

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA**  
**FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL, CULIACÁN**  
**DOCTORADO EN TRABAJO SOCIAL**  
**CON ACENTUACIÓN EN SISTEMAS DE SALUD**



LAS CONTRADICCIONES EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE COMO ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA. CASO: COMEDORES COMUNITARIOS DE LA CIUDAD DE CULIACÁN, SINALOA

**TESIS**

QUE COMO REQUISITO PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTORA EN TRABAJO SOCIAL

PRESENTA:

**MC. LUZ MERCEDES VERDUGO ARAUJO**

DIRECTORA DE TESIS:

**DRA. SANDRA IRENE REYES GARCÍA**

*Culiacán Rosales, Sinaloa México, diciembre 2017.*

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA  
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL, CULIACÁN  
DOCTORADO EN TRABAJO SOCIAL  
CON ACENTUACIÓN EN SISTEMAS DE SALUD**



LAS CONTRADICCIONES EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE COMO ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA. CASO: COMEDORES COMUNITARIOS DE LA CIUDAD DE CULIACÁN, SINALOA

**TESIS**

QUE COMO REQUISITO PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTORA EN TRABAJO SOCIAL

PRESENTA:

**MC. LUZ MERCEDES VERDUGO ARAUJO**

DIRECTORA DE TESIS:

**DRA. SANDRA IRENE REYES GARCÍA**

LECTORES CRÍTICOS:

**DRA. ROSA MARÍA ROJAS RIVERA**

**DR. JOSÉ ANTONIO PENNÉ MADRID**

*Culiacán Rosales, Sinaloa México, diciembre 2017.*

## **DEDICATORIA**

*Este producto es el resultado de un arduo trabajo de constancia y dedicación, que culmina como una etapa sobresaliente en los proyectos de mi vida, los cuales no valdrían la pena si no contara con el apoyo de personas que son una parte esencial para mi formación y desarrollo profesional. Por ello, este proyecto de investigación lo dedico con profundo e invaluable cariño a mi familia por ser la base de apoyo que ha estado conmigo en mis triunfos y desaciertos en la vida. Pero en especial por su apoyo incondicional a mi madre, Luz Esther Araujo Leyva, quien me formó con los valores y herramientas necesarias para desenvolverme y que siempre mostró su actitud positiva y de aliento para seguirme preparando.*

*Asimismo, dedico este trabajo a mi compañero de vida, mi esposo José Luis Andrade Tirado, por su apoyo invaluable en los momentos más difíciles de este proceso y a dos personitas que son el motor de mi existir, que me inspiran cada día a seguir luchando para salir adelante: a mis hijos Dulce Sinahi Andrade Verdugo y Luis Álvaro Andrade Verdugo, quienes representan un motivo para continuar desarrollándome profesionalmente para darles una mejor calidad de vida: gracias... Los amo.*

## **AGRADECIMIENTOS**

*El proyecto de investigación es fruto de un trabajo en equipo. Por eso quiero agradecer infinitamente a mi comité tutorial, a la directora de tesis, la Dra. Sandra Irene Reyes García, y a mis lectores críticos, el Dr. José Antonio Penné Madrid y la Dra. Rosa María Rojas Rivera, por sus asesorías constantes, su gran disposición para trabajar de manera coordinada y acompañarme en todo el proceso de la tesis. Un reconocimiento especial a mis dos evaluadores externos de tesis con los cuales compartí momentos muy gratos en mi estancia de investigación doctoral: al Dr. Santos López Leyva y la Dra. Martha Cecilia Jaramillo Cardona.*

*A las personas participantes en mi investigación, ya que sin su participación esta tesis carecería de sentido; a las mediadoras comunitarias, beneficiarios y coordinadores encargados de operar el programa de Comedores Comunitarios en la ciudad de Culiacán, Sinaloa, gracias por su amabilidad y disposición para desarrollar la investigación.*

*Al comité académico de posgrado, al Dr. Víctor Hugo Aguilar Gaxiola, a la Dra. Beatriz Eugenia Rodríguez Pérez y la MC Beatriz Delia Cota Elizalde, por haberme permitido ingresar al doctorado y agilizar los procesos académicos y administrativos.*

*Un agradecimiento muy especial a la Dra. Rosario Izaguirre Fierro, quien despertó en mí el gusto por la ciencia y la investigación, brindándome sus orientaciones en el desarrollo de mi trabajo, que fueron siempre tan asertivas.*

*A mis maestros y maestras del doctorado que contribuyeron con sus aportaciones en este proceso formativo y, con mucho cariño, a mis compañeras del doctorado, muchas gracias. A mi alma mater la Universidad Autónoma de Sinaloa, y a la Facultad de Trabajo Social por brindarme la oportunidad de ingresar y conocer profundamente la profesión más sublime y humanista. No me arrepiento de haber ingresado en ella y de haber adquirido todos los conocimientos que mis maestros y maestras día a día forjaron en mí, moldeándome como persona y que contribuyeron a culminar este gran proyecto de mi vida: titularme como doctora en Trabajo Social.*

## RESUMEN

La postura moderna de la política social ha estado fundamentada desde el binomio eficiencia-productividad basada en la racionalidad instrumental que privilegia la técnica. Esta visión economicista ha permeado los modelos de implementación de la política pública, la cual ha dejado de lado la parte humana. Esta idea ha tocado el terreno de la política alimentaria, ya que los indicadores con que se evalúa corresponden al acceso y la disponibilidad dejando de lado el espacio de significaciones sociales donde se dan las prácticas alimentarias de las familias. Como resultado, tenemos modelos verticales que no corresponden al contexto donde están siendo aplicados, obstáculos para el impacto y aumento de las cifras de inseguridad alimentaria. Esta compleja realidad alimentaria lleva a que se cuestione el papel que están jugando las políticas sociales y que se valoren sus marcos metodológicos y teóricos que rigen su proceso de implementación. Ante esto, se deben analizar las estrategias que se están desarrollando para combatir la situación de inseguridad alimentaria. En México, la principal estrategia es la *Cruzada Nacional Contra el Hambre*, a través del *Programa Comedores Comunitarios*. Se parte de la idea de que hay elementos políticos y culturales que generan conflictos en el proceso de implementación de dicha estrategia, por lo cual se desarrolla la presente investigación respalda en las teorías de las ciencias sociales, pero específicamente en la teoría crítica de acción comunicativa de Jürgen Habermas (1987), la hibridación alimentaria de Néstor García Canclini (1989) y la postura de proceso de implementación de Van Meter y Van Horn (1975). El estudio utilizó un método mixto secuencial desde una hermenéutica crítica y una estadística descriptiva y es de carácter descriptivo, interpretativo y explicativo. Las técnicas de investigación fueron la observación participante, entrevista semiestructurada, encuesta y grupos de discusión. La sistematización de los datos estuvo integrada por un análisis de contenido y de discurso. En conclusión, se precisa que los comedores comunitarios de la *Cruzada Nacional Contra el Hambre* operan en la racionalidad política e instrumental que reproduce mecanismos de poder mediante el discurso político e invisibiliza las determinantes socioculturales de la alimentación generando interacciones conflictivas en la implementación y atención de la seguridad alimentaria.

**Palabras clave:** *Política social, proceso de implementación, seguridad alimentaria, racionalidad instrumental.*

## ABSTRACT

The modern posture of the social policy has been based on the binomial efficiency-productivity based on the instrumental rationality that privileges the technique. This economist vision has permeated the implementation models of public policy which has left aside the human part. This idea has touched the ground of food policy since the indicators used to evaluate it correspond to access and availability, leaving aside the space of social significance where the food practices of the families occur. As a result, we have vertical models that do not correspond to the context where they are being applied, obstacles to the impact and increase in the figures of food insecurity. This complex food reality leads to the questioning of the role that social policies are playing and that their methodological and theoretical frameworks that govern their implementation process are valued. Given this, the strategies that are being developed to combat the situation of food insecurity must be analyzed. In Mexico, the main strategy is the *National Crusade Against Hunger* through the *Comedores Comunitarios Program*. It is based on the idea that there are political and cultural elements that generate conflicts in the process of implementing this strategy. Therefore, the present research is supported by the theories of the social sciences but specifically by the critical theory of communicative action of Jürgen Habermas (1987) and the food hybridization of Néstor García Canclini (1989) and the position of the implementation process of Van Meter and Van Horn (1975). The study used a sequential mixed method from a critical hermeneutics and descriptive statistics and is descriptive, interpretive and explanatory. The research techniques were participant observation, semi-structured interview, survey and discussion groups. The systematization of the data was integrated by a content and discourse analysis. In conclusion it is specified that the community kitchens of the *National Crusade Against Hunger* operate on the political-instrumental rationality that reproduces mechanisms of power through political discourse and invisibilizes the socio-cultural determinants of food generating conflicting interactions in the implementation and attention of food security.

**Keywords:** *Social policy, implementation process, food security, instrumental rationality.*

# Í N D I C E

	<b>Pág.</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	10
<b>CAPÍTULO 1. CONSTRUCCIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN</b>	
1.1. Fundamentación de la investigación	12
1.2. Justificación de la investigación	19
1.3. Pregunta de investigación	24
1.4. Objetivos de la investigación	24
1.4.1. Objetivo general	24
1.4.2. Objetivos específicos	24
1.5. Hipótesis	25
1.6. Estado de la cuestión	25
<b>CAPÍTULO 2. ABORDAJE TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA</b>	
2.1. Caracterización del Estado y la política social en el marco de la profesión del trabajo social	31
2.2. Racionalidad instrumental, poder y conflicto: la superación de las contradicciones en la construcción de un modelo comunicacional de política social	38
2.3. La política alimentaria y seguridad alimentaria: hegemonía e hibridaciones culturales en la alimentación	46
2.4. Las dimensiones socioculturales de la alimentación como determinantes sociales de salud en la política alimentaria	52
2.5. Desarrollo histórico de la política alimentaria en México	57
<b>CAPÍTULO 3. COMBINACIÓN METODOLÓGICA: HERMENÉUTICA CRÍTICA Y ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA</b>	
3.1. La política alimentaria desde dimensiones fractales	65
3.2. La descripción, interpretación y la explicación en la política alimentaria	67
3.3. El diseño de método mixto en la política alimentaria: superación de la dicotomía	69

cuantitativa contra cualitativa	
3.4. La hermenéutica crítica del discurso y la estadística descriptiva para el análisis de la política alimentaria	73
3.5. Determinación de la muestra	79
3.6. Técnicas para la recolección de datos	82
3.6.1. La observación participante como proceso: el entorno y las interacciones	82
3.6.2. La entrevista para interpretar los discursos de los actores sociales	87
3.6.3. La encuesta en la utilización de indicadores para evaluar la política alimentaria	91
3.6.4. Los grupos de discusión	93
3.6.5. Las fases de la investigación en las técnicas implementadas	94
3.7. El análisis crítico del discurso y de contenido para el procesamiento de los datos	96
<b>CAPÍTULO 4. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS DATOS ENCONTRADOS</b>	
4.1. El discurso institucional de los comedores comunitario: enfoque teórico y metodológico que rigen el proceso implementación	100
4.1.1. El discurso hegemónico y los significados del proyecto político	100
4.2. Las apreciaciones y valoraciones sobre el proceso de implementación: la visión de la mediadora y los beneficiarios	103
4.3. Los significados del proyecto político para el beneficiario y la mediadora	109
4.4. La funcionalidad política: las contradicciones del proceso de implementación	111
4.5. Las interacciones conflictivas: poder y control social	115
4.6. La invisibilización de las determinantes socioculturales de la alimentación: el discurso condicionado	120
4.7. Racionalidad de entendimiento en lo instrumental del proyecto político- la racionalidad comunicativa, el consenso y la acción	125
<b>CONCLUSIONES</b>	131
<b>REFERENCIAS</b>	

## **ÍNDICE DE ANEXOS**

Anexo 1. Encuesta de proceso de implementación	144
Anexo 2. Entrevista a encargadas de los comedores comunitarios	145
Anexo 3. Puntos de debate para grupos de discusión	146
Anexo 4. Foto de entrevista para solicitar información sobre el programa comedores comunitarios	147
Anexo 5. Foto de beneficiarios en el Comedor Comunitario	147
Anexo 6. Foto de entrevista a mediadora comunitaria de la colonia Progreso	148
Anexo 7. Foto de Comedor Comunitario de la colonia Las Coloradas	148
Anexo 8. Foto de mediadora comunitaria cocinando en el comedor comunitario del campo El Diez	149

## **ÍNDICE DE CUADRO**

Cuadro 1. Clasificación de la política social	37
Cuadro 2. Dimensiones del proceso de implementación	105
Cuadro 3. Medias y desviaciones típicas de las dimensiones del proceso de implementación	107

## **ÍNDICE DE FIGURAS**

Figura 1. Diseño del método mixto secuencial	73
Figura 2. Método mixto secuencial	78
Figura 3. La muestra	82
Figura 4. La observación participante como proceso	85
Figura 5. El proceso de la entrevista	90
Figura 6. Fase de aplicación de las técnicas	95
Figura 7. Análisis crítico del discurso	98
Figura 8. Configuración de los discursos	114
Figura 9. Cuadrantes de interacciones	115
Figura 10. Determinantes socioculturales de la seguridad alimentaria	124

## INTRODUCCIÓN

La investigación constituye una reflexión para generar procesos en torno a la forma en que se opera la política social. Significa una invitación para fomentar una cultura de la evaluación y un aporte para desarrollar propuestas que puedan hacerse en la implementación de la política social de alimentación. La estructura de la investigación pretende responder a los interrogantes planteados, crear un texto que sustente con elementos teóricos y empíricos la proyección de este objeto problemático y generar posibles encuentros que dinamicen otras investigaciones. El primer capítulo se dedica a la construcción del planteamiento de investigación, constituido por el planteamiento del problema, la justificación, los objetivos, la hipótesis y la pregunta que orientan el sentido de la investigación.

En el segundo capítulo se contempla el marco teórico. Aquí se analizan exhaustivamente los modelos y caracterizaciones de la política social, así como la forma en que ha sido abordada históricamente la seguridad alimentaria, iniciando con un enfoque de disponibilidad alimentaria hasta preocuparse por las condiciones del consumo. En este sentido, la ruta teórica de la investigación precisa los tipos de modelos de implementación con que ha operado la política social y cómo éstos han estado basados en una racionalidad instrumental, marcados desde una mirada economicista y vertical. Dicho análisis permite comparar los enfoques de implementación de la política social con la finalidad de presentar una postura crítica, basada en una racionalidad comunicativa, que son elementales necesarios en los estudios de posgrado en trabajo social y en otras disciplinas de intervención social. Asimismo, se hace un recorrido histórico de los programas alimentarios en México y las principales estrategias implementadas por el gobierno federal para atender la situación de hambre en el país.

En el tercer capítulo se abordan los aspectos metodológicos donde se recupera la contextualización de las metodologías que tradicionalmente se han utilizado para evaluar los procesos de implementación enfatizando en la importancia de ver la política alimentaria desde diversas dimensiones fractales. Se señala el tipo de investigación, el carácter del diseño, la muestra, técnicas, instrumentos, fases de la investigación en la implementación de las técnicas y

el análisis para el procesamiento de los datos. La metodología incorpora una investigación descriptiva, interpretativa y explicativa, basada en un método mixto secuencial con igualdad en el estatus de elementos cuantitativos y cualitativos, ya que se combina la estadística descriptiva con la hermenéutica crítica. La muestra seleccionada fue con base en los criterios de Cobertta (2007). Las técnicas e instrumentos utilizados se enmarcan en la observación participante, entrevistas semiestructuradas, encuestas y grupos de discusión.

En el quinto capítulo se presentan los resultados; se abordan las consideraciones en torno a la evaluación del proceso de implementación. Se construyeron dos niveles de análisis. El primero comprende todo la parte cuantitativa para luego profundizar de manera cualitativa las respuestas de los actores sociales fusionando sus discursos. La primera parte corresponde al discurso oficial destacando su perspectiva teórica metodología y la segunda las apreciaciones y valoraciones de la mediadora comunitaria y beneficiario.

## CAPÍTULO 1

### CONSTRUCCIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

#### 1.1 Fundamentación de la investigación

En el análisis de la política alimentaria *Cruzada Nacional Contra el Hambre*, como estrategia para la inseguridad alimentaria convergen líneas problemáticas que ameritan estudiarse con una mirada política y cultural, que reúne el campo del trabajo social y de salud. Desde una vertiente política y económica, nos lleva a comprender las formas que el Estado ha asumido y sus implicaciones en la política alimentaria. El Estado se ha reconfigurado desde el discurso de atender los rezagos económicos y sociales, es decir, desde la finalidad hobbesiana de dotar de seguridad a la población que habita en su territorio, en imponer un orden interno y velar por su defensa frente a posibles enemigos externos (Hobbes, 1968). Para implementar ese orden, utiliza el monopolio de la violencia legítima, es decir, la sociedad le confiere ese derecho al otorgarle ese poder (Weber, 1944).

El Estado, para seguir logrando legitimidad, reproduce el discurso político de velar por las necesidades de la sociedad y asume determinados modelos de construcción de políticas públicas y específicamente de políticas sociales que le permiten reproducir prácticas hegemónicas para seguir teniendo el monopolio de la violencia legítima. Las características de esas políticas se basan en un sistema de bienestar social (sea de salud, alimentación, educación, vivienda y servicios públicos, entre otros) que le ayudan a mantener consenso y ser legitimadas políticamente por las clases sociales. El Estado ha asumido diferentes enfoques de políticas públicas de acuerdo con el modelo económico que adopte. En el Estado de bienestar las políticas sociales fueron universales, de carácter no contractual y constitutivo de derecho de ciudadanía, un poder centralizado y una relación pasiva-clientelar en la población beneficiaria de los programas sociales (De la Rosa, 2009). Estas políticas fueron señaladas por los neoliberales de contribuir a propiciar el vaciamiento de fondos públicos malgastados en actividades burocratizadas sin retorno y que extienden su cobertura a toda la población de manera indiscriminada, así como solución parcial de la crisis capitalista.

Debido a esto, el neoliberalismo buscó la reconfiguración del mercado reduciendo la intervención social del Estado en diversas áreas y actividades. El criterio universal es cambiado por el de focalización, donde el propio usuario es responsabilizado. Hay un criterio de precarización de las políticas sociales y de asistencia estatal, siendo reducidas en cantidad, calidad y variabilidad, transformando las políticas sociales para pobres en pobres políticas sociales (Montaño, 2002). Estos cambios en el enfoque de la política pública posibilitó ajustes en el tema alimentario, ya que los implementadores de la política alimentaria, quienes habían desarrollado programas asistenciales y de apoyos universales al consumo, transformaron sus acciones en atención a las demandas y consumo focalizado en grupos vulnerables. Sin embargo, los nuevos mecanismos de operación de la política social neoliberal no generó los cambios esperados en el crecimiento económico, generación de empleos, reducción de la pobreza, ya que tales problemas se agudizaron aún más (Arteaga, 2012).

Según el Fondo Nacional para la Construcción de la Política Alimentaria Nutricional (2012), esta situación puso a tambalear al Sistema Alimentario Mexicano, el cual se encuentra actualmente en el peor de los escenarios posibles, ya que no sólo ha perdido la capacidad de generar los alimentos que la población requiere, sino que ha perdido la soberanía sobre la conducción estrategia del sector alimentario, la cual ahora está en manos de empresas trasnacionales. Esta crisis no sólo ha generado el empobrecimiento del medio rural, sino que ha profundizado la desigualdad social, en condiciones de estancamiento económico. La renuncia del Estado a intervenir en la conducción del sector alimentario ha permitido la adopción de patrones alimentarios profundamente dañinos para la salud de la mayoría de la población, agravada en los extractos económicos más pobres que continúan padeciendo desnutrición en las primeras etapas de vida y a partir de la edad escolar se vean inmersos en un ambiente obesogénico con graves repercusiones en la salud (p. 23).

Ante este reto, la política alimentaria que tradicionalmente se había encargado de atender la inseguridad alimentaria desde la disponibilidad y el acceso, agrega en sus objetivos el fomento en la calidad de la alimentación, debido a la incertidumbre alimentaria que generaban los nuevos patrones de consumo. Esta situación se palpa al observar los indicadores de obesidad, sobre todo

en México, el cual ocupa el primer lugar mundial (Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico, 2013), en contraste con la situación de inseguridad alimentaria que se experimenta en el mundo. De acuerdo con las últimas estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2014), en el mundo hay 805 millones de personas crónicamente subalimentadas en 2012.

Por otra parte, analizando datos estadísticos de la Secretaría de Salud y el Instituto Nacional de Salud Pública en la *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición* (2012), en México el 70.0% de los hogares se clasificaron en alguna de las tres categorías de inseguridad alimentaria: 41.6% en inseguridad leve, 17.7% en inseguridad moderada y 10.5% en inseguridad severa. El 80.8% de los hogares que viven [*sic*] en el estrato rural fueron clasificados en algún nivel de inseguridad alimentaria: 45.2% en leve, 22.4% en moderada y 13.0% en severa. En el estrato urbano se observó una prevalencia de inseguridad alimentaria de 67.0% (40.6% en inseguridad leve, 16.5% en moderada, 9.7% en severa). En cuanto a Sinaloa, la prevalencia de inseguridad alimentaria, en cualquiera de sus categorías, fue de 66.7%: 43.9% en inseguridad leve, 15.0% en inseguridad moderada y 7.9% en inseguridad severa. Al aplicar factores de expansión, esta información representó 458 700 hogares que se percibieron con inseguridad alimentaria. Al desagregar la información por área de residencia, se observó una tendencia hacia una mayor prevalencia de hogares en inseguridad alimentaria en las áreas rurales (76.1%: 48.3% en inseguridad leve, 19.7% en moderada y 8.1% en severa) en contraste con las áreas urbanas, que fue de (63.6%: 42.4% en inseguridad leve, 13.4% en moderada y 7.9% en severa) (p. 144).

Los datos estadísticos de la inseguridad alimentaria alertan sobre la posibilidad de tener problemas de salud por déficit o exceso en la alimentación. Lo anterior se fundamenta en el *Informe sobre el Panorama de Salud*, propuesto por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2013), donde señala que en los últimos diez años los problemas relacionados con la alimentación excesiva e inadecuada se han convertido en las principales causas de morbilidad y mortalidad en México. Esta situación representa un reto para el sistema de salud por los elevados costos en los procesos de atención, y visualiza la necesidad de

desarrollar una estrategia para prevenir problemas posteriores y evitar que aumenten las cifras estadísticas. Asimismo, esto obliga a modificar el enfoque de la política social y alimentaria desde los marcos de diseño e implementación, que han resultado insuficientes para atender la compleja realidad alimentaria.

Los implementadores han utilizado mecanismos y discursos en la política alimentaria desde el lema de racionalidad de recursos o racionalidad política-instrumental basados en la visión moderna del binomio eficiencia-productividad, privilegiando la técnica. Desde esta mirada, la política social ha asumido una perspectiva economicista y administrativista respondiendo a un paradigma positivista orientado en el análisis de costo-beneficio y una investigación operativa delimitada a la planificación, programación, financiamiento y gestión. Desde este planteamiento, los implementadores se han encargado siempre de operar los procesos, dejando de lado otros componentes importantes como los relacionados con lo humano (Trinidad y Pérez, 2010). Estos elementos están presentes al visualizar los modelos verticales de implementación con que los encargados de llevar a cabo la política social la han operado.

Tradicionalmente, la política social ha respondido a dos modelos de implementación: el modelo de arriba hacia abajo (*top-down*) y el modelo de abajo hacia arriba (*bottom-up*).

El primer modelo de arriba hacia abajo ha sido fuertemente criticado por tener limitaciones en relación con la idea de existencia de un control jerárquico de programación, a su vez no se observa el proceso de aprendizaje de la misma, su aspecto centralista descuida las acciones y estrategias de otros actores sociales como las organizaciones, actores independientes, burócratas de primer piso o burócratas de la calle. Como una alternativa a este modelo emerge el modelo de abajo hacia arriba el cual comienza con el nivel más bajo de implementación fortaleciendo la organización como un elemento esencial para el análisis. Se enfoca en analizar qué ocurre con el personal entre los burócratas llamados de primer piso y quienes reciben la política social. Sin embargo este enfoque sigue estableciendo una estructura lineal y deja de lado el papel preponderante que debe tener el Estado (Revuelta, 2007:144-146).

Estos modelos teóricos de implementación han sido los retomados por la política social. Por un lado, tenemos una visión jerárquica o aristocrática de la organización pública, donde hay actores neutros subordinados a las decisiones de la cúspide, quienes tejen prácticas hegemónicas de poder y control social; por otro, un modelo elaborado desde los implementadores de la política social que deja de lado la responsabilidad que tienen los encargados del diseño. Como resultado, tenemos políticas sociales que no responden a las necesidades reales de las personas, pues son elaboradas desde arriba; no se dispone de mecanismos de comunicación interactiva entre los actores sociales; los beneficiarios son simple receptores y no son vistos como agentes que pueden establecer mejoras en los programas. No contar con estos elementos hace que los impactos se diluyan y fragmenten en pequeños pedazos. Asimismo, esto genera interacciones conflictivas entre los actores por el incumplimiento del discurso político y en el caso de las políticas alimentarias el poco impacto en la situación de inseguridad alimentaria.

Estas visiones han permeado el terreno de la política alimentaria. Ya los evaluadores para medir la eficacia de los programas alimentarios lo hacen con el impacto en la seguridad alimentaria. Esto lo han realizado desde una visión economista, utilizando los indicadores de acceso y disponibilidad, dejando de lado otros aspectos que determinan la alimentación en los grupos sociales. Esta visión fragmenta la realidad e impide explicar las nuevas prácticas alimentarias, así como analizar la relación entre el sistema social, los modos de vivir y la salud. Precisamente en este aspecto emana la vertiente social y cultural que es importante abordar en la política alimentaria.

Los modelos de análisis en la política alimentaria han dejado analizar elementos socioculturales del entorno y del consumo, así como las determinantes sociales de la salud que influyen para que las personas seleccionen y accedan a la alimentación. Desde esta mirada, se observa que los implementadores de políticas alimentarias desconocen las prácticas culturales y el espacio donde recaen sus acciones.

Actualmente se ha provocado un replanteamiento de los modelos de política social, han emergido nuevas orientaciones y estrategias. Se trata de ver en qué medida y de qué forma aún pueden y deben mantener el papel regulativo del Estado y el carácter político de las

acciones colectivas para el bienestar de la población. Surgen nuevos actores, nuevas modalidades de concebir e implementar las políticas sociales. Se habla de fragmentación y pluralización de los actores (expansión del tercer sector, nuevo papel de la empresa, cuidado de la comunidad, entre otros). Es necesario la exigencia de ampliar los fines de la política social (hacia una mejor y mayor calidad de vida) y comprender el sentido y el modo de ser de una nueva diferenciación de los instrumentos de política social y de los sujetos que pueden activarla (Herrera y Castón, 2003, pp. 15-16).

Dichas políticas son denominadas de nueva generación que buscan contrarrestar las limitaciones de la política social. Estas transformaciones se observan en los nuevos ajustes en el enfoque de las políticas alimentarias. En el caso de México, las políticas de nueva generación forman parte del *Reto del Hambre Cero* propuesto en junio de 2012 por la Organización de las Naciones Unidas, que consiste en un compromiso mundial de lograr objetivos alimentarios en un escenario post-2015, debido al incumplimiento de los objetivos del milenio. El *Reto del Hambre Cero* tiene como principal propósito que la población acceda a una alimentación adecuada todo el año y es el principal instrumento para expresar los aspectos prioritarios de la agenda de la seguridad alimentaria internacional. Con base en lo anterior, el gobierno mexicano ha presentado la *Cruzada Nacional Contra el Hambre* como su principal estrategia para la inseguridad alimentaria.

Los documentos oficiales describen que la estrategia está basada en el derecho a la alimentación y su diseño fue elaborado desde el enfoque de seguridad alimentaria propuesto por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) desde cuatro indicadores: la disponibilidad de alimentos, acceso físico y económico, utilidad de los alimentos y estabilidad a través del tiempo. Dicha política social fue elaborada con base al modelo brasileño *Hambre Cero*, el cual dio resultados positivos durante el mandato de Lula da Silva en 2003. Según la perspectiva oficial es una política focalizada que va dirigida a atender al sector de la población afectada por la pobreza extrema y la carencia al acceso a la alimentación. Resulta interesante analizar de qué manera en tiempos de inseguridad alimentaria responderá a ser una política

incluyente, ya que la mayoría de la población está en condiciones de vulnerabilidad por el tipo de alimento que se consume (Yaschine, Ochoa y Hernández, 2014, pp. 12-13).

Otro elemento a investigar es la factibilidad de aplicar un diseño de política social que ha sido operado en otro contexto, aun cuando las características sociales, culturales, políticas y económicas son diferentes. Asimismo, si retomamos los cuatro indicadores de la FAO para lograr la efectividad, cuáles estrategias retomará para explicar otras determinantes sociales de la alimentación que no contempla dicha metodología, como son los aspectos que se encuentran en las cotidianidades de las familias beneficiarias, es decir, en el contexto de las prácticas de alimentación y que impactan en la política alimentaria, por lo cual se precisa necesario desarrollar procesos investigativos que den cuenta de cómo se está implementando la *Cruzada Nacional Contra el Hambre* por tratarse de la principal estrategia para combatir la inseguridad alimentaria en México.

En el estado de Sinaloa el principal programa para erradicar la situación de inseguridad alimentaria es el *Programa Comedores Comunitarios*. Su objeto se enfoca en proporcionar alimentos nutritivos de calidad y cantidad suficientes a grupos poblacionales con problemas de desnutrición o en riesgo de padecerla y que presentan inseguridad alimentaria, a partir del fomento de la participación comunitaria. Con ello busca contribuir a abatir la carencia por acceso a la alimentación. Dicho programa opera en diez municipios: Ahome, Guasave, Sinaloa, Culiacán, El Fuerte, Choix, Navolato, Mazatlán, Mocorito y Badiraguato. En el caso del municipio de Culiacán opera en más de 1000 colonias.

En este contexto, es necesario analizar cómo se va desarrollando, cuáles son sus objetivos, estrategias, si hay correspondencia con el discurso oficial y su operación y en qué medida sirve como garante para atenuar la situación de inseguridad alimentaria. Asimismo, identificar su modelo teórico y metodológico de actuación y cómo se dan las relaciones entre los diferentes actores sociales involucrados, si hay una comunicación dialógica entre los implementadores y los beneficiarios. Para esto, resulta necesario identificar los elementos políticos y culturales que generan conflicto en los procesos de implementación y en esta perspectiva conocer la participación del trabajador social. Arteaga (2012) precisa que la presencia del trabajador social

es necesaria en el estudio e investigación de variables que contribuyan a definir y desarrollar las políticas sociales, siendo precisamente la variable necesidad uno de los puntos de contacto entre la política social y el trabajo social.

El trabajo social puede favorecer el desarrollo de una política social en la medida en que contribuya a la superación de los obstáculos que se interponen en su desenvolvimiento y, en la medida en que se elaboren líneas de intervención que posibiliten mayor integración y bienestar social. Se trata de una intervención intencional para desarrollar habilidades sociales, de expresión, de comunicación, orientadas a lograr objetivos deseables para sí, conformándose en una política social más activa.

## **1.2. Justificación de la investigación**

Se han emprendido muchas acciones e iniciativas para erradicar la inseguridad alimentaria desde el plano internacional, nacional y local. De los primeros acercamientos internacionales se encuentra la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, de la Organización de las Naciones Unidas, que establece en el artículo 25 que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella y su familia la salud, el bienestar, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene, asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad (Jusidman, 2014).

Por otra parte, las cumbres mundiales de seguridad alimentaria han sido trascendentales en establecer las bases de las estrategias y lineamientos de la política alimentaria, como la llevada a cabo del 13 al 17 de noviembre de 1996 en la Sede de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en Roma, Italia, donde se buscó reducir a la mitad el número de personas desnutridas antes de 2015 (Carrasco y Tejeda, 2008). En el año 2000 se llevó a cabo la cumbre del *Milenio de las Organizaciones*, de las Naciones Unidas, que dio lugar a la *Declaración del Milenio*, en la cual se establecieron ocho objetivos que los gobiernos deberían lograr entre 1990 y 2015. El primero se propuso erradicar la pobreza y el hambre, fijándose las

metas de reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos son menores a un dólar por día, así como la proporción de personas que padecen hambre (Yaschine, Ochoa y Hernández, 2014).

