

**“ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA  
- PUEBLA COMPARTE -  
PARA COMBATIR LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA  
EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA.”  
(2016- 2017)**

**TESINA  
QUE PARA OBTENER EL GRADO  
DE MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA  
JOSÉ DE LA ROSA LÓPEZ**

**DIRECTORA: DRA. GLORIA LUZ ALEJANDRE RAMÍREZ**

Ciudad de México

Mayo de 2018



## **Agradecimientos:**

A Dios.

A mi Madre por haber sido mi dulce inspiración y a mi Padre por enseñarme que se logra alcanzar los sueños con empeño y perseverancia.

A Mishel por ser mi cómplice en este desafío.

Al alcalde de Puebla, Luis Banck Serrato por el apoyo para la elaboración de este documento y ser un impulsor comprometido de las causas sociales del estado de Puebla y ferviente convencido de la innovación en las políticas públicas.

A mi directora de la tesina Dra. Gloria Luz Alejandre Ramírez y sinodales de la maestría a quienes debo su profesional acompañamiento y enseñanza puntual en las estructuras y métodos de las tareas públicas en el país:

Mtro. Antonio Inoue Cervantes

Mtro. Filigonio Humberto Polo Martínez

Mtro. Aldo Muñoz Ortiz

# ÍNDICE

<b>Prólogo.....</b>	<b>1</b>
<b>1. Introducción.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Teoría del Estado .....</b>	<b>14</b>
2.1 Los fines del Estado .....	15
2.2 Gobierno.....	22
2.3 La administración pública .....	25
2.4 Políticas públicas .....	30
2.4.1 El ciclo de la política pública .....	35
2.4.2 Políticas públicas locales .....	38
2.5 Gobernanza y gestión pública .....	42
2.5.1 Gobernanza multinivel como fortaleza de los gobiernos locales en el escenario de la cooperación descentralizada .....	49
<b>3. Seguridad alimentaria en México.....</b>	<b>51</b>
3.1 Desarrollo humano .....	53
3.2 Medición de la pobreza en México .....	55
3.3 Esfuerzos realizados para combatir la carencia de acceso a la alimentación en los últimos 35 años .....	65
3.4 Cruzada Nacional contra el Hambre, objetivos, evaluación y resultados ....	71
3.5 Fallas del mercado. ....	79
3.6 Pérdida y desperdicio de alimentos .....	84
<b>4. Puebla Comparte, análisis de una política pública local urbana .....</b>	<b>93</b>
4.1 Definición del problema .....	94
4.2 Diseño de la política pública .....	100
4.2.1 Focalización y georreferenciación.....	106
4.3 Implementación .....	113
4.3.1 Optimización de los recursos.....	118
4.3.2 Cohesión social a través de la donación de alimentos .....	120
4.4 Resultados.....	122

<b>5. Conclusiones.....</b>	<b>123</b>
<b>6. Fuentes de investigación.....</b>	<b>128</b>
6.1 Libros.....	128
6.2 Artículos especializados .....	133
<b>7. Listado de gráficas, tablas, esquemas, mapas y anexos .....</b>	<b>136</b>
7.1 Gráficas .....	136
7.2 Tablas .....	137
7.3 Esquemas.....	138
7.4 Mapas .....	139
7.5 Anexos.....	140

*“En el mundo tenemos suficiente comida para acabar con el hambre. Si trabajamos con las asociaciones humanitarias y nos ponemos de acuerdo en no desperdiciar comida, haciéndole llegar comida a quien lo necesita, habremos contribuido a resolver la tragedia del hambre en el mundo”.*  
**Papa Francisco I, Jefe del Estado Vaticano.**

## Prólogo

En el mundo el hambre mata a más personas que el sida, la tuberculosis o la malaria.<sup>1</sup>

En México durante el año 2015, fallecieron por hambre y desnutrición 8 mil 500 personas, lo cual equivale a que 23 mexicanos mueran todos los días por falta de alimento, casi uno por hora.<sup>2</sup>

En el estado de Puebla 510 personas murieron por hambre y desnutrición en 2015, eso significa que cada 2 días mueren 3 poblanos por falta de alimento.<sup>3</sup>

Además, la Secretaría de Salud Federal reportó 86 personas que fallecieron por desnutrición severa (hambre) en 2015 en el municipio de Puebla.<sup>4</sup>

Esta situación es absolutamente inaceptable, ya que toda persona debe tener acceso a satisfacer su derecho más elemental: la alimentación.

Durante los últimos años, la ciudad de Puebla ha registrado un crecimiento poblacional importante, originando desarrollo económico, pero también desequilibrio en diversos ámbitos sociales, propiciando demanda creciente de servicios, inseguridad y acentuación de los cinturones de pobreza.

En el Municipio de Puebla con base en datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), hay más de 300 mil personas con carencia de acceso a la alimentación, ante esta situación el Gobierno Municipal,

---

<sup>1</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). [http://www.agroalimentando.com/nota.php?id\\_notas=892](http://www.agroalimentando.com/nota.php?id_notas=892) (Consultado el 12 de noviembre de 2017).

<sup>2</sup> Secretaría de Salud Federal. *Sistema Único de Información para la Vigilancia Epidemiológica*. [http://www.epidemiologia.salud.gob.mx/dgae/infoepid/intd\\_informacion.html](http://www.epidemiologia.salud.gob.mx/dgae/infoepid/intd_informacion.html) (Consultado el 10 de octubre de 2017).

<sup>3</sup> *Ibíd.*

<sup>4</sup> *Ibíd.*

diseñó e implementó una estrategia logística y financiera denominada Puebla Comparte, que busca atender a 100 mil personas con carencia por acceso a la alimentación en solo 1 año.

En el diseño de la estrategia se identificó una alternativa poco explorada, consistente en la recuperación de los alimentos que pierden su vigencia para la comercialización, pero que se encuentran en buen estado para el consumo humano. De acuerdo con el Grupo Técnico de Pérdidas y Mermas de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, **el 37 % de los alimentos que se producen en México se desperdician**. Dicho porcentaje equivale a 10 millones 431 mil toneladas de alimentos al año.<sup>5</sup>

Derivado de dicho análisis, se advierte que el problema no es de falta de alimento sino un asunto de recuperación, logística y distribución. También se encontró que había diversos actores trabajando en pro del combate al hambre en el municipio de Puebla. Entre ellos, el Banco de Alimentos (BAMX), la Iglesia, los empresarios y las universidades, haciendo cada uno esfuerzos importantes pero aislados, consecuentemente con alcances limitados.

El Gobierno Municipal impulsó una interacción con estos actores, creando un modelo que permitiera una adecuada coordinación de los esfuerzos emprendidos, definiendo con claridad los roles de actuación de cada uno de ellos, partiendo de su vocación natural para maximizar los resultados en la atención del problema.

Y fue así, como el ayuntamiento decidió tomar esta ruta mediante los acuerdos correspondientes al interior del Municipio y con las instituciones seleccionadas, cuidando satisfacer los requerimientos normativos, legales, técnicos y financieros necesarios para implementar la estrategia en pro de la población con carencia en la alimentación.

---

<sup>5</sup> Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). *Desperdicio de alimentos en México (Infografía)*. Disponible en: [http://www.sedesol.gob.mx/boletinesSinHambre/Informativo\\_02/infografia.html](http://www.sedesol.gob.mx/boletinesSinHambre/Informativo_02/infografia.html) (Consultado el 1 de febrero de 2017). Para mayor referencia consultar el anexo 1 de este documento.

Este propósito se encuentra definido en el Plan Municipal de Desarrollo 2014-2018, en el Eje 1 denominado Bienestar social y servicios públicos, en el Programa 3 que señala como objetivo el establecer sistemas de asistencia y protección a personas susceptibles o en situación de vulnerabilidad, y como línea de acción el celebrar alianzas de colaboración con instituciones y organizaciones locales, nacionales e internacionales para garantizar el desarrollo integral de la familia, asimismo, el Programa 4 establece como objetivo, mejorar los indicadores de los diferentes tipos de pobreza y marginación, teniendo como Línea de Acción impulsar programas de alimentación y nutrición en zonas marginadas que disminuyan la pobreza alimentaria en el municipio.

A la par de las acciones legales, el Gobierno Municipal definía el proceso técnico-financiero por el cual podrían rescatarse alimentos sanos, variados y suficientes para 100 mil personas, bajo la premisa de ser viable, económica, integral, sustentable y sostenible en el tiempo.

Dentro del grupo de instituciones participantes, el actor con mayor experiencia y solvencia moral en el rescate, acopio y distribución de alimentos es el BAMX, por lo que se le dio la responsabilidad de conducir la parte operativa. Para lograrlo necesitaba crecer, ya que inicialmente su capacidad de atención se encontraba al máximo, que era de 60 mil personas. En ese sentido, se definió un modelo de escalamiento para ampliar su capacidad de recolección, almacenamiento y distribución a 160 mil personas.

Para tal fin, el Gobierno Municipal destinó, a través del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (SMDIF), recursos propios por 23 millones de pesos, para la adquisición de infraestructura, materiales, suministros y compra de alimentos de donación escasa. Dicha inversión bajo la modalidad de donación única y condicionada, vigilada por la Contraloría Municipal y aprobada por el Patronato del Sistema Municipal DIF.

El Gobierno Municipal ha identificado que por medio de la gobernanza es mucho más viable generar beneficios para las personas, impulsando proyectos en los que se involucre la sociedad, incidiendo de manera significativa en el bienestar de las mismas y maximizando el aprovechamiento de los recursos financieros.

Este esquema de participación está estructurado a fin de que el apoyo llegue a las personas que más lo necesitan, pero también llegue de manera directa, sin intermediarios ni fines político-partidistas, buscando que los únicos beneficiarios sean aquellos con carencia por acceso a la alimentación.

La estrategia incorpora la experiencia de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), donde uno de los principales problemas que originaron su alcance limitado fue la cantidad de elementos burocráticos que la componían, así como la baja coordinación entre sus actores y programas.

Puebla Comparte cuenta con mecanismos de supervisión y evaluación del uso y destino de los recursos donados por el SMDIF, a través de la Contraloría Municipal. También cumple con las características aplicables de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) para la satisfacción, realización y cumplimiento de los derechos sociales y por ende el constitucional derecho a la alimentación.

Finalmente, cabe destacar que el Modelo cumple estrictamente con los criterios de focalización de beneficiarios del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), aprovechando la información pública disponible de la Secretaría de Desarrollo Social y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

## 1. Introducción.

El presente trabajo tiene como objetivo general, analizar la política pública municipal urbana “Puebla Comparte”, la cual es una estrategia del gobierno municipal que tiene como fin combatir la carencia por acceso a la alimentación, con un alto impacto mediante el enfoque de ser viable, económica, integral, sustentable y sostenible en el tiempo. Bajo esta premisa, es conveniente presentar en este apartado un panorama general del tema de la pobreza, la carencia en acceso a la alimentación así como una semblanza de la estrategia.

México es un país grande en todos los sentidos; por su riqueza natural de gran diversidad en especies de flora y fauna, tiene 9 de los 11 ecosistemas existentes que lo posicionan en el quinto lugar con mayor biodiversidad en el mundo. Además, es un país rico en yacimientos de petróleo y minerales.

Cuenta con un territorio amplio, por su extensión se ubica en el lugar 14 a nivel mundial y el 6° en América,<sup>6</sup> el cual dispone de áreas continentales y marítimas importantes.

Esto constituye un privilegio y una oportunidad de desarrollo que debería hacer de nuestro país una potencia mundial. Actualmente México es líder en Centroamérica y debería tener una posición privilegiada en toda América y el mundo.

Sin embargo, 53.4 millones de mexicanos se encuentran en situación de pobreza,<sup>7</sup> esto significa que 4 de cada 10 mexicanos la padecen. Del total de personas en esta situación, 9.4 millones se encuentran en pobreza extrema. La pobreza es siempre un estado de angustia en que las familias sufren todos los días; no alcanza la comida, no alcanza el gasto, no alcanza el esfuerzo para resolver las necesidades más básicas.

---

<sup>6</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/extension/default.aspx?tema=T> (Consultado el 15 de octubre de 2017).

<sup>7</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). *Anexo estadístico de pobreza en México 2016*. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/paginas/principal.aspx> (Consultado el 12 de septiembre de 2017).

## Mapa 1 Riqueza de México.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con datos actualizados al 2015.

De las *seis carencias*<sup>8</sup> que mide el CONEVAL para determinar a la población en situación de pobreza; en México 28 millones de personas tienen carencia en acceso a la alimentación, siendo ésta el elemento más esencial para la supervivencia y el desarrollo del ser humano.

De estas seis carencias, la referente a la alimentación es la de mayor porcentaje, no obstante de la existencia de programas gubernamentales, subsidios y transferencias destinados para resolverla; el problema del hambre en el país no ha

<sup>8</sup> La metodología para la medición de la pobreza del CONEVAL permite profundizar en el estudio de la misma y además de medir los ingresos se analizan las carencias sociales: Rezago educativo; Acceso a los servicios de salud; Acceso a la seguridad social; Calidad y espacios en la vivienda; Acceso a los servicios básicos de la vivienda y Acceso a la alimentación. CONEVAL. *La medición multidimensional de la pobreza en México. La evaluación y la medición hacen un mejor gobierno.* Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/FOLLETO\\_MEDICION\\_MULTIDIMENSIONAL.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/FOLLETO_MEDICION_MULTIDIMENSIONAL.pdf) (Consultado el 13 de marzo de 2018).

cesado, al contrario ha aumentado y lo que tradicionalmente se asociaba a zonas rurales, en la actualidad se ha profundizado en las zonas urbanas.

En este contexto, el porcentaje del desperdicio de alimentos en México es mayor que el de las personas con carencia en acceso a la alimentación, ¿cómo es posible esta situación?

Partiendo de la concepción de que “una política pública puede ser definida como una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como un problema público”.<sup>9</sup> Es necesario identificar una lógica de acción que discuta la práctica de las mismas, que atribuya responsabilidades a los actores implicados en los diferentes escenarios, para entender que el contenido y las características de la acción pública son el resultado de las interacciones entre las autoridades político-administrativas y los grupos sociales que padecen los efectos de un determinado problema colectivo.

Joan Subirats en su análisis y gestión de políticas públicas, plantea 4 etapas en el ciclo de una política pública: la definición del problema, el diseño de la política pública, la implementación de los planes de acción y la evaluación de los efectos de la política pública. A partir de estos elementos se desarrolla el análisis en el tema de la atención a la alimentación a nivel nacional que ha existido y políticas encaminadas a atenderla.

En 2013 surgió una iniciativa federal de grandes aspiraciones denominada Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNcH), cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado además de organismos e instituciones internacionales, orientada a las personas que viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema y que presentan carencia por acceso a la alimentación.

---

<sup>9</sup> Alejandro, Gloria Luz. *Administración Pública Mexicana: Los avatares teóricos de la disciplina en el siglo XXI*. En Martínez, Luis Miguel. *Antología sobre teoría de la administración pública*. (México: INAP, 2017).

Sin embargo los resultados no fueron los esperados, el CONEVAL plantea en el Balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2016 que “la planeación de los programas responden a sus propios objetivos y metas y, aunque el conjunto de planes definitivamente termina por generar acciones que inciden en el logro de los objetivos de la Cruzada, ante la inexistencia de una planeación integral, se está desaprovechando la oportunidad de hacer un uso estratégico de cada programa”.<sup>10</sup>

Aunado a lo anterior, el CONEVAL manifiesta que existe un gran número de programas sociales que de forma individual cumplen con sus objetivos y atienden a sus beneficiarios, pero que en una perspectiva de integralidad respecto al objetivo más amplio (el desarrollo social) se contraponen con otros programas, no se complementan o dejan vacíos, inclusive compitiendo entre sí.<sup>11</sup> En síntesis, la Cruzada no ha cumplido satisfactoriamente el ciclo de las políticas públicas, ya que con base en la última evaluación no cumplió el fin para el que fue creada.

El problema de la carencia por acceso a la alimentación aumenta cada vez más y es el primer factor de generación de desigualdad y exclusión. Teniendo claro que las acciones locales impactan en las globales, el gobierno del municipio de Puebla realizó la iniciativa de conjuntar los diferentes actores de la sociedad bajo la visión de que la carencia en acceso a la alimentación causa pobreza y es potencial factor de inseguridad y subdesarrollo; si no se atiende de manera oportuna la necesidad alimentaria de las personas y por ende la pobreza, las puede orillar a descomponer la cohesión social existente.

La carencia por acceso a la alimentación en el municipio de Puebla es de 21.8% y equivale a 337 mil 929 personas.<sup>12</sup> En contraste, de acuerdo con la Secretaría de

---

<sup>10</sup> CONEVAL. *Balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2016*. 2016. Disponible en: [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Balance\\_Cruzada\\_2013\\_2016.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Balance_Cruzada_2013_2016.pdf) (Consultado el 15 de octubre de 2017).

<sup>11</sup> CONEVAL. *Informe de Evaluación de La Política de Desarrollo Social 2016*. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2016.aspx> (Consultado el 15 de octubre de 2017).

<sup>12</sup> CONEVAL. *Anexo estadístico de pobreza a nivel municipio 2010*. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE\\_pobreza\\_municipal.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_municipal.aspx) (Consultado el 8 de enero de 2018)

Desarrollo Social Federal (SEDESOL) el 37% de los alimentos se desperdician en el país.<sup>13</sup>

El municipio de Puebla es el quinto más grande del país<sup>14</sup> y en la Zona Metropolitana Puebla–Tlaxcala habitan 2 millones 728 mil 790 personas.<sup>15</sup> Esto genera una alta complejidad y problemática social. Por un lado se encuentran zonas con una alta plusvalía y desarrollo económico y por el otro una creciente desigualdad económica, representada por los cinturones de pobreza, característica homogénea en las zonas urbanas.

El Gobierno Municipal pronosticó que, si no se hacían compensaciones de ingresos y se realizaban acciones que permitieran la cohesión social, como la generación de oportunidades para todas las personas, había el riesgo de aumentar las tasas de la violencia y la delincuencia. De acuerdo con esto, era primordial generar un modelo que permitiera atender a la mayor cantidad de personas con necesidad alimentaria bajo un esquema de inversión óptima.

Con el objetivo de innovar en el diseño y ejecución de políticas públicas sobre la atención del problema del hambre y teniendo clara la experiencia de los bajos resultados de la CNCH, el Gobierno Municipal de Puebla generó e implementó la política pública local urbana Puebla Comparte, la cual se sustenta a través de la coordinación del ayuntamiento en alianza con diferentes actores de la sociedad para el rescate de alimentos y su entrega a personas en situación de pobreza.

En este sentido se identificaron las potencialidades de participación de cada uno de los sectores de la sociedad municipal que ya estaban trabajando en pro del combate contra el hambre pero de manera aislada. Por otra parte, se requería un actor que

---

<sup>13</sup> SEDESOL. *Desperdicio de alimentos en México (Infografía)*. Disponible en: [http://www.sedesol.gob.mx/boletinesSinHambre/Informativo\\_02/infografia.html](http://www.sedesol.gob.mx/boletinesSinHambre/Informativo_02/infografia.html) (Consultado el 1 de febrero de 2017).

<sup>14</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Municipios de México*. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx>, (Consultado el 15 de octubre de 2017).

<sup>15</sup> Consejo Nacional de Población. *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010 - Anexo Estadístico Y Bibliografía*. Disponible en: [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion\\_de\\_las\\_zonas\\_metropolitanas\\_de\\_Mexico\\_2\\_010\\_-\\_Anexo\\_Estadistico\\_y\\_bibliografia](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion_de_las_zonas_metropolitanas_de_Mexico_2_010_-_Anexo_Estadistico_y_bibliografia) (Consultado el 15 de octubre de 2017).

conjuntara y organizara los esfuerzos que de facto ya se estaban realizando en el municipio para atender a personas con carencia por acceso a la alimentación, pero que al hacerlo de forma aislada se perdían esfuerzos y recursos. En este sentido es importante señalar que el Gobierno Municipal coordinó los esfuerzos y capacidad participativa de los demás actores.

Después de un análisis del sistema de producción, distribución y consumo de alimentos en Puebla, así como de la población con carencia por acceso a la alimentación, el ayuntamiento determinó que era posible incrementar, a través de un modelo de economías de escala, la capacidad de proporcionar alimentos por medio del BAMX e incrementar la atención de 60 mil a 160 mil personas en un año.

La implementación de la estrategia Puebla Comparte deriva de una falla en los objetivos de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNcH) y ha demostrado alternativas para contribuir a la atención de un aspecto básico de garantizar el derecho a la alimentación, contemplado en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En éste sentido, es importante destacar que el impacto que tenga la estrategia a nivel municipal, por la cantidad de personas a las que atiende también apoyará de manera sustancial las acciones del gobierno federal en pro del combate contra el hambre. Es decir, la presente estrategia no se contrapone ni se duplica con las acciones que el gobierno federal está realizando en el municipio de Puebla y la entidad.

En cambio, el impacto positivo del municipio Puebla apoyará a disminuir la carencia alimentaria en México y se reflejará en los indicadores nacionales; por ejemplo, en los resultados de pobreza 2016 del CONEVAL a nivel estatal, Puebla como entidad aportó 429 mil 456 personas que salieron de la pobreza extrema de los 2 millones 66 mil 722 de todo el país, es decir contribuyó con el 20.8% del total nacional. Esto mismo sucederá con el municipio ya que es el segundo a nivel nacional con más carencia por acceso a la alimentación, solo después de Ecatepec de Morelos ubicado en el estado de México.

El objetivo general de esta tesina, es analizar la política pública local urbana “Puebla Comparte”, a través de la revisión de los resultados de su implementación para identificar si ¿es una alternativa que incida en la disminución de la carencia alimentaria en zonas urbanas?

Por su parte, la hipótesis de este trabajo es que el modelo de la Estrategia Puebla Comparte de recuperación y aprovechamiento de los alimentos en los diferentes momentos de la cadena de suministro, incide en la disminución sustancial de la inseguridad alimentaria urbana.

Los objetivos específicos de este documento son:

1) Analizar esquemas de participación ciudadana con el gobierno para la solución de problemas públicos; 2) conocer el marco conceptual bajo el cual se desarrolla la Estrategia Puebla Comparte; 3) describir los componentes de la Estrategia Puebla Comparte; 4) enmarcar a la Estrategia Puebla Comparte dentro del ciclo de las políticas públicas; y 5) verificar la utilización de información pública estadística, geográfica y documental oficial, disponible para el desarrollo de proyectos y estrategias locales.

Para el desarrollo de este trabajo de tesina, se emplearon los siguientes capítulos; Teoría del Estado, que aborda una aproximación conceptual, identificando la importancia del Estado, la Administración Pública y su relación para generar políticas públicas que busquen el bien común. Concluye en el apartado de gobernanza y gestión pública, en el que se analiza el cómo gobernar a la sociedad, mediante el planteamiento de roles, formas organizativas, procedimientos e instrumentos de gestión pública, las cuales permiten optimizar la implementación de soluciones a problemas sociales concretos.

El capítulo denominado Seguridad alimentaria en México, describe elementos centrales del informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2016, con la finalidad de dar a conocer la importancia de garantizar los

derechos ciudadanos, la reducción de la pobreza y el logro de la inclusión social. Asimismo y de gran relevancia para la investigación se exponen los parámetros de medición de la pobreza enmarcados por la LGDS.

Continúa con los esfuerzos realizados para combatir la carencia en los últimos 35 años, dando como panorama la recuperación de la seguridad alimentaria, plasmada como derecho fundamental en la Constitución. Además, se aborda la CNCh objetivos, evaluación y resultados, donde se manifiesta su impacto. Cierra con un examen sobre la seguridad alimentaria, las pérdidas y el desperdicio de alimentos, donde de acuerdo a datos estimados oficiales en México se pierde más de una tercera parte del alimento producido.

El capítulo Puebla Comparte, análisis de una política pública local urbana es el núcleo del presente estudio, donde se aborda la descripción metodológica de la generación e implementación de la estrategia para reducir la carencia por acceso a la alimentación en el Municipio de Puebla (Puebla Comparte), el capítulo inicia con un diagnóstico sobre las causas y consecuencias del hambre; posteriormente se analiza cómo surge la estrategia y los actores que la componen; se puntualiza el modelo operativo, es decir, la logística del rescate de alimentos y su distribución; y, por último, se presentan los resultados a 5 meses de su implementación.

Derivado del análisis, este trabajo busca dejar asentado un modelo descriptivo que permita incidir en el combate a la carencia alimentaria en otros municipios y estados del país. Si bien no existe un recetario para atender los problemas sociales, dado que cada población tiene particularidades culturales, políticas y económicas, el contar con ideas definidas de cómo abordar el problema facilita la elaboración de estrategias o alternativas con mayores probabilidades de éxito.

El problema del alto porcentaje del desperdicio de alimentos está originado por una falla del mercado y de logística en la cadena de suministro. No hay escasez de alimentos sino que hay mala distribución de los mismos.

Por tal motivo, es importante que los generadores de políticas públicas conozcan estrategias para incidir en la urgente necesidad de resolver el problema que representa la pobreza en su nivel más lacerante: que una persona pierda oportunidades de desarrollo y hasta la vida por no tener que comer.

## 2. Teoría del Estado

El presente capítulo tiene como finalidad generar una aproximación conceptual sobre el Estado, el Gobierno y la relación que existe entre ellos con la Administración Pública y las Políticas Públicas que ésta genera, así como la cogestión de los sectores público, privado y social en su interacción mediante la Gobernanza, generando participación colectiva para dar solución apropiada a los requerimientos sociales.

El análisis descriptivo sobre la importancia e interacción de dichos conceptos, permitirá tener una perspectiva general sobre las variables que intervienen en el desarrollo de la democracia, proponiendo distintas alternativas de respuesta para reducir la brecha de desigualdad y las demandas sociales generadas dentro del contexto político-administrativo y de actuación del sistema político.

En el primer apartado concerniente al Estado y sus fines, haremos un recorrido detallado para explicar su origen y evolución, haciendo breves escalas en las distintas concepciones de autores y pensadores como: Marx, Maquiavelo, Jellinek, Hobbes, Locke, Rousseau, Aristóteles, Platón, Montesquieu, entre otros, quienes exponen de manera precisa sobre el Estado y la responsabilidad que éste tiene con la sociedad como garante de bienestar, paz social, estabilidad y desarrollo.

Seguido de esto, en el apartado de Gobierno, se analizará el papel que éste ejerce en la sociedad para cumplir los fines del Estado, creando órdenes jurídicos y ejecutores para mantener el Estado de Derecho, entendiendo a este último como aquel que busca la estabilidad gubernamental, satisfaciendo las necesidades básicas de la población y dando solución a los problemas sociales.

Serán relevantes los apartados de Administración Pública, Políticas Públicas y Gobernanza, en cuyo desarrollo encontraremos perspectivas de autores como: Luis F. Aguilar, Omar Guerrero, José Castelazo, Enrique Cabrero, Ricardo Uvalle, Gloria Luz Alejandre, Joan Subirats, Miguel Martínez entre otros, reflexionando sobre la vinculación y el papel que desempeñan dichos conceptos en torno a intereses y problemas colectivos, con los cuales concluirá éste primer capítulo conceptual.

## 2.1 Los fines del Estado

El Estado no ha sido el mismo desde su origen, se encuentra en constante evolución, desde sus formas organizativas simples hasta dimensiones más complejas, es decir, hasta llegar al Estado–Nación que actualmente conforma nuestra sociedad.

Existen distintas concepciones de Estado, desde su magnificación hegeliana, al referir que todo lo que el hombre es, se lo debe al Estado, hasta la consideración de Marx que afirma ser un instrumento de dominio de una clase sobre otras; sin embargo, también se le puede entender como el territorio, que cuenta con organización jurídica para gobernar a la sociedad integrante del mismo, en pro de la convivencia, la armonía, la paz social y el bien común.

La palabra Estado, etimológicamente nace de la voz latina status, la cual toma un sentido de unidad política moderna con Nicolás Maquiavelo. A este pensador se le atribuye la introducción del “Estado”, en su obra *El Príncipe*, en el cual estableció que: “Los estados y soberanías que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados”.<sup>16</sup> En esta obra, examinó las causas de la grandeza y decadencia de los Estados, y en atención a ellas, propuso una serie de medidas a seguir por los gobernantes para la adquisición, conservación y fomento de su poder.

Desde la perspectiva de Maquiavelo, también se puede asociar al Estado con el poder político, es decir, con el cual el Estado se asume como el órgano superior e independiente y uno de los componentes fundamentales de la comunidad política, sobre el que no existe autoridad superior.

Por otra parte, Jellinek estima que el Estado es una unidad de asociación, constituida por hombres que viven en un territorio. Pero para él, esa unidad no es real, sino que es un producto de una síntesis mental. Muchos critican la postura cognoscitiva de este autor, como Porrúa Pérez, quien al contrario, opina que el

---

<sup>16</sup> Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. Ed. Leyenda, Edición. 2015. Cap. I.

Estado no es un símbolo, sino un ente que existe en la realidad y que podemos conocer en todos sus aspectos, auxiliados por nuestra razón y por el método intuitivo. El Estado es un ente de la realidad y de la cultura.<sup>17</sup>

Desde la perspectiva Hobbesiana, se identifican con claridad dos etapas sobre la concepción del Estado: el Estado de Naturaleza y el Estado Civil. Bajo la primera noción para Hobbes, la igualdad inherente a la naturaleza humana es causante de discordia, pues esta igualdad entraña desconfianza y egoísmo entre los hombres, generando el Estado de Guerra, el cual lo manifiesta de la siguiente manera; “si dos hombres desean la misma cosa y en modo alguno pueden disfrutarla, ambos se vuelven enemigos (...) tratando de aniquilarse y sojuzgarse uno a otro”.<sup>18</sup>

Es así que, con Hobbes, el hombre no es sociable por naturaleza como creía Aristóteles, debido a que la igualdad en las posibilidades de acceder al objeto deseado, hace a los hombres estar en permanente guerra, por lo que es necesaria la creación de leyes y de un pacto, político mediante el cual se pueda convivir socialmente y no seguir en Estado de Zozobra.

Tal Estado denominado prepolítico o de zozobra, es lo que Hobbes concibe como “Estado de Naturaleza”.<sup>19</sup> En otro momento, bajo la premisa del Estado Civil, se emplea como un Estado creado y sostenido por el derecho. Mediante esta perspectiva, Hobbes elaboró una teoría del poder político y del Estado expresado en la figura del soberano. Su teoría propuso en un primer momento, perfilar al Estado como garantía legal del pacto social, pues éste tiene el deber moral y la obligación social de hacer respetar el contrato ante cualquier brote de anarquía y en segundo momento, revestir jurídicamente a la sociedad civil para que se le respeten

---

<sup>17</sup> Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. Ed. Porrúa, México, 32º Ed, 1999, p. 145, 153.

<sup>18</sup> Cardona Restrepo, Porfirio. *Poder político, contrato y sociedad civil: de Hobbes a Locke*. Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Vol. 38, no. 108 /p.123 – 154. Enero-Junio de 2008 Medellín – Colombia. p.129. Disponible en: <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/605> (Consultado el 3 de octubre de 2017).

<sup>19</sup> *Ibíd.*, p.129.

sus derechos fundamentales, pactados inicialmente bajo la figura del contrato social.<sup>20</sup>

Para concluir el pensamiento de Hobbes, en el Estado de naturaleza vemos que el hombre no es sociable, de ahí que la asociación política sea una alternativa voluntaria y racional que impulsa a la superación de la guerra. Por lo tanto, el desarrollo humano, en este sentido, sería posible bajo el fundamento del contrato social para así tener una convivencia en una sociedad civilizada.

Si los hombres desean abandonar el estado de guerra en que se encuentran sumidos para alcanzar una condición de paz, deben renunciar a su derecho de naturaleza y, por lo tanto, transferir a un tercero el derecho que tienen de gobernarse a sí mismos;<sup>21</sup> este pacto se constituye en la fuente de la justicia.

Desde esta perspectiva, las teorías contractualistas se distinguen de otras teorías sociales y políticas por dos motivos especiales y concluyentes. En primer lugar, de aquellas que cuestionan la vida en sociedad y la necesidad del poder político. En segundo lugar, de aquellas que conforman su principio de legitimidad al margen de las ideas de pacto, consentimiento o acuerdo. Por lo tanto, se trata de una forma de legitimar principios de justicia política, interesada en la transformación de las relaciones socio-políticas.

Los autores contractualistas a su vez, coinciden en la tesis de que el contrato social no sirve para construir cualquier marco político y jurídico, más bien como el respeto de los derechos naturales, pues el contrato, tomado como origen de la sociedad civil y política, era el único medio que podía permitir la defensa de la existencia de unos derechos naturales previos, siendo un punto esencial en la conversión de los derechos naturales en derechos dentro del Estado, es decir, derechos cívicos y

---

<sup>20</sup> *Ibíd.*, p.127.

<sup>21</sup> Ramírez Echeverri, Juan. *Thomas Hobbes y el Estado absoluto: del Estado de razón al Estado de terror*. Ed. Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. 2010. p. 40. Disponible en: <http://www.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/55e0d52c-27ba-4e16-95d2-2aa13d932777/Hobbes+del+Estado+de+razon+al+Estado+de+terror.pdf?MOD=AJPERES>

políticos que el ordenamiento jurídico estatal no puede dejar de respetar y garantizar, pues de ello depende su legitimidad y el deber de obediencia por parte de los ciudadanos a él sometidos.

Para Jean Jacques Rousseau, en su obra más importante y conocida de su doctrina política *El Contrato Social* de 1762, plasma que el hombre vivía en una edad primitiva de total libertad, en un plano de igualdad con los demás, obviamente, la necesidad de subsistir hizo que el hombre empezara a desarrollarse, naciendo con ello el enfrentamiento y la desigualdad entre los hombres y dando fin al estado primitivo.

Sin embargo, para recuperar la libertad optaron por someterse a un gobernante dando vida al Estado, donde los hombres ceden sus derechos a la comunidad, quien fuera depositaria de la soberanía, entendida por Rousseau como: “el poder que le da el pacto social al cuerpo político sobre todos los suyos, dirigido a la voluntad general”.<sup>22</sup>

Desde la perspectiva de Aristóteles, el Estado no es un ente sustancial, no existe por sí mismo, sino que es un ente accidental. En un complejo de relaciones entre sujetos en búsqueda del bien común, que para Gustavo Radbruch, citado por Ernesto Gutiérrez y González, el bien común, es el bien de todos o de un gran número de individuos que está representado por el Estado.<sup>23</sup> Sin embargo, para vivir bien se requiere de la voluntad colectiva, es decir, de la concordancia y de intereses sociales en torno al interés común.

Los fines del Estado constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que reconocen al Estado para su justificación y que se consagran en su legislación. Andrés Serra Rojas, menciona que “las funciones del Estado son

---

<sup>22</sup> Rousseau Jean, Jaques. *El Contrato Social*. Ed. Distribuciones Mateos, Colección Clásicos de Siempre. Madrid, 1993, p. 72. Disponible en: <http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/Colecciones/ObrasClasicas/docs/ContratoSocial.pdf> (Consultado el 3 de octubre de 2017).

<sup>23</sup> Gutiérrez y González, Ernesto. *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*. Ed. Porrúa, México, 1993, p.18.

los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado”.<sup>24</sup>

Montesquieu, parte de la hipótesis certera de que todo hombre que tiene poder tiende a abusar de él, concibiendo su famosa teoría de la separación de los poderes como garantía de la libertad. ¿Cómo se realizará la distribución de funciones?, es algo que ha sido solucionado de diferente manera en la Constitución de cada país; pero en general, la mayoría ha introducido el principio de la separación de los 6 poderes, tratando de seguir en lo más importante la triple premisa a que dio lugar la teoría de Montesquieu: *Que el que hace las leyes no sea el encargado de aplicarlas ni ejecutarlas; que el que las ejecute no pueda hacerlas ni juzgar de su aplicación; que el que juzgue no las haga ni las ejecute.*<sup>25</sup>

También los fines del Estado se presentan a través del gobierno, al cual se le puede considerar, en sentido amplio, como el conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado actúa a través de un ordenamiento jurídico, en cumplimiento de sus fines. Es así, que desde la antigüedad, el problema de la relación entre el derecho y el poder fue planteado en la pregunta ¿Es mejor el gobierno de las leyes o el gobierno de los hombres? Por su parte, Platón se inclina por el gobierno de las leyes, Aristóteles plantea que lo mejor es ser gobernado por el mejor hombre o las mejores leyes, pero a favor de las leyes argumenta que éstas no tienen pasiones humanas.

De lo anterior, los fines del Estado hacia la sociedad, consideran la tarea de proteger los derechos fundamentales de todo individuo; alimentación, vida, libertad y propiedad privada. Asimismo, de las tareas que ésta institución debe cumplir, surge una diversidad de teorías entre las cuales algunas plantean como necesaria y obligatoria la intervención estatal en todo ámbito de la vida de los ciudadanos; recreación, salud, educación, vivienda, transporte, infraestructura, economía, seguridad, justicia, etc. y dicha presencia se justifica basándose en la premisa de

---

<sup>24</sup> Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo, Primer Curso*. Ed. Porrúa, México, 28º ed, 2000, p. 39.

<sup>25</sup> Alberto Gordillo, Agustín. *Tratado de derecho administrativo – Tomo 2*. 7ª edición y 1ª edición Mexicana, México, D.F., UNAM (IIJ), Editorial Porrúa y F.D.A., 2004. p. 253.

evitar desigualdades sociales, ya que para aquellos que mantienen esta teoría, de no existir el Estado los más fuertes siempre abusarían de los más débiles.

Por su parte, la intervención del Estado dentro de la economía ayuda a corregir las fallas del mercado, y mantiene una relación costo-eficacia de las instituciones del sector público, de sus programas y de sus actividades de regulación.

