208/icode/?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter [consultado: junio 16 de 2010]

Cuadro 2.1
Proporción del gasto destinado en alimentación en algunos países de América Latina y el Caribe

País	Estrato	
	Más Bajo	Más alto
Promedio	45,80%	22,90%
Argentina	53,90%	23,80%
Brasil	35,70%	23,80%
Chile	37,50%	14,60%
Colombia	41,40%	14,70%
Costa Rica	45,40%	21,50%
México	46,00%	18,60%
Nicaragua	60,90%	43,50%

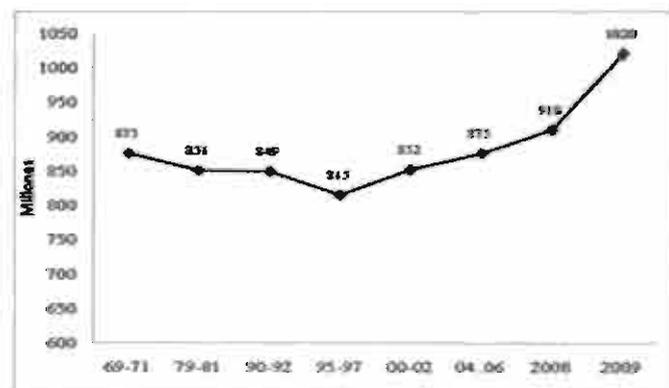
Fuente: FAO, *Panorama del hambre en América Latina y el Caribe*, Roma, 2008b, p.39.

Ante este escenario la comunidad internacional alertó a mediados de 2008 sobre la dificultad en la consecución de los ODM, en especial al primer objetivo que está encaminado a la reducción de 500 millones de personas subnutridas en el mundo para 2015. Adicionalmente, en 2008 la CEPAL calculó que un incremento de 15% en el precio de los alimentos aumenta la incidencia en la pobreza (CEPAL 2008b, p.22), y por su parte, la ONU estimó que de no superarse con rapidez esta crisis y escalada de precios, 100 millones de personas que había escapado de la pobreza podrían volver a padecer hambre.

La FAO estima que como resultado del aumento de los precios de los alimentos, el número de personas que padece de hambre crónica ha estado en constante aumento: en 2007 se sumaron 75 millones de personas alcanzando los 923 millones –cifra alarmante al compararla con el periodo comprendido entre 2003-2005, en el cual al nivel mundial había seis millones más de personas que padecían de hambre crónica que entre 1990-1992 (Cf. FAO 2008a)– y para finales de 2009 la cifra de población subnutrida ascendía a 1,020 millones de personas, aproximadamente la sexta parte de la población mundial.

Vale la pena destacar que antes de la crisis alimentaria y económica el número de personas subnutridas venía aumentando (Ver Gráfica 2.3), así bien, es posible ubicar que el principal problema es el acceso a los alimentos, ya sea por razones de ingresos o geográficas, por lo tanto, para los próximos años se requiere un mayor esfuerzo en el ámbito mundial y acciones concretas nacionales que prevean las diferentes causas, para de esta manera retomar los avances alcanzados en períodos pasados y aunque no se logre cumplir completamente con el primer ODM, trabajar para obtener el mayor progreso posible.

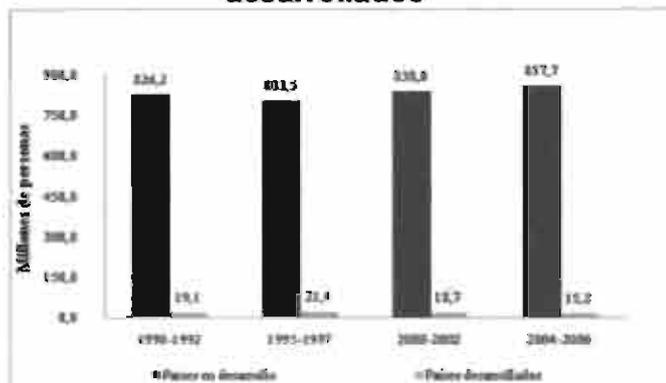
Gráfica 2.3
Personas subnutridas en el mundo
(1969-2009)



Fuente: Elaboración propia con base en FAO.

Como es de esperarse, el mayor problema de la subnutrición se presenta en países en vía de desarrollo y existe una amplia brecha entre la población subnutrida de éstos en relación con los países desarrollados. Quizá los últimos se ven favorecidos por la fortaleza en sus políticas agrícolas y comerciales, así como la infraestructura productiva y del mercado, esto se puede ver reflejado en la disparidad con la que el aumento en los precios de los alimentos impactó a los países.

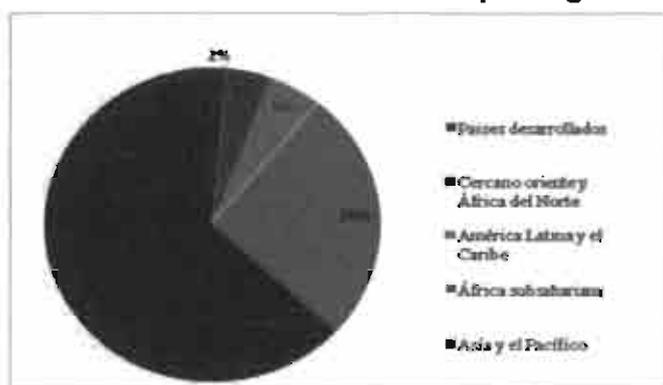
Gráfica 2.4
Evolución de la población subnutrida en países en desarrollo y países desarrollados



Fuente: Elaboración propia con base en FAO.

El número total de personas que padecen hambre aumentó significativamente en los períodos comprendidos entre 1995-1997 y 2004-2006, excepto en América Latina y el Caribe (Ver Cuadro 2.1). No obstante, según la FAO dicha reducción fue más lenta de lo necesaria para cumplir la meta de reducción del hambre en el primer ODM, además que las repercusiones de las crisis económica y alimentaria originaron que la tendencia se revirtiera. De igual forma que en las otras regiones, en América Latina y el Caribe cada país debe seguir su propia estrategia de acción para erradicar la incidencia en subnutrición, por ejemplo, los países del Caribe y de América Central requerirán mayores esfuerzos que los que deberían emprender algunos países en América del Sur.

Gráfica 2.5
Población subnutrida en 2009 por regiones



Fuente: Elaboración propia con base en FAO.

Cuadro 2.2
Evolución de la población subnutrida en América Latina y el Caribe

	Subnutrición 1990-1992		Subnutrición 2003-2005		Diferencias 1990-2005
	Millones de personas	% Respecto Pob. Total	Millones de personas	% Respecto Pob. Total	Millones de personas
Mundo	841,90	16,00	848,00	13,00	6,10
América Latina y el Caribe	52,60	12,00	45,20	8,00	-7,40
América del Sur	35,80	12,00	28,80	8,00	-7,00
El Caribe	7,50	26,00	7,60	23,00	0,10
México y Centroamérica	9,30	8,00	8,80	6,00	-0,50
México	ns	<5	ns	<5	

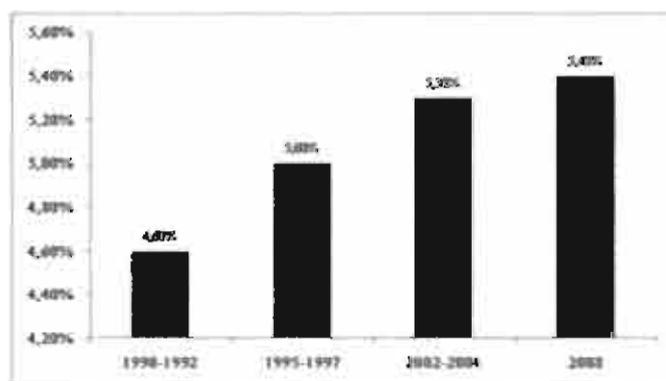
Fuente: FAO, *Panorama del hambre en América Latina y el Caribe*, Roma, 2008b, p.64.

Aunque el porcentaje de la población subnutrida en México corresponde a menos de 5% hace aproximadamente dos décadas, en términos reales el número de personas ha aumentado, persistiendo con un marcado énfasis en los niños y mujeres embarazadas que habitan en localidades rurales (sobretudo localidades indígenas). Adicionalmente, en la actualidad un problema nutricional importante en el país y que presenta riesgo para la salud es el sobrepeso y obesidad manifestándose en más de 65% de la población (según cifras de 2006). Al parecer entre los principales factores del sobrepeso y la obesidad se encuentran los malos hábitos alimenticios, así como los bajos niveles de actividad física (Cf. Coneval 2009, pp.22-26).

Considero el anterior panorama mexicano el marco para hacer un llamado al desarrollo de políticas alimentarias integrales y de coordinación institucional ya sea al nivel nacional o internacional, por ejemplo, las organizaciones internacionales deberían conjugar esfuerzos dados sus intereses específicos y su especialización para conseguir un trato más completo a esta problemática. Para el caso infantil, con un trabajo conjunto de la FAO, el PMA, la OMS y del UNICEF (por nombrar algunos), la solución inmediata no se restringiría a la entrega de ayuda alimentaria o a permitir el acceso técnico y el aumento de las capacidades en las

personas, sino que dado el contexto se lograría implementar programas nutricionales dirigidos a ese tipo de población.

Gráfica 2.6
Proporción de personas subnutridas en México respecto la población total

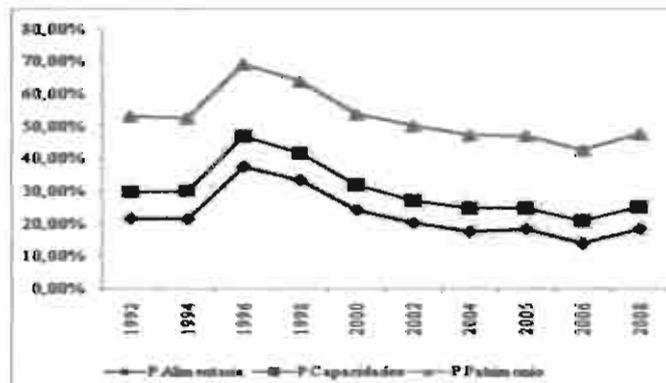


Fuente: Hector Robles, *Informe sobre avances en el Derecho a la alimentación, México, México D.F., 2009, p.6.*

Según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en 2008 el número de personas en condiciones de pobreza alimentaria era de 19,459,204, es decir 18.20% de la población mexicana. Cifras para 2005 permiten identificar que en los estados en los que se encuentra el mayor número de personas bajo esta situación son Chiapas, México, Veracruz, Puebla, Oaxaca y Guerrero²⁰. Más adelante identificaremos el grado de focalización geográfica del PESA en México, si su implementación se ha dado en estos estados y la cantidad de proyectos emprendidos al nivel estatal.

²⁰ En contraste, los estados con un menor número de personas bajo pobreza alimentaria se encuentran Baja California, Baja California Sur y Nuevo León.

Gráfica 2.7
Proporción de la población mexicana según tipo de pobreza
1992-2008



Fuente: Elaboración propia con base en Coneval.

2.1.2 Acercamiento conceptual

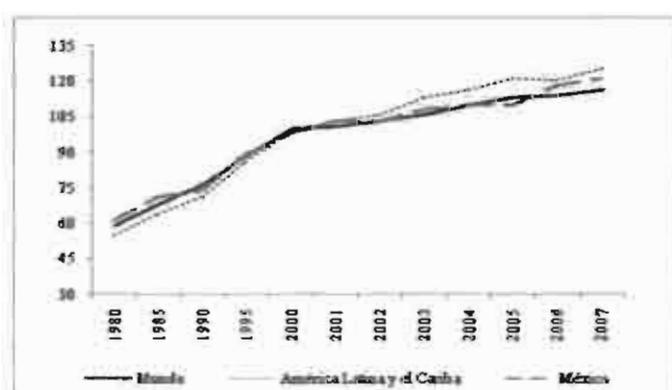
La definición oficial de Seguridad Alimentaria y Nutricional se introdujo formalmente en la Conferencia Mundial para la Alimentación de 1974 y se le realizaron modificaciones en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, donde se “establecen cuatro «dimensiones» que requieren ser satisfechas para que ninguna persona, nunca, padezca de hambre” (Graziano 2008, p.21). Estas dimensiones son: disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad. Existen dos factores esenciales en la seguridad alimentaria, “la capacidad interna para incrementar la producción en los diferentes rubros de la demanda y las posibilidades financieras del país para complementar los suministros alimentarios” (Torres 2003, p.29).

El origen de la inseguridad alimentaria y de la desnutrición crónica se explica, según la FAO, a partir de por lo menos tres factores: la débil productividad agrícola que deriva de las limitaciones institucionales, tecnológicas y de políticas públicas ineficaces; las fluctuaciones en las reservas de alimentos debido a la irregularidad de las lluvias y la falta de agua requerida; y finalmente, la falta de empleo fuera del

promedio agrícola el cual se suma a la escasez e inseguridad de los ingresos en las zonas rurales y urbanas²¹ (Cf. Torres 2003, pp.36-37).

Sin embargo, tal como lo muestra el índice de producción de alimentos (Gráfica 2.8), la inseguridad alimentaria no debería ser explicada por los niveles de producción ya que estos han presentado una tendencia al alza, aunque el aumento en la producción de cereales se redujo en América Latina en el período 2007-2008(Ver Cuadro 2.3) se mantiene una tendencia positiva. Así bien, comparto la idea que el principal problema de la inseguridad alimentaria es el acceso a los alimentos por parte de la población más pobre y vulnerable.

Gráfica 2.8
Índice de Producción de Alimentos
Millones de toneladas



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial.

²¹ Como se comentó anteriormente, este aspecto es fundamental puesto que generalmente la inseguridad alimentaria no se debe a la falta de alimentos sino a que los elevados índices de pobreza no permiten adquirir los alimentos disponibles.

Cuadro 2.3
Producción de cereales en América Latina y el Caribe
Millones de toneladas

	2006	2007	2008	Variación porcentual	
				2006-2007	2007-2008
América Latina y el Caribe	156,2	178,9	185,1	14,5	3,5
América del Sur	118,2	138,2	143,7	16,9	4
América Central y el Caribe	38	40,7	41,5	7,1	2
México	31,9	34,3	34,7	7,5	1,2

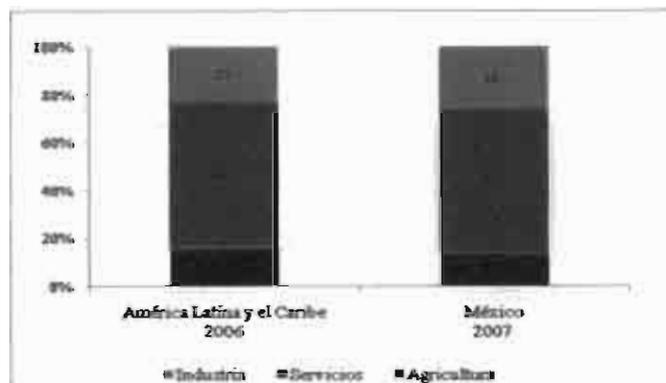
Fuente: FAO. Disponible en <http://www.rlc.fao.org/es/politicas/panorama.htm> [consultado: agosto de 2009]

Según el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2008 elaborado por el BM (Cit. FAO 2009, p.42), la agricultura puede ser un motor que impulse el desarrollo económico y que contribuya a la reducción de la pobreza en los países menos adelantados, lo que requiere un verdadero compromiso por parte de los sectores públicos y privados para incrementar la inversión agrícola²². Adicionalmente, podemos afirmar que más de 50% de la población objetivo de los ODM se encuentra en áreas rurales y que si se invierte más en el sector agropecuario y se generan posibilidades de acceso a empleo a la población rural, no solo estos grupos ya contarían con un ingreso disponible para acceder a los alimentos sino que podrían desarrollar un sistema de autoconsumo, contribuyendo de esta forma a erradicar el hambre en la región a la que pertenezcan.

En resumen, considero que en términos generales el problema de la inseguridad alimentaria está focalizado ampliamente en regiones rurales y algunos países pueden encontrar en esta región una potencial solución, aunque tal como se muestra en la gráfica 2.9, el empleo en el sector agrícola es escaso a pesar de ser un posible promotor del desarrollo, de la seguridad alimentaria y fuente de ingresos para la población rural.

²² Cifras a 2008 muestran que "la inversión pública en agricultura como porcentaje del PIB agrícola es menor en las economías basadas en la agricultura (alrededor de 4%) y mayor en los países desarrollados urbanizados (alrededor de 43%)" (FAO 2009, p.42).

Grafica 2.9
Empleo en diversos sectores
Porcentaje de la población empleada



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial.

2.2 Derecho a la alimentación: aproximación al marco jurídico internacional

El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a los medios para obtenerla²³.

Al igual que diversos enfoques para el desarrollo, los enfoques para la seguridad alimentaria pueden clasificarse como basados en los derechos puesto que considera como una obligación la promoción de la seguridad alimentaria y no como una forma de benevolencia, por lo tanto,

[...] insisten en la responsabilidad de los titulares de obligaciones ante los titulares de derechos. Su concepción de buena gobernanza hace especial hincapié en la participación activa de todos los interesados en la elaboración de políticas, la transparencia en el gobierno y la garantía mediante un marco jurídico

²³ Observación general 12 del Consejo Económico y Social de la ONU, párrafo 6. Disponible en: http://www.fao.org/righttofood/common/eca/51635_es_observacion_general_12_esp.pdf [consultado: agosto de 2009]

independiente, de que las personas dispongan de acciones eficaces cuando no hayan recibido lo que les corresponde (FAO 2006, p.3).

El enfoque del derecho humano a la alimentación se encuentra establecido en diversos tratados, declaraciones y otros instrumentos de carácter internacional, los cuales se reflejan en la formulación de políticas, leyes y programas al nivel nacional. No obstante, como se verá más adelante, muchos países que se comprometieron mediante estas herramientas internacionales, aún no le otorgan al derecho a la alimentación un carácter universal en sus respectivas Constituciones, y en algunos casos no lo tienen considerado como derecho fundamental de algún sector específico de la población. Sin embargo, vale la pena resaltar que otorgarle un carácter Constitucional no garantiza su cumplimiento. Entre algunos de los instrumentos internacionales en los cuales las organizaciones internacionales han participado activamente y que son pertinentes destacar ya que a partir de estos se pueden entender diversas acciones emprendidas en materia de seguridad encontramos:

- La *Declaración Universal de los Derechos Humanos*²⁴, pactada en 1948 y eje de la normativa internacional sobre derechos humanos. En el artículo 25 establece que “toda persona tiene el derecho a llevar un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, en especial la alimentación” (Cotula, p.15). A partir de esta Declaración, el derecho a la alimentación continuó siendo ratificado y se iba clarificando en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.
- El *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)*²⁵ de 1966, en el artículo 11 reconoce “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación [...] y el

²⁴ Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/> [consultado: abril de 2010]

²⁵ Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm> [consultado: abril de 2010]

derecho fundamental de toda persona de estar protegida contra el hambre”. Así bien, se identifica una diferencia entre el derecho a una alimentación adecuada y el derecho a estar protegido contra el hambre, el primero se realiza progresivamente para asegurar una ingesta mínima diaria de nutrientes y la supervivencia de la persona y, el segundo, requiere medidas más inmediatas (Cf. Cotula 2009, p.16).

Los dos componentes los considero necesarios para lograr una política pública de largo plazo en materia de seguridad alimentaria. Pues el primer caso está fuertemente relacionado con acceso, utilización y estabilidad (tres de las dimensiones para que una persona nunca padezca de hambre), que para garantizarlas es necesario abandonar políticas asistencialistas y por el contrario, generar capacidades productivas en las personas. No obstante, el derecho a estar protegido del hambre, lo relaciono más con la población en alta vulnerabilidad, la cual para resolver en corto plazo su situación requiere asistencia inmediata, no sin ello excluirla de una futura inserción a programas de desarrollo de capacidades productivas.

- La *Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social*²⁶, aprobado en 1969 establece que “el progreso y el desarrollo en lo social deben encaminarse a la continua elevación del nivel de vida tanto material como espiritual de todos los miembros de la sociedad, dentro del respeto y del cumplimiento de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”, entre los objetivos propuestos se encuentra “la eliminación del hambre y la malnutrición y la garantía del derecho a una nutrición adecuada”.

Sin lugar a dudas, el garantizar la eliminación del hambre es un factor positivo de desarrollo social, puesto que al erradicarla se permite la participación más

²⁶ Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/progreso.htm> [consultado: abril de 2010]

eficiente en diversas actividades. Por ejemplo, en el caso de los niños se les permite un avance en el rendimiento escolar, lo que se reflejará en menores tasas de deserción y, en casos extremos, de analfabetismo.

- La *Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición*²⁷, establecida en 1974 y en la cual en sus 12 artículos reconoce que todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho a no padecer de hambre y malnutrición, resaltando el papel que deben ejercer los Gobiernos desde la producción hasta la distribución equitativa de alimentos.

- La *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEFD)*²⁸ en 1979, hace mención al derecho a la alimentación en los artículos 12 y 14, donde enuncia la obligación de los Estados a garantizar que las mujeres tengan una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia y a adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en zonas rurales. Según la FAO (2006), la probabilidad de que las niñas mueran de malnutrición y de enfermedades infantiles que se pueden prevenir es dos veces mayor que la de los niños y que el número de mujeres que padecen malnutrición duplica al de los hombres.

Desde mi punto de vista creo que aún queda un largo camino para que se pueda combatir la discriminación a la mujer en todos los sentidos y, por ende, es el mismo caso a lo que respecta al acceso a los alimentos y recursos productivos. Además, debe considerarse que esta discriminación en gran parte es consecuencia de diversas costumbres sociales.

²⁷ Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/malnutricion.htm> [consultado: abril de 2010]

²⁸ Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0031.pdf> [consultado: abril de 2010]

- La *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*²⁹, aprobada en 1986 por la Asamblea General de la ONU, en el artículo ocho establece que “los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos”.

Considero que en estos ámbitos existe una amplia inequidad y a pesar de los programas que se han puesto en operación para garantizar la igualdad de oportunidades, la tarea en esta materia sigue pendiente. Sin embargo, en diversos países latinoamericanos los programas de transferencias condicionadas –muy promovidos en la región por el BID– han conseguido incluir a los más pobres en los servicios colectivos, especialmente en educación y salud, aportando de esta forma al logro del desarrollo social más estable en medio y largo plazo.

- La *Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)*³⁰ de 1989, que en sus artículos establece que los Estados deben luchar contra la malnutrición infantil, así como adoptar medidas que ayuden a los padres a cumplir su obligación primordial de hacer efectivo el derecho de los niños a un nivel adecuado de nutrición.
- El *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de DESC “Protocolo de San Salvador”*³¹, suscrito en 1988 y entró en vigor en 1999, expresa en su artículo 12 que “toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto

²⁹ Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2011.pdf> [consultado: abril de 2010]

³⁰ Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm> [consultado: abril de 2010]

³¹ Disponible en: <http://www.cidh.org/Basicos/Basicos4.htm> [consultado: abril de 2010]

nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual [...] los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia”.

- Las *Directrices sobre el derecho a la alimentación*³², en total son 19 y fueron aprobadas por el Consejo de la FAO en 2004. Han aclarado el contenido normativo del derecho a la alimentación y están encaminadas a apoyar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

- La *Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural*³³, aprobada en 2006, la cual contiene una serie de lineamientos relacionados con el derecho a la alimentación.

Cuadro 2.4
Estado de ratificación de tratados relevantes en 2003
(Número de países)

PIDESC	CEFDN	CDN
149	175	193

Fuente: FAO, *Recognition of the right to food at the national level*, Roma, 2004, p.17.

El derecho a la alimentación se encuentra entre los derechos de segunda generación, esto es, entre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que para ser garantizados exigen medios económicos (a diferencia de los civiles y políticos), por lo cual su satisfacción está condicionada al contexto histórico y a las posibilidades particulares de cada Estado. Es adecuado destacar que aunque el PIDESC otorga autonomía a los Estados para el cumplimiento de sus compromisos

³² Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825s/y9825s00.HTM> [consultado: abril de 2010]

³³ Disponible en: http://www.icarrd.org/es/news_down/C2006_Decl_es.pdf [consultado: abril de 2010]

en el ámbito nacional, éstos requieren estrategias claras y completas para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, teniendo en cuenta que el derecho a la alimentación no es una cuestión discrecional que dependa de las políticas, sino una obligación legal, así bien,

[...] el enfoque de la seguridad alimentaria basado en los derechos tiene otra dimensión jurídica: los gobiernos tienen la obligación legal de actuar de tal modo que progresivamente todas las personas dentro de su territorio no sólo no pasen hambre sino que puedan producir o procurarse, de forma plenamente acorde con su dignidad humana, alimentos adecuados para una vida activa y sana (FAO 2006, p.4).