El 10 de junio de 2002 se llevó a cabo la cumbre de seguridad alimentaria en la sede de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en Roma, Italia, donde se fijó como objetivo elaborar directrices de aplicación voluntaria con la finalidad de ofrecer orientación práctica a los países para que cumplan con sus obligaciones relacionadas con el derecho a la alimentación. En septiembre de 2004 se aprobaron estas directrices en apoyo a la realización progresiva del derecho a la alimentación en el ámbito de la seguridad alimentaria nacional (Carrasco y Tejeda, 2008). El balance que se hizo del cumplimiento de las metas del milenio arrojó que la inseguridad alimentaria sigue persistiendo y los objetivos de desarrollo de la agenda post 2015 continúan recogiendo la atención a este problema internacional.

En el plano nacional también se cuenta con un marco jurídico que avala la importancia de garantizar el derecho alimentario. Muestra de ello es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2015), que el artículo 4to señala que toda persona tiene derecho a una alimentación nutritiva, suficiente, así como de calidad, y que el Estado lo debe garantizar. Con base en ello, la *Ley General de Salud* (2014) establece en el artículo 114 que para la atención y mejoramiento de la nutrición de la población la Secretaría de Salud participará de manera permanente en los programas de alimentación del gobierno federal. Esta Ley, además, establece que la Secretaría de Salud, las entidades del sector salud y los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, formularán y desarrollarán programas de nutrición, promoviendo la participación en los mismos organismos nacionales, cuyas actividades se relacionan con la nutrición y la disponibilidad de alimentos, así como de los sectores sociales y privados.

Hoy día, las políticas de salud proponen combatir la carencia alimentaria con políticas coordinadas para que las familias tengan acceso a alimentos inocuos y nutritivos. Se enfatiza en incorporar la participación social desde el diseño, ejecución, evaluación y retroalimentación de los programas sociales (*Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*). Dichas políticas tienen como

finalidad promover conductas saludables en el plano personal, familiar y comunitario reforzando las acciones de promoción de la salud mediante la acción comunitaria y la participación social (*Programa Sectorial de Salud 2013-2018*). La principal estrategia que está operando en México para atenuar la inseguridad alimentaria es la *Cruzada Nacional Contra el Hambre* a través de una serie de programas sociales, pero la cuestión alimentaria es atendida por el *Programa Comedores Comunitarios*, objeto de análisis de la presente investigación.

El *Programa Comedores Comunitarios* (PCC), de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), es uno de los pocos programas que se han creado específicamente en el marco de la Cruzada. El PCC inició su operación en septiembre de 2013 y ha presentado una expansión notable de su cobertura y presupuesto a partir de entonces. Mediante sus intervenciones en localidades de municipios de la Cruzada, el programa busca mejorar la alimentación y nutrición de su población beneficiaria y con ello contribuir a abatir su carencia por acceso a la alimentación. De acuerdo con los lineamientos específicos para el *Programa de Comedores Comunitarios* en el marco de la Cruzada para el ejercicio fiscal 2014, el objetivo general del Programa es desarrollar, fortalecer y consolidar una estrategia de atención alimentaria y nutricional, proporcionando alimentos nutritivos de calidad y cantidad suficientes a grupos poblacionales con problemas de desnutrición, en riesgo de padecerla y en inseguridad alimentaria, a partir del fomento de la participación comunitaria, y con ello, contribuir a abatir la carencia por acceso a la alimentación.

De esta manera, el PCC se propone coadyuvar a la Cruzada, específicamente con el objetivo 1 «Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación»; el objetivo 2 «Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez», y el objetivo 6 «Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre» (Secretaría de Desarrollo Social, 2015). Para lograr su objetivo general, el PCC se ha propuesto incidir no sólo en los efectos, sino en las causas de la problemática, estableciendo los siguientes objetivos específicos:

- Mejorar la situación nutricional de niños y niñas de 0 a 11 años de edad, mujeres en gestación y lactantes, personas con alguna discapacidad, adultos mayores de 65 años y aquellas personas

que determine el Comité Comunitario por su condición de pobreza extrema alimentaria mediante la instalación y operación de *Comedores Comunitarios*.

- Promover la inclusión social de la Población Atendida por los Comedores Comunitarios a través de acciones integrales que involucren a las familias y a la comunidad, para avanzar en dinámicas sociales incluyentes que permitan aportar a la transformación positiva de su entorno.
- Impulsar acciones de orientación nutricional entre la Población Atendida de los Comedores Comunitarios, que sustente el desarrollo de una cultura alimentaria nutricional. Los recursos del Programa tienen el carácter de «subsidios» y se destinan a los siguientes tipos de apoyo (Secretaría de Desarrollo Social, 2015): 1. Equipamiento de Comedores Comunitarios (apoyo inicial de única vez), y 2. Provisión mensual de alimentos no perecederos para su procesamiento en los Comedores Comunitarios (en su caso, también se provee la primera carga de gas).

La Unidad Responsable del PCC es la Dirección General de Participación Social (DGPS), de la Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social de SEDESOL. Además de la estructura operativa del Programa, participan instituciones de la Administración Pública Federal (APF). También participan los gobiernos municipales y locales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas públicas, así como las comunidades donde se instalan los Comedores Comunitarios a través de los Comités Comunitarios, estructuras representativas y organizativas conformadas en el marco de la *Cruzada Nacional Contra el Hambre*.

Se pretende analizar las contradicciones políticas y culturales que generan conflicto en el proceso de implementación de los Comedores Comunitarios como estrategia de inseguridad alimentaria y sus repercusiones en la salud, convirtiéndose en una invitación para generar procesos de discusión desde la disciplina del trabajo social en torno a lo operativo de la política social. Precisamente en la investigación se analiza la recuperación de lo sociocultural en el terreno de la política alimentaria, aspecto que tradicionalmente ha sido olvidado por los enfoques de política pública. Es necesario erradicar diseños verticales elaborados desde el escritorio, ya que en su mayoría desconocen el espacio donde están siendo implementados y crear modelos transversales u horizontales que retomen desde una postura activa a los beneficiarios, dejando de ser simples receptores para convertirlos en agentes que pueden introducir mejoras en el ciclo de las políticas sociales.

Es importante cambiar el viraje de la política alimentaria desde enfoques integrativos que reditué en las condiciones de salud de los beneficiarios. El modelo de las determinantes sociales de la salud puede contribuir para transformar la realidad alimentaria, pues reconoce los factores estructurales de la inseguridad alimentaria, pero también las condicionantes en el seno de las prácticas sociales de las familias, ya que ambas son importantes a la hora de la toma de decisiones de la política alimentaria. Dicho enfoque es un proyecto participativo y su compromiso consiste en promover un proceso de decisión de políticas que impulse una mayor participación y empoderamiento ciudadano. Con esto se lograría mayor impacto en las políticas alimentarias que mejoren los indicadores de inseguridad alimentaria.

El trabajo social puede contribuir desde el diagnóstico para el diseño de políticas alimentarias, hasta la implementación mediante la interacción y la evaluación como un proceso sistemático. Es necesario visualizar una postura crítica y reflexiva para establecer propuestas dialécticas entre los implementadores y beneficiarios, siendo el trabajador social el profesional que lo impulse para lograr los objetivos de los programas alimentarios. Asimismo, retomar las determinantes sociales de la salud para analizar las políticas alimentarias con el objeto de conocer las debilidades y fortalezas que permitan su rediseño. Es de suma importancia abogar por una visión holística de la política alimentaria que, integrando lo público, lo social y lo económico, dé respuesta a la inseguridad alimentaria. Dicho enfoque debe pugnar por recuperar lo social como un elemento fundamental para el debate de lo público y la construcción de las políticas sociales (Arteaga, 2012). Este análisis implica girar la atención entre las personas, en el espacio de significados de los que participan y donde conjuntamente se construyen procesos.

En esta razón se planteó la búsqueda de la siguiente interrogante:

**1.3. Pregunta de investigación.** ¿Cuáles son las contradicciones políticas y culturales que generan conflicto en el proceso de implementación de la *Cruzada Nacional Contra el Hambre* como estrategia de seguridad alimentaria?

Con la finalidad de hacer una investigación precisa, se plantearon los siguientes objetivos en la investigación:

#### **1.4. Objetivos de la investigación**

##### **1.4.1 Objetivo general.**

Analizar las contradicciones políticas y culturales que generan conflicto en el proceso de implementación de la *Cruzada Nacional Contra el Hambre* como estrategia de seguridad alimentaria desde el discurso de los actores sociales.

Del objetivo anterior se elaboran los siguientes objetivos específicos:

##### **1.4.1. Objetivos específicos**

-Identificar los enfoques teóricos y metodológicos que sustentan la implementación de la *Cruzada Nacional Contra el Hambre* como una estrategia para abatir la inseguridad alimentaria.

-Interpretar los entornos políticos y culturales del ejercicio de la estrategia de seguridad alimentaria mediante las interacciones y discursos de los actores.

-Explicar los puntos de encuentro y desencuentro entre el discurso institucional, el discurso de la operadora del Comedor Comunitario y la percepción de los beneficiarios sobre la estrategia que permita demostrar los conflictos del proceso de implementación.

De la pregunta de investigación y los objetivos se desprende la siguiente hipótesis:

**1.5. Hipótesis.** Los comedores comunitarios de la *Cruzada Nacional Contra el Hambre* operan en la racionalidad política-instrumental que reproduce mecanismos de poder a través del discurso político e invisibiliza las determinantes socioculturales de la alimentación generando interacciones conflictivas en la implementación y la atención de la seguridad alimentaria.

## **1.6. Estado de la cuestión**

Existen aportes significativos para el abordaje de la política social tanto en el plano conceptual como en el metodológico desde la disciplina de las ciencias sociales, los cuales han servido de punto de partida para desarrollar nuevas investigaciones que buscan compactar el nivel teórico y práctico en el análisis de la acción política. Desde la disciplina del trabajo social se han hecho aportaciones conceptuales a la política social, en las cuales se encuentra la caracterización de Evangelista (2014), donde establece las distintas formas con que ha sido concebida la política social. Asimismo considera cinco elementos importantes para su definición. En el primer momento, las señala como ideas, conceptos y discursos al enfatizar que involucra el conjunto de ideas, conceptos, discursos, argumentos y proyecciones sobre lo que es (presente) y trae propuestas políticas y sociales para el futuro. El discurso permite tener argumentos, conceptos, principios, visiones, definiciones o enfoques sobre lo social y sobre sectores o áreas en específico. En el segundo momento aborda el marco jurídico señalando que las políticas sociales siempre transforman leyes, normas, marcos jurídicos o reglamentos, las cuales sirven de apoyo social. Desde este punto de vista, el marco jurídico forma parte de una política social como el instrumento de legalidad que contiene normas y delimita derechos y obligaciones para los actores de las políticas sociales, además de que define la forma para que se logre su cumplimiento.

En el tercer momento realiza su carácter de legitimidad conceptualizándolo como el nivel de reconocimiento de los autores sociales a las ideas y legalidades de la política. Desde esta perspectiva, la política social requiere de espacios institucionales que articulen el discurso, el marco jurídico, los objetivos y metas que buscan un sistema de política social respecto a los grupos de la sociedad. En el cuarto momento analiza el marco pragmático el cual se caracteriza por buscar la traducción de ideas, discurso, argumentos, proceso y propuestas, para convertirlos

en planes, programas y proyectos públicos que vinculan a las instituciones sociales con los sectores de una sociedad. Este tipo de políticas sociales propone la atención o beneficios a una diversidad de medios o fines para lograr el bienestar social. Por último, comenta el marco operativo, el cual relaciona con procedimientos, métodos, técnicas e instrumentos, que hacen visible que los planes, programas o proyectos sociales se relacionen con la realidad social. Lo operativo siempre se transforma en un puente para que las políticas sociales se conviertan en acciones, prácticas, servicios o beneficios sociales. Según el autor, para que una política social resulte efectiva requiere que se implementen mediante una serie de elementos, como disposiciones legales, prestaciones de servicios, instituciones, programas y proyectos específicos.

Las investigaciones de análisis de políticas alimentarias en el plano metodológico han sido estudiadas tradicionalmente desde enfoques cuantitativos. Sin embargo, hay interés creciente por explorar el campo de la subjetividad, es decir, por fijar la mirada en los rostros de los actores sociales que viven y sienten la política. Dichos trabajos ponderan lo social como un elemento importante para el análisis de la política alimentaria. Entre las investigaciones que enfatizan la necesidad de este elemento encontramos la tesis doctoral de Carrasco (2004), denominada «Antropología de los problemas alimentarios contemporáneos, la etnografía de la intervención alimentaria en la región de la Araucanía en Chile». Ahí se pondera que los modelos de intervención alimentaria necesitan acompañarse de un diagnóstico sociocultural para tener impacto en los grupos vulnerables donde se llevan a cabo sus acciones. Señala que desde la antropología interpretativa se pueden diseñar estrategias alimentarias de intervención que respondan a la realidad compleja, y propone un modelo que retome las condiciones culturales desde una institución oficial que incorpore el sentido ecológico, las relaciones producción-consumo y posibilidades de comunicación con las lógicas alimentarias locales.

Carrasco señala redimensionar el concepto de seguridad alimentaria desde la antropología sociocultural y desde dos dimensiones: una estructural y otra simbólica. Desde esta misma perspectiva, la seguridad alimentaria sería un proceso objetivo y subjetivo, pues ordenaría socialmente una situación que afecta al sujeto y respecto de la cual actúan los sujetos. Los actores pueden llegar a incorporar la inseguridad alimentaria como parte de nuestra identidad

sociocultural, dando cuenta de las características del proceso sujeto-sociedad. Asimismo, evidencia la necesidad de retomar lo sociocultural en las intervenciones alimentarias desde un enfoque antropológico; sin embargo, da mayor peso a la cultura alimentaria, descartando el componente económico o las determinantes estructurales de los problemas alimentarios. Si bien la tesis rompe con los esquemas tradicionales, también opta por otra postura extrema al no contemplar determinantes políticas y culturales que generan conflicto en los procesos de implementación de la política pública.

Otra investigación que rescata elementos cualitativos es la de Fernández y Erbetta (2007), «La seguridad alimentaria en la Provincia del Chaco, República Argentina: el caso del programa Pro-huerta». En dicho trabajo buscaba comprender, en relación con el Programa Pro-huerta, la subjetividad de los diferentes actores sociales participantes. Se utilizó como muestra a participantes del programa Pro-huerta que residen en el área del departamento 1ro de mayo de la provincia del Chaco, de los cuales 283 son beneficiarios directos y cinco promotores voluntarios. Entre los criterios de inclusión se encuentran todos aquellos que hayan estado en actividad dentro del Programa al 30 de diciembre de 2002, siempre y cuando cumplan con la condición de tener una participación mínima de cuatro años continua o discontinua. Se realizaron tipologías de beneficiarios directos según las características socioculturales y estructurales de los mismos, construidas mediante encuestas entre los participantes del Programa que residen en el departamento 1ro de Mayo. Se utilizó un análisis multivariado «clúster» y encuesta semiestructurada y se recuperaron las expresiones de los sujetos sociales. Dentro de los resultados se percibió de un incremento de los alimentos disponibles y reducción del gasto familiar, de lo cual se deduce el cumplimiento en los objetivos. Ellos perciben que el programa Pro-huerta no sólo les ha permitido hacer la huerta, sino consumir sus hortalizas, ahorrar gastos en alimentos y, en algunos casos, generar un ingreso más a la familia. Entre los aportes de la investigación está rescatar la importancia de las expresiones de los beneficiarios, pero descarta la visión institucional, es decir, desde los implementadores del programa alimentario.

Desde otra mirada encontramos los estudios cuantitativos como el de Ortiz, Ruiz y Álvarez (2006), titulado «Análisis de la política de nutrición en Colombia», la cual tenía como propósito valorar la política de nutrición en Colombia formulada en el *Plan Nacional de*

*Alimentación y Nutrición* (PNAN) 1996-2005 colombiano; fue un estudio descriptivo y cuantitativo. Se utilizó como muestra a 77 informantes clave, 17 grupos de planificadores y 60 informantes, profesionales de instituciones públicas y privadas del sector agrícola y asistencia social. Se utilizó una encuesta transversal y cuestionario estructurado, tipo Likert. Índice de posición que cuantifica la posición global de todas las opiniones aportadas por los informantes clave entre cero (valoración positiva) y uno (valoración negativa). El índice de posición permite ubicar en qué lugar un conjunto de ellos califica el ítem investigado utilizando una escala simétrica. De los resultados se obtuvo que el 79% de informantes clave coinciden en que existe una Política de Nutrición, pero debe reajustarse, además de que no hay coordinación entre todas las instituciones y que la estrategia de investigación no ha tenido éxito.

Por otra parte, el estudio de Nogueira (2014) aportó una evaluación sobre los efectos del programa *Bolsa Familia* en el consumo familiar, realizado en Brasil, y el cual tenía como objetivo evaluar sus efectos en los gastos de las familias beneficiarias, utilizando el método de emparejamiento por puntaje de propensión y logit, que obedece al esquema de una metodología cuantitativa. Se aplicó una encuesta de presupuestos familiares y se organizaron dos grupos: uno de control compuesto por familias no beneficiarias y el grupo de tratamiento por familias beneficiarias. Se observa que las familias beneficiarias aumentaron la adquisición de bienes prioritarios y de materiales escolares, que suponen una inversión en educación. Asimismo, se concluyó que en realidad la población beneficiaria es la más pobre y con niveles más bajos de escolaridad.

Un trabajo relevante fue el de Álvarez, Pérez, Goez, Rivera y Peña (2014), quienes desde una revisión integrativa analizaron los principales métodos de evaluación de los programas nutricionales de gran escala en América Latina. Su principal objetivo era identificar los diseños metodológicos con que se están evaluando los programas nutricionales en América Latina, incluyendo los tipos de estudios en las evaluaciones, las dimensiones evaluadas y los indicadores utilizados. Se revisaron diferentes bases de datos electrónicas obtenidas a partir de la búsqueda y consulta de páginas web institucionales. La indagación en las páginas web institucionales se hizo de manera intencionada, seleccionando evaluaciones de programas sociales que tuvieran un componente nutricional que estuviera siendo evaluado en el periodo establecido. Se excluyeron

las evaluaciones de programas que no fueran hechas en países latinoamericanos, no incluyeran el componente nutricional como objeto de la evaluación y no trataran programas internacionales.

Finalmente, se obtuvieron 52 informes provenientes de las páginas web institucionales y de *Google*. Se recolectó y analizó la siguiente información: características de los programas evaluados incluyendo país, población beneficiaria, nivel de cobertura, tipo de servicio o bien nutricional entregado y condicionalidades exigidas. Características de las evaluaciones: año en que fueron realizadas, entidad a cargo, entidad financiadora de la evaluación y fuentes en que fueron publicadas. Aspectos evaluados en los programas, tipos de estudios para la evaluación y diseños metodológicos utilizados. La información se registró y procesó en Microsoft Office Excel. Se analizaron 92 evaluaciones de 40 programas. Se encontró que en la mayor parte de los casos no se especifica el diseño metodológico utilizado en la evaluación. En aquellos casos en que sí se hace, se evidencian tres diseños mayormente aplicados: consistencia y resultados, modelo multidimensional y triangulación de métodos. Las dimensiones que comúnmente se evalúan son el impacto y los resultados de los programas y en menor medida su estructura y procesos. Los tipos de estudio más usados para medir el impacto de los programas nutricionales continúan siendo de naturaleza cuantitativa, especialmente los cuasiexperimentales; sin embargo, hay una búsqueda por utilizar herramientas cualitativas que den cuenta de las percepciones de los actores involucrados.

Se observa en la mayor parte de las metodologías utilizadas para la evaluación de los programas sociales la ponderación del enfoque cuantitativo, y los escasos estudios cualitativos que hay sesgan y fragmentan también la realidad alimentaria, por lo que es importante contar con estudios que recuperen ambas perspectivas. La propuesta metodológica de esta investigación apuesta por la complementariedad, desde una postura crítica, utilizando un enfoque hermenéutico que integra la estadística descriptiva rescatando mediante los discursos las contradicciones de la política. Las investigaciones sobre las políticas públicas deben explicar el recorrido teórico y sustentar desde una postura de las ciencias sociales los modelos de implementación. Este trayecto debe llevar implícito el debate de salud sobre las determinantes sociales, en particular los análisis que vinculan salud y pobreza, entendiendo esta última en su dimensión alimentaria (hambre o mala calidad del consumo de alimentos). Desde esta mirada, la ruta teórica que se presenta rescata

dichos elementos que posibilita reflexiones en el campo de las ciencias sociales y específicamente en la profesión del trabajo social.

## CAPÍTULO 2

### ABORDAJE TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA

#### 2.1. Caracterización del Estado y la política social en el marco de la profesión del trabajo social

Para que exista el Estado no basta con la presencia objetiva de sus tres elementos fundamentales: territorio, población y autoridad, sino que también corresponde a un proceso cultural e ideal por medio del cual la idea de un poder no individualizado se concreta históricamente. La construcción del Estado ha tomado formas y contenidos variables, por lo que es necesario precisar que no es igual el Estado que surge en la crisis de la sociedad feudal al Estado moderno que se produjo en Europa occidental, ya que cada uno corresponde a condiciones estructurales y culturales específicas (André-Noél, 2006). El objetivo central del discurso del Estado ha girado en torno a la necesidad de generar un nivel adecuado de vida para las personas, bajo el entendimiento de que dicho nivel incluye protección social, acceso a los servicios de salud y educación, al igual que la posibilidad de encontrar un empleo estable y con remuneración digna. Es decir, desde la finalidad hobbesiana de dotar de seguridad a la población que habita en su territorio, en imponer un orden interno y velar por su defensa frente a posibles enemigos externos (Berlín, 2002).

El Estado moderno desde la definición liberal es aquel que está por encima de la sociedad y surge para evitar lo que Hobbes (1968), denomina la «guerra del hombre contra el hombre». Para este autor y la corriente denominada contractualismo, el origen del Estado es un contrato original entre hombres, se acepta una limitación de libertades al Estado a cambio de leyes que haya estabilidad y ciertas ventajas del cuerpo social, garantizando que la sociedad exista y viva en paz. Por otra parte, la concepción marxista de Estado se visualiza en la obra *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, de Federico Engels (1970), quien señala: «el Estado no es por lo tanto un poder que se le impone a la sociedad desde afuera, es más bien un producto de la sociedad cuando alcanza un cierto estadio de desarrollo. Es el reconocimiento de que esta sociedad se ha enredado en una contradicción consigo misma, que se ha dividido en

antagonismos irreconciliables que es incapaz de disipar». Para que estos antagonismos, estas clases con intereses económicos enfrentados no se consuman a sí mismo y a la sociedad en luchas infructuosas, se hizo necesario tener un poder, aparentemente ubicado por encima de la sociedad que pueda paliar el conflicto y mantenerlo dentro de los límites del orden. Ese poder surgido en la sociedad es el Estado.

El Estado desde esta visión es un producto de las contradicciones de la sociedad y es parte de la sociedad. Éste surgió de la necesidad de mantener acotado el antagonismo de clases, por lo cual es necesariamente el Estado de los más poderosos, es decir, de la clase económicamente dominante la que a través de la mediación del Estado se convierte en la clase políticamente dominante y adquiere así nuevos medios para oprimir y explotar a la clase oprimida. Rompe con la tradición de Hobbes y la tradición liberal al señalar que el Estado tiene una noción de clase. Tradicionalmente se aparece como algo que está por encima de la sociedad cuando en realidad es resultado de las contradicciones de clases y, por tanto, el Estado es el Estado de la clase dominante. Sin embargo, en estas definiciones sobre el Estado olvidan un elemento esencial y que Weber desarrolla profundamente.

Para Weber (1944), el Estado moderno es el estado capitalista que basa su funcionamiento en la burocracia a través de un aparato «racional». Asimismo, señala que en él se concentra el monopolio de la violencia legítima, porque la sociedad le confiere ese poder: acepta que el Estado pueda usar la fuerza para redimir conflictos. Desde esta dimensión, el Estado no sólo debe verse desde sus fines, pues éstos no son exclusivos, ya que otras asociaciones pueden tener la finalidad de lograr la paz social, sino más bien por sus medios, que es el monopolio de la violencia legítima. Desde esta dimensión se vislumbra la legitimidad es una creencia de que los dominados tienen derecho, pues el dominio tiene validez, por lo cual puede establecerse un orden social si es legítimo. Es lo que Gramsci (1977) denomina hegemonía cultural, es decir, la capacidad que tiene el Estado para dirigir culturalmente a la sociedad. Esto lo logra a través de asociaciones religiosas, medios comunicativos, instancias educativas, buscando educar a los sometidos para que vivan su sometimiento, explotación y la supremacía de la clase dominante como algo natural, algo incuestionable, inhibiendo su potencialidad revolucionaria. En nombre de la nación y patria, la clase dominante genera sentimiento de identidad con quienes domina; se homogeniza a la

sociedad a favor de un supuesto destino nacional único. Se logra consumir una amalgama en torno a un proyecto burgués. Estos sentimientos que la hegemonía genera son los que permiten que los sectores dominantes sigan manejando el Estado y sigan teniendo esa legitimidad para monopolizar la violencia.

Asimismo, para lograr esta legitimidad el Estado utiliza las políticas públicas, que son además una de sus principales funciones, son entendidas como aquellas acciones instrumentadas que tienen la finalidad de solventar o aminorar los problemas que se presentan en una sociedad y solucionar aquellos que, por su naturaleza, la población por sí sola no puede resolver. Las políticas públicas se instrumentan por medio de políticas sociales que, a su vez, se operan en programas, proyectos y normativas. Por ello, es importante acotar que las políticas sociales se refieren mucho más claramente a un determinado proyecto de sociedad y las segundas poseen más bien un carácter instrumentalizador del futuro trazado para la colectividad (Maingón, 1992).

Por lo que la política social se puede considerar como el mecanismo a través del cual el Estado se asegura mediante acciones específicas, que la población tenga mayores posibilidades de acceder a un nivel de vida aceptable que le permita a las personas incrementar sus posibilidades (López, 2014). Las políticas sociales son definidas como gamas de soluciones, ya sea estableciendo regulaciones a las soluciones de mercado, mediante la entrega de bienes y servicios a un precio inferior al mercado, al costo de su producción o, incluso en forma gratuita a una población objetivo determinada (Cohen y Franco, 2005).

Por otra parte, Ribeiro las define como la ejecución del concepto de bienestar social mediante acciones tendientes a mejorar las condiciones de vida en lo social, económico y jurídico, de manera que se favorezca la igualdad entre los ciudadanos. A grandes rasgos, implica la mejora de la calidad de vida y de la gestión de las actuaciones políticas, así como de las posibilidades de desarrollo personal y de satisfacción de necesidades (Ribeiro, 2000). Podemos observar las posturas diferentes de los dos autores; uno con base en una perspectiva economicista visionada desde el mercado y los medios de producción, y otra que aborda el análisis desde el objetivo social de la política social. Las políticas sociales son legitimadas en las instituciones, las cuales son las instancias que permiten operarlas. Las diversas instituciones son el aparato

organizado donde el Estado se apoya para cumplir con todas sus funciones de tipo político, económico, de seguridad y desarrollo social. La finalidad de las políticas sociales es lograr el bienestar social de la ciudadanía, el cual le permite al individuo mejorar y elevar su calidad de vida, a través de la satisfacción de sus necesidades básicas como son alimento, vivienda, trabajo, vestido, educación y salud, entre otras.

Los primeros acercamientos de política social lo encontramos en los planteamientos del canciller Bismark de Alemania en 1883, ya que su surgimiento está íntimamente relacionado con el concepto de seguridad social. Las políticas sociales nacen como una estrategia del Estado para poner orden social a las situaciones de vulnerabilidad que vivía la población, resultado de la Revolución Industrial, pero también como una estrategia que permite legitimar su discurso como el ente garante de satisfacer las necesidades sociales. En esta etapa, el trabajador se encontraba desempleado y padecía riesgos, contingencias sociales, jornadas de trabajo extenuantes y salarios miserables. Nugent (1997) señala que los empleadores no solventaban gastos de enfermedades y accidentes de trabajo; por ello introducen iniciativas para favorecer las condiciones laborales de los trabajadores. En el contexto de la crisis capitalista, saturada por la lucha de las clases sociales, se atribuye al Estado, ampliando sus funciones, la tarea de atender las necesidades del capital, absorbiendo algunas demandas de los trabajadores. En este marco, paralelamente a la intervención estatal en la defensa de la propiedad privada y de la acumulación capitalista, se desarrollan luchas en torno al aumento de los derechos civiles, políticos y sociales. En estas nuevas funciones estatales surgen las políticas como instrumentos privilegiados de legitimación y consolidación hegemónica, contradictoriamente permeadas por conquistas de las clases trabajadoras (Montaño, 2002).

Dado lo anterior se afirma que las políticas sociales surgen de una postura funcionalista como medida correctora o de ajuste social a fin de superar la inseguridad. Esta situación generó la demanda de personal con cierto nivel técnico para administrar las políticas sociales, dando lugar a la aparición de la profesión de trabajo social. Cabe aclarar que la institucionalización del quehacer del trabajo social es la explicación aún aparente del nacimiento de la profesión. En

última instancia, ella surge para coadyuvar a la reproducción del sistema capitalista y en el marco de la creciente división del trabajo. Las funciones del trabajo social, según el interés del capital, serían intentar la integración de las clases subordinadas al sistema capitalista y superar los desajustes parciales del sistema económico y social (Fernández y Rozas, 1988). El trabajo social surge en esta coyuntura como una profesión cuya función social remite a la ejecución de las políticas sociales; su campo privilegiado de ocupación es el Estado y su base de actuación la conforman las políticas sociales. En las políticas sociales recae, pues, la base de sustentación funcional y laboral del servicio social, un profesional que surge dentro de un proyecto político hegemónico, en el marco de la lucha de las clases sociales desarrollados en el contexto del capitalismo monopolista clásico, cuyo medio funcional de empleo se halla en la órbita del Estado, este último contratándolo para desarrollar la función de participar en la implementación de las políticas sociales (Montaño, 2002).

Analizando su desarrollo histórico, observamos cómo han respondido a los modelos económicos implementados en los países en América Latina. Autores como Colin Lewis (2003), Ernesto Cohen y Rolando Franco (2005) y José Javier De la Rosa Rodríguez (2009) describen tres momentos trascendentales en su transitar. El primero se da en el marco de la construcción del Estado y la pasividad del gobierno en el mayor periodo de crecimiento basado en las exportaciones que abarca de 1870 a 1930, sus funciones se reducían a la seguridad externa, el mantenimiento del orden interior y la preocupación por asegurar las condiciones para el cumplimiento de los contratos. En este marco surgen políticas privadas impulsadas por los interesados organizados en cooperativas que se conocieron como mutualismo, orientadas principalmente a la protección de la salud.

La segunda fase va de los años treinta a setentas del siglo XX; comprende el modelo de bienestar. El Estado asume el papel de interventor, planificador y empresario para contribuir al financiamiento del modelo de desarrollo hacia adentro, cuyo motor era el mercado interno. Ernesto Cohen y Rolando Franco (2005) señalan que en este periodo se viven dos momentos «uno fácil y uno difícil». En la «etapa fácil o estado protector» la política social percibió la

protección del trabajador asalariado, respondió a las presiones derivadas de la creciente organización sindical que fue facilitada por la concentración obrera y la importancia de la creciente industria. Define sus relaciones desde una perspectiva de contención de los movimientos sociales en desarrollo; la política social aparece como un elemento fundamental a la hora de contener las demandas del proletariado que comienza a ubicarse territorialmente en las periferias de las grandes urbes y a plantear necesidades, cuya cobertura apela a la noción de justicia social y al amparo de legislaciones internacionales a exigir implementación de respuestas estatales. En esta etapa, las políticas sociales tienen un enfoque orientado a las clases sociales a tono con su filiación marxista.

