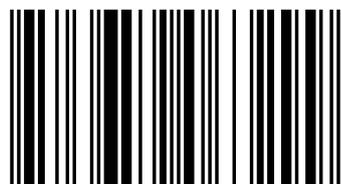


Seguridad alimentaria

En México se tiene una larga tradición de intervenciones públicas en el sector agroalimentario, tanto para fomentar la producción y consumo de alimentos, como para regular sus mercados principalmente en lo que respecta a granos básicos. No obstante, en 2011 sólo hay una iniciativa dirigida a atender el tema de seguridad alimentaria, el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA). Por su diseño y forma de operar el PESA rompe con las políticas que por tradición ha implementado el gobierno mexicano, mediante una estrategia focalizada e integral, intenta responder a la problemática de la inseguridad alimentaria en las áreas rurales de México. La evaluación de diseño del PESA contempla un estudio de caso en Chiapas-México en el cual se evalúa la pertinencia de su diseño y, desde esa perspectiva, su potencial para responder al combate de la inseguridad alimentaria.

Robert Williams Cárcamo Mallen es Maestro en Estudios Regionales por el Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora y Licenciado en Comercio Internacional por la Universidad Autónoma Chapingo. Intereses principales: Seguridad Alimentaria, Desarrollo Rural y Políticas Públicas. Consultor internacional en Seguridad Alimentaria de organismos como FAO, WFP y FEWS NET.



978-3-659-06329-9

editorial académica española

Seguridad alimentaria



Robert Williams Cárcamo Mallen

Seguridad alimentaria

La evaluación de diseño del PESA un estudio de caso en Chiapas, México

Cárcamo Mallen

Robert Williams Cárcamo Mallen

Seguridad alimentaria

**La evaluación de diseño del PESA un estudio de
caso en Chiapas, México**

Editorial Académica Española

Impressum / Aviso legal

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle in diesem Buch genannten Marken und Produktnamen unterliegen warenzeichen-, marken- oder patentrechtlichem Schutz bzw. sind Warenzeichen oder eingetragene Warenzeichen der jeweiligen Inhaber. Die Wiedergabe von Marken, Produktnamen, Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen u.s.w. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutzgesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Información bibliográfica de la Deutsche Nationalbibliothek: La Deutsche Nationalbibliothek clasifica esta publicación en la Deutsche Nationalbibliografie; los datos bibliográficos detallados están disponibles en internet en <http://dnb.d-nb.de>.

Todos los nombres de marcas y nombres de productos mencionados en este libro están sujetos a la protección de marca comercial, marca registrada o patentes y son marcas comerciales o marcas comerciales registradas de sus respectivos propietarios. La reproducción en esta obra de nombres de marcas, nombres de productos, nombres comunes, nombres comerciales, descripciones de productos, etc., incluso sin una indicación particular, de ninguna manera debe interpretarse como que estos nombres pueden ser considerados sin limitaciones en materia de marcas y legislación de protección de marcas y, por lo tanto, ser utilizados por cualquier persona.

Coverbild / Imagen de portada: www.ingimage.com

Verlag / Editorial:

Editorial Académica Española

ist ein Imprint der / es una marca de

OmniScriptum GmbH & Co. KG

Heinrich-Böcking-Str. 6-8, 66121 Saarbrücken, Deutschland / Alemania

Email / Correo Electrónico: info@eae-publishing.com

Herstellung: siehe letzte Seite /

Publicado en: consulte la última página

ISBN: 978-3-659-06329-9

Copyright / Propiedad literaria © 2014 OmniScriptum GmbH & Co. KG

Alle Rechte vorbehalten. / Todos los derechos reservados. Saarbrücken 2014

Índice

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO 1. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	13
INTRODUCCIÓN.....	13
1.1. LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA.....	14
1.2. LOS CAMBIOS EN EL ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.....	19
1.2.1. <i>De la disponibilidad global, nacional y regional al acceso familiar e individual</i>	19
1.2.2. <i>Los Medios de Vida (livelihoods)</i>	24
1.2.3. <i>De indicadores objetivos a indicadores subjetivos</i>	26
1.3. LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.....	28
1.3.1. <i>La evaluación de diseño en políticas públicas</i>	32
1.3.2. <i>La importancia de la evaluación en seguridad alimentaria</i>	35
CONCLUSIONES.....	40
CAPÍTULO 2. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA EN MÉXICO 1950-2010	41
INTRODUCCIÓN.....	41
2.1 EVOLUCIÓN DE LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS EN MÉXICO 1950-1990.....	42
2.1.1 <i>Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)</i> ...	44
2.1.2 <i>Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)</i> ..	45
2.1.3 <i>Sistema Alimentario Mexicano (SAM)</i>	47
2.1.4 <i>Programa Nacional de la Alimentación (Pronal)</i>	49
2.1.5 <i>Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (Pronadri)</i>	51
2.1.6 <i>Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)</i>	52
2.1.7 <i>Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)</i>	53
2.2 LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS ACTUALES EN MÉXICO 2000-2010.....	55
2.2.1 <i>Programa de Apoyo Alimentario (PAL)</i>	56
2.2.2 <i>Programa de Abasto Rural (PAR)</i>	57
2.2.3 <i>Programa Social de Abasto de Leche (PASL)</i>	58
2.2.4 <i>Programa de Apoyo Alimentario a Zonas de Atención Prioritaria</i> ..	58
2.2.5 <i>Programa de OPORTUNIDADES</i>	59
2.2.6 <i>Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)</i>	60
2.3 EL PROYECTO ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA (PESA) EN MÉXICO.....	61
2.3.1 <i>Más de 60 años de la política alimentaria en México</i>	68
CONCLUSIONES.....	71

CAPÍTULO 3. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN MÉXICO Y EN LA REGIÓN SELVA DE CHIAPAS.....	73
INTRODUCCIÓN.....	73
3.1 LA DINÁMICA RECIENTE DEL MERCADO INTERNACIONAL: EFECTOS SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN MÉXICO	74
3.2 EL ACCESO A ALIMENTOS: SALARIOS Y PODER ADQUISITIVO EN MÉXICO	80
3.3 FACTORES ESTRUCTURALES ASOCIADOS AL PROBLEMA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.....	83
3.3.1 <i>Pobreza en México y la Seguridad Alimentaria</i>	84
3.3.2 <i>Distribución geográfica de la inseguridad alimentaria en México</i> ..	85
3.3.3 <i>La población rural en México</i>	87
3.4 EL ESTADO DE CHIAPAS Y FACTORES DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA	88
3.5 LA REGIÓN SELVA DE CHIAPAS	95
3.5.1 <i>Características de los municipios Sitalá y Chilón, Chiapas</i>	102
CONCLUSIONES.....	104
CAPÍTULO 4. EVALUACIÓN DE DISEÑO DEL PROYECTO PESA EN MÉXICO.....	107
INTRODUCCIÓN.....	107
4.1 EVALUACIÓN DEL DISEÑO DEL PESA MÉXICO.....	108
4.2 ANÁLISIS DE RACIONALIDAD QUE JUSTIFICA AL PESA.....	109
4.3 COHERENCIA INTERNA DEL PESA.....	114
4.3.1 <i>Promoción comunitaria</i>	115
4.3.2 <i>Visión Regional (VR)</i>	116
4.3.3 <i>Visión comunitaria (VC)</i>	120
4.3.4 <i>Estrategia de intervención (EI)</i>	122
4.3.5 <i>Matriz de Planificación Microrregional (MPMR)</i>	123
4.3.6 <i>Ciclo de proyectos</i>	124
4.4 COHERENCIA EXTERNA DEL PESA.....	125
4.5 DE LA EVALUACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DEL PESA APLICADO A LA ADR CONIDER EN CHIAPAS	128
4.2.1 <i>Promoción de comunitaria</i>	129
4.2.2 <i>Visión Regional (VR)</i>	130
4.2.3 <i>Visión Comunitaria (VC)</i>	135
4.2.4 <i>Estrategia de Intervención (EI)</i>	138
4.2.5 <i>Matriz de Planificación Microrregional (MPMR)</i>	140
4.4.6 <i>Ciclo de proyectos</i>	141
CONCLUSIONES.....	145
CONCLUSIONES FINALES.....	147
BIBLIOGRAFÍA	153
ANEXOS.....	167