Es precisamente en este punto en el que se identifica la diferencia entre Seguridad Alimentaria y Derecho a la Alimentación, la cual "estriba en la responsabilidad de los Estados que son parte del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales [debido a que] están jurídicamente obligados a respetar, proteger y satisfacer el Derecho a la Alimentación" (Lahoz y Loma-Ossorio 2007, p.7). Es pertinente señalar las declaraciones que México ha ratificado con el fin de garantizar el derecho a la alimentación:

Cuadro 2.5
Acuerdos y Tratados Internacionales adoptados por México

Fecha de ratificación en México	Tratados e instrumentos internacionales
Marzo 02 de 1981	Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica" (1969)
Marzo 23 de 1981	PIDESC (1966)
Marzo 23 de 1981	CEFDM (1979)
Septiembre 21 de 1990	CDN (1989)
	Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986)
Julio 28 de 1994	Convención Interamericana de Obligaciones Internacionales
	Cumbre Mundial de la Alimentación (1996)
Marzo 08 de 1996	Protocolo de San Salvador (1988)
Marzo de 2006 (suscrito)	Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (2006)

Fuente: Hector Robles, *Informe sobre avances en el Derecho a la alimentación*. México, México D.F., 2009, p.13.

Para el derecho a la alimentación, al igual que en cada uno de los derechos humanos, los Estados tienen la obligación de “*respetar*”, “*proteger*”, “*facilitar*” y “*suministrar*” el goce de los derechos humanos,

[...] en consonancia con los recientes cambios de prioridad en el concepto de la seguridad alimentaria, la perspectiva de los derechos se basa en la premisa de que la realización del derecho a la alimentación no depende sólo de incrementar la *disponibilidad* de los bienes principales como los alimentos o los medios para obtener los mismos [...], también está en función de las instituciones y los procesos que se ocupan de los desequilibrios de poder y garantizan el acceso a dichos bienes por parte de aquellos más pobres y vulnerables (Cotula 2009, p.20).

Comparto la afirmación de diversos autores en el sentido que el derecho a la alimentación es un derecho multidimensional, su realización depende de varios factores, por tal motivo está relacionado con otros derechos humanos los cuales juegan un papel decisivo para su realización, en especial los derechos de propiedad y acceso justo (incluidos los derechos a la vivienda y el de los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales), de participación pública (por ejemplo, libertad de expresión, de reunión y de libre asociación, a la información y educación), los laborales, entre otros. Por ejemplo, para algunas personas el derecho a la alimentación es realizado principalmente mediante sus propios esfuerzos, produciendo u obteniendo los alimentos que necesitan, lo cual depende tanto del acceso a la tierra y otros recursos productivos y el acceso a un empleo remunerado.

2.3 Soberanía alimentaria

Se puede afirmar que este concepto es reciente, el cual ha sido promovido por la sociedad civil, destacándose el movimiento internacional “Vía Campesina”³⁴ que durante la década de los noventa (en 1996 en un evento paralelo a la CMA) presentó este concepto, definido como:

[...] el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental (Lahoz y Loma-Ossorio 2007, pp.1-2).

Así bien, se enfatiza acerca de la visión de sostenibilidad y autonomía, el derecho a la alimentación, la promoción a la agricultura familiar y, el respeto y defensa de las culturas y tradiciones alimentarias. No obstante, la soberanía alimentaria representa un reto para cualquier país que aspire a conservar su independencia con respecto del exterior en todos sus órdenes,

[...] ser soberanos en términos alimentarios implica mantener simultáneamente una infraestructura agropecuaria fuerte, un sistema de precios que permita niveles adecuados de capitalización en el campo, una fortaleza competitiva en la producción básica, que no dependa de las fluctuaciones internacionales del mercado, apoyada por directrices políticas que aseguren el consumo interno de la población independientemente del nivel social alcanzado y de su participación en la distribución del ingreso (Torres 2003, p.30).

³⁴ Coalición de 148 organizaciones en 69 países del mundo, que tiene como objetivo la defensa de una agricultura familiar y sustentable.

En 2001 se realizó en La Habana (Cuba) el Foro Mundial sobre la Soberanía Alimentaria, entre algunas conclusiones vale la pena destacar: es necesario reconocer que la soberanía alimentaria favorece la soberanía económica, política y cultural de los pueblos; el acceso a la alimentación no debe ser considerado como una compensación asistencialista de los gobiernos o una caridad de entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales; la soberanía alimentaria implica la puesta en marcha de procesos radicales de reforma agraria integral adaptados a las condiciones de cada país y región; el comercio alimentario internacional debe estar subordinado al propósito supremo de servir al ser humano; deben ser revisadas las políticas y programas de ayuda alimentaria; entre otras.³⁵

Asimismo, en el Foro sobre Soberanía Alimentaria, realizado en Sélingué (Mali) el 27 de febrero de 2007, se aprobó la Declaración de Nyéléni sobre la Soberanía Alimentaria, que es un manifiesto aprobado por organizaciones de la sociedad civil y no un documento legal, allí se enfatiza en las consecuencias del sistema de comercio internacional para el hambre y la malnutrición en los países más pobres, considerando que “un pilar fundamental de la soberanía alimentaria es el derecho a los pueblos a definir libremente las políticas alimentarias y agrícolas que mejor se adapten a ellos, con independencia de las limitaciones derivadas del comercio internacional” (Cotula 2009, p.22), de esta manera se le da prioridad a la producción local y a la agricultura familiar mediante el acceso a los recursos naturales.

2.4 La CMA y los ODM

Una vez considerado el papel de la sociedad civil en materia de seguridad alimentaria, los dos conceptos que pretendo presentar enseguida nos regresan a la discusión de los pactos interestatales y que son acciones ampliamente

³⁵ Ver: Declaración final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, Cuba, 2001. Disponible en: http://www.fao.org/righttofood/kc/downloads/vi/docs/AH290_Sp.pdf [consultado: diciembre de 2009]

relacionadas con las organizaciones internacionales. Así bien, la Cumbre celebrada en 1996³⁶ tuvo como consecuencia la firma de la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria, “en la que 186 países, 112 de los cuales estuvieron representados por sus Jefes de Estado o de Gobierno” (Trueba 2002, p.129) reafirmaron el derecho a la alimentación y prometieron realizar un esfuerzo constante para erradicar el hambre con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad a más tardar en 2015.

Los compromisos de la CMA en 1996 y a los cuales se acogieron los Estados se pueden resumir así: creación de un entorno económico, social y político para mejorar las condiciones para la erradicación de la pobreza y la paz duradera; desarrollo de políticas directas para erradicar la pobreza y la desigualdad garantizando el acceso físico y económico a alimentos adecuados y suficientes; promover políticas y prácticas para un desarrollo sostenible; asegurar que las políticas de comercio alimentario y agrícola contribuyan al fomento de la seguridad alimentaria; prevenir y prepararse para afrontar catástrofes naturales y emergencias humanas; promover la asignación y utilización óptimas de inversiones públicas y privadas; aplicar, vigilar y dar seguimiento al Plan de Acción mediante un trabajo conjunto con la comunidad internacional (Cf. Trueba 2002, pp.130-133).

En 2000 bajo el marco de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas se establecieron los ODM, los cuales constituyen “[...] una herramienta de apoyo para que la agenda de políticas públicas establezca como prioridad reducir la pobreza, mejorar la educación primaria, disminuir la mortalidad materna y en la niñez, apostar por la igualdad de género y velar para que el medio ambiente sea sostenible” (Vos 2008, p.18). Vale la pena recordar, como ya se ha señalado, que

³⁶ Esta fue la tercera reunión de internacional sobre cuestiones relacionadas con la alimentación y la nutrición desde 1970, después de la Conferencia Mundial de la Alimentación en 1974 y de la Conferencia Internacional sobre la Nutrición, organizada por la FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 1992.

en el contexto de seguridad alimentaria es importante el primer ODM tendiente a erradicar la pobreza y el hambre con el que se espera reducir a la mitad el número de personas con hambre para el 2015, esto es pasar de 800 a 400 millones de personas con hambre.

Cuadro 2.6
Primer Objetivo de Desarrollo del Milenio

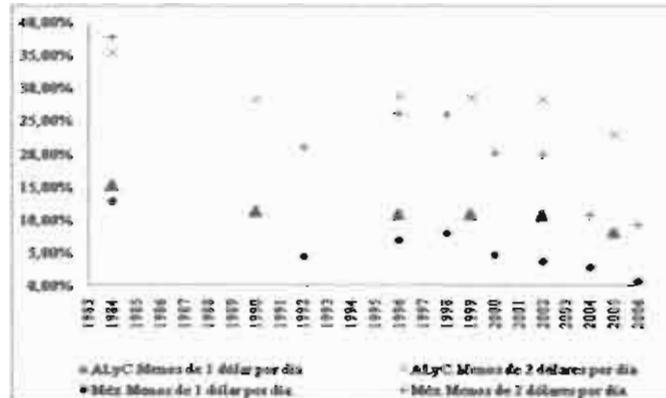
Objetivo	Meta	Indicadores
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	1. Reducir a la mitad entre, 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día	1. Porcentaje de la población con ingresos inferiores a un dólar por día a Paridad del Poder Adquisitivo. 2. Coeficiente de la brecha de la pobreza (la incidencia de la pobreza multiplicada por la profundidad de la pobreza) 3. Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población
	2. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre	4. Niños menores de 5 años de peso inferior al normal 5. Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria (FAO)

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL. Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe, ONU, 2005.

La primer meta ocupa un lugar central en el conjunto de los ODM “por cuanto la lucha contra la pobreza extrema guarda estrecha relación con prácticamente todas las demás metas [...] bien podría decirse que es el trasfondo general de las demás carencias que son objetos de preocupación de la Declaración del Milenio” (CEPAL 2005, p.26). En América Latina los logros del primer objetivo se encuentran en un nivel *moderado*³⁷ —en relación con la pobreza, el déficit de trabajo decente y el nivel de hambre—, es decir, un progreso insuficiente para alcanzar las metas si se mantiene la tendencia prevaleciente.

³⁷ Ver <http://www.devinfo.info/mdginfo2009/>

Grafica 2.10
Población que vive con menos de 1 y 2 dólares por día
Porcentaje de la Población Total



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL.

Sin embargo, considero que aunque hambre y pobreza están estrechamente ligados, no se debe generalizar que en todos los casos existe una relación causal unidireccional en la cual el hambre siempre es consecuencia de la pobreza extrema, debido a que en algunos casos el hambre y la subnutrición se pueden presentar en un nivel similar en regiones con diferente grado de pobreza. Desde luego, la pobreza impide el acceso a los alimentos y el hambre afecta la productividad del trabajo, la capacidad de generación de ingresos y el rendimiento escolar de los niños y adolescentes. Sin embargo, es más factible y más prometedor a largo plazo romper este círculo por medio de los ingresos pues generalmente la población obtiene los alimentos en el mercado, así bien, “el principal componente de la lucha contra el hambre son las políticas de combate a la pobreza, orientadas a garantizar que la población disponga de los recursos monetarios necesarios para acceder al mercado alimentario” (CEPAL 2005, p.64).

Con la realización de la cumbre del Milenio (2000) y la CMA (2002) se inicia un marco más amplio en materia de políticas para la seguridad alimentaria, surgiendo con fuerza el concepto de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria.

Cuadro 2.7
Tendencia en las metas del milenio

	CMA	ODM
Mundo	▲	▼
Países en Desarrollo	▲	▼
América Latina y el Caribe	▼	▼
México y Centroamérica	▼	▼
México	n.a.	n.a.

Fuente: FAO, *Panorama del hambre en América Latina y el Caribe*, Roma, 2008b, p.64.

En noviembre de 2009 se realizó la más reciente CMA y en la declaración aprobada por los Estados se acordó como primer término aplicar todas las medidas necesarias, en los planos nacional, regional y mundial para que deje inmediatamente de aumentar el número de personas que sufren a causa del hambre, la malnutrición y la inseguridad alimentaria. Así mismo se acordó redoblar los esfuerzos a fin de alcanzar para el año 2015 las metas del primer ODM y de las cumbres mundiales sobre la alimentación. Así mismo se reconoció los riesgos adicionales en la producción de alimentos que se derivan por el cambio climático. En la declaración quedaron establecidos cinco principios, a saber:

- 1) Invertir en planes nacionales que tengan por finalidad canalizar recursos hacia asociaciones y programas bien diseñados y basados en resultados.
- 2) Fomentar la coordinación estratégica en los planos nacional, regional y mundial para mejorar la gobernanza, promover una mejor asignación de los recursos, evitar la duplicación de esfuerzos y determinar insuficiencias en las respuestas.
- 3) Fomentar un planteamiento dual amplio de la seguridad alimentaria que comprenda: medidas directas destinadas a las personas más vulnerables para hacer frente inmediatamente al hambre y, programas sostenibles a medio y largo plazos sobre agricultura, seguridad alimentaria, nutrición y desarrollo rural a fin de eliminar las causas fundamentales del hambre y la pobreza, entre otros medios a través de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.
- 4) Asegurar un papel importante del sistema multilateral mediante la constante mejora de la eficiencia, capacidad de respuesta, coordinación y eficacia de las instituciones multilaterales.

- 5) Garantizar el compromiso sustancial y duradero de todos los asociados de invertir en la agricultura así como en la seguridad alimentaria y la nutrición, proporcionando de forma oportuna y previsible los recursos necesarios para planes y programas plurianuales.

Entre los cinco principios y de acuerdo con lo que señale anteriormente, comparto en gran medida el tercer punto, en el que se hace referencia a la promoción de un fomento dual, que mediante acciones de corto plazo se atiende a la población más vulnerable y mediante acciones de largo plazo se fomenta el desarrollo rural, para por medio de este garantizar la seguridad alimentaria en las regiones. De los principios restantes, me parece interesante la propuesta de invertir en la agricultura, pues en algunos países es un potencial para el desarrollo económico y además se contribuiría a una distribución más equitativa de los ingresos.

2.5 Instrumentos de política nacional para la seguridad alimentaria

La obligación moral del Estado no sólo consiste en garantizar que su pueblo tenga suficiente qué comer, sino que además es de su interés económico y político [...] Sin una población bien nutrida y saludable, es imposible el desarrollo³⁸.

Uno de los instrumentos de política nacional que pretende contribuir al logro de la seguridad alimentaria es la Constitución de cada país, en la cual se establece el derecho a la alimentación ya sea de forma explícita o implícita. No obstante, como ya se mencionó, el contar con carácter constitucional no garantiza su debido cumplimiento y compromiso de los gobiernos. Sin embargo, vale la pena destacar que debido a la vulnerabilidad de algunos sectores de la población, los países utilizan una amplia variedad de programas de protección social para garantizar la seguridad alimentaria.

³⁸ Ver: <http://www.fao.org/focus/s/speclpr/spro01-s.htm> [consultado: diciembre de 2008]

En junio de 2003 la FAO incluyó la revisión de 203 Constituciones nacionales utilizando diversos criterios de inclusión (Cf. FAO 2004, pp.6-7): explícito reconocimiento del derecho a la alimentación para todos, explícito reconocimiento del derecho a la alimentación para grupos específicos (niños, mayores de edad, pensionados, prisioneros), implícito reconocimiento del derecho a la alimentación mediante disposiciones explícitas de un derecho más amplio (tal como el derecho a un adecuado estándar de vida, a una vida o sustento decentes), reconocimiento de los derechos a la seguridad social de los no trabajadores (lo cual constituye un reconocimiento implícito al derecho a la alimentación), reconocimiento de los derechos de los niños (normalmente incluye el derecho a la nutrición), reconocimiento al derecho de un salario mínimo para los trabajadores (suficiente para permitirle cubrir las necesidades básicas para el trabajador y su familia y por ende, las necesidades alimentarias), reconocimiento de la importancia de la agricultura, seguridad alimentaria o derechos al consumo y, el reconocimiento al derecho a la salud (donde incluya el derecho a la alimentación).

Cuadro 2.8
Medidas Constitucionales para el derecho a la alimentación

Número total de constituciones evaluadas	203
1. Disposiciones constitucionales que hacen mención directa al derecho a la alimentación, aplicable a toda la población	22
2. Protección explícita del derecho a la alimentación a un grupo específico	17
3. Constituciones que protegen un criterio de derecho amplio, incluyendo el derecho a la alimentación, tales como un estándar de vida adecuado o una vida digna	46
4. Derechos de los niños constitucionalmente protegidos	66
5. Constituciones que reconocen el derecho a la seguridad social	114
6. Disposiciones constitucionales para un salario mínimo	37
7. Disposiciones constitucionales acerca de la responsabilidad del Estado para la seguridad alimentaria, consumidores, promoción de la agricultura, etc.	23
8. Disposiciones constitucionales ampliadas en el derecho a la salud, que puede incluir el derecho a la alimentación.	13

Fuente: FAO, *Recognition of the right to food at the national level*, Roma, 2004, p.7.

Cuadro 2.9
Leyes de Seguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe

País	Ley	Fecha de aprobación
Argentina	Ley de emergencia Programa de Nutrición y Alimentación Nacional	2003
Brasil	Ley de Seguridad Alimentaria	Septiembre de 2006
Ecuador	Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional	2009
Guatemala	Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	2005
Nicaragua	Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional	2005
Venezuela	Ley de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria	Agosto de 2008

Fuente: Elaboración propia con base en Pablo Ramírez, *Detalles de marcos legales para la lucha contra el hambre en América Latina y el Caribe*, 2009, p.2.

En el caso de la Constitución mexicana, el derecho a la alimentación se encuentra implícitamente protegido mediante el reconocimiento del derecho a la seguridad social y a un salario mínimo (artículo 123), lo que según criterios de la FAO, ubica al derecho a la alimentación en un nivel medio de protección constitucional (FAO 2004, p.20).

Graziano identifica que los instrumentos de política para la seguridad alimentaria pueden agruparse en:

Pequeña agricultura y desarrollo rural (fomento a la producción a pequeños agricultores familiares, apoyos desde la demanda, y desarrollo rural); Protección social y alimentación (programas de transferencias condicionadas, y acceso directo a los alimentos); Asistencia en salud nutricional (lactancia materna, recuperación nutricional y suplementación y fortificación de alimentos); Educación y formación en alimentación y nutrición (atención primaria en salud, capacitación en la preparación y consumo de alimentos y la introducción de alimentos y nutrición en los contenidos curriculares) (Graziano 2008, pp.11-12).

Las acciones dirigidas a lograr la seguridad alimentaria se realizan tanto en zonas rurales como en zonas urbanas y que tienen como sujetos a las personas que se

encuentran en situación de inseguridad alimentaria y vulnerabilidad a la misma (ya sea por riesgo de nutrición, desnutrición o malnutrición) conllevan la focalización hacia aquellos grupos que estén en situación de mayor vulnerabilidad. Por lo tanto, la focalización constituye un instrumento fundamental para cumplir con el propósito de mejorar la situación alimentaria de las poblaciones que tienen problemas alimentarios y nutricionales. Sin embargo, Gasca (2003) considera que las políticas focalizadas no generan las condiciones requeridas para una redistribución del ingreso, “puesto que al no atacar las raíces de la pobreza, tampoco logran generar ni sostener los ingresos; además los programas específicos suelen ser transitorios, de corta duración o sincronizados con períodos de gobierno y, en muchos casos, presentan un carácter clientelar o populista” (ibíd. p.166).

Complementando el desarrollo del marco jurídico internacional orientado a la protección del derecho a la alimentación, se identifica que este tema se ha insertado paulatinamente a las agendas públicas nacionales y se están promoviendo programas desde el Ejecutivo, por ejemplo, Fome Zero de Brasil, Desnutrición Cero de Bolivia, Programa de Desnutrición Crónica de Perú, Programa de Erradicación de la Desnutrición Crónica de Guatemala, Hambre Cero de Nicaragua, entre otros (Cf. FAO 2008b, p.32).

Se encuentran diferentes tipologías referentes a los programas basados en alimentación (Cf. Cohen y Franco 2005):

1. Programas de Alimentación Escolar
2. Programas de Alimentación Materno Infantil
3. Programa de Alimentación a grupos vulnerables
4. Programas de Transferencias Condicionadas
5. Los Tickets y Cupones de Alimentos
6. Los Programas de Apoyo a la oferta de Alimentos

Cuadro 2.10
Distribución de los programas de seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe

Clasificación	Categorías	Porcentaje
Según dimensiones de la Seguridad Alimentaria	Disponibilidad	26
	Acceso	47
	Estabilidad	9
	Integral (dos o más dimensiones)	19
Según enfoque del doble componente (CMA)	Aumento de la productividad e ingresos	41
	Asistencia alimentaria y nutricional	59
Según el tipo de población	Rural	40
	Urbana	2
	Ambos	58

Fuente: FAO, *Panorama del hambre en América Latina y el Caribe*, Roma, 2008b, p.64.

Como se observa en el cuadro anterior, los programas en América Latina en mayor medida están destinados a permitir el acceso a los alimentos, con enfoque de asistencia alimentaria y nutricional y, atienden equitativamente a las zonas rurales y urbanas. Adicionalmente, ante el reciente riesgo de inseguridad alimentaria, las principales intervenciones de la región se basaron en programas de apoyo a la oferta de alimentos, especialmente por medio de apoyo a la producción interna.

En México las diversas políticas y acciones públicas vinculadas a la entrega de apoyos nutricionales tiene su inicio en la década de los veinte con programas asistencialistas encaminados a subsidiar la producción agrícola y ganadera. Dicha estrategia se extendió hasta la década de los sesenta, teniendo como principales políticas alimentarias “[...] los subsidios a la producción de alimentos, el control de precios de alimentos de la canasta básica y el establecimiento de precios de garantía para la producción, almacenaje y distribución de productos agrícolas” (Coneval 2009, p.38).

Aunque la consolidación de la regulación de los precios del mercado se presentó entre 1960 y 1970, en la década de los setenta se mantuvieron los subsidios con

el fin de reactivar el sector agrícola para lograr la autosuficiencia alimentaria en el territorio mexicano. Es hasta la década de los noventa cuando se presenta la eliminación de los subsidios universales y se inicia con la estrategia de programas de transferencias condicionadas en efectivo, garantizando por medio de métodos de focalización beneficiar a la población más necesitada. Actualmente, las políticas sociales y por ende, las alimentarias, tienen como objetivo desarrollar las capacidades de las personas.

Cuadro 2.11
Instituciones y Programas alimentarios en México

Programa	Fin	Población objetivo
<i>Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa)</i>		
PESA	Desarrollo de familias rurales de municipios marginados, por medio de la creación de proyectos y el desarrollo de capacidades con el fin de lograr la seguridad alimentaria y nutricional, así como la apropiación de su problemática y los caminos de solución	Unidades de producción familiar de las comunidades de alta marginación
<i>Secretarías de Desarrollo Social (Sedesol), de Salud (Ssa) y de Educación Pública (SEP)</i>		
Oportunidades	Contribuir a la ruptura del ciclo de la pobreza de la población beneficiaria en dicha condición, favoreciendo el desarrollo de sus capacidades en educación, salud y nutrición	Hogares en situación de pobreza extrema de localidades urbanas y rurales
<i>Sedesol</i>		
Apoyo Alimentario	Desarrollo de las capacidades alimenticias de la población que habita en localidades rurales.	Hogares en condiciones de pobreza que no reciben apoyos alimentarios de otros programas del Gobierno Federal, incluyendo Oportunidades y Abasto Social
Apoyo alimentario en zonas de atención prioritaria	Contribuir al establecimiento de condiciones de oportunidades para un desarrollo en las localidades más dispersas del país, dándoles las herramientas que les permitan tener una alimentación y nutrición adecuadas	Hogares en localidades de alta y muy alta marginación en las que no opera Oportunidades o el Programa a cargo de Diconsa
<i>Diconsa</i>		
Abasto Rural (8 mil 628 Tiendas atendidas-diconsa)	Desarrollo de las capacidades nutricias de la población que habita en localidades rurales	La población de las localidades de alta marginación entre 200 y 2 mil 500 habitantes (y la considerada estratégica para los objetivos del Programa por el Consejo de Administración)
<i>Liconsa</i>		

Abasto Social de Leche (Liconsa)	Mejorar los niveles de nutrición para el desarrollo de capacidades en la población en condiciones de pobreza.	Hogares pobres que cuenten con niños de 6 meses a 12 años; mujeres adolescentes de 13 a 15 años; mujeres en gestación o lactancia; mujeres de 45 a 59 años; enfermos crónicos.
<i>Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)</i>		
Desayunos Escolares	Disminución de la desnutrición infantil, al mejoramiento del desarrollo escolar y a disminuir el ausentismo	Niños con algún grado de desnutrición o en riesgo, que asisten a planteles públicos de educación preescolar y primaria (en zonas indígenas, rurales y urbano-marginadas)
Atención a menores de 5 años en riesgo no escolarizado	Disminuir la desnutrición infantil de menores de cinco años	Niños y niñas menores de cinco años con algún grado de desnutrición o en riesgo (en zonas indígenas, rurales y urbano-marginadas)
Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo	Disminuir la pobreza alimentaria	No definida claramente
Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables	Contribuir a la reducción de la pobreza alimentaria de los sujetos vulnerables	No definida claramente

Fuente: Hector Robles, *Informe sobre avances en el Derecho a la alimentación, México*, México D.F., 2009, pp.18-19.