De la Rosa Rodríguez (2009) resume la etapa difícil como una fase donde el Estado es económico y socialmente activo. Es la etapa del Estado de Bienestar. Las políticas sociales son implementadas con modelo de sustitución de importaciones, hay ineficiencia de mecanismos estatales en la redistribución de recursos, presencia de gobiernos centrales, canalización de recursos hacia población que no la requería y relación pasiva y clientelar de la población beneficiaria de los programas sociales. Se muestra cómo al final de este periodo la aplicación de la política social responde a favor de los destinatarios, sin que implique un compromiso activo con los benefactores. El tercer momento es el de ajuste estructural donde por recomendación de organismos internacionales se cambia el enfoque de las políticas sociales. Comprende el Estado subsidiario donde se da la asignación de recursos en el marco de la política social, está determinada por la disminución del gasto fiscal por medio de la privatización de los servicios sociales de los estratos medios altos y de una focalización de los escasos recursos en la población más pobre la que debe esforzarse por hacer un aporte en la satisfacción de sus necesidades, es decir, el financiamiento es la mayor parte de las veces compartido, asignándole al sector privado el rol de proveedor de bienes y servicios transables en el mercado, lo que se traduce en un subsidio a la demanda, distribución de servicios sociales, una descentralización política y administrativa, la participación ciudadana y aprovechamiento del capital social.

En este periodo se empieza a considerar a los beneficiarios como piezas clave para el éxito de los programas sociales y a utilizar conceptos que analizan cómo desde la comunidad pueden existir canales de comunicación para que los recursos lleguen a la población que

realmente lo necesita, por lo que se reclama el enfoque de focalización. Se visualiza cambiar los criterios de sentido de la política social para que respondan a modelos de gestión más horizontales «políticas de nueva generación». Las políticas sociales no sólo han sido caracterizadas por el modelo económico, sino también desde otras orientaciones. Autores como Richard Titmuss (1969), desde la fuerza reguladora de las instituciones públicas; José Félix Gutiérrez del Olmo (1993), a partir de los objetivos que persiguen; Gosta Esping-Andersen (2000), desde la gestión de los riesgos sociales, y Manuel Herrera y Pablo Castón (2003), con base en el tipo de programas que desarrolla. Tal como lo muestra la siguiente tabla, donde se rescatan los elementos más esenciales de sus planteamientos.

**Cuadro 1. Clasificación de la política social**

<b>Autor</b>	<b>Se clasificación según</b>	<b>Clasificación</b>
Titmuss (1969)	Fuerza reguladora de las instituciones	-Residual. El Estado solo interviene cuando la familia y el mercado son insuficientes -Laboral. Las instituciones de bienestar como auxiliares de la economía sosteniendo que las necesidades sociales se satisfacen sobre la base del mérito, los resultados alcanzados en el puesto de trabajo y la productividad -Distributivo. Bienestar social como una parte integrada de la sociedad que proporciona beneficios generales fuera del mercado, basándose en el principio de la necesidad
Gutiérrez del Olmo (1993)	Objetivos	-Asistencia social. Intervenciones caritativas, altruista y de beneficencia -Control social. Regular las relaciones sociales y las condiciones de la población social para asegurar el orden, la paz y la integración -Realización de los derechos sociales de ciudadanía. Política integral de los derechos humanos. Atendiendo a la alimentación, salud educación, vivienda, trabajo y seguridad social
Esping-Andersen (2000)	Gestión de los riesgos sociales (Fuentes: estado de bienestar, familia y mercado).	Liberal. Minimizar el estado, individualizar los riesgos y fomentar soluciones de mercado Conservador. Mezcla de segmentación de estatus y familiarísimo, las necesidades se satisfacen a través del mérito. (respuesta al fallo de la familia)

		Socialdemócrata. Cobertura universal de riesgo y niveles de subsidio generoso. Mismos derechos mismos subsidios
Herrera y Castón (2003)	Programas que desarrolla	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Condicionales. Tiene un centro-vértice que con posterioridad se trasmite a las comunidades locales</li> <li>-Evolutivas. No se dan definiciones preelaboradas, flexibles, circulares y autoorganizadas</li> <li>-Relacionales. Consenso intersubjetivo, colaborador y combinatorio entre diversos actores y sectores</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, 2015.

Es posible observar en el cuadro 1, que tanto Titmuss y Esping-Andersen hacen su clasificación desde las instituciones familia y mercado, así como sus tipos de políticas están fuertemente relacionadas hacia políticas residuales donde el estado interviene para reducir riesgos sociales, otras basadas en el mérito y otras más democráticas que tiene que ver con distribución universal. A diferencia de éstas, Olmos enfatiza más en el objetivo de las políticas sociales en favorecer cuestiones asistenciales, control social para mantener el orden social y desde la visión de los derechos humanos. Sin embargo, el autor no retoma la importancia de los actores sociales; son más verticalizadas, están pensadas desde el proveedor sin tomar en cuenta elementos culturales e individuales; se invisibiliza la voz de los destinatarios a diferencia de Herrera y Castón (2003), quienes proponen políticas relacionales.

## **2.2. Racionalidad instrumental, poder y conflicto: la superación de las contradicciones en la construcción un modelo comunicacional de política social**

La política pública tradicionalmente ha basado su eficiencia en la racionalidad instrumental mediante el análisis costo-beneficio donde lo que prevalece es la efectividad de los procesos privilegiando la técnica. Desde esta mirada, Weber (1944) la caracteriza como una racionalidad científica e instrumental que justifica la relación medios/fines. Esta relación tiene que ver directamente con la acción tecnológica, que se realiza de forma más eficaz, pues se logra el mejor resultado en menos tiempo con menos costo. En suma, es la acción que se considera más racional.

En este sentido, Horkheimer y Adorno (1969) caracterizan los componentes de la racionalidad instrumental al señalar que la objetivación de la naturaleza se desenmascara como encarnación de la razón instrumental que se revela en la correspondencia con una voluntad de poder tal que se convierte en mito y renuncia a su fuerza crítica. Y así el poder erigido en razón retorna al mito que la modernidad creía haber superado: la razón se reduce a entendimiento; la racionalidad, a racionalidad instrumental. Entonces, lo que importa es la operatividad y el procedimiento eficaz que en su dominio transforman al pensamiento casi en una pura duplicación de la realidad, en repetición nominalista del mundo. Y cuando lo que domina es lo estrictamente instrumental, el pensamiento pierde lo que tiene de propio y lo único que hace es repetir, duplicar la realidad.

De lo anterior se desprende el predominio de la racionalidad instrumental, la cual privilegia el avance científico y técnico de la sociedad, se preocupa de los problemas derivados del desarrollo técnico y económico (de la eficiencia y la productividad), dejando de lado lo concerniente a los hombres, a pesar del convencimiento de que a partir del conocimiento y la razón sería posible la liberación humana, convirtiéndose la racionalidad medio-fin en instrumento de dominación y poder. (Gutiérrez, 2011). Asimismo, desde este enfoque no se aceptan los conflictos porque son sinónimo de falta de planificación, como sucede en el campo de la política pública.

En el campo de la racionalidad tecnocrática, la visión que se tiene del conflicto en relación con este binomio es claramente jerarquizadora y dependiente. El conflicto se produce en la práctica por una mala planeación o por una falta de previsión de la política pública. La práctica siempre se considera en dependencia de la teoría; de ahí que, desde esta perspectiva, los mayores esfuerzos que deben realizar los gestores se centran en la planificación y el control para conseguir la mayor eficacia. El conflicto, por tanto, siempre será un problema teórico en el que habrá que tomar las medidas correctoras para resolver «la disfunción» que los prácticos deberán ejecutar (Jares, 1997).

La política pública retoma estos principios de la racionalidad instrumental o estratégica en los procesos de implementación logrando políticas de poder vertical y deshumanizadas, pues retoma a los sujetos receptores de la política como entes pasivos, no como agentes de

transformación. Por resultado se encuentran políticas que no corresponden al contexto donde están siendo implementadas y a la entrega de satisfactores pragmáticos. Las relaciones entre los actores de la política se vuelven precarias y se presentan contradicciones discursivas sobre los procesos de actuación, sobre todo cuando los receptores no se ven beneficiados sustancialmente por la política. Por tanto, se ven procesos de actuación vertical donde se reproducen prácticas hegemónicas de control y dominio social, donde todo está supeditado a la cúspide, que es el centro de la toma de decisiones.

El análisis de la política pública debe contemplar estos debates sobre todo en los procesos de implementación, que ha sido un aspecto delegado a la racionalidad instrumental donde los elementos técnicos son los más importantes. Por ello, las reflexiones de la política no deben reducirse sólo al momento decisorio del diseño, formulación y planificación dirigido desde el Estado; más allá de esto se encuentra la concreción e implementación de la decisión. Esta etapa adquiere relevancia no sólo porque facilita la evaluación de resultados reales, sino porque en el fondo posibilita develar dimensiones de las complejas interrelaciones entre Estado y sociedad. Toda política que se va a implementar se basa en alguna teoría de causa-efecto en la concepción de lo que se espera solucionar, de modo que la implementación es la hipótesis causal que constituye la política (Brites, 2010).

La implementación es el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado. Es el llamado eslabón perdido. Es un momento, un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes, actores y factores que pueden apoyar, alterar, obstruir el cumplimiento de los objetivos originales (Revuelta, 2007). La implementación es para Bardach (1977) “el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa que se encuentran en manos de diferentes partes que son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control” (p. 37). Para Van Meter y Van Horn (1975), los elementos indispensables en tomar en cuenta en los procesos de implementación son las normas de las políticas, los recursos, comunicaciones, características de las agencias responsables de la implementación, condiciones

políticas, condiciones económicas y sociales y las actitudes de los encargados de la implementación.

Tradicionalmente, los enfoques de implementación de la política social han girado en torno a dos modelos: el de arriba hacia abajo (*top down*) y el de abajo hacia arriba (*bottom-up*), retomados en el discurso del aparato gubernamental para dirigir sus acciones. El modelo de arriba hacia abajo, denominado también sistema racional, concibe la implementación como un proceso de interacción entre las metas y las acciones emprendidas para alcanzarlas. En esencia, se trata de una habilidad para forjar eslabones en una cadena causal y así poner las políticas públicas en práctica. Asimismo, se afirma que la implementación perderá efectividad en la medida en que los eslabones que unen a las diversas agencias implicadas de las políticas públicas formen un déficit de implementación. Las metas deben ser claras, los recursos deben estar disponibles, la secuencia de órdenes debe ser capaz de ensamblar y controlar los recursos y el sistema ser capaz de comunicar efectivamente y controlar a los individuos y las organizaciones que participan en el desempeño de las tareas (Parsons, 2007).

Este modelo considera que sólo la política es elaborada e implementada exclusivamente desde el Estado por directivos y funcionarios de las administraciones e instituciones públicas, siendo ellos los actores clave. Aquí la población objeto son simples receptores de los programas en la medida en que el sector gubernamental tiene la palabra final de las decisiones. Este modelo es poco permeable en la incorporación de otros actores sociales y sobre todo es rígido en cuanto a participación (Brites, 2010). Debido al planteamiento final sobre la poca flexibilidad del modelo de arriba hacia abajo para incorporar otros actores sociales, surge otro modelo que invierte los eslabones en el desarrollo de la política pública. El modelo de abajo hacia arriba, o *bottom-up*, favorece la participación de las bases en el proceso de implementación, implica la formulación de una política pública donde las bases participen en el proceso de ponerla en práctica.

De los principales exponentes de este modelo se encuentra Michael Lipski (1971), quien criticando fuertemente el modelo de arriba hacia abajo por que no toma en cuenta el papel de otros actores y niveles en el proceso de implementación. Considera que es importante analizar la

relación entre los diseñadores de las políticas, los responsables de su implementación y los resultados. Contempla que los procesos implican la negociación y la construcción de consensos que a su vez implica dos contextos o entornos: las aptitudes gerenciales y la cultura de las organizaciones. Lo importante para este modelo es identificar la red de actores involucrados en la redistribución de bienes y servicios en una o varias áreas, conociendo simultáneamente sus objetivos, estrategias o servicios, actividades y contactos. Este modelo focaliza la atención en conocer cómo los actores involucrados en la intervención interpretan los objetivos de las políticas, su percepción y definición de la acción en función de su posición y los marcos de legitimidad (Brites, 2010).

Se enfatiza bastante desde este enfoque el hecho de que los implementadores con trato directo con el público aplican las políticas con discrecionalidad y que estos profesionales desempeñan un papel clave al asegurar la eficiencia de determinada política: los docentes, los médicos, los responsables de la planificación, los ingenieros y los trabajadores sociales (Aguilar, 1993). Estos dos modelos son los que han emergido para la implementación, uno desde una estructura burocrática y otro donde se potencializa la opinión de los operadores de la política social. Sin embargo, es importante destacar que son posturas opuestas, pero ambas concentran el poder predominantemente desde una trinchera. La idea es generar modelos donde todas las estructuras participen comunicativa y dialógicamente, ponderando la relación sociedad civil y Estado, ya que delegar decisiones sobre el desarrollo de las políticas sociales en técnicos y expertos por ser los depositarios del conocimiento científico conlleva a la jerarquización de los saberes de la sociedad (Gutiérrez, 2011).

Esta consideración tiene impacto en la sociedad porque omite las relaciones entre actores involucrados en la intervención en lo social, especialmente la de los ciudadanos, y como consecuencia de lo anterior se convierten en receptores pasivos u objeto de las políticas sociales; en todo caso, de las decisiones de los expertos, eliminando que a partir de la racionalidad comunicativa se logren acuerdos discursivos que tienen como base la intersubjetividad de los hablantes, lo que presupone una comunidad de diálogo en la que los participantes generen consensos normativos, consensos basados en la razón discursiva, en la argumentación sobre los

problemas sociales y las alternativas de solución a nivel general sobre el modelo de sociedad que los hombres aspiran a construir (Habermas, 1973).

Basado en lo anterior, son necesarias visiones más integrativas que analizan la implementación como una fase evolutiva e interactiva donde se involucra a distintos actores. Estos modelos son llamados enfoques transaccionales. Esta visión analiza que la implementación es siempre un proceso de negociación y redefiniciones en la que se ajustan las necesidades y expectativas de la población y las intenciones de los poderes gubernamentales encargados de las políticas, en una secuencia de arriba abajo y de abajo arriba estableciendo sinergias que corrigen las políticas. Los diferentes actores, ya sean implementadores y receptores, interactúan generando efectos correctivos en los programas propuestos (Brites, 2010).

Desde Arellano (1996), los nuevos modelos de política social deben superar el discurso hegemónico de la racionalidad instrumental, ya que éste no puede explicar los intrincados procesos sociales. Estas reelaboraciones precisan construirse sobre una(s) racionalidad(es) que también reconozca(n) la subjetividad: posmoderna, pragmática, transversal, transpositiva, comunicativa y contextual. Desde esta perspectiva crítica, los modelos de política pública presentan contradicciones, refiriéndose al concepto de contradicción a la superposición contrapuesta y conflictiva de las políticas en un contexto espacio temporal específico. Los conflictos generados en los procesos de implementación deben verse como algo natural, inherente a todo tipo de organizaciones y a la vida misma; además, se configura como un elemento necesario para el cambio social. El conflicto puede enfocarse básicamente como una de las fuerzas motivadoras de nuestra existencia, como una causa, un concomitante y una consecuencia del cambio, como un elemento tan necesario para la vida social como el aire para la vida humana (Galtung, 1981:11). El conflicto estudiado por Karl Marx era producido por la lucha entre las clases sociales, debido a la desigualdad en los medios de producción. Los conflictos generados entre las clases generan la revolución y un nuevo orden social. Por consiguiente, el conflicto se considera como un instrumento esencial para la transformación de las estructuras y posibilita el consenso entre diversos grupos o colectividades para alcanzar un nuevo modelo de integración social.

Precisamente es necesario lograr consensos a partir de los conflictos generados en la política alimentaria por los actores sociales que pueden obstruir el logro de los objetivos. En este sentido, se opta por analizar la política alimentaria desde la teoría crítica y la propuesta de acción comunicativa de Jürgen Habermas (1987), quien la conceptualiza como aquella donde los actores buscan entenderse sobre una situación para coordinar de común acuerdo sus planes de acción. La postura crítica del modelo pragmático de este autor busca una conciliación entre posición que legitima la decisión tomada a partir de la razón científica y la posición que se justifica a partir de criterios y valores políticos irracionales. Habermas señala que es posible la reconciliación por medio de la organización del diálogo interpartes y con la introducción de un tercer actor clave para la democracia que es el público. Esta visión permite, mediante la acción comunicativa, establecer relaciones horizontales entre los actores sociales participantes y ponderar al beneficiario en la toma de decisiones, así como en todo el proceso de las políticas sociales, permitiendo llegar a consensos mediante el diálogo.

Es precisamente en la comunicación donde los actores negocian la definición de la situación susceptible de consenso, a través del medio lingüístico, de manera que este último se convierta en un mecanismo catalizador de coordinación de la acción. Esto se realizará mediante el entendimiento, el principal objetivo de la acción comunicativa para fijar posiciones, alcanzar consenso y establecer la posibilidad de concretar acciones colectivas. Habermas (2002) señala que el entendimiento es un proceso donde los sujetos actúan comunicativamente utilizando el lenguaje y se sirven de interpretaciones transmitidas culturalmente aludiendo al mundo objetivo y social que cada uno comparte desde su subjetividad. La acción comunicativa es para el lenguaje un medio de entendimiento, donde los hablantes y oyentes negocian la definición de la situación bajo una tridimensional ubicación por una parte de un hablante, como un contenido proposicional, una relación interpersonal y una expresión intencional.

La acción comunicativa orientada en el entendimiento busca fundamentalmente que los actores relativicen sus posiciones interpretativas del mundo, los cuales únicamente pueden ser comunicados y reconocidos con base en sus pretensiones de validez. Es bajo esta condición que el entendimiento puede funcionar como organismo coordinador de la acción, es decir, en cuanto a reconocimiento intersubjetivo de pretensiones de validez para la aceptación de ofertas

comunicativas. La acción comunicativa no se agota en el entendimiento, sino que sus efectos serán condicionantes de los procesos de encadenamiento de acciones, esto es, de la producción de la misma sociedad. En ese sentido, González (2008) señala que este entendimiento debe ser no coaccionado y debe orientarse desde una perspectiva normativa que permita llegar a un acuerdo válido reuniendo todas las formas diferentes de argumentación. Desde estos parámetros, las acciones sociales sólo podrán ser consideradas comunicativas si se dirigen a la comprensión y el entendimiento, y estratégica si son para competir y lograr ganar una discusión. Cuando la acción estratégica es abierta, expone sus intereses y objetivos; de otra parte, si es encubierta inconscientemente, lleva a la distorsión de la comunicación, y si es encubierta consciente, se orienta a la manipulación.

La teoría de Habermas (1987), basada en la acción comunicativa y su racionalidad sirve como marco de referencia para explicar su teoría de la sociedad, la cual funciona como pauta para explicar los marcos operativos de la política alimentaria. Desde este referente teórico, el diálogo mediante el lenguaje significa el medio para dar voz a los sectores desfavorecidos de la política social, significa romper con la colonización del mundo de la vida donde los grupos de poder han impuesto las reglas de la sociedad. Desde este ángulo, significa analizar las distintas contradicciones de la política alimentaria para llegar a acuerdos a través del consenso. Desde estas contradicciones, los modelos de implementación, según los planteamientos de la teoría crítica, están basados en una racionalidad instrumental en la que el principio de la razón se percibe no tanto por la conquista de la libertad, sino por el dominio de fuerzas que gobiernan la economía y la burocracia. En estos referentes se privilegian la técnica y los procesos, dejando de lado el impacto humano de las acciones que ejercen. Asimismo, en estos planteamientos positivistas hay una separación del objeto y del sujeto del conocimiento.

Desde este sentido, los sujetos sociales de la política social son vistos como entes receptores, no como sujetos de cambio social, por lo que su voz se invisibiliza en el proceso. Habermas critica fuertemente estos principios de la racionalidad instrumental positivista, quien absolutiza el conocimiento es una parcela de la realidad (mundo objetivo) negando con ello el estatus teórico de otros tipos de conocimiento (no objetivante), se refieren al mundo social y al mundo subjetivo. Trayendo a Habermas en el análisis de la política, podemos destacar la

importancia de la recuperación de lo humano, de lo social en los procesos implementación. Por ello, Habermas presupone un contexto social de acción comunicativa cuyo medio es el lenguaje y mediante el cual se desarrolla la intercomunicación, la interacción, la intersubjetividad lingüística mediada. El intercambio entre sujetos se realiza por medio de la comprensión de sentido, que posibilita el consenso entre actores sociales. El consenso mediado por un sentido queda sedimentado en el campo normativo que en todo momento nos llega como tradición o como gramática del lenguaje inusual.

### **2.3. La política alimentaria y seguridad alimentaria: hegemonía e hibridaciones culturales en la alimentación**

De acuerdo con el Instituto Nacional de Salud Pública, se entiende por políticas de alimentación y nutrición aquellas que tienen como principal objetivo garantizar que la población pueda tener acceso a alimentos que le permitan satisfacer sus necesidades y cumplir con los requerimientos nutritivos para una vida saludable (INSP, 2007). El objetivo central de las políticas alimentarias en su devenir histórico ha sido desarrollar estilos de vida saludables y se refieren a las directrices y programas relacionados con la disponibilidad, el acceso, la distribución y la utilización de los alimentos. Se puede precisar, en resumen, que son el conjunto de medidas y programas desarrollado por los Estados con la finalidad de garantizar el derecho a la alimentación a través de la suficiencia, accesibilidad física y económica y calidad de los alimentos que permita prevenir y controlar los estados de malnutrición por déficit y por exceso, garantizando el buen estado de salud a individuos y grupos poblacionales, con énfasis en los más vulnerables y atendiendo a todos los niveles de la sociedad (Díaz y Candela, 2014).

Como se observa en la definición, el Estado debe garantizar el derecho a la alimentación mediante el establecimiento de políticas alimentarias, las cuales tienen como finalidad que las personas se encuentren en una situación de seguridad alimentaria. Analizando las concepciones sobre seguridad alimentaria, Mundo, Shamah y Rivera (2013), señalan que ésta se presenta cuando las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades y sus preferencias, a fin de llevar una vida activa y sana. Por el contrario, un acceso nulo o incierto a los alimentos se ha definido como

inseguridad alimentaria. La seguridad alimentaria ha sido uno de los enfoques utilizados para analizar los procesos de alimentación (producción, disponibilidad, consumo, distribución, calidad, inocuidad) en relación con la acción gubernamental, enfoque que ha transitado conceptualmente desde la disponibilidad de alimentos, la capacidad de acceso de las personas y las familias a una canasta básica de alimentación, hasta la consideración de aspectos subjetivos del consumo. Sin embargo, como señalan Ortiz, Vázquez y Montes (2005), este término no ha sido siempre el utilizado en la política alimentaria; se ha utilizado la autosuficiencia alimentaria, el abasto alimentario y actualmente se habla del concepto de soberanía alimentaria.

La seguridad alimentaria surge como concepto a mediados de la década de los setenta a raíz de la crisis alimentaria mundial, derivada de la alza de los precios internacionales. En este tiempo, la preocupación se enfocaba a las fluctuaciones de la disponibilidad de alimentos a escala de país y región y las recomendaciones de políticas se centraban en la producción y almacenamiento de alimentos, así como en apoyo de la balanza de pagos para que los países pudieran enfrentarse a la escasez temporal de alimentos. Sin embargo, la preocupación evolucionó con rapidez, ya que países con suficientes alimentos podían tener grandes segmentos de la población con consumo debajo de lo adecuado o incluso poblaciones con hambre, así, suficientes alimentos no se traducían necesariamente en niveles adecuados de consumo de alimentos en el ámbito del hogar y del individuo. Para ello, la seguridad alimentaria progresó para destacar el acceso de los alimentos más que la disponibilidad de ellos (CONEVAL, 2010).

De los primeros en revelar el enfoque de acceso alimentario, se encuentra Amartya Sen (1981), quien analiza que la cuestión de las hambrunas no sólo depende de la disponibilidad de alimentos, sino también en las formas como se accede al alimento. Desde su teoría, las titularidades son las capacidades que una familia tiene para acceder al alimento, por cauces legales, produciéndolo, comprándolo o percibiéndolo como donación del Estado o la comunidad. En este mismo sentido, Sen comprobó en diversos estudios de caso que la hambruna con frecuencia no se debe a una falta de suministros. Su causa es una pérdida repentina de titularidades de las familias pobres, hasta un punto inferior al necesario para satisfacer sus necesidades nutricionales. Es decir, la hambruna sería una convulsión temporal del sistema

económico. Por consiguiente, la respuesta política contra ella habría de basarse en intervenciones de lucha contra la pobreza.

Se observa en esta concepción el abordaje del problema alimentario a la luz de las desigualdades sociales generadas por las economías de mercado y se considera la pobreza no sólo como la consecuencia de la concentración del ingreso, sino también relacionada con la falta de libertades y capacidades para acceder a mejores condiciones de vida; es uno de los factores de mayor incidencia en la inseguridad alimentaria. En este enfoque se recuperan aspectos importantes del sujeto como su capacidad adquisitiva, su libertad de elección y el acceso físico; sin embargo, no incluye el acceso cultural, ni los modos de consumo, de acuerdo con las preferencias culturales y a procesos de internalización alimentaria.

Posteriormente, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en 1996 convoca la *Cumbre Mundial de Alimentación* en Roma donde articula todos los debates políticos y teóricos que ha presentado el concepto de seguridad alimentaria, y la define en una situación donde 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 (Yaschine, Ochoa y Hernández, 2014). Se empieza a visualizar la seguridad alimentaria como un derecho de las personas de tener acceso a alimentos sanos y nutritivos.

La definición contempla cuatro dimensiones principales de la seguridad alimentaria:

-La disponibilidad física de los alimentos: la seguridad alimentaria aborda la parte correspondiente a la «oferta» en el tema de seguridad alimentaria y es función del nivel de producción de alimentos, los niveles de las existencias y el comercio neto.

-El acceso económico y físico a los alimentos: una oferta adecuada de alimentos a escala nacional o internacional en sí no garantiza la seguridad alimentaria a nivel de los hogares. La preocupación acerca de una insuficiencia en el acceso a los alimentos ha conducido al diseño de políticas con mayor enfoque en materia de ingresos y gastos para alcanzar los objetivos de seguridad alimentaria.

-La utilización de los alimentos: la utilización normalmente se entiende como la forma en que el cuerpo aprovecha los diversos nutrientes presentes en los alimentos. Ingerir energía y nutrientes suficientes es el resultado de buenas prácticas de salud y alimentación, la correcta preparación de los alimentos, la diversidad de la dieta y la buena distribución de los alimentos en los hogares. Si combinamos esos factores con el buen uso biológico de los alimentos consumidos, obtendremos la condición nutricional de los individuos.

-La estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores (incluso en el caso de que su ingesta de alimentos sea adecuada en la actualidad), se considera que no gozan de completa seguridad alimentaria si no tienen asegurado el debido acceso a los alimentos de manera periódica, porque la falta de tal acceso representa un riesgo para la condición nutricional. Las condiciones climáticas adversas (la sequía, las inundaciones), la inestabilidad política (el descontento social), o los factores económicos (el desempleo, los aumentos de los precios de los alimentos) pueden incidir en la condición de seguridad alimentaria de las personas.

Se observa en las dimensiones de la seguridad alimentaria de la FAO que no contempla las determinantes socioculturales en la alimentación, así como las cuestiones subjetivas del consumo. Dicho enfoque es para evaluar la seguridad alimentaria desde la estructura, desde lo nacional, pero no abarca el contexto de la seguridad alimentaria en las familias, en el espacio de significaciones sociales. Cabe señalar que dichas dimensiones son las que se consideran para medir la efectividad de las políticas alimentarias; en la medida en que se cumplan dichas dimensiones, se mide el impacto, por lo que no es de extrañarse por qué las políticas alimentarias no contienen elementos de los espacios donde recaen sus acciones. Posteriormente, la inseguridad alimentaria, según Salcedo (2005), se centró en analizar la inocuidad de los alimentos, en la calidad de la alimentación. Mientras los países desarrollados incorporan la preocupación por las características sanitarias de los alimentos y el consumo, los países subdesarrollados mantienen la preocupación por el acceso.

La seguridad/inseguridad de tener alimentos o de que nuestra salud no corra riesgos en el consumo, crea un contexto social en el cual operan la demanda de información, la previsión y el resguardo. La información se transforma en un recurso preciado, y los medios de comunicación

cumplen en este contexto un rol fundamental, construyen imágenes y las reproducen, actuando de modo protagónico en la construcción de la realidad alimentaria (Carrasco, 2004). Asimismo, desde este panorama se reflejan elementos de una hegemonía cultural, explicada por Gramsci al analizar el Estado y su poder cultural. Desde este aspecto, Gramsci (1977) denomina hegemonía cultural, es decir, la capacidad que tiene el Estado para dirigir culturalmente a la sociedad. En el caso del cambio de la realidad alimentaria, la cultura de masas ha sido una fuente importante para adoptar nuevos patrones de consumo repercutiendo en la cotidianidad de las personas. Se ha consolidado una amalgama entre el Estado y el mercado para generar procesos de internacionalización, la cual ha llevado a incorporar bienes materiales y simbólicos de otros espacios que influyen en las prácticas de consumo.

Se han adoptado patrones de consumo de alimentos que no forman parte de nuestras raíces culturales para integrarlos a nuestra dieta. Desde esta connotación se observa en las cuestiones culturales alimentarias su fuerte relación con prácticas hegemónicas. Desde este sentido, se hace presente la expresión de Giménez (2005), al señalar que la cultura es un proceso de continua producción, actualización y transformación de los modelos simbólicos a través de la práctica individual y colectiva en contextos históricamente específicos y socialmente estructurados. La cultura entendida como la dimensión simbólica, no es solamente un significado producido para ser descifrado como un texto, sino también un instrumento de intervención sobre el mundo y un dispositivo de poder. Desde esta dimensión, las prácticas alimentarias desde la postura del autor están permeadas por rasgos culturales que se concentran en torno a nudos institucionales poderosos como el Estado, la Iglesia, las corporaciones y los *mass media*, que son actores culturales dedicados a administrar y organizar sentidos. Desde este abordaje emana analizar estos cambios desde el concepto de hibridación alimentaria que permitirá comprender el contexto actual en que viven los actores sociales.

La realidad alimentaria se puede definir desde la postura de «Hibridación Alimentaria», la cual es un panorama de fusión y apropiación de bienes materiales y simbólicos de consumo. Toda vez que las prácticas de alimentación expresan y configuran nuevas formas de

ordenamiento social, que inciden en los comportamientos e interacciones de los sujetos, en el ámbito individual, familiar, grupal y social.

En *Culturas híbridas estrategias para entrar y salir de la modernidad* (1989), Néstor García Canclini explica el consumo a través de las hibridaciones culturales. Se entiende por hibridación cultural los modos en que determinadas formas se van separando de prácticas existentes para recombinarse en nuevas formas y nuevas prácticas. Como una condición de lo popular, vinculando lo popular o folklórico con lo masivo. El híbrido no es nunca algo indeterminado porque hay diferentes formas históricas del híbrido. Para García Canclini, hibridación es principalmente una condición de lo popular, que implica fundamentalmente un proceso de resimbolización, de rituales y del capital cultural heredado y acumulado por la memoria histórica que frente a nuevas condiciones materiales de existencia se transforma proponiendo nuevas combinatorias simbólicas como formas de resolver conflictos de orden social, económico y cultural en general. El híbrido cultural es el resultado del conflicto entre fuerzas sociales mediatizadas a través de un proceso de resimbolización (p. 207).

En las condiciones de globalización actuales, el empleo del concepto de hibridación parece más dúctil para nombrar esas mezclas en las que no sólo se combinan elementos étnicos o religiosos, sino que se intersectan con productos de las tecnologías avanzadas y procesos sociales modernos o posmodernos, como sucede con el proceso de industrialización alimentaria. García Canclini (1989) critica la visión conductista del consumo donde sólo se analiza la relación entre necesidades y los bienes creados para satisfacerla. Considera que la concepción naturalista de las necesidades implica reconocer que éstas son construidas socialmente y que incluso las necesidades biológicas más elementales se satisfacen de manera diferente en las diversas culturas y en distintos momentos históricos. Se puede observar cómo el abordaje de las prácticas relativas a la seguridad alimentaria da cuenta de cómo la atención hacia la alimentación ha ido trascendiendo desde la preocupación inicial por las fuentes de los alimentos, hasta la inquietud actual por las características de los mismos y las condiciones del consumo.