Introducción

El modelo de desarrollo seguido en la mayoría de los países emergentes ha tendido a acrecentar la brecha entre la población más rica y la más pobre, haciendo a esta última más vulnerable. Un ejemplo de este modelo dualista de desarrollo es México, en donde la llamada crisis internacional de precios de los alimentos, iniciada en el último trimestre de 2006, ha puesto de manifiesto la persistencia de la inseguridad alimentaria que padecen amplias capas de su población mexicana, pese a los cuantiosos recursos de gasto público en materia de políticas alimentarias. Los avances en ese delicado rubro habían sido realmente modestos y ante la nueva situación, fueron revertidos rápidamente.

Desde principios de los ochenta, la política en México optó por insertarse en la economía internacional con un modelo basado en las ventajas comparativas del país, que para el sector agropecuario se tradujo en la apuesta por exportar hortalizas, frutales y determinadas bebidas alcohólicas (cerveza, tequila y mezcal), cuyos precios relativos resultaban altamente convenientes frente a los que corrían para muchos de los productos básicos, como maíz blanco y amarillo, trigo, arroz y leche, siendo éstos los más importantes. Ésta fue la estructura de comercio exterior que se fomentó desde las esferas gubernamentales, beneficiando a una minoría de productores capitalizados y a unas pocas empresas comercializadoras de gran peso financiero, con el argumento de que la totalidad de la población consumidora podría aprovechar los bajos precios a los que podían importarse los alimentos básicos.

Sin embargo, esta situación se ha modificado desde 2005, donde los precios de los productos básicos han continuado su carrera alcista y de una manera más pronunciada en 2010 la cual provocó una crisis alimentaria a nivel internacional, con claros efectos sobre los mercados nacionales incluido México. Existe un reconocimiento generalizado de que los aumentos de precios en 2010 sobre los alimentos perdieron su carácter coyuntural de la crisis alimentaria y que las altas cotizaciones serán una constante en el futuro. Por ello, la condición de país importador de productos básicos se declara riesgosa y puede dificultar seriamente los esfuerzos por resolver los problemas de inseguridad alimentaria que padece el país.

En México se tiene una larga tradición de intervenciones públicas en el sector alimentario, tanto para fomentar la producción y consumo de

alimentos, principalmente básicos, como para regular sus mercados. No obstante, en la actualidad, sólo hay una iniciativa dirigida expresamente a atender el tema de seguridad alimentaria, diseñada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés), y que desde 1994 ha sido puesta en marcha en 15 países pobres. El Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), como se le conoce en el país, arrancó aquí con una fase piloto en 2002 y para 2005 se decidió su ampliación a nivel nacional. Por su diseño y forma de operar el PESA rompe con las políticas que por tradición ha implementado el Gobierno Mexicano en la materia y mediante una estrategia focalizada, que se pretende integral, intenta responder a la problemática de la inseguridad alimentaria. Hasta 2010 el PESA se operaba en 14 estados de la República Mexicana, a través de 148 Agencias de Desarrollo Rural (ADR) y con presencia en 113 de los 125 municipios más marginados¹.

El propósito del PESA consiste en elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de la sociedad rural mediante el impulso a la integración de las zonas rurales de alta y muy alta marginación a la dinámica del desarrollo nacional. En ese sentido se define como una *estrategia de apoyo técnico metodológico* diseñado para trabajar con las familias y grupos de las zonas marginadas del país, a fin de mejorar e innovar sistemas de subsistencia y producción e ingreso en las regiones prioritarias del país.