Como se aprecia, los programas o políticas orientados hacia a seguridad alimentaria se caracterizan por brindar ayuda monetaria y en especie y, por lo general, son políticas focalizadas de ataque a la pobreza y programas para mejorar los niveles alimenticios y nutricionales de la población.

Así bien, en este apartado se identificó que las organizaciones internacionales reconocen ampliamente la necesidad de emprender acciones para erradicar el hambre, esto se observa en las medidas tomadas y alertas emitidas a raíz de la reciente crisis alimentaria, así como por medio de los tratados y acuerdos que en el seno de ellas fueron ratificados. Para el logro de la seguridad alimentaria es

necesario promover un doble componente con el que se pueda atender a la población vulnerable en corto plazo y generar capacidades productivas especialmente en la población rural.

Considero importante resaltar uno de los instrumentos de política señalado por Graziano (2008), a saber, pequeña agricultura y desarrollo rural, pues es un elemento clave para la consecución de la seguridad alimentaria a largo plazo y posible de implementar en las zonas rurales marginadas. En contraste, en la región latinoamericana tiene una mayor participación los programas destinados a la asistencia alimentaria y nutricional frente a los enfocados al incremento de la producción e ingresos, según el enfoque de doble componente de la CMA. Asimismo, es muy baja la participación de los programas que cubren de manera integral las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria.

Con el anterior panorama de la problemática de la seguridad alimentaria y de algunas de las acciones emprendidas tanto desde las organizaciones internacionales como los Gobiernos, es necesario abordar el tema en torno a las agencias especializadas del sistema de la ONU para de esta manera conocer de manera más detallada su compromiso para erradicar el hambre.

TERCER CAPITULO LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DESDE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y EL PROGRAMA ESPECIAL PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA (PESA) DE LA FAO

El objetivo principal de este capítulo es identificar las acciones y programas destinados al combate del hambre por parte de las diversas agencias de la ONU, así como su papel desempeñado en México. Para ello se señalan las funciones y actividades tanto de las agencias especializadas para esta problemática, tales como la FAO, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), como de los diversos organismos debido a su compromiso constante en la erradicación del hambre.

Como principal Programa de la FAO y antecesor al Programa en México, se realiza la presentación del PESA, con el fin de identificar el contexto y la evolución de este Programa. Antes de iniciar esta revisión, central para este capítulo, consideré pertinente abordar previamente el tema de la ayuda alimentaria internacional puesto que es la base de las acciones de algunas organizaciones internacionales y gobiernos en materia de alimentación.

3.1 Ayuda alimentaria internacional

Es fundamental abordar de manera breve el debate en torno a la ayuda alimentaria internacional, puesto que es la base de las acciones llevadas en marcha tanto desde las organizaciones internacionales como desde los propios gobiernos. Así bien, la ayuda alimentaria internacional es "el instrumento más conocido y publicitado para luchar contra el hambre, y se considera como una transferencia de recursos en forma de alimentos y en condiciones favorables para la población beneficiaria" (Lahoz y Loma-Ossorio 2007, p.4).

Es necesario resaltar que disponer de alimentos por medio de donaciones no implica necesariamente encontrarse bajo una situación de seguridad alimentaria

debido a que se está dependiendo de un apoyo externo, sin embargo, “los programas internacionales de ayuda alimentaria son fundamentales para satisfacer las necesidades de las poblaciones vulnerables e impedir que caigan en la pobreza extrema y recurran a utilizar mecanismos perjudiciales” (ONU 2008, p.12), haciendo necesario el establecimiento de unos sistemas que permitan el logro gradual de una cobertura universal para la población más vulnerable y marginada.

Actualmente en el marco de la ONU la ayuda alimentaria se distribuye para alcanzar los ODM, que como se mencionó anteriormente se pueden resumir en: erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la educación primaria universal, promover la igualdad de género y otorgar poder a las mujeres, reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna, combatir el sida y otras enfermedades³⁹.

En este momento y a lo largo de la historia de la ayuda alimentaria, los principales proveedores han sido Estados Unidos y la Unión Europea, dos políticas de ayuda opuestas, donde el primero la basa en productos (su legislación establece que 75% de la ayuda tiene que ser en productos) y el segundo, desde 1996 se basa en la política de solo efectivo. Como se muestra en el Cuadro 3.1, los principales actores de la ayuda internacional son:

Cuadro 3.1
Actores de la Ayuda Internacional

Canal	Actores
Estatal	Países en pro de los Organismos Genéticamente Modificados (OGM): Estados Unidos y Gran Bretaña
	Países en contra de los OGM: Unión Europea, Canadá, Australia y Nueva Zelanda
	Países que rechazaron ayuda en OGM: Angola, Bolivia, Bosnia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Filipinas, Guatemala, India, Lesotho, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Sri Lanka, Sudán y Zimbabwe.
	Países obligados a distribuir ayuda alimentaria en productos: Argelia, India, Kenia, Malawi,

³⁹ Ver: <http://mdqs.un.org/unsd/mdq/Home.aspx>

	Sudáfrica, Tailandia y Vietnam
	Países que distribuyen ayuda en productos según su propio interés: Estados Unidos, Francia, Italia y Rusia.
	Países que reciben ayuda alimentaria del PMA: Algeria, Angola, Burundi, Chad, Colombia, Costa de Marfil, Eritrea, Etiopía, Federación Rusa, Haití, Indonesia, Liberia, Malawi, Mali, Mauritania, Nepal, Níger, Pakistán, República Democrática del Congo, República Democrática Popular de Corea, Sri Lanka, Sudán, Tanzania, Territorios Palestinos Ocupados, Uganda, Zambia y Zimbabwe.
Multilateral	PMA (ONU), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-ONU), Convención Internacional de Ayuda Alimentaria, Protocolo de Cartagena, PNUD (ONU), FAO, Unión Europea, OMC, BM, Acuerdo de Financiamiento y Administración entre la Unión Europea y el Programa Mundial de Alimentos (FAFA), FMI.
Económico	Empresas que otorgan ayuda alimentaria en efectivo: TNT, Citigroup, International Paper (Estados Unidos), Japón Ad Council (Japón) y Nationale Postcode Loterij (Holanda).
	Empresas productoras y distribuidoras de OGM: Cargill, Archer Daniel Midland, Monsanto, Pioneer Hi-Bred, Garst Seeds, Bayer, Crop Science, Syngenta, Dow Agro-Science, kws, Hill Emerson Emergency Trust.
Político	Agencia de Ayuda Internacional de Estados Unidos (USAID), Servicio Internacional para la Adquisición de Aplicaciones Agrobiotécnicas.

Fuente: Camelia Tigau, "La diplomacia del hambre". En *Diplomacia en la era digital. La ayuda alimentaria como maniobra neoliberal*. México D.F., 2009, p.121.

Lahoz y Loma-Ossorio (2007) enumeran las diferentes variaciones que conlleva el término de ayuda alimentaria internacional: *la ayuda alimentaria de emergencia*, que se ha convertido en la forma más importante de ayuda alimentaria cubriendo aproximadamente 70% del total y se lleva en la práctica fundamentalmente por medio de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y por el PMA; *los programas de ayuda alimentaria*, los cuales representan un instrumento de asistencia financiera en especie, es decir, son aportados al país receptor en forma de créditos concesionados pero a un interés más bajo que el del mercado; y finalmente, *los proyectos de ayuda alimentaria*, donaciones para apoyar actividades relacionadas generalmente con la promoción del desarrollo económico y agrícola, la nutrición y la seguridad alimentaria. Según Trápaga (2003), la ayuda alimentaria internacional está administrada de tal forma que se contribuya a una seguridad alimentaria condicionada por una estructura clara de intereses de los donadores.

3.2 El papel de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)

3.2.1 Los órganos especializados de la ONU

Los tres órganos especializados de la ONU encargados de la resolución de los problemas y conflictos de la agricultura y la alimentación son la FAO, el PMA y el FIDA.

Desde sus comienzos, en 1945, la FAO se ha preocupado en aliviar la pobreza y el hambre promoviendo el desarrollo agrícola, el mejoramiento de la alimentación y la seguridad alimentaria. Asimismo, conduce las actividades internacionales encaminadas a erradicar el hambre, ayudando a “los países en desarrollo y a los países en transición a modernizar y mejorar sus actividades agrícolas, forestales y pesqueras, con el fin de asegurar una buena nutrición para todos”⁴⁰, prestando una mayor atención al desarrollo de las zonas rurales, pues allí se concentra el 70% de la población mundial pobre y que está en riesgo alimenticio. La FAO se financia mediante un aporte de cuotas para cada país miembro, según lo establecido en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Entre las principales acciones de la organización se encuentran:

[...] Proporciona asistencia directa para el desarrollo, recoge, analiza y divulga información, ofrece a los gobiernos asesoramiento sobre las políticas y planificación y actúa como foro internacional para el debate de temas relacionados con la agricultura y la alimentación [...] Una prioridad concreta es el fomento del desarrollo agrícola y rural sostenible, una estrategia a largo plazo para la conservación y ordenación de los recursos naturales (Trueba 2002, pp.136-137).

La FAO cuenta con un Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, con un Sistema de información y alerta anticipada mediante el cual avisa a los gobiernos y donantes sobre cualquier posible amenaza para el abastecimiento de alimentos.

⁴⁰ Ver <http://www.fao.org/about/es/> [consultado: febrero de 2010]

Adicionalmente, de acuerdo con su fuente de financiamiento cuenta con cuatro categorías de proyectos: (1) *Programa de Cooperación Técnica*, establecido en 1976 y caracterizado por su pronta aprobación y que su costo no puede superar los 500 mil dólares, los fondos corresponden a recursos de este programa y son utilizados para actividades de capacitación de corta duración, servicios de consultores y expertos de corto plazo, equipos esenciales para las actividades de los proyectos, entre otros. (2) *Programa de Cooperación Gubernamental*, implica un acuerdo tripartito, bajo esta modalidad el gobierno de un país donante⁴¹ pone recursos a disposición de la FAO para que los invierta para atender proyectos de un país o de ser requerido, proyectos regionales o intrarregionales. (3) *Fondos Fiduciarios Unilaterales*, se emplea cuando un país cuenta con viabilidad financiera, pero carece de experiencia técnica, así bien, los recursos provienen del propio país beneficiario y son administrados por la FAO para la ejecución de un proyecto en específico (4) *Telefood*, es una campaña anual con la que busca concientizar sobre la grave problemática del hambre y moviliza recursos para financiar proyectos por un monto máximo de 10 mil dólares que permitan a familias o pequeños grupos de personas producir alimentos, generar ingresos monetarios y en consecuencia, incrementar su seguridad alimentaria.

Por su parte, el PMA, órgano independiente de la FAO, fue creado en 1963 “como un proyecto planeado a tres años, sin embargo, ha seguido funcionando hasta hoy en día” (Tigau 2009, p.116) posicionándose como la mayor organización de ayuda alimentaria y dentro de la ONU como la que más compras realiza de bienes y servicios en los países en desarrollo⁴², tiene como objetivo suministrar alimentos gratuitos con urgencia, oportunidad y eficacia. En suma, es el mecanismo de distribución de la ayuda alimentaria. Encuentro interesante que el programa

⁴¹ Entre los principales donantes destacan Japón, Finlandia, Francia, Suiza, Estados Unidos, Suecia, Noruega, Dinamarca, Bélgica, Italia, Holanda y la Comunidad Europea.

⁴² “Durante los primeros seis meses de 2009, el PMA compró 1.4 millones de toneladas de alimentos valoradas en 532mdd. El 74% de estos alimentos fueron adquiridos en países en vías de desarrollo” (PMA 2010, p.1)

“pretende vincular la ayuda humanitaria con la educación y el desarrollo” (ibíd.), por ejemplo, proporciona asistencia a quienes padecen hambre crónica basándose en la premisa de “alimentos por trabajo”⁴³ con el fin de que logren su autosuficiencia y así dependen en menor proporción de la ayuda alimentaria internacional.

Los sujetos de los proyectos de “alimento para el crecimiento” del PMA son por lo general aquellos que tienen más necesidad, como los niños, las madres gestantes y lactantes, los enfermos, los ancianos, los desplazados, las minorías étnicas, entre otros, distribuyendo “comida a aproximadamente 90 millones de personas, incluyendo 61 millones de niños en más de 80 países” (ibíd.). Desde su fundación en 1963 “ha proporcionado alimentos a más de 1,600 millones de personas entre las más pobres del mundo y ha invertido más de 42,000mdd en actividades de desarrollo y socorro de emergencias” (PMA 2010, p.1)

Su financiamiento está basado en los recursos que los países donantes destinan para el conjunto de operaciones del Programa⁴⁴, por tal motivo, no es suficiente diseñar las operaciones de ayuda, sino que además se requiere que los países donantes las aprueben, financien, respalden y monitoreen las acciones del PMA. Entre el financiamiento del Programa destaca el proveído por la Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA por sus siglas en inglés), que es de 80 mil millones de dólares anualmente. De las donaciones que recibe el programa, 51% son en efectivo⁴⁵ y 49% en productos (principalmente de Estados Unidos, Francia, Italia y Rusia).

⁴³ En Ghana paga con alimentos a trabajadores que construyen carreteras y puertos, en Bangladesh a quienes reparan diques, en Guatemala a los constructores de terrazas en las colinas y en Etiopía a los trabajadores que replantan bosques (CINU).

⁴⁴ En 2009 el PMA recaudó 4,000mdd.

⁴⁵ Tigau señala que entre los beneficios de recibir donaciones en efectivo es que “permite comprar en el mercado local la cantidad necesaria de alimentos, apoyando directamente la economía del país necesitado y eliminando la necesidad de dependencia alimentaria del donador” (Tigau 2009, p.117).

En el marco del PMA se maneja una fuerte crítica: desde 1996 ha estado distribuyendo productos genéticamente modificados “sin avisar a los países receptores, omisión justificada por su papel de intermediario de la ayuda. Si los alimentos cumplen con los niveles de calidad del donador, el PMA los acepta.” (Tigau 2009, p.117).

Vale la pena destacar que cuando la organización concluye sus operaciones, los proyectos por lo general son traspasados a los gobiernos, desde mi punto de vista, este es un gran logro pues se permite asegurar la continuidad del Programa y según sus datos “en los últimos diez años, casi 30 países ya administran programas creados por el PMA” (PMA 2010, p.2).

El FIDA fue creado en el marco de la CMA de 1974, puesto que los líderes acordaron la necesidad de crear un fondo destinado a la financiación de proyectos de desarrollo agrícola debido a las sequías y hambrunas que se habían presentado en África y Asia. Está conformado por 165 Estados miembros, de los cuales 22 forman parte de la OCDE, 12 de la OPEP y los 131 restantes son países en desarrollo. Los créditos son otorgados especialmente a la población rural pobre y a sus organizaciones y los “recursos son destinados para el desarrollo agrícola y rural en los países en desarrollo [...] para que puedan incrementar los ingresos y mejorar su seguridad alimentaria” (FIDA 2010, p.2), estos recursos son utilizados principalmente para la compra de suministros básicos, equipo de elaboración de alimentos y creación de microempresas.

El FIDA realiza cada dos años el Foro de los Agricultores, el cual es un proceso de consulta y diálogo entre organizaciones de pequeños agricultores, FIDA y gobiernos y, los temas en los que se centra son en la agricultura, desarrollo rural y reducción a la pobreza, fomentando de esta manera la participación de la población en su propio desarrollo.

Desde hace tres décadas el Fondo ha ayudado a más de 350 millones de personas rurales pobres y también trabaja con la FAO, el PMA, el BM y otros aliados que apoyan el desarrollo de los pequeños agricultores, en resumen, “ha movilizado cerca de 18,000mdd en cofinanciación y financiación procedentes de fuentes nacionales para el desarrollo rural, además de la contribución aportada por el FIDA por valor de unos 12,000mdd en préstamos y donaciones [y] ha prestado apoyo a 829 programas y proyectos en 117 países” (FIDA 2010, p.6).

3.2.2 Las diferentes agencias de la ONU

De igual forma las demás organizaciones pertenecientes al sistema de la ONU tienen entre su gama de programas algunos destinados al combate de la inseguridad alimentaria o desempeñan actividades tendientes a la lucha para la erradicación del hambre.

En el marco de la escalada del nivel de precios de los alimentos el BM, en mayo de 2008, diseñó el Programa para hacer frente a la crisis mundial de los alimentos (GFRP por sus siglas en inglés) con el fin de acelerar el suministro de ayuda a los países más necesitados. Cabe señalar que “hasta el 9 de diciembre de 2009, se habían desembolsado 1,167mdd, de los 1,195mdd aprobados para 35 países, mientras se habían asignado otros 28.4mdd para programas en cuatro naciones”⁴⁶. Así mismo, mediante la creación del llamado *Nuevo Acuerdo para la Política Alimentaria Mundial*⁴⁷ el BM duplicó la financiación para la agricultura en África Subsahariana y ha prestado apoyo a los gobiernos para expandir y mejorar el acceso a programas de redes de seguridad.

⁴⁶ Ver <http://www.bancomundial.org/temas/preciosalimentos/iniciativas.htm> [consultado: enero de 2010]

⁴⁷ Con el cual se pretende reemplazar la ayuda alimentaria tradicional por un concepto más amplio de asistencia en el campo de la alimentación y la nutrición.

En tanto, las acciones recientes del FMI se han encaminado a agilizar el acceso al financiamiento de emergencia, esto se puede reflejar en la aprobación de una enmienda a su Servicio para Shocks Exógenos, el cual crea un componente de rápido acceso del servicio mediante el cual los países miembros podrían acceder a un desembolso directo y otro de alto acceso que permite que los países accedan hasta un 25% y un 75% de su cuota, respectivamente. Así bien, esta enmienda adapta la condicionalidad y los requisitos de acceso, y aumenta la flexibilidad de su uso (Cf. FMI 2009, p.51). Cabe señalar que en 1981, el FMI creó el Sistema de Facilidad Financiera Compensatoria para apoyar las importaciones de cereales, esto con el fin de “proveer un equilibrio entre la ayuda para que los países en desarrollo efectuaran sus pagos a sus excesivas importaciones, derivadas de las cosechas insuficientes o los precios mundiales demasiados altos” (Tigau 2009, p.115).

Debido a la alarmante tendencia al aumento de la desnutrición infantil⁴⁸, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF por sus siglas en inglés) realiza diversas acciones acordes a las necesidades de cada país destinadas a combatir la crisis de la nutrición en niños y en mujeres embarazadas o lactantes. Por ejemplo, lleva a cabo actividades de capacitación y orientación técnica para aumentar la capacidad de respuesta eficaz ante las crisis de nutrición, ha ampliado los servicios de nutrición con el fin de brindar tratamiento especial mediante la alimentación terapéutica y suplementaria, en algunas regiones colabora con el fomento de la producción local de alimentos terapéuticos y, trabaja en forma coordinada con el PMA, la OMS y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para dar respuesta más eficaz a las emergencias nutricionales (Cf. UNICEF 2010).

⁴⁸ “A nivel mundial, la proporción de menores de cinco años que padecen desnutrición, de acuerdo con los Patrones de Crecimiento Infantil de la OMS, se redujo del 27% en 1990 a 20% en 2005. Sin embargo, los progresos son desiguales y se calcula que 112 millones de niños tienen un peso inferior al normal” (OMS 2009).

Según Tigau (2009) la OMC se encarga del ámbito normativo de la ayuda alimentaria. Entre los debates presentes en la OMC referentes al tema de seguridad alimentaria se encuentra el manejo de los alimentos transgénicos. Algunas de las críticas acerca de las funciones de la OMC en materia de seguridad alimentaria se centran en que sus Acuerdos sobre Agricultura restringen el poder del gobierno para establecer políticas agrícolas (Cf. Holt-Giménez y Peabody 2008, p.10). Además, la dinámica de la ayuda alimentaria internacional está sujeta al marco de la OMC, permitiendo que las economías exportadoras de alimentos más desarrolladas mantengan una clientela en donde puedan colocar sus excedentes agrícolas y de esta forma “mantener la hegemonía en las negociaciones en escala internacional en distintos terrenos, en lugar de cooperar con la creación de las condiciones de seguridad alimentaria estructural de las economías importadoras netas de alimentos” (Trápaga 2003, p.135).

Debido a la cooperación interinstitucional entre la FAO y la OMS, en 1961 se aprobó el establecimiento de la Comisión del Codex Alimentarius, la cual fue creada dos años más tarde. Dicha Comisión es el más alto organismo internacional en materia de normas de alimentación. Mediante comités de consultas de expertos de las dos organizaciones se “analizan diversas clases de riesgos alimentarios, incluyendo la evaluación de los riesgos microbiológicos, así como de los aditivos alimentarios, contaminantes, sustancias tóxicas presentes en la naturaleza y residuos de medicamentos veterinarios en los alimentos” (FAO-Méx 2009, p.66), adicionalmente buscan la protección de la salud de los consumidores, asegurar prácticas de comercio claras y coordinar las normas alimentarias acordadas por las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

La UNCTAD⁴⁹ contribuye a la seguridad alimentaria por medio de la ayuda que otorga a los países en desarrollo para integrar los productos básicos en sus

⁴⁹ Ver: <http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=11596&intItemID=3361&lang=3>
[consultado: febrero de 2010]

estrategias y políticas de desarrollo agrícola, colabora con los países en desarrollo en sus negociaciones sobre agricultura de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales, busca la manera de promover el papel de la mujer en la agricultura, colabora con la comunidad internacional para encontrar la manera de poner fin a las subvenciones que distorsionan el comercio y de las exportaciones y para que se destina más asistencia oficial para el desarrollo agrícola, promueve la agricultura orgánica para incrementar la seguridad alimentaria en África.

La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)⁵⁰, órgano encargado en promover el desarrollo industrial para la reducción de la pobreza, una globalización incluyente y un medio ambiente sostenible, implementa diversas actividades que indirectamente contribuyen a la consecución de la seguridad alimentaria, entre estas se encuentran: desarrollo rural y empresarial de las mujeres, industrias enfocadas en el agro, procesamiento de alimentos, restablecimiento de agroindustrias, compartir las soluciones innovadoras en los negocios agrícolas, inversión y tecnología, entre otras.

El papel de los bancos regionales de desarrollo multilateral se basa en los aportes “de recursos adicionales así como su capacidad técnica para hacer frente a la crisis alimentaria” (ONU 2008, p.12) gracias a la experiencia que manejan en la ayuda al desarrollo agrícola y en la protección social en los países en desarrollo de las regiones en las que operan.

3.2.3 Un vistazo al papel de las agencias de la ONU en México en materia de Seguridad Alimentaria

Desde la fundación de la FAO (1945) México es país miembro de la misma, sin embargo, la oficina de Representación de la Organización se estableció en 1977, ejecutando a la fecha más de 170 proyectos en territorio nacional con el apoyo de

⁵⁰ <http://www.unido.org/index.php?id=7840> [consultado: marzo de 2010]

los gobiernos federal y estatales, instituciones académicas, entre otros. En cuanto a las acciones encaminadas a mejorar la nutrición de la población, la Organización ha prestado asistencia técnica para aumentar la producción de alimentos, su comercialización y alcanzar una cadena productiva más eficiente. También ha apoyado proyectos impulsados por el gobierno en materia de desarrollo rural para generar ingresos mediante el empleo productivo y ampliar las posibilidades de acceso a los alimentos por parte de la población más pobre (Cf. FAO-Méx 2009).