## **2.4. Las dimensiones socioculturales de la alimentación como determinantes sociales de salud en la política alimentaria**

El modelo crítico desde las determinantes sociales de la salud representa una vía alternativa para analizar la política alimentaria, ya que la situación de inseguridad alimentaria se ha convertido en un problema de salud pública. Esto significa que las dimensiones sociales de la alimentación forman parte de las determinantes sociales de salud. El paradigma crítico en salud tiene sus antecedentes históricos desde finales del siglo XVIII principios del siglo XIX en Europa. Autores como Johann Peter Frank en Austria y Rudolf Virchow llamaban la atención sobre las condiciones sociales de salud de la población como generadoras de la enfermedad y muerte. Desde los años setenta del siglo XX, las corrientes críticas del pensamiento en salud, como la medicina social, salud colectiva, epidemiología crítica y epidemiología social, han reivindicado el quehacer científico con la transformación de las condiciones de vida y salud de las poblaciones. Todas estas modalidades han inspirado formas más humanas y comprometidas de ver la alimentación y la nutrición (Rivera, 2009). El paradigma crítico de la salud surge en Latinoamérica a principios de los años setenta del siglo XX bajo la influencia del paradigma marxista, la revolución cubana, las luchas antiimperialistas y la búsqueda de un desarrollo propio garante de la soberanía de los pueblos.

Para Morales, Borde, Eslava y Concha (2013), la idea central que orienta el accionar de dicho movimiento es que la salud/enfermedad debe entenderse como un proceso dialéctico y las especificidades sanitarias individuales y grupales deben analizarse en el contexto social que las determina. En la región cabe resaltar el papel de Juan Cesar García, María Isabel Rodríguez y Miguel Márquez en la consolidación del movimiento de la medicina social, así como los trabajos de Sergio Arouca, Jaime Breilh, Asa Cristina Laurell, Edmundo Granda, Saúl Franco y Mario Testa, entre otros. Este enfoque cuestiona el núcleo del positivismo en salud, el causalismo y la teoría del riesgo. Sus fundamentos se anclan en el materialismo histórico, las teorías del conflicto y las teorías críticas en ciencias sociales. Estos referentes señalan cómo el surgimiento de la epidemiología crítica busca la interdependencia entre sociedad y naturaleza desde una visión dialéctica multidimensional de procesos macro y microestructurales, como un movimiento

histórico de elementos concatenados, permitiendo tener conocimiento de la diversidad y de la unidad desde una mirada intercultural e interdisciplinaria.

Su nacimiento busca hacer visible esas cuestiones que la epidemiológica clásica deja de lado en su discurso; por ejemplo, la determinación generada por el sistema económico de acumulación de capital, las relaciones de inequidad que lo reproducen y la destrucción de la naturaleza. Busca trabajar las relaciones entre la determinación por procesos macro y micro sociales, sin absolutizar la determinación de la totalidad estructural, ni tampoco sobrevalorar el peso del microcosmos individual y cotidiano. Incorpora la diversidad, pero sin perder de vista las formas de conexión, sobre todo ligadas a la estructura de propiedad y poder de nuestras sociedades. Trata de romper el rígido marco de las certezas y simplificaciones neopositivistas, pero sin perder de vista los momentos de regularidad y la operación de leyes, las que no se reducen a expresar conjunciones constantes, como lo hace la teoría del riesgo y rompe los moldes de una construcción eurocéntrica o unicultural (Breilh, 2002).

El paradigma crítico de salud implica analizar las determinaciones sociales que están alrededor de la salud, pero desde una mirada diferente a la visión occidental desarrollada por la Comisión de los Determinantes Sociales de la Salud de la Organización Mundial de la Salud. El enfoque de los determinantes de la salud occidental sostiene una perspectiva funcionalista de la sociedad, que privilegia la idea de que cualquier alteración en la salud es considerada como una desviación; ve al sujeto separado de los objetos y de lo social. Para Morales, Borde, Eslava y Concha (2013), esta perspectiva define la estratificación social con base en los contextos sociales, los cuales determinan la salud por las diferencias en educación, ubicación laboral, ingresos y cohesión social de los individuos y los determinantes intermedios se concretan en las condiciones de vida de la gente por medio de la exposición y vulnerabilidad diferenciales de los individuos. Busca evidenciar las causas de las enfermedades como resultado de la exposición a factores de riesgo, sujetas a la vulnerabilidad diferencial del individuo y al tiempo de exposición a nivel de lo empíricamente observable. Ambas propiedades individuales son asignadas al sujeto, aunque se señalen factores estructurales que funcionan como determinantes de dicha exposición.

Desde esta mirada se retoman sólo los aspectos negativos de la salud y se analiza solamente el plano individual, se continúa reduciendo la salud solamente en aquellos factores medibles y cuantificables. A su vez, seguir considerando los factores de riesgo sigue visualizando como elementos ajenos al contexto social en el que está inserto el individuo y deja de lado su sentido colectivo y se considera imposible entrar a la realidad para transformarla; por el contrario, constituye una herramienta de meditación y hegemonía. Asimismo, un elemento importante es que el análisis deja de lado las determinantes que se dan en el seno de las significaciones sociales y que tiene que ver con las tradiciones y costumbres de la salud, consideradas como sagradas en los espacios comunitarios, y que hacen referencia a cuestiones culturales.

La epidemiología crítica latinoamericana, por otra parte, señala que es importante que el enfoque de las determinantes sociales analice la forma en que lo biológico queda subsumido en lo social, mediante procesos de producción y reproducción social. La postura no privilegia al sujeto ni a la sociedad; recoge en la categoría de modos de vida tanto procesos de producción, como de reproducción, deterioro y desgaste, y niveles del proceso salud enfermedad en lo singular, particular y general. Es por esto que los sujetos no están expuestos a un medio ambiente externo a ellos ni reciben el efecto de factores de riesgo contenido en este ambiente; los sujetos están subsumidos en los modos y condiciones de vida impuestas por un todo social.

Desde esta mirada, las determinantes estructurales permiten conocer las relaciones de poder y las dinámicas en la acumulación del capital y la influencia que tienen sobre el proceso de salud y enfermedad que conlleva a patrones de trabajo y de consumo, formas de cultura que conducen a prácticas malsanas de vivir y llevan a los individuos a padecer la enfermedad de manera diferencial, según clase social, género o etnia. Conociendo todas estas aristas, la investigación y la acción tendrán como objetivo principal la transformación social. Analizar el paradigma crítico en las políticas de inseguridad alimentaria implica reconocer toda la gama de elementos que están alrededor de la alimentación. Desde esta visión, el abordaje de la alimentación de esta investigación es desde un paradigma multidimensional; analizando su carácter social, cultural, económico y política, siendo vista desde un enfoque de derechos humanos que recupere las expresiones culturales de los pueblos respecto a sus formas de alimentarse. Dicha recuperación cultural implica aceptar la diversidad y reconocer el papel del

ciudadano en el proceso de toma de decisiones como sujeto y no objeto; identificar las interrelaciones entre los sujetos involucrados, así como la subjetividad, el conocimiento de las expectativas, intereses y motivaciones de los usuarios, entre otras.

Retomando el enfoque crítico, la seguridad alimentaria se aborda desde su determinación histórica y social, lo que implicaría vislumbrar el largo desarrollo de las sociedades humanas, el acceso a los alimentos, el tipo de dieta y los efectos de ambos en el estado de salud, el cual no ha sido el mismo, sino que han cambiado constantemente. En el pasado, la satisfacción de las condiciones colectivas de alimentación y nutrición dependía de formas de organización de las sociedades más equitativas que las actuales, los alimentos se producían y se distribuían colectivamente. En la actualidad, el acceso a los alimentos está regulado principalmente por la capacidad de pago de los individuos. Los alimentos han dejado de ser bienes comunes para convertirse en mercancías; por tanto, la posibilidad de satisfacer el hambre es muy desigual. Para sectores minoritarios de la sociedad, comer y elegir lo que se come no representa problema alguno. Para las mayorías, el acceso a los alimentos es incierto o limitado y en algunos casos puede llegar a ser nulo (Rivera, 2009).

En sociedades de mercado, caracterizadas por ser profundamente heterogéneas y cada vez más generadoras de inequidad, la alimentación y la nutrición dependen del lugar que los grupos sociales ocupan en la producción, lo que a vez determina cómo participan en el consumo. Dado que no todos los grupos sociales se insertan a los procesos productivos con las mismas oportunidades, ni de la misma manera, las capacidades de consumo difieren de un grupo y otro. Esto explica que el acceso a los alimentos sea tan desigual, lo que a su vez permite entender las amplias gamas de expresiones biológicas del estado nutricional entre individuos. Es necesario visualizar si los actuales procesos alimentarios obedecen también a la capacidad de compra en un mercado donde el alimento es una mercancía más y esto, por tanto, tiene impacto en la salud. El negocio de la comida es altamente rentable, hay un control minoritario de este sector y se manipula desde un poder ejercido por la industria alimentaria, en particular de bebidas, y la mercadotecnia alrededor de este poder (Rivera, 2009).

Para Belalcázar y Tobar (2013), existe la necesidad de conocer y comprender las características de las determinantes sociales que influyen en la selección, consumo e inocuidad de los alimentos. Los factores que determinan la alimentación influyen directamente en los componentes del sistema alimentario nutricional dividido en: (1) determinantes biológicos, como el hambre, el apetito y el gusto, trascendentales para la elección de los alimentos; (2) económicos, como el costo y los ingresos que pueden afectar el acceso y consumo; (3) determinantes de la disponibilidad, como el acceso y la educación, y (4) determinantes sociales, como la cultura, familia, amigos, patrones de alimentación, actitudes, creencias y conocimientos que coadyuvan en la adquisición de conductas familiares o personales sobre la alimentación y la nutrición.

Entre los factores culturales cabe destacar la manera en que las diversas etnias preparan los alimentos según las regiones de procedencia y ello tiene que ver con el tipo de alimento, la forma en que se consume y sus procedencias culturales. En este mismo orden se pueden abordar costumbres religiosas vinculadas con la alimentación, mitos o imaginarios de naturaleza simbólica relacionadas con sus nutrientes. Asimismo, otros elementos importantes que han modificado las prácticas alimentarias son la incorporación de la mujer al mercado laboral, lo que ha repercutido en la transformación de la figura materna en la línea de no ser la que cambia la materia en el alimento y la coloca en la mesa del hogar, si no que se encuentra expuesta a recurrir a otras formas de crear y recrear la alimentación. La gran distancia entre los hogares y los centros de trabajo es también un factor que introduce cambios socioculturales, debido a que se desestructura la dieta familiar al modificarse los sitios, horarios de consumo y el número de integrantes que pueden comer juntos (Verdugo, 2012).

Es importante que las intervenciones alimentarias retomen las dimensiones socioculturales en la alimentación para tener impacto en la salud de la población. Sus actuaciones deben ir acompañadas de investigaciones respecto a las prácticas alimentarias locales para evitar desconocer las características nutricionales del sistema alimentario de la población beneficiada. En este sentido los programas alimentarios formalizados en los ámbitos de salud y educación se asientan en la ignorancia técnica respecto a los estilos de alimentación previo a la intervención, asumiendo como justificantes de su acción criterios dictaminados únicamente por la fusión nutrición-salud y las condiciones socioeconómicas de la población (Carrasco, 2004). Al respecto,

para Díaz y Candela (2014) la efectividad de las políticas alimentarias está determinada por las características sociales, políticas, culturales y económicas del contexto en que se formulan y no sólo por su fundamentación científica. La consecuencia fundamental de esta premisa es que no puede ser científico un enfoque que sólo privilegie los temas técnicos porque ellos –por muy coherentes que sean– sucumbirían ante la dinámica sociopolítica del entorno. En la política alimentaria, investigaciones bajo una perspectiva crítica coadyuvarían a cumplir cabalmente al mantenimiento de la salud buscando mejoras en las formas de alimentarse basadas en la educación.

## **2.5. Desarrollo histórico de la política alimentaria en México**

Los problemas de nutrición en México han sido retomados por el gobierno federal, lo cual ha llevado a implementar mecanismos de intervención para mejorar el acceso a los alimentos básicos; por ende, la nutrición de los grupos de población más vulnerables y aquellas que habitan en zona de difícil acceso. Autores e instituciones importantes que analizan el desarrollo o evolución de las políticas alimentarias en México son Simón Barqueira, Juan Rivera Dommarco (2001), Esther Cazanueva (2001), el Instituto Nacional de Salud Pública (2007) y José Alberto Rivera Márquez (2009). Al incorporar las ideas centrales de los trabajos presentados, se hace un recuento histórico sobre los cambios que ha tenido la política alimentaria y los programas de nutrición en México.

Barquera y Rivera Dommarco (2001), señalan que los programas y políticas alimentarias guardan una estrecha relación con la estabilidad nacional a partir de la Revolución Mexicana en 1910 motivada en parte por una fuerte demanda de repartición de tierras, que se tradujo en la adopción de una política agraria que atendió en cierta medida dicho problema; se generaron mecanismos distributivos para mejorar el bienestar social, contener la demanda por aumentos al salario mínimo, mantener su legitimidad y al mismo tiempo, evitar confrontaciones con grupos de poder (Barquera, 2001:466). Se puede vislumbrar en la mayor parte de los trabajos de los autores mencionados que las primeras acciones en política alimentaria fueron de carácter caritativo y asistencial: «se impulsaba como un apoyo al consumo de la población más desprotegida, a través de desayunos escolares y apoyos a consumidores en zonas urbanas. Poco

después, hacia 1925 se establecieron subsidios a la producción agropecuaria con el fin de aumentar la producción de alimentos» (INSP; 2007:72).

La política alimentaria fue concebida como parte de la política social en la época del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), junto con las diferentes acciones en materia de reforma agraria, educación, salud, y al igual que los problemas que pretendía atender la política social, se pensaba que con el desarrollo económico, llegarían las soluciones a los problemas alimentarios y nutricionales. En 1938, el gobierno intentó fijar precios rurales oficiales (maíz, frijol, arroz) como condiciones para regular el mercado y evitar la especulación de precios con estos productos, ya que la práctica del acaparamiento y la especulación eran generalizadas a causa de las complicaciones para hacer llegar los productos a los mercados y en muchos casos por insuficiencia productiva.

En los años cuarenta, el quehacer gubernamental en el terreno de la alimentación del conjunto de los mexicanos cristalizó en la idea de canalizar también de manera directa un paquete de alimentos a ciertos sectores de la población, con el fin de elevar sus condiciones de vida en las necesidades más urgentes: el programa *Desayunos Escolares* se llevó a cabo fundamentalmente en esa idea de servicio, dada la enorme pobreza de la población, pero con la perspectiva de que el desarrollo económico comienza por apoyar a los más rezagados. Responder a las necesidades con base en elementos generales de planificación, estructuración y funcionamiento de tales apoyos, fue el aspecto esencial de esta época, sin cambios trascendentales para los próximos años.

En 1942 se introdujo el programa de yodación de la sal, cuyo fin fue disminuir el bocio endémico, para 1946 se impulsó el *Abasto Popular*, a través de la importación de productos y el control de precios, con el fin de abaratar el costo de los alimentos. En la década de los cincuenta se fundaron áreas dedicadas a la atención de la desnutrición en los hospitales generales. Fue en 1957, con el Instituto Nacional de Nutrición y el Centro de Estudios Rurales de Zacatepec del Hospital Infantil de México, cuando la desnutrición empezó a comprenderse como un problema de salud pública. En 1958 destacó la encuesta nutricional llevada a cabo por el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán.

En los años cincuenta se subsidió la tortilla para el consumo en la Ciudad de México, el cual se extendió a todo el país en 1972. Junto con la idea de focalizar la atención a las necesidades, el papel de las instituciones, sus funciones y el establecimiento de programas con estos fines, fueron encaminados en 1962 por el Instituto Nacional de Nutrición, que llevó a cabo el primer estudio sobre patrones alimentarios de la población mexicana, donde se pudo apreciar el «predominio del maíz como base de la alimentación popular en el medio rural, y del maíz conjuntamente con el trigo en el medio urbano, así como el escaso consumo de productos de origen animal en el primero; el consumo de frijol fue bastante similar en los tres estratos». El 73% de la energía del patrón alimentario observado en el medio rural a expensas de carbohidratos principalmente del maíz, 17% la aportaba las grasas y menos del 10% provenía de proteínas, mayoritariamente de origen vegetal (17%).

Asimismo, en los años sesenta se crea oficialmente la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), que se encargó hasta fechas recientes de regular las compras de los agricultores a precios de garantías oficiales; también constituyó un objetivo importante realizar las importaciones necesarias para regular la oferta a precios accesibles (subsidiados) de ciertos bienes agropecuarios (maíz, trigo, frijol, arroz y sorgo). Con el fin de mantener un equilibrio entre la oferta y la demanda, subsidiando el consumo urbano, principalmente en la Ciudad de México, con productos como masa, tortillas, pan blanco y leche, a los que se sumaría después arroz, frijol, azúcar y aceite, entre otros.

Como se aprecia, las principales estrategias en política alimentaria fueron los subsidios a la producción de alimentos, el control de sus precios en la canasta alimentaria y precios de garantía a la producción, almacenaje y distribución de productos agrícolas. En esta época, México era autosuficiente en materia de alimentos, se concebía que la mortalidad infantil fuera producto de la falta de higiene y de atención médica, más que de carencia de alimentos. Con las primeras encuestas en desnutrición se supo que, al año, cien mil niños morían a causa de este mal. De ahí que se planteara el *Primer Programa Nacional de Alimentación*, presidido por el Dr. Salvador Zubirán, director del Instituto Nacional de Nutrición.

Posteriormente, se analizaron las encuestas alimentarias para conocer la situación nutricional del pueblo mexicano; sin embargo, se empezó a indagar sobre los hábitos alimentarios y es precisamente la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) la que analizó la *Encuesta de Ingreso y Gastos familiares* de 1975. Sus resultados indican que «en el medio rural los cereales aportaban el 66% de la energía alimentaria total y sumados a las leguminosas representan el 75.5%; en el medio urbano, estos dos grupos aportaron el 52.3% de la energía alimentaria. En el medio rural los productos de origen animal representaron el 8% del consumo de energía y aportaron el 21% de las proteínas totales consumidas, en tanto que este grupo aportó el 22% de la energía y el 46% de las proteínas en el medio urbano ».

A diferencia de lo que se creía (que la falta de higiene y de atención médica eran las causantes de la mortalidad infantil), se plantea cambiar de estrategia y es precisamente en el sexenio de José López Portillo (1976-1982) cuando el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) se propuso educar en hábitos de alimentación y nutrición a través de los desayunos escolares, las cocinas populares, la distribución de semillas y el impulso de las hortalizas. Es decir, se comienza a pensar que es importante fomentar y desarrollar conductas saludables en los individuos. Continuando con el recorrido histórico en programas alimentarios así como las estrategias implementadas, un año clave es el de 1978, ya que es en esta época cuando se instala el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), único programa alimentario que enfatizó en la necesidad de ser autosuficientes en la producción agropecuaria y pesquera. Su objetivo consistía en estimular la producción de alimentos básicos; pretendía reorientar el desarrollo agrícola para alcanzar la autosuficiencia alimentaria, por lo menos en granos básicos y reducir la dependencia alimentaria.

Es precisamente la creación del SAM como una estrategia por el Estado para desarrollar actividades que permitieran recuperar la autosuficiencia alimentaria de la que gozaba nuestro país unas décadas atrás, así como atenuar el problema de desnutrición que se presentaba en esa época. Sin embargo, pese a los esfuerzos emprendidos por dicho programa, en 1982 fue cancelado sin haber logrado abatir la desnutrición en el medio rural. Debido a ello, se formó la Comisión Nacional de Alimentación (CONAL) que integró el *Programa Nacional de*

*Alimentación* (PNA). Ambos dejaron atrás el planteamiento de la autosuficiencia alimentaria y procuraron la soberanía alimentaria, así como alcanzar condiciones de alimentación y nutrición que permitieran el pleno desarrollo de las capacidades y potenciales de cada mexicano.

Con esta nueva concepción de soberanía alimentaria se empieza a trabajar con grupos marginados. Por ello, en 1982 la política social en alimentación y nutrición se concentró en el reparto de alimentos a población con bajos recursos y al subsidio generalizado a los precios de productos básicos de consumo popular. Esta misma perspectiva de tener como área de atención a los grupos más desfavorecidos es lo que lleva a crear 1983 el *Programa Nacional de Alimentación* (PRONAL) como una de las medidas de ajuste estructural para disminuir el gasto público reduciendo significativamente los subsidios relacionados con el consumo y producción de alimentos. Dicho Programa identifica entre sus objetivos aumentar el consumo de alimentos en zonas vulnerables, eliminando la necesidad de tener una agencia coordinadora.

Posteriormente en el sexenio 1988-1994, continuaron la CONAL y el PNA, aunque el eje de la política social fue el *Programa Nacional de Solidaridad* (PRONASOL); a través de él se realizaron las acciones en materia de producción, abasto y atención a la desnutrición. Continuó el retiro de los subsidios al consumo y la liberación de precios de alimentos, con excepción de la tortilla y parcialmente de la leche. Al finalizar esa administración, las dependencias del gobierno federal, operaban en el país 16 programas de asistencia alimentaria. Cabe mencionar que es en ese sexenio cuando inician en el país las políticas neoliberales, dejando atrás el Estado benefactor, hecho que tiene gran impacto en las políticas sociales al cambiar radicalmente tanto objetivos como estrategias en todo el quehacer social del Estado.

Precisamente en esta época, más concretamente a principios de los noventa, es cuando inicia el programa integral de *SOLIDARIDAD*, que atendía a la población rural marginada;

(...) su central interés era contribuir a elevar el nivel de salud de la población objetivo mediante el cuidado y la atención integral a la salud individual y colectiva. Se promovió la participación organizada de la comunidad, a través de tecnologías apropiadas a las características del medio rural y a precio razonable (Casanueva, 2001, p.34).

Es aquí cuando se cambia de estrategia política alimentaria y empieza a concebirse que la pobreza tiene sus repercusiones más fuertes en el campo y se toma dicha zona como prioritaria, por lo cual comienzan a surgir diversas acciones. Es el caso del *Programa de Abasto Social de Leche* (PASL) en 1994, con el que se busca contribuir a mejorar los niveles de nutrición para desarrollar capacidades, otorgando un beneficio al ingreso de los hogares.

En esa misma época, México sufre una devaluación, resultado de una balanza de pagos negativa, un control inadecuado del tipo de cambio, un sistema bancario débil y el retiro masivo de capital extranjero, entre las razones más importantes. Para ello, el gobierno diseñó un programa social integral denominado *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (PROGRESA), al mismo tiempo que dio fin a la existencia de la CONASUPO, organismo paraestatal que operaba gran parte de los subsidios generalizados en el país desde hacía casi 41 años. Con la creación del PROGRESA se generaliza la idea de una política integral que busque satisfacer las necesidades básicas de los individuos para desarrollar sus capacidades y potencialidades. Este Programa tiene como objetivo clave abatir la pobreza extrema. PROGRESA se planteó ampliar las oportunidades y complementar el ingreso de millones de familias mexicanas que vivían en condiciones de pobreza extrema.

Posteriormente, se siguen implementando programas y en 1999 surge el *Programa de Abasto Rural* (PAR), a cargo de DICONSA, que al igual que el *Programa Oportunidades* busca contribuir a la superación de la pobreza alimentaria; sin embargo, este lo hace mediante el abasto de productos básicos y complementarios a localidades rurales de alta y muy alta marginación con base en la organización y a la participación comunitaria. Asimismo, ese año se lleva a cabo el *Acuerdo Nacional para el Enriquecimiento de Harinas*, el cual busca mejorar el estado nutricional de la población y disminuir la prevalencia de deficiencia de micronutrientes, particularmente hierro, zinc, ácido fólico y otras vitaminas del complejo B. En el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), el programa PROGRESA operó con el nombre de Programa de Desarrollo Humano (OPORTUNIDADES), que plantea apoyar a las familias en condiciones de pobreza extrema, con el fin de incrementar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar sus niveles de bienestar, con el mejoramiento de opciones de educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y

programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y de calidad de vida.

En el año 2003 surge el *Programa de Albergues Escolares Indígenas* (PAEI), con el objetivo de contribuir para que los niños indígenas que habitan en localidades que no cuentan con los servicios de educación ingresen y concluyan su educación básica y media superior, con apoyo de albergues escolares y comunitarios. Su población objetivo son niños y adolescentes de 4 a 18 años. A su vez, en este mismo año y hasta la fecha se pone en marcha la *Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria* (EIASA), que busca contribuir a mejorar las condiciones nutricias de los sujetos de asistencia social, brindando apoyos alimentarios y elementos formativos. Su población objetivo son niños preescolares y escolares con desnutrición o en situación de vulnerabilidad, familias en desamparo, discapacitados o madres en periodos de gestación o lactancia.

En el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), el gobierno federal presenta en 2008 el *Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria* (PAAZAP), destinado a mejorar la alimentación y nutrición de los hogares en las localidades más alejadas y de difícil acceso al país, que no estaban siendo atendidos por otros programas del gobierno federal. A la par que lograba fortalecer el capital social de estos hogares y acercarlos a los programas sociales y servicios públicos para hacerlos parte integral y activa del desarrollo de sus comunidades, municipios, de sus estados y el país. Asimismo, se continúa con estrategias similares en torno a la alimentación y se potencia el programa OPORTUNIDADES.

En el sexenio del gobierno de Enrique Peña Nieto (2013-2018) se engloba la seguridad alimentaria en el proyecto político *Cruzada Nacional Contra el Hambre*, el cual busca erradicar el hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y la 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 poscosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización y promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre

(*Cruzada Nacional Contra el Hambre* (2013)). Además, durante este sexenio el programa OPORTUNIDADES se sustituye por el programa *Prospera*.

Analizando este recorrido histórico, concordamos con la clasificación presentada por Juárez Bolaños (2008), quien divide en tres etapas el rumbo de la política de alimentación y nutrición del Estado Mexicano. La primera etapa inicia en 1982, donde domina la idea de que la política alimentaria debe restringirse al máximo para compensar el déficit fiscal. La segunda, se inicia en la década de los noventa bajo la conciencia de que la pobreza tiene sus manifestaciones más agudas en el campo, lo que lleva a establecer como prioridad la política social de asistencia al medio rural. Finalmente, en un tercer momento, que se ubica a finales de los años noventa, surgen programas locales o se dota de contenido a programas como el de desayunos escolares. Se observa también una incipiente importancia de estos programas para la construcción de la legitimidad política de los gobiernos estatales y municipales

## CAPÍTULO 3

### COMBINACIÓN METODOLÓGICA: HERMENÉUTICA CRÍTICA Y ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA

#### 3.1. La política alimentaria desde dimensiones fractales

El abordaje de la *Cruzada Nacional Contra el Hambre* como estrategia para abatir la inseguridad alimentaria lleva implícito un análisis de las contradicciones políticas, sociales y culturales de su implementación. Desde el ámbito político significa relacionar el contexto económico permeado por una sociedad capitalista y burocrática y su influencia en el desarrollo de ciertos modelos de políticas sociales. Este aspecto permite identificar los enfoques y rasgos de diseño de implementación de la política alimentaria. En el aspecto social conlleva a observar las interacciones entre los actores participantes y el entorno donde se ejerce la política. La parte cultural remite a la parte humana, al mundo de la vida de los beneficiarios donde se desarrollan las significaciones de la alimentación y las percepciones de seguridad alimentaria ante la política implementada.

Para visualizar todos estos aspectos y sus posibles articulaciones, se precisa un proceso metodológico que contemple esta multidimensionalidad de elementos políticos, sociales y culturales de la política alimentaria. Tradicionalmente, ha sido abordada desde métodos lineales que no han dado respuesta a la situación de inseguridad alimentaria. Se han retomado modelos homogéneos como los desarrollados por las ciencias naturales, para evaluar su impacto, que si bien han servido en ciertos dominios de la realidad, en el campo de la política han dejado vacíos y fracturas. Muestra de ello son los modelos verticales de política social, donde las fases siguen una lógica estructural y reflejan falta de sinergia entre ellas.

Al respecto, Ibáñez (1988) señala que la ciencia puede ser una serie de imágenes o modelos cada vez más realistas; los más simples son continuos y perfectamente homogéneos, como un hilo o cosmos de densidad uniforme, o un fluido de temperatura, densidad, presión y velocidad también uniformes. La física ha podido triunfar identificando numerosos dominios en los que tales imágenes son sumamente útiles, particularmente como bases a las que a

continuación se añaden términos correctivos. Pero en otros dominios la realidad se revela tan irregular que el modelo continuo y perfectamente homogéneo fracasa y no puede servir ni tan sólo como primera aproximación. Es por ello que la política alimentaria como acontecimiento social no puede analizarse desde el molde de las ciencias exactas, ya que en su proceso de implementación se entrecruzan actores que piensan, viven y sienten la política.

Precisamente en el campo de la política alimentaria, la realidad no se presenta como una línea recta, sino como un camino con asimetrías e irregularidades. Desde esta visión, la realidad social se aborda como un espacio fractal; esto quiere decir que está infinitamente fracturada y, por ende, tiene un número fraccionario de dimensiones. Al respecto, Miranda (2006) comenta que se está ante un espacio no estático, sometido a discontinuidades en sus variadas dimensiones, el cual experimenta equilibrios inestables, donde la naturaleza y dinámica dialéctica de las contradicciones de los procesos históricos-estructurales, a la que están vinculadas, se desestabilizan iniciando un nuevo proceso de cambio.

Al respecto, Pardo (2011) señala se está en presencia de una totalidad que contempla elementos cuantitativos y cualitativos:

Se requiere del reconocimiento que se está ante una realidad fáctica estructurada por hechos sociales externos cuyo tratamiento estadístico genera datos y por lo tanto se refiere a una realidad simbólica estructurada por significaciones y símbolos que formarían un campo de la discursividad y cuyo tratamiento es fundamentalmente comunicativo, lingüístico y semiológico. Esto nos remite a un proceso donde están presentes situaciones y sujetos que pueden cuantificarse y cualificarse (p. 903).

Desde esta visión, el campo de análisis de la política deber considerarse como un proceso no uniforme en cuanto a modelo y metodología. Debe apostarse por un carácter dinámico en el que se aplican procedimientos científicos. Esto incluiría una serie de estrategias de diseño, recogida y análisis de información para obtener una información válida y fiable que posibilite llegar a una toma de decisiones atendiendo a la contextualización y condiciones reales en que se aplica la política alimentaria, visto ese escenario como un espacio donde emerge un proyecto

político que se vincula con un sentido humano el alimentario, y donde se generan relaciones que permiten la construcción de un proceso de ciudadanía.

Seguir estos principios implica definir el camino que se recorrió para lograr los objetivos de esta ruta metodológica discontinua y asimétrica. Dicho camino en el área de las ciencias sociales se denomina metodología. Se trata de un camino planeado deliberadamente de sus principales etapas para llegar al objetivo de conocer un fenómeno en los aspectos que interesan (Dieterich 2000:19). El proceso metodológico se abordó desde un carácter descriptivo, interpretativo y explicativo desde un método mixto secuencial que retoma elementos de la hermenéutica crítica y la estadística descriptiva. Dicho diseño metodológico utilizó técnicas como la observación participante, la entrevista semiestructurada, la encuesta y grupos de discusión para posteriormente analizar los datos a través del análisis de discurso y de contenido del que emerge una propuesta de investigación para mejorar las intervenciones alimentarias.

### **3.2. La descripción, interpretación y la explicación en la política alimentaria**

Desde este posicionamiento, el carácter de la investigación es transaccional, donde para Cea de Ancona (1996) la recogida de información se dará en un único momento en el tiempo. Sin embargo, lo transaccional también enfatizará en la interacción de los actores sociales involucrados, que permita la obtención de un estudio descriptivo-interpretativo-explicativo que permitirá cumplir con los objetivos planteados en el inicio de la investigación. Esta vinculación entre interpretación y explicación pretende romper con el esquema tradicional que señala que solamente en el enfoque cualitativo se interpreta y en lo cuantitativo se explica. Este problema puede superarse si se muestra la relación dialéctica de ambos enfoques. Es posible vincular esos enlaces para el desarrollo de investigaciones que vean la realidad social como una totalidad integrada por elementos cuantitativos y cualitativos. En este caso, para llegar a un análisis de la política se requiere de un proceso que lleve implícito estas dos acciones.