Definitivamente debe existir complementariedad entre el Estado y el mercado, tal y como lo sugiere Stiglitz, “la intervención del Estado en la economía debe asumir un papel importante, si bien limitado, no sólo para corregir las carencias y limitaciones del mercado, sino también para tender hacia un grado más alto de justicia social”.<sup>26</sup> Por lo tanto, el Estado debe participar activamente en el mantenimiento del pleno empleo y en la reducción de los peores aspectos de la pobreza.<sup>27</sup>

En seguimiento al pensamiento de Stiglitz, Bernardo Kliksberg hace mención sobre el rediseño del Estado para alcanzar sus fines, pues ante el panorama de la pobreza, es necesario que el Estado junto con organizaciones no gubernamentales, enfrenten la problemática, ya que de continuar el deterioro social, aumenta la inestabilidad política y se anulan las condiciones del crecimiento económico.

Bajo esta idea, Kliksberg asevera que es fundamental que el Estado abra espacios a la participación ciudadana y se de a la tarea de crear instituciones que favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil; “es esencial la presencia de un Estado que persiga el desarrollo humano como meta final, que fortalezca y profundice la democracia, que trabaje en equipo con la iniciativa privada y la sociedad civil hacia un proyecto nacional de productividad, competitividad y crecimiento, que se combine de manera eficaz con el mercado, que erradique la corrupción, que se retire de sectores donde no tiene por qué estar y que promueva

---

<sup>26</sup> Stiglitz, Joseph E. *El malestar en la globalización*. Ed. Taurus. Enero 2007. España. Disponible en: [http://www.javeriana.edu.co/personales/jramirez/PDF/Stiglitz\\_malestar\\_en\\_prologo\\_cap1.pdf](http://www.javeriana.edu.co/personales/jramirez/PDF/Stiglitz_malestar_en_prologo_cap1.pdf) (Consultado el 09 de octubre de 2017).

<sup>27</sup> Stiglitz, Joseph E. *La economía del sector público*. Columbia University. Tercera Ed. 2000. España. Cap. I. p. 19. Disponible en: <https://finanzaspublicasuca.files.wordpress.com/2011/10/economia-del-sector-publico-stiglitz.pdf> (Consultado el 09 de octubre de 2017).

y apoye por todas las vías la organización y desarrollo de la sociedad civil”.<sup>28</sup> De ahí la necesidad del rediseño del Estado para alcanzar sus fines.

Hay que tener en cuenta, que una verdadera modernización del Estado para el desarrollo social, “implica superar las limitaciones de su perfil actual y en este sentido permitir logros en la eficiencia y equidad de las políticas y programas sociales”.<sup>29</sup>

Por último, los fines del Estado deben traducirse como responsabilidades en beneficio de toda la población, ya que el Estado es el principal productor de bienestar. Por tal motivo, hay que destacar que el Gobierno juega un papel muy importante al fungir como garante de los fines del Estado. En el siguiente apartado, se describirá el concepto de Gobierno, así como sus principales características y funciones.

---

<sup>28</sup> Kliksberg, Bernardo. *El Rediseño del Estado Una perspectiva internacional*. Fondo de Cultura Económica, Primera edición, 1994, México D.F. p. 30. Disponible en: <http://www.inap.mx/portal/images/RAP/el%20rediseo%20del%20estado.pdf> (Consultado el 31 de enero de 2018).

<sup>29</sup> Kliksberg, Bernardo. *Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. Caracas 1977, 4ª edición. P. 186. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rel/article/view/51799/46223> (Consultado el 31 de enero de 2018).

## 2.2 Gobierno

La idea de Gobierno es central para el estudio del Estado y la Administración Pública. La interacción que mantienen estos tres conceptos se encuentra estrechamente relacionada, ya que el gobierno constituye el centro desde el cual se ejerce el poder político sobre una sociedad. Al gobierno se le puede considerar, en sentido amplio, como el conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado actúa a través de un ordenamiento jurídico, en cumplimiento de sus fines; y en sentido restringido, es el conjunto de órganos superiores del Poder Ejecutivo. En este sentido, José Castelazo define al Gobierno “como la organización que representa al Estado para el cumplimiento de sus objetivos y metas”.<sup>30</sup>

Para Roberto Ríos Elizondo, la palabra gobierno, sustentándose en la Enciclopedia del Idioma de Martín Alonso, expresa lo siguiente: “gobierno” del latín *gubernus*, significa la acción de gobernar una nación.<sup>31</sup> Por su parte, para Omar Guerrero, gobierno proviene de una raíz griega que se refiere al arte del timonel, concepto de la palabra moderna *governor* (gobernador), que entraña a una persona encargada del control administrativo de una unidad política.

Desde esta perspectiva, el concepto de gobierno implica la aglomeración del Estado y la realización de las relaciones de poder, es decir, la línea divisora entre clases dominantes y clases dominadas.<sup>32</sup> Por tal motivo, el concepto de poder estuvo, está y estará siempre relacionado con el gobierno. Lo estuvo en Aristóteles cuando inquirió la distinción “natural” entre mandantes y obedientes; existió en Hobbes cuando construyó al “dios mortal”, el Leviatán político superpuesto a la sociedad civil; Marx lo plasmó en su visión crítica del aparato del Estado “burgués”; vivió en Pareto al definir la historia como un “cementerio de aristocracias”,<sup>33</sup> sin embargo, no se puede concebir la política sin comprender el gobierno, y no podríamos entender el poder sin apreciar al gobierno.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Castelazo, J. R. *Administración Pública: una visión de Estado. Capítulo II. Gobierno*. México, Distrito Federal: Instituto Nacional de Administración Pública, 2007. A.C. p. 1.

<sup>31</sup> Ríos Elizondo, Roberto. *El acto de gobierno*. Ed. Porrúa, México, 1975. p.388.

<sup>32</sup> Martínez Silva, Mario y Bayona, Antonio. *Diccionario de política y administración pública: ideas, técnicas, autores*. México: Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública: Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud, [1978-] . 1a ed. p. 49.

<sup>33</sup> *Ibíd.*, p. 49.

<sup>34</sup> *Ibíd.*, p. 49.

Por otra parte, de acuerdo con Serra Rojas el gobierno dirige la vida de una nación, por medio de mandatos, recomendaciones y con la cooperación de los gobernantes. El gobierno manda por medio de leyes y demás disposiciones de carácter general; pero también puede tomar decisiones de carácter particular como decretos, acuerdos, órdenes, instrucciones y decisiones administrativas.<sup>35</sup> En términos generales, el gobierno tiene a su cargo la tarea de crear el orden jurídico bajo el conjunto de órganos ejecutores del Poder Público ordenando y manteniendo un régimen con arreglo a la Constitución, es decir, el Estado de Derecho.

Para que el gobierno exista y funcione necesita de dos elementos importantes que son: el Estado y el Derecho. La unión entre los conceptos Estado y Derecho es de gran relevancia porque dan resultado a lo que conocemos como Estado de Derecho. Puede afirmarse que dicho estado busca alcanzar la estabilidad gubernamental, el cual debe satisfacer las necesidades básicas y lograr su ascenso sociocultural hacia una vida moderna, en donde la solidaridad sea el elemento que atempere las desigualdades y logre solucionar los problemas de la sociedad.

Aristóteles decía que el poder de mando o de gobierno podía residir en un solo individuo, en una minoría o en una mayoría. Cuando mencionó una mayoría se refería a la democracia, que existe cuando ese poder favorece a todos por igual. La democracia se asocia con el Estado de Derecho, porque es el medio para constituirlo, pero debemos tener presente la frase de Mario de la Cueva: “el Estado principia donde la democracia termina”.<sup>36</sup>

Retomando las palabras de De la Cueva, la democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos. Sin embargo, reafirmando que los gobernantes solo pueden hacer lo que la ley les permite y por consiguiente, los gobernados pueden hacer lo que no les prohíba. Por lo tanto, un Estado cuyos diferentes órganos de gobierno y los

---

<sup>35</sup> Serra Rojas, Andrés. *Ciencia política: la proyección actual de la teoría general del Estado*. México: Porrúa, [1988] (reimpr. 1996). 9a Ed.

<sup>36</sup> Barra Mexicana de Abogados. *Estado de Derecho, Colección Foro de la Barra Mexicana*. Ed. Themis, México, 1º ed, 1997, p.54.

individuos que lo integren se encuentren sometidos a las normas jurídicas vigentes es reconocido como Estado de Derecho.

Por su parte citando a Tena Ramírez nos da la siguiente idea:

“...la democracia moderna es resultante del liberalismo político, por cuanto constituye la fórmula conciliatoria entre la libertad individual y la coacción social...Continúa diciendo que mediante la democracia dio respuesta el liberalismo político a la pregunta de Rousseau en su obra el Contrato Social, de cómo encontrar una forma de sociedad en la que cada uno, aún uniéndose a los demás, se obedezca a sí mismo y mantenga, por consiguiente, su libertad anterior”.<sup>37</sup>

Rousseau, visualizó a esta sociedad en donde el poder de gobierno era determinado por el pueblo. Entonces, el individuo es participe de la creación de la forma de gobierno, así como, subordinado de la voluntad del Estado establecida en su ordenamiento jurídico.

De lo anterior, se puede concluir en que algunas funciones del gobierno, son las del establecimiento de políticas gubernamentales, la construcción de políticas públicas compartidas con la sociedad y, la definición de políticas ciudadanas delegadas a los grupos organizados.<sup>38</sup> He aquí, un concepto fundamental, que no puede pasar desapercibido, debido a que representa una de las partes del cuerpo teórico del gobierno; que es la organización del dominio en una sociedad y se debe a ella, ya que sin ésta, no existiría en sí el mismo, puesto que el gobierno sirve para definir a un régimen político y describir la forma en que se organizará la sociedad para ejercer el poder.<sup>39</sup>

A la par del Gobierno, la Administración Pública coadyuva a alcanzar cada uno de los objetivos de la rama del poder público, como se verá a continuación.

---

<sup>37</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, México, 10<sup>o</sup> ed, 1970, p. 95.

<sup>38</sup> Castelazo, J. R., *op. cit*, p. 45.

<sup>39</sup> *Ibíd.*, p. 30.

## 2.3 La administración pública

Como menciona Luis Miguel Martínez la administración pública ha constituido en el tiempo y el espacio un fenómeno histórico cambiante, en constante transformación y reforma, observa momentos de crecimiento, expansión, diversificación, especialización, centralización, descentralización e innovación.<sup>40</sup>

Seguido de esto, para Colmeiro, derecho y poder político son elementos centrales de la existencia humana como sociedad política; y define a la administración como el conjunto de principios y reglas que determinan las relaciones entre el Estado y sus miembros.<sup>41</sup>

La administración pública entonces está caracterizada por atributos propiamente estatales. Dicha administración, por principio, es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir del mismo Estado. De tal modo que la administración pública es esencialmente la actividad del Estado.

Carlos Marx se refirió a la actividad organizadora del Estado y Lorenz Von Stein a la actividad del Estado; en tanto que en los Estados Unidos Woodrow Wilson discernía sobre el gobierno en acción, Luther Gulick sobre el trabajo del gobierno y Marshall Dimock al Estado como constructor.<sup>42</sup>

Derivado de esto, entendemos que la administración pública es la actividad que el Estado debe ejercer para objeto de la sociedad, de tal manera que tiene su origen existencial y justificación en el desenvolvimiento de la sociedad, la cual en todo momento debe estar asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia; es decir, en convivencia y capacidad de interacción para producir civilidad.

---

<sup>40</sup> Martínez, Luis Miguel. *Antología sobre teoría de la administración pública*. (México: INAP, 2017). p.13.

<sup>41</sup> *Ibíd.*, p.10

<sup>42</sup> Guerrero, Omar. *Principios de la Administración Pública: Escuela Superior de Administración Pública*, Reedición 2007., p. 6. Disponible en: <https://www.yumpu.com/es/document/view/4525847/principios-de-administracion-publica-dr-omar-guerrero-orozco> (Consultado el 05 de octubre de 2017).

De acuerdo con Omar Guerrero: "La administración pública no es meramente una máquina inanimada que ejecuta irreflexiblemente el trabajo del gobierno. Si la administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor".<sup>43</sup>

Es importante resaltar que los Estados más poderosos son aquellos que están mejor administrados, que producen lo suficiente para mantener a sus habitantes y que su administración pública ha sido capaz de alimentar y educar a su población, darle salud y asistencia social, es decir, lo necesario para regirse bajo una convivencia civilizada. La administración pública debe mantenerse en una continua reforma, a la par de los cambios institucionales y sociales dando respuesta eficaz a los fines y objetivos estatales.

La administración pública entonces, constituye la esencia del Estado en movimiento, mediante la cual el servidor público y sus procesos de formación ejercitan el funcionamiento de la misma. La formación del espacio público y la actividad del Estado generan intereses colectivos, los cuales demandan actividad civil, desempeño de la administración pública y por ende, la profesionalización de los servidores públicos.

*Max Weber sintetizó el movimiento hacia la profesionalización de la política, al describir la formación de cinco clases de políticos: el clero, los literatos, la nobleza cortesana, los patricios y los juristas universitarios. Todos ellos habían trabajado como aliados de los príncipes contra los estamentos y se profesionalizaron como políticos durante la contienda. Al mismo tiempo, la complejidad de actividades del Estado en campos tales como el servicio exterior, la guerra, las finanzas y la justicia, propició que desde el siglo XVII se comenzaran a requerir funcionarios expertos en cada uno de estos ramos. La diplomacia y los consejos habían sido una actividad política cultivada de tiempo completo. Todo este proceso, que culminó en el XVIII, se manifestó doblemente por la formación de consejeros profesionales -los consejeros de príncipes- y la entronización de los comisarios regios que habían sustituido a los oficiales estamentales.<sup>44</sup>*

En seguimiento a lo anterior, se puede afirmar que la profesionalización, la capacitación de la política y la administración son fundamentales para el desempeño

---

<sup>43</sup> *Ibíd.*, p. 9.

<sup>44</sup> *Ibíd.*, p. 78. (Cursivas propias).

de la acción del Estado para fungir como agente de bienestar, es decir, la administración pública es concebida como un instrumento de los tres ámbitos de gobierno ordenadamente, pues sin orden en el seno de las instituciones gubernamentales, es imposible cumplir los objetivos mencionados, en tiempo y forma, en lugar y circunstancia, con profesionalismo, honestidad, perseverancia, eficiencia y eficacia.

Luis de la Rosa Oteiza pensaba que “Una acertada administración necesita desarrollar todos los aspectos clave de prosperidad de un país, realizar obras y crear grandes instituciones”.<sup>45</sup>

La administración pública debe ser reconocida como un compromiso de metas colectivas estimulando la producción de bienes y servicios. Es decir, estructurando relaciones de cooperación y colaboración entre Sociedad y Estado en un marco eficaz de gobernanza, a fin de potenciar la dirección pública, social y civil, atendiendo y dando solución a los problemas colectivos.

En ese sentido, Gloria Luz Alejandre entiende por administración pública:

“... al conjunto de dependencias y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regida por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado, donde actúa como el instrumento mediador de las demandas sociales para su revisión y solución por parte de sus instituciones políticas de gobierno y dependencias administrativas, ya que las acciones de la administración pública, desde una mirada clásica, se llevan a cabo por medio de los cuerpos burocráticos, funcionarios que actúan como apoyo principal del Poder Ejecutivo y cuyas directrices son guiadas por el mismo, de esta forma al ser el Ejecutivo el titular de la administración pública, se encarga de gobernar y atender a la sociedad mediante la puesta en marcha de planes gubernamentales para la concreción de sus fines”.<sup>46</sup>

En ese sentido reconocemos a la administración pública como un compromiso de metas colectivas, donde la ciudadanía participa de manera activa y organizada.

Ricardo Uvalle, retomando a Enrique Cabrero concibe que:

---

<sup>45</sup> Martínez, Luis Miguel., *op. cit. Capítulo 4 referente a Luis de la Rosa Oteiza* p. 41.

<sup>46</sup> Alejandre, Gloria Luz., *op. cit.* p. 152.

“... la administración pública es ahora más pública y social, pero su tarea es más específica, motivo por el cual, no es ajena a los arreglos institucionales que se establecen entre las autoridades y los organismos de la sociedad para el cumplimiento de las metas colectivas. En este sentido, la administración pública se involucra cada vez más, en la dinámica de las redes de política pública, con el fin de estimular la producción de la riqueza, el empleo, la seguridad, la salud, la seguridad social y la protección a los grupos vulnerables”.<sup>47</sup>

La gobernanza en redes influye en el desempeño de la administración pública, ya que coordina las tareas e incentiva la solución de demandas sociales de manera efectiva y responsable. Es por ello que la administración pública se traduce en una nueva acción colectiva que potencia la democracia y eficiencia de la dirección pública, generando autonomía, autogestión, corresponsabilidad y organización de las asociaciones civiles interesadas en la atención y solución de problemas colectivos. La administración pública se reconoce entonces como una institución que responde al compromiso de metas colectivas y que participa en la definición y ejecución de las políticas públicas. Derivado de esto, la agenda de los asuntos colectivos se convierte en un ejercicio de interacción y corresponsabilidad.

En ese sentido, Nora Rabotnikof expresa que la acción colectiva es un punto de partida para situar los movimientos organizados, autónomos y emprendedores de la sociedad civil. Un espacio público dinámico es factible cuando los ciudadanos deciden ser activos, informados y organizados.<sup>48</sup>

En seguimiento a Ricardo Uvalle, la solución colectiva de los problemas es una característica dinámica de los procesos de corresponsabilidad pública y social, que funge como un centro coordinador de esfuerzos, capacidades y recursos que pueden aprovecharse para dar vigor al cumplimiento de los intereses públicos.<sup>49</sup> Partiendo de ello, la visión de la nueva gobernanza surge como un avatar de cooperación del Estado, la sociedad civil y la administración pública como una actividad complementaria, coordinadora y responsable de estimular y fomentar las

---

<sup>47</sup> Uvalle, Ricardo. *Estado y Administración Pública en los procesos de la Sociedad Contemporánea*. en Martínez, Luis Miguel. *Antología sobre teoría de la administración pública*. (México: INAP, 2017). p. 117.

<sup>48</sup> *Ibíd.*, p.110.

<sup>49</sup> *Ibíd.*, p.116.

iniciativas individuales, asociativas y de redes de organizaciones. La administración pública se reforma para generar capacidades de dirección, gestión y coordinación que sean funcionales ante los mandatos de una vida pública más organizada, demandante y exigente.

Partiendo de ello Gloria Luz Alejandre determina que “la administración pública se conforma por la ordenación cooperativa de los individuos a través de la planificación, organización, educación y la dirección para cumplir con los fines del sistema. Debe llevar a la sociedad a un cambio que permita mejorar los niveles de vida y transformar la dinámica social”.<sup>50</sup>

A modo de conclusión, la administración pública aborda que todo caso debe ser garantizado por el Estado a través de mecanismos como las políticas públicas. A su vez, Aguilar Villanueva señala la importancia de diseñar políticas que cumplan las estipulaciones de la naturaleza pública de la función del gobierno, como atender concretamente problemas de auténtico interés general, facilitando el libre acceso a los ciudadanos interesados en la definición de los problemas y a la formulación de las políticas a través de canales abiertos, no selectivos, de opinión e influencia; construir y elegir políticas eficientes, maximizadoras de utilidades y minimizadoras de costos para el conjunto; corresponsabilizar a la ciudadanía en el tratamiento de sus problemas y satisfacción de las demandas.<sup>51</sup> Lo anterior, significa que en la construcción de políticas es indispensable la participación del gobierno y sociedad.

A continuación se profundizará más sobre dicho concepto.

---

<sup>50</sup> Alejandre, Gloria Luz., *op. cit.* p. 135.

<sup>51</sup> Aguilar, Luis F. *El estudio de las Políticas Públicas: Antologías de la Política Pública*. MAPorrúa. 2013. pp. 73-74.

## 2.4 Políticas públicas

La evolución de las democracias occidentales ha implicado nuevos retos para el conjunto de actores del sector público. Capacidad de control político, económico, satisfacer las exigencias ciudadanas que cada vez son mayores y heterogéneas, respecto a las prestaciones vinculadas a los poderes públicos.

Esto responde a la creciente necesidad de una profesionalización en la gestión de los recursos públicos que se tienen destinados, pero que tienden a restringirse. Es por ello que es necesario encontrar fórmulas para la integración política de las minorías y dar solución consensual a los conflictos.

Actualmente encontramos en las agendas gubernamentales, políticas públicas ya sean de carácter local, regional, nacional e internacional, diversas propuestas de lo que se ha denominado la Nueva Gestión Pública (NGP). Nuevas formas compartidas entre sociedad y gobierno para definir los intereses generales, encontrando soluciones viables y generadoras de consenso, que los actores político-administrativos requieren para el análisis de alternativas y variables en los procesos de modernización.

En este sentido, F. Aguilar asevera la importancia de la NGP en el rol de las políticas públicas, haciendo mención que “han sido propuestas disciplinarias y profesionales, procesadas desde el enfoque de la gobernabilidad o de la gobernanza y que sus resultados (si no los propósitos) han contribuido a difundir una nueva relación directiva entre gobierno y sociedad; bajo exigencias de participación y control, así como de certidumbre e igualdad jurídica”.<sup>52</sup>

Wayne Parsons menciona que éstas se ocupan de esferas consideradas como públicas y presupone la existencia de una esfera colectiva o intervención

---

<sup>52</sup> Aguilar, Luis F. *El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. (Oct. 2007). Caracas. p.p 1-11. Disponible en: <http://siare.clad.org/revistas/0057201.pdf> (Consultado el 13 de marzo de 2018).

gubernamental y social.<sup>53</sup> Asimismo, Maximiliano García expone que el análisis de las políticas públicas no solo constituye un campo de conocimiento novedoso que favorece el entendimiento de la complejidad del espacio público y sus actores, si no también constituyen medios de atención y solución de los problemas de carácter colectivo.<sup>54</sup>

El análisis de las políticas públicas está basado principalmente en las instituciones u organizaciones administrativas y los servicios que éstas prestan a los ciudadanos. Más allá de eso debemos entender las complejas interrelaciones que se generan en la acción pública. Entender al Estado “en acción” desde los actores públicos sociales y privados implicados en un sector de intervención en específico, a partir de los recursos que estos actores usan y teniendo también en cuenta a las instituciones que reglamentan sus acciones. Estos tres elementos **(actores, recursos e instituciones)** permiten comprender las conductas individuales y colectivas, así como los resultados que de ellas puedan derivarse, tanto en términos de influencia sobre la sociedad civil como a nivel institucional, es decir, en lo referente a la organización del sistema político- administrativo.<sup>55</sup>

Desde el punto de vista científico, el análisis debe reconstruir el proceso de una política pública viéndola como un conjunto de decisiones tomadas y de acciones emprendidas por una serie de actores públicos sociales y privados orientados hacia la solución de un problema público claramente delimitado.<sup>56</sup> Por tanto su objetivo es, identificar una lógica de acción, discutir su coherencia y su puesta en práctica, buscando atribuir responsabilidades a los actores públicos y privados implicados en los diferentes escenarios y de manera específica en los distintos poderes y órdenes de gobierno.

---

<sup>53</sup> Parsons, Wayne. *Políticas públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Herbert A. Simón, Universidad Carnegie Mellon, EE.UU, Premio Nobel de Economía, 1978. p. 37.

<sup>54</sup> García, Maximiliano. *Valor de las políticas públicas en la administración pública contemporánea*. En Martínez, Luis Miguel. *Antología sobre teoría de la administración pública*. (México: INAP, 2017). p. 162.

<sup>55</sup> Subirats, Joan, Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne y Varone, Frédéric: *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ed. Ariel Ciencia Política. Barcelona 2008. p. 8.

<sup>56</sup> *Ibíd.*, p.11.

“Una política pública puede ser definida como una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como un problema público”.<sup>57</sup>

Los elementos esenciales del modelo de políticas públicas, se centran en el análisis de la conducta, tanto individual como colectiva, de los actores implicados en las diferentes etapas de una política pública. Las características son el resultado de las interacciones entre las autoridades político-administrativas y los grupos sociales que padecen los efectos negativos de un determinado problema colectivo. Problema que, precisamente, trata de resolver la actuación de los poderes públicos. Por lo tanto, las decisiones se hacen en secuencia.

Primero se decide acerca de las preferencias, propósitos o metas generales en cuanto a alguna clase de problemas (decisión política). Luego se ocupan los medios y métodos de ejecución de la política, y por último, la estrategia consiste en el establecimiento de series de metas u objetivos de largo plazo; la táctica consiste en seleccionar y aplicar los medios de corto plazo para su realización.<sup>58</sup>

En este sentido, Bardach considera cuándo una situación determinada es considerada un problema de política pública, generando consensos de solución para su implementación y así después, ser objeto de acción gubernamental.<sup>59</sup>

Toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Representa la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Alejandre, Gloria Luz., *op. cit.* p. 152.

<sup>58</sup> *Ibíd.*, p.141.

<sup>59</sup> Bardach, Eugene. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica.* México: Porrúa, 2013. p. 6.

<sup>60</sup> *Ibíd.*, p.33.

Es importante destacar que la utilización del poder político para resolver problemas es lo que constituye el objeto esencial del análisis de políticas públicas. Las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos y privados forman parte de resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada, puesto que tales problemas se presentan en ámbitos específicos, por ejemplo; fortalecer el espacio público identificando problemas de interés y que sean de utilidad común para todos, guiándose por principios y valores que busquen la creación de una comunidad ciudadana. En ese sentido, Nora Rabotnikof considera que “el espacio público sería un lugar de expresión de la sociedad donde se reconocen nuevas formas de acción colectiva”.<sup>61</sup>

Por otra parte, algunos especialistas en políticas públicas concuerdan en que se requiere una definición “operacional” para calificar el objeto y el campo de estudio de dicha disciplina. En ese sentido Subirats, postula que una política pública se definiría como:

*Una serie de decisiones y acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes autores, públicos y a veces no públicos cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).*<sup>62</sup>

La orientación hacia las políticas públicas, se da principalmente por la urgencia de resolver y superar las tendencias de la vida moderna, teniendo como principal problema la división, el aislamiento y el rezago social de los distintos sectores de la sociedad, es por ello que para el Estado Mexicano se debe crear una integración completa de los objetivos y métodos de acción pública, que permitan la influencia e interpretaciones en la toma de decisiones, midiendo el grado de participación en la

---

<sup>61</sup> Rabotnikof, Nora. *Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas*. Revista de ciencias sociales. Núm. 32 Quito. Septiembre de 2008, p. 42. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50903205> (Consultado el 11 de octubre de 2017).

<sup>62</sup> Subirats, Joan., *op. cit.*, p. 36. (Cursivas propias).

elaboración y en la implementación del tipo de políticas que se pretende desarrollar. Las políticas públicas y su importancia nacen de crear y poner en marcha programas de gobierno estrechamente ligados a decisiones políticas, viables en su implementación y ligadas a una lógica de evaluación continua, así como a rendición de cuentas”.<sup>63</sup>

Cabe destacar que lo anterior no es posible sin la interacción Gobierno-Sociedad. Sin embargo, la orientación del servicio público como Nueva Gestión Pública y el equilibrio entre Estado-Gobierno-Sociedad que proporciona la gobernanza, brinda la oportunidad de estructurar políticas bajo la tutela de un gobierno racional, como se analizará en el apartado siguiente.

---

<sup>63</sup> Alejandre, Gloria Luz., *op. cit.* p. 152.

### 2.4.1 El ciclo de la política pública

Partiendo de la concepción de que una política pública debe verse como un conjunto de decisiones tomadas y de acciones emprendidas por una serie de actores, tanto públicos, como sociales y privados, orientadas hacia la solución de problemas públicos claramente delimitados, es necesario identificar una lógica de acción que discuta la práctica de las mismas, que atribuya responsabilidades a los actores implicados en los diferentes escenarios, para entender que el contenido y las características de la acción pública son el resultado de las interacciones entre las autoridades político-administrativas y los grupos sociales que padecen los efectos de un determinado problema colectivo.

En determinados problemas, puede entenderse que existe un proceso que se inicia cuando el gobierno detecta la existencia de un problema y que, por su importancia, merece atención. Como lo menciona Miriam Cardozo Brum “las políticas públicas son un fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones y acciones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que se traducen, a un lugar y periodo determinado, son la respuesta preponderante del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil”.<sup>64</sup>

La idea general del surgimiento de las políticas públicas mediante un ciclo inicia con la aparición de los problemas y se prolonga hasta la evaluación de los resultados obtenidos.

Desde la perspectiva de Manuel Tamayo las políticas públicas, se pueden entender como un ciclo, en donde el gobierno mediante acciones trata de dar solución a una problemática, se buscan alternativas hasta que se le dé solución a dichas problemáticas.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Cardozo Brum, Irma. *La evaluación de políticas públicas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. Ed. Porrúa. 2006. p. 25.

<sup>65</sup> Tamayo Sáenz, Manuel. *El análisis de las políticas públicas. La nueva administración pública*. Ed. Madrid 1997. p. 2.

Las etapas del ciclo de las políticas públicas pueden concretarse en cuatro períodos básicos, de los cuales en algunos de los casos puede hablarse de fases internas. El esquema 1 muestra el ciclo de las políticas públicas.

**Esquema 1 Ciclo de las políticas públicas.**



Fuente: Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Disponible en: <http://igop.uab.cat/wp-content/uploads/2014/01/subirats2aparte1.pdf>

En la etapa de definición del problema, que a su vez engloba el surgimiento del mismo, la percepción de los problemas privados y públicos y la inclusión en la agenda gubernamental, podríamos definirla como aquella en la que una determinada situación, produce una necesidad colectiva, una carencia o una insatisfacción identificable directamente o a través de elementos que exteriorizan esa situación y ante la cual se busca una solución.<sup>66</sup> De manera más general, podríamos decir que surge un problema cuando se constata la diferencia entre la situación actual y lo que sería la situación deseable.

La etapa de diseño de la política pública incorpora de igual manera dos fases: la formulación de alternativas consensuadas y la decisión y adopción de un programa legislativo. La primera plantea una serie de objetivos y metas relevantes a alcanzar,

<sup>66</sup> Jones 1970 en *Análisis y gestión de políticas públicas*. Disponible en: <http://igop.uab.cat/wp-content/uploads/2014/01/subirats2aparte1.pdf> (Consultado el 4 de octubre de 2017).

a partir de las cuales inicia una búsqueda de alternativas, instrumentos y procesos que debe pasar para lograr las metas planeadas y analizar las consecuencias.

La segunda, compara las alternativas planteadas teniendo siempre presente los objetivos y metas previamente definidas, para que de esta manera elegir la solución cuyos resultados proporcionen un alcance mayor de beneficios a menores costos.

En la etapa de implementación de la política pública se pone en marcha y se ejecutan las alternativas o soluciones seleccionadas en la etapa anterior. Se lleva a cabo la secuencia programada de acciones en busca de los objetivos planteados.

Generalmente se identifican dos modelos de implementación:

- Implementación como un proceso abajo-arriba (bottom-up): se desplaza hacia el punto de prestación del servicio, esto ocurre cuando la entidad encargada de prestar un determinado servicio es determinante para el éxito o el fracaso de la política pública.
- Implementación como un proceso arriba-abajo (top-down): consiste en que una vez adoptada la decisión, esta es ejecutada por las unidades administrativas correspondientes.

La evaluación se constituye como una parte fundamental del ciclo de las políticas públicas, pues funciona como retroalimentación del proceso, ya que la intervención pública no concluye con la evaluación de los resultados, sino que esta puede dar lugar a una nueva definición del problema que originó el ciclo. En definitiva, la evaluación pretende determinar los resultados y los efectos de una intervención pública.

El ciclo de las políticas públicas define el estudio y el análisis de la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad. Esta perspectiva cíclica debe verse como un marco de referencia y no como un esquema rígido. Como afirma Muller “la presentación secuencial de las políticas no debe utilizarse de manera mecánica. Deberán más bien, imaginarse a las políticas públicas como un flujo continuo de decisiones y procedimientos a los que tratamos de dar un sentido”.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Muller 1990 en *Análisis y gestión de políticas públicas*. Disponible en: <http://igop.uab.cat/wp-content/uploads/2014/01/subirats2aparte1.pdf> (Consultado el 4 de octubre de 2017).

## **2.4.2 Políticas públicas locales**

Los municipios son actualmente motores de la competitividad y del crecimiento económico de los países, constituyen los núcleos de generación de los conocimientos y de las capacidades de innovación, progreso y desarrollo. Son además los centros que inyectan la vida política en el mundo contemporáneo, con sus consecuentes procesos de exclusión social, de pobreza y desigualdad, aunque al mismo tiempo son espacios de cohesión y solidaridad, de creatividad, inventiva y formación de los nuevos anhelos de la sociedad.

Para el caso de México, la institución municipal ha quedado marcada por diferentes acontecimientos a lo largo de la historia del país. Al inicio del siglo XX la vida municipal se enriqueció a partir de los ideales revolucionarios que impregnaban el espíritu del municipio libre. Durante el constituyente de 1917 se adoptó el ideal de libertad y autonomía que estableció efectivamente al municipio como la unidad básica del gobierno en el país; se incorporó al texto constitucional el artículo 115.

A partir de la década de 1980, en medio de la grave crisis económica de esos años, se promovieron cambios significativos –al menos en la forma– sobre la institución municipal. El proyecto descentralizador de Miguel de la Madrid impulsó reformas al artículo 115 constitucional para precisar claramente las tareas del ámbito municipal y otorgarle nuevas facultades para planear el desarrollo y retener ingresos tributarios por la vía del impuesto predial.

Por último, al final del siglo XX se promovieron nuevas reformas al artículo 115 para reconocer al municipio como un orden de gobierno con plenas facultades. Asimismo, desde los últimos años de dicho siglo y cada vez más en la actualidad, los municipios comienzan a desempeñar un papel diferente, sin embargo, hay que destacar que muchos empezaron a presentar rezagos en su infraestructura, desorden en su crecimiento, debilidad de sus gobiernos y una presencia marginal en el entorno nacional.

Por lo anterior, la orientación hacia las políticas públicas en México no es algo nuevo, se viene dando principalmente por la urgencia de resolver y superar las tendencias de la vida moderna, teniendo como principal problema la división y el aislamiento de los distintos sectores de la sociedad. Por su parte, el papel que vienen desempeñando los gobiernos locales es cada vez más notable, están siendo actores importantes de la transición democrática, del fortalecimiento del desarrollo y el bienestar social, aunque aún falta mucho por hacer.

En los municipios urbanos van surgiendo poco a poco planes estratégicos de ciudad, proyectos de urbanización ambiciosos, innovaciones tecnológicas en el equipamiento urbano y en la gestión de los servicios y sus gobiernos muestran mayor capacidad para articular una acción pública urbana de “*alta intensidad*”<sup>68</sup> con redes de política pública que se aboquen a atender los problemas de la ciudadanía.

La aparición de estos nuevos escenarios (políticas públicas locales), se dan a partir de la crisis de un modelo de gestión tradicional burocrático clientelar,<sup>69</sup> que a lo largo de los años ha generado interrogantes sobre las causas poco eficaces de las políticas públicas de nuestro Estado-Nación, por lo tanto las políticas públicas locales deben estar enfocadas a promover la movilización de las comunidades en pro de su desarrollo, es decir, la tarea de promover el desarrollo no es únicamente de lo público estatal, sino también de otras instancias mesosociales y articulaciones de organizaciones colectivas (como la iglesia, organizaciones sociales, corporaciones y asociaciones de diverso tipo, sindicatos, movimientos ONG´s, etc.)

---

<sup>68</sup> Respecto al concepto de “*acción pública de alta intensidad*”. La idea se refiere a la capacidad de los grupos sociales y de los grupos gubernamentales para establecer acuerdos entre ellos y en el interior de ambas configuraciones de grupos, con la idea de definir un proyecto de desarrollo urbano con relativa claridad y estabilidad en el mediano y largo plazos. De un esquema de este tipo se deriva un modelo de gobernanza democrática con interacciones frecuentes entre actores diversos, del cual surgen redes de política pública para el desarrollo y el bienestar local. Cabrera, Enrique. *Acción pública y desarrollo local*. México, Fondo de Cultura Económica. 2005. P.132.

<sup>69</sup> Delgado García, Daniel en Venesia, Juan Carlos (Copilador). *Políticas públicas y desarrollo local*. Disponible en: [http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/\(Políticas\).pdf](http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/(Políticas).pdf) (Consultado el 08 de febrero de 2018).

lo que implica una amplia inclusión de esos actores colectivos<sup>70</sup> poniendo en marcha un proceso participativo de la mano del gobierno local.

Pero hay que destacar, que incluso las instituciones de la sociedad con mayor credibilidad (como podrían ser las iglesias) no tienen por sí solas capacidad para asumir la tarea de impulsar y sostener un proceso de desarrollo, se requiere entonces de una clara, consistente, renovadora y creíble acción municipal para favorecer la construcción de voluntades colectivas dirigidas a recuperar, generar y movilizar racionalmente recursos y capacidades que la crisis prolongada ha erosionado o debilitado.<sup>71</sup>

Por otra parte, además de los grandes esfuerzos por incursionar en el mejoramiento de la capacidad municipal para atender asuntos públicos, la mayoría de los municipios prolongan una lista de problemas que demuestra, que los actuales diseños institucionales de los municipios y las formas de ejercer los gobiernos tienen serias dificultades para responder a las necesidades básicas internas y a las demandas sociales de su competencia, por lo tanto, en síntesis, existen serias dificultades para gobernar por políticas públicas.<sup>72</sup>

Esta realidad ha abonado a crear un generalizado fenómeno de desconfianza ciudadana hacia los gobiernos por su escasa capacidad para mantener en orden sus finanzas y responder eficazmente a las crecientes necesidades comunitarias. A ello, hay que añadir la creciente urbanización, que ha producido una cultura urbana con mayor capacidad de cuestionamiento a sus gobiernos.<sup>73</sup> Esta desconfianza genera un círculo vicioso, que impacta la convivencia Ciudadanos-Gobierno, que desemboca en un deficiente entendimiento y colaboración, así como en la necesidad de reorientar los pactos de organización y gestión entre los actores político-gubernativo con los ciudadanos.