El PESA aborda tres fases plenamente interconectadas en el tema de seguridad alimentaria. Primero, la *disponibilidad de alimentos*, que tiene que ver con la producción autosuficiente de las familias y con la oferta suficiente de estos productos en los mercados locales, regionales y nacional; en segundo término, se considera la *accesibilidad*, que supone que las familias y comunidades puedan obtener esos alimentos de manera permanente y segura, lo que implica que consuman su propia producción y tengan el poder adquisitivo para adquirir lo que les falte. Finalmente, *el procesamiento de los alimentos* para su mejor aprovechamiento y en beneficio de la salud humana, lo que implica tener el conocimiento y los medios para hacer uso apropiado de ellos, de acuerdo con su diversidad. En este marco, la presente documento tiene como tema central el problema de seguridad alimentaria en México y las iniciativas públicas para atenderlo, con énfasis en el PESA. Asumiendo como eje de esta investigación el tema de políticas públicas, el análisis se aborda desde la óptica de la evaluación, lo que implica valorar el

¹ De acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano Municipal.

diseño del Proyecto en cuestión, que al final es el centro de esta investigación. Este trabajo tiene como fundamento el análisis crítico, el cual se apoya en distintas fuentes de información, desde las conceptuales e históricas para dimensionar las nociones esenciales que se trabajan en este documento, hasta las trayectorias temporales, que permiten comprender el estado actual de aspectos como el propio diseño de políticas de seguridad alimentaria.

La hipótesis fundamental de esta investigación es que el PESA es una estrategia que no recupera la tradición en política agroalimentaria que distingue a México y que su concepción y diseño son insuficientes frente al problema de inseguridad alimentaria que existe en el país. En esa lógica, la pregunta central que se planteó para este trabajo se sintetiza de la siguiente forma ¿Los instrumentos del PESA son coherentes con su diseño y suficientes para responder a sus objetivos? Las interrogantes subsidiarias, que auxilian en la precisión de la principal, son las siguientes: ¿Posee el diseño del PESA la flexibilidad para atender la diversidad regional que caracteriza a México? ¿A través del PESA se puede aprovechar y proyectar la tradición que en políticas agroalimentarias han desplegado los gobiernos mexicanos al cabo del periodo de 1970 a 2010? ¿En qué medida el nuevo contexto internacional y nacional condiciona la factibilidad y efectividad del PESA en México? ¿Es el PESA una estrategia pertinente y eficaz para atender las dimensiones del problema de seguridad alimentaria que enfrenta el Gobierno mexicano?

Para rebasar estrictamente la evaluación de diseño de este ejercicio, se llevó a cabo un estudio de caso, en una de las zonas más pobres del estado de Chiapas, donde se tomaron evidencias de cómo, independientemente de su diseño, el PESA era instrumentado por los operadores y beneficiarios, dado que se trata de una estrategia de corte participativo. Estas observaciones captadas en campo permitieron retroalimentar las observaciones conceptuales y afinar la evaluación que conlleva este estudio. Así, en una primera fase, la documentación bibliográfica, estadística y cartográfica de la zona de estudio para, en una segunda fase, realizar recorridos de campo y aplicar entrevistas a operadores y beneficiarios del PESA, con lo cual se completó la base de información. Además, se realizaron también entrevistas con agentes clave, que participan en el diseño e implementación del PESA, en su escala nacional.

Para argumentar en torno a las interrogantes antes expuestas, el documento se organiza en cuatro capítulos. El primero funciona como marco conceptual e intenta sustentar el concepto de seguridad alimentaria, revisando su evolución y delimitando su contenido actual; del mismo modo se trata de fundamentar la fase de evaluación de políticas públicas y lo que ello significa en un tema estratégico como el de seguridad alimentaria.

En el segundo capítulo se procede a una revisión histórica de las políticas alimentarias que desde distintas perspectivas se han implementado en México, hasta llegar a la estructura actual de sus intervenciones, donde el PESA tiene un papel preponderante y, por primera vez de manera formal, se asume el tema de seguridad alimentaria.

En el tercer capítulo y bajo un enfoque deductivo para exponer las principales condicionantes del PESA, desde su diseño hasta su implementación, se abordan distintos niveles del contexto, desde la escala internacional, pasando por la nacional y del estado de Chiapas, hasta llegar a la local, en la región Selva en este estado.

En el capítulo cuatro se expone la evaluación de diseño del PESA y se analizan sus instrumentos metodológicos, con el fin de examinar su potencial para atender un problema clave para la sociedad mexicana como para responder a los objetivos para el cual fue diseñado. Por último, se presenta un capítulo de conclusiones.