Para llevar a cabo la interpretación es necesaria la utilización de la descripción; este elemento permitirá detallar el entorno político y cultural donde recae la política social. Esto significa que se busca ir más allá de la superficialidad y se realiza una interpretación como señala

Kornblit (2007), desentrañando las estructuras conceptuales complejas en las que basan las prácticas, las ideas y creencias de las personas en estudio, que configuran las significaciones habituales con las que transitan en sus vidas. Dicha descripción debe estar acompañada de una observación directa y sistemática de los comportamientos, como la propuesta por Lahire (2006), donde se deben explicar la forma en que se efectuaron esas observaciones, cómo se seleccionaron las escenas observadas, a partir de qué construcción del objeto y qué lugar ocupan las escenas en la necesaria dispersión-variación de la situación observada. Esta descripción buscó rescatar simultáneamente elementos cuantitativos y cualitativos.

La descripción posibilita la interpretación, la cual radica en la necesidad de comprender el sentido de la acción social en el mundo de la vida y desde la perspectiva de los participantes (Vasilachis, 2013). Este entendimiento analizó la realidad como una construcción a partir de prácticas discursivas que generan los sentidos colectivamente mediante el lenguaje y la interacción social (Kornblit, 2007). En el caso de la política alimentaria, se encuentra un discurso político y un discurso de los actores sociales que se dan en esos registros de las conversaciones, el cual es necesario comprender para interpretar. Hasta este momento, la comprensión e interpretación resulta imprescindible en esta tarea, pero se deben entrelazar al conocimiento tácito y experiencial para ser explícito, público y formalizado a fin de ser transmitido, por lo que la explicación es un elemento indispensable y posterior a la interpretación del acontecimiento. Se debe explicar el objetivo de las acciones de los actores; esto implica llegar a la esencia de sus motivaciones.

Lo anterior se centra, para Cea de Ancona (1996), en explicar por qué ocurre un fenómeno y las condiciones donde se da. Por ello se recurre a la explicación, la cual busca posibles acciones de los hechos, así como datos concretos sobre las contradicciones de la política alimentaria que se sitúan en los aspectos metodológicos de las evaluaciones. Dicha explicación no pretende ser causal en un sentido determinista que generaliza el conocimiento obtenido o en una relación de causa-efecto, sino más bien una explicación crítica. Si bien la explicación causal es válida para cierto tipo de investigación, en este caso se está ante un fenómeno complejo, multivariado y basado en cadenas no lineales. En este caso, sólo fragmentos simples pueden ser explicados estadísticamente con seguridad, y se suelen tratar sólo de las condiciones necesarias para que se

den dichos fenómenos, pero no del conjunto de condiciones que lo explican (Ballester, 2005). Se está ante una explicación crítica que se vincula con la comprensión/interpretación, introduciendo aspectos de la hermenéutica que mira a la política alimentaria como una organización social y humana donde se dan prácticas discursivas.

Desde esta dimensión explicativa se identificaron los aspectos intencionales de la actividad humana que da en el acontecimiento de la política alimentaria. Se trata de explicaciones que requieren información contextual (de qué sistema se trata) y de procesos deliberativos para establecer consensos que expliquen los fenómenos. Desde esta perspectiva, para King, Keohane y Verba (2002), se estaría logrando llegar a inferencias tanto descriptivas como explicativas, ya por una parte se tendrían observaciones de ese entorno social para revelar hechos que no se han demostrado, pero también una inferencia causal, donde se conocen efectos causales a partir de los datos observados. En las inferencias se utilizaron datos cuantitativos y cualitativos para conocer el mundo que lo ha producido. Dicha explicación contempló las dimensiones implicadas que posibilite la toma de decisiones, así como las motivaciones de los actores involucrados que justifica su acción ante la política. El discurso de los actores involucrados fue el que permitirá articular la dimensión dialéctica entre comprensión/interpretación y explicación.

### **3.3. El diseño de método mixto en la política alimentaria: superación de la dicotomía cuantitativa contra cualitativa**

La propuesta de una complementariedad metodológica significa para esta investigación establecer una relación dialógica entre la comprensión y la explicación del fenómeno de la política alimentaria. Esto es la inmersión de las especificidades y las posibles utilidades al generar trazos que fortalecen lo conceptual, generen descripciones y explicaciones que permiten plantear propuestas para detallar el problema y ofrecer alternativas. Este posicionamiento, desde Alvira (1983), implica romper con la falsa dicotomía entre los métodos cuantitativos y cualitativos, que los visualiza como contrapuestos, para apostar por un diseño que los aborde de manera integral y que permita tener procesos más formalizados.

Se está ante una contienda metodológica donde los defensores de la incompatibilidad absoluta (es decir, opositores de la complementariedad entre lo cuantitativo y cualitativo) pretenden reclamar el uso exclusivo a uno de ellos. Los partidarios del análisis cuantitativo afirman que el análisis cualitativo carece de mecanismos internos que garanticen el nivel mínimo de fiabilidad y validez. Los partidarios del análisis cualitativo, por su parte, señalan que la supuesta neutralidad y precisión de los datos cuantitativos no pasan de ser una mera afirmación ideológica, resaltando el valor explicativo de varianza aportado por los test estadísticos. Asimismo, se ridiculiza el abuso esotérico de fórmulas cada vez más cabalísticas para lograr unas definiciones de los fenómenos sociales progresivamente alejados de la realidad social (Ruiz, 2012). Se ha buscado intensamente mostrar las especificidades de cada enfoque sin mostrar las intersecciones de los dos para el estudio de una realidad que cada vez se vuelve más compleja y difícil de abordar desde una dimensión metodológica.

En esta lógica, Miranda (2006), comenta que esta falsa dicotomía ignora la ley dialéctica de la transformación recíproca entre cantidad y cualidad. Esta asunción metodológica (por tanto, epistemológica) separa dos objetos de una realidad unitaria, pues no logra establecer la interacción dialéctica entre lo cuantitativo y lo cualitativo como manifestaciones de un mismo proceso. Esta visión reduce y fragmenta la realidad al olvidar la riqueza de la complementariedad de ambos métodos. Es necesario volatilizar dicha dicotomía. Al respecto, Alvira (1983) afirma que es necesario precisar que no hay una conexión lógica necesaria entre datos cualitativos, conceptos sensibilizadores y generación de teorías. Asimismo, no hay una conexión lógica entre datos cuantitativos, conceptos operacionales y contrastación de teorías. También se da una relación empírico/histórica e imperfecta que puede ser modificada y lo está siendo cada vez más.

Este debate de la ciencia permanece en los enfoques de la política alimentaria, donde el campo evaluativo ha sido abordado metodológicamente desde lo cuantitativo. Se observa que las investigaciones han utilizado mayormente los métodos experimentales y existe acercamiento desde enfoques cualitativos que retoman una perspectiva etnográfica (Álvarez, Pérez, Goez, Rivera y Peña, 2014). Sin embargo, su complementariedad aún continúa siendo un área estudiada temerosamente. Por tanto, optar por este tipo de diseño implica analizar una situación concebida de manera restrictiva y por ello requiere reexaminarse.

Desde la mirada de Pardo (2011), la potencialidad de los métodos combinados reside en que confluyan para la validez de las conclusiones sea reforzada por algún tipo de sinergia entre ambas perspectivas. Desde esta visión, se lograría evaluar mejor la significatividad práctica de los hallazgos complementando la *versthen* cualitativa con las formas de significatividad proveniente de lo cuantitativo como lo estadístico. Al respecto, Pereira (2011), señala que los métodos mixtos permiten obtener una mejor evidencia y comprensión de los fenómenos, y por ello, facilitan el fortalecimiento de los conocimientos teóricos y prácticos. En el caso de la investigación, se presenta la utilización de un método mixto que permita crear la plataforma en un sentido empírico, sistemático y crítico del campo de la política alimentaria. Se busca recolectar y analizar tantos datos cuantitativos y cualitativos para llegar a inferencias en la discusión. Esto permitirá tener una fotografía más completa del proceso de diseño e implementación.

La significación de un método combinado significa integrar subsidiariamente un método, sea el cualitativo o el cuantitativo, en el otro método, con el objeto de fortalecer la validez de este último compensando sus debilidades mediante la incorporación de informaciones que proceden de la aplicación, a tenor de sus fortalezas metodológicas. Por tanto, en la estrategia de combinación, se busca no la convergencia de resultados, que finalmente procederá de un solo método, sino una adecuada combinación metodológica.

Se retoma el posicionamiento de Pereira (2011) en la utilización de un diseño de método mixto, en el cual los métodos cuantitativos se utilizan en una fase de investigación y los cualitativos en otra. Este enfoque será con igualdad en el estatus; ya ninguno de ellos se prioriza sobre el otro. En el caso de esta investigación, fue de orden secuencial, ya que había una fase cuantitativa y otra cualitativa.

En esta propuesta metodológica, la evaluación será vista como un modelo continuo, interactivo y sistemático, definida por André Noel (2006), como un proceso donde se recolecta, analiza e interpreta información relativa a la implementación e impacto de medidas que apuntan a la actuación sobre una situación social, así como en la preparación de medidas nuevas. Al respecto, Tejedor (2000) señala que independientemente del modelo a elegir, son cinco tareas

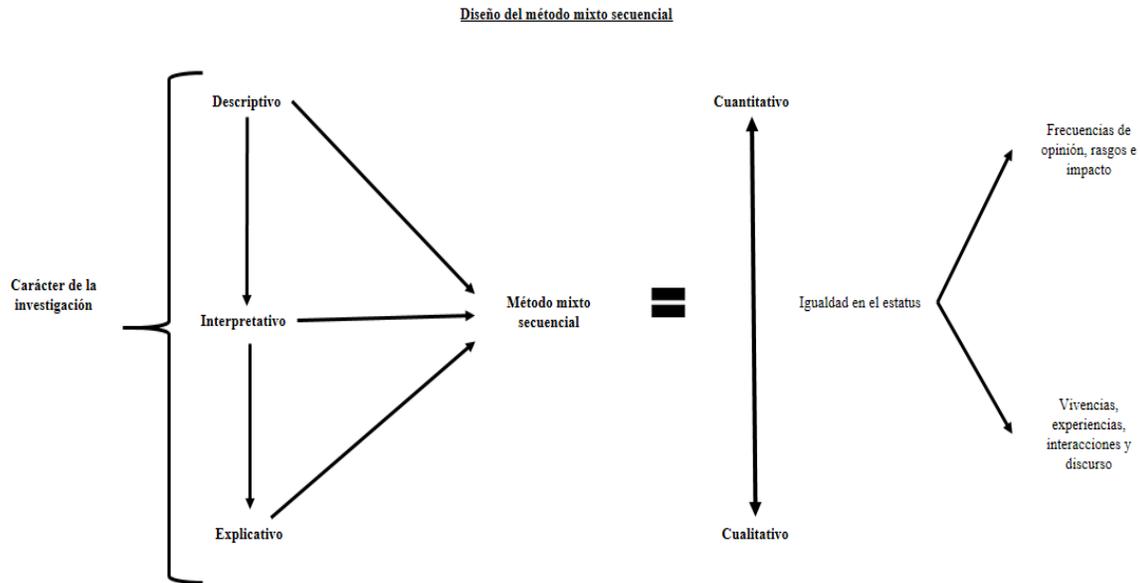
importantes para evaluar un programa social: establecer las actividades que se van a evaluar, fijar los criterios de evaluación, elegir las estrategias para la obtención de información, analizar la información y tomar decisiones a partir de la información analizada. Se tomaron en cuenta a todos los actores involucrados y cada momento metodológico estará permeado por una incorporación de elementos cuantitativos y cualitativos para describir, interpretar y explicar el proceso de evaluación.

El enfoque cuantitativo enfatiza en la medición objetiva (de los hechos sociales, opiniones, actitudes individuales) y la demostración de la causalidad. La recogida de información es estructurada y sistemática. El análisis estadístico permitió cuantificar la realidad social, las relaciones causales y su intensidad (Cea de Ancona, 1996). En el componente cuantitativo se encontraron frecuencias sobre la opinión, participación del programa, rasgos de implementación e impacto en la población beneficiaria.

El enfoque cualitativo, desde Alguacil (2011), se preocupa por los aspectos simbólicos y subjetivos que constituyen comportamientos sociales y que mueven a la sociedad desde el punto de vista de los significados que los sujetos y los grupos dan a su vida en sociedad. Este enfoque trabaja el lenguaje y, por tanto, los discursos que expresan las cualidades que los sujetos dan a los fenómenos a los fenómenos sociales que ellos mismos experimentan. Utiliza la conversación con la intención de profundizar en lo subyacente de los comportamientos sociales, ya que son los que construyen el mundo social.

En este sentido, Cea de Ancona (1996) señala que el enfoque cualitativo enfatiza en el actor individual, en la descripción y la comprensión interpretativa de la conducta humana, en el marco de referencia de individuos o el grupo social que actúa. La recogida de datos es flexible, un proceso interactivo marcado por el desarrollo de la investigación. Los alcances de resultados son con ideografía, que es la búsqueda cualitativa de significados de la acción humana. Este componente servirá para buscar la construcción social de significados, condiciones de la vida cotidiana, brindar una descripción detallada de la realidad, rescatar las experiencias y vivencias en el programa mediante los discursos de los actores participantes. Los elementos anteriores quedan esquematizados de la siguiente manera:

*Figura 1. Diseño del método mixto secuencial*



Fuente: Elaboración propia, a partir de Pereira, 2011.

### **3.4. La hermenéutica crítica del discurso y la estadística descriptiva para el análisis de la política alimentaria**

La combinación metodológica desde un método mixto secuencial significa para la investigación evaluativa la hibridación de dos métodos para el análisis de la política alimentaria. Esta complementariedad implica recurrir a indicadores cuantitativos y cualitativos para su evaluación en un sentido dinámico y participativo. Por lo anterior, se utiliza la hermenéutica crítica y la estadística descriptiva para ver todas dimensiones de la política alimentaria que permitan llegar a las contradicciones políticas, sociales y culturales a través de los discursos de los actores sociales. Desde este posicionamiento, el marco referencial para el análisis de la política alimentaria está

situado desde una perspectiva dialéctica-crítica, donde se concibe el campo de la política en una dimensión fenoménica que posee atributos inherentes cualitativos y cuantitativos. Este marco dialéctico significa que tanto los aspectos objetivos y subjetivos implícitos en el análisis de la política alimentaria no pueden estudiarse de manera aislada, sino como parte de una totalidad. Desde este panorama, Miranda (2006), afirma que

La dialéctica como instrumento de conocimiento crítico contribuye, por un lado, a encontrar la doble dimensión de los datos de la experiencia inmediata y su vinculación dialéctica concreta con su contexto global; y por otro lado, a poner de manifiesto su estructura con su esencia. Así la apariencia de lo fenoménico separado experimenta a través de la dialéctica crítica un salto cualitativo (transición de la cantidad a la cualidad) (p. 107).

Desde esta postura, se exige la comprensión histórica de la política alimentaria como un proceso que ha llevado a imponer prácticas hegemónicas en los diseños de implementación. Este panorama significa encontrar las relaciones de poder entre los actores involucrados y los discursos derivados en el ejercicio de la política. Se retoma la perspectiva de la teoría crítica para la búsqueda de alternativas, desde un enfoque que contemple la relación dialéctica entre analistas de política y actores. Desde este enfoque, Álvarez-Gayou (2003) señala que la teoría crítica no necesariamente consiste en buscar los errores, sino en el análisis de los significados, incluso de aquellos ocultos para el autor. Esto es una excelente herramienta que lleva a ver el mundo con otra visión, para que propicie la capacidad de ejercer un pensamiento lógico, creativo e introspectivo.

Desde ese posicionamiento se encuentra la hermenéutica crítica, la cual surge como réplica a los principios filosóficos de la hermenéutica clásica que considera que el lenguaje es sólo con fines de comprensión y comunicación, olvidando que también el dominio y poder son medios. En esta visión se encuentra Jürgen Habermas (1987), quien considera que para comprender totalmente el objeto de la interpretación o lograr una comunicación no distorsionada con otros, no sólo deben emplearse principios hermenéuticos; debe recurrirse, además, a la explicación de las limitantes reales que actúan sobre el intérprete. La hermenéutica crítica queda

representada a través de la acción comunicativa, la cual está centrada en la filosofía del lenguaje, el entendimiento subjetivo y el aspecto cognitivo instrumental. La acción comunicativa es donde las acciones de los sujetos implicados en ella se coordinan no mediante cálculos egocéntricos, sino para lograr la comprensión.

En la acción comunicativa los participantes no se orientan principalmente hacia su éxito; persiguen sus metas individuales con la condición que sean capaces de armonizar sus planes sobre la base de las definiciones comunes de las situaciones. En este sentido, Díaz (2007) señala que Habermas destaca la dimensión pragmática del lenguaje porque es a través de esta dimensión que se construye la relación comunicativa y dialógica en esta sociedad. Las representaciones y simbolizaciones contenidas en los códigos lingüísticos se exponen a un proceso fáctico de comprensión que se logra por medio de las palabras en los discursos que se generan en las relaciones, y es a través de esto que el lenguaje alcanza su sentido, es decir, la condición pragmática que lo orienta hacia un entendimiento que debe ser discutido, reflexionado y consensuado.

Desde la hermenéutica, la política alimentaria es vista como una acción del Estado de carácter sociopolítico y cultural, siendo un todo estructurado donde se encuentran con dimensiones teóricas e ideológicas y discursivas y a la vez estructurador porque poseen dimensión práctica, medios, acciones e instrumentos. Miranda (2006) precisa que tradicionalmente la política se ve como acción estatal que adopta la forma ideológica en concepciones como los funcionalistas, estructuralistas, empírico-analíticas, las sistémicas o las tecnocráticas. La política está representada con una lógica argumental cimentada en un rigor racional e instrumental. Su fondo oculto subyace en ciertos intereses de una voluntad legitimante que constituye la realidad sustancial. Este proceso incluye nociones básicas que se esconden en la compleja trama a un determinado sistema categorial y sus intenciones hegemónicas, políticas y culturales, en las relaciones sociales que abarca la sociedad global.

En esta mirada crítica de la política alimentaria nos permite verla desde un discurso político y las implicaciones que tiene en la vida de los beneficiarios. Desde el discurso de los actores sociales se pueden develar contradicciones políticas, sociales y culturales para el análisis

de la política alimentaria mediante un carácter descriptivo, interpretativo y explicativo. Sin embargo, desde este abordaje hermenéutico crítico de los discursos de los actores sociales es importante rescatar de esos textos escritos y hablados, indicadores que permitan sistematizar la información, pero no desde un aspecto lineal, sino desde un proceso interactivo. Por lo anterior, se recurre a un método estadístico para utilizar un modelo de cuantificación y cualificación de los discursos rescatando indicadores cuantitativos y cualitativos que posibilita un análisis integral de la política alimentaria.

La utilización de un método estadístico condujo al rescate de opiniones y frecuencias sobre los componentes de diseño e implementación de la política alimentaria. La estadística es definida por Hernández (2004) como la disciplina que se ocupa de desarrollar conceptos, técnicas y métodos para organizar la recolección eficiente de datos, resumir, representar y analizar los datos recolectados y generalizar las conclusiones más allá de los datos analizados. Se destaca a partir de esto que una de los principales objetivos de la estadística es la inferencia a partir de los datos, lo que posibilita la toma de decisiones.

En la estadística encontramos la rama descriptiva, la cual, para Verdoy, Beltrán y Peris (2015), se dedica a los métodos de recogida, descripción, visualización y suma de datos originados a partir de los fenómenos en estudio. Los datos pueden resumirse numérica o gráficamente. Las características que se pueden estudiar desde esta parte son distribuciones de frecuencia y medidas de tendencia central como la moda, la media y la mediana. La estadística descriptiva ha sido fuertemente utilizada para la toma de decisiones de la política alimentaria a través de indicadores para evaluar la eficacia de los programas sociales.

De lo anterior se precisa que la estadística descriptiva utiliza variables (indicadores sociales) que buscan medir el nivel de efectividad de los programas. Estos son parámetros estadísticos que facilitan estudiar cómo está la política y hacia dónde se dirige, respecto a determinados objetivos y metas así como evaluar programas específicos para determinar su impacto. Al respecto, Barreto (2012) afirma que desde hace tres décadas por lo menos, han avanzado simultáneamente las metodologías, los indicadores y, en general, la planeación y evaluación de políticas y programas de desarrollo social, en todos los casos apoyados en el

empleo de métodos estadísticos cada vez más complejos y sofisticados, pero más precisos y de mayor utilidad.

Hay diferentes tipos de indicadores, clasificados por Mejía (2003) como de estructura o internos, de resultados, de relación y de satisfacción de usuarios. Los ejemplifica de la siguiente manera: (a) los indicadores de estructura o internos podrían ser: estructura de medios o recursos, estructura de actividades o productos estructura de usuarios o beneficiarios; (b) los indicadores de relación medios/actividad podrían ser: capacidad, productividad, eficacia, eficiencia; (c) los indicadores de satisfacción de usuarios: calidad, cobertura o penetración, utilidad, y (d) los indicadores de resultados están dirigidos hacia contexto: utilidad, impacto, cambio estructural. Han sido los indicadores más utilizados para evaluar la política social, los cuales en su esencia han sido preponderantemente cuantitativos, que si bien son importantes también deja de lado otros indicadores como los cualitativos, que pudieran servir para evaluaciones integrales, por lo cual es importante utilizar ambos indicadores en las técnicas a implementar en la parte metodológica; precisamente la estadística descriptiva permite incorporar ambos indicadores.

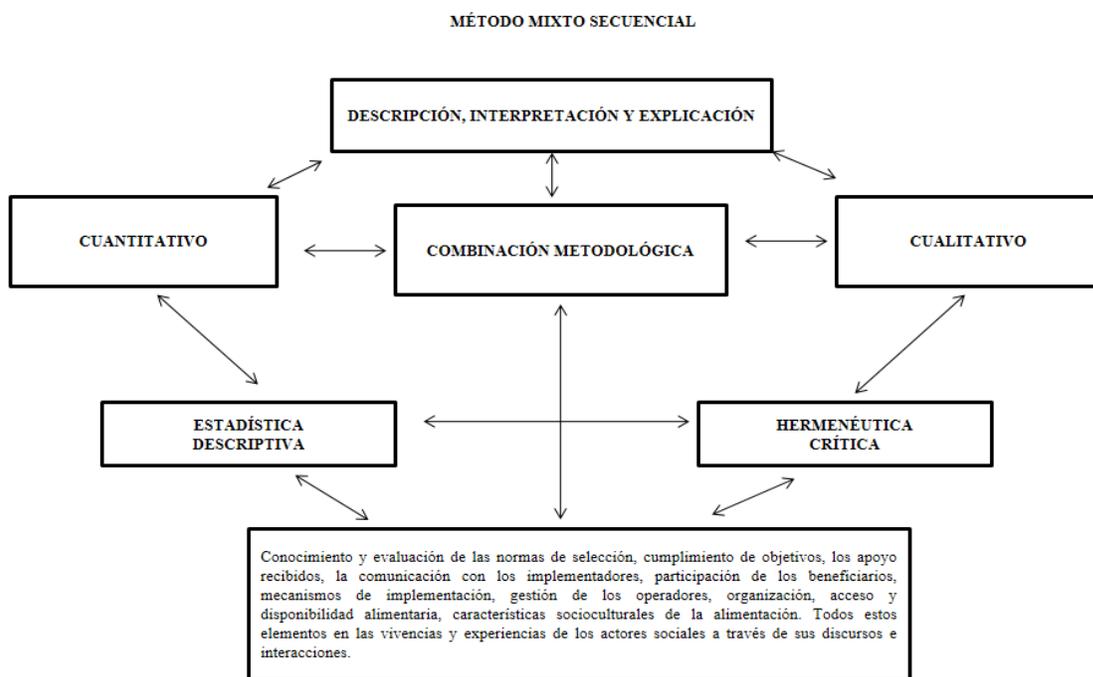
Desde la estadística descriptiva se logró cuantificar los discursos de los actores sociales a través de una serie de indicadores para llegar a la esencia de la política alimentaria. Se utilizaron variables que desencadenaron una serie de opiniones alrededor de los componentes de diseño e implementación para la reorientación de la política. Desde este posicionamiento de indicadores mixtos pueden comprender las opiniones de los actores sociales, pero también destacar las frecuencias; esto es un acontecimiento que ve la cantidad, pero también la cualidad de las expresiones. Los diálogos categorizados en los indicadores posibilitarán un análisis detallado de la política alimentaria.

Los indicadores sociales desde una combinación metodológica se abordan desde una fusión para entrar a las categorías de proceso de implementación de política pública en relación a la seguridad alimentaria para conocer y evaluar las normas de selección, cumplimiento de objetivos, los apoyos recibidos, la comunicación con los implementadores, participación de los beneficiarios, mecanismos de implementación, gestión de los operadores, organización, acceso y disponibilidad alimentaria, características socioculturales de la alimentación, todos estos

elementos en las vivencias y experiencias de los actores sociales a través de sus discursos e interacciones.

Con esta integración de indicadores cuantitativos y cualitativos se interpretó y explicó el fenómeno de la política alimentaria. Con estos elementos la combinación metodológica secuencial retomó la hermenéutica crítica para conocer los discursos y las subjetividades de los actores sociales sobre la comprensión del escenario y la percepción de la política alimentaria. Esto complementado con la estadística descriptiva estableció indicadores sociales para evaluar la política alimentaria desde las variedades discursivas que se reflejó en los textos escritos y hablados de los actores sociales.

**Figura 2. Método mixto secuencial**



Fuente: (Elaboración Propia, 2016).

### 3.5. Determinación de la muestra

El muestreo en las investigaciones caracterizadas en la orientación complementaria posee componentes que determinan la visión integral pretendida en los alcances del estudio. En este caso, el diseño del muestreo conlleva a un encuentro con los sujetos y el contexto en la dimensión política y cultural en relación con la estrategia de implementación del *Programa de Seguridad Alimentaria Comedores Comunitarios*. Por tanto, el recorrido es creado por fases subrayando el sentido cualitativo y cuantitativo: encuentro con los sujetos en el plano contextual, el diálogo con los mediadores, interacción con los sujetos beneficiarios y la acción de la política. En la dimensión general, esta muestra tiene el trayecto de un aleatorio simple y la tendencia de muestra secuencial. Cabe señalar que en el inicio se pretendía trabajar en todo el estado de Sinaloa; sin embargo, el universo se delimitó solamente a la ciudad de Culiacán por el difícil acceso en algunas localidades caracterizadas por elevados índices de violencia. Asimismo, otra limitación fue que el padrón de beneficiarios del estado de Sinaloa no correspondía con los sujetos que participan en los Comedores Comunitarios por lo que se tuvo que asistir a cada comedor y elaborar con las listas de participación un padrón, por lo que esto llevó a sólo quedarse con los comedores que están operando en la capital.

La conceptualización de la muestra compromete a trazar una línea de acciones para definirla en el espacio de la problemática que permita, en el primer momento, obtener caracterizaciones generales de los actores involucrados para pasar al segundo momento de delimitación cualitativa. Desde este posicionamiento se retoman los criterios de Corbetta (2007), quien define la muestra como el procedimiento por el cual un conjunto de unidades que forman el objeto de estudio (la población) se elige un número reducido de unidades (muestra) aplicando unos criterios que permitan generalizar los resultados obtenidos del estudio de la muestra de toda la población.

Este diseño posee la conjugación de distintos actores sociales que tienen variedades discursivas en el terreno del proyecto político. Desde esta mirada, se tiene a los encargados de operar la estrategia de seguridad alimentaria a los que no se les aplicaron criterios muestrales por ser una pequeña población. Asimismo se cuenta con las mediadoras comunitarias que son sujetos

clave que tienen la función de implementar la política en la localidad y donde recae el peso mayor para lograr el impacto. A las mediadoras se les aplicó un censo, ya que se trabajó con todas las que estén en el municipio de Culiacán, Sinaloa, por lo tanto se cuenta con 27 sujetos clave. Por último, se encuentra a los beneficiarios que son la parte medular del problema y donde se establecen los criterios muestrales por tratarse una población mayúscula y en la que se utilizó una combinación de muestra.

En el primer momento se aplicó una muestra probabilística que para Gómez y Peremistré (2002), tiene como característica esencial especificar para cada elemento de la población la probabilidad de quedar incluido en la muestra. Desde esta dimensión se aplicó un aleatorio simple a los 810 beneficiarios que asistieron a los 27 Comedores Comunitarios. Las implicaciones de este muestreo, como lo expone Corbetta (2007), consiste en que las unidades de la población de referencia tienen la misma probabilidad de ser incluidas en la muestra. Para realizar este procedimiento, el investigador debe tener una lista completa de los miembros de la población. De este modo podrá asociar a cada una de las unidades de las N unidades de dicha lista un número y extraer después de forma aleatoria los n números correspondientes a los sujetos que integrarán la muestra.

Desde criterios operativos, se precisa que se obtendrá una muestra de los 810 beneficiarios con un 90% de confiabilidad y 10% de error, con una Z de 1.645, una p=0.5 Y q=0.5, utilizando la siguiente fórmula.

$$n = \frac{Z_{\alpha}^2 N p q}{e^2 (N - 1) + Z_{\alpha}^2 p q}$$

Se muestra el proceso operativo para obtener la muestra.

$$810 = \frac{(1.645^2) 0.5 (0.5)}{(0.10^2) (810-1) + (1.645^2) (0.5) (0.5)}$$

$$N = \frac{810 (2.7060) (0.5) (0.5)}{(0.01) (809) + (2.7060) (0.25)}$$

$$N = \frac{810 (2.7060) (0.5) (0.5)}{(0.01) (809) + (2.7060) (0.25)}$$

$$N = \frac{810 (2.7060) (0.5) (0.5)}{(0.01) (809) + (2.7060) (0.25)}$$

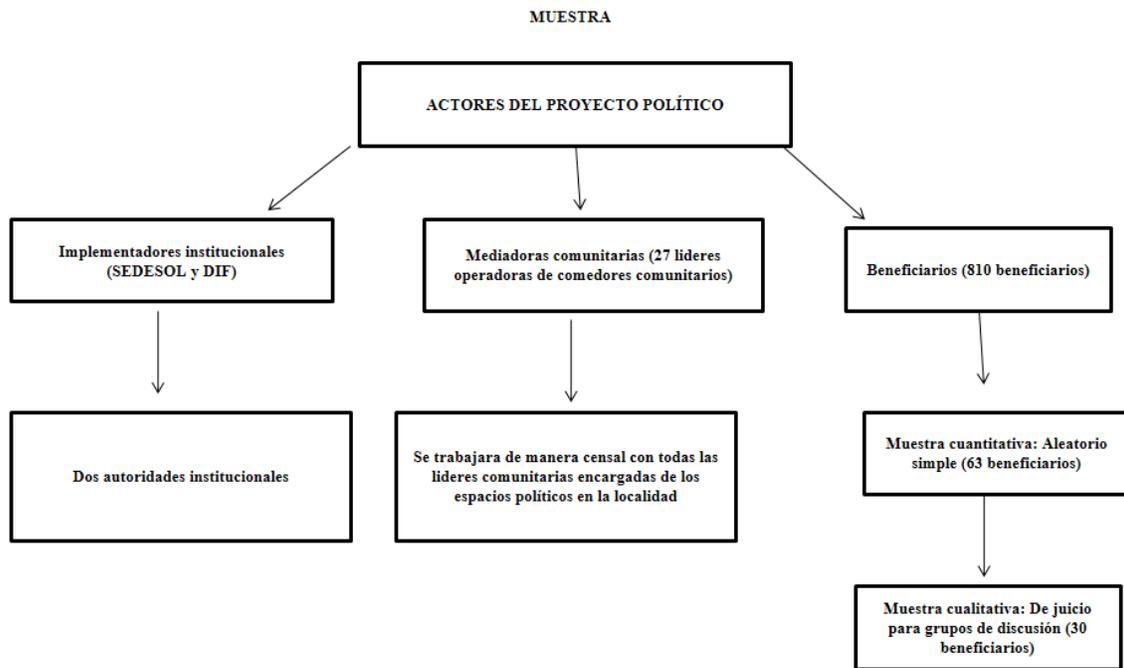
$$N = \frac{(810)(0.6765)}{8.09 + 0.6765} = \frac{547.965}{8.7665} = 62.50 = \underline{\underline{63}}$$

El resultado fueron 63 sujetos de estudio. En el segundo momento de delimitación cualitativa se aplicó un muestreo de juicio con aquellos actores sociales que participan de manera constante y que tienen un lapso mayor a seis meses asistiendo al Comedor Comunitario. El muestreo de juicio es concebido por Mejía (1996) como un procedimiento que consiste en una selección de las unidades a partir de criterios conceptuales, de acuerdo con los principios de representatividad estructural; es decir, las variables que delimitan la composición estructural de la muestra son definidas de manera teórica por el investigador. Este procedimiento consiste en una aproximación conceptual mediante una definición clara de las características más importantes que delimitan sus niveles estructurales. Los parámetros que definen la composición estructural se basan en criterios teóricos. Después se eligen sistemáticamente a los sujetos clave. Esta muestra cualitativa permitirá buscar la diversidad de matices presentes en la naturaleza de las relaciones sociales.