---

<sup>70</sup> Coraggio, José Luis. *Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el Desarrollo Local?* Ponencia presentada en el panel "Construcción de poder político y gestión participativa en el ámbito local", del II Seminario Nacional "Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local", organizado por CENOC-CEDES-UNGS, 19 de noviembre de 2003. p. 2. Disponible en: [http://www.edumargen.org/docs/curso48-1/unid04/comple01\\_04.pdf](http://www.edumargen.org/docs/curso48-1/unid04/comple01_04.pdf) (Consultado el 08 de febrero de 2018).

<sup>71</sup> *Ibíd.*, p. 3.

<sup>72</sup> Aguilar, Luis, F. (*El estudio de las*). *op. cit.*, p. 26.

<sup>73</sup> Castells, M. *La Cuestión Urbana*. México, DF: Siglo Veintiuno Editores, 1999. P. 95.

Por lo tanto, las políticas públicas estudian directamente lo que los gobiernos hacen para mejorar su actuación, asumiendo que éstas constituyen las formas de acción concretas desde el régimen político hacia la sociedad. Las políticas públicas para su aplicación y procedimiento deben ser de igual forma específicas en sus propósitos, instrumentos, procedimientos, etc. para lograr y resolver eficientemente las demandas de la población. Este nuevo enfoque del estudio de las políticas públicas, en el estudio de la Administración Pública y de las actividades de los gobiernos municipales, pretende superar las limitaciones de los tradicionales estudios administrativos.

Por último, se debe asumir que a los gobiernos se les califica por su rendimiento, por su capacidad para resolver los problemas públicos y conducir a la sociedad hacia niveles de mayor bienestar y desarrollo. Aunque se ha avanzado en la democracia, en la asignación de recursos y autoridad en el ámbito municipal, todavía hay una incapacidad de resolver con éxito problemas sobre los que existe una fuerte demanda de acción pública (deterioro del ambiente, la seguridad, el empleo y peor aún la pobreza). Por estos motivos, es necesaria la incorporación de un nuevo enfoque de políticas públicas urbanas locales, para convertirse en generadoras de bien común.

## 2.5 Gobernanza y gestión pública

A partir de la década de los noventa, las formas burocráticas del manejo de los asuntos públicos entran en crisis en los países occidentales. Esta condición supuso la aparición de nuevos actores y la delimitación de atribuciones de los mismos. La toma de decisiones que estaba asentada en las instituciones estatales queda en una especie de combinación de actores, surge entonces la pregunta de cómo gobernar a la sociedad y realizar las funciones indispensables para mantener el orden y el bienestar social en una situación donde el Gobierno tiene poderes y recursos limitados.

Se reconoce a la Gobernanza como un recurso social necesario para gobernar, la cual no elimina la necesidad de los gobiernos, sino más bien replantea sus roles, formas organizativas, procedimientos, instrumentos de gestión pública, competencias de los funcionarios y capacidades de dirección política de la Administración. Aguilar Villanueva propone resaltar los poderes, las capacidades y recursos en posesión de los actores sociales y aprovechar la relación de las metas comunes.<sup>74</sup>

La participación ciudadana propone no sólo una construcción de agenda, sino la totalidad del proceso, implementando mecanismos de control social, donde la rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales juega un papel importante, generando una acción colectiva por fuera del gobierno, que posibilite la ampliación de las capacidades de acción, de decisión y de recursos en la resolución de problemas sociales en un territorio determinado. Por su parte, *Aguilar Villanueva menciona que:*

*“Gobernanza pública es el proceso mediante el cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos interactúan para definir, acordar y decidir sus principios y objetivos de vida común y las formas de organización, los recursos y las actividades que se consideran son necesarias y conducentes para realizar los objetivos y principios decididos de interés general”.<sup>75</sup>*

---

<sup>74</sup> Aguilar, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. México, 2006. p. 30.

<sup>75</sup> Aguilar, Luis F. “*Las dimensiones y los niveles de la gobernanza*”. Cuadernos de Gobierno y Administración Pública. Vol. 1, Núm. 1, 2014. pp.11-36. Disponible en:

Este proceso de Gobernanza, posee una estructura institucional y cognoscitiva que implica valores, normas, principios y tradiciones que establecen los límites del ejercicio del poder público y los requisitos que deben tener los ciudadanos para participar en la toma de decisiones públicas. Para que los actores públicos, sociales y privados conozcan las dimensiones y las causas de los problemas que buscan atender, necesitan conocimientos teóricos y técnicos, al igual que modelos causales y tecnologías, además de que adopten medidas organizativas eficientes y actividades apropiadas que produzcan los resultados deseados.

Entendemos entonces a la Gobernanza como una categoría y transformación del sistema en acción, caracterizada como una perspectiva que fomenta la participación ciudadana y las relaciones entre distintos actores de interés, ideando un equilibrio de fuerzas que genera la posibilidad de compartir recursos físicos, técnicos, financieros y humanos de interrelación entre instituciones públicas, empresas y ciudadanía, identificando siempre las demandas colectivas, generando respuesta y gestión política.

Recordando así con Dussel, “la política, siendo voluntad de vivir, consensual y factible, de intentar por todos los medios permitir a todos sus miembros que vivan bien, que aumente la calidad de sus vidas. Se trata de la vida humana, siendo criterio material por excelencia, como contenido último de toda acción o institución pública”.<sup>76</sup>

En seguimiento a la idea de Dussel, sobre el factor humanista, un papel relevante dentro del Estado y que influye de manera directa en el modo de gobernar, son los llamados *grupos de presión*.<sup>77</sup> En los Estados modernos defienden su estatus

---

<http://revistas.ucm.es/index.php/CGAP/article/view/45156/42518> (Consultado el 10 de octubre de 2017).

<sup>76</sup> Alzate, Mary Luz y Romo, Gerardo. *El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas*. Opinión. Publica vol. 20 no.3. 2014. p.10. Disponible en: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762014000300480](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762014000300480) (Consultado el 05 de octubre de 2017).

<sup>77</sup> Jean Meynaud en su obra clasifica a los “*grupos de presión*” en dos variantes: 1) organizaciones profesionales, que buscan conquistar ventajas materiales para lograr un mayor bienestar (como

adquirido y en determinados sistemas de gobierno es fundamental el papel que cumplen como elemento de equilibrio social. Para Robert Dahl, la fuerza de los grupos de presión es creciente a medida que controle un bien escaso, sea éste material o inmaterial (conocimiento, capacidad, riqueza), ya que ello lo sitúa en una posición negociadora más fuerte.<sup>78</sup> Bajo la idea de Dahl, se puede afirmar que los límites de la eficacia de los grupos de presión están dados, porque éstos son diversos y persiguen objetivos paralelos o muchas veces contradictorios entre sí.

Un grupo preponderante de presión dentro de Estado es la Iglesia, la cual adquirió una gran importancia a partir de la difusión del cristianismo en el imperio romano. Desde aquellos remotos tiempos han sido las condiciones políticas de los diversos Estados las que han condicionado el régimen jurídico de estas relaciones. La Iglesia es para este sistema, una institución de índole privada, autónoma dentro de su propia esfera, pero sujeta en algunas de sus acciones a los límites que le impone el Estado, que se dice laico.<sup>79</sup> Cabe destacar, que el sistema ha dado lugar a grandes polémicas doctrinales, tan diversas, como lo es la pluralidad de los ordenamientos para normar las relaciones del Estado e Iglesia.

Bajo este enfoque, se puede considerar a la Iglesia como una institución social y se le considera de esta forma porque engloba todos aquellos procesos y relaciones que abarcan intereses fundamentales en una sociedad, asimismo, trata de influir y ser influida mediante las relaciones del poder político, ejerciendo presión sobre los organismos públicos del Estado y a su vez es una institución de control social.

De ahí, el principio de cooperación implica el entendimiento, bilateral o plurilateral, que han de tener las relaciones entre los poderes públicos y los grupos religiosos. Sin embargo, tal y como lo plantea Roberto Blancarte, dentro del Estado debe existir

---

sindicatos, corporaciones profesionales, asociaciones de consumidores, cámaras de comercio, etc...); y 2) agrupaciones de vocación ideológica, cuya finalidad es defender posturas espirituales o morales, o promover una causa determinada (grupos religiosos, patrióticos, defensores del medioambiente o de los derechos de mujeres, hombres, animales y otros). Meynaud, Jean. *Los grupos de Presión*. Ed. Armand. Colín. Francia, 1962. p. 57.

<sup>78</sup> Dahl, Robert. *Análisis Sociológico de la Política*. Ed Alianza, Madrid España, 1982.

<sup>79</sup> González, María del Refugio. *Las relaciones de la Iglesia y el Estado en México*. p. 342. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/956/16.pdf> (Consultado el 10 de octubre de 2017).

“un régimen social de convivencia, cuyas instituciones políticas están legitimadas principalmente por la soberanía popular y (ya) no por elementos religiosos”.<sup>80</sup> Es decir, hay un momento en la historia de Occidente que el poder político deja de ser legitimado por lo sagrado y la soberanía ya no reside en una persona (el monarca). En ese proceso, las monarquías dejan de ser absolutas y pasan a ser constitucionales. Por lo tanto, los reyes pasan a ser figuras prácticamente decorativas o desaparecen y en su lugar la soberanía pasa al pueblo,<sup>81</sup> que a su vez es delegada al Estado.

La dimensión de poder por parte de la Iglesia como cuerpo político soberano, ha implicado a lo largo de su historia, la contribución hacia la beneficencia y el progreso ético de la sociedad, no obstante, el Estado es el responsable de garantizar los mínimos de bienestar a la sociedad, por lo que el sistema de cooperación valora su arraigo social, no solamente sopesado en razón del número de adeptos, sino también en virtud de su consolidación temporal orientado hacia el progreso de las personas.

Asimismo, tanto la Iglesia como el Estado, ambos son considerados como dos soberanos absolutos, cada uno con sus respectivas esferas de competencias: la primera en lo espiritual y el segundo en lo temporal.<sup>82</sup> Esto quiere decir, que aunque mantienen competencias diferentes, la del *bien común* entendido, “como la suma de aquellas condiciones de la vida social mediante las cuales los hombres pueden conseguir con mayor plenitud y facilidad su propia perfección, consiste sobre todo en el respeto de los deberes y derechos de la persona humana”,<sup>83</sup> ya que son la parte más importante en la defensa de la ley natural, por lo que su participación se convierte en mixta, esto es, la participación conjuntamente entre el Estado y la Iglesia.

---

<sup>80</sup> Blancarte, Roberto. *El por qué de un Estado laico*. p. 27. Disponible en: [https://laicismo.org/data/docs/archivo\\_1479.pdf](https://laicismo.org/data/docs/archivo_1479.pdf) (Consultado el 10 de octubre de 2017)

<sup>81</sup> *Ibíd.*, p. 27.

<sup>82</sup> González, María del Refugio., *op. cit.*, p. 341.

<sup>83</sup> Suárez, Andrés. *Educación Para la Convivencia. Selección de textos orientativos*. Área social, 8º curso de EGB. Madrid, 1977. p. 45.

Puntualizando la relación entre Estado e Iglesia dentro de la Gobernanza, plantea novedosas relaciones e interactúa entre las esferas públicas y privadas, grupos de interés ciudadano, genera respuesta a los problemas sociales y busca un desarrollo social equilibrado. Este enfoque está basado en estructuras y procedimientos de Estado-Iglesia orientados por la racionalidad de la eficiencia y calidad de decisiones en interacción con los distintos estratos sociales. Este estilo de gobernar tiende a ser reconocido a su vez como gobierno relacional o en redes.

En las últimas décadas se ha generado en el Estado esta nueva propuesta de gobierno. Atendiendo fundamentalmente la complejidad social, la crisis financiera, la globalización de capital privado, interactuando con la nueva gestión pública que propone maximizar los beneficios, disminuyendo costos en la dirección de políticas públicas. Gobernanza como proceso productivo de los asuntos públicos que supone una nueva forma de actuación centrada en la participación activa de los ciudadanos a través de sus instituciones privadas y sociales.

Mediante la Gobernanza se ha transitado a una definición de Gobierno basada en acuerdos, relaciones de interdependencia, cooperación y trabajo en red de los actores estatales, empresariales y sociales, la cual concibe la vida pública desde una perspectiva voluntarista, identificando los problemas sociales y el bienestar en general.

Es evidente que en el seno mexicano, aún dicha forma de gobierno no cuenta con la misma tradición de interacción, política, privada y social. Los postulados de cooperación o voluntarismo entre los distintos estamentos dependen principalmente de los marcos institucionales y de gobierno, los cuales deciden la existencia de un escenario de prácticas público–privadas, de cooperación y trabajo solidario generador de bienestar.

La Gobernanza asume que, para la resolución de distintas problemáticas sociales, se puede llegar a un consenso, bajo intereses de bien común, actores públicos, privados y civiles que otorgan la misma importancia a los valores sociales,

complejos y de difícil realización. La transparencia, participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia, hacen parte del marco sobre el cual se pretende fundamentar el proceso de Gobernanza, así como concretar acuerdos colectivos para la coparticipación entre actores con una instancia que coordina la solución de conflictos y verifica la acción del programa propuesto que hace parte del proceso gubernativo.

Podemos decir que el análisis del término Gobernanza implica procesos de cambio en el Estado y su entorno. Gobernanza es un concepto que debate las transformaciones del Estado. Al lado de conceptos como “governabilidad” y “nueva gestión pública” es manifestación de una serie de cambios acerca de lo que el Estado es y de lo que debería ser.

Aguilar Villanueva, en el concepto de gobernabilidad, se centra en la creación y la consolidación de la capacidad de gobernar. Así, como un gobierno es capaz y suficiente para la gobernación y resolución de problemas.

La transición del concepto de gobernabilidad al de Gobernanza se produjo cuando se comenzó a constatar que las sociedades industrializadas, se mostraban débiles para resolver problemas. Fue así que comenzó la búsqueda de capacidades no gubernamentales, descubriendo así que existen agentes privados y sociales productivos, capaces de autorregularse y resolver problemas sociales, que en el pasado se habían querido atender mediante programas gubernamentales.

No todas las capacidades se encuentran en el ámbito de gobierno, ya que éstas son insuficientes frente a la magnitud de los nuevos y viejos problemas de la sociedad. La Gobernanza identifica la problemática como un asunto de gobierno y Sociedad, así como la trama de relaciones tejida entre ambos.

Aguilar distingue una serie de cambios relativos entre gobierno y sociedad para construir así la capacidad de dirección de ésta. Lo distintivo del concepto desde su origen ha sido mostrar el hecho de que la dirección de la sociedad trasciende la acción gubernamental, para reconstruir la posibilidad de que sus sociedades no

entren en decadencia y alcancen sus metas en el campo económico y social. Incorporar mecanismos de mercado y de participación de la sociedad que introduzcan formas de asociación y cooperación del sector público con el sector privado y social, para atacar problemas sociales endémicos y producir futuros deseados.

En ese sentido, dicho concepto se entiende como una forma mediante la cual se conduce la sociedad y se organiza la acción colectiva para el logro de objetivos comunes, en la que participan tanto actores públicos como actores privados. Representa una forma distinta de visualizar los asuntos de gobierno.<sup>84</sup>

A decir de Aguilar Villanueva se puede resumir que, el concepto de Gobernanza implica el intercambio de varios recursos que están dispersos en manos de diferentes actores para la resolución de los problemas de la comunidad.

Mario Bassols y Cristóbal Mendoza, reflexionan en torno a aspectos teóricos y problemas específicos, encontrando que en las democracias la participación no solo es un efecto esperado sino también deseable, mediante el cual se contribuye a garantizar la incidencia social en la toma de decisiones y en la implementación de acciones públicas de gobierno. La participación es un mecanismo de vigilancia y control de los gobiernos y al mismo tiempo coadyuva en la atención y satisfacción de las demandas sociales.<sup>85</sup>

En concordancia con lo anterior, la gobernanza, junto con la participación y el poder, comparten su preocupación por el gobierno, así como su capacidad de conducción de la sociedad, ejerciendo a su vez, intereses y valores particulares desde posiciones estratégicas, con el objetivo de generar un desarrollo social de redes que contribuya a superar las limitaciones gubernamentales y formar actores sociales para crear mecanismos de cooperación.

---

<sup>84</sup> Aguilar, Luis F. (*Gobernanza*). *op. cit.*, p. 34.

<sup>85</sup> Bassols, Mario y Mendoza, Cristóbal. *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*. Ed. Anthropos España, 2011.

### **2.5.1 Gobernanza multinivel como fortaleza de los gobiernos locales en el escenario de la cooperación descentralizada**

Actualmente, el reconocimiento tanto formal como substancial de los gobiernos locales como actores del desarrollo, pasa por la capacidad de estos últimos de ofrecer respuestas sólidas y eficaces en los temas más urgentes de la agenda del desarrollo. Los principios de la gobernanza multinivel, pueden representar, en este sentido, una caja de herramientas extremadamente útil en los nuevos escenarios de cooperación.

La cooperación descentralizada surge como aquel canal cuya finalidad es el desarrollo sostenible de los territorios y cuyos protagonistas son las instituciones, asociaciones y sociedad civil.

No obstante, ¿en qué modo la idea de gobernanza multinivel puede ayudar a los gobiernos locales a fortalecer su presencia y relevancia en el escenario de la cooperación?

La gobernanza multinivel surge como un modelo alternativo y una nueva forma de entender las políticas públicas. En temas de desarrollo sostenible a nivel local, los gobiernos locales muestran una clara ventaja comparativa, ya que lo que importa, son los resultados y los impactos sobre las condiciones de vida de los individuos.

En un sentido más general, la gobernanza multinivel evoca la toma de decisiones y procesos de políticas públicas abiertos, en los cuales participan varios actores tanto públicos como privados, permitiendo aprovechar las mejores capacidades o potencialidades de cada nivel de gobierno y de cada actor en una dinámica de alta cooperación y coordinación, no de subordinación.

Schmitter sostiene que “la gobernanza multinivel es un acuerdo por el que se toman decisiones vinculantes y que implica a un gran número de agentes políticamente independientes, públicos y privados”.<sup>86</sup>

Dentro de la cooperación descentralizada, la gobernanza multinivel puede representar un importante punto de vista, donde se enfoca de forma original, el papel de los gobiernos locales como actores incluyentes y de intervención para generar desarrollo.

La gobernanza multinivel, insiste en la necesidad de un entorno plural y abierto capaz de representar a los diferentes intereses de forma transparente. La cooperación descentralizada necesita ciudadanos conscientes, informados y movilizados que representen transparencia y responsabilidad en sus acciones.

La gobernanza multinivel surge como una alternativa a la gestión del desarrollo, supone la respuesta a los problemas sociales mediante una implicación de los actores privados en la gestión y la prestación de los servicios así como una movilización conjunta de los recursos.

Los nuevos enfoques de la administración pública, como lo es la gobernanza o gobernanza multinivel, han propuesto una nueva diversidad de mecanismos que eficiente y legitime la toma de decisiones públicas, incluyendo la participación de diversos actores sociales en el proceso de políticas públicas.

Es un hecho que cada vez más la implementación de las políticas locales demandan estrategias que permitan la articulación de diversos actores y niveles de gobierno, desde la etapa de construcción de la agenda pública hasta la instrumentación de cada una de las fases de las políticas públicas.

---

<sup>86</sup> Noferini, Andrea. *Desarrollo, cooperación descentralizada y gobernanza multinivel: consideraciones para la actualidad*. p. 177. Disponible en: [http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/603\\_346.pdf](http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/603_346.pdf) (Consultado el 7 de febrero de 2018).

### **3. Seguridad alimentaria en México**

El hambre, la pobreza y la marginación, han sido durante mucho tiempo los problemas más apremiantes que afectan a la mayoría de la población mundial. De acuerdo a la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en el mundo cerca de 800 millones de personas en condiciones de pobreza, padecen hambre y desnutrición, que provocan altas tasas de mortalidad y enfermedades.

En el caso de México para el año 2014, CONEVAL, reportó que el número de pobres ascendía a 55.3 millones de personas, pasando de 45.5% a 46.2%; asimismo, la carencia por acceso a la alimentación pasó de 23.3% a 23.4%, es decir, de 27.4 a 28.0 millones de personas. Aunque en este periodo, 6 de las 7 carencias identificadas por el CONEVAL presentaron una disminución, la carencia por acceso a la alimentación fue la única que registró un aumento.

La importancia de recuperar la seguridad alimentaria en México, radica en que es condición obligada por parte del Estado, lograr un desarrollo sustentable que garantice a la población las condiciones básicas de bienestar que están contempladas como derechos humanos fundamentales en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, no se puede concebir un desarrollo sostenido en un país, cuando persisten desigualdades tan marcadas, que mantienen a gran parte de la población en situaciones deplorables. Considerando así la seguridad alimentaria como la condición más básica para que cualquier nación pueda lograr un desarrollo sostenido. Es por ello, que para la realización de este capítulo se exponen los temas más relevantes para entender la inseguridad alimentaria en México.

En el primer apartado se desglosan brevemente elementos centrales del informe del PNUD 2016, con la finalidad de dar a conocer la importancia de garantizar los derechos ciudadanos, la reducción de la pobreza y el logro de la inclusión social, mediante la incorporación de la movilidad de oportunidades como un elemento clave.

En un siguiente apartado, y de gran relevancia para la investigación se exponen los

parámetros de medición de la pobreza enmarcados por LGDS, donde indica que para medir la pobreza es necesario tomar en cuenta los siguientes indicadores: ingreso corriente per cápita, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios en la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

En un tercer momento, se presentan los esfuerzos que se han realizado para combatir la carencia en los últimos 30 años, tocando puntos claves en la historia del Estado mexicano.

Para el cuarto apartado se muestran los efectos e impactos de la CNcH, frente a las expectativas iniciales del programa.

Posteriormente, se destaca la intervención del sector público en las fallas del mercado, y cómo éste, puede incidir en el bienestar de la población con carencia alimentaria.

Por último, se presenta la importancia que tiene la agenda política en la creación de estrategias para la solución de pérdidas y desperdicios de alimentos, que incide en el combate a dicha carencia.

### 3.1 Desarrollo humano

Uno de los elementos centrales del informe del PNUD 2016 es fortalecer la igualdad, movilidad absoluta, movilidad igualadora y el cierre de las brechas de desarrollo que se presentan en las entidades federativas y los municipios. Partiendo de que el entorno local importa para el desarrollo de las personas, el nivel de desarrollo humano se define como: el conjunto de oportunidades de las personas para alcanzar estados o realizar acciones que consideran valiosos.<sup>87</sup> La *movilidad*,<sup>88</sup> por su parte, se refiere al cambio que tienen los individuos en alguna condición socio-económica, ya sea respecto de su origen o a lo largo de su ciclo vital.

Como lo menciona el informe, la expansión equitativa de las libertades de las personas no es solo un asunto de más ingresos; también es una cuestión de realización de derechos. El crecimiento económico y el goce efectivo de los derechos humanos y sociales, en un marco de participación ciudadana, son elementos clave para que las personas progresen con igualdad en aspectos básicos de su vida y experimenten la movilidad social fundamental: la movilidad igualadora de oportunidades. En la actualidad, uno de los desafíos más grandes del país es convertir las grandes transformaciones nacionales en movilidad para las personas. En particular, es deseable alcanzar movilidad como ampliación de lo que pueden ser o hacer y movilidad como reducción en las desigualdades de las posibilidades para vivir.<sup>89</sup>

El informe plantea que las acciones del gobierno para garantizar los derechos ciudadanos, la reducción de la pobreza y el logro de la inclusión social deben incorporar a la movilidad de oportunidades como un elemento clave. En este sentido, los retos son tareas que contribuirán a que la movilidad de los mexicanos y las mexicanas se consolide.

---

<sup>87</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano, México 2016. Desigualdad y Movilidad*. Disponible en: <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/idhmovilidadesocial2016/PNUD%20IDH2016.pdf> (Consultado el 01 de febrero de 2018).

<sup>88</sup> Hay dos tipos de movilidad centrales: la movilidad como ampliación de las opciones de vida (movilidad absoluta de oportunidades) y la movilidad que reduce la desigualdad en las oportunidades de vida entre las personas (movilidad igualadora de oportunidades). *Ibíd.*, p. 22.

<sup>89</sup> *Ibíd.*, p. 22.

En ese sentido el informe del PNUD propone las siguientes líneas de acción, las cuales concuerdan con las planteadas por Puebla Comparte con la finalidad de encaminar el desarrollo igualitario de los mexicanos:

- Mejorar la distribución del gasto público al interior de las entidades mediante fórmulas que tomen en cuenta el nivel de carencias en desarrollo humano y los avances en la reducción de las mismas.
- Lograr que el gasto público contribuya a cerrar brechas de oportunidades e incentive los avances en desarrollo.
- Mejorar la efectividad redistributiva del gasto público a nivel geográfico.
- Lograr que la asignación del gasto sea coincidente con las carencias en desarrollo humano y al mismo tiempo incentive la reducción de éstas.

México puede abrir la puerta a un nuevo capítulo de su historia para acabar con la elevada y persistente desigualdad. Para que en el México de hoy se supere la pobreza en que se encuentra gran parte de la población y se reduzcan las diferencias en desarrollo humano, se requiere fortalecer el combate a la desigualdad que inmoviliza. Alcanzar un impulso decisivo a la movilidad igualadora de oportunidades implica cambiar programas sociales, políticas públicas, instituciones y leyes.<sup>90</sup>

Para ello es necesario, como lo menciona la LGDS, garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la CPEUM, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social, que mediante una justicia distributiva pueda garantizar que toda persona reciba de manera equitativa los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, sus necesidades y posibilidades.

---

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 89.

### 3.2 Medición de la pobreza en México

En el año 2004 se promulga la LGDS y da origen a la institucionalidad del organismo encargado de la medición de la pobreza y la evaluación de la política social (el CONEVAL), en la Ley se define el concepto de pobreza multidimensional “Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.”<sup>91</sup>

En la medición de la pobreza se consideran dimensiones constitutivas de la pobreza en el Estado mexicano a todas aquellas asociadas a los indicadores mencionados en el artículo 36 de la LGDS, a excepción de la cohesión social. A efectos de identificación de la población en situación de pobreza, y conforme al marco conceptual, estas dimensiones se dividen en dos grupos:

- El de la dimensión asociada al espacio del bienestar económico, la cual se mide operativamente por el indicador de ingreso corriente per cápita.
- El de las dimensiones asociadas a los derechos sociales, es decir, la educación, la salud, la seguridad social, la alimentación, la vivienda y sus servicios, las cuales se miden por medio de los seis indicadores de carencia social referidos.

---

<sup>91</sup> CONEVAL. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. Segunda edición, diciembre, 2014. P. 38. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/PublishingImages/PORTADA\\_METODOLOGIA.jpg](https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/PublishingImages/PORTADA_METODOLOGIA.jpg) (Consultado el 01 de enero de 2018).

## Esquema 2 Dimensiones de la pobreza



Fuente: CONEVAL. Dimensiones de la pobreza. Disponible en: <https://twitter.com/coneval/status/902948786145828864>

Para identificar la población con carencias en cada indicador, se adoptan criterios generales que son específicos y apropiados para cada uno de los dos espacios definidos.

- Bienestar económico. Se identifica a la población cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.
- Derechos sociales. Se identifica a la población con al menos una carencia social en los indicadores asociados a este espacio. A la medida agregada de estas carencias se le denominará índice de privación social.

### *Bienestar económico*

El espacio del bienestar económico es analizado a partir del ingreso del que disponen las personas para la adquisición de bienes y servicios en el mercado, específicamente el ingreso corriente, el cual representa el flujo de entradas, no necesariamente monetarias (puede incluir los productos recibidos o disponibles en

especie, entre otros), que le permiten a los hogares obtener los satisfactores que requieren, sin disminuir los bienes o activos que poseen.

A fin de identificar a la población con un ingreso insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere, se definen la Línea de Bienestar y la Línea de Bienestar Mínimo. La primera hace posible identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que precisa para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias).

La segunda permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada.

### *El índice de privación social*

La identificación de las carencias en el espacio de los derechos sociales se efectúa en dos fases:

- Identificación de carencias en cada indicador particular. Para cada uno de los seis indicadores sociales se genera una variable dicotómica que permite distinguir si una persona presenta carencia en la dimensión respectiva o no. Estos indicadores toman el valor uno cuando el individuo tiene la carencia, y cero en caso contrario.
- Índice de privación social. Este índice se construye para cada persona a partir de la suma de los seis indicadores asociados a las carencias sociales. El CONEVAL deberá llevar a cabo los procedimientos estadísticos para verificar que el índice de privación social satisfaga las propiedades de validez, confiabilidad y aditividad.

Conforme a la definición de pobreza multidimensional, se considera que una persona experimenta carencias en el espacio de los derechos sociales cuando el valor del índice de privación social es mayor que cero, es decir, cuando padece al menos una de las seis carencias. A este punto de corte ( $C=1$ ) se le denominará umbral de privación.

Debe notarse que la construcción del índice de privación social, como la suma de los indicadores de carencia, conlleva el supuesto de que cada una de las carencias tiene la misma importancia relativa. Esto, así como la decisión de adoptar como umbral de privación a la presencia de al menos una carencia social, está fundamentado en los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, los cuales reconocen que el incumplimiento de uno de los derechos humanos vulnera el cumplimiento de los demás y que ningún derecho humano es más importante que otro.

Por otra parte, de manera análoga a la Línea de Bienestar Mínimo que se definió en el espacio del bienestar económico, se identifica a la población que presenta un número importante de carencias sociales mediante la definición de un umbral de privación extrema ( $C^*$ ), el cual permite identificar a la población en situación de pobreza multidimensional extrema.

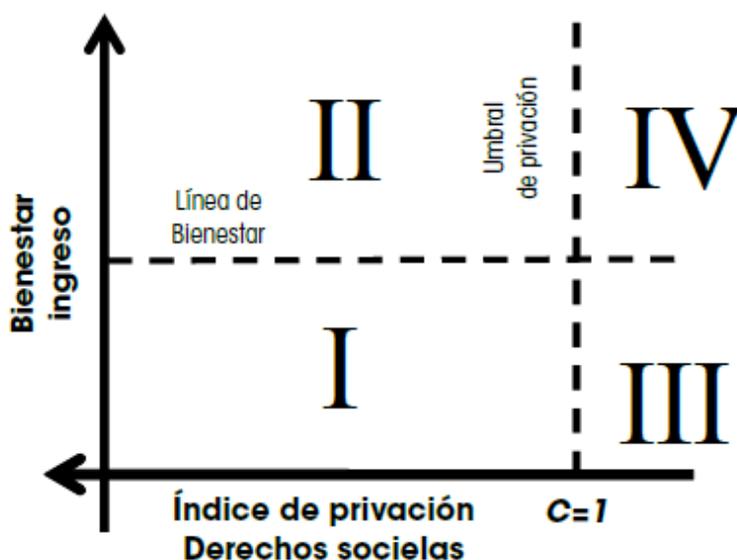
No existe un criterio metodológico único para determinar un umbral de este tipo. Por esta razón, y con la finalidad de no utilizar criterios discrecionales, la Comisión Ejecutiva del CONEVAL decidió fijar el valor de  $C^*$  con base en métodos estadísticos. Esos métodos buscan dividir a la población en dos grupos (a partir de los ingresos y el valor del índice de privación de cada persona), de forma tal que las diferencias entre ambos se maximicen y, al mismo tiempo, su conformación sea lo más homogénea posible al interior de cada uno; al aplicarlos, se encontró un valor para  $C^*$  igual a tres.

#### *Combinación del ingreso y el índice de privación social*

Como se mencionó, el ingreso y el índice de privación social ofrecen, de manera independiente al corresponder a espacios analíticos diferentes, un diagnóstico de las restricciones monetarias y de las carencias sociales que afectan a la población. Puesto que estas restricciones y carencias son distintas, tanto conceptual como cualitativamente, el CONEVAL considera que no sería metodológicamente consistente su combinación en un índice único de pobreza multidimensional.

Sin embargo, de acuerdo con la definición de pobreza, es necesario conjugar ambos espacios para delimitar con precisión la población en situación de pobreza multidimensional. Para ello, se recurre al método de clasificación que se ilustra en el esquema 3:

### Esquema 3 Población en situación de pobreza multidimensional



Fuente: CONEVAL. Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/PublishingImages/PORTADA\\_METODOLOGIA.jpgf](https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/PublishingImages/PORTADA_METODOLOGIA.jpgf)

En el eje vertical del esquema 3 se representa el espacio del bienestar económico, el cual se mide por medio del ingreso de las personas. La Línea de Bienestar permite diferenciar si las personas tienen un ingreso suficiente o no.

En el eje horizontal se representa el espacio de los derechos sociales, medido con el índice de privación social. Es preciso mencionar que, a diferencia de la presentación usual en las gráficas cartesianas, la población ubicada a la izquierda de este eje tiene más carencias que la situada a la derecha. Asimismo, puesto que son consideradas carentes las personas que reportan al menos una carencia social, el valor del umbral de privación es uno. A partir del umbral de privación es posible diferenciar las personas con carencias de quienes no las tienen. Así, las que se ubican en el eje horizontal a la izquierda del umbral de privación son aquellas que experimentan al menos alguna carencia; quienes se encuentran a la derecha son aquellas que no padecen carencia en alguna de las seis dimensiones sociales.

De acuerdo con ese esquema, una vez determinado su ingreso y su índice de privación social, cualquier persona puede ser clasificada en uno, y sólo uno, de los siguientes cuatro cuadrantes:

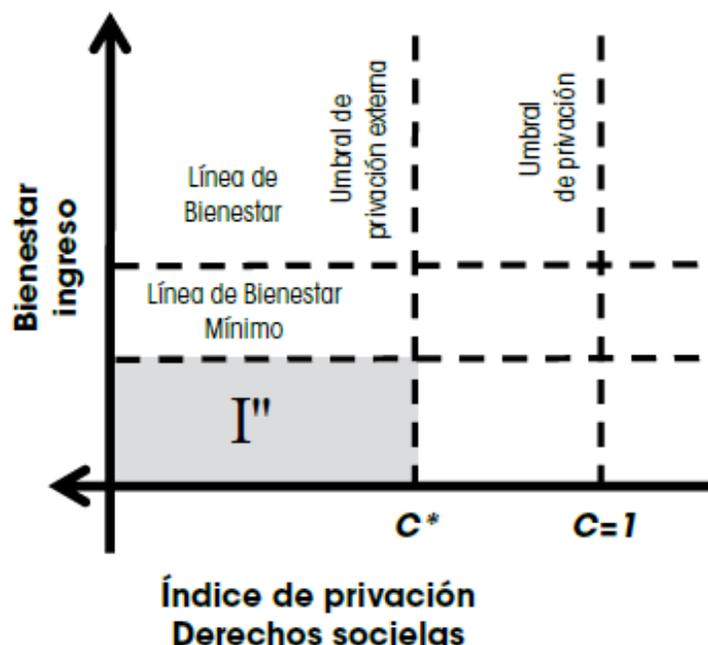
- Pobres multidimensionales. Población con ingreso inferior al valor de la Línea de

Bienestar y que padece al menos una carencia social.

- Vulnerables por carencias sociales. Población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la Línea de Bienestar.
- Vulnerables por ingresos. Población que no reporta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la Línea de Bienestar.
- No pobre multidimensional y no vulnerable. Población cuyo ingreso es superior a la Línea de Bienestar y no tiene carencia social alguna.

Además, a partir de la Línea de Bienestar Mínimo y del umbral de privación extrema ( $C^*=3$ ), es posible identificar, en el grupo de población en situación de pobreza multidimensional, a las personas en situación de pobreza multidimensional extrema, según se muestra en el esquema 4:

#### **Esquema 4 Población en situación de pobreza multidimensional extrema**



Fuente: CONEVAL. Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/PublishingImages/PORTADA\\_METODOLOGIA.jpg](https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/PublishingImages/PORTADA_METODOLOGIA.jpg)

De esa forma, conforme a lo dispuesto en el Artículo 36 de la Ley General de

Desarrollo Social, el CONEVAL debe establecer los lineamientos y criterios para realizar la definición, identificación y medición de la pobreza en México, tomando en consideración al menos los siguientes indicadores: <sup>92</sup>

### *Ingreso corriente per cápita*

El indicador de ingreso toma en consideración los siguientes elementos:

Se determina si el ingreso mensual total por persona (Ingreso corriente total per cápita) es bajo si:

- Es menor al costo de la canasta básica completa —línea de bienestar económico— que incluye alimentos, transporte, educación, salud, esparcimiento, bienes y servicios de consumo habitual, entre otros.

Se determina si el ingreso mensual total por persona (Ingreso corriente total per cápita) es muy bajo si:

- Es menor al costo de la canasta básica alimentaria —línea de bienestar mínimo—.

En consecuencia, se considera a la persona como no carente por ingresos sólo si su ingreso corriente total per cápita es mayor al costo de la canasta básica completa.

### ***Rezago educativo promedio en el hogar***

El indicador toma en consideración los siguientes elementos:

- Que las personas de tres a quince años de edad asistan a un centro de educación básica o que hayan terminado la educación secundaria.
- Que las personas nacidas antes de 1982 cuenten al menos con primaria completa.
- Que las personas nacidas a partir de 1982 cuenten al menos con secundaria completa.