A partir de las cuatro modalidades de proyectos de la FAO, en México actualmente se encuentran en ejecución los siguientes:

Cuadro 3.2
Proyectos Nacionales en ejecución de la FAO en México 2010

Periodo de ejecución	Nombre del Proyecto Contraparte	Presupuesto
<i>Programa de Cooperación Técnica</i>		
2008-2010	Fitomejoramiento participativo en granos básicos como herramienta para el fomento de la seguridad alimentaria y la conservación de la diversidad genética (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Veracruz) Sagarpa	238 mil dólares
2010-2010	Promoción de la producción y mejoramiento de dátiles	85 mil dólares
2009-2010	Asistencia de emergencia para la vigilancia del virus de influenza A tipo H1N1 en Centroamérica y países vecinos	500 mil dólares
<i>Fondos Fiduciarios Unilaterales</i>		
2009-2010	Lograr la sustentabilidad de los Proyectos Estratégicos de Seguridad Alimentaria (PESA) a través de un Sistema de Conservación de Suelo y Agua con un enfoque regional de municipios marginados de México. Sagarpa	2.27mdd
2009-2010	Evaluación de los programas de Fondo de Tierras y Joven Emprendedor y Programa de Fomento y Organización Agraria Secretaría de Reforma Agraria	180 mil dólares
2008-2011	Evaluación de Alianza para el Campo 2007	4.30mdd
<i>Actividades Telefood</i>		
2009-2010	Producción de huevo y carne para mejorar la nutrición y calidad alimentaria (Chiapas) Agencia de Desarrollo Rural ACIDER S.C.	8 mil dólares

2009-2010	Producción y comercialización de codornices (Chiapas)	9 mil dólares
	Agencia de Desarrollo Rural ACIDER S.C.	
2009-2010	Producción y comercialización de ovinos como una alternativa para el aseguramiento de la alimentación familiar (Sonora)	10 mil dólares
	Agencia de Desarrollo Rural CIDEM	

Fuente: Elaboración propia con base en FAO México.

Debido a los avances en materia de seguridad alimentaria, el PMA cerró sus oficinas en México el 31 de agosto de 1997 después de trabajar de forma ininterrumpida por más de 30 años, aportando un monto aproximado de 174mdd para asistir principalmente a sectores de la población indígena, mujeres y agricultores. Desde luego, en caso de emergencia el Programa está en disposición de atender al país⁵¹.

El FIDA trabaja en el país desde 1980, desde entonces ha aprobado siete préstamos por un valor de 152.4mdd y las donaciones⁵² a programas nacionales y regionales de desarrollo rural han sido por un valor superior a los 13mdd. Las acciones del Fondo se basan en un enfoque productivo mediante el cual se pretende el empoderamiento de las comunidades –en especial las indígenas– y potenciar la participación de la mujer en las actividades productivas y sociales. Vale la pena destacar que para mejorar los niveles de renta y empleo de las comunidades rurales, el FIDA promueve acciones destinadas a incrementar la producción agrícola y ganadera y a buscar mercados en donde dicha producción pueda ser vendida, de esta manera promueve la creación de microempresas, fortalece los vínculos con los mercados locales y el uso de tecnologías productivas y de información (Cf. FIDA 2010). En la actualidad existen tres programas en

⁵¹ Ver: <http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/programas/pma.htm> [consultado: mayo de 2010]

⁵² En 2003 se aprobó la donación de 75 mil dólares para el apoyo al turismo rural y en 2004 se dio una donación de 97 dólares para apoyar los microbancos rurales.

ejecución en diversos estados de la República, tal como se muestra a continuación:

Cuadro 3.3
Proyectos en curso ejecución del FIDA en México

Proyecto	Duración	Costo Total	Préstamo FIDA	Beneficiarios Directos
Desarrollo Sustentable para las comunidades rurales e indígenas del noroeste semiárido	2005-2011	33mdd	25mdd	35,500 personas (1/3 son indígenas)
Fortalecimiento del Programa nacional de Microcuencas	2003-2011	28mdd	15mdd	44,000 personas (1/3 son mujeres cabeza de familia)
Desarrollo rural para las regiones huleras de México	2000-2010	55mdd	25mdd	40,000 familias pobres

Fuente: FIDA México

Retomando hasta este punto, merece la pena resaltar el papel de la ayuda alimentaria para satisfacer de manera inmediata las necesidades de las poblaciones más vulnerables –por ejemplo, la ONU la distribuye con el fin de contribuir a los ODM–, sin embargo, considero que ésta debería ser tomada como un mecanismo transitorio hacia el logro de la seguridad alimentaria, y que los esfuerzos deben encaminarse al empoderamiento de capacidades productivas para que la población no sólo garantice su acceso a los alimentos sino que mediante el sector agrícola genere ingresos.

Sugiero recordar y tener claros dos de los cuatro tipos de proyecto que maneja la FAO según su fuente de financiamiento, pues nos serán de utilidad en apartados siguientes para comprender el tipo de recursos destinados por la FAO en México, estos son el Programa de Cooperación Técnica y los Fondos Unilaterales. La principal diferencia estriba en que mientras el primero se ejecuta con recursos propios del Programa, en el segundo los recursos provienen del propio país pero son administrados por la FAO. A continuación se introduce el modelo PESA mundial

con el fin de conocer los antecedentes e identificar similitudes y diferencias con el caso mexicano.

3.3 El PESA de la FAO

3.3.1 Antecedentes y Objetivos

En el contexto de la CMA en 1994, “la FAO puso en marcha el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) como el principal programa a través del cual ayudaría a sus Estados miembros en desarrollo a reducir la incidencia del hambre y la malnutrición”⁵³ en la población rural en zonas marginadas y que pretende la autosuficiencia de estas regiones basándose en la producción local con recursos locales. Así bien, desde el PESA la seguridad alimentaria es entendida como:

El acceso de las familias de zonas rurales marginadas a suficientes alimentos saludables y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias con el objeto de llevar una vida activa y sana, preferentemente basado en el aprovechamiento de los recursos locales, sustentado en aspectos ambientales, sociales y económicos, y con certidumbre en el tiempo.

Es pertinente destacar que inicialmente el programa estaba dirigido a los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA), no obstante, diferentes países en desarrollo han adoptado en sus estrategias para el combate del hambre el método del PESA, tal es el caso de México.

Cuadro 3.4
Cronología del PESA

1994	Aprobado por el Consejo de la FAO
1996	Confirmado por la CMA
2002	Confirmado por la CMA

⁵³ Ver: <http://www.fao.org/DOCREP/006/AC828S/AC828S00.HTM> [consultado: abril de 2008]

	Evaluación externa independiente del PESA
	Adoptado como programa de la Nueva Alianza para el desarrollo Africana
2004	Reconocido por la Asamblea Parlamentaria Conjunta de Países de África, el Caribe y el Pacífico y la Comunidad Europea (ACP-UE)
2005	Convergencia teórica con el grupo de trabajo sobre el hambre del Proyecto del Milenio de la ONU: "Reducir el hambre a la mitad: sí se puede"

Fuente: Elaboración propia con base en FAO

El PESA se concibió para ser ejecutado en dos fases.⁵⁴ En la primera, se empezaría a trabajar con grupos de agricultores a escala experimental en unos cuantos lugares seleccionados en cada país participante, con el propósito de ampliar gradualmente esas actividades experimentales a todas las principales regiones altamente agrícolas. Como punto de partida el programa promovería cambios tecnológicos sencillos, orientados a aprovechar mejor el agua, intensificar los cultivos y diversificar los sistemas agrícolas. Esta etapa contenía además un componente de reconocimiento y análisis de las restricciones con que se enfrentaban los agricultores cuando adoptaban esas mejoras. La segunda etapa se diseñó con el fin de ampliar su escala hasta abarcar la totalidad del país, prestando especial atención a las reformas normativas e institucionales necesarias para resolver las restricciones que se hubieran determinado y crear un entorno propicio para el aumento de la producción de los pequeños agricultores.

Así bien, el PESA es una estrategia de apoyo técnico metodológico que tiene como objetivo incrementar la seguridad alimentaria y contribuir a la reducción de la pobreza de manera sostenible en zonas rurales de alta y muy alta marginación:

El eje central del programa se basa en que la productividad de los pequeños agricultores de los países en desarrollo podría aumentar considerablemente mediante la introducción de algunos cambios tecnológicos relativamente sencillos, económicos y sostenibles. Así, no solo los agricultores mejorarían sus medios de

⁵⁴ *Ibíd.*

subsistencia y estimularían el crecimiento de la economía rural, sino que también crearían excedentes que contribuirían a la seguridad alimentaria nacional.⁵⁵

Dichas medidas simples y de bajo costo se traducen en cuatro componentes: mejoramiento de manejo y control de hídricos; intensificación de la producción de cultivos, diversificación de los sistemas productivos y, análisis de las restricciones enfrentadas por los agricultores para implementar los cambios (Cf. Gordillo 2003).

Después de la CMA en 2002 se modificó el enfoque del PESA, pasando de una serie de proyectos piloto en pequeña escala a ayudar a los países al establecimiento de los programas nacionales para la seguridad alimentaria los cuales tendrían la capacidad de llegar a la población más vulnerable. Es así como las actividades destinadas a atender a los agricultores se complementan con políticas e inversiones con el objetivo de abrir mercados y ofrecer acceso directo a los alimentos a las personas demasiado pobres.

En resumen, en el proceso del PESA se manejaron dos componentes. Inicialmente “entre 1996 y 1997 se formuló como una vertiente netamente productivista, pero por experiencias del BM o del BID se aprendió que desarrollar únicamente infraestructura es insuficiente”⁵⁶. Tras comprender que el anterior no era el mecanismo adecuado y que era necesario generar una estrategia mayor, y “a partir de la teoría que dice que la gente puede salir del subdesarrollo y de la inseguridad alimentaria mediante el desarrollo de los medios de vida (aprendizaje, infraestructura, entre otros) en 2002 las acciones se encaminaron a otorgar capacidad a la gente”.⁵⁷

⁵⁵Ver: <http://www.fao.org/DOCREP/006/AC828S/AC828S00.HTM> [consultado: noviembre de 2009]

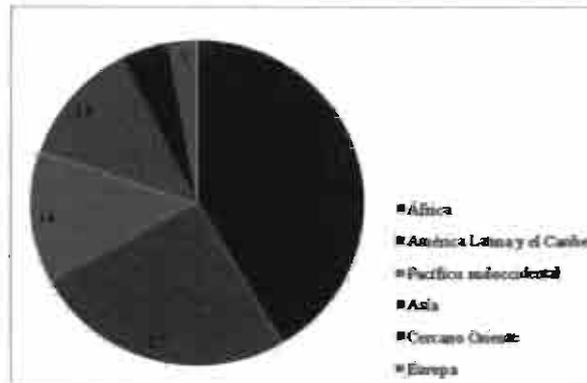
⁵⁶ Entrevista personal con el Ing. Jonathan Martínez, Asistente de Programas FAO-México. Ciudad de México, julio 6 de 2010.

⁵⁷ Ibid.

En 2002 se realizó una evaluación externa independiente del PESA, en la que se ratificó el enfoque del programa y se identificaron los elementos positivos desprendidos del mismo, como por ejemplo: consigue que los países se identifiquen con el programa, centra su atención en las cuestiones agrícolas, alimentarias y nutricionales, emplea procesos participativos para la búsqueda de información y la toma de decisiones, reconoce que es necesario un planteamiento multidisciplinario para reducir la inseguridad alimentaria. Entre los aspectos negativos encontrados por el equipo evaluador se comprobó que pese a que había pruebas de la adopción de tecnologías por parte de los agricultores que participaron en el PESA no hubo evidencia de que siguieran utilizándose después de las demostraciones o de que las adoptaran los agricultores que no habían participado. La evaluación recomendó otros enfoques del PESA para el futuro, incluida la clasificación, por orden de prioridades, de los países a los que habrá que proporcionar ayuda, teniendo en cuenta los recursos escasos disponibles y la prelación que debería darse a la seguridad alimentaria familiar (Cf. COAG, 2003).

A mediados de 2007, 106 países habían participado en el PESA y aproximadamente la mitad de ellos estaban iniciando la aplicación de programas nacionales, lo que deja en evidencia el rápido crecimiento que ha tenido el programa con respecto a la cifra de los países participantes en 1995 y 2002 cuando tan solo se contaba con 15 y 70 miembros en el PESA, respectivamente (Cf. FAO, 2003), lo que pone en manifiesto el compromiso para los países en la lucha contra el hambre y lo atractivo que resulta el Programa para implementarlo en sus comunidades.

Gráfica 3.1
Países participantes en 2007



Fuente: Elaboración propia con base en FAO.

Así bien, como lo describe la Gráfica 3.1, de los 106 países participantes en 2007, 27.47% del total de los países participantes pertenecen a América Latina y el Caribe. Asimismo, 77.78% de los países participantes de la región no eran considerados PBIDA, solamente 6 entraban bajo esta categoría: Belice, Cuba, Ecuador, Haití, Honduras, Nicaragua. Lo anterior contrasta con África, donde solo 3 de los 44 países participantes no eran considerados PBIDA, a saber: Argelia, Gabón y Sudáfrica.

El PESA en América Latina se caracteriza por la existencia de proyectos de amplio alcance, multidisciplinarios y financiados con recursos de los propios países generando el desafío de equilibrar las medidas de corto y largo plazo, así como las propuestas e intereses locales y nacionales. Por su parte, el pesa Centroamérica (Nicaragua, Honduras y Guatemala) es financiado por España y el principal desafío percibido es la capacitación para el liderazgo de la coordinación regional (Cf. Gordillo 2003).

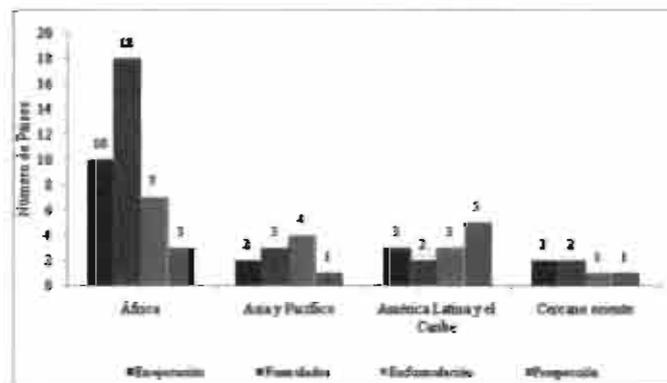
3.3.2 Principales componentes

Para identificar los componentes es necesario señalar que el PESA trabaja por medio de dos modalidades, Programas Nacionales para la Seguridad Alimentaria (PNSA) y Programas Regionales para la Seguridad Alimentaria (PRSA):

Los PNSA⁵⁸ pueden seguir alguno de los siguientes cuatro modelos: ejecución a escala nacional del enfoque del PESA, programa nacional amplio, aplicación de componentes independientes en un marco plurisectorial e integración del enfoque del PESA en el programa nacional para la agricultura o el desarrollo rural. Es importante resaltar que aunque los componentes de los PNSA varían según el país, todos están basados en el enfoque de dos vías creado en la FAO, a saber, mejorar los medios de subsistencia de los pobres e incrementar el acceso a los alimentos por parte de las personas vulnerables, las cuales generalmente son combinadas en los proyectos.

Según datos al cierre de 2009, 17 PNSA están en ejecución, tres de ellos pertenecen a América Latina y el Caribe (Brasil, El Salvador y México).

Grafica 3.2
Países participantes en los Programas Nacionales para la Seguridad Alimentaria (PNSA) del PESA en 2009



⁵⁸Ver: <http://www.fao.org/spfs/national-programmes-spfs/how-works-npfs/es/> [consultado: diciembre de 2009]

Fuente: Elaboración propia con base en FAO.

Por su parte, los PRSA⁵⁹ se elaboran mediante un trabajo conjunto entre los gobiernos de los países miembros de la FAO, los donantes, las asociaciones regionales, organizaciones de la sociedad civil, universidades, entre otros. Según datos de la FAO, para mediados de 2006 se habían formulado 20 de estos programas. Para llevar a cabo los PRSA la FAO trabaja con las comunidades y organizaciones económicas regionales. Algunos de los objetivos de poner en práctica estos programas son: crear conciencia entre el público de la importancia decisiva de la seguridad alimentaria y de la nutrición, formular estrategias y políticas regionales para el comercio de los alimentos y productos agrícolas, armonizar las medidas aduaneras y las normas sobre la inocuidad de los alimentos, promover la inversión en infraestructura regional o información del mercado, entre otros.

Cuadro 3.5
Algunas comunidades y organizaciones económicas participantes en los Programas Regionales para la Seguridad Alimentaria (PRSA) del PESA

Asociación de Naciones del Asia Sudoriental	Consejo Agropecuario Centroamericano
Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional	Consejo de Cooperación del Golfo
Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo	Consejo de la Unidad Económica Árabe
Comunidad Andina	Cooperación Económica del Mar Negro
Comunidad de Estados Sahelo-Saharianos	Foro de las Islas del Pacífico
Comunidad del Caribe y Foro del Caribe	Mercado Común del Sur (ampliado)
Comunidad Económica del África Central	Mercado Común para África Oriental y Meridional
Comunidad Económica y Monetaria del África Central	Unión del Magreb Árabe

Fuente: Elaboración propia con base en FAO.

3.3.3 Actores y recursos

Los donantes son actores indispensables para que el programa tenga éxito debido a que no sólo otorgan financiamiento, sino adicionalmente brindan orientación en

⁵⁹ Ver: <http://www.fao.org/spfs/regional-programmes-rpfs/how-works-rpfs/es/> [consultado: diciembre de 2009]

materia de políticas de seguridad alimentaria y apoyo a proyectos aprobados. Según datos de la FAO⁶⁰, hasta 2009 el Gobierno italiano aportó más de 57 millones de dólares al Fondo Fiduciario para la seguridad alimentaria de ésta organización, de lo cual un porcentaje se destina a los proyectos del PESA. El Gobierno de Japón ha contribuido 35.5 millones de dólares, el de España ha apoyado con 51.3 millones de dólares programas en América Central y África. Otros donantes importantes para el PESA son: Alemania, Arabia Saudita, Bélgica, República de Corea, Francia, Fondo de las Naciones Unidas para la Colaboración, FIDA, Irlanda, Libia, Marruecos, Mónaco, Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), los Países Bajos, PMA, PNUD, Suiza y la Unión Europea.

- Instituciones financieras⁶¹

Principalmente los bancos regionales de desarrollo colaboran con la FAO en la elaboración y ejecución de los proyectos del PESA. Por ejemplo, en América Latina y el Caribe, la FAO y el BID colaboran con algunas organizaciones económicas regionales (CARICOM/CARIFORUM, CAN, CORECA-CAC y MERCOSUR), la razón de este trabajo conjunto es la lucha regional contra la pobreza coordinando estrategias regionales y subregionales, programas y proyectos orientados a fomentar el desarrollo sostenible agrícola y rural y la seguridad alimentaria.

- Sector privado⁶²

Dos organizaciones del sector privado, la Asociación Internacional de la Industria de los Fertilizantes y la empresa de maquinaria agrícola New Holland, han dado apoyo a actividades del PESA en Camboya, la República Democrática del Congo, Ecuador, Eritrea, Malí, Nigeria y Tanzania.

⁶⁰ Ver: <http://www.fao.org/spfs/asociados-del-pesa/donors-spfs/es/> [consultado: noviembre de 2009]

⁶¹ Ver: <http://www.fao.org/spfs/asociados-del-pesa/financing-institutions-spfs/es/> [consultado: noviembre de 2009]

⁶² Ver: <http://www.fao.org/spfs/asociados-del-pesa/private-sector-spfs/es/> [consultado: noviembre de 2009]

- Sociedad civil⁶³

La asociación con organizaciones de la sociedad civil (osc) es esencial al enfoque del PESA. Este programa ofrece la oportunidad de comparar y aprender de la experiencia tanto a la FAO como a las osc sobre el terreno. En algunos países, como el Senegal, organizaciones de agricultores han participado desde las fases iniciales de determinación y planificación, y se subcontrata osc para que ejecuten algunas determinadas actividades.

- Instituciones internacionales⁶⁴

En los últimos 10 años muchas instituciones internacionales han contribuido a los proyectos de seguridad alimentaria de la FAO, entre ellos el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI por sus siglas en inglés), que es un centro del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (CGIAI). El IFPRI estudió las limitaciones socioeconómicas para la seguridad alimentaria en diversos países, trabajos utilizados para formular proyectos del PESA en los países.

En resumen, el PESA es una estrategia de apoyo técnico metodológico diseñado con el propósito de incrementar la seguridad alimentaria y contribuir a la reducción de la pobreza, incentivando la productividad de los pequeños agricultores mediante la introducción de algunos cambios tecnológicos. Vale la pena señalar que más de 50% de los países latinoamericanos que participan en el PESA no son PBIDA, entre estos se encuentra México, asimismo, es destacable el interés y voluntad de varios países de adoptarlo en sus políticas nacionales.

⁶³ Ver: <http://www.fao.org/spfs/asociados-del-pesa/civil-society-spfs/es/> [consultado: noviembre de 2009]

⁶⁴ Ver: <http://www.fao.org/spfs/asociados-del-pesa/international-institutions-spfs/es/> [consultado: noviembre de 2009]

Considero que el PESA no se basa en un enfoque asistencialista o paternalista, es una estrategia que pretende establecerse al interior de las comunidades que atiende y que si se logra vincular y concientizar a la comunidad en todo el proceso de desarrollo de capacidades, producción, orientación nutricional, el fin del papel de la FAO no debe ser considerado de dependencia perpetua de los países a la Organización.

Sin embargo, aún no es lo suficientemente claro si existe algún mecanismo de imposición para que los países incluyan entre sus políticas alimentarias al PESA y el papel más importante de la FAO en estos procesos, lo cual se tratará de identificar para el contexto mexicano en la siguiente sección.

CUARTO CAPITULO EL PESA EN MÉXICO (2002-2010) ¿IMPOSICIÓN O COOPERACIÓN?

En la primera sección de este capítulo se presenta el avance del PESA en México, identificando los principales logros de su desarrollo en el país, así como la cobertura y el alcance al nivel nacional desde que arrancó su operación en 2003. Los datos enseñados muestran que el PESA ha contribuido al logro de la seguridad alimentaria mediante el mejoramiento de los medios de vida de la población rural. El PESA involucra a diversos actores de los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal), destacándose el apoyo que el Congreso le ha otorgado desde 2007 al incluirlo en las asignaciones especiales en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). No obstante, el eje central de este capítulo es conocer el papel que la FAO ha tenido en el proceso en México, por tal motivo, se pretende identificar su labor en cada una de las fases y resulta de especial importancia analizar la percepción de algunos de los actores participantes⁶⁵ en cuanto al papel desempeñado por este organismo internacional en el contexto del PESA México.

4.1 Desarrollo del Programa

Para comprender la importancia del PESA, considero necesario realizar una aproximación a la panorámica de la población rural y a la agricultura en México debido a que es un sector productivo importante pese que su participación en el PIB nacional es de 3.8%⁶⁶. Es necesario recordar que en México “la agricultura es una actividad fundamental en el medio rural, en el cual habita todavía una parte altamente significativa de la población nacional” (FAO-Méx 2009, p.37), que oscila

⁶⁵ Para dicho fin, el presente capítulo cuenta con tres entrevistas personales y 25 cuestionarios realizados a diversas Agencias de Desarrollo Rural (ADR).

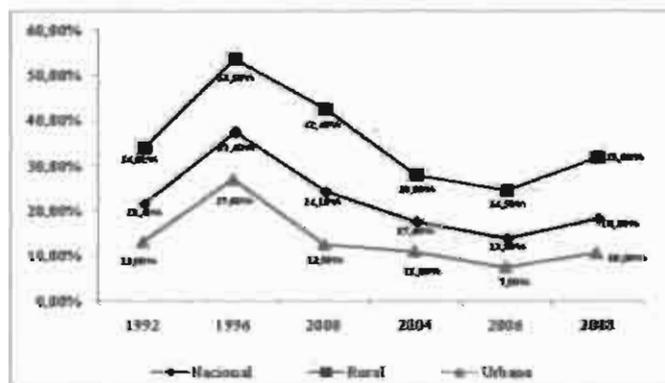
⁶⁶ Ver Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Cifra al primer trimestre de 2010.

entre el 25% y 37%⁶⁷ del total. La relevancia de la agricultura mexicana en la seguridad alimentaria se puede percibir en los siguientes aspectos:

Prácticamente toda la producción de alimentos se origina en este sector; debido a la concentración de la población en las zonas rurales, el desarrollo rural y agrícola constituye una parte importante para el desarrollo nacional y para la lucha en la erradicación de la pobreza; aunque la población rural desarrolle diversas actividades, la agricultura continúa siendo la actividad predominante, en especial entre la población más pobre, donde representa 42% del ingreso familiar; entre otras (Cf. FAO-Méx 2009, pp.36-39).

Adicional a lo anterior, la incidencia de la pobreza entre los habitantes rurales es mucho mayor que en los habitantes urbanos lo cual explica la amplia brecha entre la pobreza alimentaria en estas áreas, que en promedio anual es tres veces mayor en la rural, tal como se aprecia en la siguiente gráfica:

Gráfica 4.1
Personas en condición de pobreza alimentaria
Porcentaje de la población total



Fuente: Elaboración propia con base en Coneval

⁶⁷ Según el umbral asignado para identificar pequeñas localidades rurales, en unos casos se estiman con una población inferior a 2,500 personas y con una población inferior a 15,000 habitantes.