A partir de los 63 beneficiarios que se determinaron como parte del estudio, se obtuvo una muestra de juicio de 30 personas que cumplen dichos criterios para participar en la técnica de grupos de discusión. Desde este diseño muestral se buscó enfatizar en la importancia del contexto y de los procesos, así como sus relaciones. Su estrategia, por tanto, deductiva como inductiva pretendió fusionar la objetivación de los discursos desde la estadística descriptiva, pero también profundizar la interpretación desde la hermenéutica crítica. Por lo tanto como señala Vasilachis (2013), es esencial tener la capacidad para particularizar, en la medida en que se hacen más presente los rasgos distintivos de la situación que se requiere comprender. El autor señala que es importante la interpretación y recolección en la investigación; asimismo, que las teorías sean conceptualmente densas con muchos conceptos y relaciones para que el análisis sea detallado, intensivo y microscópico.

Se esquematiza la ruta a trazar para la selección de la muestra:

*Figura 3. La muestra*



Fuente: Elaboración propia, 2016.

### **3.6. Técnicas para la recolección de datos**

#### **3.6.1. La observación participante como proceso: el entorno y las interacciones**

Para tener una mejor comprensión del contexto y del fenómeno de estudio, se retomó la técnica de la observación, la cual permitirá acercarse al campo de implementación de la política alimentaria. La observación vista como un proceso que permita caracterizar el escenario, las interacciones de los actores, la comunicación no verbal y los distintos diálogos empleados en los discursos. Sin embargo, dicha observación no puede ser indirecta o manteniendo una distancia

entre el espacio donde se desarrolla la política como mero espectador de los hechos, sino entrar en el interior donde se desarrolla el proceso para desentrañar la esencia del fenómeno. De mantenerse una postura alejada de la realidad, se estaría asumiendo la postura tradicional con que ha operado la política social, es decir, metodologías que no conocen la realidad donde recaen sus acciones.

Con base en lo anterior, se seleccionó una técnica de observación que permita estar en contacto directo con el contexto y los actores, como lo es la observación participante, como una primera fase de recolección de datos para compenetrarse al escenario. La observación participante es caracterizada por Bustamante (2005) como una técnica que ayuda al conocimiento de la interacción social entre el investigador y los informantes en el ambiente propio de los últimos, y durante el cual se recogen datos de modo sistemático y no intrusivo. Esto significa la pretensión de provocar la interacción a través de esta técnica, respetando el espacio y no provocando cambios; debe el investigador tener cuidado en ingresar al campo con el objetivo de estar en lo dinámico del proceso no como un intruso. La observación directa y sistemática del comportamiento constituye muchas veces el método más adecuado de medición. El investigador recoge la conducta que le interesa y elabora un procedimiento sistemático para identificarla, clasificarla y registrarla en una situación natural o preparada.

La observación se hizo con la finalidad de caracterizar las condiciones del entorno físico y social, describir las interacciones entre los actores, identificar las estrategias y tácticas de interacción social e identificar las consecuencias de los diversos comportamientos sociales observados. Al respecto Heinemann (2003) señala que la observación participante es una forma de observación en la que el observador se introduce en el suceso, es decir, (a) la observación se realiza (mediante la recopilación de datos) en el campo no falseado del suceso, (b) el observador participa en el suceso, y (c) es considerado por los demás parte del campo de actuación. La observación participante es flexible tanto antes como durante el proceso, ya que, como señala Taylor y Bogdan (1987), aunque se cuente con una metodología en el inicio y algunos intereses generales, los rasgos específicos de su enfoque evolucionan en la medida en que operan.

Respecto a lo anterior se estará asumiendo una postura de observador como participante, descrita por Kawulich (2005) como la postura donde el observador participa en las actividades grupales como es deseado; el rol principal del investigador es recoger datos y el grupo estudiado es consciente de las actividades de investigación. En esta perspectiva, el investigador es un observador que no es miembro del grupo y que está interesado en participar como medio para ejecutar una mejor observación y generar un entendimiento más completo del grupo. En este sentido, Taylor y Bogdan (1987) afirman que los observadores participantes entran en el campo con la esperanza de establecer relaciones abiertas con los informantes. Se comportan de un modo tal que llegan a ser una parte no intrusiva de la escena. Idealmente, los informantes olvidan que el observador se propone a investigar.

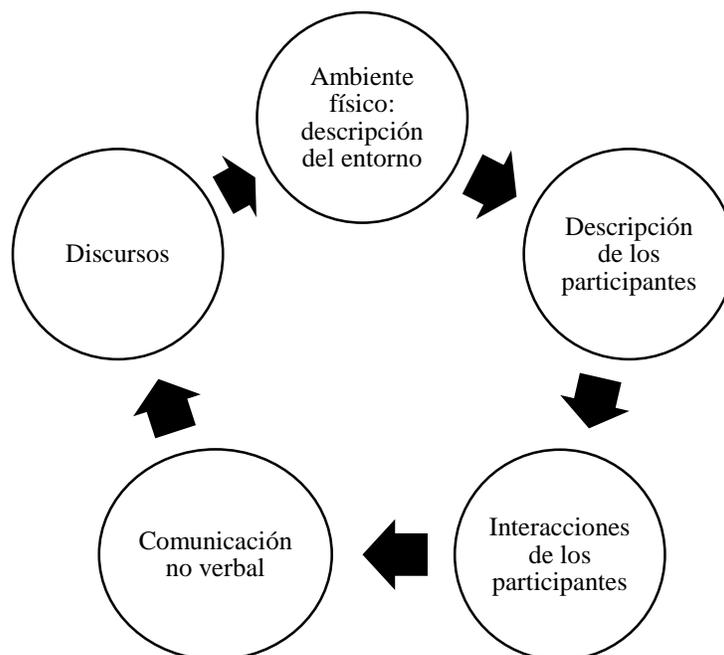
La observación participante es un proceso que será descriptivo, selectivo y sistemático. En la parte descriptiva permitirá conocer el escenario donde interactúan los actores sociales. Una descripción detallada del contexto social, de las distintas interacciones y participaciones que permitan caracterizar el sitio. A su vez, será selectiva porque dará pie a centrar la atención en la pregunta de investigación para captar aspectos centrales, donde se enfoca la atención en las diversas actividades para ayudar a delinear las diferencias en dichas actividades. A su vez, permite centrar la atención a las diversas opiniones que emanan en la fase de implementación del programa. La parte sistemática permite caracterizar en el primer momento la política alimentaria en el trabajo de campo, definiendo distintas modalidades de actitudes ante el fenómeno de estudio. La sistematización en la observación posibilita contar con un panorama amplio y detallado para el diseño de posteriores técnicas que complementen la investigación.

Las partes de la observación serán con base en los aspectos considerados por Merriam (1988), donde se concibe como un proceso que primero observa el ambiente físico, es decir, los alrededores del escenario para obtener una descripción escrita sobre el contexto. Cabe señalar que la utilización del diario y notas de campo son esenciales en esta parte de la observación, ya que los puntos anotados permitieron ser el punto de partida para profundizar la descripción. En las notas de campo, Kawulich (2005) señala que se debe apuntar qué se observa y con qué tanto detalle, señalando el día, la hora y la fecha. Dicha observación debe ser persistente para obtener

clarificaciones sobre el significado de las actividades. Las notas de campo permitieron tener una descripción detallada para codificar y analizar los datos.

Posteriormente, se procedió a hacer una descripción de los participantes, registrando sus actividades e interacciones que ocurren en el escenario; también se reparó en la frecuencia y duración de esas actividades e interacciones y otros factores sutiles, como las actividades informales, no planeadas, significados simbólicos y comunicación no verbal. Asimismo se observó la conversación en términos de contenido, quién habla a quién, y cuestiones que transmiten a través del diálogo. En esta parte, van implícitos elementos hermenéuticos que permiten la comprensión de la palabra y los discursos que se dan en las relaciones dialógicas y comunicativas para lograr un entendimiento.

*Figura 4. La observación participante como un proceso*



Fuente: Elaboración propia a partir de Merriam, 1988.

En la observación se rescataron elementos cuantitativos y cualitativos para llegar a una descripción detallada del acontecimiento de la política alimentaria. En la parte cuantitativa se

tomaron en cuenta quiénes participan, cuántos, a qué horas, con qué frecuencia y en qué actividades. En la fase cualitativa se conocieron las interacciones en los espacios como el Comedor Comunitario, las significaciones que dan los actores ante el escenario, la descripción del espacio, la caracterización de los actores, entre otros elementos no contemplados que pueden surgir en el trabajo de campo y que requerirán su detenimiento en la observación. Esta fase de la investigación es considerada como principalmente descriptiva; sin embargo, como señala Álvarez-Gayou (2003), se espera que, conforme se vaya conociendo el entorno y el grupo observado, se focalicen cada vez más los puntos que se van revelando de mayor interés para la investigación. Se realizó observación hasta llegar a un punto de saturación, es decir, cuando ya no haya nada novedoso que registrar, o bien cuando se empiezan a repetir las observaciones registradas.

La observación sin duda posibilitó adentrarse a las características físicas del entorno que suelen ser expresiones de características sociales que permiten describir el ambiente. La forma como reciben el desayuno, las expresiones en sus discursos durante el acto de socialización en el Comedor Comunitario, las formas organizativas, los semblantes en la fase de implementación.

Entrar a las peculiaridades de las personas que participan, cómo se produce la comunicación entre ellos mediante la fuerza del lenguaje, ya que en esa vida cotidiana los individuos emiten descripciones lingüísticas de su propia visión del mundo. Entrar a la interacción permite situarse en la realidad social del lugar, los actores y sus actividades, registrando sus actitudes y comportamientos. Esa diferenciación de comportamiento sirve para describir cualitativamente, pero también cuantitativamente, y ordenar los actos individuales y acciones.

En este caso, observar durante la marcha del programa permitirá entrar a la parte humana, como es la alimentación, a través de una acción política y las expresiones que emanan a partir del Comedor Comunitario, como una parte donde se ejerce el alimento, pero también de socialización entre los actores. Asimismo, entrar a esas interacciones que se dan en esos códigos lingüísticos donde se relacionan beneficiarios e implementadores, qué papel juega cada uno de

ellos y las formas de organización. Este proceso no se da en pequeños acercamientos, sino en un proceso continuo que relaciona las descripciones con reflexiones teóricas que buscan constantemente analizar los elementos para interpretar a la luz de nuevas conclusiones o para reutilizar el material empírico en nuevas interpretaciones con un grado de abstracción superior, intercalando así distintos niveles de análisis.

### **3.6.2. La entrevista para interpretar los discursos de los actores sociales**

Hasta este momento, se cuenta con una descripción del escenario, se vislumbraron las interacciones de los actores sociales, algunos rasgos de procesos comunicativos verbales y no verbales que emanan en la fase de operación de la política alimentaria. Sin embargo hace falta un contacto más cercano y directo con los actores sociales para establecer un diálogo comunicativo y participativo donde mediante el lenguaje detallen profundamente su experiencia y vivencia en el programa. Asimismo, que permitan describir las significaciones socioculturales de seguridad alimentaria a partir del desarrollo de la política. El conocimiento de las distintas voces de los implicados dará paso a una comparación entre la perspectiva social y la percepción de los beneficiarios del programa, que lleve al análisis de las distintas contradicciones políticas, sociales y culturales de la política alimentaria. Por esto, es importante el desarrollo de una técnica que complemente a la observación participante, como lo es la entrevista.

La entrevista es definida por Álvarez-Gayou (2003) como una conversación que tiene una estructura y un propósito, la cual permite comprender el mundo desde la perspectiva de los entrevistados y desmenuzar los significados de sus experiencias. En este sentido, Flick (2015) la caracteriza como una reunión cara a cara donde se cuenta con una entrevista, preguntas respondidas y un diálogo más o menos abierto. Además, enfatiza que uno de los principales objetivos de la entrevista es la comparación. Esto significa que la parte comparativa contrasta las diferentes percepciones de distintos actores sociales. Asimismo, López y Deslauriers (2011) afirman que la entrevista tiene un enorme potencial para acceder a la parte mental de las personas, pero también a su parte vital, a través de la cual descubrimos su cotidianidad y las relaciones sociales que mantienen.

Se aplicó una entrevista semiestructurada que consiste para Álvarez-Gayou (2003) en una secuenciación de temas. En este sentido, Dalpoz (2009) señala que la entrevista semiestructurada abarca una amplia gama de casos, pero se refiere generalmente a entrevistas en las que, a diferencia de las estructuradas, el entrevistador puede cambiar el orden de las preguntas; también goza de libertad para formular nuevas preguntas al hilo de lo que se consideren respuestas significativas. Las respuestas son abiertas y se hace más hincapié en que el entrevistado se extienda en sus argumentos. Las respuestas abiertas para López y Deslauriers (2011) permiten al entrevistado responder libremente como desee, pero en el marco de la pregunta hecha. Dichas respuestas, aun cuando el análisis es cualitativo, pueden cuantificarse. Por esta última razón, en las investigaciones combinadas las entrevistas poseen un potencial complementario a los estudios cuantitativos en donde su aportación concierne al entendimiento de las creencias y experiencias de los actores sociales que contribuye a la cuantificación en un contexto social y cultural más amplio.

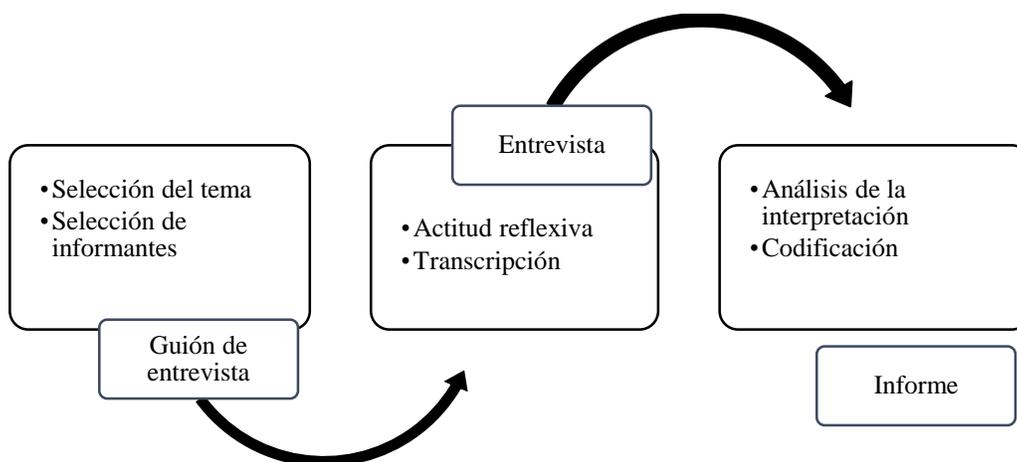
Es necesario precisar que aun cuando las preguntas fueron abiertas en la entrevista semiestructurada, la atención se centró sobre todo en la parte de la experiencia de los actores sociales mediante el diálogo a través del lenguaje, rescatando las variedades discursivas. En las preguntas se rescataron tantos aspectos cuantitativos como cualitativos para un análisis integral. Por una parte, se preguntaron aspectos cuantitativos como el tiempo de participación, frecuencia en las actividades y opiniones que posteriormente permitan la cuantificación de las respuestas. En la parte cualitativa, el entrevistado podrá aportar toda una descripción detallada de su vivencia en el programa, así como algunas sugerencias para mejorar la operación. Asimismo, podrá comentar sobre las significaciones en su vida cotidiana a partir de la incorporación del programa y qué opinión le merece el programa en cuanto a organización y desarrollo. Se estableció confianza para que el entrevistado pueda expresar libremente su opinión, poniendo central interés en elementos nuevos no contemplados y que puedan servir para una investigación integral, rica y detallada de datos.

Para la elaboración de la entrevista se siguió un proceso, el cual se desarrolló con base en lo propuesto por Álvarez-Gayou (2003), el cual inicia con una selección del tema mediante una clarificación conceptual y análisis teórico del tema que se desea investigar; después, contar con un diseño con base en el conocimiento que se busca y teniendo en cuenta las implicaciones éticas. Es importante una selección de informantes (entrevistados) y una caracterización del sitio, el cual ya fue proporcionado por la observación participante.

Posteriormente, se procede a la entrevista, contando con un guion de entrevista y una actitud reflexiva sobre el conocimiento que se pretende encontrar. Galindo (1998), señala que en la entrevista surge y se estructura un proceso informativo recíproco, conformándose así un diálogo personal y proyectivo, en el que cada frase del discurso adquiere su sentido en su propio contexto concreto, y permite revelar el sistema ideológico subyacente en el sistema de la lógica hablante. Después de la entrevista se procede a la transcripción y análisis de la información utilizando códigos.

La codificación de la información fue necesaria para una esquematización de la información que permita tener una visualización y cuantificación de las respuestas acompañado de un análisis cualitativo hermenéutico de los discursos emanados en la entrevista. La codificación de la información, para López y Deslauriers (2011), se hace identificando las unidades de registro, que son las unidades de sentido que pueden estar en un mismo texto; es una misma palabra o en una mismo grupo de frases, según sean estas unidades lingüísticas de sentido. A dichas unidades se les asigna un código que permite identificar, reunir y clarificar las diferentes informaciones obtenidas en la entrevista. La codificación permitió tener datos sobre las principales percepciones de las categorías: política alimentaria, los rasgos de diseño e implementación, la concepción de seguridad alimentaria y la relación implementador-beneficiario. Integrando los elementos de desarrollo, se caracterizó el proceso de entrevista como un diseño que inicia desde la selección del tema hasta la presentación del informe.

*Figura 5. El proceso de la entrevista*



Fuente: Elaboración propia a partir de López y Deslauriers, 2011.

Como se muestra en el esquema, la entrevista es un proceso planeado y flexible, ya que incluso en su aplicación pueden surgir otras interrogantes emanadas de las respuestas del entrevistado. Para Corbetta (2007), no es un diálogo en que los roles de los interlocutores están equilibrados y situados en el mismo nivel, sino una conversación guiada en la que el entrevistador establece el tema y controla a que su desarrollo responda a los fines cognitivos. Sin embargo, deja a que el entrevistado actúe con libertad en su respuesta. Dicho proceso para los fines de la investigación permitió adentrarse a la comprensión de la perspectiva del sujeto estudiado, conocer sus categorías mentales, sus interpretaciones, percepciones y los motivos de sus actos. El rescate de su experiencia posibilitó tener elemento de cantidad y cualidad para obtener datos cuantificables, pero también datos para tener una extensión y profundidad en las descripciones que posibiliten la interpretación en el análisis de sus discursos.

Desde este posicionamiento, la entrevista permitirá ponderar los discursos de esas conversaciones que reflejan rasgos de una política, contradicciones que se reflejan en la cotidianidad de los actores sociales y que pudieran obstruir el funcionamiento. Asimismo, se revelaron rasgos de la construcción de un tipo de ciudadano que emerge en la interacción con un proyecto político.

Entrar a entender esas relaciones dialógicas y comunicativas mediante la discursividad permitirán explicar esas relaciones entre los distintos ejerceedores de la política social y el impacto que se destella en la seguridad alimentaria de los beneficiarios. Escuchar sus percepciones es entrar a ese mundo de subjetividad con el objeto de conocer elementos socioculturales de la alimentación y las opiniones de un proyecto político que conjunta la salud y la nutrición. Se detallaron dichos elementos a través de la experiencia y vivencia en el programa que posibilite en un nivel mayor de abstracción el diseño de una propuesta que surja a partir de dichas expresiones.

### **3.6.3. La encuesta en la utilización de indicadores para evaluar la política alimentaria**

Es necesario contar con otra técnica que complemente las percepciones mediante opiniones que detallen rasgos evaluativos sobre el programa y que permita la comparación de las técnicas para un análisis integral, por lo que se considera importante el desarrollo de una técnica que mediante la estadística descriptiva pueda arrojar tendencias y frecuencias sobre aspectos evaluativos del programa. Por lo anterior, el uso de la encuesta mediante un cuestionario aporta elementos significativos que denoten por una parte el grado de satisfacción del programa y su impacto.

La encuesta, desde Cea de Ancona (1996), constituye una estrategia de la investigación basada en la declaración de variables de una población concreta, la cual puede utilizarse de manera complementaria con otras técnicas o estrategias de investigación. La encuesta es la aplicación de un procedimiento estandarizado para recabar información (oral y escrita) de una muestra amplia de sujetos. Hay diversos tipos de encuesta. Se retomó una de tipo descriptiva, la cual, desde Briones (1996), tiene los siguientes objetivos: (1) describir la distribución de una o más variables en el total del colectivo objeto de estudio o en una muestra del mismo; (2) realizar la misma operación en subgrupos significativos de ese colectivo o en su muestra, y (3) calcular medidas de tendencia central y de dispersión de esas variables en el colectivo total o en la muestra utilizada y en los subgrupos. El cumplimiento de los dos primeros objetivos permite hacer diversas comparaciones entre las formas de distribución y los valores que toman las variables en esos contextos.

La encuesta, para Gómez-Peresmitré y Reidl (2002), proporciona una representación exacta del fenómeno buscando regularidades del mismo; se obtiene información en relación con los atributos de una o más variables, ya sea de toda una población o una muestra representativa a partir de la cual se hacen inferencias. Se recurre a técnicas de diseño de muestreo (diseños estadísticos) que producirán los resultados óptimos en función del tipo de problema y precisión del tiempo. Cuando las encuestas son representativas, es posible establecer relaciones entre variables comparando los resultados de las encuestas obtenidas en diferentes tiempos.

La información se recoge de forma estructural y se formulan las mismas preguntas, y en el mismo orden a cada uno de los individuos encuestados. Las preguntas se agrupan y cuantifican para posteriormente examinar mediante técnicas analíticas estadísticas las relaciones entre ellas. La encuesta puede incluir aspectos objetivos (hechos) y subjetivos (opiniones y actitudes) del presente y el pasado. En la parte objetiva se recogieron datos sociodemográficos de la población estudiada, niveles y grado de satisfacción sobre el programa. En la parte subjetiva, las opiniones y actitudes referentes a la política alimentaria. Los elementos anteriores son recogidos a través de un cuestionario, el cual es un conjunto de preguntas cerradas que permite obtener información representativa de la muestra.

El cuestionario es la parte integrativa de la encuesta, definido por Rodríguez, Gil y García (1996), como una técnica de recogida de información que supone un interrogatorio en el que las preguntas son establecidas de antemano, se plantean en el mismo orden y se formulan con los mismos términos. Éste se realizó sobre la base de un formulario previamente preparado y estrictamente normalizado. Allí se anotan las respuestas de manera textual o codificada. Suelen contener entre cinco y veinticinco preguntas abiertas-cerradas.

La encuesta fue escrita, donde el encuestado contestó el cuestionario por sí solo, por lo que se dio una correcta introducción a las instrucciones y se observó que las preguntas estén correctamente elaboradas para evitar confusiones por el encuestado en el momento de llenar el cuestionario de la encuesta.

### **3.6.4. Los grupos de discusión**

Los grupos de discusión son una técnica de investigación social que permite poner a debate un tema en específico entre un grupo de personas, encontrando heterogeneidades y homogeneidades en sus discursos. En ese sentido, Gil (1992) la define como una técnica no directiva que tiene por finalidad la producción controlada de un discurso por parte de un grupo de sujetos que son reunidos en un espacio limitado, a fin de debatir sobre determinado tópico propuesto.

El grupo de discusión es definido por Ibáñez (1988) como un dispositivo analizador, cuyo proceso de producción es la colisión de diferentes discursos y cuyo producto es la puesta de manifiesto de los efectos de la colisión (discusión) en los discursos personales y grupales. Es un dispositivo para construir discursos sociales a través del diálogo entre un grupo de sujetos que comentan y debaten sobre una serie de temas deliberadamente seleccionados, según un guion que recoge puntos. Se implementaron los grupos de discusión como un dispositivo conversacional que permita encontrar en los discursos de los sujetos beneficiados de la política las diferentes experiencias y vivencias sobre el proceso de implementación.

Dicha técnica permite la conversación socializada que busca captar los aspectos básicos que posibilitan el análisis de discurso, la interpretación de la aplicación de la política desde un proceso normativo y las estrategias implementadas. Para Canales y Peinado (1995), la conversación grupal es la finalidad de los grupos de discusión, pues se empieza y termina con la conversación sostenida y es un trabajo colectivo para un agente exterior (una tarea) y tiene la ideología de la discusión como modo de producción de la verdad (de la discusión nace la luz). De estas estructuras (conversacionales) extrae el grupo de discusión elementos que combina de modo propio para producir una situación discursiva a la investigación.

Para la selección de la muestra de los grupos de discusión se retomaron los criterios de Krueger (1991), donde señala que la composición de los grupos de discusión es de un número limitado de personas (generalmente entre siete y diez) para mantener una discusión guiada en un clima permisivo y no directivo. En dicho grupo se buscaron las heterogeneidades y

homogeneidades; en la parte homogénea se observó la consistencia y el espacio. En la consistencia se precisó que los sujetos participaran en el comedor mediante la asistencia regular y en la cuestión del tiempo que estuvieran en el programa alrededor de seis meses. En la heterogeneidad se buscó que los espacios con diferencias geográficas. Se identificó un comedor selectivo al que únicamente asistan personas que en realidad tengan necesidades alimentarias y se seleccionó un comedor extremo donde sólo asistan personas que no tienen necesidades o pertenezcan a instituciones de alrededor y que utilizan el espacio como lonchería y un comedor combinado que atienda a ambas personas.

### **3.6.5. Las fases de la investigación en las técnicas implementadas**

Las fases de la investigación tratarán de ir enmarcando datos cuantitativos y cualitativos de manera secuencial en las técnicas implementadas con la finalidad de cruzar y comparar la información.

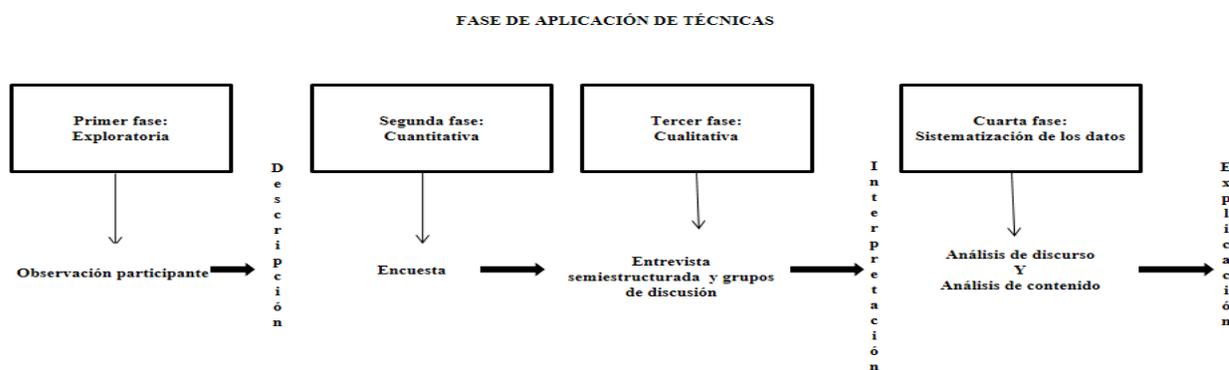
*Fase exploratoria.* Permitió un acercamiento exploratorio a través de la observación participante que posibilitó ofrecer una descripción detallada del contexto físico y social del escenario donde se desarrolla la política alimentaria. Mostrando una caracterización de los actores sociales, sus interacciones y la comunicación no verbal y verbal que se refleja en sus discursos en el contexto del Comedor Comunitario. En esta parte se observó a la mediadora comunitaria y a la muestra seleccionada de beneficiarios. Se logró tener una descripción detallada del acontecimiento alimentario en el comedor que permitió posteriormente una delimitación cualitativa de beneficiarios que buscó en un segundo arribar a un análisis más profundo de interpretación.

*Fase cuantitativa.* La aplicación de una encuesta a las mediadoras comunitarias y beneficiarios retomando los criterios de factores de proceso de implementación de política pública de Van Meter y Van Horn (1975) para rescatar el conocimiento y evaluación de las normas de selección, cumplimiento de objetivos, los apoyos recibidos, la comunicación con los implementadores, la participación de los beneficiarios, los mecanismos de implementación, la gestión de los operadores y la organización de los implementadores.

*Fase cualitativa.* En la tercera fase se aplicó una entrevista semiestructurada a la mediadora comunitaria y se realizaron grupos de discusión con los beneficiarios que tienen más de seis meses de estar participando activamente en el comedor. Se buscó rescatar las significaciones de la alimentación, del comedor y del programa, desde la vivencia y experiencia. Entrar a los elementos socioculturales de la seguridad alimentaria y las percepciones de los actores sociales. Teniendo los resultados de la entrevista, la encuesta y los grupos de discusión se procedió hacer una codificación detallada de las respuestas, entrando a un proceso concurrente de cuantificación y cualificación.

*Fase de sistematización de los datos.* La cuarta fase procedió a analizar los datos mediante un proceso descriptivo-interpretativo-explicativo para sistematizar los datos mediante el análisis crítico del discurso y de contenido desde una combinación metodológica interactiva que permitió explicaciones no causales en un sentido determinista y que se ampliara un abanico de posibilidades sobre las contradicciones de la política alimentaria que permiten el diseño de un modelo para hacer efectivos los programas alimentarios.

**Figura 6. Fase de aplicación de las técnicas**



Fuente: Elaboración propia, 2016.

Por último, se puede sistematizar el proceso metodológico de la investigación evaluativa desde un modelo combinado secuencial, donde elementos cuantitativos y cualitativos tienen igualdad en el estatus. Desde este proceso metodológico se utilizan tres fases de aplicación de las técnicas que permiten describir, interpretar y explicar las contradicciones de la política alimentaria a través de los discursos de los actores sociales que posibilite el diseño de una estrategia para mejorar las intervenciones alimentarias.

### **3.7. El análisis crítico del discurso y de contenido para el procesamiento de los datos**

Para el análisis de los resultados de la entrevista y la encuesta es necesario de una comprensión de la palabra y de los códigos lingüísticos que se dan mediante los factores que estructuran las formas y significados del discurso. Díaz (2007), afirma que esto es un proceso racional inherente a la práctica cotidiana de sujetos capaces de habla y acción, en cuanto a que el sentido social compartido a través del diálogo puede poseer significados idénticos o diferentes. Esta comprensión requiere de un procedimiento que analice todos los elementos implícitos en las relaciones dialógicas y comunicativas. Se utilizó el análisis de contenido en un primer momento para conocer el discurso político escrito en la perspectiva oficial. El análisis de contenido consiste en una técnica para leer e interpretar el contenido de toda clase de documentos, y más concretamente, de los documentos escritos, como el ver (observación) y el hablar (entrevista), el leer (análisis de contenido) es fundamentalmente un modo de recoger información, para luego analizarla y elaborar alguna teoría sobre ella (Ruiz Olabuénaga, 2002, p.79).