En síntesis, la persona se considera como no carente sólo si está en edad escolar y asiste a la escuela o si de acuerdo a su edad ha concluido la primaria o secundaria,

---

<sup>92</sup> CONEVAL. *Indicadores de carencia social*. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Indicadores-de-carencia-social.aspx> (Consultado el 01 de enero de 2018).

según los criterios antes señalados.

### ***Acceso a los servicios de salud***

El indicador toma en consideración que las personas cuenten con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna de las siguientes instituciones:

- Seguro Popular.
- Servicios médicos del IMSS.
- Servicios médicos del ISSSTE o ISSSTE estatal.
- Servicios médicos de Pemex, Ejército, Marina u otra institución pública o privada.

Por tanto, la persona se considera como no carente sólo si cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios de salud de alguna institución antes mencionada.

### ***Acceso a la seguridad social***

El indicador toma en consideración los siguientes elementos:

Que la población económicamente activa (PEA) asalariada tenga todas y cada una de las siguientes prestaciones laborales:

- Servicio médico en el IMSS, ISSSTE, ISSSTE estatal o PEMEX;
- Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) o inscripción a una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE), e Incapacidad laboral con goce de sueldo.

Que la población trabajadora no asalariada o independiente tenga como prestación laboral o contratación voluntaria los siguientes dos beneficios:

- Servicios médicos en el IMSS, ISSSTE, ISSSTE estatal o PEMEX, y
- Disponga de SAR o inscripción a una AFORE.

Que la persona reciba jubilación o pensión, independientemente de su edad.

Que las personas de 65 años y más sean beneficiarias de algún programa de adultos mayores de transferencias monetarias.

Por tanto, las personas no presentan carencia en el acceso a la seguridad social si, de acuerdo con su edad y/o condición laboral, cuentan con las prestaciones mencionadas anteriormente.

### ***Calidad y espacios de la vivienda***

El indicador toma en consideración que la vivienda cuente con materiales de construcción y espacios con las siguientes características:

- Piso firme de cemento o con recubrimiento (laminado, mosaico, madera);
- El material de techos sea losa de concreto o viguetas con bovedilla, madera, terrado con vigería, lámina metálica, de asbesto, palma, teja, o de calidad superior;
- El material de muros sea tabique, ladrillo, block, piedra, concreto, madera, adobe, o de calidad superior y,
- Que el número de personas por cuarto —contando la cocina pero excluyendo pasillos y baños— (hacinamiento) sea menor a 2.5.

La vivienda se considera como no carente sólo si se satisfacen de forma simultánea los cuatro criterios anteriores.

### ***Acceso a los servicios básicos en la vivienda***

El indicador toma en consideración que la vivienda cuente con todos los servicios básicos con las siguientes características:

- Agua entubada dentro de la vivienda o fuera de la vivienda pero dentro del terreno;
- Drenaje conectado a la red pública o a una fosa séptica;
- Electricidad obtenida del servicio público, de panel solar o de otra fuente, planta particular, y
- Que el combustible para cocinar sea gas LP o gas natural, electricidad, y si es leña o carbón que la cocina cuente con chimenea.

La vivienda se considera como no carente sólo si se satisfacen de forma simultánea los cuatro criterios anteriores.

### ***Acceso a la alimentación***

El indicador se construye a partir de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA) y toma en consideración los siguientes elementos: En los hogares donde sólo residen adultos, se valora si en los últimos tres meses por falta de dinero o recursos algún integrante del hogar:

- Tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos.
- Dejó de desayunar, comer o cenar.
- Comió menos de lo que piensa debía comer.
- Se quedó sin comida.
- Sintió hambre pero no comió.
- Comió una vez al día o dejó de comer todo un día.

En hogares donde viven menores de dieciocho años se aplica un cuestionario con preguntas iguales en contenido, pero con lenguaje orientado específicamente a este grupo de población.

#### *Grado de inseguridad alimentaria*

Seguridad alimentaria: los hogares constituidos sólo por adultos y los hogares con menores de edad que no responden de manera afirmativa a ninguna de las preguntas de la escala.

- Leve: los hogares conformados sólo por mayores de dieciocho años que contestan afirmativamente de una a dos de las seis preguntas de la escala. En el caso de los hogares con menores de edad, se consideran a aquellos que contestan afirmativamente de una a tres de las doce preguntas de la escala.
- Moderado: los hogares sólo con adultos que responden afirmativamente de tres a cuatro preguntas de la escala. Para los hogares con menores de dieciocho años, se consideran aquellos que contestan afirmativamente de cuatro a siete preguntas de la escala.
- Severo: los hogares sólo con adultos que contestan afirmativamente de cinco a seis preguntas; los hogares con menores de edad que responden de ocho a doce preguntas de la escala.

Las personas no presentan carencia en el acceso a la alimentación si los hogares en los que residen tienen seguridad alimentaria o un grado de inseguridad alimentaria leve.

### **3.3 Esfuerzos realizados para combatir la carencia de acceso a la alimentación en los últimos 35 años**

Actualmente los países en su búsqueda del desarrollo, sin dejar de considerar la generación de la riqueza (desarrollo económico), apuntan como prioridad al desarrollo social, el cual implica la capacidad que tiene una nación para mejorar los estándares de vida de la población, como resultado de una economía sana, que crece generando las condiciones y oportunidades para que la sociedad en su conjunto mejore su bienestar social.

Bajo esta perspectiva, el Estado juega un papel importante ya que es el encargado de diseñar e implementar las políticas de desarrollo enfocadas al bien común, buscando que la riqueza generada en el proceso económico permeé a todos los grupos y sectores sociales. En este sentido, hablar de desarrollo social y bien común, tienen que ver con las diferentes necesidades que presenta el ser humano, de las cuales; para Maslow la alimentación es la más elemental.

“La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana.”<sup>93</sup>

En México, la seguridad alimentaria es un tema que ha recibido gran atención, en el marco de las políticas públicas. Sin embargo, aún falta camino por recorrer para articular una política comprensiva de seguridad alimentaria con su respectiva institucionalidad y recursos. La complejidad –económica, social y política - de la seguridad alimentaria demanda una participación amplia en el debate sobre las distintas opciones que se tienen para asegurar una disponibilidad suficiente, y sustentable de alimentos.

De lo anterior, se puede afirmar que las políticas sociales enfocadas al bienestar por parte del Estado (una de ellas la alimentaria), no han tenido gran relevancia

---

<sup>93</sup> FAO. *Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria*. Publicado por el Programa CE-FAO. 2011. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf> (Consultado el 01 de noviembre de 2017).

debido a lo que llama Jorge Carpizo; *la quinteta de la muerte*<sup>94</sup>, es decir, el Estado ha operado como una organización mafiosa que equilibra los poderes reales con los formales, lo que genera una desnaturalización del Estado, o más bien de las democracias modernas.

En seguimiento a Carpizo, un mal que ha afectado al Estado mexicano a lo largo de su historia, es la corrupción; pues hace que los recursos públicos no se destinen a los servicios previstos y queden en manos de unos pocos, inhibe la inversión, la creación de empresas productivas y con ello fuentes de empleo. Pero más preocupante, es aquella corrupción que por sus características llega a violar gravemente los derechos humanos.<sup>95</sup> Las personas con rezago educativo, con carencias de acceso a servicios de salud, seguridad social, vivienda y alimentación son los principales afectados en el día a día con la corrupción en nuestro país.<sup>96</sup>

El combate a la seguridad alimentaria, comienza en el gobierno de José López Portillo, donde el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) apuntaba a fortalecer la soberanía alimentaria del país, sin embargo “el enorme y costoso globo publicitario de la gran épica agrícola del periodo presidencial concluyó en 1982 (operando solo año y medio), dejando una crisis en la que influyo el dinero derrochado en brillantes utopías encubridoras de la corrupción ávida de riqueza mal habidas”,<sup>97</sup> es decir, las deplorables fallas del programa se tradujeron en el incremento de los precios, así como la inminente llegada de las importaciones.

---

<sup>94</sup> Para Jorge Carpizo los elementos que componen “*la quinteta de la muerte*” son: 1) El poder arbitrario por sobre el derecho, ejercido discrecionalmente; 2) El dinero por cualquier vía; 3) La corrupción, mecanismo por el cual se obtiene ese poder y ese dinero; 4) La impunidad, no hay sanción, no hay reproche, no hay censura moral ni legal, ni política, a quien incurre en estos vicios contra el bien general; y 5) La mentira crónica que no tiene ninguna censura social ni política. Citado por Navarro, Cecilia en; Bartra, Armando (Coordinador). *Los grandes problemas nacionales. Diálogos por la regeneración de México*. Editorial Itaca, México 2012. p. 315.

<sup>95</sup> Aguilar Gutiérrez, Lilia. *Causas y soluciones para la corrupción en México*. Instituto de investigaciones jurídicas – UNAM. 2017. p. 33. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/6.pdf> (Consultado el 01 de noviembre de 2017).

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>97</sup> Spalding, Rose J. *El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia*. Estudios Sociológicos III: 8, 1985. p. 340. Disponible en: [file:///Users/juanhuerta/Downloads/1204-1204-1-PB%20\(2\).pdf](file:///Users/juanhuerta/Downloads/1204-1204-1-PB%20(2).pdf) (Consultado el 08 de febrero de 2018).

En 1989, el Gobierno Federal implementó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), para combatir la marginación social y la pobreza extrema, enfocándose en tres grupos: indígenas, campesinos de zonas áridas y habitantes de colonias urbano-populares. La operación del programa se desarrolló en cuatro vertientes: programas de bienestar social (abasto y alimentación); solidaridad para la producción; desarrollo regional, y programas especiales (Mujeres en Solidaridad y Jornaleros Agrícolas).<sup>98</sup>

Posteriormente, con la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la producción interna de alimentos ya no fue prioridad para el gobierno, ya que una de las finalidades del ALCA fue conseguir un acceso preferencial al mercado estadounidense para las exportaciones en países latinoamericanos, lo que profundizó ineludiblemente el proceso de descampesinización del país.

En consecuencia a lo anterior, se modifica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a fin de establecer la SEDESOL, cuyo objetivo era el combate de la pobreza extrema. La nueva dependencia basó su estrategia en el PRONASOL y buscó instaurar una nueva relación entre el Estado y la sociedad. La secretaría representó un cambio para la política social ya que, por primera vez, una dependencia atendería, específicamente, el problema de la pobreza. A partir de su implementación, dirige y coordina la política social, la cual distribuye los recursos de los programas sociales.

En 2002, se reformó el Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del PROGRESA, para dar origen a la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (CNPDHO), con el objetivo de formular, coordinar, dar seguimiento, supervisar y evaluar la ejecución del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO), el cual reemplazaría al PROGRESA.

---

<sup>98</sup> Barquera, Simón. *Políticas y programas de alimentación y nutrición en México*. Salud Pública Mexico 2001; p.p. 464-477. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0036-36342001000500011](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342001000500011) (Consultado el 13 de marzo de 2018).

Ya de manera reciente, destacan a nivel nacional los siguientes cinco programas operados por la SEDESOL: el Programa de Inclusión Social (*PROSPERA*),<sup>99</sup> el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), el Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa S.A de C.V. (PAR), el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A de C.V. (PASL) y la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNcH).

Para fortalecer las estrategias de la política de combate a la pobreza, así como para garantizar a la población el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, el 22 de enero de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SNCH), mediante el cual se instrumentó la CNcH, con el propósito de conjuntar esfuerzos y recursos de los ámbitos público, privado y social, para erradicar el hambre, conceptualizada como la condición de pobreza extrema alimentaria que padecen 7.0 millones de personas, y atender el mandato constitucional. Sin embargo, para 2014, el CONEVAL estimó que la población en esa condición fue de 7.1 millones de personas, es decir los esfuerzos realizados por parte de la SEDESOL y a su vez de la Cruzada no han sido los esperados.

Cabe destacar, que los problemas asociados con la alimentación deben ser considerados como una *política de Estado*<sup>100</sup>. Las intervenciones (políticas y programas) de los gobiernos para mejorar la situación alimentaria y nutricional de la población, frecuentemente se han analizado por el lado de la oferta o por el lado de la demanda.

El análisis de los economistas sobre el papel que debe desempeñar el Estado, constituye un elemento importante del proceso político de las democracias; tal es el caso de la democracia redistributiva, que tiene un significado hacia la solidaridad

---

<sup>99</sup> Para el año 2014, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades pasa a ser PROSPERA Programa de Inclusión Social. Disponible en: <http://www.gob.mx/sedesol/articulos/conoce-todo-sobre-prospera> (Consultado el 09 de noviembre de 2017).

<sup>100</sup> José Natanson, menciona que: "*política de Estado*" no puede pensarse como un programa unilateral, rígido, definido previamente, sino como el resultado complejo y cambiante de la combinación de fuerzas políticas, equilibrios sociales y tendencias históricas y culturales. Natanson, José. "*¿Qué es, en realidad, una política de Estado?*". 29 de junio de 2008. p. 12. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-106918-2008-06-29.html> (Consultado el 01 de noviembre de 2017).

fiscal, pues incide tanto en la acción de coordinación del Estado como en la actuación de los agentes privados (empresas, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales), cuyos intereses y prestaciones coordina el Estado.

En otras palabras: no tiene sentido democratizar el Estado si no se democratiza la esfera no estatal.<sup>101</sup> Es decir, solo la convergencia entre los distintos actores que interactúan entre sí, permitirá reconstruir el espacio público de la redistribución democrática de los recursos, y al mismo tiempo, conllevará los mecanismos institucionales mediante los cuales se toman decisiones públicas para diseñar procesos y estrategias que mejoren el bienestar social.

La idea de que el Estado debe intervenir porque sabe mejor lo que a los ciudadanos más les conviene, suele denominarse paternalista.<sup>102</sup> El argumento del Estado paternalista se enfoca en la distribución de la renta, ya que las fallas del mercado pueden generar una distribución de la renta desigual y dejar a algunas personas recursos insuficientes para vivir (mínimos de bienestar).

Todas las iniciativas anteriormente mencionadas han permitido posicionar el tema de la Seguridad Alimentaria al frente de las prioridades políticas nacionales, aunque se les ha vinculado al llamado *clientelismo*<sup>103</sup>, donde la pobreza se presenta como un potente catalizador de las contradicciones e injusticias del sistema, y los discursos de la misma se han caracterizado por tener un importante componente ideológico, connotado de acuerdo a las conveniencias políticas e intercambiando de manera personalizada, favores, bienes y servicios por apoyo político entre

---

<sup>101</sup> De Sousa Santos, Boaventura. *Reinventar la democracia, Reinventar el Estado*. Segunda Ed. Abya-Yala. Quito-Ecuador, Julio de 2004. p. 41. Disponible en: <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/48027.pdf> (Consultado el 01 de octubre de 2017).

<sup>102</sup> Stiglitz, Joseph E. (*La Economía*). *op. cit.*, p. 104.

<sup>103</sup> Para J. Auyero el “*sistema clientelar*” funciona al modo de una maquinaria ideológica que presenta la reproducción de las relaciones asimétricas y de manipulación, como relaciones de cooperación a través del intercambio personalizado. Lo fundamental en las relaciones clientelares no estaría dado por los intercambios materiales sino por los mensajes, discursos y visiones del mundo que se transmiten en los mismos. Al hacer especial hincapié en la confianza mutua, la solidaridad y el cuidado, se encubren las desigualdades y se legitiman las cosas tal como son. Hernández Muñoz, Edgar. *El clientelismo en México: los usos políticos de la pobreza*. Espacios Públicos, vol. 9, núm. 17, febrero, México 2006, pp. 118-140. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67601708> (Consultado el 01 de noviembre de 2017).

individuos que controlan diferentes recursos de poder.

Por último, la elaboración y puesta en marcha de una política social –en este caso la alimentaria-, es un complejo proceso de disputas entre diferentes actores colectivos que construyen, sostienen e impulsan un proyecto social particular. La necesidad de construir una gobernanza global sólida para proteger intereses comunes, es una oportunidad para replantear un nuevo paradigma de desarrollo desde la perspectiva de la seguridad alimentaria y repensar la institucionalidad nacional de una política afín con su carácter multidimensional. El derecho a la alimentación, elevado al rango constitucional, da una perspectiva nueva a la política del Estado Mexicano, que tras largos años ha padecido “la quinteta de la muerte”.

### 3.4 Cruzada Nacional contra el Hambre, objetivos, evaluación y resultados

La Cruzada Nacional Contra el Hambre es una política pública, cuyo propósito estratégico es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales, orientada a las personas que viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema y que presentan carencia de acceso a la alimentación. Todo lo anterior, bajo un esquema de componentes suscritos en el Artículo Quinto del Decreto del 22 de enero de 2013.<sup>104</sup>

Desde que se implementó dicha estrategia, la población objetivo fue delimitada por la SEDESOL y va enfocada a quienes tienen al menos tres carencias sociales (definidas a partir de la medición de pobreza del CONEVAL, las cuales son: rezago educativo, carencia de acceso a los servicios de salud, de seguridad social, de alimentación, de calidad y servicios básicos en la vivienda), de las cuales una es la carencia alimentaria y además tener ingresos menores al valor de la canasta alimentaria.<sup>105</sup> Un objetivo importante de la Cruzada fue reducir la cifra de población en pobreza extrema de alimentación que de acuerdo con las estimaciones del CONEVAL con datos del año 2012, fue de 7.0 millones de personas y en 2014 de 7.1 (gráfica 1).

---

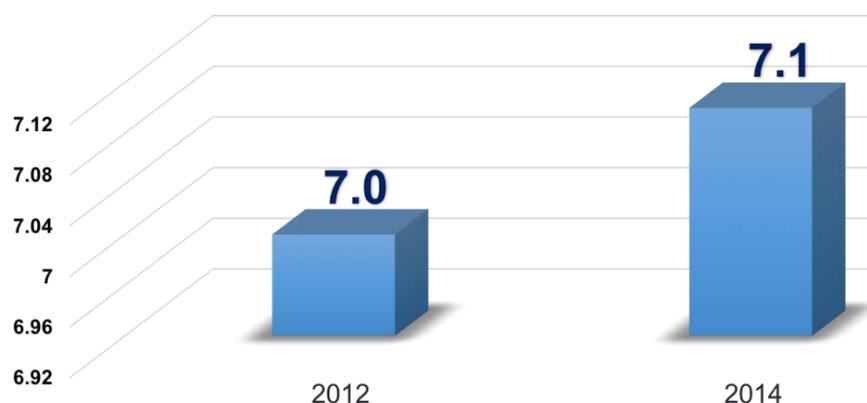
<sup>104</sup> Artículo quinto, del *DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE EL SISTEMA NACIONAL PARA LA CRUZADA CONTRA EL HAMBRE*, el cual establece que: El Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre tendrá los siguientes componentes: I. Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre; II. Acuerdos integrales para el desarrollo incluyente con las entidades federativas y los municipios; III. Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre; y IV. Comités Comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales. (Consultado el 09 de febrero de 2018). Disponible en: DOF. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013)

<sup>105</sup> Cárdenas, María del Rosario, Fernando Alberto Cortés, Agustín Escobar, Salomón Nahmad, John Scott, y Graciela María Teruel. *Balance de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013- 2016*. Ed. CONEVAL. 2016. CDMX. p. 26. Disponible en: [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Balance\\_Cruzada\\_2013\\_2016.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Balance_Cruzada_2013_2016.pdf) (Consultado el 25 de octubre de 2017).

La Cruzada está orientada a la consecución de 6 objetivos,<sup>106</sup> que son:

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

**Gráfica 1 Pobreza extrema de alimentación (millones de personas).**



Fuente: CONEVAL. *Balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2016*. Disponible en: [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Balance\\_Cruzada\\_2013\\_2016.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Balance_Cruzada_2013_2016.pdf)

Derivado de esto la Cruzada es una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementó a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito era conjuntar esfuerzos y recursos.

<sup>106</sup> CONEVAL. *Balance de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2016*. Disponible en: [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Balance\\_Cruzada\\_2013\\_2016.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Balance_Cruzada_2013_2016.pdf) (Consultado el 25 de octubre de 2017).

Con la finalidad de valorar el desempeño de la estrategia el CONEVAL<sup>107</sup> realizó un balance general sobre la estructura, implementación y alcances de la Cruzada.

A partir del año 2013 se implementó un esquema de evaluación anual de la Cruzada, que tuvo como finalidad, generar documentos que evalúen el diseño y la implementación de dicha estrategia, así como valorar su desempeño desde su inicio, hasta por lo menos al año 2019.

El último reporte que integra los resultados de tres años de implementación, es el balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2016. En dicho documento, los hallazgos encontrados en el análisis apuntaron que en el diseño se consideraron diversas experiencias, así como diagnósticos en las diversas problemáticas que pretendía atender la Cruzada.

Durante su ejecución la evaluación no ha arrojado resultados positivos en cuanto al cumplimiento de sus principales objetivos:

- 1. Mientras que las carencias se redujeron en la población acotada que sí fue intervenida por la Cruzada, el número de personas con la problemática que la Cruzada busca mejorar (la población en pobreza extrema con alimentación) creció de 7.0 a 7.1 millones de personas.<sup>108</sup>*
- 2. Un punto relevante de la estrategia es su aplicación en las zonas urbanas: existe gran dificultad para llevar a cabo una focalización adecuada, para encontrar a la población objetivo en las ciudades y para identificar las acciones que se generarán para reducir la pobreza extrema y la carencia por acceso a la alimentación en estas*

---

<sup>107</sup> De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, el CONEVAL tiene los siguientes objetivos:

- Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; y
- Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

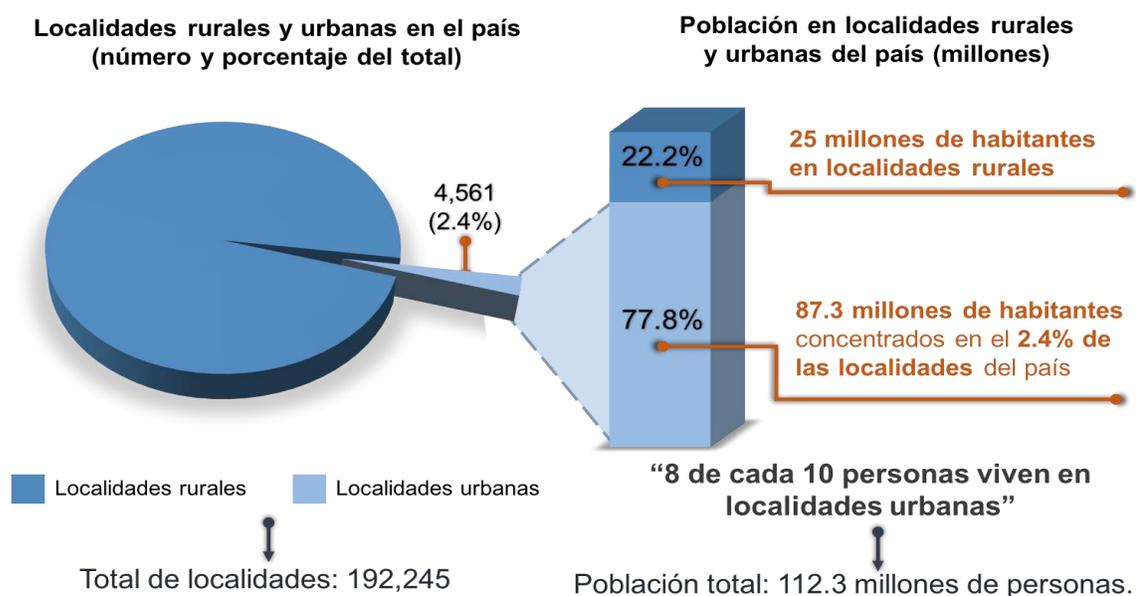
Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/quienessomos/Conocenos/Paginas/Funciones.aspx> (Consultado el 26 de octubre de 2017).

<sup>108</sup> CONEVAL. (*Balance de la Cruzada*). *op. cit.*, p. 16.

zonas. De hecho, **el país cuenta con un vacío de información sobre cómo atender a la población en pobreza en las zonas urbanas.**<sup>109</sup>

Es importante destacar, que aun siendo muy menor el porcentaje de localidades urbanas, concentran el mayor número de población (gráfica 2).

**Gráfica 2 Alta dispersión de localidades Vs alta concentración poblacional en las áreas urbanas, 2010.**



Fuente: INEGI. *Censo de Población y Vivienda 2010*. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/>

3. *Los comités se desintegraron; en otros, se dejaron de reunir o perdieron contacto con los promotores de la Cruzada.*<sup>110</sup> *La principal debilidad del componente de participación comunitaria en la Cruzada es quizá que nunca se precisó la forma en que se utilizarían sus planes, ni los responsables de analizarlos y sistematizarlos para orientar la toma de decisiones. Es necesario redefinir el papel de los comités comunitarios para que sirvan como vínculo entre la comunidad y los programas sociales, para que los beneficiarios, los promotores y las autoridades de los tres ámbitos de gobierno tengan certeza sobre para qué sirven y qué se espera de ellos.*

<sup>109</sup> *Ibíd.*, p. 33.

<sup>110</sup> *Ibíd.*, p. 18.

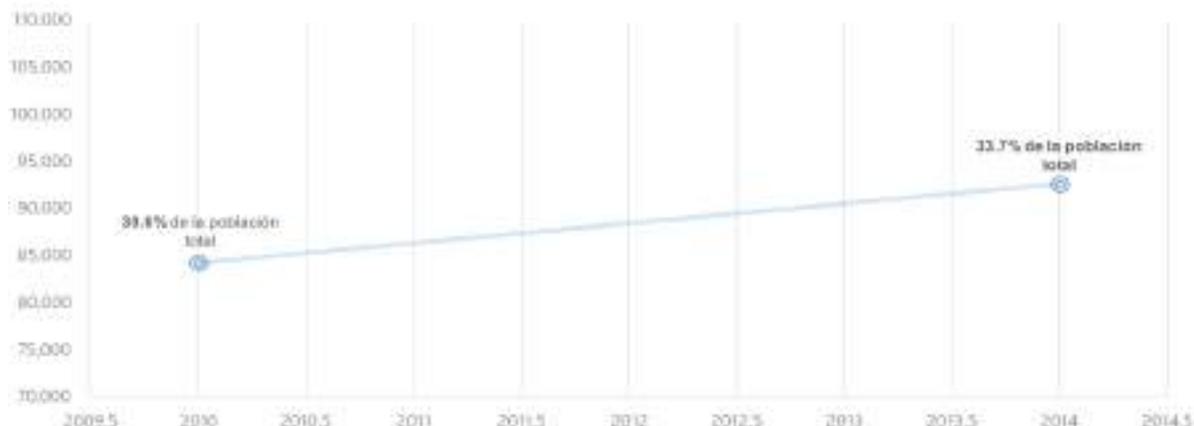
4. De los 400 municipios de la primera fase de implementación de la Cruzada, el CONEVAL seleccionó cinco en 2014 con la finalidad de contar con una herramienta auxiliar que dé seguimiento a los resultados de la estrategia. Los municipios seleccionados fueron: Zinacantán, Chiapas; Guachochi, Chihuahua; Mártir de Cullapan, Guerrero; San Felipe del Progreso, Estado de México y Tehuacán, Puebla. Los cinco municipios analizados denotan que la pobreza extrema, a la que se dirige la Cruzada, disminuyó en los cinco municipios y al menos cinco de las seis carencias sociales disminuyeron en cada uno. La carencia por acceso a la alimentación disminuyó en cuatro municipios, pero aumentó un 3.1% en Tehuacán, municipio mayoritariamente urbano.<sup>111</sup>

**Tabla 1 Población con carencia en alimentación en el municipio de Tehuacán, Puebla.**

Año	Población con carencia en alimentación	%
2010	84,237	30.6%
2014	92,635	33.7%

Fuente: CONEVAL. Anexo estadístico. 5 municipios. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Paginas/busqueda.aspx?k=tehuacan>

**Gráfica 3 Porcentaje de carencia en alimentación en el municipio de Tehuacán, Puebla.**



Fuente: CONEVAL. Anexo estadístico. 5 municipios. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Paginas/busqueda.aspx?k=tehuacan>

<sup>111</sup> CONEVAL. Anexo estadístico. 5 municipios. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Paginas/busqueda.aspx?k=tehuacan> (Consultado el 28 de octubre de 2017).

5. *Si bien la Cruzada propone la disminución de pérdidas pos-cosecha, no existió una estrategia logística eficiente para recuperar el alimento y aprovecharlo de la manera más adecuada, además no prevé un punto que especifique la disposición de alimentos no comercializables.*<sup>112</sup>

En suma la Cruzada es una estrategia de coordinación que prioriza su atención en los municipios seleccionados a partir de la aplicación de diversos programas sociales. Dicha aplicación ha resultado poco precisa y por ende, no permite identificar exactamente a la población beneficiaria de programas derivados de la Cruzada, además de que se cuenta con poca información sobre dichos programas y acciones que integran la misma, y no es posible identificar a la población beneficiaria en el marco de la estrategia.

Pese a los avances de la Cruzada, no se han logrado detonar los procesos necesarios para que los programas sean planeados en función de la aportación que cada uno pueda tener para abatir cierta carencia. La planeación de los programas debe responder a objetivos y metas y aunque el conjunto de planes genera acciones que inciden en el logro de los objetivos de la Cruzada, se está desaprovechando la oportunidad de hacer un uso estratégico de cada programa.

Con base a la evaluación mencionada en los párrafos anteriores, surge la necesidad de crear estrategias adicionales para conseguir un pleno ejercicio de los derechos sociales.

Es importante destacar que el hambre sigue siendo uno de los desafíos más urgentes del desarrollo, no obstante, el mundo produce alimentos más que suficientes. Un tercio de los alimentos producidos para el consumo humano, se pierde o se desperdicia en todo el mundo, lo que equivale a mil 300 millones de toneladas al año (gráfica 4).<sup>113</sup>

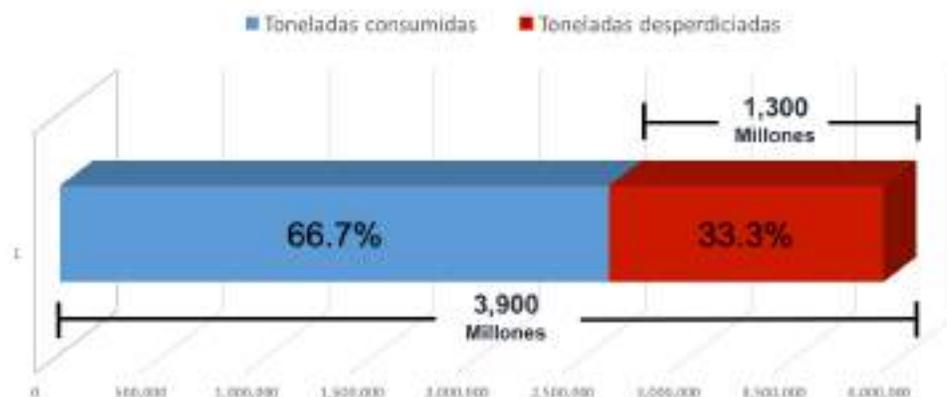
---

<sup>112</sup> *Ibíd.*, p.39.

<sup>113</sup> FAO. *Save Food. Pérdida y desperdicio de alimentos*. Disponible en: <http://www.fao.org/food-loss-and-food-waste/es/> (Consultado el 28 de octubre de 2017).

Los alimentos se pierden o se desperdician a lo largo de toda la cadena de suministro, desde la producción agrícola inicial hasta el consumo final en los hogares.

**Gráfica 4 Millones de toneladas de alimentos consumidos y desperdiciados en el mundo.**



Fuente: FAO. *Save Food. Pérdida y desperdicio de alimentos*. Disponible en: <http://www.fao.org/food-loss-and-food-waste/es/>

A pesar de ser uno de los objetivos de la Cruzada, como ya se ha mencionado anteriormente, el desperdicio de alimentos es un tema con pocas propuestas de solución, que es necesario atender ya que el país supera el promedio de pérdidas comparado con países similares, éstas pérdidas se explican en gran parte por las estructuras de mercado y la generación de utilidades teniendo en cuenta a la comida como un producto. Por tanto, el siguiente apartado abordará el concepto de fallas de mercado, que nos permitirá tener una contextualización amplia respecto del tema.

Por otra parte, en opinión de la Auditoría Superior de la Federación, en 2016, la SEDESOL a través de la CNCh incrementó el acceso a los alimentos ya que, con la instalación de 268 nuevos comedores, al cierre del año, dispuso de un total de 5 mil 68 en operación, con lo que aumentó en 67.8% el número de beneficiarios que tuvieron acceso a la alimentación, al pasar de 320 mil personas en 2014 a 537 mil en 2016.<sup>114</sup>

<sup>114</sup> Auditoría Superior de la Federación (ASF). *Auditoría de Desempeño 2016, Grupo Funcional: Desarrollo Social*. p. 77. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016i/Documentos/Fichas/Ficha\\_DS\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016i/Documentos/Fichas/Ficha_DS_a.pdf) (Consultado el 02 de marzo de 2018).

No obstante, las deficiencias en el diseño y operación del programa, referentes a que el programa orienta su operación a la atención tangencial de las causas del problema de la falta de acceso a la alimentación, pero no da una solución estructural a las mismas; a la falta de parámetros para evaluar el cumplimiento de sus objetivos; a que los menús no cumplieron, en todos los casos, con los requerimientos nutrimentales básicos; a que no se verifica que se otorguen las raciones alimentarias a la población de atención prioritaria, y a que no se supervisó la correcta operación de los comedores. La SEDESOL no garantizó el acceso a la alimentación, focalizada en la población en condición de pobreza, ni que fuera adecuada, en términos de calidad, y no acreditó la incidencia del programa en la atención de las personas que presentan carencia por acceso a la alimentación en las ZAP, ni su contribución en la disminución de su prevalencia en 2016.<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> *Ibíd.*, p. 77.

### 3.5 Fallas del mercado.

Haciendo una recapitulación sobre la concepción del Estado; para Víctor García el Estado dentro de la economía alude a la existencia de una sociedad política, independiente y organizada, que posee la titularidad soberana, abstracta y permanente del ejercicio del poder, y cuyo fin consiste en el cumplimiento y racionalización de la vida comunitaria; en función de lo cual establece un orden jurídico coactivo.<sup>116</sup>

En consecuencia, el Estado es una sociedad política autónoma y organizada para estructurar la convivencia, en razón de que se trata de un conjunto permanente de personas que se relacionan por la necesidad de satisfacer imperativos de supervivencia y progreso común. Para ello requiere de un sistema de relaciones coexistentes dotado de fuerza social y basado en una relación jerárquica: gobernantes y gobernados.<sup>117</sup> Es así, que comprender estas virtudes y defectos es esencial para averiguar qué papel debe desempeñar el Estado en la economía y cómo puede cumplirlo más eficazmente.

Las fallas de mercado son situaciones caracterizadas porque los mercados fallan a la hora de lograr eficiencia en sentido económico, lo cual significa que el mercado no asigna por sí solo los recursos de manera eficiente o no conduce a la obtención de un *óptimo de Pareto*<sup>118</sup>. Los teoremas fundamentales de la *economía del bienestar*<sup>119</sup> son útiles porque definen claramente el papel del Estado, ya que si no hubiera fallos en el mercado ni bienes preferentes, lo único que tendría que hacer el Estado sería ocuparse de la distribución de la renta, es decir, de los recursos para ser utilizados eficientemente.

---

<sup>116</sup> García, Víctor. *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Segunda edición. Lima. Palestra Editores, 2008. p. 223.

<sup>117</sup> *Ibíd.*, p. 63.

<sup>118</sup> La eficiencia en el sentido de Pareto, consiste en que las asignaciones de recursos que tienen la propiedad de que no es posible mejorar el bienestar de ninguna persona sin empeorar el de alguna otra. Es lo que normalmente se refiere en economía a la eficiencia. Para que los mercados sean eficientes en el sentido de Pareto, tiene que haber competencia perfecta. Stiglitz, Joseph E. (*La Economía*). *op. cit.*, p. 69.

<sup>119</sup> La *economía del bienestar* hace referencia a la economía normativa, en el sentido de que se preocupa del grado en el que los programas públicos sirven para cumplir los objetivos deseados, así como de la forma en que pueden lograrse los mejores resultados. La evaluación que se haga debe contemplar los efectos de los programas públicos sobre la eficiencia económica y sobre la distribución del ingreso. Urrunaga, Roberto; Hiraoka, Tami y Risso, Antonio. *Fundamentos de economía pública*. Universidad del Pacífico 1ª edición: septiembre 2001. Lima Perú. p. 20.

Si hay fallos importantes en el mercado –competencia imperfecta, información imperfecta, mercados incompletos, bienes públicos y paro- cabe suponer que el mercado no es eficiente en el sentido de Pareto. Bajo esta perspectiva, Stiglitz sugiere que el Estado debe intervenir bajo dos importantes observaciones:

*“En primer lugar, hay que demostrar que existe, al menos en principio, una forma de intervenir en el mercado que mejore el bienestar de alguna persona, sin empeorar el de ninguna otra, es decir, de realizar una mejora en el sentido de Pareto y, en segundo lugar, hay que demostrar que el propio proceso político real y la estructura burocrática son capaces de corregir el fallo del mercado y de lograr una mejoría”.*<sup>120</sup>

Lo anterior implica el hecho de que puedan existir medidas gubernamentales que generen mejoras en el sentido de Pareto a través de las fallas del mercado, tal y como lo sostiene Paul Krugman, al mencionar que en la teoría económica se establece una de las razones más importantes por la que el Estado debe intervenir en la economía, y es para proporcionar bienes públicos a la sociedad.<sup>121</sup>

La intervención del sector público en la economía, ha llevado a utilizar y justificar muchos programas estatales para remediar un fallo del mercado. El análisis de los economistas sobre el papel que debe desempeñar el Estado constituye un elemento importante del proceso político de las democracias modernas, y al mismo tiempo conlleva los mecanismos institucionales mediante los cuales se toman decisiones públicas para diseñar procesos y estrategias que mejoren el bienestar social.