Este dato sigue la tendencia que por lo general presenta la población rural en relación con la urbana, debido a su menor acceso a la educación, salud, empleos, servicios financieros, infraestructura, entre otras. Del total de la población rural, 61% vive en condiciones de pobreza y 32% en pobreza extrema⁶⁸. Bajo esta línea, considero que el factor distintivo del PESA es el conjunto de componentes productivos destinados a apoyar el desarrollo económico y social de la región a largo plazo, contribuyendo a la seguridad alimentaria de estas zonas.

De manera complementaria, es necesario señalar brevemente que el marco jurídico al cual se circunscribe el PESA en México es la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), que entre sus principales disposiciones se encuentran: promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado y garantizar la rectoría del Estado a su papel en la promoción de la equidad. En su artículo tercero, la LDRS define la seguridad alimentaria como “el abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población”. Entre los puntos a destacar de dicha ley y que se vincula ampliamente con el PESA se encuentra que mediante el Gobierno Federal y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, el Estado debe impulsar políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país y que deberán orientarse a promover el bienestar social y económico de los agentes rurales, corregir las disparidades del desarrollo regional, fomentar la conservación de la biodiversidad, valorar las diversas funciones y manifestaciones de la agricultura nacional y, “contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del país”. Además, entre las líneas estratégicas del Desarrollo Rural se encuentran el desarrollo de las zonas marginadas, desarrollo rural con enfoque territorial e impulso a cadenas productivas de amplia inclusión social y diversificación.

⁶⁸ Ver INEGI

Vale la pena recordar que el PESA está encaminado a atender las demandas alimentarias de la población rural en las zonas marginadas, respondiendo a la "ausencia de servicios e instituciones para el desarrollo rural"⁶⁹ en dichas zonas. El organismo encargado del Programa en México es la Sagarpa, quien en 2002 realizó una alianza estratégica con la FAO para contar con su cooperación técnica, pues entre los objetivos centrales del Gobierno del Presidente Vicente Fox se encontraba la reducción de la pobreza; así bien, tras la decisión de "llevar a cabo un programa intersecretarial para atender a las poblaciones de las 250 microrregiones⁷⁰ de más alta marginación"⁷¹ se adoptó el PESA con el principal objetivo de desarrollar las capacidades de la población rural de dichas zonas mediante la participación de las familias en las soluciones para lograr la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza.

Es necesario aclarar que el PESA fue presentado al Gobierno de México por parte del Director General de la FAO en 2001. Lo anterior es percibido por el Ingeniero Martínez, Asistente de Programas FAO-México, como un acuerdo político, pues el decir que en México se está implementando un programa de seguridad alimentaria puede resultar influyente en la región latinoamericana.

Asimismo, en 1998 hubo una primera propuesta por parte de la FAO para implementar el PESA (que, como ya se señaló, en ese momento estaba en sus inicios), en términos generales se trataba de un proyecto para armonizar todas las políticas de desarrollo alimentario con los tres órdenes de Gobierno y con un enfoque territorial. Dicha propuesta no convenció al Gobierno. Posteriormente, la propuesta que se acogió en 2002 presentaba un Programa más integrado, con un

⁶⁹ Ver: http://www.utn.org.mx/mexico_seguridad.html [consultado: mayo de 2010]

⁷⁰ En el PESA, la microrregión es definida como "un área homogénea delimitada por factores sociales, ambientales y sistemas productivos, donde confluyen y se relacionan reflejando características e interacciones en forma articulada" (UTN-FAO).

⁷¹ Ver: http://www.utn.org.mx/proyecto_pesa.html [consultado: mayo de 2010]

enfoque de desarrollo de capacidades para la población rural y un componente de activos, garantizando de esta manera la seguridad alimentaria de la población.⁷²

Tal como se indicó en el capítulo anterior, en un principio el modelo del Programa al nivel mundial se diseñó para combatir la hambruna rural y estaba destinado a los PBIDA. Tal como lo afirma el Dr. Horacio Santoyo, ex Director General de Servicios Profesionales para el Desarrollo Rural de la Sagarpa, “el PESA es pensado para países en una situación crítica de la Seguridad Alimentaria”. Sin embargo, en México no se contaba con evidencia de hambruna ni era considerado un PBIDA, aunque sí existía evidencia de pobreza y de una mala nutrición, por lo tanto, el modelo mundial del PESA debió ser adaptado al contexto mexicano. Así bien, el PESA-México “se estableció como una estrategia metodológica y de soporte técnico que apoya y privilegia el fortalecimiento de capacidades locales” (FAO-Méx 2009, p.73).

El PESA en México empieza por dos cuestiones: el recurso destinado hacia el sector más pobre de México no estaba llegando, y el que llegaba no se usaba para la generación de desarrollo, lo cual obligó a establecer una estrategia diferenciada para esta zona⁷³. Por lo tanto, en el PESA se vio una oportunidad de entrar en las zonas marginadas.

Al considerarse la posibilidad de desarrollar el Programa en México, se identificaron ciertas limitaciones y oportunidades⁷⁴. Entre las principales limitaciones destacaban: deficiente coordinación de oferta y de capacidades locales institucionales, desarticulada información para el desarrollo al nivel local,

⁷² Entrevista personal con el Ing. Jonathan Martínez, Asistente de Programas FAO-México. Ciudad de México, julio 6 de 2010.

⁷³ Entrevista personal con el Ing. Francisco Aguirre, Coordinador Nacional PESA UTN-FAO. Ciudad de México, julio 2 de 2010.

⁷⁴ Ver: <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/pesa/mexico2.htm> [consultado: mayo de 2010]

deficiente y desarticulada transferencia de tecnología, limitados servicios financieros rurales, y desarticulado desarrollo productivo y social. Por otro lado, entre las oportunidades sobresalen: la existencia de un Programa Intersecretarial de desarrollo integral de áreas marginadas y la importancia que se le otorga desde el gobierno a la evaluación y ajustes de normas e instrumentos operativos sectoriales, así como a la coordinación de los esfuerzos institucionales.

El PESA inició operaciones en 2003, con el apoyo del entonces funcionario de la FAO en Centroamérica, Ian Cherrett, quien se encargó de iniciar la estructura del Programa y dar rumbo al conocido "PESA piloto", que comenzó a operar con recursos federales del Programa de Desarrollo Rural (PDR) en seis estados de la República: Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla y Yucatán, "atendiendo en total 13 municipios y 48 comunidades"⁷⁵. En esta primera fase, se trabajó con equipos técnicos estatales contratados directamente por la FAO, bajo la coordinación de una Unidad Técnica Nacional⁷⁶ (UTN-FAO) y se desarrolló la metodología general (desarrollo del plan comunitario para la seguridad alimentaria) e institucional, y su posterior aplicación en el medio rural. Para lo anterior se contó con el soporte técnico de la FAO.

Con esta primera fase se esperaba resolver en cinco años los problemas más críticos del desarrollo agrícola y rural, reduciendo de esta manera la pobreza y mejorando la seguridad alimentaria en las microrregiones más representativas mediante cuatro componentes, a saber, fortalecimiento de la gestión local, subproyectos integrados, análisis de restricciones y diseños de políticas, y coordinación interinstitucional. A partir de los primeros resultados de la aplicación de la propuesta metodológica, se definió cinco áreas de atención en el país: hogar saludable, traspatio, milpa, cadena productiva local y diversificación productiva, con el fin de focalizar los proyectos y evitar la dispersión de recursos.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Más adelante se detalla cada uno de los actores que intervienen en el Programa en México.

En 2005 se avanzó en el proceso de institucionalización del PESA, incorporando diversos componentes del PDR⁷⁷ y estableciendo las bases institucionales para el crecimiento del Programa al nivel nacional y para la creación de las Agencias de Desarrollo Rural (ADR) con el fin de llevar a cabo procesos de desarrollo aplicando la metodología del PESA y enfocando su papel en la promoción de proyectos en tres áreas claves: hogar y conservación de suelo y agua, producción de alimentos y mejoramiento del ingreso.

Vale la pena señalar que México es el primer país en el que se logra institucionalizar el PESA, mediante su incorporación en el PDR. El Ingeniero Martínez considera que al aplicarlo a dicho programa de la Sagarpa se presentaron retrocesos y avances: “lo bueno: lo pusiste de la noche a la mañana en las políticas públicas de desarrollo alimentario; lo malo: las reglas de operación del PDR estaban dadas para la implementación de proyectos y el PESA estaba elaborado como una estrategia”⁷⁸. Al inicio se presentaron algunos atrasos debido a que se requirió ajustar el diseño del Programa a las reglas de operación y “dada la gran diversidad en las regiones del país, el PESA necesitaba flexibilidad”⁷⁹, sin embargo, de esta manera se le garantizó PESA financiamiento y se permitió una articulación con otras instituciones y programas del sector.

Entre 2006 y 2009, el PESA se asumió como estrategia nacional, es así como en 2008 el “Programa Especial para la Seguridad Alimentaria” en México cambia su nombre a “Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria”, dándole

⁷⁷ Estos son: Subprogramas de Apoyo a la Inversión Rural (Papar) y Apoyos a la Organización Rural (Profemor), Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (Prodesca)

⁷⁸ Entrevista personal con el Ing. Jonathan Martínez, Asistente de Programas FAO-México. Ciudad de México, julio 6 de 2010.

⁷⁹ Entrevista personal con el Dr. Horacio Santoyo Cortés, Ex Director General de Servicios Profesionales para el Desarrollo Rural de la Sagarpa. Actualmente se desempeña como investigador del Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial de la Universidad de Chapingo. Chapingo, Estado de México, agosto 12 de 2010.

continuidad a sus siglas⁸⁰. Una de las razones para este cambio se debe a la asignación de una partida al PESA en el PEF, que hace necesario convertirlo en Proyecto pues de lo contrario la Sagarpa incurría en faltas administrativas⁸¹. Sin embargo, el Ingeniero Aguirre comenta que el cambio se dio simplemente por “argot Sagarpiano”.

4.1.1 Objetivos

El PESA en México busca fomentar el bienestar de las comunidades rurales, para esto les brinda apoyo en el fortalecimiento de su autogestión, el desarrollo de sus capacidades y de los recursos (materiales, naturales, humanos); asimismo, consolida proyectos e instituciones y agentes locales con cooperación de los tres niveles de gobierno para la promoción de un enfoque de desarrollo sustentable con el cual se logre un mayor nivel de seguridad alimentaria y de combate a la pobreza. Por lo tanto, el principal objetivo del Programa en el país es

Contribuir al desarrollo de las familias rurales pertenecientes a los municipios de alta marginación, a través de la implementación de proyectos y el desarrollo de capacidades con el fin de lograr su seguridad alimentaria, así como la apropiación de su problemática y los caminos de solución (Ballara 2007, p.8).

Adicionalmente, con el PESA se busca incrementar la producción y la productividad agrícola, lograr la autosuficiencia alimentaria microrregional, generar ingresos y empleos mediante la innovación y, mejorar las tecnologías para la transformación a modelos productivos y para la creación de empresas, finalmente, se requiere promover el consumo balanceado de alimentos para el mejoramiento nutricional de las familias.

⁸⁰ En este trabajo se dará un uso indistinto entre Programa y Proyecto, a pesar de que estos dos términos tienen un significado diferente. Para la Sagarpa la diferencia de los dos términos radica en que los Programas manejan presupuestos y los Proyectos no.

⁸¹ Entrevista personal con el Ing. Jonathan Martínez, Asistente de Programas FAO-México. Ciudad de México, julio 6 de 2010.

El PESA considera esencial integrar a los grupos prioritarios, ya que como participantes activos contribuyen al éxito y la sustentabilidad del desarrollo productivo. Los grupos prioritarios están integrados por “mujeres, ancianos, jóvenes, niños, personas con capacidades diferentes e indígenas” (Ballara, p.11). Además, un proceso diferenciador del PESA en relación con los demás programas encaminados al combate del hambre en México, es su enfoque de Planeación Comunitaria Participativa, con el que las familias se consideran sujetos activos y no simples beneficiarios del Programa, de esta manera los miembros de la comunidad tienen “la posibilidad de determinar qué tipo de acciones requieren y cómo y cuándo ponerlas en práctica” (Barrios 2007, p.11). Con el papel de la comunidad se establece de manera más concreta las limitaciones y capacidades con las que se dispone.

En este punto existen opiniones encontradas entre los funcionarios de las ADR. Según el Coordinador Operativo de una de ellas en Chiapas, las decisiones en la actualidad no son tomadas por la comunidad, “se siguen rigiendo más por lo político y la imagen que por los resultados de mediano y largo plazo”, lo cual no ha permitido una verdadera consolidación del proceso comunitario. Mientras que otras ADR consideran que en sus regiones la participación comunitaria sí ha sido eficaz. Por ejemplo, el Coordinador Operativo de una ADR del estado de Guerrero afirma que “todas las actividades que se realizan en cada comunidad tiene el conocimiento las autoridades involucradas, así como las decisiones que se toman son consensadas por los beneficiarios y autoridad local”, por lo tanto, el Coordinador percibe en dicha localidad una participación sólida, alejada de tintes políticos.

El PESA México no ha sido un programa transferido a los países y tal como se ha visto, el modelo mexicano tampoco fue producto de una transferencia, más bien, ha sido una construcción realizada mediante la interacción de los distintos actores

que en él intervienen. Lo anterior, según el Ingeniero Aguirre, puede darse porque los funcionarios que vienen no son directivos de alto nivel y “vienen a presumir lo que hacen en sus países mas no a aprender de la experiencia mexicana”, como por ejemplo, la creación del actor fundamental como lo son las ADR o la experiencia de los actores políticos que han conseguido un lugar en el PEF garantizando los recursos.

4.1.2 Principales componentes del Programa

Los componentes del PESA en México son diversos y están encaminados a fortalecer la gestión local y la coordinación interinstitucional, en términos generales son alternativas a mediano plazo para la producción y uso de alimentos, entre las que se encuentran (Cf. PESA- FAO-Sagarpa 2004, pp11-12):

- Proyectos integrados para la Seguridad Alimentaria: se concentra en el desarrollo de las capacidades y puede operar en el hogar (uso de alimentos, estufas ahorradoras de leña, etc.), el traspatio (huertos familiares, aves de corral, etc.), la milpa (conservación de granos, milpa sin quema, etc.), en la cadena productiva (café, cítricos, ganadería, etc.), diversificación (ecoturismo, minería, herbolaria, fondos de ahorros comunitario, etc.), acciones con otras instituciones (educación para la salud y la nutrición, infraestructura comunitaria, servicios, etc.), entre otras. Así bien, estas áreas de intervención se encaminan a la búsqueda de la disponibilidad y estabilidad de alimentos, como al acceso y la utilización de los mismos.
- Fortalecimiento de la gestión local: promueve la organización comunitaria que permite el desarrollo de las capacidades para la participación en las diversas etapas del desarrollo de los proyectos (planeación, ejecución, toma de decisiones, microfinanciamiento, entre otros) para fortalecer los esquemas organizaciones como medio para la autogestión y el desarrollo. Con este componente se espera obtener consejos municipales fortalecidos, consejos comunales con habilidades en planeación participativa, organizaciones locales de productores o de redes.

- Coordinación interinstitucional: fomenta la articulación efectiva de las acciones de diversas instituciones y sus programas para el desarrollo rural microrregional. Por lo tanto, las acciones del programa tienen coherencia entre sí y son complementarias a las de otros programas federales y estatales.

Asimismo, en la nueva metodología se le agregó el Componente de uso sustentable de suelo y agua (Coussa)⁸², con el cual se garantiza que la comunidad pueda producir aún en los meses de pocas lluvias y además se le adicionó un componente nutricional, el cual maneja un patrón alimentario y una línea base.

Considero que los componentes tienen en cuenta diversos ámbitos para el desarrollo de la pequeña agricultura y, en consecuencia, de la seguridad alimentaria y en un marco más amplio, del desarrollo rural. Además, se puede apreciar la existencia de mecanismos de inserción a las comunidades con el fin que sean las promotoras de su propio desarrollo.

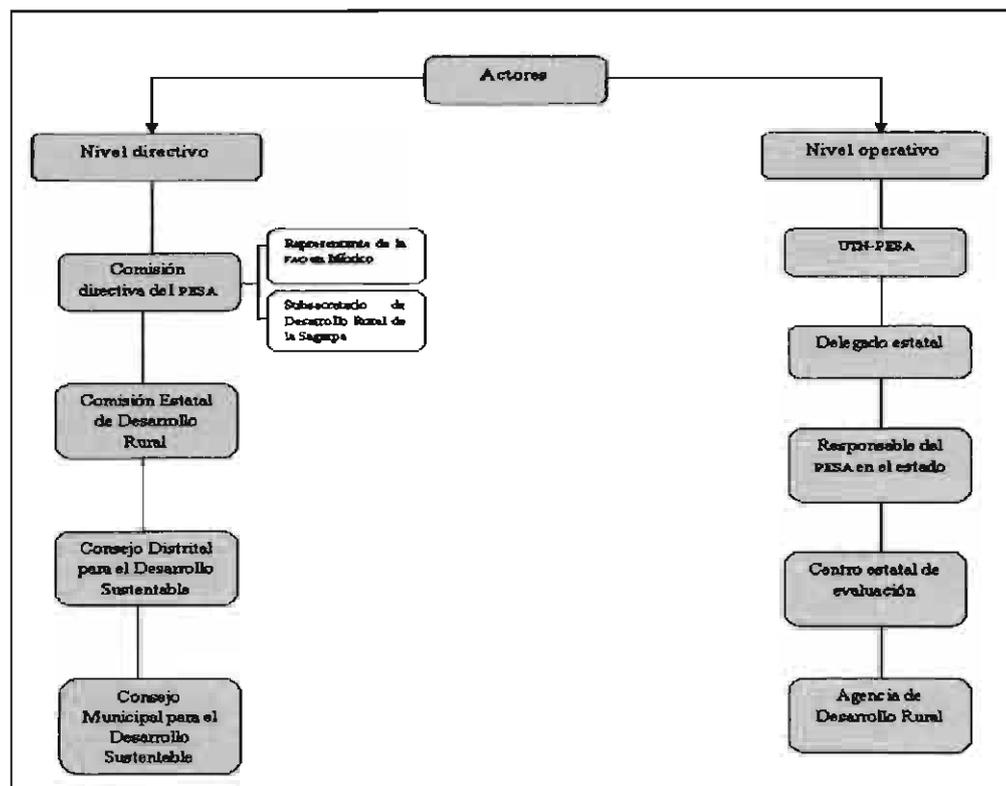
4.2 Alcances del programa

4.2.1 Principales actores y sus funciones

Los actores pueden diferenciarse de acuerdo con su papel en la dirección y operación del Programa. En resumen, a nivel directivo hay instancias que tienen la responsabilidad de tomar decisiones en materia presupuestaria y estratégica, mientras que a nivel operativo la principal función es instrumentar los servicios en las regiones, capacitar a las ADR y, supervisar, dar seguimiento y evaluar los servicios. En la Gráfica 4.2 pueden apreciarse agrupados los diversos actores:

⁸² Componente principal del Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria.

Gráfica 4.2
Actores según su función



Fuente: Elaboración propia con base en Sagarpa

Sus principales funciones son:

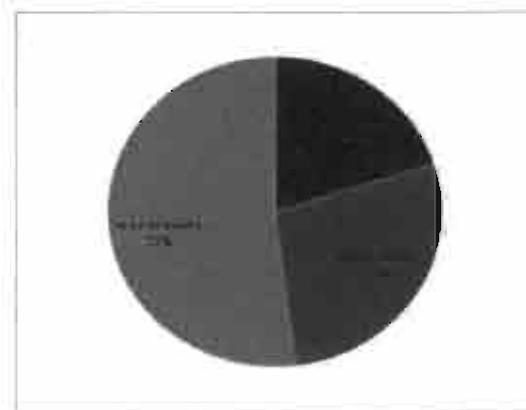
- **Comisión Directiva del PESA:** tiene la responsabilidad de tomar las decisiones presupuestarias y operativas del acuerdo entre el gobierno de México y la FAO para la puesta en marcha del Programa.
- **Comisión Estatal de Desarrollo Rural:** toma las diversas decisiones para la operación del Programa, en especial, las de índole presupuestaria, validación de resultados y continuidad del mismo, de esta forma da seguimiento a la evolución del Programa en el estado.

- Consejo Distrital para el Desarrollo Sustentable: es la instancia consultiva en la cual se presenta la estrategia y metodología del PESA y se validan los diagnósticos regionales, las líneas estratégicas, las líneas de acción y resultados alcanzados.
- Consejo Municipal para el Desarrollo Sustentable: es la instancia consultiva en la cual se presenta la estrategia y metodología del PESA, se validan las localidades seleccionadas, las líneas de acción, los proyectos propuestos desde las localidades y resultados alcanzados.
- UTN-FAO: es el equipo técnico nacional contratado con recursos del acuerdo entre el gobierno de México y la FAO. La principal función es facilitar la puesta en marcha del Programa, asegurando la calidad en los procesos. Es liderado por un experto principal que tiene el cargo de Coordinador Nacional del PESA.
- Delegado estatal: contribuye a la resolución de problemas operativos y metodológicos y da seguimiento a los avances de los procesos con las ADR y los actores estatales. Generalmente, se cuenta con un delegado por Estado participante en el PESA. Es pertinente destacar que es contratado por la FAO.
- Responsable del PESA en el estado: Apoya la operación del programa, especialmente en los aspectos administrativos y de seguimientos de los servicios. Es designado por el gobierno del estado.
- Centro Estatal de Evaluación: supervisa los servicios tomando en cuenta los criterios dados por el PESA.
- ADR⁸³: son la entidad responsable de la operación del Programa en la región y de la aplicación de la metodología para el logro de los resultados e impactos deseados. Su principal función es “desarrollar capacidades en la población rural de zonas altamente marginadas para establecer y operar proyectos enfocados en la autosuficiencia

⁸³ En el presente capítulo se cuenta con 25 encuestas realizadas a igual número de ADR de los siguientes estados: Chiapas (5), Guerrero (7), Jalisco (1), México (5), Oaxaca (5), Puebla (1) y Veracruz (1).

alimentaria y generación de ingresos⁸⁴. Las ADR participantes son ONG o instituciones de educación superior o investigación. Sin embargo, actualmente se evita la participación de las instituciones educativas, principalmente, puesto que su participación en la población está restringida a los calendarios académicos⁸⁵. La importancia de este actor es su papel en el desarrollo de las capacidades en la población y dado a que son los que mantienen contacto directo con las comunidades conocen realmente los alcances del Programa y las percepciones de las comunidades. En promedio cada ADR atiende más de 30 comunidades, tal como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 4.3
Comunidades atendidas en promedio por una ADR en su región



Fuente: Elaboración propia con base en las 25 encuestas realizadas.

4.2.2 Movilización de recursos

A partir de 2007 en respuesta a la elevada participación y “apropiación del PESA por parte de los estados de la República, el Congreso de la Unión destinó recursos directos a través de la Ley de Egresos” (FAO-Méx 2009, p.74). Así bien, en dicho año “[...] con el fin de atender de manera integral a las zonas de mayor marginación en las entidades federativas del sur del país, se destinarán para el

⁸⁴ Ver: http://www.uti.org.mx/adr_que.html

⁸⁵ Entrevista personal con el Ing. Jonathan Martínez, Asistente de Programas FAO-México. Ciudad de México, julio 6 de 2010.

desarrollo regional en los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas 600 millones de pesos (mdp)” (Cámara de Diputados 2006, p.29), los recursos debían ser asignados en partidas iguales para cada estado.

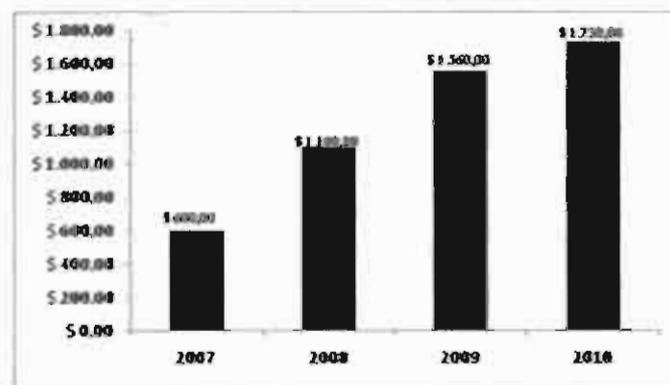
En 2008, la asignación especial en el PEF alcanzó un valor de 1,100mdp, aproximadamente 83% más respecto a la asignación del año previo; sin embargo, dicho monto incluía a los estados de Puebla y Morelos correspondiéndoles 200mdp (150mdp y 50mdp, respectivamente), mientras que los tres estados PESA-PEF de 2007 contaban con 900mdp.