El análisis de contenido se basa en la lectura como instrumento de recogida de información, lectura que debe realizarse de modo científico, es decir, de manera sistemática, objetiva, replicable y válida. En este sentido, su problemática y su metodología son semejantes, excepto en algunos detalles prácticos concretos a la de cualquier otro método de recogida de información que se pretenda calificar de científico. Tanto esta lectura científica como su posterior análisis y teorización pueden llevarse a cabo en el marco y la estrategia metodológica del análisis cuantitativo como cualitativo; asimismo, en los parámetros generales de tales estrategias. En primer término en el análisis de contenido la utilización de los datos está orientada a considerar las características que cualifican en un escenario las manifestaciones referentes a las actitudes

que se presentan en el hecho político de un programa en los objetivos y metas. Posteriormente, al tener estas caracterizaciones se recurrió al análisis de discurso para llegar a la comprensión e interpretación de esos diálogos que se establecen en el acontecimiento de la política alimentaria.

Por lo anterior, Sagayo (2014) señala que el análisis del discurso permite encontrar las distintas representaciones discursivas puestas en circulación por cada medio, centrando la atención en categorías como la justificación del conflicto, la descripción de los hechos, la caracterización de los actores involucrados y la importancia de los aspectos políticos, sociales y culturales de un proceso. Asimismo, afirma que el análisis de discurso puede utilizarse en metodologías cuantitativas como cualitativas o una combinación de ambas, ya que, por una parte, se puede encontrar cantidades de crónicas, frecuencias de opinión y grados de relevancias, pero también develar representaciones discursivas.

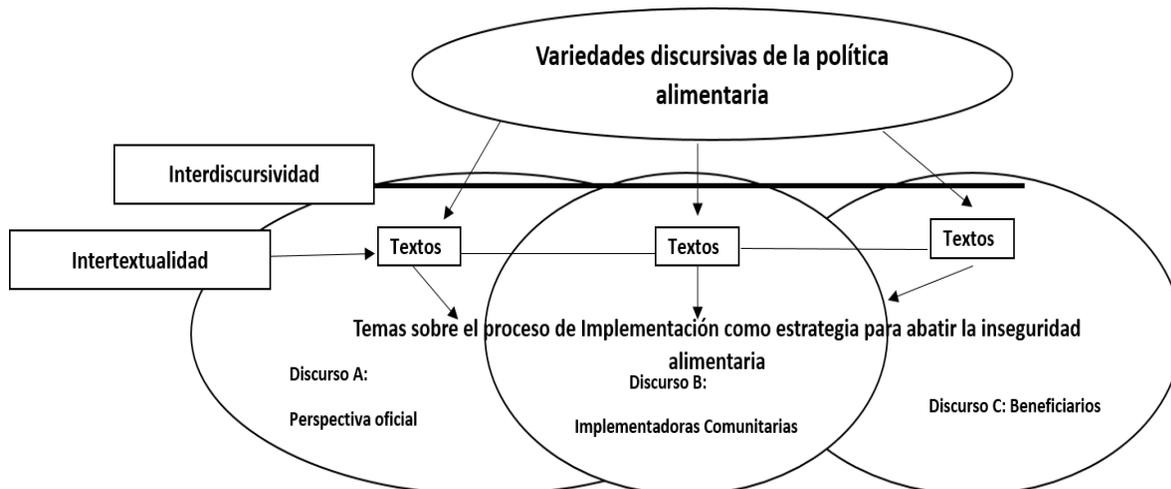
Precisamente, el análisis del discurso propone comprender la manera en que un objeto simbólico produce sentidos, cómo está investido de significancia para y por sujetos. Esa comprensión, a su vez, implica explicitar la forma en que el texto organiza los rasgos de interpretación que relacionan sujeto y sentido de significados. Se producen así nuevas prácticas de lectura. Sin embargo, dicho discurso debe ser visto desde una perspectiva crítica. Desde un sentido crítico, el análisis de discurso para Wodak y Meyer (2003) tiene como objetivo el descubrimiento de incoherencias, contradicciones, autocontradicción, paradojas y dilemas en la estructura interna del texto o el discurso. Dicha crítica es sociodiagnóstica, pues el analista utiliza su conocimiento del trasfondo y del contexto de la situación, para situar las estructuras comunicativas e interactivas del acontecimiento discursivo en un más amplio marco de relaciones sociales y políticas. La crítica contribuye a la transformación y a la mejora de la comunicación mediante la superación de barreras lingüísticas. Para llegar a este análisis, utiliza diferentes enfoques que permitan la diversidad de datos empíricos.

Desde este posicionamiento, el análisis crítico del discurso para Franquesa (2002) considera tanto el lenguaje escrito como el hablado como una forma de práctica social que analiza las relaciones entre textos, interacciones y contextos. Estas tres aristas corresponden a tres dimensiones del análisis crítico del discurso. La descripción, que se relaciona con las

propiedades formales del texto, la interpretación, que se considera la relación entre el texto y la interacción, y la explicación que toma en cuenta la relación entre la interacción y el contexto social. Asimismo, el análisis crítico asume una relación dialéctica entre las prácticas discursivas particulares y los ámbitos de acción específica (situaciones, marcos institucionales y las estructurales sociales). Estos ámbitos configuran los discursos y los afectan y, por otro, los discursos influyen tanto en las acciones y los procesos sociales y política de carácter discursivo como en los de carácter no discursivo.

Desde Wodak y Meyer (2013), la metodología del análisis crítico del discurso busca ver las relaciones interdiscursivas e intertextuales entre los discursos, los temas discursivos, las variedades discursivas y los textos. Para dicho autor, hay un discurso A y uno B, los cuales están interactuando uno con el otro, y entre estos discursos emanan diferentes tipos de textos tanto escritos como hablados. En la política alimentaria también se generan diferentes discursos, uno de tipo político desde la perspectiva oficial, otro que proviene de las voces de las mediadoras comunitarias encargadas de operar el comedor y otro desde los beneficiarios. Desde estas variedades discursivas se generan contradicciones políticas, sociales y culturales de la política alimentaria desde el campo de la implementación. Sin embargo, la importancia de las variedades discursivas recae en la interdiscursividad y la intertextualidad que son las líneas para encontrar las asimetrías y regularidades de las voces de los actores sociales.

*Figura 7. Análisis crítico del discurso*



Fuente: Elaboración propia, basado en Wodak y Meyer, 2013.

Se siguió la propuesta metodológica de Sayago (2014) para el análisis del discurso, el cual consistirá en el primer momento en un proceso de codificación consistente en el etiquetamiento y la desegregación de pasajes textuales de acuerdo con la categoría buscada. El etiquetamiento o rotulación es la identificación de un pasaje como realización de una categoría determinada y la desegregación es la extracción de esos pasajes, ya que se señalen los fragmentos mediante etiquetas estos son extraídos de la unidad de análisis y son reagrupados en un nuevo texto el que permita encontrar semejanzas y diferencias. Este proceso de etiquetamiento, desegregación y reagregación, es impulsado por una tarea de interpretación que debe ser altamente reflexiva para evaluar de manera constante diferencias y semejanzas; debe esmerarse para encontrar sesgos valorativos con el fin de construir matrices de sentido que articulen las distintas variedades discursivas.

## CAPÍTULO 4

### ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS DATOS ENCONTRADOS

#### **4.1 El discurso institucional de los comedores comunitario: enfoque teórico y metodológico que rigen el proceso implementación**

El discurso oficial emana desde una visión del deber ser institucional guiada por fines de mejoras para el bienestar de la sociedad y en búsqueda de alcanzar altos niveles de seguridad alimentaria. Desde este panorama se encuentra a nivel general la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) como el órgano principal de atender la política de desarrollo social en México, por lo que la *Cruzada Nacional Contra el Hambre* es la principal estrategia de política que busca integrar los distintos programas sociales en búsqueda de la superación de la pobreza. En la parte alimentaria, los comedores comunitarios son parte central para lograr superar el hambre en las zonas de atención prioritaria, que son los lugares donde se acentúa la inseguridad alimentaria. La alimentación en México siempre ha sido analizada como una cuestión de asistencia social por la SEDESOL que se vincula con el Desarrollo Integral para la Familia (DIF) para la operatividad de dicho programa.<sup>1</sup>

##### **4.1.1. El discurso hegemónico y los significados del proyecto político**

El discurso político traza rasgos distintivos sobre el proceso de implementación de los comedores comunitarios. Desde la perspectiva oficial, se cuenta con un discurso que posee rasgos específicos de operación, así como claridad en la población objetivo a la que va dirigida. Con sus normas y objetivos se vislumbra desde la forma institucional un programa que tiene significaciones de un proyecto político que busca el combate de la pobreza alimentaria para la reducción de los niveles de inseguridad alimentaria. Su finalidad radica en mejorar las

---

<sup>1</sup> En esta mirada se busca el contacto directo con el encargado de la SEDESOL y la encargada del DIF para identificar los enfoques teóricos y metodológicos que sustentan la implementación de la *Cruzada Nacional contra el Hambre* como una estrategia para abatir la inseguridad alimentaria desde el caso de los comedores comunitarios.

condiciones nutricionales de la población de niños y niñas de 0 a 11 años de edad, mujeres en gestación y lactantes, personas con alguna discapacidad y adultos mayores de 65 años. Sus beneficiarios deben ser sujetos que vivan en condiciones de pobreza extrema ubicados en zonas de atención prioritaria sean urbanas como rurales para que tengan acceso a la alimentación.

La perspectiva oficial ratifica que dicha estrategia abatirá la pobreza alimentara del país al atender la cuestión del acceso a la alimentación, la primera dimensión del problema de inseguridad alimentaria; por ello, los recursos del gasto público para la política pública están destinados una gran parte para apoyar ese aspecto. Desde esta perspectiva, los recursos de la política se dice que está apoyada en los tres niveles de gobierno para tener mayor efectividad. Se generan recursos de una estructura financiera federal, estatal y municipal, es decir, de manera tripartita.<sup>2</sup> Posteriormente, se equipa el Comedor Comunitario con refrigerador, estufa y utensilios de cocina. Este será operado por un comité conformado por los mismos habitantes de la comunidad. Asimismo cada mes se entrega una despensa que contiene alimentos de la canasta básica y que contribuyen para la preparación de los alimentos. El funcionamiento es supervisado por la SEDESOL en coordinación con el DIF. Desde esta mirada se concibe el Comedor Comunitario como una política organizada desde una estructura financiera donde los tres órdenes de gobierno están coordinadas y operando de manera simultánea. La paradoja de esta dimensión del discurso en el plano del escenario social se precisa en:

- El aspecto de comunicación y organización en el proceso de implementación se identifica la política con un enfoque horizontal donde fluyen y se desarrollan procesos de participación ciudadana y empoderamiento comunitario.
- Se generan procesos de organización comunitaria y el diseño de procedimientos que permitan que la población se involucre y responsabilice de la operación de los Comedores para atender a las personas que asisten a los mismos.
- Existen capacitaciones constantes a las operadoras para que desarrollen tales procesos, se está en constante comunicación para la supervisión y evaluación del programa con las operadoras comunitarias y para cualquier necesidad prioritaria.

---

<sup>2</sup> Para la construcción de un Comedor Comunitario se designan \$100.000.00. El federal asigna \$33.333.34., el estatal \$33.333.33 y el municipal \$33.333.33.

Se destaca en el discurso político la ponderación de los comedores comunitarios como centros sociales donde se busca erradicar una perspectiva vertical de operación y empoderar a la ciudadanía para que ellos mismos se potencialicen y tomen en sus manos la operación del comedor, por lo que se fomenta la participación. En la dimensión de las características de la instancia se ve el comedor como un espacio físico, social y cultural para el quehacer comunitario donde se fortalece la cohesión social. Los comedores se constituyen en el espacio físico y social del quehacer comunitario para la preparación y consumo de alimentos entre la población; con ello, las personas que asisten a los comedores cuentan con soluciones a sus necesidades prioritarias, como el acceso al consumo de alimentos y la transformación de hábitos alimentarios. Desde la visión institucional los comedores, conjuntan factores de identidad comunitaria que permiten fomentar lazos de convivencia y unión. Se busca que los comedores comunitarios sean centros que pertenezcan al sentido de identidad de la comunidad para ser un espacio donde los individuos no sólo puedan acceder a la alimentación, sino también en ese interactuar constante que fortalezca la unión social a la par de la resolución de sus necesidades.

Se aprecia que la calidad de atención de las operadoras es la parte medular para el funcionamiento del programa. Las operadoras de los comedores buscan que el espacio sea un lugar incluyente en donde se fomenta la relación familiar y social, la sana convivencia, la comunicación, el encuentro y la participación, como atributos básicos de la cohesión social. La actitud de liderazgo de la gestora en el fomento de valores sociales que fomenten la participación se busca que la implementadora se empodere y asuma un liderazgo crítico donde tome en cuenta la opinión de los ciudadanos en todo el proceso de implementación para que éstos a su vez se sientan parte importante de la política y participen y con ello impacten el programa en la comunidad como en los niveles de inseguridad alimentaria. Se precisa como de la categoría de seguridad alimentaria emana la dimensión del acceso físico y económico, donde desde los lineamientos se establece que un Comedor Comunitario debe estar ubicado en zonas prioritarias de atención y en lugares de fácil acceso físico y alimentos accesibles al bolsillo de los beneficiarios. Se busca desde esta postura contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en el acceso a la alimentación mediante la instalación y operación de Comedores Comunitarios.

La visión discursiva institucional enfatiza que es importante que las personas tengan cerca de sus hogares esos espacios comunitarios para que el desplazamiento sea fácil y que éste no represente un obstáculo para la satisfacción de sus necesidades alimentarias por cuestiones de acceso geográfico. En cuanto al aspecto económico, los costos de los alimentos son baratos y son alimentos de muy buena calidad de nutrientes y en buenas cantidades. Desde este discurso se visualiza el programa como parte de una política alimentaria basada en el respeto a los derechos humanos donde ya no se mira al sujeto como marginado, sino como demandante de derechos sociales. Se busca eliminar la idea de que el sujeto no tiene cerca un centro comunitario para solucionar su necesidad de hambre, por lo que se coloca un comedor cercano a su hogar, sobre todo si está en un área con difícil desplazamiento. Se busca que sean alimentos que él pueda acceder sin que repercuta en su bolsillo.

El sentido de la utilización de los alimentos se aborda como una política que conoce las determinantes contextuales de la región y culturales de la alimentación y las aprovecha para el éxito. Los comedores fomentan la aplicación práctica de los conocimientos tradicionales de las personas y la recuperación de saberes comunitarios en materia de alimentación, y se incorpora la complementariedad, mediante la dotación del conocimiento y la pericia tecnológica a través de capacitación por diferentes instituciones de la administración pública federal y otros actores sociales. Se difunden y generan hábitos alimentarios saludables, al tiempo que se proporcionarán alimentos y menús con base en dietas balanceadas, en los que se podrán incluir ingredientes tradicionales y naturales de la región. Una política basada en los conocimientos y sabiduría tradicional de las personas de la comunidad como de expertos en la materia. A manera de síntesis, se vincula la política como conocedora de las determinantes culturales de las personas y las vincula con los saberes de expertos en la materia para establecer sinergias entre los actores sociales participantes y que responde al contexto donde está siendo aplicada.

#### **4.2. Las apreciaciones y valoraciones sobre el proceso de implementación: la visión de la mediadora y los beneficiarios**

En los hallazgos se encuentra a dos actores sociales que viven y sienten los efectos de la política alimentaria en la cotidianidad del Comedor Comunitario. Por una parte, está la voz de la

mediadora comunitaria, que es la encargada del funcionamiento del espacio del Comedor Comunitario en la localidad y los destinatarios finales de la política, que son los beneficiarios. En el primer momento, se les aplicó una encuesta para conocer las valoraciones que tienen sobre el proceso de implementación retomando las cinco dimensiones señaladas por Van Meter y Van Horn (1975), los cuales son normas y objetivos, recursos de la política, comunicación entre las organizaciones, características de las instancias y actitud de los implementadores. Cada una de estas dimensiones contó con dos ítems. En las normas y objetivos se les pidió que evaluaran las normas de selección y el cumplimiento de los objetivos. En los recursos de la política valoraron la calidad de los apoyos recibidos y el espacio del Comedor Comunitario. En la comunicación entre las organizaciones evaluaron la comunicación que tiene con los implementadores y en el interior del comedor. En las características de la instancia evaluaron la participación de los beneficiarios y los mecanismos de implementación, y por último en la actitud de los implementadores evaluaron la capacidad de liderazgo y organización. La encuesta está compuesta por una tabla valorativa con una escala de Likert de cinco niveles valorativos que van de Muy Bien, Bien, Regular, Mal y Muy Mal.

*Cuadro 2. Dimensiones del proceso de implementación*

Dimensiones	Ítems	Valoraciones Mediadora N= 27					Valoraciones Beneficiario N= 63				
		Muy bien	Bien	Regular	Mal	Muy Mal	Muy bien	Bien	Regular	Mal	Muy Mal
Normas y objetivos	Evaluación normas de selección	0	44.4	29.6	18.5	0	1.6	1.6	4.8	6.3	3.2
	Cumplimiento de objetivos	0	7.4	51.9	29.6	11.1	4.8	9.5	30.2	39.7	4.8
Recursos de la política	Evaluación de apoyos recibidos	0	33.3	40.7	25.9	0	20.6	14.3	31.7	11.1	22.2
	Calidad de los espacios	25.9	51.9	22.2	0	0	7.9	30.2	19	31.7	11.1
Comunicación entre las organizaciones	Comunicación con los implementadores	0	7.4	51.9	29.6	11.1	6.3	31.7	50.8	7.9	3.2
	Comunicación con los beneficiarios	18.5	59.3	18.5	3.7	0	3.2	54	34.9	6.3	1.6
Características de las instancias	Participación de los beneficiarios	3.7	3.7	33.3	51.9	7.4	11.1	6.3	39.7	19	23.8
	Mecanismos de implementación	0	11.1	40.7	40.7	7.4	19	50.8	19	7.9	3.2
Actitud de los implementadores	Gestión de los implementadores	0	3.7	33.3	33.3	29.6	15.9	31.7	41.3	6.3	4.8
	Organización de los implementadores	3.7	11.1	37	33.3	14.8	4.8	41.3	46	3.2	4.8

Fuente: Elaboración propia, 2017.

En el cuadro 2, se puede apreciar que la mayoría de las mediadoras conocen las normas de selección y las valoran de manera propositiva. En cuanto al cumplimiento de los objetivos, la mediadora considera que el programa presenta limitaciones para lograr objetivos; este mismo patrón lo encontramos en la comunicación que tiene con los implementadores que va de regular a muy mal, en los mecanismos de implementación y la organización de los operadores. Sin embargo, los porcentajes que más destacan es la participación que tienen los beneficiarios en el programa, la cual está valorada negativamente va de Mal a Muy Mal y la organización que tiene los implementadores. No obstante cabe precisar que la calidad de los espacios y la comunicación que hay entre la mediadora comunitaria y el beneficiario son valoradas positivamente, ya que los porcentajes más representativos van de Muy Bien a Bien. De manera general se precisa que la mediadora comunitaria tiene una mala apreciación del proceso de implementación, sobre todo en la valoración de las funciones de los implementadores, ya que se detallan tensiones con los operadores institucionales.

En cuanto a las valoraciones realizadas por el beneficiario, encontramos las siguientes apreciaciones sobre el proceso de implementación de la política alimentaria. Sólo el 17.5% conoce las normas de selección y las evalúan de manera negativa, así como el cumplimiento de los objetivos, pues consideran que aun cuando el programa es propositivo no podrá erradicar la situación de inseguridad alimentaria. Hay diferentes valoraciones sobre la calidad de los apoyos recibidos; en el caso de los beneficiarios, evalúan la calidad del alimento recibido, ya que consideran que nutrimentalmente el alimento es bueno, pero no forma parte de sus preferencias alimentarias. Evalúan su participación en el programa de manera negativa estando los resultados posicionados de regular a Muy Mal. En cuanto a la apreciación que tiene respecto a los implementadores, evalúan de manera positiva los mecanismos de operación, así como la gestión y la organización que desarrollan en el proceso de implementación. Lo evalúan así pues consideran a la parte implementadora como la imagen de la mediadora comunitaria; ellos no alcanzan a ver los operadores institucionales, por lo cual están evaluando las funciones de la líder del comedor. Hay variaciones sobre las percepciones de la calidad de los espacios del comedor, pues consideran que las ubicaciones no son las más idóneas. Integrando ambos discursos encontramos las siguientes medias que hablan de las relaciones, así como sus diferencias.

**Cuadro 3. Medias y desviaciones típicas de las dimensiones del proceso de implementación**

Dimensiones	Ítems	Actores		F	P	$\eta^2$
		Mediadora n = 27	Beneficiario n = 63			
		M (DT)	M (DT)			
Normas y objetivos	Evaluación normas de selección	2.72(.79)	3.45(1.21)	4.07	.037	.037
	Cumplimiento de objetivos	2.55(.80)	2.66(.93)	.250	.618	.011
Recursos de la política	Evaluación de apoyos recibidos	3.07(.78)	3.00(1.41)	.065	.799	.068
	Calidad de los espacios	4.03(.70)	2.91(1.19)	20.53	.000	.216
Comunicación entre las organizaciones	Comunicación con los implementadores	2.55(.80)	3.30(.83)	15.44	.000	.013
	Comunicación con los beneficiarios	3.92(.72)	3.50(.73)	6.10	.015	.004
Características de las instancias	Participación de los beneficiarios	2.44(.84)	2.61(1.23)	.447	.506	.007
	Mecanismos de implementación	2.55(.80)	3.74(.89)	31.59	.000	.313
Actitud de los implementadores	Gestión de los implementadores	2.11(.89)	3.47(.99)	37.62	.000	.219
	Organización de los implementadores	2.55(1.01)	3.38(.83)	16.29	.000	.141

Fuente: Elaboración propia, 2016.

En lo que concierne a las dimensiones de evaluación del proceso de implementación, se puede destacar lo siguiente. En concreto, se encontraron diferencias significativas en la dimensión de normas y objetivos. De esta manera, al evaluar la selección de normas del programa ( $F(4.07)$ ,  $p = .037$ ,  $\eta^2 .037$ ) entre las mediadoras y beneficiarios ( $M = 2,72$   $DT = .79$  vs  $M = 3,45$   $DT = 1.21$ ). Resulta interesante (cuadro 2) que 44.4% de las mediadoras valoran positivamente los objetivos y normas del programa. Contrariamente a lo que expresan los beneficiarios (9,5%), que las evalúan de forma negativa. Este resultado puede obedecer a que el endogrupo de las mediadoras es el que pertenece a la estructura gubernamental, misma que legitima dicho programa. Por su parte, el exogrupo de los beneficiarios percibe que las normas y objetivos no se cumplen en las prácticas cotidianas; por ejemplo, la alimentación no es la adecuada, existe mala infraestructura, y lo más relevante, los criterios de selección no son los

correctos (atienden a todos por igual). En cuanto a los recursos de la política, no se encuentran diferencias significativas en los discursos, ya que ambos evalúan de manera regular; sin embargo, en cuanto a la calidad de los espacios, hay diferencias muy importantes ( $F(20.53)$ ,  $p = .000$ ,  $\eta^2 .216$ ) entre las mediadoras y beneficiarios ( $M = 4,03$   $DT = .70$  vs  $M = 2,91$   $DT = 1.19$ ). Esto significa que los beneficiarios encuentran mala calidad en los espacios donde opera el programa, como mala ubicación y falta de higiene.

En cuanto a la comunicación entre las organizaciones, la parte de la relación con los beneficiarios no refleja diferencias, pues ambas la valoran positivamente: 51.9% de las mediadoras y 54% de los beneficiarios. Sin embargo, existen diferencias en la comunicación entre los implementadores ( $F(15.44)$ ,  $p = .000$ ,  $\eta^2 .013$ ) entre las mediadoras y beneficiarios ( $M = 2,55$   $DT = .80$  vs  $M = 3,30$   $DT = .83$ ). Esto se debe a que la mediadora tiene interacciones conflictivas con los encargados por los mecanismos de implementación, gestión y organización, como se pudo observar en el trabajo de campo. Sin embargo los beneficiarios evalúan de forma regular a Muy Bien porque consideran a la mediadora como la parte implementadora y sus respuestas se ven condicionadas por la presencia de la líder del comedor. En cuanto a las características de la instancia encontramos la dimensión de participación la cual a pesar de que no hay diferencias significativas entre el discurso de la mediadora y los beneficiarios, nos señala que la participación es Mala. La participación está determinada por los gustos y preferencias alimentarias y por los precios de los alimentos (sobre todo para las familias extensas).

En cuanto a los mecanismos de implementación, observamos diferencias marcadas en los discursos ( $F(31.59)$ ,  $p = .000$ ,  $\eta^2 .313$ ) entre las mediadoras y beneficiarios ( $M = 2,55$   $DT = .80$  vs.  $M = 3,74$   $DT = .89$ ) se refleja como las mediadoras evalúan más críticamente el proceso de implementación, los evalúan de forma negativa; este mismo patrón de discurso se repite en la dimensión de la actitud de los implementadores en los ítems de gestión y organización de los implementadores. Si bien es verdad que los sujetos plantearon un cierto tipo de respuestas; como era de esperarse se presentaron ciertas contradicciones al evaluar el programa de la *Cruzada Contra el Hambre* entre los beneficiarios y las mediadoras. También es verdad que estas respuestas obedecen a criterios de pertenencia grupal. En este sentido, el

siguiente apartado se propone profundizar en las respuestas y discursos que ambos grupos tienen sobre el programa evaluado. De esta manera, se pretende evidenciar y explicar de dónde surge, se desarrollan y establecen las contradicciones encontradas en este apartado.

#### **4.3. Los significados del proyecto político para el beneficiario y la mediadora**

En el segundo momento se les pidió a la mediadora comunitaria y a los beneficiarios su colaboración en una entrevista semiestructurada y grupos de discusión para que se diera detalles sobre los ítems del proceso de implementación y conocer en profundidad las razones por las cuales dieron esas evaluaciones. Dicha entrevista permite conocer el discurso de la mediadora y los beneficiarios y el sentido que da a la política para denotar las contradicciones. Los hallazgos encontrados durante el trabajo en las técnicas cualitativas muestran que las representaciones del proyecto político significan para el beneficiario una opción de alimentación, un trabajo comunitario donde una líder trabaja para la alimentación del lugar, un espacio de convivencia y descanso.

Las personas beneficiarias poseen en su figura un factor que delata la procedencia cultural que le proyecta los sentidos de respuesta ante el proceder de la política. El primer momento ante el escenario social es reconocerse carente y la expresión de vergüenza; esto es un grupo social que no alcanza a comprender el porqué de su permanencia en un Comedor Comunitario. La dimensión de este acontecimiento y las reacciones de asistir a consumir el alimento se refiere a ser pobre y esto lleva consigo un lenguaje social que muestra en sus manos y piel la dependencia del otro, llamado gobierno para lograr la sobrevivencia alimentaria. Su reacción a la presencia de extraños delata intimidación, comiendo de manera rápida para marcharse cuanto antes e inclinando su cabeza como señal de vergüenza. Algunos expresan este sentimiento afirmando lo siguiente:

*Es que le da pena a uno venir a comer aquí y que nos vean todos los que van pasado, diciendo mira aquí están comiendo los más jodidos [ríe]. (B. I<sup>3</sup>).*

---

<sup>3</sup> Abreviación que se utilizó para identificar a los beneficiarios que participaron en los grupos de discusión (Beneficiario 1, y así sucesivamente).

Sentirse como los sujetos más vulnerables de la política los evidencia a la vista de todos. Representa un acto de exclusión del desarrollo social. A su vez, se traduce en la expresión social de humillación, acudir a sentarse ahí para algunas personas de la comunidad. Por lo contrario, se traduce en beneficio inmediato para las personas que trabajan cerca en instituciones, quienes afirman que lo visualizan como una fonda donde pueden adquirir alimentos a buen precio. Desde esta perspectiva, el proyecto que se implementa desdibuja el referente alimentario como un acto cultural e íntimo en el seno familiar y lo proyecta en un escenario panorámico que polariza la atención a los beneficiarios ante la visión comunitaria. Esta exposición proyecta significados socioculturales, por una parte, expone a los necesitados a lo público, confronta a lo íntimo del proceso de alimentación; por otra, la significación de dicha acción es la legitimación del proyecto político.

En contraparte, la líder posee un poder que se representa en una imagen de preocupación ante la presencia de extraños. Este personaje adquiere valor en esa esencia al mostrar su figura en su acción de representación política. Es la mediadora en el espacio social, la tejedora del proyecto de gobierno; su rostro no se esconde, muestra la capacidad de autoridad pequeña, pero efectiva, controla con su mirada el efecto del comedor. Ser mediadora la coloca como la intermediaria entre las autoridades institucionales y los beneficiarios. Trae consigo toda la carga de ser la responsable del funcionamiento del programa, pues tiene que rendir cuentas al gobierno, pero también a su comunidad, pues es la actora que los representa. Tiene que mostrar distintas habilidades para dirigir de manera adecuada el espacio y que éstas le permitan capacidad de convocatoria al Comedor Comunitario. Para el líder comunitario, el comedor representa algo propositivo, ya que lo conciben como un lugar que le da estatus y reconocimiento social:

*Aquí todo el mundo te conoce y te identifica y es bueno porque uno nunca sabe cuándo pueda llegarle oportunidades (E. M. C. 1<sup>4</sup>).*

---

<sup>4</sup> Abreviación que se utilizó para identificar a las mediadoras comunitarias que aparecen en la tesis (Entrevista a Mediadora Comunitaria 1, y así sucesivamente).

Para la mediadora, el comedor significa un espacio que sirve como referencia para obtener otros recursos de otras instancias; significa un trabajo, el cual reditúa en alimentos para los miembros de su familia. El comedor representa una estrategia de sobrevivencia que les permite contribuir al sostenimiento económico de sus familias. Asimismo, en el espacio del comedor ponen a la venta otros productos que generan un ingreso extra a su bolsillo. Por otra parte, el comedor se visualiza como un lugar de encuentro social para desarrollar actividades de colectividad y un espacio de identidad cultural al celebrar distintas festividades entre los miembros de la comunidad.

*El comedor es un espacio que todas las personas ubican; por ello, cuando se ocupa informar a la comunidad de distintas cosas, lo usamos como espacio de reunión y también aquí hacemos celebraciones (E. M. C. 2).*

El comedor es un punto de reunión donde las mediadoras organizan a la comunidad para celebraciones como el día del niño, de las madres o posadas navideñas; es un espacio de identidad comunitaria que fomenta la convivencia social. La convivencia que se genera es un proceder político de organización social que sirve como adiestramiento de recursos humanos para fines partidistas en determinada época electoral. Por tanto, mediadora y beneficiarios establecen en el proyecto rasgos culturales y políticos que se reflejan en sus interacciones e intercambio de discursos.

#### **4.4. La funcionalidad política: las contradicciones del proceso de implementación**

Desde los marcos del proceso de implementación se observa que el término funcionalidad política está presente en las expresiones de los operadores. Esta funcionalidad política basa su discurso normativo en lo que llama Muñoz (2005) idea clásica de *bien común*, que es el gran patrimonio de la democracia frente a los despotismos y autoritarismos. Esta funcionalidad desde este lema traza las líneas de un discurso normativo que en el plano social trae significaciones de atención de la inseguridad alimentaria desde prácticas inmediatistas de asistencia social, que resuelven de manera pragmática el hambre, es decir, desde una racionalidad técnica.

Basa el funcionamiento de su proyecto en valoraciones cuantitativas caracterizadas por la entrega de despensas alimentarias en los comedores comunitarios cada mes, controlando padrones de beneficiarios importando más el número de personas atendidas, a las que se ha beneficiado con dichas despensas. Sin embargo, deja de lado características cualitativas de los sujetos que reciben los alimentos y la calidad de los recursos entregados. Estos elementos demarcan rasgos de una funcionalidad política resquebrajada que basa sus argumentos discursivos en cantidades, pero descarta las cualidades de las dimensiones del proceso de implementación, lo que provoca contradicciones internas y externas en el proyecto político. Estos aspectos se visualizan al analizar los criterios de selección de beneficiarios.