En este sentido, además del papel regulador y articulador de los agentes del mercado, Stiglitz afirma que **“el Estado debe participar activamente en el mantenimiento del pleno empleo y en la reducción de los peores aspectos de la pobreza”**,<sup>122</sup> por eso no debe de ser ajeno, es decir, a través de la implementación y evaluación de políticas sociales, la generación de empleo y el incremento de las capacidades; y, finalmente, garantizando los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de las personas.<sup>123</sup>

---

<sup>120</sup> Stiglitz, Joseph E. (*La Economía*). *op. cit.*, p. 105.

<sup>121</sup> Krugman, Paul; Wells, Robín; Olney Martha L. *Introducción a la Economía*. Editorial Reverté S.A. 2012. España. p. 240.

<sup>122</sup> Stiglitz, Joseph E. (*La Economía*). *op. cit.*, p. 19.

<sup>123</sup> Nigrini Valenti Giovanna y Gomes Cristina. *EL RETO DE LA INFORMALIDAD Y LA POBREZA MODERADA*. IBERGOP – MÉXICO. 2006. p. 57. Disponible en: [https://books.google.com.mx/books?id=EQvqN75NuHQC&pg=PA55&lpq=PA55&dq=los+peores+aspectos+de+la+pobreza+stiglitz&source=bl&ots=TrhkRDiOMP&sig=tXe9p27Lnp6KYaJWWVmR2p cBg4&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwi\\_wurQ0pHXAhULQSYKHXA7CGgQ6AEIQDAI#v=onepage&q=](https://books.google.com.mx/books?id=EQvqN75NuHQC&pg=PA55&lpq=PA55&dq=los+peores+aspectos+de+la+pobreza+stiglitz&source=bl&ots=TrhkRDiOMP&sig=tXe9p27Lnp6KYaJWWVmR2p cBg4&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwi_wurQ0pHXAhULQSYKHXA7CGgQ6AEIQDAI#v=onepage&q=)

En seguimiento a Stiglitz, un aspecto importante sobre la reducción de la pobreza; es diseñar políticas especiales de protección hacia grupos vulnerables y contrarrestar los efectos no deseados que generan las fallas del mercado, a través de la *pirámide de Maslow*,<sup>124</sup> donde se puede asumir que la falta de alimentación es la principal generadora de pobreza y desigualdad a nivel global.

### **Esquema 5 Pirámide de Maslow.**



Fuente: *La Pirámide de Necesidades de Abraham Maslow*. Facultad de Ciencias de la Información. Universidad Complutense. Madrid, España. Disponible en: <http://www.infonegociacion.net/pdf/piramide-necesidades-maslow.pdf>

Por su parte, Amartya K. Sen exponente del derecho a la alimentación, menciona que en primera instancia el hambre no es como podría pensarse, un fenómeno del pasado ya que:

[los%20peores%20aspectos%20de%20la%20pobreza%20stiglitz&f=false](#) (Consultado el 25 de octubre de 2017).

<sup>124</sup> La pirámide de las necesidades, llamada también la pirámide de Maslow, presenta un modelo de definición del ser humano desde las funciones más elementales (comer, dormir, etc.) hasta las más complejas (culturalizarse, practicar deporte o un arte etc.). Propone un medio simple y eficaz para distinguir las diferentes necesidades bajo la condición de considerar un movimiento global y no de niveles sucesivos. Muñoz Vázquez, María del Pilar. *La Pirámide de Necesidades de Abraham Maslow*. Facultad de Ciencias de la Información. Universidad Complutense. Madrid, España. Disponible en: <http://www.infonegociacion.net/pdf/piramide-necesidades-maslow.pdf> (Consultado el 25 de octubre de 2017).

[e]n la actualidad no faltan acontecimientos terribles y desagradables pero uno de los peores es, sin duda alguna, el persistente problema general del hambre en un mundo que goza de una prosperidad sin precedentes... El hambre endémico y general causa, además, grandes sufrimientos en numerosas partes del mundo, debilitando a cientos de millones de personas y matando a una considerable proporción con inexorable regularidad estadística.<sup>125</sup>

Por tal motivo, el Estado se encuentra obligado a tomar medidas en la economía a fin de combatir la malnutrición y asegurar que todos los sectores de la sociedad puedan disfrutar del derecho a la alimentación, ya que es una parte fundamental del ser humano.

Las Naciones Unidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) establece en su artículo 25 que: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios;...”<sup>126</sup> por su parte, para México el artículo 4o. Constitucional señala que “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”.<sup>127</sup>

El hambre, la pobreza y la marginación han sido durante mucho tiempo los problemas más apremiantes que afectan a la mayoría de la población mundial, no se puede concebir un desarrollo sostenido (sustentable) en un país, cuando persisten desigualdades tan marcadas que mantienen a gran parte de la población en situaciones deplorables. Por lo tanto, procurar la seguridad alimentaria es la condición básica más importante para que cualquier nación pueda lograr un desarrollo sostenido.

De ahí, la importancia que tiene el Estado dentro de las fallas del mercado, refleja los esfuerzos para lograr la equidad entre ambos, sin embargo, los esfuerzos han sido insuficientes para lograr la erradicación de la pobreza, el hambre y la

---

<sup>125</sup> Sen, Amartya K., *Desarrollo y libertad*. Ed. Planeta. Buenos Aires, 2000. p. 250.

<sup>126</sup> Naciones Unidas. La declaración Universal de los Derechos Humanos. Disponible en: [www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/](http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/) (Consultado el 09 de noviembre de 2017).

<sup>127</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Diario Oficial de la Federación, México, 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada DOF 15-09-2017. Disponible en: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf) (Consultado el 31 de octubre de 2017).

desigualdad, especialmente en países que se encuentran en vías de desarrollo, “ya que el mercado es incapaz, por sí solo, y de manera automática, de equilibrar las economías y las sociedades”.<sup>128</sup>

**A manera de conclusión, se puede afirmar que el crecimiento económico por sí solo no solucionará el problema de la seguridad alimentaria,** por lo que es necesaria la participación activa del Estado en las fallas del mercado, para poder incidir en el mantenimiento del pleno empleo y en la reducción de los peores aspectos de la pobreza como lo asevera Stiglitz.

Asimismo, como se ha visto en los apartados anteriores, los esfuerzos realizados por parte del Estado y sus distintos programas no han sido suficientes para tener un cambio significativo en el problema alimentario, porque el combate a dicha problemática debe enfocarse a estrategias que comprendan el tamaño de las fallas del mercado (logística y utilidades), para que de ésta manera, se garanticen las condiciones básicas de bienestar contempladas como derechos fundamentales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el siguiente apartado, se expone una de las causas más importantes que influyen de manera directa en la carencia alimentaria, como lo es la pérdida y desperdicio de alimentos.

---

<sup>128</sup> Nigrini Valenti Giovanna y Gomes Cristina. (*EL RETO*). *op. cit.*, p. 54.

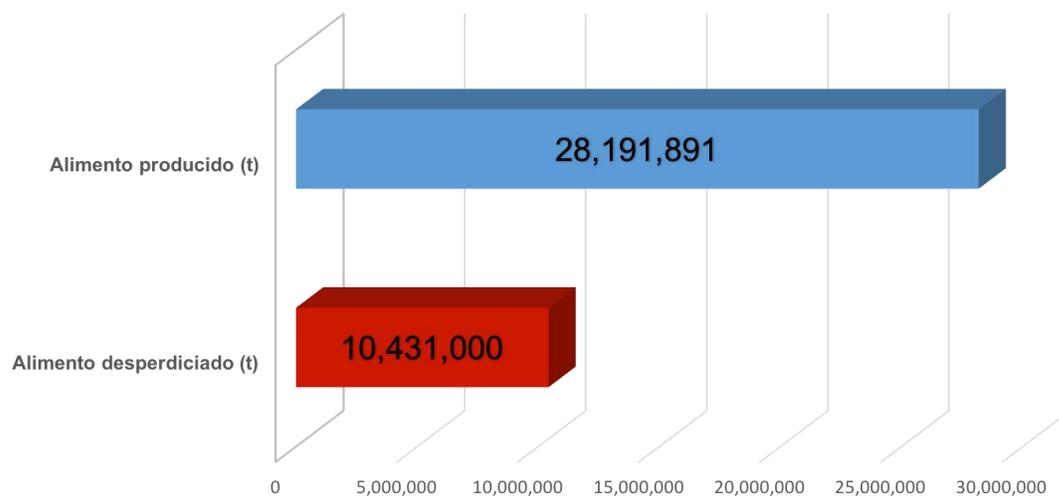
### 3.6 Pérdida y desperdicio de alimentos

El desperdicio de alimentos debe ser un tema importante de la agenda política, es necesario generar un enfoque estratégico para el rescate de alimentos y posteriormente generar políticas públicas de desarrollo económico y protección social resolutivas.

Mil 300 millones de toneladas de alimentos y productos anuales se pierden o se desperdician a nivel mundial. Si tan solo se evitara un cuarto de las pérdidas y el desperdicio de alimentos, sería suficiente para alimentar a 870 millones de personas hambrientas en todo el mundo.<sup>129</sup>

En el caso mexicano, se producen alrededor de 28 millones de toneladas de alimento al año y 10 millones terminan en desperdicio: 37% anual.

**Gráfica 5 Toneladas de alimento producidas y desperdiciadas en México.**



Fuente: SEDESOL *Desperdicio de alimentos en México (Infografía)*. Disponible en: [http://www.sedesol.gob.mx/boletinesSinHambre/Informativo\\_02/infografia.html](http://www.sedesol.gob.mx/boletinesSinHambre/Informativo_02/infografia.html)

<sup>129</sup> FAO. *Save Food. Pérdida y desperdicio de alimentos* Disponible en: <http://www.fao.org/save-food/es/> (Consultado el 01 de noviembre del 2017).

Las pérdidas de alimentos están definidas como la disminución de la cantidad o calidad de los alimentos. En concreto, son los productos agrícolas o pesqueros destinados al consumo humano, que finalmente no se consumen o que han sufrido una disminución en la calidad que se refleja en su valor nutricional, económico o sanidad alimentaria. Una parte importante de las pérdidas de alimentos es desperdicio, es decir, alimentos que inicialmente eran destinados al consumo y que fueron desechados o utilizados de forma alternativa (no alimentaria), ya sea por elección o porque se haya dejado que se estropeen o caduquen por negligencia.<sup>130</sup>

Dichas pérdidas tienen un impacto negativo en el medio ambiente debido a la utilización de agua, tierra, energía y otros recursos naturales para producir alimentos que nadie consumirá. Este impacto negativo y el uso no productivo de los recursos naturales, derivado de las pérdidas o los desperdicios, repercute en una menor capacidad de mitigar el hambre y la pobreza, de mejorar la nutrición y generar ingresos y crecimiento económico.

Es importante mencionar que lo anteriormente mencionado tiene un impacto directo en la inseguridad alimentaria y el estado nutricional de las personas. La primera, ocasionada por el perjuicio cuantitativo que afecta en la reducción de los alimentos y la segunda, por el cualitativo, ya que los alimentos disminuyen su calidad y en otros casos pueden ser peligrosos debido a sus efectos adversos en la salud, el bienestar y la productividad de los consumidores.

Los alimentos se desperdician a lo largo de toda la cadena de suministro, desde la producción agrícola inicial, hasta el consumo final en el hogar. En los países de ingresos altos y medianos se desperdicia de manera desmesurada, es decir, se tira incluso si los alimentos todavía son adecuados para el consumo humano; no

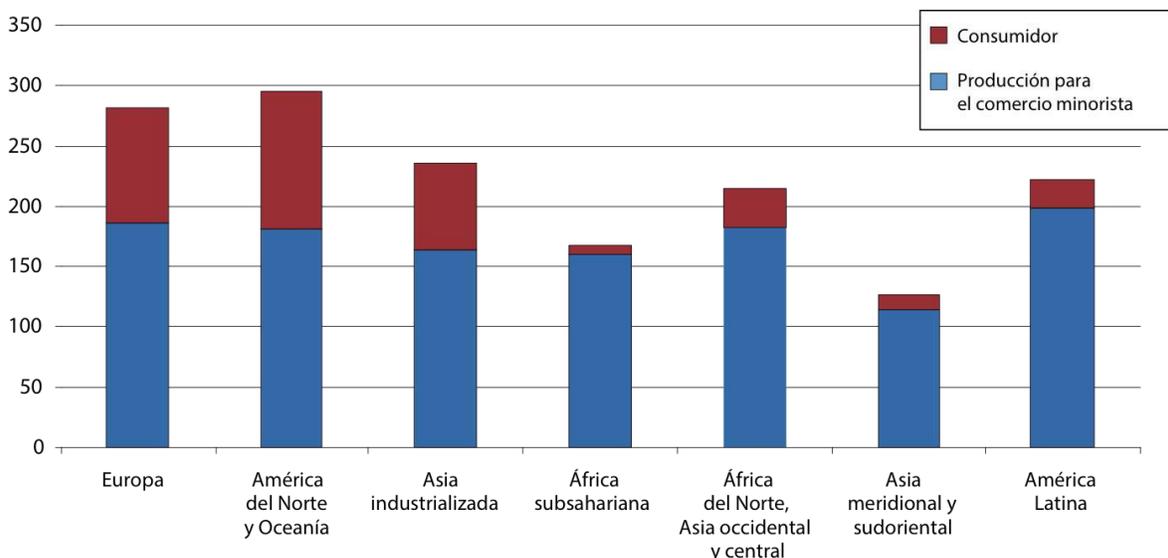
---

<sup>130</sup> FAO. *Iniciativa Mundial para la reducción de la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos*. 2015. p. 2. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4068s.pdf> (Consultado el 01 de noviembre del 2017).

obstante, cantidades significativas de alimentos se pierden y desperdician también al principio de la cadena de suministro de alimentos.<sup>131</sup>

La gráfica 6 explica de manera precisa dichas pérdidas y desperdicios de alimentos. Haciendo la comparación entre América Latina por un lado y a Europa, América del Norte y Oceanía por otro, podemos observar que en los países latinoamericanos el desperdicio de alimentos se da mayoritariamente en la producción, mientras que en los países desarrollados el desperdicio lo genera el consumidor.

**Gráfica 6 Pérdidas y desperdicio de alimentos per cápita (kg/año).**



Fuente: FAO. *Pérdidas y Desperdicio de Alimentos en el Mundo*. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i2697s.pdf>

Sin duda, la prioridad para los hogares en situación de inseguridad alimentaria o de riesgo, es el acceso a productos alimentarios nutritivos, inocuos y asequibles. Cabe mencionar que la inseguridad alimentaria es, a menudo, más una cuestión de acceso (poder adquisitivo y precio de los alimentos) que de suministro.

Para abundar en este tema es necesario conocer las principales características de ingreso y gasto de los hogares de México.

<sup>131</sup> *Ibíd.*, p. 11.

### Gráfica 7 Ingreso corriente total trimestral.

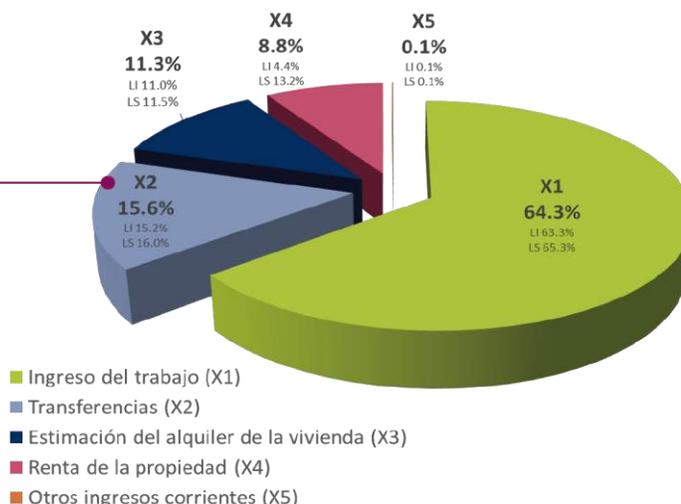
◆ La principal fuente de ingreso la constituye el **Ingreso por trabajo** con el **64.3%**

◆ Seguida por las **transferencias** con **15.6%**

◆ La estimación del alquiler de la vivienda con **11.3%**

◆ La renta de la propiedad con **8.8%**

◆ Otros ingresos corrientes con el **0.1** por ciento.



Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2016. Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enigh/enigh\\_08.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enigh/enigh_08.pdf)

La gráfica 7 muestra el ingreso total de los mexicanos, es relevante hacer mención que el segundo mayor concepto que integra el ingreso es el de transferencias gubernamentales, las cuales no han aumentado desde el año 2010 y se pronostica que desciendan en el corto plazo, en el análisis del ingreso también es importante destacar como se comporta en las zonas rurales y en las zonas urbanas:

**Tabla 2 Ingreso corriente promedio trimestral por deciles de hogares.**

◆ El ingreso corriente promedio trimestral por tamaño de localidad:

◆ En localidades de 2,500 habitantes y más (**urbanas**) el ingreso fue de **52,215 pesos**.

◆ En localidades menores de 2,500 habitantes (**rurales**) el ingreso fue de **26,004 pesos**.

◆ El ingreso corriente promedio trimestral en áreas urbanas es del doble que el de áreas rurales.

Deciles de hogares	Tamaño de localidad			
	De 2,500 y más habitantes		De menos de 2,500 habitantes	
	ENIGH 2016	LI/LS*	ENIGH 2016	LI/LS*
Nacional	52 215	49 458 54 972	26 004	25 145 26 863
I	8 498	8 403 8 592	7 878	7 783 7 974
II	14 303	14 249 14 357	14 052	14 000 14 105
III	18 961	18 913 19 009	18 818	18 766 18 869
IV	23 580	23 532 23 629	23 478	23 420 23 537
V	28 858	28 802 28 913	28 613	28 544 28 683
VI	34 846	34 782 34 911	34 786	34 696 34 876
VII	42 443	42 363 42 523	42 351	42 223 42 478
VIII	53 417	53 287 53 547	53 089	52 856 53 321
IX	72 098	71 863 72 334	71 344	70 864 71 824
X	170 366	148 138 192 594	144 372	133 838 164 906

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2016. Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enigh/enigh\\_08.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enigh/enigh_08.pdf)

Teniendo en cuenta el ingreso por concepto y tamaño de localidad la siguiente tabla muestra cómo se integra el gasto:

**Tabla 3 Gasto corriente monetario total trimestral por grandes rubros de gasto.**

◆ El gasto corriente monetario total trimestral estimado en la ENIGH 2016 fue de 941.8 mil millones de pesos:

◆ El rubro de alimentos bebidas y tabaco representó la mayor categoría:

◆ Representó el 35.2% del gasto corriente monetario (331.5 mil millones de pesos)

◆ En contraste, el rubro de Cuidados de la Salud representó la menor categoría:

◆ Representó el 2.7% del gasto corriente monetario (25.4 mil millones de pesos)

Rubro de gasto	Total (miles de pesos)	
	ENIGH 2016	LI / LS*
<b>Gasto corriente monetario</b>	<b>941 750 423</b>	929 250 743 954 250 103
Alimentos, bebidas y tabaco	331 486 164	328 050 959 334 921 368
Vestido y calzado	43 582 573	42 673 837 44 491 309
Vivienda y servicios de conservación, energía eléctrica y combustibles	89 351 019	87 395 165 91 306 872
Artículos y servicios para la limpieza, cuidados de la casa, enseres domésticos y muebles,	55 577 430	54 379 605 56 775 254
Cuidados de la salud	25 424 082	24 202 106 26 646 059
Transporte; adquisición, mantenimiento, accesorios y servicios para vehículos;	182 174 375	178 744 832 185 603 918
Servicios de educación, artículos educativos, artículos de esparcimiento y otros gastos de	116 939 886	113 628 706 120 351 065
Cuidados personales, accesorios y efectos personales y otros gastos diversos	69 656 409	68 334 355 70 978 462
Transferencias de gasto	27 558 486	24 925 878 30 191 094

Fuente: *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH), 2016. Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enigh/enigh\\_08.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enigh/enigh_08.pdf)

El gasto corriente monetario total trimestral estimado en la ENIGH 2016 fue de 941.8 mil millones de pesos.

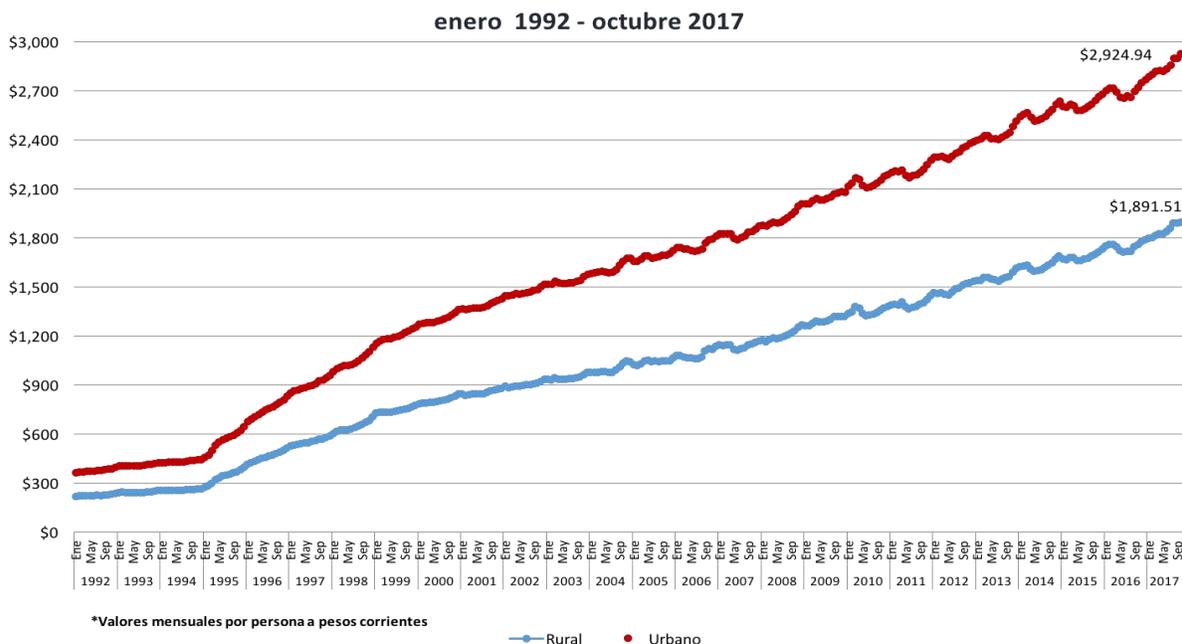
El rubro de alimentos, bebidas y tabaco representó la mayor categoría: 35.2% del gasto corriente monetario (331.5 mil millones de pesos).

En contraste el rubro de Cuidados de la Salud representó la menor categoría: 2.7% del gasto corriente monetario (25.4 mil millones de pesos).

El mayor rubro de gasto para los hogares mexicanos es el alimento en el 2016, si tomamos las encuestas de años anteriores se puede observar cómo ha ido aumentando este rubro y cada vez el incremento de los precios de los alimentos aumentan en mayor proporción que la inflación general.

Así se puede observar que para adquirir una canasta que en 1992 costaba \$315 pesos, en 2017 el valor de esa misma canasta asciende a \$2,924.94 pesos para el área urbana.

### Gráfica 8 Evolución mensual del valor de la canasta alimentaria más no alimentaria (línea de bienestar)\*



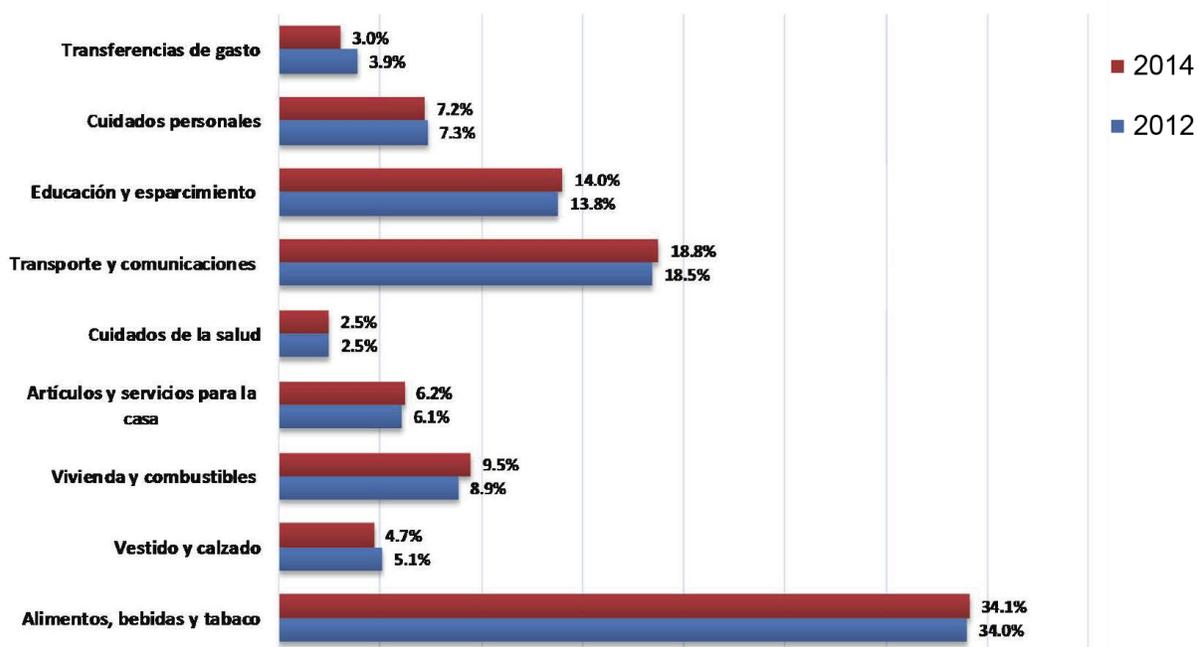
Fuente: CONEVAL 2017. *Evolución de las líneas de bienestar y de la canasta alimentaria*. Disponible en: [http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Lineas\\_bienestar/Lineas\\_Bienestar.zip](http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Lineas_bienestar/Lineas_Bienestar.zip)

La canasta básica es un conjunto de bienes y servicios indispensables para que una familia pueda satisfacer sus necesidades básicas de consumo a partir de su ingreso.

La canasta básica mexicana contempla alrededor de 80 artículos, entre los cuales encontramos productos para la despensa y servicios (como transporte eléctrico).

La gráfica 9 nos muestra como el gasto en alimento es preponderante en los hogares mexicanos y este llega a ser casi el doble del segundo rubro de mayor gasto.

**Gráfica 9 Destino del gasto corriente monetario trimestral, 2012-2014.**



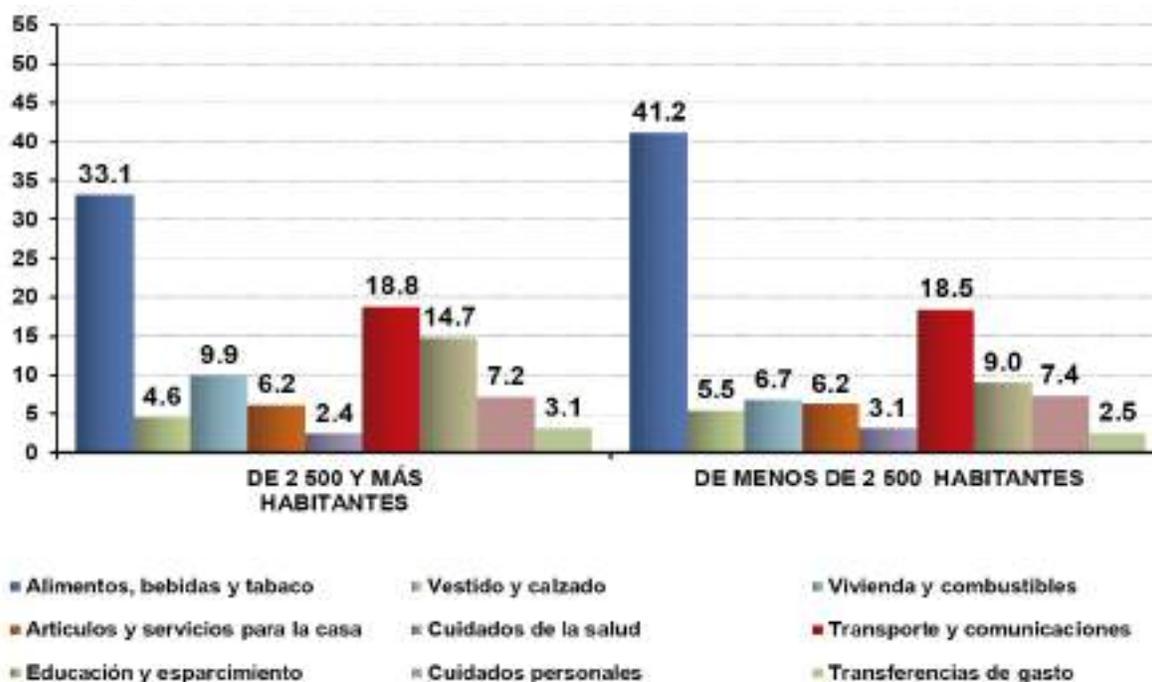
Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). 2012, 2014. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enigh/tradicional/2014/default.html>

Si comparamos por rubros de gasto de alimento tenemos que es el:

- Doble del gasto en transporte y comunicaciones.
- Triple del gasto en vivienda y combustible.
- Seis veces el gasto en vestido y calzado.

Por último, retomando el análisis por tamaño de localidad, en materia de gasto es posible conocer la distribución del gasto según las diversas tipologías y agrupamientos de las localidades, teniendo que en 2014, los hogares mantuvieron esencialmente la estructura del gasto corriente monetario que tenían en 2012, es decir, se sigue destinando la mayor proporción de sus ingresos a la adquisición de alimentos, bebidas y tabaco (33.1% en localidades con más de 2 mil 500 habitantes y 41.2% menos de 2 mil 500) tal y como lo muestra la gráfica 10.

**Gráfica 10 Proporción del gasto corriente monetario por tamaño de localidad, 2014.**



Fuente: *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)*. 2014. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enigh/tradicional/2014/default.html>

En conclusión, los elementos de la ENIGH nos permiten identificar:

- El ingreso por transferencias gubernamentales es el segundo mayor concepto que integra los ingresos de los hogares.
- Que a pesar de que el ingreso en las zonas urbanas es del doble que las zonas rurales, el gasto en alimentos para zonas urbanas no disminuye en la misma proporción que el ingreso, en otras palabras, en términos reales a pesar de que se tiene más ingreso en zonas urbanas se gasta más en alimentos que en zonas rurales.
- En zonas rurales el porcentaje de transferencias gubernamentales es mayor, en zonas urbanas es menor.
- Que el rubro de mayor gasto en los hogares mexicanos es el alimento, que se ha aumentado consecutivamente en cada una de las mediciones.
- Tomando en cuenta el gasto monetario corriente de la ENIGH en el rubro de alimentos y considerando que en México se desperdicia o no se comercializa el 37% de los alimentos, entonces, el valor comercial de ese alimento es al menos de 100 mil millones de pesos.

Teniendo este contexto y bajo las premisas que hemos abordado en el contenido de este apartado, surge la necesidad de generar una estrategia que aumente la eficiencia de la cadena alimentaria en la asignación de su producción y genere soluciones efectivas de rescate de alimentos inocuos y nutritivos, que puedan ser accesibles para la población vulnerable de las zonas urbanas.

Sabemos que la pobreza y la pobreza extrema en México históricamente han tenido un rostro rural, sin embargo en la actualidad el país es predominantemente urbano y la concentración demográfica en las ciudades y zonas metropolitanas ha traído consigo fenómenos de exclusión, desigualdad, desempleo y pobreza. Es por ende, que mientras no se atienda la seguridad alimentaria en las zonas urbanas, se seguirá afectando a los sectores más pobres y vulnerables de la población, puesto que la alimentación como se ha mostrado en apartados anteriores, representa el principal mal que aqueja a la población en pobreza y el primordial reto en zonas urbanas para el país.

El siguiente capítulo analiza la política pública local urbana Puebla Comparte como una alternativa al problema de la carencia alimentaria urbana e identificar los retos que en materia de desarrollo social y económico deberán ser superados a fin de combatir esta problemática social y asegurar el cumplimiento de los derechos sociales entre la población mexicana.

#### **4. Puebla Comparte, análisis de una política pública local urbana**

Puebla Comparte es una estrategia, donde todos los actores de la sociedad, coordinados por el Gobierno del Municipio de Puebla, sumaron esfuerzos a través de un modelo de escalamiento para superar un reto común: El hambre.<sup>132</sup>

La estrategia para la reducción de la carencia de acceso a la alimentación tiene las características de ser viable, económica, integral, sustentable y sostenible en el tiempo. Con economías de escala y no duplicando acciones, el gobierno municipal se generó un modelo que optimiza los recursos de todos los actores, que permitirá otorgar alimentos a 100 mil personas con carencia alimentaria en solo un año.

El esquema de participación impulsado por el Ayuntamiento de Puebla ha permitido generar cohesión social en los diferentes sectores, dándoles el crédito por su aportación y dejando al mando operativo del proyecto de la sociedad.

La Estrategia permitió focalizar la atención alimentaria a quien realmente la necesita. En 5 meses se han beneficiado a más de 30 mil personas, incidiendo directamente en la disminución del problema de carencia alimentaria.

Esta estrategia es una buena práctica de gobierno porque atiende a una problemática mundial: el hambre, porque hace uso eficiente del gasto y además porque el Gobierno tomó el liderazgo y organizó a todos los sectores de la sociedad.

Es una práctica eficaz y replicable para otros municipios o estados. Además, el costo de su generación fue nulo, tomando en cuenta que se usó información pública del INEGI, SEDESOL, CONEVAL, así como del gobierno estatal y municipal; el personal que trabajó en la conceptualización, análisis y desarrollo trabaja en el ayuntamiento, evitando gastos de consultoría.

---

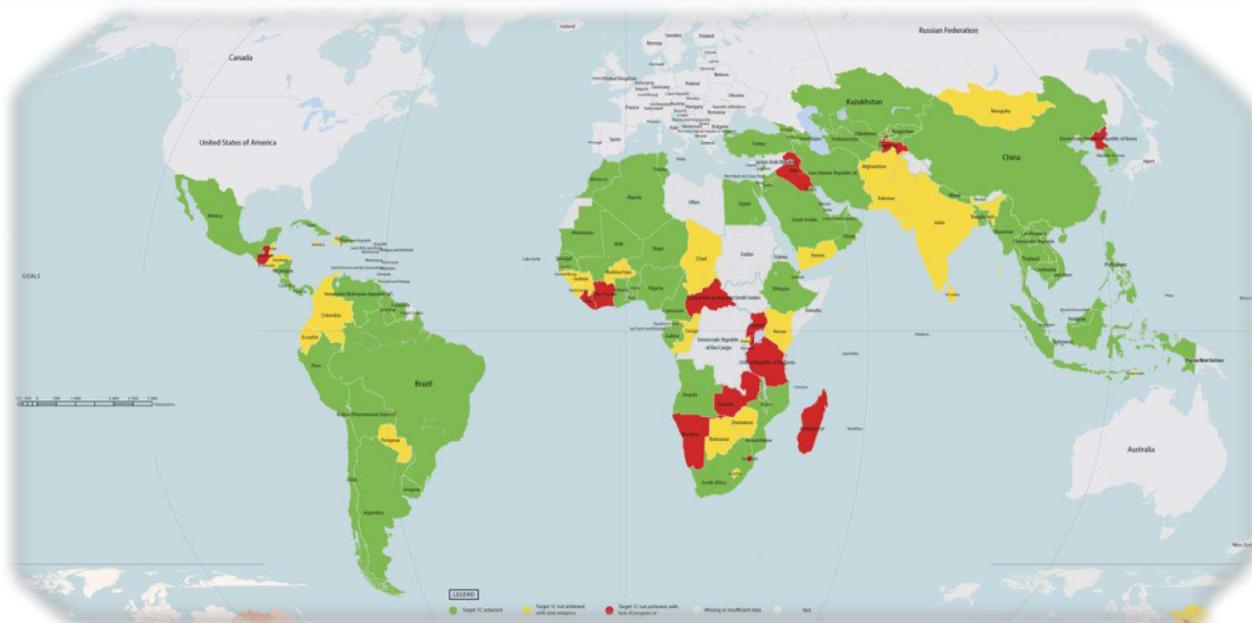
<sup>132</sup> De Acuerdo al documento normativo que regula la operación de la estrategia Puebla Comparte, suscrito por: la Arquidiócesis de Puebla, la Fundación de beneficencia privada Banco de Alimentos Cáritas Puebla (BAMX), la Universidad Anáhuac campus Puebla, la CIRT Puebla, la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Puebla (SEDESOL) y el Ayuntamiento del Municipio de Puebla, el 11 de mayo de 2017 y publicado por el gobierno municipal. Para mayor referencia consultar: *Modelo General, Iniciativa Puebla Comparte*. Disponible en: Anexo 2 de este documento.

## 4.1 Definición del problema

El gobierno municipal realizó un diagnóstico que parte de lo general a lo particular, haciendo la descripción que 795 millones de personas en el mundo no tienen suficientes alimentos para llevar una vida saludable y activa.<sup>133</sup> La gran mayoría de estas personas que padecen hambre en el mundo viven en países en desarrollo.