Posteriormente, en el PEF 2009 se asignaron 1,560mdp y el Decreto incluyó a Veracruz, Hidalgo y el Estado de México, totalizando de esta manera ocho estados conocidos como PESA-PEF y significando 84% de la cobertura total nacional del PESA en relación con el número de comunidades atendidas. Según el PEF 2009 los recursos serían divididos así: 375mdp para cada uno de los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas; 160mdp para Puebla; 100mdp para Morelos; 75mdp para cada uno de los estados de Hidalgo y México, y 25mdp para Veracruz.

Para 2010, el PESA tuvo asignados 1,730mdp por parte del PEF 2010, cifra que significa un incremento en cuatro años de aproximadamente 189% en relación a la asignación inicial en 2007. Además se incluyó en los estados PESA-PEF a Michoacán⁸⁶. A cada estado le corresponde: 630mdp para Guerrero; 375mdp para cada uno de los estados de Oaxaca y Chiapas; 160mdp para Puebla; 75mdp para cada uno de los estados de Hidalgo y México; 25mdp para Veracruz, y 15mdp para Michoacán.

⁸⁶ El 16% restante de la cobertura nacional total por parte del PESA está conformada por los estados de Durango, Jalisco, Nayarit, San Luis Potosí, Yucatán y Zacatecas, quienes cuentan con recursos federales del PEF y estatales.

Gráfica 4.4
Evolución de las asignaciones en el PEF
Cifras en millones de pesos mexicanos



Fuente: Elaboración propia con base en PEF.

El PEF 2010 establece que los recursos serán depositados en los Fideicomisos de Fomento Agropecuario del Estado (Fofae) y no se requiere una aportación estatal en contrapartida. Por su parte, los estados que no cuentan con una partida presupuestal específica en el PEF siguen con la contratación de las ADR y apoyando los diversos proyectos del PESA con recursos federales del PDR.

No obstante, existen unos acuerdos entre la Sagarpa y los estados, en donde se establece montos y metas, asimismo, en esos acuerdos el Gobierno del estado renuncia a los fondos asignados por el PEF y aprueba que sean reunidos con todos los recursos que se disponen para de esta manera poder llevar a cabo la estrategia alimentaria. Por lo tanto, la verdadera asignación a los estados es convenida entre estos y la Sagarpa⁸⁷. El apoyo del PEF al PESA tiene un trasfondo político, "si tú no estás peleando te quitan los recursos [...] Los estados se van

⁸⁷ Entrevista personal con el Ing. Jonathan Martínez, Asistente de Programas FAO-México. Ciudad de México, julio 6 de 2010.

integrando al PEF por la fuerza que le metan «al que más pelea, más grita y más se impone»⁸⁸.

Tal como se señaló en el capítulo anterior, de acuerdo con su fuente de financiamiento la FAO cuenta con cuatro categorías de proyectos, para el caso mexicano es necesario recordar dos de estos: Programa de Cooperación Técnica y los Fondos Fiduciarios Unilaterales. Como ya se comentó, el primero se ejecuta con recursos propios del Programa y en el segundo los recursos provienen del propio país pero son administrados por la FAO.

Por lo tanto, como se puede apreciar en el Cuadro 4.1, los fondos con los que opera actualmente el PESA en México son en su totalidad nacionales, como se indicó una parte corresponde a las asignaciones del PEF y la otra es concurrente, es decir, recursos del estado-federación⁸⁹. Sin embargo, la Organización dio fondos para establecer la estrategia en el país, y debido a que es una agencia de cooperación técnica, un país como México no puede recibir más de 250 mil dólares, además, solo se tiene derecho a dos proyectos con tal monto⁹⁰.

Cuadro 4.1
Proyectos Nacionales de la FAO en México

Periodo de ejecución	Nombre del Proyecto	Presupuesto
<i>Fondos Fiduciarios Unilaterales</i>		
2002-2007	Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA)	872 mil dólares
2003-2007	Apoyo al gobierno de México en la implementación de la primera fase del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA)	1.56mdd
2004-2005	Apoyo al gobierno de México en la ejecución del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA)	2.21mdd

⁸⁸ Entrevista personal con el Ing. Francisco Aguirre, Coordinador Nacional PESA UTN-FAO. Ciudad de México, julio 2 de 2010.

⁸⁹ *Ibíd.*

⁹⁰ Entrevista personal con el Ing. Jonathan Martínez, Asistente de Programas FAO-México. Ciudad de México, julio 6 de 2010.

2005-2006	Apoyo al gobierno de México en fortalecimiento del sistema de Agencias de Desarrollo Rural constituido en el marco del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA)	900 mil dólares
2006-2007	Apoyo al gobierno de México en la ampliación y consolidación del sistema de Agencias de Desarrollo Rural constituido en el marco del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA)	1.18mdd
2008	Desarrollo y consolidación del sistema de Agencias de Desarrollo Rural constituido en el marco del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) para los estados del sur (Chiapas, Guerrero y Oaxaca)	1.43mdd
2008-2010	Fortalecimiento del desarrollo tecnológico, de capacidades y la competitividad de las comunidades atendidas en torno al Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA)	2.13mdd
2009-2010	Lograr la sustentabilidad de los Proyectos Estratégicos de Seguridad Alimentaria (PESA) a través de un Sistema de Conservación de Suelo y Agua con un enfoque regional de municipios marginados de México.	2.27mdd
<i>Programa de Cooperación Técnica</i>		
2001	Formulación de un Proyecto Fondos Fiduciarios Unilaterales en el contexto del Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA)	174 mil dólares
2010-2011	Sistematización del PESA México	27 mil dólares

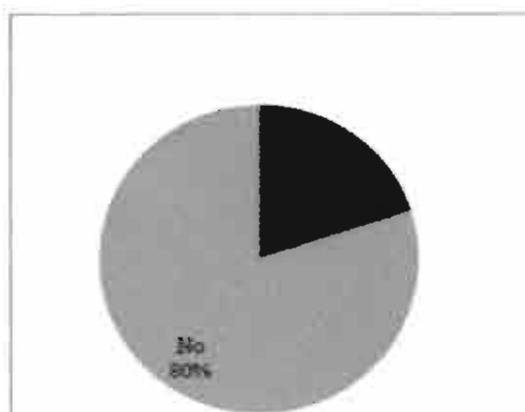
Fuente: Elaboración propia con base en FAO México.

Es muy apresurado afirmar que contando con más recursos por parte de la FAO en el programa en México, existirían ciertos rasgos más claros de coacción e imposiciones. Es probable que a más recursos aportados, mayor interés de las organizaciones internacionales para obtener los resultados deseados y mayores limitantes para las acciones de los Gobiernos. Sin embargo, bajo el supuesto que el PESA en México haya adquirido la fortaleza institucional que lo caracteriza actualmente, se puede afirmar que, pese a una fuerte cantidad de recursos aportados, la FAO contaría con un papel similar al hoy desempeñado en el cual se mantiene en su postura de organismo de cooperación y asistencia técnica. Además es necesario reconocer que “la FAO siempre ha mostrado una buena disposición para apoyar al Gobierno”.⁹¹

⁹¹ Entrevista personal con el Dr. Horacio Santoyo Cortés, Ex Director General de Servicios Profesionales para el Desarrollo Rural de la Sagarpa. Chapingo, Estado de México, agosto 12 de 2010.

Así bien, la financiación del PESA en México se da con recursos nacionales, pero ya que los recursos son entregados a la FAO para la operación del Programa, bajo ese escenario los fondos parecieran salir de dicha Organización, razón por la cual es necesario prestarle atención a los diversos tipos de proyectos de la FAO. Sin embargo, la mayoría de las ADR consultadas, consideran que el total de recursos destinados para la operación del PESA son insuficientes, como se aprecia a continuación:

Gráfica 4.5
¿Considera que los recursos destinados por el PESA son suficientes?



Fuente: Elaboración propia con base en las 25 encuestas realizadas.

4.2.3 Impacto en la población

Como se indicó en la sección 4.1, el PESA inició operaciones en 2003 dando atención en esta fase piloto a seis estados, a saber, Aguascalientes⁹², Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla y Yucatán. A partir de 2005, el PESA comienza su fase de expansión, ampliando su cobertura a 16 estados, basando la operación en las ADR. Actualmente, el Programa atiende "109,526 familias ubicadas en 4,392 localidades rurales clasificadas de alta o muy alta marginación, pertenecientes a 648 municipios de 15 estados de la república"⁹³ (ver Cuadro 4.2).

⁹² Actualmente no pertenece al Programa.

⁹³ Ver: http://www.utn.org.mx/cobertura_pesa.html

Imagen 4.1
Cobertura Nacional del PESA



Fuente: Tomado de http://www.utm.org.mx/cobertura_pesga.html [consultado: mayo de 2010]

Con base en el diagnóstico y la estrategia regional se selecciona las comunidades con las que se trabajara en el programa, también se hace uso de la documentación existente –como el Censo de Población y vivienda y Cartografía del INEGI–, las personas calificadas en la región –médicos, personal de las brigadas de salud, personal de la Sagarpa y de la Secretaría de Desarrollo Rural o su similar en los estados–, así como la observación directa y la aplicación de métodos participativos con autoridades municipales (Cf. PESA-FAO-Sagarpa 2004, pp. 29-30).

Cuadro 4.2
Atención Nacional del PESA
Datos a diciembre de 2009

	Estados	Municipios	Localidades	Familias
TOTAL	15	648	4,392	109,526
PESA -PEF	8	537	3,713	98,739
PESA Co-ejercicio	7	111	679	10,787

Fuente: Elaboración propia con base en UTM-FAO.

Asimismo, el Programa ha respaldado un total de 165,715 proyectos donde se distinguen tres tipos promovidos por las ADR: hogar, alimentación e ingresos. Los

proyectos con una mayor participación son los destinados a la alimentación, entre los cuales “destacan la construcción de cisternas de ferrocemento para la captura y almacenamiento de agua, estufas ahorradoras de leña, silos para el acopio de granos alimenticios y producción de alimentos en sistemas de invernadero” (Sagarpa 2010).

Cuadro 4.3
Proyectos atendidos por el PESA
Datos a diciembre de 2009

	Estados	Total proyectos	Tipo de Proyectos		
			Hogar	Alimentación	Ingresos
TOTAL	15	165,715	65,952	84,178	15,585
PESA -PEF	8	151,152	58,784	78,245	14,123
PESA Co-ejercicio	7	14,563	7,168	5,933	1,462

Fuente: Elaboración propia con base en UTN-FAO.

Según datos de la UTN-FAO, de los 648 municipios que son atendidos por el Programa, 345 se encuentran dentro de la clasificación de los 500 municipios más marginados del país, 178 tienen los Menores Índices de Desarrollo Humano, 382 tienen una población en su mayoría indígena y 113 están considerados en la estrategia 100x100 del Gobierno Federal.

Cuadro 4.4
Características de los municipios atendidos
Datos a diciembre de 2009

	500 Municipios Marginados		Menores Índices de Desarrollo Humano		Municipios Indígenas		Estrategia 100x100	
	En los estados	Atendidos PESA	En los estados	Atendidos PESA	En los estados	Atendidos PESA	En los estados	Atendidos PESA
TOTAL	484	345	205	178	859	382	125	113
PESA -PEF (8 estados)	452	319	199	172	724	346	123	111
PESA Co-ejercicio (7 estados)	32	26	6	6	135	36	2	2

Fuente: Elaboración propia con base en UTN-PESA.

Según el Ingeniero Aguirre, en una reciente visita realizada por el Subdirector General de la FAO, al ver el progreso alcanzado en el medio rural gracias al PESA, pidió que se estudiara la experiencia mexicana como ejemplo para América Latina, ya que se destaca que en el país se ha constituido con una visión de desarrollo y no asistencialista.

4.3 El papel de la FAO según los principales actores

En primera medida es posible afirmar que la implementación del PESA en México, pareciera no ser una imposición o un mecanismo para que el Gobierno pueda contar con un posterior financiamiento. Por la información obtenida a partir de las entrevistas, queda claro que la FAO es una agencia de cooperación y no una agencia de financiamiento, quizá esto explica su bajo alcance para influir en las políticas públicas nacionales. Tal como lo comenta el Ingeniero Aguirre: “el PESA es un trabajo hecho por los mexicanos, respaldados por la FAO”, lo cual hace eco en un comentario del Ingeniero Martínez: “en México el PESA es del Gobierno, no de la FAO”. Además, no existen ciertas metas establecidas por la FAO ni en el alcance ni en la cobertura a la que debe llegar el PESA, pues “en la medida en que el Gobierno asigne recursos, las metas de familias y municipios atendidos están en función del Gobierno”⁹⁴.

En el caso del PESA en México la FAO se encarga de los diversos aspectos operativos, a saber, estrategias, métodos, contratos, seguimientos, reportes, informes, sistemas de seguimiento, evaluación y capacitación.

Asimismo, mientras que en otros países de América Latina y el Caribe la FAO se encarga de los componentes metodológicos, de infraestructura, de acompañamiento y de consolidación, en México los tres últimos son tarea de la Sagarpa, y la FAO se ocupa del soporte metodológico y su aplicación para

⁹⁴ Entrevista personal con el Ing. Francisco Aguirre, Coordinador Nacional PESA UTN-FAO. Ciudad de México, julio 2 de 2010.

implementar la estrategia a los niveles estatales y municipales⁹⁵, así bien, la FAO debe preocuparse porque la estrategia sea viable, aplicable, que brinde resultados y que los proyectos tengan como principio la seguridad alimentaria y el desarrollo.

Para el Ingeniero Aguirre, el principal aporte que la FAO ha dado en la implementación del Programa en México es la imagen, pues el hecho de entrar como FAO abre puertas⁹⁶, quita sesgos de partidos y de corrupción. Entonces, la FAO es la estructura que permite implementar el PESA y brinda asistencia técnica y consultoría. Adicionalmente, considera que si no se contara con la participación de la FAO, la estrategia alimentaria no hubiese crecido al punto actual, ya que la estructura de la Organización permite operar eficientemente, por ejemplo, piensa que "si los recursos fueran manejados por la Sagarpa sería un caos, estaría burocratizado", así bien, la FAO permite "la libertad total de acción en un contexto de instituciones burocratizadas".

Bajo la misma línea, el Dr. Santoyo considera que "las organizaciones internacionales con la FAO tiene la virtud de ser apolíticas, lo cual permite manejar más transparencia en los procesos. Además, debido a su visión internacional permite el intercambio de experiencias, la generación de redes internacionales de conocimiento acerca de las buenas y las malas prácticas".

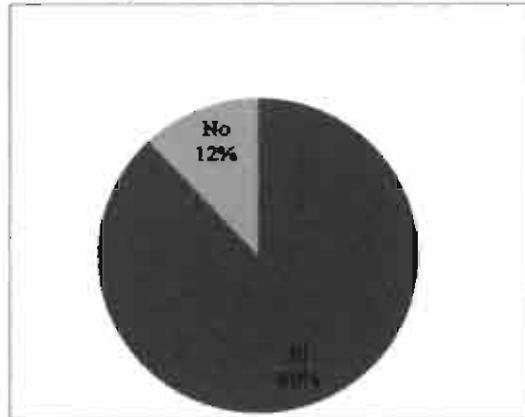
Sumado a lo anterior, las ADR consideran que pese a que ha pasado un tiempo considerable desde la implementación de la fase piloto y de quizá ya contar con la experiencia necesaria, aún se requiere la presencia de la FAO en el Programa (Ver gráfica 4.5), especialmente por razones técnicas (Ver Gráfica 4.6).

⁹⁵ Entrevista personal con el Ing. Jonathan Martínez, Asistente de Programas FAO-México. Ciudad de México, julio 6 de 2010.

⁹⁶ "Si llegas como FAO te atienden bien, si llegas como Sagarpa te rechazan" (ibid.).

Gráfica 4.6

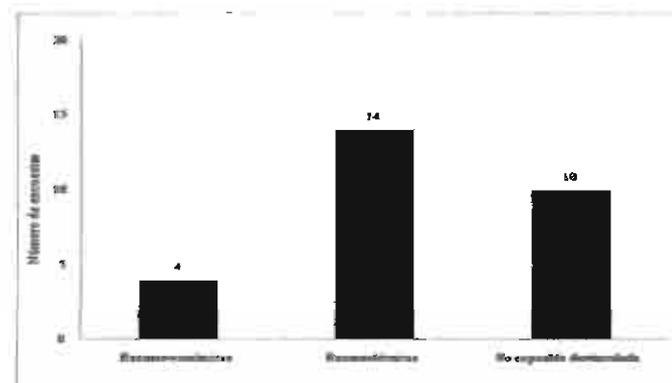
¿ Cree que dada la antigüedad del Programa y la experiencia adquirida desde su fase piloto, es necesario contar aún con la FAO?



Fuente: Elaboración propia con base en las 25 encuestas realizadas.

Gráfica 4.7

Razones por las que es necesaria la presencia de la FAO (con opción de múltiples respuestas)



Fuente: Elaboración propia con base en las 25 encuestas realizadas.

Tal como se observa en las gráficas anteriores, casi 90% de las ADR creen necesario contar aún con la FAO. Por ejemplo, el Coordinador General de una ADR de Chipas considera que es pertinente que la FAO continúe para no constituir el PESA como un programa sexenal más, además que es importante seguir contando con el enriquecimiento de las experiencias en otros países para continuar con una retroalimentación. Sumado a lo anterior, el responsable del equipo de trabajo de

una ADR del estado de Oaxaca, cree que la FAO debe sugerir capacitación continua en las líneas estratégicas de producción “pues la innovación en las tecnologías y metodologías de trabajo son necesarias para proponer soluciones con mayores certezas”. En contraste, para un ex funcionario de una ADR del Estado de México, “los funcionarios de la FAO desean justificar su existencia inventando formularios y reuniones. Su función es metodológica, pero parece fiscalizadora”. Lo cual puede ser identificado en una ADR de Guerrero, donde su Presidenta comenta “el apoyo de la FAO para la ADR ha sido muy insípido desde hace tres años”.

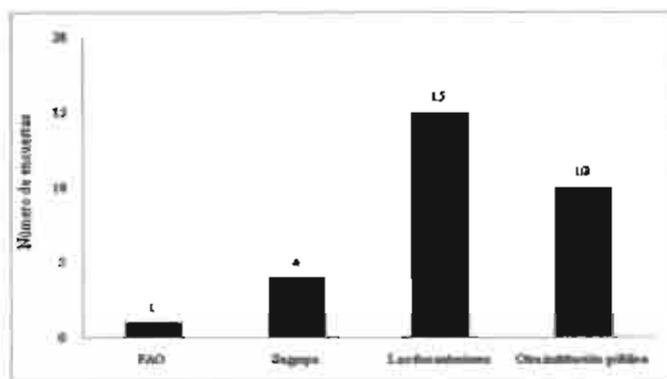
Por otro lado, no es de extrañarse que las comunidades relacionen el PESA con otra institución pública (Ver Gráfica 4.8) debido a la variedad de actores que intervienen a ese nivel: las ADR, los gobiernos municipales y estatales. Por ejemplo, “en Guerrero se ha promovido desde la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del estado, muy poco saben las comunidades la relación que existe entre la FAO y la Sagarpa”⁹⁷. Además, una observación realizada por el Coordinador de una ADR de Jalisco, es que “los actores involucrados en las diferentes instituciones (FAO, Sagarpa, Seder) no cuentan con líneas estratégicas basadas en una misma política pública” lo que provoca que se tenga un rumbo distinto para las ADR en cada ejercicio y además, no se permite potencializar el trabajo del PESA.

Sin embargo, en lugares de alto riesgo el PESA sí es relacionado con la FAO, pues es necesario llegar hasta allí haciendo uso del nombre y del logotipo de la Organización pues de esta manera se disminuyen los riesgos y se genera más respeto⁹⁸.

⁹⁷ Cuestionario contestado por la Presidente de una ADR de Guerrero.

⁹⁸ Entrevista personal con el Ing. Francisco Aguirre, Coordinador Nacional PESA UTN-FAO. Ciudad de México, julio 2 de 2010.

Gráfica 4.8
¿Con cuál institución las comunidades (que usted atiende) reconocen y relacionan la operación del PESA?
(con opción de múltiples respuestas)



Fuente: Elaboración propia con base en las 25 encuestas realizadas.

Sumado a lo anterior, el Ingeniero Aguirre afirma que es difícil evitar que el Programa se politice en las regiones, ya que el país diariamente se enfrenta con el proselitismo político y la corrupción. Entre sus experiencias ante este problema comenta que “he llegado a los estados y me preguntan: ¿para qué viene? Por favor no venga [...] una serie de posiciones que lo único que me dicen es que los funcionarios están metidos hasta la coronilla”. Por el contrario, el Ingeniero Martínez, la participación de la FAO evita la corrupción y permite dejar de lado rollos políticos.

No obstante, el Coordinador Técnico de una ADR de Oaxaca percibe que en el estado el PESA ha comenzado a politizarse, lo cual puede ser un riesgo para la propuesta de desarrollo de capacidades y comenta que “a pesar de haber sido validadas por la UTN-FAO y la FAO en el ejercicio 2008/2009 (que culminó en agosto 2009) y de haber validado la UTN-FAO y el Grupo Operativo Oaxaca para el inicio de 2009/2010, hasta la fecha no se nos contrata ni paga por el argumento infundado del delegado Sagarpa de que pertenecemos al PRI y no al PAN. La UTN-FAO a pesar de saberlo no hace nada y a las dos últimas capacitaciones ya no

hemos sido invitados”. Sumado a lo anterior, un ex funcionario de una ADR del Estado de México afirma que “los funcionarios piden regalos. Se sabe que 30% del presupuesto de las ADR es para sobornos”.

Está claro que según el tipo de actores, directivos u operativos (en este caso las ADR), se percibe de distintas maneras el papel de la FAO. No obstante, en términos generales se aprecia que la FAO cumple un papel de cooperación técnica y sus actividades en el marco del PESA son metodológicas. A pesar de que su presencia no ha sido capaz de erradicar los sesgos políticos me parecen interesantes las opiniones acerca de que sí evita la burocratización, lo cual es un aporte significativo en un país con altos procedimientos burocráticos puesto que permite operar eficientemente los recursos y actuar con agilidad.

Debido a la fuerte participación de los tres órdenes de Gobierno, se requiere de una mayor articulación de los proyectos y la metodología aportada por la FAO es el marco principal que da estos lineamientos. El PESA no parece ser una imposición y es notable el compromiso del Gobierno mexicano con el mismo. Considero que el mayor logro es entrar a las zonas marginadas con el fin de desarrollar las capacidades de la población para de esta manera garantizarles la seguridad alimentaria.

CONCLUSIONES

Este trabajo ha pretendido analizar las características de la participación de las organizaciones internacionales en las políticas públicas desde el ámbito de la seguridad alimentaria, examinando en qué medida su participación se presenta bajo términos impositores o si se rigen por mecanismos de cooperación que permiten a los gobiernos un manejo autónomo en sus decisiones.

Las organizaciones internacionales se basan en mecanismos de cooperación mediante los cuales se pretende establecer un conjunto de acuerdos que aporten ventajas y beneficios a los Estados miembros. Como se señaló en el primer capítulo, las organizaciones internacionales pueden clasificarse en privadas y públicas, teniendo una mayor participación las primeras. Debido al objeto de estudio, el enfoque se estableció en las organizaciones internacionales públicas o gubernamentales.

Las organizaciones gubernamentales son establecidas por tratados y usualmente, para salvaguardar la soberanía de los Estados, operan bajo un nivel de consenso, recomendaciones y de cooperación, y no a través de coacciones e imposiciones. Es necesario recordar que en torno a este tipo de organizaciones se hace referencia a procesos agregativos, en donde se garantiza la soberanía y no se tiene como fin el establecimiento de actores supranacionales que trasciendan la independencia de los Estados. Por lo tanto, se puede afirmar que los Estados continúan siendo la unidad política dominante y las organizaciones internacionales desempeñan funciones útiles dentro del sistema estatal.

Actualmente apreciamos que varias cuestiones de la agenda de las políticas públicas no se establecen ni definen dentro de las fronteras domésticas debido a que los Estados se enfrentan con problemáticas de alcance mundial, además, que los temas y problemas internacionales interactúan con los temas y problemas

nacionales. En este sentido, las organizaciones internacionales forman parte importante del contexto de la formulación de políticas nacionales, sin embargo, su participación se evidencia mayormente en las políticas económicas domésticas, debido a que sus lineamientos son los más acatados por la necesidad de acceder a financiamientos. Generalmente, políticas y recomendaciones emitidas por organismos internacionales financieros son percibidas como imposiciones y coacciones. La incidencia de las organizaciones internacionales en la política económica, trae consigo el debate acerca del papel que el Estado debería seguir en el campo económico debido a la serie de reformas promovidas en el seno de las mismas. Sin embargo, considero que la cuestión central ante este asunto consiste en encontrar el papel apropiado para el Estado, puesto que es evidente que existen tareas que requieren de una presencia estatal eficaz.