### *Esquema 6 Panorama mundial del hambre.*

De los **795 Millones** de personas



**780** viven en países en desarrollo.

Fuente: FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4674e.pdf>

<sup>133</sup> FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4674e.pdf> (Consultado el 12 de noviembre de 2017).

El hambre, la pobreza y la marginación han sido durante mucho tiempo los problemas más apremiantes que afectan a la mayoría de la población mundial, por tal motivo a instancia de la Organización de Naciones Unidas (ONU), los jefes de Estado del mundo, se reunieron en la Cumbre del Milenio en el año 2000. En la resolución de la Asamblea General “Declaración del Milenio” (2000), se reconoció la responsabilidad que tienen todos los Estados para rescatar la dignidad humana, la igualdad y la equidad, en ella se hizo énfasis, la búsqueda de un desarrollo sustentable de las naciones, para que su población mejore sus condiciones de vida y bienestar.

Posteriormente, derivado de los Objetivos del Milenio se fijaron una serie de estrategias para lograr el desarrollo sostenido, entre los cuales destaca el Objetivo 2: “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”, no obstante, el mundo cerca de 800 millones de personas en condiciones de pobreza, padecen hambre y desnutrición, que provocan altas tasas de mortalidad y enfermedades.

En el caso mexicano 28 millones de personas presentan carencia por acceso a la alimentación, siendo ésta la única que no mejoró de 2012 a 2014, sino al contrario registró un aumento (gráfica 11).<sup>134</sup>

---

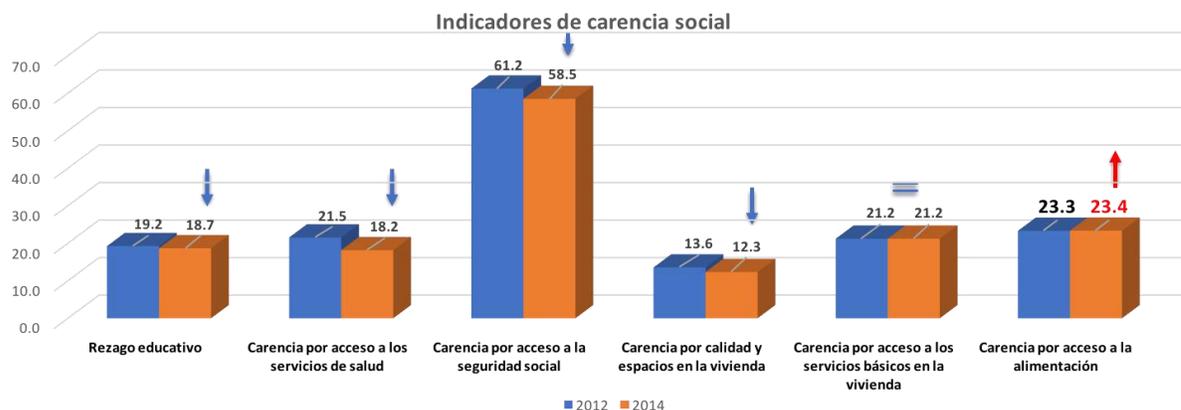
<sup>134</sup> CONEVAL. *Medición de la Pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012 y 2014*. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx> (Consultado el 12 de noviembre de 2017).

## Gráfica 11 Panorama del hambre en México.



**28 Millones** de personas presentan **carencia por acceso a la alimentación.**

La única carencia que **no mejoró** de 2012 a 2014 es la de **acceso a la alimentación.**



Fuente: CONEVAL. *Medición de la Pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012 y 2014*. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>

La carencia en alimentación en el municipio de Puebla es de 21.8% y equivale a 337 mil 929 personas.<sup>135</sup> Además, la Secretaría de Salud Federal reportó 86 personas que fallecieron por desnutrición severa (hambre) en 2015 en dicho municipio, lo que significa que cada cuatro días fallece una persona debido a esta causa.<sup>136</sup> En contraste, de acuerdo con la FAO y otros estudios a nivel nacional, más de la tercera parte de los alimentos se desperdician.

<sup>135</sup> CONEVAL. *Anexo estadístico de pobreza a nivel municipio 2010*. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE\\_pobreza\\_municipal.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_municipal.aspx) (Consultado el 8 de enero de 2018)

<sup>136</sup> Secretaría de Salud Federal. *Sistema Único de información para la Vigilancia Epidemiológica*. [http://www.epidemiologia.salud.gob.mx/dgae/infoepid/intd\\_informacion.html](http://www.epidemiologia.salud.gob.mx/dgae/infoepid/intd_informacion.html) (Consultado el 14 de noviembre de 2017).

En el municipio de Puebla 86 personas fallecieron por hambre y desnutrición en 2015. Tan solo la ciudad de Puebla registró el 16.8% de los decesos en el estado por esa causa.

Una sociedad con una población mal alimentada o mal nutrida, difícilmente podrá desarrollar su potencial productivo y tendrá altos índices de enfermedades como la anemia, diabetes, bocio cáncer; así como problemas gastrointestinales, respiratorios, cardiovasculares y accidentes cerebrovasculares.

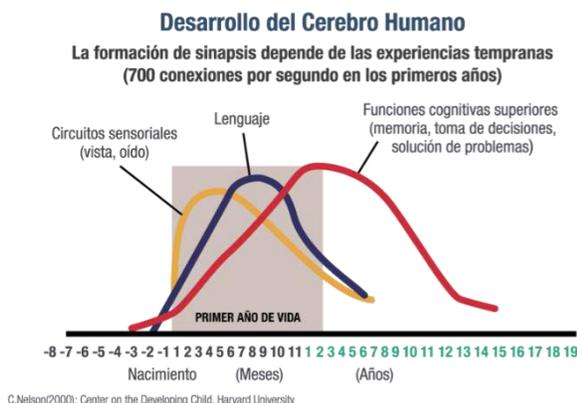
### **Esquema 7 Consecuencias del hambre.**



La población más vulnerable de los problemas asociados al hambre, son los niños.



El desarrollo de las principales capacidades se da en los primeros años de la vida.



**Para lograr que cada niño y niña alcance su pleno potencial, se necesita asegurar que tengan acceso a la alimentación.**

Fuente: Secretaría de Salud Federal. *Sistema Único de información para la Vigilancia Epidemiológica.* [http://www.epidemiologia.salud.gob.mx/dgae/infoepid/intd\\_informacion.html](http://www.epidemiologia.salud.gob.mx/dgae/infoepid/intd_informacion.html)

La nutrición y una buena alimentación, son fundamentales en los primeros años de vida de un niño, no solamente para su supervivencia sino también para su desarrollo físico, intelectual y emocional. Por ello, estas privaciones ponen enormemente en

peligro la capacidad del niño para alcanzar su pleno potencial, un factor que contribuye a potenciar el ciclo de pobreza y hambruna sin fin que vive la sociedad.<sup>137</sup>

### **Esquema 8 Efectos neurológicos por desnutrición.**



Fuente: Nelson, Charles 2010. *Neurodevelopmental Effects of Early Deprivation in Post-institutionalized Children*. Child Development. Vol 81, Issue 1, pages 224-236, January/February 2010.

Cuando la supervivencia de muchas personas está en riesgo, es mejor iniciar rápidamente acciones de gran escala sobre la base de un conocimiento imperfecto, aceptar que habrá fallas y hacer los ajustes pertinentes en el camino, en lugar de retrasar su implementación y no hacer nada.

En ese sentido, uno de los problemas es que hay diversas fuentes que han realizado diagnósticos de las causas que generan el hambre, pero no aterrizan en un documento práctico herramientas de cómo atender esta situación. Por ejemplo, se

<sup>137</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF). Disponible en: <https://www.unicef.org/spanish/mdg/poverty.html> (Consultado el 14 de noviembre de 2017).

tiene conocimiento que el 37% de la pérdida de alimentos se produce principalmente en las etapas de postcosecha y procesamiento y de manera significativa en la venta de minoristas y en el consumo; sin embargo, no se cuenta con un documento que guíe a los tomadores de decisiones para identificar la ubicación de los mismos y que proponga estrategias claras de cómo involucrar a toda la sociedad para recuperar los alimentos.

Otro problema es que se pierde tiempo en la definición de estrategias para combatir el problema del hambre y no son divulgadas como casos de éxito o no, a fin de que los nuevos investigadores en el tema conozcan sus estrategias y las mejoren o implementen otras más efectivas. Se pierden esfuerzos y conocimientos en lugar de aprovecharlos y mejorarlos como parte de la palanca del desarrollo sostenido del conocimiento.

No hay documentos que sea públicos, que cualquier interesado en el tema pueda replicarlo y ahorre el tiempo que se llevará a cabo esta investigación para simplemente adecuarlo a su realidad y ejecutarlo. Si bien no existe un recetario para atender los problemas sociales, dado que cada población tiene particularidades culturales, políticas y económicas, el contar con ideas definidas de cómo abordar el problema facilita la elaboración de estrategias.

Otra complicación es la falta de encadenamiento de las estrategias, es importante reconocer que hay muchos esfuerzos de personas comprometidas con la sociedad, donde desinteresadamente y solo por ayudar apoyan a personas con carencia en alimentación, no obstante, su trabajo es importante pero aislado, por lo que se pierde esfuerzo pudiendo asociarse con personas con los mismos propósitos y potenciar ese apoyo para más personas con necesidad alimentaria.

## 4.2 Diseño de la política pública

En cuanto al segundo ciclo de las políticas públicas correspondiente al diseño de la misma, el gobierno municipal definió que el combate a la carencia alimentaria en la capital del estado de Puebla, tiene sus antecedentes mediante la creación del Banco de Alimentos Puebla hace 23 años a través la fundación Cáritas, el cual se ha encargado de brindar apoyo a quienes más lo necesitan, rescatando y distribuyendo alimento percedero y no percedero a través de la entrega de despensas, sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, los índices de pobreza y en especial de dicha carencia en el municipio de Puebla han sido alarmantes, lo que ha generado otras problemáticas sociales que por décadas, han esperado respuesta al margen de acciones políticas o programas en busca de la erradicación del hambre.

Ante la problemática señalada y los resultados no favorables de la CNcH en materia de reducir la carencia en acceso a la alimentación, el ayuntamiento del municipio de Puebla generó una estrategia para incidir en la reducción de la inseguridad alimentaria que fuera viable, económica, integral, sustentable y sostenible en el tiempo.

Por lo tanto, se realizó un esfuerzo importante para implementar una política pública e instrumentos, que permitieran identificar a la población objetivo con carencia alimentaria en el municipio de Puebla, para así revertir ésta condición.

El primer diagnóstico se realizó con un grupo colegiado de trabajo de los diferentes sectores de la sociedad como el Banco de Alimentos, universidades, la Iglesia y empresarios, lo cuales habían trabajado desde el ámbito de su competencia para atender el problema del hambre, con resultados importantes pero limitados, ya que había un aislamiento y dispersión de esfuerzos para la atención de esta población.

Por lo anterior, se procedió a generar una metodología para encadenar los esfuerzos, la experiencia, especialización y buenas prácticas de los diferentes actores a fin de escalar de manera sustancial el beneficio a las personas que necesitaban la atención. De esta manera, diseñaron el *Modelo General, Iniciativa*

*Puebla Comparte*, con el objetivo principal de reducir la carencia por acceso a la alimentación.

A par de ese esfuerzo, se realizó una investigación para conocer la cantidad de alimento desperdiciado para dimensionar el tamaño que representa como falla de mercado.

### **Esquema 9 ¿Qué se propuso en el municipio de Puebla?**

**¿Qué se propone en Puebla?**

- Sacar de la inseguridad alimentaria a 100,000 personas en 1 año.
- Captar todo el alimento que no se comercializa y hacerlo llegar a quien más lo necesita.



**171 Comercializadores.**



**Colonias con mayor concentración de pobreza.**

Fuente: H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Pue. 2017. Modelo General, Iniciativa Puebla Comparte.

Mediante las investigaciones realizadas se planteó la metodología de la estrategia Puebla Comparte, que al determinar la cantidad de alimento desperdiciado así como la cantidad de población con carencia en alimentación se estimó que era posible sacar de la inseguridad alimentaria a 100 mil personas en un año, resolviendo un

problema netamente logístico (recuperación, acopio y distribución de los alimentos), es decir, captar el alimento que no se comercializaba y hacerlo llegar a quien más lo necesita, puesto que del 100% del alimento que se produce en México, una tercera parte se desperdicia.

De esta manera Puebla Comparte se encaminó a atender el problema alimentario, tomando en consideración la experiencia de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, haciendo un análisis sobre la importancia de la población en las zonas urbanas y a su vez considerando la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria a la mayor cantidad de población.

De ese modo, se definieron los propósitos de la estrategia:

- Atender a través del Banco de Alimentos por lo menos a 100 mil personas del municipio de Puebla.
- Ser viable, económica, integral, sustentable y sostenible en el tiempo.
- Involucrar a toda la sociedad a la cultura de “Compartir” alimento con los que menos tienen para atender un problema en común.
- Realizar acciones que permitieran la dignificación e inclusión social del beneficiado.
- Capacitar y formar para el empleo a las personas beneficiadas.
- Integrar al empleo formal a personas beneficiadas para que logren su desarrollo.

## Esquema 10 ¿Cómo funciona la Estrategia Puebla Comparte?

Con economías a escala.

Integrando la **capacidad de cada sector** de la población, a un **problema común**.

### ACTORES Y CONTRIBUCIÓN



Fuente: H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Pue. 2017. Modelo General, Iniciativa Puebla Comparte.

Puebla Comparte es una iniciativa, donde todos los actores de la sociedad (gobierno, iglesia, universidad, empresarios) suman esfuerzos a través de un modelo de escalamiento para superar un reto común: El hambre.

En ese sentido se identificaron las potencialidades de participación de cada uno de los sectores de la sociedad que ya estaban trabajando en pro del combate contra el hambre pero de manera aislada (tabla 4).

**Tabla 4 Potencialidades de participación de cada uno de los sectores de la sociedad.**

Actor	Fortalezas	Problemática
Banco de Alimentos de Puebla	<ul style="list-style-type: none"> <li>Solvencia moral de 20 años recuperando alimentos.</li> <li>No tiene postura partidista.</li> <li>Garantiza a través de auditorías el uso y destino de los alimentos a empresas trasnacionales.</li> <li>Estaba en etapa de crecimiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Había sido apoyado por la SEDATU para la construcción de una bodega para almacenamiento, pero no contaba con equipamiento y vehículos suficientes para la recuperación de los alimentos.</li> <li>Realizaba esfuerzos para atender a la población de manera aislada.</li> </ul>
Gobierno municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tener el combate del hambre como prioridad.</li> <li>Necesidad de atender a la población.</li> <li>Equipo de trabajo con conocimientos en la generación y aplicación de políticas de desarrollo social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No disponía de recursos suficientes para atender al total de la población con carencia alimentaria.</li> </ul>
Iglesia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Principal función ayudar al prójimo.</li> <li>Necesidad de fomentar valores y cultura a las personas.</li> <li>Infraestructura distribuida en todo el municipio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizaba esfuerzos para atender a la población de manera aislada.</li> </ul>
Universidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>Genera conciencia social.</li> <li>Genera y comparte conocimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizaba esfuerzos para atender a la población de manera aislada.</li> </ul>
Empresarios por Puebla	<ul style="list-style-type: none"> <li>Generar desarrollo económico.</li> <li>Cultura de participación activa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizaba esfuerzos para atender a la población de manera aislada.</li> </ul>

Fuente: H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Pue. 2017. Modelo General, Iniciativa Puebla Comparte.

Por otra parte se requería un actor que conjuntara y organizara los esfuerzos que de facto ya se estaban realizando en el municipio para atender a personas con carencia en alimentación, pero que al hacerlo de forma aislada se perdían esfuerzos y recursos. El gobierno municipal, coordinó los esfuerzos sin violentar la capacidad participativa de los demás actores.

Después de un análisis, se determinó que era posible incrementar, a través de un modelo de economías de escala, la capacidad de proporcionar alimentos por medio del Banco de Alimentos de Puebla (BAMX) y pasar de 60 mil a 160 mil personas atendidas en un año.

La participación de los distintos actores, nos da un panorama de que el problema no era la falta de alimento, si no de logística y focalización para su rescate y distribución; porque complementando el esfuerzo de crecimiento del BAMX en almacenaje, equipo de conservación (refrigeración), logística, rescate y distribución

era posible atender a más personas con la entrega de despensas con productos necesarios para una alimentación sana, variada y suficiente.

### **Esquema 11 Ampliación de la capacidad del Banco de Alimentos.**



Fuente: H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Pue. 2017. Modelo General, Iniciativa Puebla Comparte.

Es importante señalar que a pesar del apoyo que se le brindó al BAMX por parte de la SEDATU, el objetivo de otorgar alimento a más personas quedó inconcluso, ya que se tenía la bodega, pero no se contaba con el equipamiento (cámara de refrigeración, estantería, montacargas) así como de vehículos pesados y ligeros para la logística del transporte de los alimentos. Por lo cual, la participación del Gobierno Municipal cerró el círculo virtuoso al otorgar esos insumos para que el BAMX aumentara también su capacidad de recuperación de alimentos.

### **4.2.1 Focalización y georreferenciación**

Uno de los principales problemas que manifestó el gobierno municipal dentro de la investigación realizada, es la focalización de los beneficiarios, ya que requiere inversión en recursos humanos, financieros y de tiempo para realizarlo.

Una práctica común es generar encuestas socioeconómicas para determinar los beneficiarios, sin embargo en ocasiones eleva demasiado los costos de los proyectos y en otras tardan tanto tiempo que cuando ya tienen los diagnósticos y los beneficiarios ha terminado el periodo gubernamental para ejecutar el proyecto.

Un ejemplo de ello se dio en la Cruzada Nacional Contra el Hambre en donde la Secretaría de Desarrollo Social Federal implementó el levantamiento de Cuestionarios Únicos de Información Socioeconómica (CUIS), se realizaron barridos en las zonas urbanas y rurales para la identificación de beneficiarios, tardando más de un año e invirtiendo recursos financieros, humanos y de tiempo.

Estas inversiones pudieron ahorrarse ya que en el 2010 el INEGI realizó levantamientos de todas las viviendas y hogares del país y a nivel urbano existe información por manzana sobre pobreza y carencia alimentaria. Algo que debe retomarse a nivel nacional es el aprovechamiento de la información existente. Hay una alta probabilidad de que la información generada sobre pobreza no cambie ya que las condiciones económicas del país no han cambiado de forma sustancial.

En este sentido cabe mencionar que el gobierno municipal implementó en el caso de los hogares con carencia en alimentación una focalización a través de un Análisis Geoestadístico a Nivel Manzana, la cual forma parte de los criterios de innovación de la estrategia.

La implementación de combinar la información estadística de pobreza relacionada con el territorio a nivel manzana (análisis geoestadístico), permite focalizar de manera más precisa la población objetivo, debido a que ofrece el marco de

ubicación de los hogares y personas en condiciones de pobreza, en este caso la carencia en alimentación.

Esta herramienta de focalización permite contar con metas operativas ubicables en un contexto territorial con mayor nivel de desagregación.

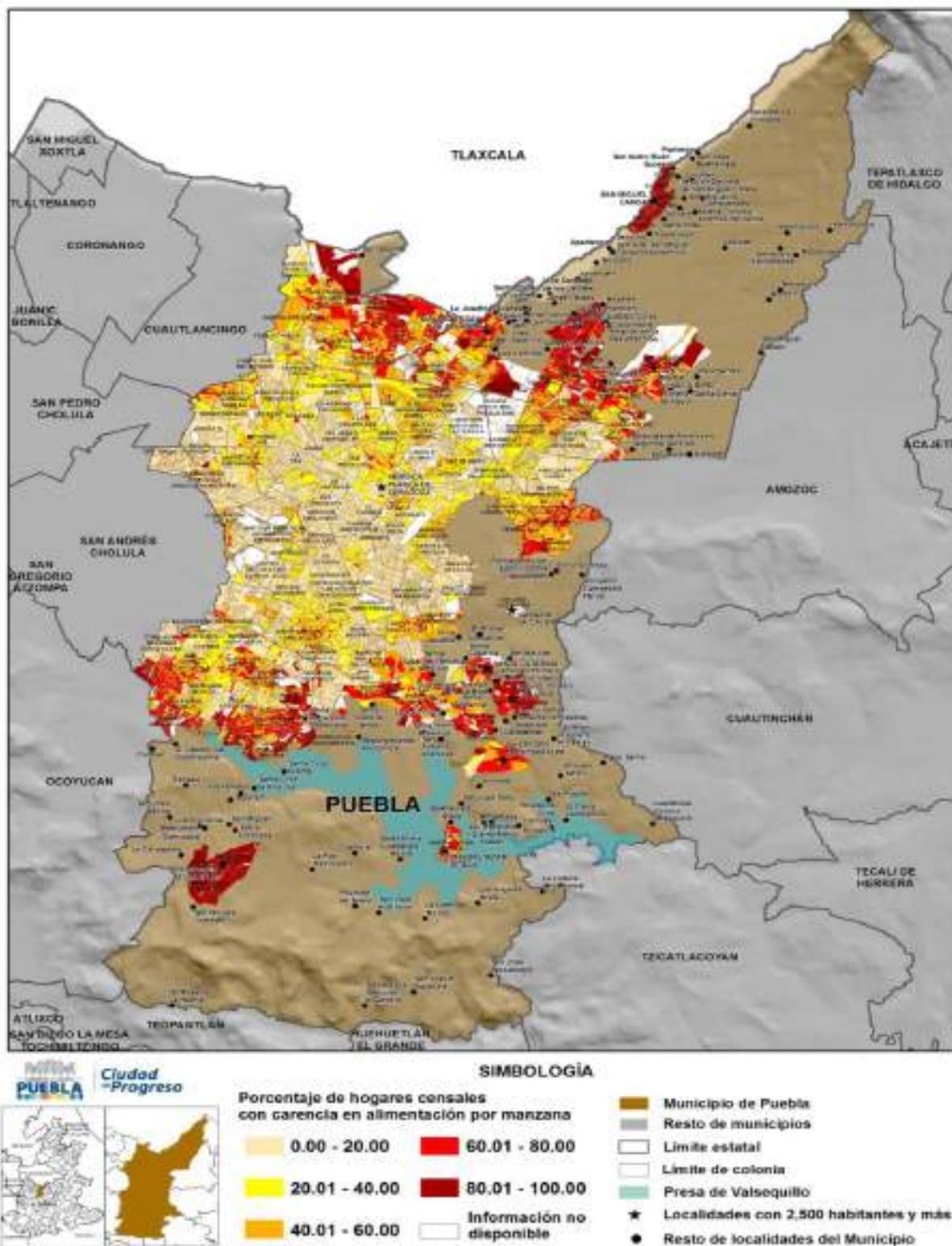
Por ejemplo, el Municipio de Puebla desarrollo un mapa de la ciudad donde representa la clasificación a nivel manzana del porcentaje de hogares censales con carencia en acceso a la alimentación, en donde las manzanas iluminadas con tonos rojos contienen del 60% al 100% de las personas con dicha carencia. Es de resaltar que la mayoría se encuentran en la periferia de la ciudad, marcando así los cinturones de pobreza (mapa 2).

El desarrollo cartográfico se trabajó a partir de cuadrantes para facilitar la operación en el análisis de la información, así el municipio se dividió en 65 cuadrantes identificados por una clave; de tal forma que ofrecen un acercamiento para revisar con mayor detalle la información (mapa 3).

Después del análisis de las variables que intervienen en este proceso, se considera que son replicables en cualquier contexto urbano debido a que sus componentes son principalmente de fuentes oficiales y su aplicación es solamente urbana ya que la información censal solamente se desagrega a nivel manzana en las áreas urbanas. Con este desarrollo el Banco de Alimentos, que es el operador del proyecto se le facilita ubicar de manera rápida a las concentraciones de población con carencia en alimentación, mediante un método técnico y apartidista.

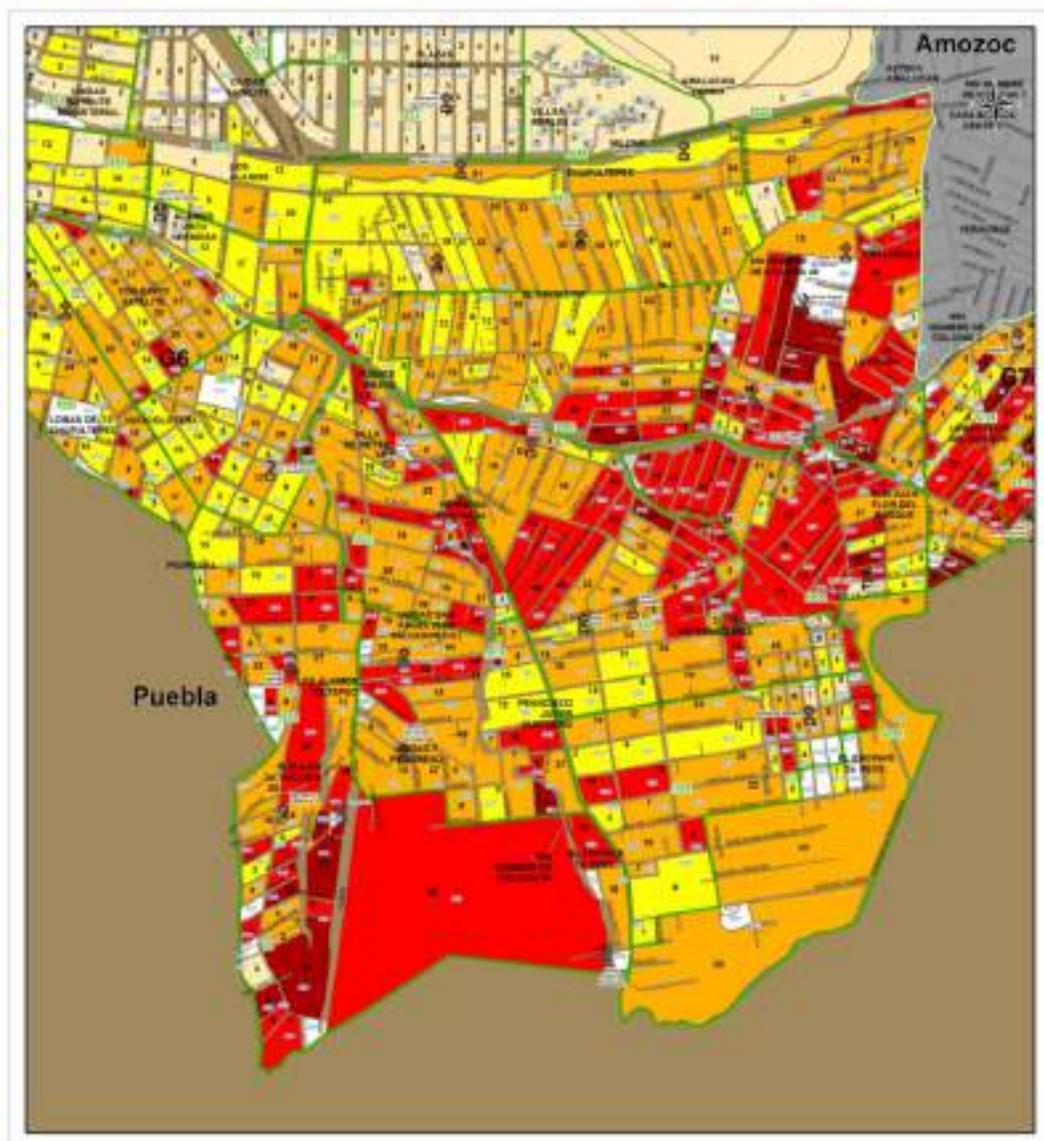
En el mapa 4 se presentan los elementos geográficos de las capas incorporadas para ubicar la información al interior de dicho documento.

**Mapa 2 Porcentaje de hogares censales con carencia en acceso a la alimentación en el municipio de Puebla.**



Fuente: H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Pue. 2017. Modelo General, Iniciativa Puebla Comparte.

**Mapa 3 Hoja indexada del mapa de los hogares censales con carencia en alimentación por manzana.**



Fuente: H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Pue. 2017. Modelo General, Iniciativa Puebla Comparte.

#### Mapa 4 Elementos de ubicación del mapa.



Fuente: H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Pue. 2017. Modelo General, Iniciativa Puebla Comparte.

Para generar los mapas geoestadísticos se realizó el siguiente proceso:

1. Se recopiló la cartografía.
2. Se generó el análisis a nivel manzana para identificar los hogares con carencia en alimentación.
3. Se realizó un Análisis de Pareto bajo el principio 80-20, que indica que el 80% de la población objetivo se encuentra concentrada en el 20% del territorio, lo que permitió definir 20 colonias con mayor concentración de población en pobreza y en carencia en alimentación.
4. Se le agregó a la información la capa cartográfica de ubicación de iglesias para identificar los puntos de entrega.
5. Se generó una carpeta con la ubicación detallada de las manzanas que concentran la mayor cantidad de población con carencia en alimentación. El

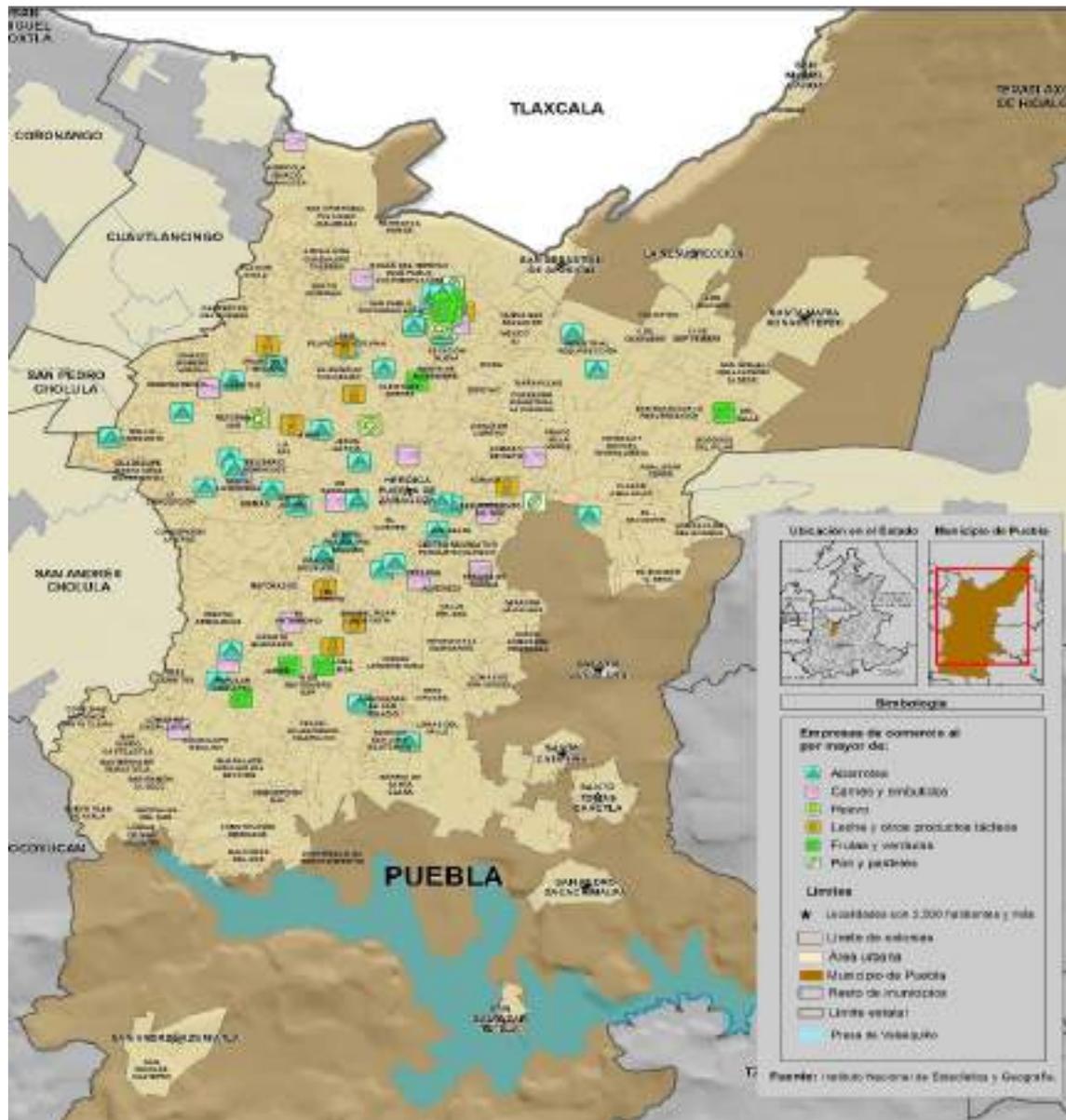
documento cumple con las características de ser fácilmente comprensible para los tomadores de decisiones y para las personas que ejecutan el proyecto.

6. El proceso para realizar este ejercicio fue de 3 meses.
7. La inversión que se generó fue sólo de tiempo, pues ya se tenía un banco de información y los recursos humanos para desarrollar el proyecto. Por ende hubo un ahorro sustancial en todos los rubros. Ya que a pesar de que se tardó 3 meses en elaborar el proyecto fue mucho menos que el aplicado por el Gobierno Federal y cubrió toda el área urbana del municipio de Puebla, quedando además disponible esta información para muchos otros usos que el ayuntamiento necesite.

Por otra parte, con mayor cantidad de vehículos e infraestructura para el almacenaje le fue posible al BAMX acudir a más huertos, granjas y establecimientos para recuperar los alimentos que se desperdiciaban. En este sentido adicionalmente generaron ***un Directorio Georreferenciado de Empresas de Comercio al Por Mayor de Municipios del Estado de Puebla***, que le ha permitido al Banco de Alimentos identificar la ubicación de donantes de este tipo de insumos (mapa 5).

Sin embargo, hay alimentos difíciles de conseguir como lo son el frijol, arroz, aceite y azúcar. A fin de resolver el problema de baja recuperación de estos alimentos, se generó un ***Directorio Geoestadístico con la Ubicación de las Iglesias de las colonias no pobres y no vulnerables del municipio de Puebla*** focalizando así la instalación de centros de acopio; ubicados también en universidades y dependencias de gobierno. Además, la cuota de recuperación es el elemento que hará autosustentable la estrategia en el tiempo.

**Mapa 5 Empresas de comercio al por mayor de alimentos en el municipio de Puebla.**



Fuente: H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Pue. 2017. Modelo General, Iniciativa Puebla Comparte.

### 4.3 Implementación

Una vez que el Gobierno Municipal focalizó la población objetivo se requería determinar cómo hacer llegar esos alimentos a la misma. El BAMX solo atendía a 60 mil personas porque la capacidad de rescate, acopio y distribución de alimentos estaba al máximo; por ello, se requería aumentar la capacidad para rescatar más alimento y distribuirlo a quien lo necesita.

La forma en que el BAMX distribuye los alimentos es a través de la elaboración de despensas<sup>138</sup> con alimentos rescatados que ya no son comercializables pero que cumplen con la inocuidad para el consumo humano; estos se obtienen de producciones post cosecha, donaciones de huertos, granjas, empresarios y supermercados. Una vez recuperados, lo almacena, organiza, limpia, clasifica y entrega directamente a los beneficiarios.

En Puebla existía la pérdida de alimento suficiente para sostener al menos a 250 mil personas con carencia de acceso a la alimentación. El BAMX fue apoyado por la SEDATU para la construcción de instalaciones propias que permitían aumentar su capacidad de almacenaje al triple, sin embargo, carecía de equipamiento para el almacenaje así como de vehículos suficientes para la recuperación de los alimentos.

Con la finalidad de fortalecer la infraestructura del Banco de Alimentos para escalar el proyecto, el Gobierno Municipal invirtió a través de la donación de vehículos y equipamiento, permitiendo incrementar la recuperación y distribución de los alimentos, así como la triplicación de su almacenamiento, es decir, pasar de 60 mil personas a 160 mil y de 36 puntos de entrega a 108 (esquema 12).

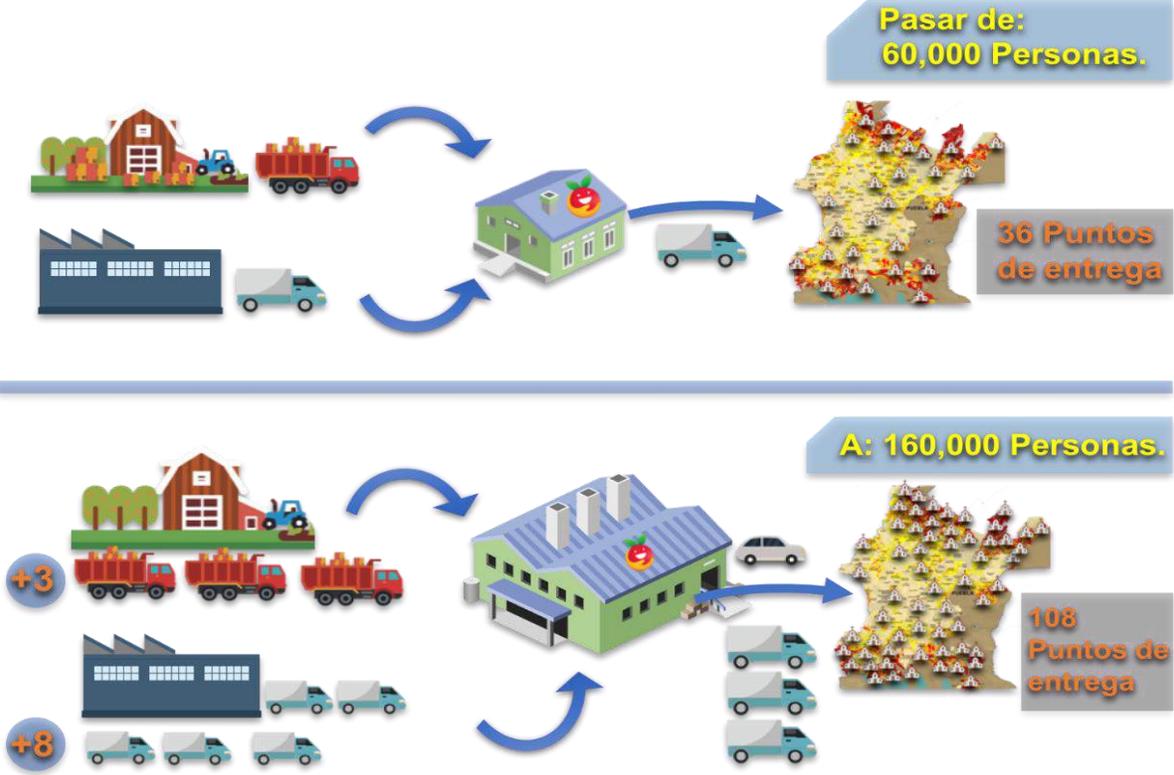
Una restricción para la entrega de los alimentos era primero identificar dónde estaba la concentración de las personas con carencia, lo cual se resolvió con la focalización

---

<sup>138</sup> Las despensas que entrega semanalmente la iniciativa Puebla Comparte a través del BAMX, contiene lo siguiente: arroz y frijoles, 6 distintos abarrotes así como pan y verdura en general. Para más información revisar el anexo 3 de este documento.

que realizó el Gobierno Municipal; otra era determinar en dónde se ubicarían los puntos de entrega de los alimentos, ya que ello también representa un costo, ahí es donde la Iglesia Católica fue clave, ya que tiene iglesias distribuidas en todo el municipio y estaban dispuestos a prestar su infraestructura para que fueran puntos de entrega de los alimentos.

**Esquema 12 Escalamiento del Banco de Alimentos.**



Fuente: H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Pue. 2017. Modelo General, Iniciativa Puebla Comparte.

A lo largo de este trabajo se ha señalado el papel importante que la Iglesia funge dentro del esquema del Estado. Si bien, aunque se le cataloga como grupo de presión, como ente privado ha participado activamente en actividades de ayuda humanitaria y de fomento del desarrollo en todo el mundo.

Dentro de la iniciativa Puebla Comparte, todos los actores que la comprenden tienen un rol sustancial, sin embargo, la Iglesia es preponderante en el actuar de la

estrategia, puesto que es la encargada de los puntos de distribución; esto significa que al gobierno municipal le costaría aproximadamente 22.9 millones de pesos el poder distribuirlos a través de diferentes puntos estratégicos, este cálculo está basado en el costo de renta de los 108 puntos de entrega.

Por otra parte, a través de la mecánica de operación de la estrategia se ha permitido generar cohesión social en los 4 diferentes sectores, dándoles el crédito por su aportación y dejando al mando operativo al sector social representado por el Banco de Alimentos. Los esquemas 13 y 14 muestran la operatividad del proyecto, la cual consiste en 6 pasos principales: la recuperación del alimento, el acopio, empaquetamiento, distribución, puntos de entrega y finalmente el consumo.

**Esquema 13 Mecánica de operación de la Estrategia Puebla Comparte.**



Fuente: H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Pue. 2017. Modelo General, Iniciativa Puebla Comparte.

## Esquema 14 Evidencia fotográfica de la Mecánica de operación de la Estrategia Puebla Comparte.

### RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS



### ACOPIO



### EMPAQUETAMIENTO



### DISTRIBUCIÓN



### PUNTOS DE ENTREGA



### CONSUMO



Fuente: H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Pue. 2017. Modelo General, Iniciativa Puebla Comparte.

Es importante destacar la participación que juega cada uno de los elementos que hace posible que miles de familias puedan tener acceso a una alimentación sana, variada y suficiente.

Como se ya se ha mencionado anteriormente, esta mecánica representa el círculo virtuoso de la logística entre los distintos actores que representan **Puebla Comparte**.

### 4.3.1 Optimización de los recursos

El gobierno ha entendido que por medio de la gobernanza es mucho más viable generar beneficios para las personas, apoyando proyectos ciudadanos, que ya estén funcionando, y dejando atrás inversiones ostentosas sin resultados, incidiendo de manera significativa en el bienestar de las personas y maximizando el aprovechamiento de los recursos financieros.

El papel del gobierno en esta estrategia, se da en primer lugar por la rectoría y el diseño de la misma, en segundo lugar el financiamiento para completar los canales o procesos de logística y en tercer lugar la focalización.

En la tabla 6 puede observar la inversión total del gobierno municipal y a su vez la maximización de los recursos, lo cual constituye un paso importante para que 100 mil personas dejen de tener inseguridad alimentaria.

**Tabla 5 Inversión del Gobierno Municipal de Puebla en la Estrategia Puebla Comparte.**

1. INFRAESTRUCTURA				
CANTIDAD	CONCEPTO	P.U	TOTAL	FUNCIÓN
3	Unidad Torton: M2 52k 6x4 280 h.p Mod 2017 con caja térmica sin equipo de Ref*.	\$1,515,000.00	\$4,545,000.00	TRIPlicAR LA CAPACIDAD DE RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS, PRINCIPALMENTE FRUTAS, VERDURAS Y LEGUMINOSAS.
1	CAMARAS DE REFRIGERACIÓN Y CONGELACIÓN CON RACKS (ESPECIFICACIONES EN PROYECTO).	\$4,336,000.00	\$4,336,000.00	INCREMENTAR LA CAPACIDAD DE ALMACENAMIENTO DE PRODUCTOS PERECEDEROS.
8	UNIDAD 3.5 TON: RAM 4000 CABINA PL 4X2.	\$530,000.00	\$4,240,000.00	AUMENTAR LA CAPACIDAD DE RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS, PRINCIPALMENTE PERECEDEROS Y TRASLADO A PUNTOS DE ENTREGA.
8	UNIDAD UTILITARIA: GOL VW ESTANDAR.	\$187,990.00	\$1,503,920.00	SUPERVISAR LA ENTREGA DE BENEFICIARIOS, TRASLADO DE TRABAJADORES SOCIALES Y APOYO LOGISTICO DE LAS CAPACITACIONES.
1	MONTACARGAS DE EXTENSIÓN PANTOGRAFO 36 VOLTIOS ELECTRICO 4500 LB (COTIZACIÓN EN USO) A TIPO DE CAMBIO 20.50	\$922,500.00	\$922,500.00	OPTIMIZAR EL ALMACENAMIENTO DE LA ESTANTERIA DE LA BODEGA.
100	CONTENEDORES PLASTICOS USO INDUSTRIAL DE 1.5 MT SANITARIOS PARA FRUTA Y VERDURA ACOPLADO A MONTACARGAS.	\$5,500.00	\$550,000.00	ALMACENAMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DEL MANEJO DE ALIMENTOS.
8	EQUIPO LAPTOP: Dell Inspiration 15 3558	\$12,300.00	\$98,400.00	APOYO PARA EL INCREMENTO DE LA OPERACIÓN Y DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE LA APP CIUDAD SIN HAMBRE.
8	EQUIPO CELULAR: HAWEI 7 PLAN 24 MESES.	\$5,976.00	\$47,808.00	APOYO PARA EL INCREMENTO DE LA OPERACIÓN Y DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE LA APP CIUDAD SIN HAMBRE.
<b>TOTAL</b>			<b>\$16,243,628.00</b>	
2. MATERIALES Y SUMINISTROS				
CANTIDAD	CONCEPTO	TOTAL MES	Total 24 MESES	FUNCIÓN
1	COMBUSTIBLE	\$130,000.00	\$3,120,000.00	COMBUSTIBLE PARA OPERACIÓN DE UNIDADES
2	BOLSAS DE ENTREGA (compra única)	N/A	\$1,120,000.00	BOLSAS PARA ENTREGAR DESPENSAS A LOS BENEFICIARIOS.
<b>TOTAL</b>			<b>\$4,240,000.00</b>	
3. REVOLVENTE PARA COMPRA DE ALIMENTO				
CANTIDAD	CONCEPTO	CANTIDAD		FUNCIÓN
1	MONTO PARA COMPRA DE ALIMENTO	\$3,000,000.00		REVOLVENTE PARA COMPRAR GRANOS DE DONACIÓN ESCASA.
<b>TOTAL</b>			<b>\$3,000,000.00</b>	
<b>TOTAL DE INVERSIÓN</b>			<b>\$23,483,628.00</b>	

Fuente: H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Pue. 2017. Modelo General, Iniciativa Puebla Comparte.

Como se ha venido abordando a lo largo del capítulo, es importante mencionar el papel que constituyen los distintos actores que conforman la estrategia Puebla Comparte. Si el gobierno municipal implementara la estrategia solo, necesitaría más de 300 millones de pesos (infraestructura, alimento, escalamiento y puntos de entrega).

Por tal motivo es necesaria la participación conjunta de los diferentes actores, ya que esto conlleva a optimizar recursos, tener una mejor focalización y una participación más activa de la sociedad.

**Esquema 15 Inversión que tendría que hacer el Gobierno Municipal de Puebla sin la Estrategia Puebla Comparte.**



Fuente: H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Pue. 2017. Modelo General, Iniciativa Puebla Comparte.

### 4.3.2 Cohesión social a través de la donación de alimentos

La cohesión social se refiere tanto al nivel de inclusión social que alcanza una sociedad como al impacto que dicha inclusión tiene sobre la percepción y sentimiento de pertenencia a dicha sociedad por parte de sus distintos actores.<sup>139</sup>

Por otra parte, el hambre se define como un estado de inseguridad alimentaria y nutricional y puede manifestarse como subnutrición (déficit en el consumo diario de energía alimentaria) o desnutrición (inadecuada absorción de los nutrientes de los alimentos).<sup>140</sup>

**Foto: Donación de alimentos semanal, hecho por el ayuntamiento.**



Fuente: H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Pue. 2017. Donación de alimentos.

Para cubrir el requerimiento nutricional de proteínas en la alimentación se debe garantizar que todas las despensas lleven 0.5 Kg de frijol y 0.5 kg de arroz o en su caso productos suplentes como lentejas, haba, entre otros; ya que la opción de

<sup>139</sup> FAO. *Hambre y cohesión social: cómo revertir la relación entre inequidad y desnutrición*. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-ah926s.pdf>

<sup>140</sup> *Ibid.*, p. 4.

combinar una ración de arroz y frijoles proporcionan un buen nivel proteínico, pues al mezclar de cereal con leguminosas se complementan los aminoácidos y se crea una proteína de calidad tan buena como la carne. Sin embargo, estos alimentos son de baja donación entre otras causas por que no tienen fecha de caducidad, y en condiciones adecuadas su tiempo de vida comercial es muy alta y su precio cotiza en la bolsa de valores.

Bajo el enfoque de atender de manera conjunta un problema común, se crea una campaña donde el BAMX, la Iglesia, las universidades, los empresarios y el gobierno participarán junto con la sociedad en la donación de estos alimentos, bajo el esquema de crear un hábito en la sociedad, bajo el eslogan de “1 de cada 4 personas sufren hambre, 3 de cada cuatro podemos ayudar”.

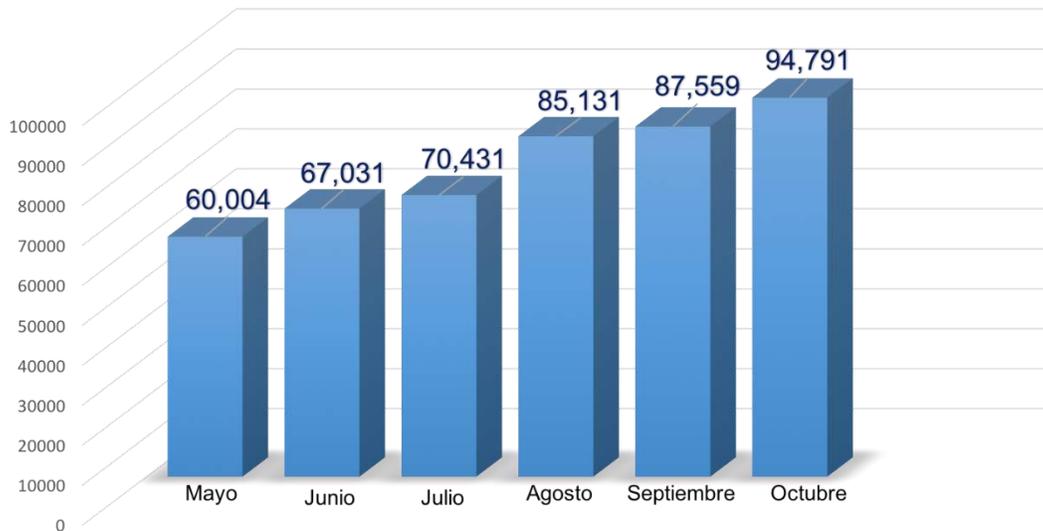
Las cantidades acopiadas por esta campaña resultan aún insuficientes para el requerimiento de la meta por tanto, el BAMX opera un fondo financiado por las cuotas de recuperación, que permitirá comprar frijol y arroz principalmente, en las mejores condiciones de mercado, lo cual garantiza la entrega de estos productos en todas las despensas otorgadas, este fondo permite hacer autosustentable la compra de granos básicos para las despensas.

El combate al hambre debe encarnar en un consenso ampliado en torno al irreductible derecho de todos a una alimentación adecuada, y por lo mismo incluido en un pacto de cohesión que infunda en todos el sentimiento de ciudadanía y pertenencia.

## 4.4 Resultados

Al 31 de octubre del 2017 la población atendida ha pasado de 60 mil a más de 94 mil beneficiados.

**Gráfica 12 Crecimiento de la población atendida a partir de la implementación de la Estrategia Puebla Comparte**



Fuente: Banco de alimentos Puebla (BAMX). Informe mensual de beneficiarios octubre 2017.

El lanzamiento oficial de la iniciativa fue el 1 de junio, sin embargo, desde el mes de mayo se trabajó en la focalización y ubicación de beneficiarios de la Ciudad de Puebla, de ahí que la población atendida tenga fecha desde mayo y hasta octubre de 2017.

Con la focalización de las personas con carencia de acceso a la alimentación, se han aperturado 40 puntos de entrega en la ciudad a octubre de 2017, principalmente en las colonias con mayor índice de personas con esta carencia, sin dejar de atender el resto de la población que se encuentra en menor concentración dentro de otros puntos en el municipio.

## 5. Conclusiones

Si bien han existido múltiples esfuerzos en el país para atender el problema de la carencia en acceso a la alimentación, es importante estudiar los modelos que buscan minimizar costos y maximizar los beneficios, además de documentarlo para que pueda ser sujeto a su adopción y mejora como parte de la palanca del desarrollo del conocimiento.

Posterior al análisis de las variables estudiadas a lo largo del documento Puebla Comparte es un modelo que puede ser replicable en diferentes niveles de gobierno, su principal característica es su enfoque a las zonas urbanas, ahí se concentra la mayor cantidad de población y por ende de problemas asociados a la carencia en acceso a la alimentación que van desde cuestiones de salud, hasta sociales como la delincuencia e inseguridad.

El principal hallazgo de esta investigación es que se cumple la hipótesis de que si se recuperan y utilizan los alimentos que actualmente se desperdician en los procesos postcosecha; así como en las diferentes cadenas de suministro de alimento, se puede incidir considerablemente en la disminución de la inseguridad alimentaria.

A 5 meses de la implementación se comprobó que hay suficiente disponibilidad de alimento, y se demuestra el hecho de que tan solo en este plazo han pasado de 60 mil 004 a 94 mil 791. Asimismo, se pasó de contar con una bodega para darle comida a 60 mil personas, a una para darle a 160 mil. A la fecha, la nueva bodega se encuentra al 100% de capacidad.

Se estima que se recuperan casi 5 puntos del 37% de los alimentos que se desperdician conforme a los datos de la Secretaria de Desarrollo Social Federal, quedando una brecha considerable que aún se puede aprovechar, donde las limitantes siguen siendo logísticas, principalmente de acopio y transporte.

Los aspectos para la creación de Puebla Comparte se centran en tres puntos importantes: primero se destacan a las fallas del mercado como situaciones que pueden llegar a afectar a cierta parte de la población, incidiendo en la generación de pobreza.

En segunda instancia se analizaron los resultados e impactos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, donde se generó una baja incidencia de la reducción de la pobreza y en especial de la inseguridad alimentaria.

De ahí, cabe mencionar que después del análisis, la estrategia implementada por parte del municipio determinó que no todas las políticas sociales deben ir encaminadas al ámbito rural, sino poner mayor énfasis en las zonas urbanas y metropolitanas del país. Los cinturones de pobreza identificados en la cartografía (mapa 2) son la prueba de la alta concentración de población con esa condición en las zonas urbanas.

El Balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2016 consideró una muestra de 5 municipios del país para determinar su efectividad. Uno de ellos fue Tehuacán, el cual está ubicado en el estado de Puebla y por sus características puede definirse como un municipio urbano. Los resultados en el aumento de la carencia alimentaria de 3.1%, evidenciaron que si se le da el mismo trato a un municipio urbano que a uno rural no permite disminuir la carencia alimentaria.

En el último punto el estudio del desperdicio de alimentos se presenta como un tema crucial para el combate a la inseguridad alimentaria, ya que surge la necesidad de generar estrategias que aumenten la eficiencia de la cadena alimentaria en la asignación de su producción y genere soluciones efectivas del rescate de alimentos, que puedan ser accesibles para la población vulnerable en zonas urbanas.

Por lo tanto, se cumple el objetivo general ya que Puebla Comparte es viable toda vez que existe suficiente alimento para poder distribuirlo a las personas con carencia en alimentación. El análisis de las variables permitió identificar las siguientes características de la estrategia:

- Ser económica: porque se optimizó la aplicación de recursos públicos y privados para la atención de un mismo fin.
- Ser integral: porque contempla todas las etapas del ciclo de las políticas públicas.
- Ser sustentable: porque el gasto de operación es mínimo, ya que los participantes aportan sus recursos e infraestructura y los beneficiarios su mano de obra.

En cuanto a los objetivos específicos, se concluye que:

1. La estrategia Puebla Comparte demostró que la sociedad organizada con el apoyo, coordinación y rectoría del gobierno optimiza los resultados, los principales actores de la sociedad como empresarios, universidades, banco de alimentos, pero especialmente la Iglesia alinearon sus intereses a resolver un problema común, que a todos perjudicaba desde el ámbito financiero, moral y de seguridad, aportando su infraestructura, recursos y tiempo a resolverlo. El gobierno municipal por sí solo no hubiera conseguido los resultados obtenidos.

Indudablemente el problema del hambre debe ser resuelto y resolverse en lo inmediato. El declarar que el objetivo es alcanzar el bien común implica señalar compromisos de corto y mediano plazo, debidamente consensados y no únicamente con la clase política, sino también deben alcanzarse acuerdos con otros actores de la sociedad, tal y como se plantea en **Puebla Comparte**, donde diversos actores con características distintas se organizan en un mismo fin: sacar de la inseguridad alimentaria al mayor número de personas.

2. Para este análisis fue relevante describir los principales aspectos de la teoría del Estado, ya que el marco conceptual de la Estrategia Puebla Comparte permitió identificar elementos teóricos en coparticipación con los distintos sectores públicos, privados y sociales, en su interacción mediante gobernanza para dar solución apropiada a los requerimientos sociales.
3. Se estudiaron los componentes para identificar que a partir de potencialidades de participación aislada de distintos actores como el gobierno, universidades, la iglesia y empresarios, suman esfuerzos, a través de un modelo de escalamiento para superar un reto común: El hambre.
4. La estrategia está enmarcada como lo describe el ciclo de las políticas públicas de Joan Subirats, definición, diseño, implementación y evaluación, quedando esta última a realizarse al año de su implementación.
5. El uso eficiente de la información pública oficial disponible permitió aprovechar la inversión que el gobierno mexicano ya realizó en el levantamiento de la misma. En la Estrategia el proceso de focalización de las personas con carencia en alimentación así como de la ubicación de los potenciales donadores de alimento se realizó con dicha información, ahorrando recursos humanos, financieros y tiempo en la elaboración y aplicación de encuestas en campo. Esos recursos ahorrados se destinaron para la implementación de la misma.

Es importante hacer mención que esta estrategia logró sus objetivos después de analizar el ciclo de la política pública de la CNCh, el poder identificar en la parte de la evaluación realizada por el CONEVAL en las áreas de oportunidad de la Cruzada, permitió fortalecer en la Estrategia de Puebla Comparte los componentes del proyecto que aún no se habían considerado y que a través del estudio de la evaluación permitió apuntalarlos para evitar que sucediera lo mismo.

Los elementos analizados permiten confirmar la hipótesis de este trabajo, afirmando que el modelo incide en la disminución sustancial de la inseguridad alimentaria, ya que en un periodo de 5 meses registró que 35 mil personas semanalmente tuvieron

y tengan acceso a alimentos, que de forma contraria no los tendrían. El avance pronosticado permite verificar que se dará cumplimiento a la meta de llegar a 160 mil beneficiarios en un año. Adicionalmente, se confirma que el hambre no es originada por la escasez de alimentos, sino por factores de recuperación, almacenaje y distribución de los mismos.

Como punto de reflexión es relevante señalar que para el desarrollo de este trabajo la información disponible en alimentación fue escasa y todavía más el análisis y aprovechamiento de la misma. Lo que genera un nicho de oportunidad para la investigación con amplias probabilidades de aprovechamiento público.

Por último, en términos de considerar que esta estrategia sea viable en el tiempo se recomiendan dos puntos clave para su fortalecimiento:

1. Que la estrategia se formalice por un acuerdo del Cabildo que permita la rectoría del gobierno municipal para trascender en las próximas administraciones, y;
2. La importancia de evaluar la estrategia en términos de impacto como lo dispone el CONEVAL, es decir, que sea un instrumento que contribuya en la toma de decisiones y en la rendición de cuentas, que aporte información para los distintos actores que conforman la estrategia, así como para los ciudadanos sobre la efectividad e implementación de la misma.

La innovación en la implementación de políticas públicas con la participación activa de la sociedad y el gobierno optimiza los resultados, y es necesaria para alcanzar la seguridad alimentaria.

## 6. Fuentes de investigación.

### 6.1 Libros.

**Alejandro, Gloria Luz.** “Administración Pública Mexicana: Los avatares teóricos de la disciplina en el siglo XXI”. En Martínez, Luis Miguel. *Antología sobre teoría de la administración pública*. (México: INAP, 2017).

**Aguilar Gutiérrez, Lilia.** *Causas y soluciones para la corrupción en México*. Instituto de investigaciones jurídicas – UNAM. 2017. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/6.pdf>

**Aguilar, Luis F.** “Antologías”. *La implementación de las políticas*. Ed. Maporrúa, Edición. 2015, p. 90.

**Aguilar, Luis F.** *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. México, 2006.

**Aguilar, Luis F.** *El estudio de las Políticas Públicas: Antologías de la Política Pública*. MAPorrúa. 2013.

**Aguilar, Luis F.** *El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. (Oct. 2007). Caracas. disponible en: <http://siare.clad.org/revistas/0057201.pdf>

**Aguilar, Luis F.** “Las dimensiones y los niveles de la gobernanza”. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*. Vol. 1, Núm. 1, 2014. Disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/CGAP/article/view/45156/42518>

**Alberto Gordillo, Agustín.** *Tratado de derecho administrativo – Tomo 2*. 7ª edición y 1ª edición Mexicana, México, D.F., UNAM (IIJ), Editorial Porrúa y F.D.A., 2004.

**Alzate Luz, Mary y Romo Gerardo.** “El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas”. *Opinión Pública* vol. 20, no. 3. 2014. Disponible en: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762014000300480](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762014000300480)

**Bassols, Mario y Cristóbal Mendoza.** 2011. *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*. España: Anthropos.

**Bardach, Eugene.** *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. (México: Porrúa, 2013).

**Barquera, Simón.** *Políticas y programas de alimentación y nutrición en México*. Salud Pública Mexico 2001; p.p. 464-477. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0036-36342001000500011](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342001000500011)

**Barra Mexicana de Abogados.** *Estado de Derecho*, Colección Foro de la Barra Mexicana. Ed. Themis, México, 1º ed, 1997.

**Bartra, Armando (Coordinador).** *Los grandes problemas nacionales. Diálogos por la regeneración de México*. Editorial Ítaca, México 2012.

**Blancarte, Roberto.** *El por qué de un Estado laico*. Disponible en: [https://laicismo.org/data/docs/archivo\\_1479.pdf](https://laicismo.org/data/docs/archivo_1479.pdf)

**Biblioteca Jurídico Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.** “*El concepto de gobernanza*”, Universidad Autónoma de México, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2818/5.pdf>

**Bour, Alberto Enrique.** *Teoría de “Public Choice*. Disponible en: <http://ebour.com.ar/derecho/12-Public%20Choice.pdf>

**Cabrera, Enrique.** *Acción pública y desarrollo local*. México, Fondo de Cultura Económica. 2005. P.132.

**Cardozo Brum, Irma.** *La evaluación de políticas públicas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. Ed. Porrúa. 2006.

**Castells, M.** *La Cuestión Urbana*. México, DF: Siglo Veintiuno Editores, 1999. P. 95.

**Castelazo, J. R.** *Administración Pública: una visión de Estado*. México, Distrito Federal: Instituto Nacional de Administración Pública, 2007. A.C.

**Cardona Restrepo, Porfirio.** *Poder político, contrato y sociedad civil: de Hobbes a Locke*. Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Vol. 38, no. 108 / Enero-Junio de 2008 Medellín – Colombia. p.129. Disponible en: <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/605>

**Cárdenas, María del Rosario, Fernando Alberto Cortés, Agustín Escobar, Salomón Nahmad, John Scott, y Graciela María Teruel.** *Balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013- 2016*. Ed. CONEVAL. 2016. CDMX. p. 26. Disponible en: [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Balance\\_Cruzada\\_2013\\_2016.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Balance_Cruzada_2013_2016.pdf)

**Coraggio, José Luis.** *Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el Desarrollo Local?* Ponencia presentada en el panel “Construcción de poder político y gestión participativa en el ámbito local”, del II Seminario Nacional “Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local”, organizado por CENOC-CEDES-UNGS, 19 de noviembre de 2003. p. 2. Disponible en: [http://www.edumargen.org/docs/curso48-1/unid04/comple01\\_04.pdf](http://www.edumargen.org/docs/curso48-1/unid04/comple01_04.pdf)

**Dahl, Robert.** *Análisis Sociológico de la política*. Ed Alianza, Madrid España, 1982.

**De Sousa Santos, Boaventura.** *Reinventar la democracia, Reinventar el Estado.* Segunda Ed. Abya-Yala. Quito-Ecuador, Julio de 2004. Disponible en: <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/48027.pdf>

**Del Refugio González, María.** *Las relaciones de la Iglesia y el Estado en México.* Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/956/16.pdf>

**Dussel, Enrique.** *20 tesis de política.* México: Siglo XXI: Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe. 2006.

**Duverger, Maurice.** *Instituciones políticas y derecho constitucional.* España: Ariel. 1988.

**García, Maximiliano.** “Valor de las políticas públicas en la administración pública contemporánea”. En *Martínez, Luis Miguel. Antología sobre teoría de la administración pública.* (México: INAP, 2017).

**García, Víctor.** *Teoría del Estado y Derecho Constitucional.* Segunda edición. Lima. Palestra Editores, 2008.

**Guerrero, Omar.** *Principios de la Administración Pública: Escuela Superior de Administración Pública,* Reedición 2007. Disponible en: <https://www.yumpu.com/es/document/view/4525847/principios-de-administracion-publica-dr-omar-guerrero-oro-zco>

**Gutiérrez y González, Ernesto.** *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano.* Ed. Porrúa, México, 1993.

**Hernández Muñoz, Edgar.** *El clientelismo en México: los usos políticos de la pobreza.* Espacios Públicos, vol. 9, núm. 17, febrero, México 2006, pp. 118-140. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67601708>

**Kliksberg, Bernardo.** *El Rediseño Del Estado. Una perspectiva internacional.* Fondo de Cultura Económica, Primera edición, 1994, México D.F. p. 30. Disponible en: <http://www.inap.mx/portal/images/RAP/el%20rediseo%20del%20estado.pdf>

**Kliksberg, Bernardo.** *Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial.* Caracas 1977, 4ª edición. P. 186. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rel/article/view/51799/46223>

**Krugman, Paul; Wells, Robín; Olney Martha L.** *Introducción a la Economía.* Editorial Reverté S.A. 2012. España.

**Maquiavelo, Nicolás.** *El Príncipe.* Ed. Leyenda, Edición. 2015.

**Martínez, Luis Miguel.** *Antología sobre teoría de la administración pública.* (México: INAP, 2017).

**Martínez Silva, Mario y Bayona, Antonio.** *Diccionario de política y administración pública: ideas, técnicas, autores.* México: Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública: Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud, [1978-]. 1a ed.

**Meynaud, Jean.** *Los grupos de Presión.* Ed. Armand. Colín. Francia, 1962.

**Muñoz Vázquez, María del Pilar.** La Pirámide de Necesidades de Abraham Maslow. Facultad de Ciencias de la Información. Universidad Complutense. Madrid, España. Disponible en: <http://www.infonegociacion.net/pdf/piramide-necesidades-maslow.pdf>

**Natanson, José.** "¿Qué es, en realidad, una política de Estado?". 29 de junio de 2008. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-106918-2008-06-29.html>

**Nigrini Valenti Giovanna y Gomes Cristina.** *El reto de la informalidad y la pobreza moderada.* IBERGOP – México. 2006. p. 57. Disponible en: [https://books.google.com.mx/books?id=EQvqN75NuHQC&pg=PA55&lpg=PA55&dq=los+peores+aspectos+de+la+pobreza+stiglitz&source=bl&ots=TrhkRDiOMP&sig=tXe9p27Lnp6KYaJWWVmR2pCbg4&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwi\\_wurQOpHXAhULQSYKHXA7CGgQ6AEIQDAI#v=onepage&q=los%20peores%20aspectos%20de%20la%20pobreza%20stiglitz&f=false](https://books.google.com.mx/books?id=EQvqN75NuHQC&pg=PA55&lpg=PA55&dq=los+peores+aspectos+de+la+pobreza+stiglitz&source=bl&ots=TrhkRDiOMP&sig=tXe9p27Lnp6KYaJWWVmR2pCbg4&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwi_wurQOpHXAhULQSYKHXA7CGgQ6AEIQDAI#v=onepage&q=los%20peores%20aspectos%20de%20la%20pobreza%20stiglitz&f=false)

**Noferini, Andrea.** *Desarrollo, cooperación descentralizada y gobernanza multinivel: consideraciones para la actualidad.* p. 177. Disponible en: [http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/603\\_346.pdf](http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/603_346.pdf) (Consultado el 7 de febrero de 2018).

**Parsons, Wayne.** *Políticas públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.* Herbert A. Simon, Universidad Carnegi Mellon, EE.UU, Premio Nobel de Economía, 1978.

**Porrúa Pérez, Francisco.** *Teoría del Estado.* Ed. Porrúa, México, 32º Ed, 1999.  
Rabotnikof, Nora. *Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas.* Revista de ciencias sociales. Núm. 32 Quito. Septiembre de 2008. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50903205>

**Ramírez Echeverri, Juan.** *Thomas Hobbes y el Estado absoluto: del Estado de razón al Estado de terror.* Ed. Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. 2010. p. 40. Disponible en: <http://www.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/55e0d52c-27ba-4e16-95d2-2aa13d932777/Hobbes+del+Estado+de+razon+al+Estado+de+terror.pdf?MOD=AJPERES>

**Rousseau Jean, Jaques.** *El Contrato Social.* Ed. Distribuciones Mateos, Colección Clásicos de Siempre. Madrid, 1993, p. 72. Disponible en: [http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/Colecciones/ObrasClasicas/\\_docs/ContratoSocial.pdf](http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/Colecciones/ObrasClasicas/_docs/ContratoSocial.pdf)

**Rabotnikof, Nora.** *Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas.* Revista de ciencias sociales. Núm. 32 Quito. Septiembre de 2008, p. 42. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50903205>

- Ríos Elizondo, Roberto.** *El acto de gobierno*. Ed. Porrúa, México, 1975.
- Sen, Amartya K.** *Desarrollo y libertad*. Ed. Planeta. Buenos Aires, 2000.
- Serra Rojas, Andrés.** *Ciencia Política*. México: Instituto Mexicano de Cultura, UNAM, Porrúa. 1971.
- Serra Rojas, Andrés.** *Derecho Administrativo*, Primer Curso. Ed. Porrúa, México, 28º Ed, 2000.
- Spalding, Rose J.** *El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia*. Estudios Sociológicos III: 8, 1985. p. 340. Disponible en: [file:///Users/juanhuerta/Downloads/1204-1204-1-PB%20\(2\).pdf](file:///Users/juanhuerta/Downloads/1204-1204-1-PB%20(2).pdf)
- Stiglitz, Joseph E.** *La economía del sector público*. Columbia University. Tercera Ed. 2000. España. Disponible en: <https://finanzaspublicasuca.files.wordpress.com/2011/10/economia-del-sector-publico-stiglitz.pdf>
- Stiglitz, Joseph E.** *El malestar en la globalización*. Ed. Taurus. Enero 2007. España. Disponible en: [http://www.javeriana.edu.co/personales/jramirez/PDF/Stiglitz\\_malestar\\_en\\_prologo\\_cap1.pdf](http://www.javeriana.edu.co/personales/jramirez/PDF/Stiglitz_malestar_en_prologo_cap1.pdf)
- Suárez, Andrés.** *Educación Para la Convivencia. Selección de textos orientativos*. Área social, 8º curso de EGB. Madrid, 1977.
- Subirats Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone.** *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona 2008: Ariel Ciencia Política.
- Tamayo Sáenz, Manuel.** *El análisis de las políticas públicas. La nueva administración pública*. Ed. Madrid 1997.
- Tena Ramírez, Felipe.** *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, México, 10º Ed, 1970.
- Urrunaga, Roberto; Hiraoka, Tami y Risso, Antonio.** *Fundamentos de economía pública*. Universidad del Pacífico 1ª edición: septiembre 2001. Lima Perú.
- Uvalle, Ricardo.** “Estado y Administración Pública en los procesos de la Sociedad Contemporánea”. En Martínez, Luis Miguel. *Antología sobre teoría de la administración pública*. (México: INAP, 2017).
- Venesia, Juan Carlos.** *Políticas públicas y desarrollo local*. Disponible en: [http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/\(Políticas\).pdf](http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/(Políticas).pdf)

## 6.2 Artículos especializados

**Auditoría Superior de la Federación (ASF).** *Auditoría de Desempeño 2016, Grupo Funcional: Desarrollo Social.* Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016i/Documentos/Fichas/Ficha\\_DS\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016i/Documentos/Fichas/Ficha_DS_a.pdf)

**Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL).** *Anexo estadístico. 5 municipios.* Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Paginas/busqueda.aspx?k=tehuacan>

**CONEVAL.** *Anexo estadístico de pobreza a nivel municipio 2010.* Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE\\_pobreza\\_municipal.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_municipal.aspx)

**CONEVAL.** *Anexo estadístico de pobreza en México 2016.* Disponible en: [http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2016.aspx](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx)

**CONEVAL.** *Balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2016.* Disponible en: [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Balance\\_Cruzada\\_2013\\_2016.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Balance_Cruzada_2013_2016.pdf)

**CONEVAL.** *El Acceso a los alimentos en los hogares: un estudio cualitativo. 2013-2014, p. 16.* Disponible en: <file:///C:/Users/Daniela/Downloads/Hallazgos%20del%20estudio%20El%20acceso%20a%20los%20alimentos%20en%20los%20hogares%20un%20estudio%20cualitativo%202013%202014.pdf>

**CONEVAL.** *Funciones del CONEVAL.* Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/quienessomos/Conocenos/Paginas/Funciones.aspx>

**CONEVAL.** *Indicadores de carencia social.* Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Indicadores-de-carencia-social.aspx>

**CONEVAL.** *Informe de Evaluación de La Política de Desarrollo Social 2016.* Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2016.aspx>

**CONEVAL.** *La medición multidimensional de la pobreza en México. La evaluación y la medición hacen un mejor gobierno.* Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/FOLLETO\\_MEDICION\\_MULTIDIMENSIONAL.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/FOLLETO_MEDICION_MULTIDIMENSIONAL.pdf)

**CONEVAL.** *Medición de la Pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012 y 2014.* Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>

**CONEVAL.** *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Segunda edición, diciembre, 2014. P. 38.* Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/PublishingImages/PORTADA\\_METODOLOGIA.jpg](https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/PublishingImages/PORTADA_METODOLOGIA.jpg)

**Consejo Nacional de Población (CONAPO).** *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010 - Anexo Estadístico Y Bibliografía.* Disponible en:

[http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion\\_de\\_las\\_zonas\\_metropolitanas\\_de\\_Mexico\\_2010 - Anexo Estadístico y bibliografía](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion_de_las_zonas_metropolitanas_de_Mexico_2010_-_Anexo_Estadistico_y_bibliografia)

**Diario Oficial de la Federación.** *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada DOF 15-09-2017. Disponible en: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)

**Diario Oficial de la Federación.** *Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre.* Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013)

**Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).** *Hambre y cohesión social: cómo revertir la relación entre inequidad y desnutrición.* Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-ah926s.pdf>

**FAO.** *Iniciativa Mundial para la reducción de la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos.* 2015. p. 2. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4068s.pdf>

**FAO.** [http://www.agroalimentando.com/nota.php?id\\_notas=892](http://www.agroalimentando.com/nota.php?id_notas=892) (Consultado el 12 de noviembre de 2017).