Es posible afirmar que la función que cumplen las organizaciones internacionales en el campo de las políticas sociales, generalmente está encaminada a brindar asistencia técnica, emitir recomendaciones y, en algunos casos, a modificar el marco normativo en ciertas cuestiones sociales (por ejemplo, OIT). Adicionalmente, debido a que este tipo de organizaciones no brindan financiamiento, no se percibe un poder duro o imposiciones a los países. No obstante, es probable que en este ámbito traten de influir en cuestiones nacionales mediante el uso de su experiencia técnica, de sus redes políticas, por medio del establecimiento de normas informales o de convenios para persuadir a los países a ratificar o aprobar formalmente sus disposiciones. También pueden difundir modelos políticos, promocionando las historias de éxito de sus políticas preferentes mediante la financiación de conferencias y talleres en torno a cuestiones políticas e invitando a los políticos y burócratas de los países que tratan de influir. Así bien, bajo este contexto las organizaciones internacionales harían uso del poder suave, que en ciertos casos puede considerarse como un tipo de “imposición diplomática”. Por ejemplo, se afirma acerca de la existencia de intereses que prevalecieron en el interior de la OMS ante la reciente pandemia de la gripa AH1N1, obligando a los

países a adquirir vacunas y antivirales que finalmente no se necesitaron. En suma, es posible concluir que organizaciones como la CEPAL, OIT, PNUD, OMS, FAO, entre otras, no buscan tan solo promover un criterio particular de política, sino legitimar recomendaciones particulares con el fin de establecer la agenda de las políticas públicas nacionales mediante el uso del poder suave.

Ahora bien, centrándonos en el enfoque por etapas propuesto por Canto (2002), es posible afirmar que las organizaciones internacionales financieras influyen desde la agenda hasta la evaluación (pues es la puerta de entrada a nuevos financiamientos). Sin embargo, en cuestiones sociales, es probable que su incidencia se dé con mayor fortaleza en la agenda y, en ciertos casos, en la etapa de evaluación con el fin de conocer los avances obtenidos por los países.

Una problemática en la que se ha visto un amplio compromiso por parte de los organismos internacionales (incluidas las financieras) es en la seguridad alimentaria, que desde 2007 se está viendo amenazada a causa del incremento global de los precios de los alimentos, afectando el poder adquisitivo de la población más pobre, que destina 80% de su ingreso en la alimentación. Ante este escenario la comunidad internacional alertó a mediados de 2008 sobre la dificultad en la consecución de los ODM, en especial al primer objetivo que está encaminado a la reducción de 500 millones de personas subnutridas en el mundo para 2015.

Como se comentó, la definición oficial de Seguridad Alimentaria y Nutricional se introdujo formalmente en la CMA de 1974 y se le realizaron modificaciones en la Cumbre de 1996, estableciendo cuatro dimensiones que requieren ser satisfechas para que ninguna persona padezca de hambre: disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad. Entonces, se requiere una promoción de un fomento dual, que mediante acciones de corto plazo se atienda a la población más vulnerable y

mediante acciones de largo plazo se fomente el desarrollo rural, para por medio de este garantizar la seguridad alimentaria en las regiones.

Adicionalmente, en 2000 bajo el marco de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas se establecieron los ODM, que constituyen una herramienta de apoyo para incluir con carácter prioritario en la agenda de políticas la reducción de la pobreza, mejorar la educación primaria, disminuir la mortalidad materna y en la niñez, apostar por la igualdad de género y el medio ambiente sostenible.

Como puede suponerse, el mayor problema de la subnutrición se presenta en países en vía de desarrollo y existe una amplia brecha entre la población subnutrida de éstos en relación con los países desarrollados. Claramente, las acciones dirigidas a lograr la seguridad alimentaria se realizan tanto en zonas rurales como en zonas urbanas, focalizando las acciones hacia las personas que se encuentran en situación de inseguridad alimentaria y vulnerabilidad a la misma.

Como se apreció, los tres órganos especializados de la ONU en materia de seguridad alimentaria son la FAO, el FIDA y el PMA. Los dos primeros se centran proyectos productivos, promoviendo el desarrollo económico y agrícola con el fin de empoderar a las comunidades y potenciar la participación de la mujer. Estos dos organismos proporcionan apoyo y asistencia directa, asesoran a los gobiernos sobre las políticas y colaboran con las políticas impulsadas por estos, y en el caso del FIDA, otorga créditos. La población objetivo es la población rural, donde se concentra el 70% de la población mundial pobre y en riesgo alimenticio. Por su parte, el PMA se enfoca especialmente en proyectos de ayuda alimentaria y generalmente, cuando concluye con sus operaciones, los proyectos son tomados por el Gobierno.

Brevemente recordemos que en el contexto de la CMA en 1994, la FAO puso en marcha el PESA como el principal programa a través del cual ayudaría a sus Estados miembros en desarrollo a reducir la incidencia del hambre y la

malnutrición, focalizándose en la población rural en zonas marginadas y buscando la autosuficiencia de estas regiones mediante la producción local con recursos locales. Sin embargo, uno de las fallas encontradas es que para el método de focalización en México se utilizan datos desactualizados, por ejemplo, el Censo de Población y vivienda y Cartografía del INEGI de 2005.

Considero que el PESA incluye ampliamente los cuatro componentes que se requieren para la seguridad alimentaria según la CMA de 1994: disponibilidad, acceso y utilización, al promover cambios tecnológicos orientados a aprovechar mejor el agua, intensificar los cultivos y diversificar los sistemas agrícolas; y la estabilidad, en el momento de prestar atención a las reformas normativas e institucionales para aumentar la producción de los pequeños agricultores, además, mediante políticas e inversiones con el objetivo de abrir mercados y ofrecer acceso directo a los alimentos a las personas demasiado pobres. Con este conjunto de actividades aplicadas de manera eficaz, el PESA puede incrementar la seguridad alimentaria y reducir la pobreza en zonas rurales de alta y muy alta marginación, reconociendo a la agricultura como el motor que impulse el desarrollo económico y que contribuya a la reducción de la pobreza. Característica que se puede contrastar con la mayoría de los programas en América Latina, los cuales están destinados a permitir el acceso a los alimentos con un enfoque de asistencia alimentaria y nutricional.

Uno de los componentes del PESA mundial son los PNSA, los cuales pueden seguir alguno de los siguientes cuatro modelos: ejecución a escala nacional del enfoque del PESA, programa nacional amplio, aplicación de componentes independientes en un marco plurisectorial e integración del enfoque del PESA en el programa nacional para la agricultura o el desarrollo rural. Así bien, se puede ubicar el caso mexicano en el último modelo puesto que la estrategia forma parte del PDR, adicionalmente, esto hace que sea el primer país que logra institucionalizar este Programa de la FAO.

El PESA en México busca fomentar el bienestar de las comunidades rurales, para esto les brinda apoyo en el fortalecimiento de su autogestión, el desarrollo de sus capacidades y de los recursos (materiales, naturales, humanos); asimismo, consolida proyectos e instituciones y agentes locales con la cooperación de los tres niveles de gobierno para la promoción de un enfoque de desarrollo sustentable con el cual se logre un mayor nivel de seguridad alimentaria y de combate a la pobreza. Con lo anterior, se pretende incrementar la producción y la productividad agrícola, lograr la autosuficiencia alimentaria microrregional, generar ingresos y empleos, y mejorar las tecnologías para la transformación a modelos productivos y para la creación de empresas.

Entre los impactos que ha tenido el PESA en relación con la búsqueda de la seguridad alimentaria en México se encuentran: ha aumentado el número de las ADR participantes, lo cual se ha traducido en una mayor cobertura a la población, resaltando la atención brindada a aproximadamente 70% de los 500 municipios marginados, 60% de los 205 con menores Índices de Desarrollo Humano y 45% de los municipios indígenas; también, el incremento de la cobertura se puede apreciar con el hecho que en la fase piloto se contaba con seis estados y actualmente son 16, para un total de 109,526 familias atendidas y 165,715 proyectos realizados; en el pasado, el apoyo al campo mexicano resultaba útil para el agricultor comercial generando una desigualdad en la distribución de los recursos con respecto a los agricultores pobres y de autoconsumo, en contraste, actualmente los recursos son canalizados a productores vulnerables en las zonas marginadas y se evita generar actitudes de dependencia.

Como se señaló en el primer apartado, una de las formas en las que se puede explicar la relación de los organismos internacionales y los gobiernos es mediante el proceso de transferencia de políticas. La transferencia puede ser mediante “adopción voluntaria” o puede ser una “transferencia coercitiva”. Entonces ¿qué tipo de transferencia es el PESA México? Según Dolowitz y March, cuando un

programa puede ser establecido y controlado por el Gobierno independientemente de actores e instituciones externas, las políticas probablemente sean transferidas en forma voluntaria que aquellas que dependen de organizaciones externas.

Es posible afirmar que el PESA en México fue una transferencia voluntaria, pues el Gobierno aceptó la propuesta realizada por el Director General de la FAO, y aunque se alinea con el enfoque de doble vía de dicha Organización (mejoramiento de los medios de subsistencia de los pobres e incrementar el acceso a los alimentos por parte de las personas vulnerables), el modelo del PESA se ha modificado según las necesidades y requerimientos del país. Por ejemplo, se permitió la creación de la UTN y la vinculación de las ADR, detalles que no son manejados en el modelo inicial mundial. Lo anterior lleva a afirmar que la transferencia del PESA fue una emulación, puesto que existen las ideas detrás del programa sin llegar a ser una transferencia directa y completa (copia), ni una combinación o inspiración.

Por otro lado, es pertinente destacar los diversos aspectos sociales que rodean a esta estrategia en el país. Por ejemplo, el enfoque de género que ha permitido la participación de las mujeres en los proyectos (especialmente, hogar saludable y traspatio), lo que ha fortalecido la autogestión de las mujeres. Adicionalmente se cuenta con la participación de los hombres adultos (en proyectos de cadenas productivas) y se pretende involucrar a la población de jóvenes para ofrecerles mecanismos de desarrollo. Asimismo, es importante el componente nutricional que se está estableciendo en la metodología actual, para que a través del patrón alimentario se tenga conocimiento de los hábitos de la comunidad. Sumado a lo anterior, pese a la diversidad de opiniones por parte de los actores, un proceso diferenciador del PESA con relación a tipos de programas como este, es su enfoque de planeación comunitaria participativa, que permite involucrar a la población y que se consideren sujetos activos y no beneficiarios. Por ende, actualmente las políticas sociales y alimentarias en México tienen como principal

objetivo desarrollar las capacidades de la población. Sin embargo, debido a la escasez de datos estadísticos integrados, es difícil establecer el grado de éxito – ya sea en relación con el mejoramiento de la nutrición, de los ingresos, de la proporción de la población atendida del PESA– en relación con los demás programas enfocados al combate del hambre que se manejan en el país, así como datos más concretos acerca del mejoramiento en el nivel de los ingresos y de la nutrición de la población beneficiaria.

El programa, pese a suscribirse bajo los lineamientos de la LDRS (que por ende se ocupa de acciones hacia la población rural), debería alinearse y replantearse nuevas estrategias para llegar al ámbito urbano que, aunque las condiciones de marginación son diferentes a las de las zonas rurales, ha experimentado un fuerte aumento del nivel de la pobreza.

Por lo tanto, considero que el PESA refleja cada uno de los instrumentos de carácter internacional, a saber, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ya que pretende asegurar un nivel adecuado de alimentación a la población; el PIDESC; la Declaración sobre el derecho al desarrollo, pues sus acciones están encaminadas a la consecución del mismo y a garantizar la igualdad de oportunidades y el acceso a los recursos básicos; y el CEFDM, debido a que promueve la discriminación contra la mujer en las zonas rurales. Similar situación ocurre en la esfera nacional, al manifestarse en diversos puntos de la LDRS, especialmente, al promover el bienestar social y económico de la población rural, contribuyendo a la soberanía y la seguridad alimentaria del país mediante la promoción a la producción agrícola.

En relación con el papel de la FAO, se apreció que en México se centra en brindar asistencia técnica y consultoría, y se encarga del soporte metodológico y su aplicación para implementar la estrategia a los niveles estatales y municipales. Además, se considera necesario que la Organización continúe vinculada,

especialmente por sus aportes técnicos. Sumado a lo anterior, se percibe la existencia de autonomía por parte del Gobierno mexicano en la ejecución del PESA, por ejemplo, la Sagarpa se encarga de los componentes de infraestructura, de acompañamiento y de consolidación. Además, las metas y cobertura en cuanto a familias y municipios están en función del Gobierno, no de la FAO.

Según lo revisado y el caso del PESA en México, es posible afirmar que en relación con la seguridad alimentaria las organizaciones internacionales no imponen sus mandatos sobre las políticas nacionales para el combate del hambre. El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional a su población, para ello cuenta con diversas herramientas, en las que pueden participar los organismos internacionales, facilitando mecanismos de negociación con respecto a las metas a alcanzar.

Resulta pertinente que al pensar en organizaciones internacionales, nos alejemos de la impresión generalizada de imposición y coacción generada por las organizaciones financieras multilaterales. Es necesario repensar el papel que realizan en diversos ámbitos de las políticas públicas, por supuesto, los resultados serán diferentes según la institución que se estudie, los programas y campos sociales que se elijan, los países en los que se desempeñan –puesto que su nivel institucional y de desarrollo son factores que restringen o amplían el alcance de dichos actores—. Así bien, la discusión sigue abierta y es probable que a diferencia de las organizaciones internacionales económicas, no se encuentre un común denominador en su manera de actuar y de incidir en los países.

Para finalizar considero importante señalar que en la búsqueda de las respuestas el trabajo se encontró con una limitante importante: la insuficiente información acerca de la incidencia de las organizaciones internacionales en las políticas sociales. Aunque existe una amplia literatura en torno a la incidencia de dicho actor en las políticas económicas, se presentan lagunas, quizá porque algunos

temas no se han estudiado a profundidad y con un enfoque diferente, o porque tal como las experiencias dan muestra, las políticas económicas han estado sobrepuestas a las políticas sociales, lo que ha llevado a la producción de este tipo de información. Por este motivo, la carencia de información ha tratado de superarse con la búsqueda de aspectos que envuelven las acciones de las organizaciones internacionales y su relación con los Estados.

Con respecto al trabajo de campo, es probable que al lector le resulte deficiente la cantidad de encuestas y entrevistas realizadas. Sin embargo, es necesario señalar las dificultades presentadas para que las ADR accedieran a responder el cuestionario. Algunas, aunque cuentan con autonomía, solicitaban autorización por parte de alguna autoridad superior (delegado estatal o la UTN) para brindar sus percepciones. Posteriormente, pese el respaldo del Ingeniero Francisco Aguirre y de la solicitud que les envió para que colaboraran, el escenario no se encaminó hacia la expectativa inicial que se tenía en el momento de decidir la elaboración de los cuestionarios. Con relación a las entrevistas, como se puede observar, el contacto se estableció con actores de las diferentes instituciones participantes y que cuentan con una experiencia directa en las relaciones FAO-Sagarpa-PESA, haciendo innecesario una muestra extensa. Así bien, resulta diferente a un trabajo de campo en el que se espera entrevistar los beneficiarios de cierto Programa, los afectados por una decisión en particular o al público en general con el fin de conocer su opinión acerca de cierta cuestión nacional o internacional.

REFERENCIAS

- Abramovich, Víctor. "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". En *Revista de la CEPAL, número 88*, pp. 35-50. Santiago de Chile: ONU, 2006. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/24351/G2289e.pdf> [consultado: septiembre de 2009]
- Aguilar, Luis F. (Comp). *El estudio de las políticas públicas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- _____. *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- _____. *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, 2010.
- Ballara, Marcela. *Metodología para fortalecer la equidad y la inclusión de grupos prioritarios PESA-México*. Ciudad de México: FAO-PESA-Sagarpa, 2007.
- Barrios, Sandra Luz. *Manual de campo Planeación Comunitaria Participativa PESA-México*. Ciudad de México: FAO-PESA-Sagarpa, 2007.
- Bennett, A. LeRoy. *International Organization. Principles and Issues*. New Jersey: Prentice Hall, 1996.
- BID. *La política de las políticas públicas*. Ciudad de México: Planeta, 2006.
- Biersteker, Thomas J. "Reducing the Role of the State in the Economy: A Conceptual Exploration of IMF and World Bank Prescriptions". En *International Studies Quarterly*, Vol. 34, número 4, pp. 477-492: diciembre de 1990. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2600608> [consultado: marzo 21 de 2009]
- BM. *World Bank Group Strategic framework*. Enero 24 de 2001. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/strategic.pdf> [consultado: enero de 2010]
- Bresser Pereira, Luiz. *Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata*. Madrid: Alianza Universidad, 1995.

- Boughton, James y Bradford, Colin. "Gobierno internacional: nuevos actores, nuevas reglas. Por qué es necesario reestructurar el modelo del siglo XX". En *Finanzas y Desarrollo*, vol. 44, número 4. FMI, diciembre de 2004.
- Bouzas, Roberto y Ffrench-Davis, Ricardo. "Globalización y políticas nacionales: ¿cerrando el círculo?". En *Desarrollo Económico*, Vol.45, número 179, pp.323-348. Instituto de Desarrollo Económico y Social: octubre-diciembre 2005. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/3655902> [consultado: enero 28 de 2010]
- Calduch R. "Las organizaciones internacionales intergubernamentales". En *relaciones internacionales*. Madrid: Ediciones Ciencias Sociales, 1991.
- Callaghy, Thomas. "Estado suficiente y absorción del liberalismo en el Tercer Mundo: lecciones para el ajuste". En *Coaliciones frágiles: la política del ajuste económico*. Ciudad de México: Cemla, 1991.
- Canto, Manuel. "Introducción a la ciencia de políticas públicas", En *Políticas públicas y participación ciudadana en el municipio*. Ciudad de México: MCD, 2002.
- CEPAL. *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ONU, 2007. Disponible en: http://www.oei.es/quipu/cohesion_socialAL_CEPAL.pdf [consultado: octubre de 2009]
- _____. *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ONU, 2005. Disponible en: http://www.oei.es/genero/documentos/internacionales/ODM_AL.pdf [consultado: noviembre de 2009]
- _____. "Pobreza, exclusión social y desigualdad distributiva" en *Panorama social en América Latina 2008*. Santiago de Chile: ONU, 2008b. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/34732/PSE2008_Cap1_Pobreza.pdf [consultado: marzo de 2009]
- COAG. Evaluación externa independiente del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA). COAG/2003/INF/8 (PC87/4a) Roma: FAO, 2003. Disponible en: <http://www.fao.org/unfao/bodies/coag/coag17/coag17-s.htm> [consultado: diciembre de 2009]
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando. *Seguimiento y evaluación de impacto de los programas de protección social basados en alimentos en América Latina y el Caribe*. Background paper, 2005. Disponible en: <http://www.enap.gov.br/>

[downloads/ec43ea4f_Seguimiento_evaluacion_de_impacto_de_los_programas.pdf](#) [consultado: marzo de 2009]

Coneval. *Informe de evolución histórica de la situación nutricional de la población y los programas de alimentación, nutrición y abasto en México*. Ciudad de México: Coneval, 2009. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/contenido/home/6798.pdf> [consultado: abril de 2010]

_____. *Reporta Coneval cifras de pobreza por ingresos*. Dirección de información y comunicación social. Comunicado de Prensa No 006/09. Ciudad de México: 18 de julio de 2009.

Cotula, Lorenzo. "El derecho a la alimentación y el acceso a los recursos naturales" En *El derecho a la alimentación y el acceso a los recursos naturales. Utilización de argumentos y mecanismos basados en los derechos humanos para mejorar el acceso a los recursos por parte de la población desfavorecida de las zonas rurales*. Roma: FAO, 2009. Disponible en: http://www.fao.org/righttofood/publi09/natural_resources_es.pdf [consultado: agosto de 2009]

Dion, Michelle. *International organizations and social insurance in Mexico*. Atlanta: Sam Nunn School of International Affairs, Georgia Institute of Technology, 2007.

Dolowitz, David y Marsh, David "Learning from Abroad: The role of policy transfer in contemporary Policy-Making". En *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, número 1, pp. 5-24. Oxford: Blackwell Publishers, January 2000.

Evans, Mark y Davies, Jonathan. "Understanding Policy Transfer: A multi-level, multi-disciplinary perspective". En *Public Administration*, Vol. 77, número 2, pp.361-385. Oxford: Blackwell Publisher, 1999.

FAO. Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria. Roma: FAO, noviembre 16-17 de 2009. Disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/K6050S_WSFS_OEWG_06.pdf [consultado: diciembre de 2009]

_____. *De miles a millones. Un nuevo enfoque nacional en la lucha contra el hambre*. Roma, FAO: s/f. Disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/templates/tc/spfs/pdf/depliant_2006_es.pdf [consultado: diciembre de 2009]

_____. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2009. Crisis económicas: repercusiones y enseñanzas extraídas*. Roma: FAO, 2009. Disponible en:

- <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/i0876s/i0876s.pdf> [consultado: enero de 2010]
- ____. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2008. Los precios elevados de los alimentos y la seguridad alimentaria: amenazas y oportunidades*. Roma: FAO, 2008a. Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0291s/i0291s00.pdf> [consultado: agosto de 2009]
- ____. *El derecho a la alimentación en la práctica, aplicación a nivel nacional*. Roma: FAO, 2006. Disponible en: http://www.fao.org/docs/eims/upload/217302/AH189_es.pdf [consultado: agosto de 2009]
- ____. *Panorama del hambre en América Latina y el Caribe*. Roma: FAO, 2008b. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/es/politicas/pdf/panorama.pdf> [consultado: agosto de 2009]
- ____. *Recognition of the right to food at the national level. Information paper*. Roma: FAO, 2004. Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/007/i0574e.pdf> [consultado: mayo de 2010]
- ____. *The Especial Program for Food Security. Responding new challenges*. Roma: FAO, 2003. Disponible en: <http://www.fao.org/DOCREP/005/AC828E/AC828E00.HTM> [consultado: diciembre de 2009]
- FAO- Méx. *La FAO en México. Más de 60 años de cooperación 1945-2009*. Ciudad de México: FAO, Representación en México, 2009.
- Fernández, Anna María. *La investigación social. Caminos, recursos, acercamientos y consejos*. Ciudad de México: Trillas, 2009.
- FIDA. *IFAD at a glance*. Roma: FIDA, 2010. Disponible en: <http://www.ifad.org/pub/brochure/ifadglance.pdf> [consultado: mayo de 2010]
- FMI. "Modernizar el FMI". En *Fondo Monetario Internacional, informe anual 2009. La lucha contra la crisis mundial*. Washington: FMI, 2009. Disponible en: http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/ar/2009/pdf/ar09_esl.pdf [consultado: enero de 2010]
- Friedman, Milton y Friedman, Rose. "El poder del mercado" y "La tiranía de los controles". En *La libertad de elegir, hacia un nuevo liberalismo económico*. Barcelona: Grijalbo, 1980.
- Gasca, José. "Pobreza, políticas sociales y seguridad alimentaria". En *Seguridad alimentaria, Seguridad nacional*. Ciudad de México: UNAM, Plaza y Valdes: México D.F., 2003.

- Gerbet, Pierre. *Las organizaciones internacionales*. Traducción por Martha Lafitte de Juncal y Julio Ángel Juncal. Buenos Aires: EDIBA, 1966.
- Gordillo, Gustavo. *Elementos para la elaboración de planes nacionales de seguridad alimentaria en América Latina*. Ponencia realizada para el Seminario de Políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina. Campinas: Fodepal, 2003.
- Gómez, Gregorio; Flores, Javier y Jiménez, Eduardo. *Metodología de la investigación cualitativa*. Málaga: Ediciones Aljibe, 1996.
- Graziano Da Silva J, Ortega J y Faiguenbaum S. *Estrategias de desarrollo, políticas públicas y seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe*. Diálogo Rural Iberoamericano (San Salvador, Septiembre de 2008). Documento de trabajo No 18. Santiago de Chile: Programa Dinámicas Territoriales Rurales- Rimisp, 2008. Disponible en: http://www.rimisp.org/FCKeditor//UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTRDIEGO/Jose_Graziano_da_%20Silva_%20doc18.pdf [consultado: marzo de 2009]
- Holt-Giménez Eric y Peabody, Loren. “De las revueltas del hambre a la soberanía alimentaria: un llamado urgente para reconstruir el sistema alimentario”. En *Introducción a la crisis alimentaria global*. Barcelona: Grain, Entre Pueblos, Veterinarios sin Fronteras, ODG, Xarxa de Consum Solidari, octubre de 2008. pp. 6-15.
- James, Oliver y Lodge, Martin. “The limitations of «Policy Transfer» and «Lesson Drawing» for public policy research”. En *Political Studies Review*, Vol 1, pp. 179-193. Oxford: Blackwell Publishing, 2003.
- Kahler, Miles. “Instituciones financieras internacionales y políticas de ajuste”. En *Coaliciones frágiles: la política del ajuste económico*. Ciudad de México: Cemla, 1991.
- Kliksberg, Bernardo. “Hacia un nuevo perfil del Estado en América Latina: los cambios en las percepciones y las demandas de la ciudadanía”. En *Revista Reforma y democracia*. Número 32. Caracas: CLAD, junio 2005.
- Lahoz Rallo, Carmen y de Loma-Ossorio Friend, Enrique. *Seguridad Alimentaria y Nutricional: Evolución y conceptos*. 2007.
- Lindblom, Charles. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, 1991.
- Livingston, Steven. “The Politics of International Agenda-Setting: Reagan and North-South Relations”. En *International Studies Quarterly*, Vol. 36, número

3, pp. 313-329: Septiembre de 1992. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2600775>. [consultado: marzo 21 de 2009]

México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007*. Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 2006.

_____. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008*. Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 2007.

_____. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009*. Diario Oficial de la Federación, 28 de noviembre de 2008.

_____. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010*. Diario Oficial de la Federación, 7 de diciembre de 2009.

Meny, Yves y Thoening, Jean-Claude. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 1992.

Nelson, Joan. "Las políticas de reforma económica y de largo impulso". En *Coaliciones frágiles: la política del ajuste económico*. Ciudad de México: Cemla, 1991.

_____. "Una política de ajuste favorable para los pobres". En *Coaliciones frágiles: la política del ajuste económico*. Ciudad de México: Cemla, 1991.

OMS. *Progresos hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) relacionados con la salud*. Nota informativa No. 290, mayo de 2009. Disponible en: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs290/es/index.html> [consultado: marzo de 2010]

OMS. *20 ways the World Health Organization helps countries reach the Millennium Development Goals*. OMS, marzo de 2010. Disponible en: http://www.who.int/topics/millennium_development_goals/20ways_mdgs_20100517_en.pdf [consultado: julio de 2010]

ONU. *Equipo de tareas de alto nivel sobre la crisis alimentaria mundial. Marco amplio para la acción*. ONU, julio de 2008. Disponible en: http://www.un.org/spanish/issues/food/taskforce/FINAL_CFA_July_2008.pdf [consultado: noviembre de 2010]

Parsons, Wayne et al. *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Ciudad de México: FLACSO, 2007.

- PESA-FAO-Sagarpa. *Manual operativo Programa Especial para la Seguridad Alimentaria PESA México*. Ciudad de México: PESA-FAO-Sagarpa, 2004.
- PMA. *Programa Mundial de Alimentos. Luchando contra el hambre en el mundo*. Roma: PMA, 2010. Disponible en: [http://es.wfp.org/sites/default/files/Luchando contra el hambre en el Mundo.pdf](http://es.wfp.org/sites/default/files/Luchando%20contra%20el%20hambre%20en%20el%20Mundo.pdf) [consultado: mayo de 2010]
- Prats, Joan. "Brechas de desarrollo y reforma institucional en América Latina" en *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina*. Ciudad de México: FLACSO, 2005.
- PNUD. *Informe anual del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2009*. New York: PNUD, 2009. Disponible en: http://www.undp.org/spanish/publicaciones/annualreport2009/pdf/SP_FINAL.pdf [consultado: noviembre de 2009]
- Ramírez, Pablo y García Juan C. *Detalle de marcos legales para la lucha contra el hambre en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FAO, 2009. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/pdf/marcoinst2.pdf> [consultado: mayo de 2010]
- Robles, Hector (Coord); López, Francisco y Rangel, Gabriela. *Informes sobre avances en el Derecho a la Alimentación. México*. Santiago de Chile: FAO, 2009. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/pdf/infmex.pdf> [consultado: mayo de 2010]
- Rochester, Martin. "Global Policy and the Future of the United Nations". En *Journal of Peace Research*, Vol. 27, número. 2, *Special Issue on the Challenge of Global Policy*, pp. 141-154: Mayo de 1990. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/423572> [consultado: marzo 21 de 2009]
- Ruiz, José Ignacio. *Metodología de la investigación cualitativa*. 3ª edición. Bilbao: Universidad de Deusto, 2003.
- Sagarpa. "A través del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA), se desarrollan 150 mil proyectos familiares en cuatro mil 200 comunidades rurales de 650 municipios en 17 estados del país". Comunicado 210. 13 de mayo de 2010. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=56428> [consultado: junio de 2010]
- Sautu, Ruth et al. "La construcción del marco teórico en la investigación social". En *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO. Colección campus virtual, 2005. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/metodo/RSCapitulo1.pdf> [consultado: noviembre de 2009]

Stiglitz, Joseph. *El malestar en la globalización*. Madrid: Taurus, 2002.

Stone, Diane. *Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas*. Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, febrero de 2000.

Tigau, Camelia. *Diplomacia en la era digital. La ayuda alimentaria como maniobra neoliberal*. Ciudad de México: Grupo Editorial Cenzontle y CISAN-UNAM, 2009.

Torres, Felipe. "La visión teórica de la seguridad alimentaria como componente de la seguridad nacional". En *Seguridad alimentaria, Seguridad nacional*. Ciudad de México: UNAM, Plaza y Valdes: 2003.

Trápaga, Yolanda. "La ayuda alimentaria internacional. Entre la política asistencial y la comercial". En *Seguridad alimentaria, Seguridad nacional*. Ciudad de México: UNAM, Plaza y Valdes: México D.F., 2003.

Trueba, Ignacio. *La seguridad alimentaria mundial: primeras décadas del siglo XXI el papel de la FAO y el PMA*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, Cátedra Alfonso Martín Escudero, 2002.

UNICEF. *Acción humanitaria de la UNICEF. Alianza en favor de los niños en situaciones de emergencia. Informe 2010*. Nueva York: UNICEF, 2010. Disponible en: http://www.unicef.org/spanish/publications/files/UNICEF_Humanitarian_Action_Report_2010-Summary_Report_WEB_SP.pdf [consultado: marzo de 2010]

Ugarteche, Óscar. *Historia crítica del Fondo Monetario Internacional*. Ciudad de México: IIE-UNAM, 2009.

Valles, Miguel S. *Técnicas cualitativas de investigación social, reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Editorial Síntesis S.A., 2003.

Vos, Rob et al. "Introducción". En *Políticas públicas para el desarrollo humano ¿Cómo lograr los objetivos de desarrollo del milenio en América Latina y el Caribe?* Nueva York, Washington D.C. y Santiago de Chile: ONU, 2008.

ANEXOS

Acciones realizadas por algunas organizaciones internacionales para combatir la crisis alimentaria mundial

<i>Acciones para mejorar el acceso a la ayuda alimentaria y nutricional y adoptar medidas inmediatas para aumentar la disponibilidad de alimentos</i>		
Resultados y acciones del Marco Amplio para la Acción	Organizaciones participantes	Ejemplos de Actividades emprendidas
<p>Asistencia alimentaria de emergencia, intervenciones nutricionales y redes de seguridad mejores y más accesibles.</p> <p>Acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la respuesta a las necesidades urgentes • Proteger las necesidades de consumo básicas de las personas pobres • Aumentar el apoyo nutricional • Fomentar la alimentación escolar • Ajustar las pensiones y demás programas de protección social existentes • Permitir la libre circulación de la ayuda • Explorar el establecimiento de reservas de alimentos con fines humanitarios 	<p>FMI: orientación en políticas</p> <p>Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH): respuesta del Fondo central para la acción en casos de emergencia a los efectos de la actual crisis de los alimentos</p> <p>Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)</p> <p>UNICEF: apoyo a la seguridad nutricional</p> <p>BM: Programa de respuesta a la crisis alimentaria mundial</p> <p>PMA: respuesta a la crisis alimentaria mundial</p> <p>OMS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de las carencias y limitaciones actuales e identificación de oportunidades para integrar y ampliar las acciones de carácter nutricional a escala nacional. • Asesoramiento a gobiernos y asociados sobre políticas y acciones que influyen sobre el acceso a los alimentos y la seguridad nutricional. • Distribución general de alimentos adaptada a las poblaciones afectadas. • Ampliación de las redes de seguridad financiadas Internacionalmente, como alimentación escolar, alimentación suplementaria para madres y niños, gestión de la malnutrición, promoción de la lactancia exclusiva y de prácticas de alimentación complementaria apropiadas, prestación de servicios de atención primaria de la salud, fomento de la higiene alimentaria y de un suministro de alimentos sano, programas de empleo y cupones en efectivo, ayudas para el reasentamiento de los retornados. • Promoción de: una mayor previsibilidad de la ayuda financiera y del acceso físico a la ayuda alimentaria, destinos menos específicos para la ayuda y reducción de las restricciones asociadas a ella, exención de las restricciones a la exportación y de las tasas extraordinarias a la ayuda humanitaria, libertad y seguridad de circulación para los alimentos destinados a fines humanitarios, tanto dentro de las fronteras como a través de ellas. • Ajuste del mayor coste de los programas sociales y de otras medidas fiscales adoptadas en respuesta a la crisis de forma coherente con la estabilidad y sostenibilidad macroeconómica.

<p>Impulso de la producción de alimentos procedente de pequeños agricultores.</p> <p>Acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar redes de seguridad que mejoren la productividad • Rehabilitar las Infraestructuras rurales y agrícolas • Reducir las pérdidas posteriores a las cosechas y mejorar las reservas en los pueblos • Eliminar los obstáculos artificiales que dificultan el comercio nacional • Mejorar los servicios veterinarios 	<p>FAO: Iniciativa frente al aumento galopante de los precios</p> <p>FIDA: programas nacionales</p> <p>BM: Programa de respuesta a la crisis alimentaria mundial, Nuevo acuerdo sobre la agricultura y Plan de acción de la Corporación Financiera Internacional (CFI) con el sector privado</p> <p>PMA: respuesta a la crisis alimentaria mundial</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de políticas y orientación • Provisión de apoyo técnico y financiero a pequeños agricultores o compradores netos de alimentos con el fin de aumentar la producción y la productividad: distribución directa de semillas y fertilizantes, provisión de cupones, planes de crédito, control de calidad, utilización de los mecanismos de suministro existentes • Desarrollo de planes de respuesta rápida de producción por contrato a través de asociaciones del sector público y el sector privado • Fortalecimiento de los métodos nacionales de siembra • Apoyo a intervenciones rápidas destinadas a establecer vínculos entre los pequeños agricultores y los mercados, a un mayor acceso a los mercados de insumos y al desarrollo de servicios de información sobre el mercado • Puesta en marcha de planes de producción por contrato con operadores del sector privado con el fin de estimular la producción en las próximas temporadas de cultivo • Establecimiento de contratos logísticos para facilitar el transporte de los insumos agrícolas por parte de los gobiernos y sus asociados • Compra local de ayuda alimentaria buscando el beneficio de los agricultores con bajos ingresos
<p>Ajuste de las políticas comerciales y fiscales</p> <p>Acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estudiar las opciones disponibles en materia de política comercial y fiscal • Utilizar las reservas estratégicas de cereales para reducir los precios • Evitar los subsidios generalizados a los alimentos • Minimizar el recurso a las restricciones a la exportación • Reducir las restricciones impuestas sobre el uso de las reservas • Reducir las tarifas que se aplican a las importaciones • Mejorar la eficiencia de la facilitación del comercio • Reducir temporalmente el IVA y otros tributos 	<p>FMI: orientación en políticas</p> <p>UNCTAD: respuestas a corto plazo</p> <p>PNUD: Intervenciones sobre el comercio del sector agrícola</p> <p>BM: Programa de respuesta a la crisis alimentaria mundial</p> <p>OMC: ronda de Doha de negociaciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de las diversas respuestas políticas posibles y estudio de las ventajas e inconvenientes de cada medida; orientación a los países acerca de las consecuencias concretas de su aplicación • Asesoramiento para la introducción de ajustes en las políticas comerciales y en las medidas de fomento del comercio con objeto de reducir los costos de importación de alimentos e insumos agrícolas • Identificación de opciones políticas en diferentes ámbitos del comercio agrícola, con objeto de garantizar la seguridad alimentaria a escala nacional

<p>Gestión de las consecuencias macroeconómicas</p> <p>Acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contener la Inflación básica y las expectativas de Inflación • Evaluar los efectos sobre la balanza de pagos • Recurrir al apoyo externo para financiar las importaciones adicionales de alimentos • Garantizar la disponibilidad de unos niveles de reservas de divisas adecuados • Calcular el costo de todas las medidas fiscales de respuesta a la crisis alimentaria 	<p>FMI: diagnóstico, respuestas políticas y ayuda financiera</p> <p>BM: orientación en políticas y ayuda financiera</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda a los países en la estimación del costo fiscal de las medidas adoptadas y asesoramiento con respecto al mejor modo de incorporar dicho costo; evaluación del impacto neto del encarecimiento de los alimentos sobre la balanza de pagos y financiación de dicha balanza en función de las necesidades • Dotación de fondos con mayor rapidez en situaciones de crisis para reducir sus efectos sobre la balanza de pagos
<p><i>Acciones para fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional a largo plazo procediendo sobre las causas profundas de la crisis alimentaria</i></p>		
<p>Resultados y acciones del Marco Amplio para la Acción</p>	<p>Organizaciones participantes</p>	<p>Ejemplos de Actividades emprendidas</p>
<p>Ampliación de los sistemas de protección social</p> <p>Acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la capacidad de diseñar y aplicar políticas y programas de protección social • Avanzar hacia programas más eficientes • Identificar alternativas a la ayuda incondicional • Mejorar la calidad y la variedad de los alimentos 	<p>FMI: orientación en políticas</p> <p>PNUD: intervenciones a nivel nacional</p> <p>Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)</p> <p>ACNUR</p> <p>UNICEF: apoyo a la seguridad nutricional</p> <p>BM: Programa de respuesta a la crisis alimentaria mundial</p> <p>PMA: respuesta a la crisis alimentaria mundial</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Financiación y asistencia técnica para la mejora y la ampliación de las redes de protección social y el desarrollo de unos sistemas de protección social más amplios de forma sostenible desde el punto de vista ambiental • Creación de espacios fiscales para financiar las redes de protección social • Refuerzo del funcionamiento de los servicios sociales básicos en los ámbitos de la salud, la educación y la protección, así como mejora del acceso a dichos servicios • Orientación a los países acerca de las posibles vías disponibles para fortalecer los programas de distribución de alimentos y las redes de seguridad • Prestación de ayuda técnica y financiera para el pilotaje y la ejecución de los programas, las compras, la logística y las innovaciones en el refuerzo de los alimentos • Intercambio de experiencias entre países y regiones • Garantía de que los refugiados y desplazados queden cubiertos por todos los programas de redes de protección

<p>Apoyo al crecimiento de la producción alimentaria procedente de pequeños agricultores</p> <p>Acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el marco político propicio para dicho apoyo • Estimular las inversiones públicas y privadas en agricultura • Garantizar un acceso seguro a los recursos naturales y una mejor gestión de dichos recursos, incluidas la tierra, el agua y la biodiversidad • Invertir en investigación agrícola • Mejorar las infraestructuras rurales • Garantizar el acceso sostenido a unos mercados competitivos, transparentes y orientados al sector privado • Respalidar el desarrollo de las organizaciones de productores • Fortalecer el acceso de los pequeños agricultores y otros agentes de la cadena alimentaria a los instrumentos financieros y de gestión del riesgo 	<p>FAO</p> <p>FIDA: programas nacionales</p> <p>UNCTAD: diagnóstico e intervenciones en políticas</p> <p>PNUMA</p> <p>BM: Programa de respuesta a la crisis</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dotación creciente de fondos para centros de investigación agrícola nacionales e internacionales con el fin de aumentar la difusión de las tecnologías disponibles • Prestación de ayuda técnica y financiera • Ampliación de las asociaciones del sector público y el sector privado y planes de producción bajo contrato destinados a estimular la oferta de alimentos • Colaboración con la Iniciativa africana en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio • Aumento de las inversiones y de los préstamos concedidos a las empresas agrícolas y a los servicios financieros de las zonas rurales • Apoyo a programas que fomenten la seguridad en la tenencia de las tierras • Asesoramiento a los países en materia de desarrollo de estrategias de seguridad alimentaria que integren reservas, instrumentos financieros y otras opciones en función de las necesidades y capacidades de cada país • Identificación de las opciones políticas a largo plazo para lograr la seguridad alimentaria y divulgar las experiencias políticas en materia de buenas prácticas mediante la difusión de conocimientos de un país a otro • Prestación de apoyo técnico y financiero a los gobiernos y al sector privado para introducir el uso de instrumentos financieros para la gestión de los riesgos alimentarios
<p>Mejora de los mercados internacionales de alimentos</p> <p>Acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducir o eliminar las distorsiones que experimenta el comercio agrícola en los países de ingresos altos • Finalizar rápidamente la Ronda de Doha de negociaciones comerciales de un modo coherente con el enfoque adoptado sobre el desarrollo • Aplicar la "ayuda para el comercio" • Fortalecer la vigilancia de los mercados para limitar la especulación • Crear capacidad para que los mercados puedan responder mejor a las necesidades de los países de ingresos más bajos • Apoyar el intercambio de reservas a escala regional o mundial 	<p>UNCTAD</p> <p>BM: Programa de respuesta a la crisis alimentaria mundial</p> <p>OMS: análisis mundial de políticas nutricionales</p> <p>OMC: ronda de Doha de negociaciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación de la colaboración con el sector privado en el desarrollo de instrumentos financieros para la gestión basada en el riesgo y de estrategias o herramientas de mitigación • Análisis de la influencia potencial de los mercados financieros o de la actividad mercantil no comercial sobre las fluctuaciones de los precios de los productos básicos • Finalización rápida de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales con el fin de proporcionar un conjunto de normas aprobadas para crear un sistema comercial internacional más justo y más transparente. • Prestación de asistencia con el fin de aprovechar la financiación del desarrollo agrícola por parte de fondos soberanos del Sur • Seguimiento de las políticas alimentarias y nutricionales a escala nacional y establecimiento de vínculos con las políticas comerciales internacionales

<p>Generación de consenso internacional en materia de biocombustibles</p> <p>Acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Preparar un marco común de referencia • Desarrollar directrices y medidas de protección en materia de biocombustibles • Volver a evaluar los objetivos en materia de biocombustibles, así como los subsidios que se conceden y las tarifas que se aplican • Facilitar las inversiones privadas para la producción de biocombustibles • Fomentar la investigación y el desarrollo, el intercambio de conocimientos y la creación de capacidad 	<p>FAO</p> <p>OCDE</p> <p>FMI: Diagnóstico y colaboración</p> <p>UNCTAD</p> <p>PNUD</p> <p>PNUMA</p> <p>BM: diagnóstico y celebración de reuniones con los principales agentes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se ha realizado un estudio en profundidad sobre los efectos de las políticas en materia de biocombustibles; análisis cuantitativo del impacto de los precios de los alimentos y de los combustibles sobre la inflación • Colaboración con los principales consumidores y productores de biocombustibles para suprimir los subsidios y permitir así que su producción corra a cargo de los productores más eficientes • Apoyo a la aceleración de las investigaciones sobre los biocombustibles de segunda generación • Estimación de las consecuencias fiscales así como sobre la balanza de pagos de los coordinadores de las crisis en los diferentes países • Ayuda a los países en desarrollo para la evaluación de la viabilidad de su potencial en el terreno de los biocombustibles y la minimización de su influencia sobre la seguridad alimentaria • Inversión en estudios analíticos y políticas relacionadas con los biocombustibles, el comercio, las consecuencias en función del género y las consecuencias nutricionales • Realización de trabajos analíticos y políticos sobre la elección entre los alimentos y los biocombustibles • Minimización de los efectos ambientales de los biocombustibles
---	--	---

Fuente: ONU, *Equipo de tareas de alto nivel sobre la crisis alimentaria mundial. Marco amplio para la acción*, julio de 2008. pp.41-47

Formato cuestionario



Los resultados de la presente actividad serán utilizados estrictamente para propósitos académicos. No solicitamos alguna información que lo ponga en riesgo.

A. INDICACIONES PRELIMINARES

Gracias por participar y contribuir con su información en este estudio. Por favor lea cuidadosamente las instrucciones.

Por medio de la presente actividad buscamos conocer sus percepciones, ya que son actores claves, acerca del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) que se lleva a cabo en el país gracias al trabajo conjunto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Responder la totalidad del cuestionario no le tomará más de diez minutos. La mayoría de respuestas son cerradas con el fin de agilizar, tanto la solución del cuestionario como la tabulación de las mismas. Asegúrese de revisar todas las preguntas, el documento está conformado por cinco (5) páginas.

Por favor no utilice el teclado para hacer la selección de sus respuestas, para esto utilice el ratón. El teclado solo debe usarlo para introducir texto.



Nombre:

Agencia de Desarrollo Rural:

Cargo:

Estado: **Zacatecas**

B. PARTICIPACIÓN DE LA ADR EN EL PESA

1. ¿Desde qué año funciona el PESA en su estado? 2010

2. La ADR a la que usted pertenece participa en el PESA desde el año: 2010

3. ¿Cuántas comunidades atiende en su región? (Por favor marque con una X en frente de la respuesta)

1-5 5-10 10-20 20-30 Más de 30

4. Según usted, el PESA ha contribuido a fortalecer los siguientes aspectos de la ADR (Por favor marque con una X en frente de la respuesta. Usted puede seleccionar tantas opciones desee):

- Sus resultados de campo
- Su posicionamiento en las comunidades
- Su reconocimiento con las autoridades de los tres niveles de gobierno

5. Considera que con la labor de la ADR ¿se ha creado vínculos de cooperación entre la población de las comunidades y los tres niveles de gobierno? (Por favor marque con una X en frente de la respuesta).

Sí No

¿Cuál es el principal motivo? (Por favor sea breve)

C. PERCEPCIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS EN EL PESA

1. Las comunidades (que usted atiende) reconocen y relacionan por lo general la dirección del Proyecto con (Por favor marque con una X en frente de la respuesta):

FAO Sagarpa Las dos anteriores Otra institución pública

2. Promueve proyectos de desarrollo rural de otra institución gubernamental (por ejemplo, Sedesol, DIF, entre otras). (Por favor marque con una X en frente de la respuesta)

Sí No

Si su respuesta fue afirmativa:

¿Cuál institución?

- ¿Estos proyectos tienen más impacto en el desarrollo rural, autosuficiencia alimentaria y generación de ingresos que el PESA? (Por favor marque con una X en frente de la respuesta)

Sí No

3. En relación con los niveles de inversión en los proyectos productivos ¿considera que los recursos destinados por el PESA son suficientes? (Por favor marque con una X en frente de la respuesta)

Sí No

D. EL PAPEL DE LA FAO

1. Las ADR son seleccionadas por el Comisión Estatal del PESA, son contratadas por los estados y finalmente, son validadas por la FAO ¿Conoce dicho proceso de validación? (Por favor marque con una X en frente de la respuesta).

Sí No

Si su respuesta fue afirmativa:

Por favor explique brevemente

2. ¿Conoce si existe algún tipo de condicionalidad para contar con el apoyo técnico y económico de la FAO?

Sí No

Si su respuesta fue afirmativa:

¿Cuál? (Por favor sea breve)

3. Cree que dada la antigüedad del Programa y la experiencia adquirida desde su fase piloto, es necesario contar aún con la FAO?

Sí No

Si su respuesta fue afirmativa:

Razones económicas Razones técnicas No es posible desvincularla

- E. COMENTARIOS ADICIONALES (Si usted tiene algún comentario que considera relevante para este estudio, por favor realícelo a continuación)

El cuestionario ha concluido.

Muchas gracias por su colaboración.

A continuación puede guardar el documento con su respuesta y enviarlo como archivo adjunto a alguno de los siguientes correos.

208388006@alumnos.xoc.uam.mx
morales.beatriz.elen@gmail.com

Para mayor información sobre esta actividad por favor comuníquese con Beatriz Elena Morales Lozano (realizadora de la investigación), alumna de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Autónoma Metropolitana campus Xochimilco, a los correos anteriormente mencionados.