**FAO.** *Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo.* 2011. p. 1. Disponible en: <http://www.fao.org/food-loss-and-food-waste/es>

**FAO.** *Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria.* Publicado por el Programa CE-FAO. 2011. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf>

**FAO.** *Visita del Santo Padre Francisco a la sede de la FAO en Roma con motivo del Día Mundial de la Alimentación,* 16.10.2017. Disponible en: <http://www.fao.org/news/story/es/item/1044173/icode/>

**Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).** *Municipios de México.* Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/>

**INEGI.** *Censo de población y Vivienda 2010.* Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/>

**INEGI.** *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH),* 2016. Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enigh/enigh\\_08.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enigh/enigh_08.pdf)

**INEGI.** *Extensión de México,* 2016. Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/extension/default.aspx?tema=T>

**Ley General de Desarrollo Social (LGDS).** Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/quienessomos/Conocenos/Paginas/Funciones.aspx>

**Naciones Unidas.** *La declaración Universal de los Derechos Humanos.* Disponible en: [www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/](http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/)

**Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).** *Desperdicio de alimentos en México (Infografía).* Disponible en:  
[http://www.sedesol.gob.mx/boletinesSinHambre/Informativo\\_02/infografia.html](http://www.sedesol.gob.mx/boletinesSinHambre/Informativo_02/infografia.html)

**SEDESOL.** *Conoce todo sobre Prospera.* Disponible en:  
<https://www.gob.mx/sedesol/articulos/conoce-todo-sobre-prospera>

**Secretaría de Salud Federal.** *Sistema Único de información para la Vigilancia Epidemiológica.* [http://www.epidemiologia.salud.gob.mx/dgae/infoepid/intd\\_informacion.html](http://www.epidemiologia.salud.gob.mx/dgae/infoepid/intd_informacion.html)

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).** *Informe sobre Desarrollo Humano, México 2016. Desigualdad y Movilidad.* Disponible en:  
<http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/idhmovilidadsocial2016/PNUD%20IDH2016.pdf>

**Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF).** Disponible en:  
<https://www.unicef.org/spanish/mdg/poverty.html>

## 7. Listado de gráficas, tablas, esquemas, mapas y anexos

### 7.1 Gráficas

Gráfica 1 Pobreza extrema de alimentación (millones de personas). .....	72
Gráfica 2 Alta dispersión de localidades Vs alta concentración poblacional en las áreas urbanas, 2010. ....	74
Gráfica 3 Porcentaje de carencia en alimentación en el municipio de Tehuacán, Puebla. ....	75
Gráfica 4 Millones de toneladas de alimentos consumidos y desperdiciados en el mundo. ....	77
Gráfica 5 Toneladas de alimento producidas y desperdiciadas en México. ....	84
Gráfica 6 Pérdidas y desperdicio de alimentos per cápita (kg/año).....	86
Gráfica 7 Ingreso corriente total trimestral.....	87
Gráfica 8 Evolución mensual del valor de la canasta alimentaria más no alimentaria (línea de bienestar)* .....	89
Gráfica 9 Destino del gasto corriente monetario trimestral, 2012-2014.....	90
Gráfica 10 Proporción del gasto corriente monetario por tamaño de localidad, 2014. ....	91
Gráfica 11 Panorama del hambre en México. ....	96
Gráfica 12 Crecimiento de la población atendida a partir de la implementación de la Estrategia Puebla Comparte .....	122

## 7.2 Tablas

Tabla 1 Población con carencia en alimentación en el municipio de Tehuacán, Puebla.....	75
Tabla 2 Ingreso corriente promedio trimestral por deciles de hogares.....	87
Tabla 3 Gasto corriente monetario total trimestral por grandes rubros de gasto...	88
Tabla 4 Potencialidades de participación de cada uno de los sectores de la sociedad.....	104
Tabla 5 Inversión del Gobierno Municipal de Puebla en la Estrategia Puebla Comparte. ....	118

### 7.3 Esquemas

Esquema 1 Ciclo de las políticas públicas. ....	36
Esquema 2 Dimensiones de la pobreza .....	56
Esquema 3 Población en situación de pobreza multidimensional .....	59
Esquema 4 Población en situación de pobreza multidimensional extrema .....	60
Esquema 5 Pirámide de Maslow. ....	81
Esquema 6 Panorama mundial del hambre. ....	94
Esquema 7 Consecuencias del hambre. ....	97
Esquema 8 Efectos neurológicos por desnutrición.....	98
Esquema 9 ¿Qué se propuso en el municipio de Puebla?.....	101
Esquema 10 ¿Cómo funciona la Estrategia Puebla Comparte? .....	103
Esquema 11 Ampliación de la capacidad del Banco de Alimentos. ....	105
Esquema 12 Escalamiento del Banco de Alimentos. ....	114
Esquema 13 Mecánica de operación de la Estrategia Puebla Comparte.....	115
Esquema 14 Evidencia fotográfica de la Mecánica de operación de la Estrategia Puebla Comparte. ....	116
Esquema 15 Inversión que tendría que hacer el Gobierno Municipal de Puebla sin la Estrategia Puebla Comparte. ....	119

## 7.4 Mapas

Mapa 1 Riqueza de México. ....	6
Mapa 2 Porcentaje de hogares censales con carencia en acceso a la alimentación en el municipio de Puebla. ....	108
Mapa 3 Hoja indexada del mapa de los hogares censales con carencia en alimentación por manzana. ....	109
Mapa 4 Elementos de ubicación del mapa.....	110
Mapa 5 Empresas de comercio al por mayor de alimentos en el municipio de Puebla.....	112

## **7.5 Anexos**

Anexo 1 Desperdicio de alimento en México (infografía SEDESOL) .....	141
Anexo 2 Modelo General Iniciativa Puebla Comparte .....	144
Anexo 3 Alimentos que contiene la despensa Puebla Comparte .....	159

## Anexo 1 Desperdicio de alimento en México (infografía SEDESOL)



# RESUMEN DEL DESPERDICIO DE ALIMENTOS EN MÉXICO

**54.1%**

Desperdicio

Pescados y sardinas



¿Cuántos kilos podríamos darle a la gente por semana?

Por persona

Por familia

**127,101.96**

Toneladas de desperdicio

**0.33**

**1.32**



**63.3%**

Desperdicio

Nopal

**83,784.56**

Toneladas de desperdicio

**0.22**

**0.87**

**57.7**

Desperdicio

Guayaba



**63,719.37**

Toneladas de desperdicio

**0.17**

**0.66**



**54.5%**

Desperdicio

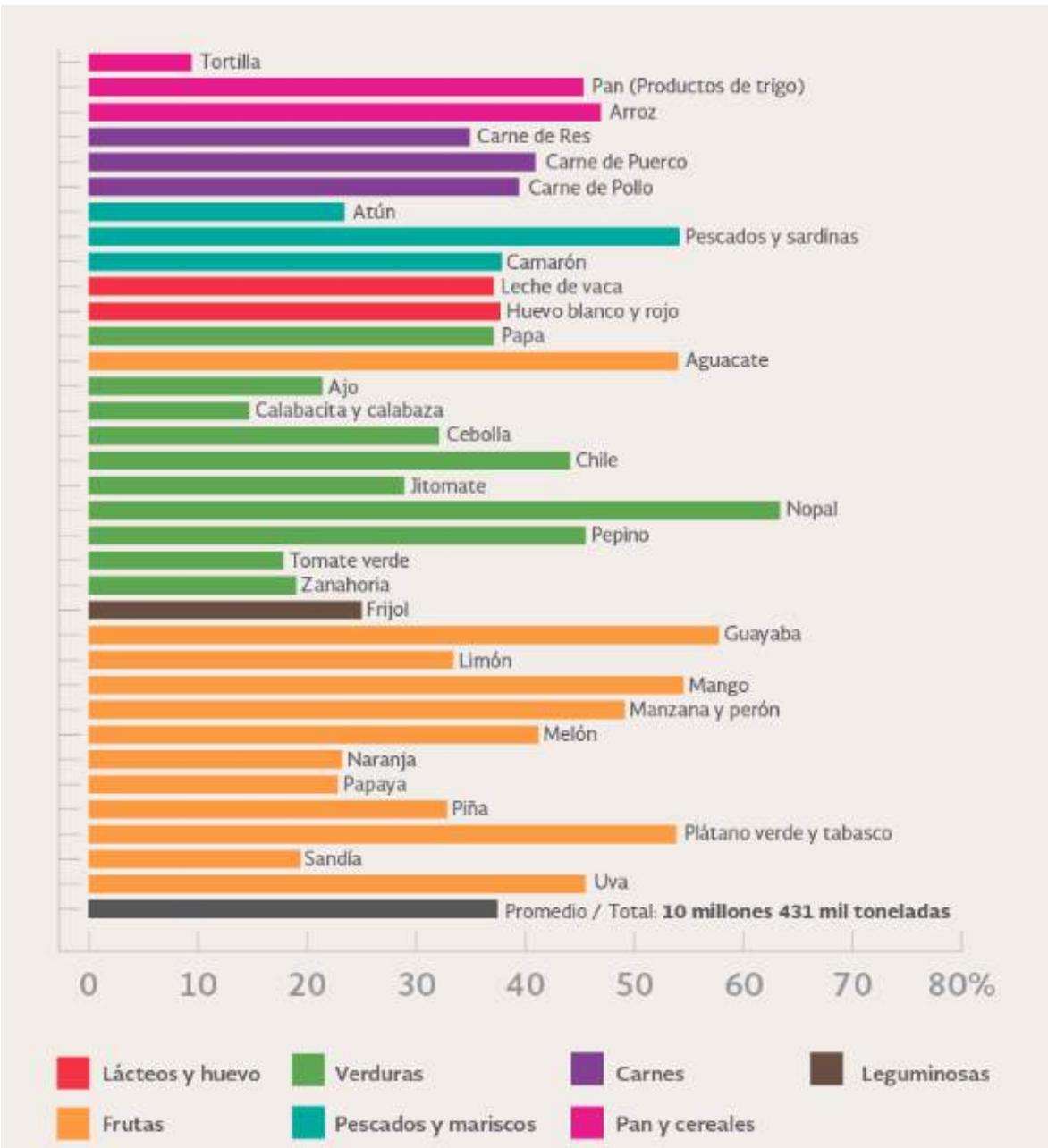
Mango

**297,853.07**

Toneladas de desperdicio

**0.77**

**3.10**



**Modelo General  
Iniciativa “Puebla Comparte”**

CONTENIDO

ANTECEDENTES ..... 3

MODELO GENERAL DE LA ESTRATEGIA "Pueblo Comparte" ..... 4

1. RESCATE DE ALIMENTOS ..... 5

    Procuración del alimento ..... 5

    Atención a donadores ..... 5

    Recuperación de alimento ..... 5

    Alimentos de donación escasa ..... 6

2. ACOPIO ..... 6

    Limpieza de alimentos ..... 7

    Clasificación ..... 7

    Organización y Almacenamiento ..... 7

3. EMPAQUETAMIENTO ..... 7

    Contenido y armado de las despensas ..... 8

4. DISTRIBUCIÓN ..... 8

    Entrega por medio de Comités Comunitarios ..... 8

5. PUNTOS DE ENTREGA ..... 10

    Determinación de los puntos de entrega ..... 10

    Conformación del Comité Comunitario ..... 10

    Selección de beneficiarios ..... 10

6. CONSUMO ..... 11

    Cultura alimentaria y nutricional ..... 11

7. PUENTE AL DESARROLLO ..... 11

    Participación del Gobierno Estatal y Municipal como promotores del desarrollo ..... 11

    Determinación de competencias ..... 12

    Capacitación para el empleo ..... 12

    Empleo a los beneficiarios ..... 12

    Proyectos productivos y autoempleo ..... 12

COMUNICACIÓN ..... 13

EVALUACIÓN ..... 13

    Registro e impactos de la estrategia ..... 13

 1

## GLOSARIO

Para efectos del presente documento se entenderá por:

- **AYUNTAMIENTO** Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla.
- **BAMX** Fundación de Beneficencia Privada Banco de Alimentos Caritas Puebla.
- **BENEFICIARIOS** Personas que mediante la focalización accederán a la entrega de una despensa semanal, conforme a los procedimientos del Banco de Alimentos Puebla.
- **COMITÉ COMUNITARIO** Grupo de beneficiarios que son representantes de su comunidad.
- **COMUNIDAD** Extensión territorial donde se han focalizado personas con carencia de acceso a la alimentación susceptibles de atención.
- **CONEVAL** Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- **DONADORES** Personas físicas o morales que proveen alimento de manera gratuita al Banco de Alimentos.
- **ECONOMÍAS DE ESCALA** Son las ventajas de costes que una empresa obtiene debido al aumento de su tamaño (expansión). Son los factores que hacen caer el coste medio por unidad según se incrementa la producción.
- **EMPRESARIOS** Sector empresarial del estado de Puebla, representado por Empresarios por Puebla A.C.
- **ESTADO** Gobierno del Estado de Puebla.
- **ESTUDIO SOCIO NUTRICIO** Encuesta para identificar el grado de inseguridad alimentaria de una familia.
- **FAO** Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- **HAMBRE** Carencia de acceso a la alimentación.
- **INEGI** Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- **INOCUIDAD** Acciones encaminadas a garantizar la máxima seguridad posible de los alimentos.
- **IGLESIA** Instituciones religiosas sin fines de lucro, representadas por la Arquidiócesis de Puebla.
- **PUNTOS DE ENTREGA** Iglesias seleccionadas en la comunidad para entrega de apoyos por parte de esta estrategia.
- **SMDIF** Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia
- **UNIVERSIDAD** Instituciones educativas públicas y privadas de nivel superior representadas por la Universidad Anáhuac, campus Puebla.
- **VOLUNTARIOS** Personas de las comunidades beneficiadas que son reclutados conforme al modelo y políticas establecidas por el BAMX y el pago por su trabajo es alimento.

## ANTECEDENTES

### En el Mundo

El hambre mata más personas que el SIDA, TUBERCULOSIS y MALARIA, 795 millones de personas NO tienen suficientes alimentos para llevar una vida saludable y activa.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) señala que cada año se pierden o desperdician hasta un 35% de los alimentos disponibles.

La FAO prevé que la producción mundial de alimentos debe aumentar en un 60% en el 2030 para seguir el ritmo del crecimiento de la población mundial.

En tal sentido, reconoció que erradicar totalmente el hambre en el mundo para esa fecha requerirá una media de 267,000 millones de dólares adicionales por año.

### En el País

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), aún existen 28 millones de personas que presentan carencia por acceso a la alimentación, durante el periodo de 2012 a 2014 la única carencia que no tuvo una mejoría, a pesar de los esfuerzos del Gobierno de la República, fue la alimentaria la cual se incrementó en 0.1%.

Con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para 2015 en México fallecieron por hambre y desnutrición 8,500 personas en promedio al año, es decir 23 mexicanos mueren todos los días por falta de alimento, casi 1 por hora, adicional a esto, el país ocupa el primer lugar mundial en obesidad.

### Consecuencias del Hambre

La población más vulnerable de los problemas asociados al hambre son los niños, los efectos por falta o deficiencia de alimentación, tienen consecuencias para toda su vida, derivado que en los primeros años de vida se desarrollan las funciones cognitivas superiores (memoria, toma de decisiones, solución de problemas). Para lograr que cada niño y niña alcance su pleno potencial, se necesita asegurar que tengan acceso a la alimentación.



3

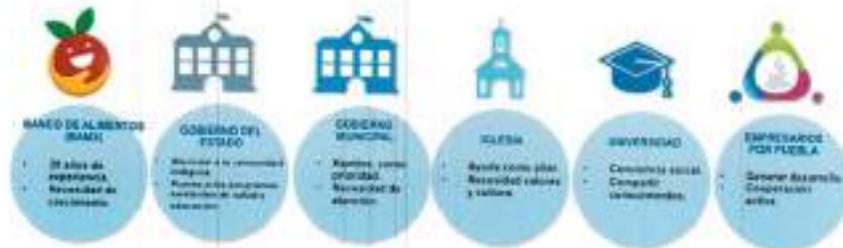


## DEFINICIÓN DEL MODELO

La respuesta al problema de acceso a la alimentación de las personas en situación de pobreza en el municipio de Puebla, es integrando la capacidad y recursos del Gobierno Municipal a través del SMDIF y el BAMX, asimismo, incorporando a la Iglesia, las universidades y los empresarios a la solución de un problema común.

Con economías de escala y no duplicando acciones se llega a un modelo que optimiza los recursos de todos los actores permitiendo otorgar alimentos a 100 mil personas en 10 meses.

### ACTORES



Handwritten signatures and initials in blue ink, including a large signature at the bottom left and several smaller ones on the right.

## MODELO GENERAL DE LA ESTRATEGIA "Pueblos Comparte".

### 1. RESCATE DE ALIMENTOS

#### Procuración del alimento

El BAMX identificará y contactará a los posibles donadores de alimentos perecederos y no perecederos, realizando las gestiones necesarias, con la finalidad de que se sumen al proyecto de donativos adecuándose a las temporalidades de algunos productos y así lograr el rescate de alimentos que son apropiados para el consumo humano.

#### Atención a donadores

El BAMX levantará un registro de los donantes (razón social, nombre, RFC, dirección, coordenadas geográficas, teléfono, datos del contacto, correo electrónico) y de los productos donados (perecedero o no perecederos, mixto, o varios).

La recolección se realizará de manera programada o previo aviso del donador para efectos de la logística del rescate.

#### Recuperación de alimento

El BAMX con infraestructura de almacenamiento y transporte propio, potenciado por la donación del SMDIF, programará su capacidad de acopio diario acorde al requerimiento de los donadores tomando en cuenta:

- Horarios de recepción.
- Peso y volumen.
- Herramientas necesarias para el rescate.
- Distancia y tiempos de trayecto.

Todas las unidades de transporte del BAMX para efectuar el rescate deben ser operados por personal contratado, capacitado y uniformado por el BAMX; así mismo, el BAMX deberá verificar que las unidades y el personal contratado cuenten con los permisos requeridos (licencias, tarjetones de carga, otros necesarios para el cumplimiento auditorías específicas de los donadores).

Todas las unidades de transporte para asegurar el cuidado de las donaciones contarán con monitoreo satelital que permita verificar el trayecto, la velocidad y cumplimiento de su ruta.



Los operadores para recibir el producto, deben entregar sin excepción el formato de donación donde se especifica:

- Fecha, cantidad y la descripción del producto, nombre y firma del operador, así como la firma del donante.

Los operadores en el proceso del rescate realizarán la separación de los alimentos, los cuales estarán clasificados en: perecederos, no perecederos, abarrotes y varios; lo anterior, para mantener la calidad de inocuidad, evitar la contaminación y maltrato de los alimentos.

Este proceso de rescate basa su eficiencia con indicadores que generan los kilómetros recorridos, consumo de combustible, horas hombre trabajadas, pesos y/o volúmenes; y será documentado conforme a los procedimientos del BAMX que permiten cumplir las auditorías practicadas por los donantes (algunos de ellos empresas trasnacionales).

#### **Alimentos de donación escasa**

Para cumplir con el requerimiento nutricional de proteína en la alimentación se debe garantizar que todas las despensas lleven 0.5 kg de frijol y 0.5 kg de arroz o en caso de alza de precio se reemplazará por otro producto suplente como lenteja, haba, entre otros; debido a la baja donación de estos productos se establecerán tres formas para la adquisición:

- Parte del donativo realizado por el SMDIF será destinado para la compra de alimentos de donación escasa, como se establece en el Convenio correspondiente.
- El BAMX operará un fondo financiado por las cuotas de recuperación, que permitirá comprar frijol y arroz principalmente, en las mejores condiciones de mercado, lo cual garantiza la entrega de estos productos en todas las despensas otorgadas, este fondo permite hacer autosustentable la compra de granos básicos para las despensas.
- A través de una campaña el BAMX, la Iglesia, las Universidades, los Empresarios, el Estado y el Ayuntamiento participarán junto con la sociedad en la donación de productos de donación escasa.

#### **2. ACOPIO**

El BAMX con ayuda de voluntarios recibirá el producto del rescate, se registrará en el sistema de entrada que controla los inventarios registrando tipo de producto, kilogramos, piezas, número de lotes, entre otros datos.



#### **Limpieza de alimentos**

En caso que se requiera, el producto pasará por una selección de limpieza realizado con voluntarios, según la condición del alimento. Se harán pruebas de calidad y el producto que no sea apto desde el origen o por resultado de una revisión se considerará como "merma" y no será entregado a las comunidades y se procederá a su desecho.

#### **Clasificación**

La clasificación del alimento es una actividad realizada por voluntarios que permite seleccionar el producto digno y apto para su entrega.

El producto se clasificará conforme a las siguientes líneas de productos:

- Abarrotes
- Verduras
- Congelados
- Granos comprados o donados
- Varios

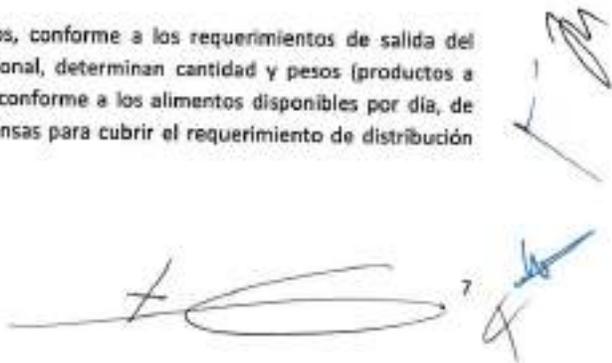
#### **Organización y Almacenamiento**

El BAMX trabajará bajo los propios procedimientos de calidad para organizar el producto del rescate usando la clasificación del alimento conforme a tipo, fecha de caducidad y cantidad.

Asimismo, el BAMX se compromete a implementar el sistema "FEFO" (First Expired, First Out), una vez organizado el producto se codificará y almacenará con personal contratado por el BAMX y los voluntarios capacitados.

### **3. EMPAQUETAMIENTO**

El BAMX, con ayuda de los voluntarios, conforme a los requerimientos de salida del producto y acorde al equilibrio nutricional, determinan cantidad y pesos (productos a granel) que contendrán las despensas conforme a los alimentos disponibles por día, de acuerdo al número necesario de despensas para cubrir el requerimiento de distribución programado.



#### **Contenido y armado de las despensas**

Conforme a los estándares del BAMX y a las cantidades disponibles de producto se armarán homogéneamente por lotes, aunque cada despensa podrá variar según el tipo de los productos disponibles, estas deberán contener en la medida de lo posible:

- 5 abarrotos
- 1 kilogramo de grano (0.5 kg de arroz y 0.5 kg de frijol)
- 5 verduras
- 2 productos varios

El armado de las despensas se realizará con voluntarios del BAMX, previa capacitación en el manejo de alimentos y equipados con las herramientas necesarias para realizar la selección, limpieza, empaquetamiento de alimentos y productos de la despensa, conforme a las buenas prácticas de higiene y seguridad del personal establecida por el BAMX.

Los voluntarios en forma secuencial armarán los paquetes en 3 líneas de empaque:

- Abarrote y grano
- Pan
- Verdura

Se contará con voluntarios fijos por día y con voluntarios de las comunidades que de forma parcial ayudan al armado y carga de los alimentos en las unidades de transporte.

#### **4. DISTRIBUCIÓN**

##### **Entrega por medio de Comités Comunitarios**

Se entrega a los Comités Comunitarios la relación de beneficiarios incluyendo la cuota de recuperación establecida para cada caso, esta relación servirá como lista de asistencia mensual de los beneficiarios al recoger su despensa. Los Comités Comunitarios se encargan de notificar a los beneficiarios y solicitar una fotografía para la expedición de la credencial que los acreditará en la entrega.

En su caso y para tal efecto, se podrán tomar en consideración las Unidades Alimentarias de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado, como centros de distribución para los beneficiarios.

El BAMX avisará a la comunidad con anticipación, la hora y fecha de entrega.

Para el caso de los beneficiarios que conforme al estudio socio nutricional deban aportar cuotas de recuperación, deberán entregarlas a los Comités para que estos sean los



encargados de realizar el depósito bancario conforme al procedimiento del BAMX y obtengan el comprobante físico.

Los Comités Comunitarios serán los encargados de proporcionar el transporte para el traslado de las despensas al centro de entrega, el transporte puede ser rentado, previa autorización de la tarifa por BAMX conforme a los procedimientos establecidos.

Los Comités Comunitarios avisarán a los beneficiarios la hora y fecha en la que deberán acudir al centro de distribución (Iglesias) a recoger su despensa.

Los Comités Comunitarios al llegar al BAMX deberán entregar al área de administración el comprobante(s) correspondiente(s), una vez verificado pasará al área de carga.

El área de aduanas realiza el conteo de las despensas de salida y cada comité firmará de recibido su lote.

El BAMX entrega un "documento" que es una descripción de los productos totales que cada despensa tiene, para que sea publicada en la comunidad. En este documento se especifica la cantidad de despensas, su contenido y el costo de flete, principalmente; para dar transparencia y generar un control por parte de los propios beneficiarios.

Los Comités Comunitarios asisten una vez por semana al BAMX para llevar el apoyo a las comunidades, podrán ir acompañados por voluntarios adicionales para realizar actividades de carga.

Las comunidades que no reciben el producto por unidades de transportes propias del BAMX, se organizan y consiguen su flete de transporte. Si existe un monto o gasto del transporte, se prorratea en la comunidad y es responsabilidad del tesorero del comité informar el monto y dividirlo en la comunidad.

Parte del donativo realizado por el Ayuntamiento se usará para incrementar las unidades de distribución que permitirán agilizar y aumentar las entregas por día necesarias para alcanzar la meta de cobertura de 10 mil beneficiarios mensuales, así como dar la movilidad a la recuperación de alimento y la optimización de almacenamiento.

#### **Actividades adicionales**

Durante la espera de la entrega de las despensas, La Iglesia y La Universidad conforme a las características propias de la comunidad y Comité Comunitario, darán talleres de recuperación de valores, dignidad, comunidad, trabajo en equipo y orientación.

La Iglesia conjuntamente con el Comité Comunitario podrá encabezar jornadas de trabajo con voluntarios en beneficio de la comunidad.



Los beneficiarios serán responsables de la limpieza del punto de entrega al finalizar la jornada de entrega de las despensas o de capacitación.

## 5. PUNTOS DE ENTREGA

### Determinación de los puntos de entrega.

Conforme a la focalización de la carencia de acceso a la alimentación realizada por el SMDIF con información procesada del CONEVAL, el BAMX determinará los puntos de entrega en coordinación con La Iglesia, en los sitios que cuenten con la infraestructura necesaria y de mejor acceso para la mayoría de los beneficiarios de la comunidad, podrán tener más de un punto de entrega conforme a las necesidad y densidad de los beneficiarios atendidos.

La Iglesia proporcionará un espacio para la preparación de la entrega, espera de los beneficiarios y, en general, pondrá a disposición la infraestructura necesaria para la atención de los mismos; será el facilitador entre la comunidad y el Comité Comunitario para identificar a los beneficiarios.

### Conformación del Comité Comunitario

Una vez determinados los puntos de entrega, la Iglesia convocará a la comunidad a formar el Comité Comunitario correspondiente, conjuntamente con el área de trabajo social del BAMX. Para garantizar la transparencia y que el fin de cada comité no sea otra que la ayuda voluntaria, se solicita que los miembros no representen a partidos políticos ni que estén buscando puestos de elección popular. Cada comité debe tener entre sus integrantes 4 roles: Presidente, Secretario, Tesorero y Vocal.

El BAMX elabora y entrega el reglamento a los Comités Comunitarios y los capacitará sobre las funciones para cada miembro, para mejorar sus actitudes de servicio en la comunidad.

### Selección de beneficiarios

La Iglesia junto con los Comités Comunitarios realizan la convocatoria para que las personas conozcan del apoyo que se brinda a través del BAMX y se programen las visitas del equipo de trabajo social del BAMX para realizar los estudios socio nutricional a domicilio o en puntos de entrega que permitan identificar a personas con algún grado de inseguridad alimentaria o vulnerabilidad para ser beneficiarios.

## 6. CONSUMO

### Cultura alimentaria y nutricional

Los beneficiarios se comprometen al consumo y aprovechamiento del 100% de los productos entregados en las despensas conforme a los procedimientos del BAMX, a la no comercialización del mismo, así como a la participación en los talleres impartidos por la Universidad en materia de nutrición y cocina para comer "sano, variado y suficiente".

La Universidad conjuntamente con el BAMX darán talleres de nutrición y preparación de alimentos a los beneficiarios, con los contenidos de las despensas que proporcione los elementos para una alimentación "sana, variada y suficiente".

## MODELO GENERAL



## 7. PUENTE AL DESARROLLO

### Participación del Gobierno Estatal y Municipal como promotores del desarrollo.

En coordinación con el Gobierno del Estado de Puebla, el Ayuntamiento a través del SMDIF convino con el BAMX realizar una aportación de 23.5 millones de pesos para incrementar su capacidad e infraestructura, con el objeto de mejorar la seguridad alimentaria a 100 mil personas en el Municipio de Puebla.

Por otra parte, el Gobierno del Estado de Puebla a través de la Secretaría de Desarrollo Social, promoverá que las personas en situación de carencia alimentaria que sean atendidas por la Estrategia "Puebla Comparte" se incluyan en los programas sociales en los que participa el propio Estado.

Asimismo, a través de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Puebla, empleará los instrumentos de focalización desarrollados por el INEGI y el CONEVAL, para identificar la población indígena del Municipio de Puebla que se encuentre en condiciones de inseguridad alimentaria, con la finalidad de proponer su incorporación a la Estrategia "Puebla Comparte".

#### **Determinación de competencias**

Los Empresarios y La Universidad serán quienes definan la agenda de capital humano para la empleabilidad y competitividad, tomando en cuenta los perfiles de los beneficiarios así como desarrollando estándares de competencia relevantes para sus sectores.

La Universidad desarrollará el plan, los contenidos e impartirá los cursos para el desarrollo de competencias establecidas por los empresarios.

Asimismo, el Estado en coordinación con el Ayuntamiento a través del SMDIF, hará puente de los beneficiarios a los programas sociales existentes.

#### **Capacitación para el empleo**

La Universidad será la responsable de impartir los cursos de capacitación para el empleo aprobados por los empresarios, con el objetivo de transferir la experiencia como caso de éxito para el desarrollo de capacidades y mejoramiento de condiciones de vida.

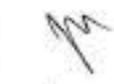
#### **Empleo a los beneficiarios**

Los Empresarios serán responsables de generar empleo e insertar a la vida laboral a aquellos beneficiarios que cumplan con los requisitos establecidos en la determinación de competencias.

#### **Proyectos productivos y autoempleo**

La Universidad capacitará y asesorará en la documentación y desarrollo de proyectos viables a los beneficiarios que cumplan con las condiciones necesarias para acceder al programa.

Asimismo, la Universidad a través las oficinas de servicio social podrá asignar a pasantes en contabilidad, administración, negocios, ingeniería, etc. acordes a cada proyecto productivo para que asistan a los cursos de capacitación de las reglas de operación de los programas sociales implementados por el Estado y el Ayuntamiento.



El Gobierno del Estado conforme a las reglas de operación de los programas sociales existentes, promoverá y difundirá entre los beneficiarios el acceso a los mismos.

## COMUNICACIÓN

### Informe de avance

Se conformará un Comité de Comunicación responsable de difundir de manera conjunta el lanzamiento y seguimiento de la estrategia considerando los principios de equidad, eficiencia, eficacia y transparencia. El comité estará integrado por un representante de cada sector participante y será el encargado de presentar los logros al menos una vez al mes a través de los medios idóneos.

Los beneficiarios podrán ser invitados para dar testimonio de los apoyos y los beneficios que han obtenido.

No podrá ser utilizada esta estrategia para fines distintos a los establecidos en este documento.

La información de los avances deberá ser presentada por el BAMX ante el SMDIF en forma mensual y revisada por la Contraloría Municipal antes de ser pública.

## EVALUACIÓN

### Registro e impactos de la estrategia

Acciones como la estrategia "Puebla Comparte", constituyen mecanismos de redistribución de recursos que buscan reducir desigualdades sociales, a través del acceso a la alimentación de familias en situación de pobreza, para mejorar las condiciones de vida de la población, en particular de la atención a la carencia de alimentación.

La evaluación como generadora de juicios de valor en función del patrón normativo de los involucrados en la intervención social, produce conocimiento con dos propósitos: brindar elementos para la toma de decisiones y poner la información a la disposición de la ciudadanía, a efectos de darle transparencia a la gestión y de promover la participación social.

En este sentido se considera que el Ayuntamiento gestionará el financiamiento para la evaluación externa de la Estrategia "Puebla Comparte", que pueda generar evidencias de gestión y evaluación participativa en los resultados.

Leído el presente documento y enterados de sus alcances, manifiestan que lo aprueban y firman de conformidad por triplicado, en la Cuatro Veces Heroica Puebla de Zaragoza, el día once de mayo de dos mil diecisiete.

**FIRMAN**

**ARQUIDIÓCESIS DE PUEBLA**



**JOSÉ VÍCTOR SÁNCHEZ ESPINOZA**

**FUNDACIÓN DE BENEFICENCIA PRIVADA  
BANCO DE ALIMENTOS CARITAS PUEBLA**



**ALEJANDRO LOZANO TORRES**

**UNIVERSIDAD ANÁHUAC CAMPUS  
PUEBLA**



**JOSÉ G. MATA TEMOLTZÍN**

**FUNDACIÓN DE BENEFICENCIA PRIVADA  
BANCO DE ALIMENTOS CARITAS PUEBLA**



**JOSÉ MIGUEL ROJAS VÉRTIZ BERMÚDEZ**

**EMPRESARIOS POR PUEBLA A.C.**



**HERIBERTO RODRÍGUEZ REGORDOZA**

**PRESIDENTE DE CIRT PUEBLA**



**PATRICIO ZORRILLA IBARRA**

**GOBERNADOR DEL ESTADO DE PUEBLA**

**JOSE ANTONIO GALI FAYAD**

**PRESIDENTE MUNICIPAL DEL H.  
AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE  
PUEBLA**



**LUIS BANCK SERRATO**

**SECRETARIO DE DESARROLLO SOCIAL  
DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA**



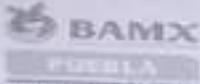
**ÁNGEL GERARDO ISLAS MALDONADO**

**SISTEMA MUNICIPAL DIF**



**JUAN ROMAN ESPINOSA MOYADO**

### Anexo 3 Alimentos que contiene la despensa Puebla Comparte



**NOMBRE**  
Comunidad: LOMAS DE SAN MIGUEL  
Otras: \_\_\_\_\_

**FUNDACIÓN DE BENEFICENCIA PRIVADA  
BANCO DE ALIMENTOS CARITAS PUEBLA**

FECHA: 24/11/2017

H. Entrada: 08:40  
H. Salida: 10:00

Formato de Salida/Punto de Entrega

No. De Orden: 1  
No. Desp.: 34

DESCRIPCION		INSPECCION		CUOTA DE DISPENSA = 60 CUOTA DE FLETE A 15.00
Condición de Bolsas Entregadas	<input checked="" type="checkbox"/> BUENO	<input type="checkbox"/> MALO		
Bolsas Completas	<input type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO		
Tierra o Basura Excesiva en el interior del transporte	<input type="checkbox"/> BUENO	<input type="checkbox"/> MALO		
Personal Suficiente para cargar:	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO		
<input checked="" type="checkbox"/> APROBADO <input type="checkbox"/> APROBADO SOBRE AVISO <input type="checkbox"/> RECHAZADO				

Nº.	CODIGO	PRODUCTO	PESO (KG)	PZA	KGs/TOTAL	
1	CM	ACEITE 1.00 P/C	0.500	1	17.00	
2	CZ	REFRESCO 1.00 PPS	0.600	2	11.20	
3						
4						
Nº.	CODIGO	PRODUCTO	PESO (KG)	PZA	KGs/TOTAL	
1	CM	ARROZ 1.00 P/C	0.500	1	17.00	
2	CM	FRIOLO 1.00 P/C	0.500	1	17.00	
3	AB	CLAVEL 1.00 CNTG	0.368	3	11.04	
4	AB	LAYA FRIOLO 1.00 C. EMPRESARIOS	0.580	1	19.72	
5	AB	MI ARROZ 1.00 GRM	0.013	20	8.20	
6	AB	CATSUP 1.00 CNTG	0.680	1	23.12	
7	AB	CEREAL 1.00 CNTG	0.400	3	13.60	
8	AB	LATA VARIADA 1.00 SRMX	0.082	1	2.80	
9	MX	PAN 1.00 WM	0.800	1	27.2	
10	MX	CHANDLA PAN 1.00 WM	0.900	3	2.7	COMITE
11	AB	AGUA 1.00 CO-TT	3.00	1	101	
12	HR	TOMATE 1.00 TLJM	1.000	3	34.00	
13	HR	JITOMATE 1.00 LGRC	2.700	1	68.10	
14	CA	VERDURA VARIADA 1.00 CENARI	3.235	1	130.00	SELECCION
15	HR	CILANTRO 1.00 HMOS TORRES	1.000	1	31.00	
16						
17						
18						
19						
20						
21						
22						
23						
<b>TOTAL GENERAL</b>			<b>15.050</b>	<b>36</b>	<b>560.78</b>	

FUNDACION DE BENEFICENCIA PRIVADA  
BANCO DE ALIMENTOS CARITAS PUEBLA

CALLE DE LA UNIDAD 208  
PUEBLA, PUEBLA, PUEBLA  
C.P. 72100 TEL: 01 228 210 0000



RECIBE

AUTORIZA