Aun cuando en un momento cuantitativo ellas evalúan de manera idónea las normas de selección hay rasgos contradictorios y reconocen que una funcionalidad del programa implica seguir criterios focalizados de atención, pero en la ruta práctica se selecciona la atención a todo el público en general. Las mediadoras comunitarias señalan en la entrevista que el criterio de selección es atender a cualquier persona sin distinción:

*Aquí cualquiera que traiga dinero para comer, come; no hay distingo. Yo sólo quiero que salga la inversión (E. M. C. 3).*

Se precisa cómo no se dispone de criterios bien definidos en el campo de la acción política sobre las normas de selección de beneficiarios. Es una política donde cualquier sujeto con capacidad monetaria puede acceder a la alimentación, por lo cual el proyecto político confronta personas exigentes con personas que realmente tienen necesidades en el comedor. Se ven mujeres madres de familia con sus hijos en el comedor, personas de la tercera edad y personas que trabajan en instituciones o empresas alrededor que llegan a comer al espacio. Anteriormente había un discurso de selección destinada a la pobreza extrema, un discurso político que respondía a la situación de hambre que presentan los grupos vulnerables, pero al contrario existe un argumento de una política de recepción abierta donde participan las personas que tienen acceso económico para comprar el alimento del comedor. En sus discursos argumentan el porqué de su actuación:

*Los que nos pusieron el comedor nos piden cuentas y les damos listado de personas a las que atendemos y tengo que hacer el trabajo; por eso atiendo al que venga; necesito llenar las listas. D eso dependen muchas cosas (E. M. C.4).*

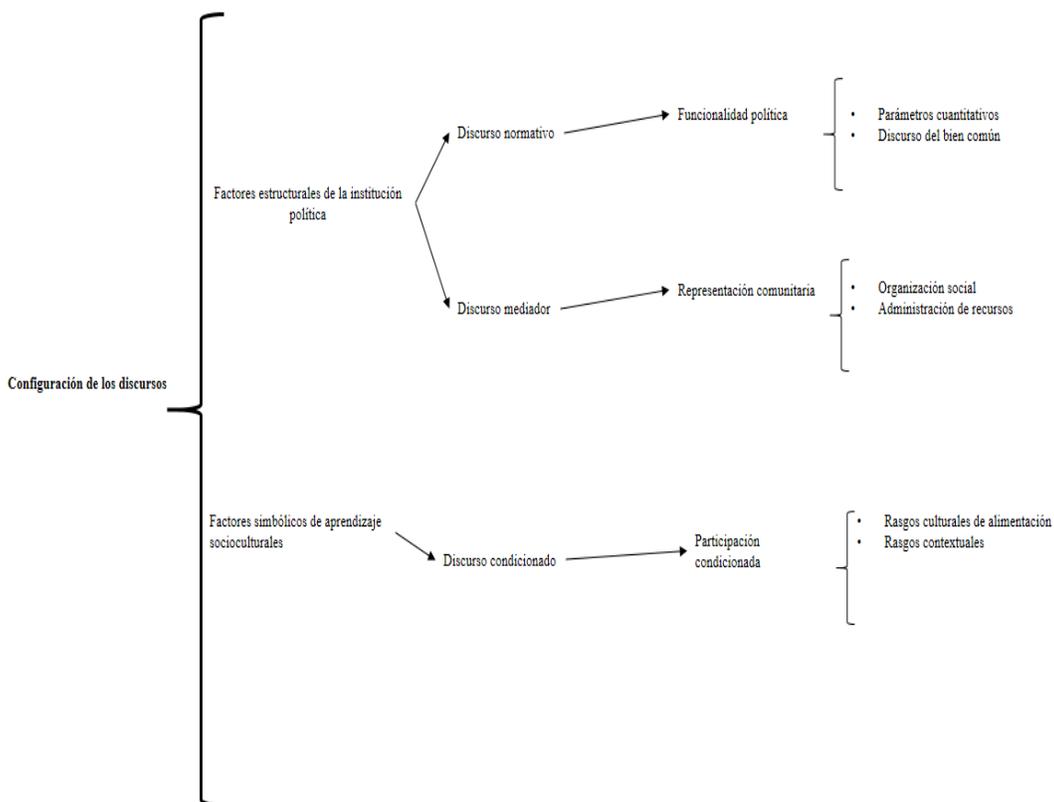
Desde el discurso se traza la importancia que tiene el número en la funcionalidad política, lo que lleva a contradicciones en el momento de llevar a cabo los criterios de selección. Esto pone a tambalear a los implementadores, quienes tienen un discurso aprendido y socializado sobre el abatimiento del hambre. Asimismo, los datos cualitativos arrojan un desencanto por los apoyos que reciben por el programa; en sus discursos externan que son apoyos institucionales limitados, por lo que se vislumbra los bordes de una política residual:

*Sólo nos pusieron el comedor y ya no vinieron. Sólo viene la de la despensa del DIF una vez al mes y no las cobran; además, con lo de las votaciones ya tenía dos meses que no venían. Fuera de eso, nada de apoyo. Me da coraje tanto logo de instituciones pintados en la fachada del comedor, como si nos apoyaran. El apoyo al comedor se limita al otorgamiento y acondicionamiento del Comedor Comunitario. Así como la entrega mensual de una despensa que tiene un costo de 200 pesos que contiene alimentos básicos: arroz, frijol, aceite, garbanzo, azúcar, sopa, leche, etcétera. Sin embargo, los gastos de manteamiento corren a cargo de las mediadoras comunitarias (E. M. C. 5).*

Desde el discurso oficial se contaba con una política integrativa entre la parte ejecutora y la parte operativa comunitaria, pero se demarca una contradicción de una política de apoyo restringido. Se vislumbra cómo existe la utopía de una política integrativa a la sombra de una política de apoyo limitado. Estas limitaciones del discurso normativo basado en la funcionalidad política hacen que la mediadora comunitaria asuma un discurso mediador de representación comunitaria como la organizadora social y la administradora de los recursos, los cuales, desde su postura, son escasos e insuficientes. Sin embargo, estos elementos representan factores de la misma estructura de la institución política. No obstante, se configura otro discurso en el terreno social de la acción política, que representa otro tipo de factores relacionados con elementos simbólicos de aprendizaje sociocultural que detallan aspectos de un discurso condicionado de los beneficiarios. En dicho discurso argumentan la manera en que

su participación está condicionada por rasgos socioculturales de alimentación y del contexto. Sin embargo, esto se explicará con mayor detenimiento en otro apartado.

*Figura 8. Configuración de los discursos.*



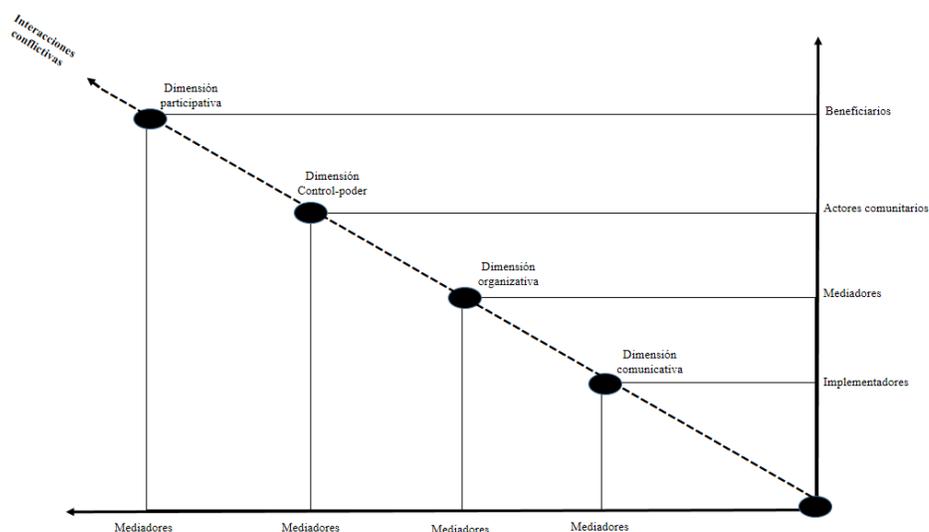
Fuente: Elaboración propia, 2017.

En este sentido, se encuentran en el terreno de la acción política la configuración de distintos discursos que generan en torno al proceso de implementación. Sin embargo, entre las distintas interacciones discursivas se presentan conflictos en el proceso, mediadas por un escenario donde entran en juego el poder, el control social, intercambios, pero también negociaciones, según el papel que jueguen los actores en el espacio, los cuales trazan rasgos estructurales y simbólicos que representan aprendizajes sociales aprendidos en el proyecto político.

#### 4.5. Las interacciones conflictivas: poder y control social

Las interacciones conflictivas remiten al escenario del poder y el control social, ya que se recrean en el espacio social dibujando líneas de encuentro y desencuentro entre los actores sociales. En estas vivencias se dibujan fracturas en la comunicación provocando conflictos internos y externos en la estructura. En este sentido, se trazan discursos que dan respuesta a dichas situaciones de conflicto en el proceso de implementación de la política alimentaria. En el proyecto político se sustenta un discurso normativo por los operadores basados en una funcionalidad política; por otra, emana un discurso mediador de la líder del comedor y un discurso condicionado por los beneficiarios. Estos sujetos desarrollan en sus interacciones conflictos que desarrollan cuadrantes que proyectan relaciones de intercambio y les permiten establecer juegos en la política para beneficiarse, según el papel que juegan en el espacio político.

*Figura 9. Cuadrantes de interacciones*



Fuente: Elaboración propia, 2017.

En el primer cuadrante se visualiza la dimensión comunicativa donde se marcan la relación entre los implementadores y mediadoras comunitarias, caracterizado en un plano de significados y entendimientos que remarca una guía de negociaciones y consenso. En este plano, los rasgos del discurso denotan fracturas en el diálogo, se aprecian interacciones conflictivas en la relación entre la mediadora comunitaria y los implementadores, debido al limitado apoyo institucional, caracterizados por recursos insuficientes, ausencia de gestión y fracturas en los mecanismos de organización. Estos nodos problemáticos conllevan a que la mediadora comunitaria asuma estrategias para hacer funcionar el proyecto. Una de las estrategias utilizadas es ser la administradora de recursos.

En este sentido, Drucker (1974) señala que las personas que realizan estas actividades dan dirección a sus organizaciones, proporcionan liderazgos y deciden cómo usar los recursos organizacionales para lograr las metas. Desde esta visión, la líder comunitaria optimiza los recursos que entran al Comedor Comunitario y realiza funciones de gestión social ante otras dependencias, lo que le permite obtener otros recursos que contribuyan para el mantenimiento del comedor y garantizar su permanencia. La líder acuerda con los encargados de los campos agrícolas y con instituciones para que sus empleados asistan frecuentemente en el comedor.

*Tengo que ver dónde consigo recursos para poder echar andar el comedor; pido crédito en el mercado de abasto para la verdura o en ocasiones voy al banco de alimentos, pero ya no quieren ayudarnos; por eso tengo que dar más caro el alimento, hasta 30 pesos, porque la gente quiere un plato bien servido (E.M. C. 6).*

Estas características que posee la mediadora comunitaria es un capital social importante para los implementadores en el proyecto, porque les garantiza una estructura de organización social que les permite utilizarla para fines particulares en un momento determinado. Sin embargo, otra cualidad de la líder es ser conocedora del papel que representa para los implementadores; aun cuando tiene un aprendizaje social de un discurso argumentado basado en insatisfacción de recursos, ante los implementadores muestra la actitud de organizadora comunitaria. Eso le garantizará su permanencia en el comedor y obtener recursos. Es importante

precisar que estos sujetos tienen la capacidad de jugar con las circunstancias. También estar frente al comedor les da cierto estatus político para obtener recursos en otras instancias.

Desde esta perspectiva, Crozier y Friedberg (1990) señalan que los hombres no se adaptan a sus circunstancias sino que son capaces de jugar con ellas. Los actores nunca son totalmente libres, pero el sistema está igualmente influido o incluso corrompido por las presiones y las manipulaciones de los actores. Si un actor juega con varias relaciones de poder, podrá acumular recursos que provengan de otros compromisos e invertirlos masivamente en una situación específica para reforzar su relación dentro de ésta. Por eso, en este cuadrante comunicativo aun cuando hay un discurso de una política limitada ante personas externas al proyecto, existen interacciones de intercambio en el primer cuadrante, relaciones de organización social donde la intensidad de poder y control social empieza a estar latente en el primer nivel.

En el segundo cuadrante se observan interacciones conflictivas en la organización social en la comunidad para el funcionamiento del comedor. Se vislumbran tensiones entre los mismos miembros de las comunidades para trabajar en el comedor. En algunos comedores operan más de dos personas al frente del Comedor Comunitario por lo que se tienen que turnar por semanas para estar atendiendo el espacio. Sin embargo, se presenta entre las mediadoras conflictividades específicas por acaparar los recursos que entran al programa. Estas tensiones son percibidas por los beneficiarios, ya que señalan:

*Para empezar, hay pleitos entre las que organizan el comedor; a unas les toca una semana y a otras otra y se lideran entre ellas quién cocina más rico, quién tiene más clientes. Hasta cuando se friegan cosas en el comedor se pelean; el otro día escuché que unas no querían cooperar para arreglar el refri y pues eso nos hace a veces sentirnos mal cuando comemos, aquí, de por sí, a uno le da vergüenza que lo vean comer a diario aquí, ¡que primero se arreglen entre ellas! (B.2).*

Hay rivalidades entre las personas que laboran en el Comedor Comunitario, ya que representa un centro de trabajo. Asimismo, en el tercer cuadrante se halla la dimensión de control y poder donde encuentran relaciones de tensión entre las mediadoras comunitarias y otros actores de la localidad que tienen algún estatus político en la comunidad y que están controlando su participación del comedor, y si no se sujetan a normas políticas con tinte partidista pueden perder su trabajo. Desde esta perspectiva encontramos que el control social está presente en los comedores comunitarios. Asimismo, desde esta arista se muestra cómo las mediadoras comunitarias desean permanecer al frente del espacio comunitario y tienen miedo a perder el espacio. Esto lo explica Habermas (2002), al señalar que los actores viven situaciones de tensión, lo cual genera temor a las sanciones y constituye una amenaza directa. Debido a esto, las mediadoras comunitarias se subordinan a los grupos de poder en la política para permanecer frente a la organización del comedor.

Desde esta perspectiva, se utiliza un discurso político amenazante que utiliza su propagación, como señala Ibáñez (1988), a través del control social que se mantiene funcionando con base en un lenguaje genético. La comunicación es la parte que permite reforzar y reproducir esos discursos mediante una estructura institucional que emite la legitimación de los componentes del discurso. Los actores sociales que tienen una cuota de poder en las comunidades están constantemente monitoreando la acción social de la mediadora en los comedores comunitarios. Desde esta dimensión emana una categoría, como son las normas políticas simbólicas. Esto significa que aunque son normas políticas que no están estipuladas en un decreto oficial, son normas políticas que están sobrentendidas en el campo de la subjetividad del proyecto político. Son prácticas sociales tradicionales de carencia ética que relacionan el poder y el control social.

*Me anda queriendo quitar el comedor un mentado Valente, porque según me vio platicando con otro partido; es que esto es del PRI, pero a mí me gusta portarme bien con todos (E. M. C. 7).*

Se demarca que existe una disputa por tener mayor control social en el interior del comedor; hay personas que ocupan un poder político en el espacio social y luchan por el ante

otros grupos organizados que quieren dirigir el comedor y entre ellas mismas. Su permanencia depende de su integración al partido político en el poder. Desde el discurso oficial se tenía una política de empoderamiento comunitario basada en la libertad de decisión, pero se cuenta con una contradicción de una política basada en el control político que limita el empoderamiento comunitario.

En el cuarto cuadrante se encuentra la dimensión participativa donde tienen tensiones entre las mediadoras comunitarias y los beneficiarios, pues éstos consideran que éstas reciben buenos recursos por el gobierno y a ellos les ofrecen solo recursos raquíticos dentro de los comedores comunitarios. Los beneficiarios observan el Comedor Comunitario como un negocio familiar más que un proyecto de ayuda social. Consideran las ventajas que tiene estar liderando un programa alimentario y se muestran incrédulos al visualizar una política residual

*Se quejan de que no las apoyan, pero tienen a toda la familia comiendo en el comedor y llevan productos a su casa; utilizan además el comedor para vender productos. Es un negocio redondo el comedor, no crea (B. 3).*

En general, se encuentran interacciones conflictivas entre los distintos actores sociales. Desde esta visión la líder comunitaria como muestra el esquema tiene diferentes relaciones de poder, juega con los recursos que posee en el comedor lo que le permite obtener ventajas y recursos de otras dependencias para el mantenimiento del Comedor Comunitario. Aun cuando están presente por las instituciones acciones de control político basado en el condicionamiento, manipulación y represión, no se habla de un modelo de relaciones basado en la obediencia y conformismo, aun cuando éste está moderado por una resistencia pasiva sino más bien es resultado de una negociación. Se establecen negociaciones entre los implementadores y las líderes comunitarias. Los implementadores negocian con la utilidad que les puede proporcionar la mediadora comunitaria en diversas actividades de corte político, y la supremacía del poder a través del proyecto político y la líder comunitaria le ayuda a legitimar sus acciones mediante el discurso con los beneficiarios; ellas obtienen reconocimiento social y recursos de otras dependencias por el puesto clave de la comunidad.

#### **4.6. La invisibilización de las determinantes socioculturales de la alimentación: el discurso condicionado**

Por una parte, las determinantes socioculturales de la alimentación en el proyecto significan factores contextuales estructurales de la institución política; por otra, la procedencia de los espacios culturales y el individuo que presenta lo selectivo social de la alimentación que se visualiza en los discursos de los actores. Desde esta perspectiva, se trazan la dimensión cultural, entendiendo por cultura lo que Durham (1984) señala como dimensión simbólica de la sociedad presente en todas las prácticas y procesos sociales y más explícitamente en los procesos de significación, de producción de sentido y de comunicación, donde los códigos o acuerdos sociales aparecen implícita o explícitamente. Está verbalizada en el discurso, cristalizada en el mito, en el rito y en el dogma; incorporada a los artefactos, a los gestos y a la postura corporal. Desde esta mirada, los discursos representan los rasgos culturales y los grados de resistencia que constituyen asimismo los grados de impacto.

En estos grados de impacto, la intensidad de visibilidad se torna difusa, con lo cual el proyecto político presenta desfases en la acción al no considerar lo micro en los espacios sociales. En este sentido, Giménez (2005) señala que es importante retomar el espacio donde se establecen las interacciones sociales, pues es donde se encuentran los esquemas y representaciones compartidas y objetivadas en formas simbólicas en contextos históricamente específicos y socialmente estructurados. No considerar la dimensión subjetiva del contexto, el resultado es la invisibilidad; por tanto, se configura en determinantes socioculturales que se trazan en dimensiones de la cotidianidad de la política.

Las determinantes socioculturales reflejan dimensiones que precisan en la acción lo cultural y político. En consecuencia, crea espacios evaluativos del programa y detalla la respuesta en la acción. La primera dimensión es selectiva, reafirma características de la cultura alimentaria; la segunda fase refiere la resistencia cultural de alimentación; la tercera, la dependencia regional-cultural; la cuarta, la vulnerabilidad de salud como determinante social en la alimentación; la quinta, lo ecológico social en la alimentación en la supervisión del contexto y, la sexta, en el vacío del proyecto familiar en la convivencia social.

En la primera dimensión de la acción de lo cultural y lo político en torno a los espacios evaluativos del programa se encuentran características de los beneficiarios en cuanto a la línea de participación, en el cual se demarcan dimensiones socioculturales de la alimentación que determinan su asistencia y constancia al proyecto político. Desde este posicionamiento encontramos un discurso condicionado por los beneficiarios, los cuales abordan en su lenguaje social una serie de dimensiones socioculturales que los hacen no participar. Desde este abordaje se dibuja la primera determinante que refleja la dimensión de selección basada en su cultura alimentaria, que los lleva a decidir sobre qué alimentos desean recibir en el comedor. La líder demarca estas características al señalar que:

*La gente es muy mañosa, oiga, no le gusta comer cualquier cosa, menos si es un caldo con verduras; ellos quieren un buen plato y rebosante; mandan preguntar qué habrá y depende de eso su participación. A veces los niños vienen y preguntan doña Lupe qué hizo de comer; les digo que sopa de verduras y contestan: avise cuando haga pozole (E. M. C. 8).*

Desde esa dimensión, se argumentan rasgos de selección de alimentación y los atributos que debe poseer el alimento de su agrado. Con este elemento se vislumbra que la participación de los beneficiarios está relacionada con el tipo de alimentos que se ofrece; prefieren alimentos *llenadores* a alimentos que ellos los denominan *light* que hará que pronto tengan hambre:

*Nos gusta un alimento completo y llenador porque luego uno come un caldito muy ligero y le da hambre rápido; hay que estar fuerte, sobre todo cuando realizamos actividades muy pesadas y tenemos jornadas intensas en los hogares (B.4).*

Desde estos discursos se observa cómo los beneficiarios argumentan el porqué de su selección alimentaria; le dan sentido a sus preferencias culturales relacionándolas con las actividades de la vida cotidiana, dando a su vez un discurso de convencimiento para justificar sus actuaciones. En estos aspectos entra en juego una segunda determinante, que es la resistencia cultural de la alimentación. Esto radica en que consideran que los alimentos que

seleccionan como parte de su dieta alimentaria no son los alimentos más sanos, sin embargo, no desean cambiarlos y los han adoptado como parte de su identidad alimentaria. En esta dimensión entra en juego el proceso sujetos-sociedad. Esta articulación es mencionada por Giménez (2005), al señalar que existen sujetos que producen y sujetos que consumen. Estos últimos se apropian de lo producido reconfigurándolo o confiriéndoles un nuevo sentido. Esta afirmación explica las nuevas prácticas alimentarias:

*Es muy propositivo los alimentos que quieren ofrecer, pero a uno le gusta lo grasoso y pues buscamos que esos días que vamos a comer aquí puede se haga algo al gusto del paladar (B.5).*

Estas prácticas, a su vez, se transmiten a los niños más pequeños de las familias, pues la mayoría de los pequeños de la comunidad funge el papel de mensajero, el hilo conductor que entrelaza a la líder y a la madre de familia, el que corre al espacio a preguntar el menú del día para observar la forma en que su madre da la última palabra. La madre es la que decide si asistirán a degustar el alimento al comedor; es la que crea los lazos de dependencia al programa alimentario. Se puede deducir que esta dependencia al proyecto es una dependencia regional y cultural y de práctica familiar que detalla los rasgos de una tercera determinante que aborda las condiciones regionales. Se detallan rasgos culturales de alimentación de personas que habitan en un contexto denominado «la franja de oro» por la riqueza cultural de comida acostumbrados a degustar platillos vastos de alimentos y que entran en conflicto al recibir alimentos ligeros; se demarcan rasgos de un contexto productor de alimento y su relación con el consumo alimentario en los hogares. Asimismo, entre los rasgos que se suman a la decisión de la madre de familia sobre la asistencia al comedor y tiene que ver con una cuarta determinante relacionada con la vulnerabilidad de salud donde se desprende la salud alimentaria caracterizada por la calidad sanitaria.

*La calidad del alimento depende de quién lo elabora; preferimos venir con la señora Lupita, ella siempre sirve buena ración y está limpio, pero con las otras no, porque siempre tienen lleno de moscas el lugar (B.6).*

Dentro de los valores de los alimentos que evalúan como atributos positivos está la higiene en la preparación de los alimentos, factor que los beneficiarios lo asocian a la salud. Por tanto, si el comedor presenta rasgos antihigiénicos ellos asumen que los alimentos están contaminados y preparados incorrectamente, lo cual representa un riesgo alimentario que marca vulnerabilidad social en la salud. La quinta dimensión aborda un aspecto importante, como lo es lo ecológico social, caracterizado por la supervisión del contexto, es decir, el espacio geográfico donde está situado el comedor:

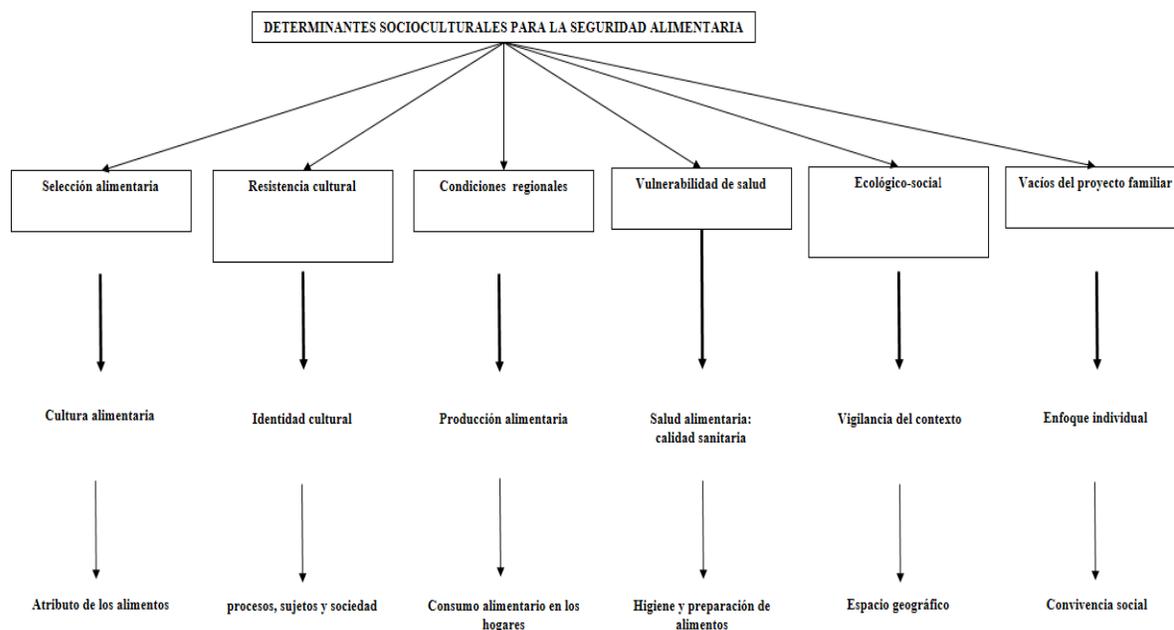
*La verdad, no nos gusta venir a comer porque está a un lado el canal y en ocasiones las personas lo usan para tirar basura y animales; a veces están presentes muchas moscas y mosquitos (B.7).*

La ubicación del comedor es muy importante porque establece condiciones de seguridad en el momento de comer en el espacio y da tranquilidad de que lo que ahí consumen no repercutirá en su salud. Asimismo, se traza otro elemento crucial relacionado con su participación: los precios variados de los alimentos:

*Es fácil acceder a la alimentación, ya que son buenos precios si se viene solo a comer, pero ya en familia se complica la situación, más si se tiene tres o cuatro hijos, ahí si la cosa cambia (B.8).*

Desde este argumento se visualiza que la política alimentaria está basando su atención desde la individualidad, pero deja de lado la atención de la inseguridad alimentaria desde un enfoque familiar, que representa una sexta determinante por los vacíos de un proyecto familiar que posibilite la convivencia social, por lo cual las familias que están compuestas por una gran cantidad de miembros no pueden sentarse a comer en el comedor, pues esto significa pagar mucho dinero en una sola comida. Si bien se denota que a partir de que opera el comedor, las personas lo consideran un lugar rápido donde pueden venir y encontrar comida recién hecha; sin embargo, no pueden asistir diariamente, por lo que tener dos visitas a la semana significa un gran reto para el bolsillo familiar. De manera esquemática las determinantes socioculturales se configuran de la siguiente manera:

*Figura 10. Determinantes socioculturales de la seguridad alimentaria*



Fuente: Elaboración propia, 2017.

En cuanto a los significados que ha tenido el proyecto en sus vidas, señalan:

*Está bien cimentando el programa, pero pos no creemos que acabe con el hambre; sirve para mitigarla, para ser una opción pa nosotros pa algunas ocasiones (B.9).*

Desde los argumentos discursivos se habla de poco impacto del programa en su situación alimentaria, ligado a su participación irregular. Para personas que viven de manera aislada o en abandono, como es el caso de adultos mayores, contribuye significativamente, pues asiste y existe la posibilidad de que el alimento sea gratuito. También ha sido significativo para personas que trabajan ahí cerca; representa una opción de comida tal si fuera una lonchería y para el caso de una madre soltera que trabaja y no tiene tiempo de cocinar lleva todos los días al mediodía a sus hijos a comer. Desde el discurso se tiene una política basada en los aspectos

culturales del contexto para el fomento de la participación ciudadana, pero desde las mediadoras es contradictoria, pues no se responden a las dimensiones socioculturales de la alimentación.

Por ello, al no contemplar las dimensiones socioculturales del lugar se limita la participación. En esta mirada se encuentra también otra arista importante: la falta de una orientación alimentaria en el momento de echar andar el comedor. Existe un desconocimiento sobre las prácticas alimentarias, las cuales obstruyen el proceso de implementación y la atención de la inseguridad alimentaria. Se observa que las personas aceptan que las prácticas alimentarias son un factor sociocultural decisivo a la hora de participar dentro del comedor, este desconocimiento nos refiere falta de un previo diagnóstico para analizar las determinantes socioculturales del contexto.

Se demarca que desde el discurso de los beneficiarios se obtienen apreciaciones importantes sobre la política alimentaria, destacando como más que una política para erradicar la situación de inseguridad alimentaria es una política que da respuesta de manera pragmática al hambre, es decir, de forma momentánea, pero no resuelve de forma estructural. Si se busca un cambio, es necesario repensar las vías para atenuar la situación de inseguridad alimentaria. Desde esta visión se observa cómo los programas de alimentación deben partir de las necesidades de los diferentes grupos sociales, de los deseos expresados, del respeto de la identidad cultural. En este sentido, debe existir una orientación alimentaria que contemple los actos de la vida cotidiana, compra, preparación, consumo de alimentos, buscando la incorporación de las recomendaciones a partir de la viabilidad de las mismas.

#### **4.6. Racionalidad de entendimiento en lo instrumental del proyecto político- la racionalidad comunicativa, el consenso y la acción**

En los hallazgos encontramos interacciones conflictivas entre los actores sociales y falta de conocimiento sobre las preferencias y gustos de los beneficiarios por los líderes comunitarios. La base de estos conflictos se debe a la falta de acuerdos en las diferentes estructuras. Se ven rasgos de una racionalidad política e instrumental donde la funcionalidad política sigue siendo parte del discurso político. Donde los beneficiarios siguen siendo vistos

como «objetos», es decir, como meros receptores, pero su opinión no es contemplada. Se obedece a una lógica vertical de operación y hay fracturas en la comunicación entre los actores. El resultado es un proceso de implementación mediado por conflictos, control político y poder. Esto hace que rasgos socioculturales como las determinantes de la alimentación sean invisibilizadas, mostrando el lado frío de la política. Esta racionalidad instrumental, que desconoce las prácticas alimentarias del contexto, conduce al fracaso. Los comedores comunitarios se vuelven, más que centros de seguridad alimentaria, espacios de control para aseguramiento de votos en campañas electorales o movimientos políticos de los partidos. Esto hace que los fines para los que fue creada la política alimentaria, que era la superación del hambre, queden en un discurso político.

Son políticas paliativas de atención residual caracterizada por la entrega de satisfactores pragmáticos que responden a la situación de inseguridad alimentaria de manera inmediata y asistencial, pero que no resuelve el problema de manera estructural. Aun cuando de manera discursiva se aprecia el diseño con componentes metodológicos claramente determinados, en la realidad se observa la falta de criterios de selección y el vacío en el cumplimiento de objetivos. Desde estas aristas problemáticas, se muestra la importancia de nuevos planteamientos de política social que den respuesta a la situación de inseguridad alimentaria. Esto significa restablecer las relaciones entre los actores para el reformulamiento de procesos basados en el diálogo y donde todos salgan beneficiados. Esto significa integrar la acción estratégica de la política administrativa con una acción comunicativa donde las personas, mediante la comunicación, establezcan acuerdos, negociaciones o consensos. Estas interacciones comunicativas deben acompañarse de prácticas éticas basadas en el lenguaje como medio para redirigir las acciones. Esto haría que en los comedores se tomaran acuerdos participando todos los actores en la toma de decisiones. Con esto se llegaría a una estructura de la acción orientada al entendimiento, ya que se lograría negociar mediante una racionalidad comunicativa.

Para esta perspectiva, toda persona puede participar, expresar sus ideas, opiniones y necesidades. Además, solo son válidas las normas que sean aceptadas por los participantes en un discurso ético. Desde esta dimensión, los discursos tradicionales políticos han escondido

intereses particulares que no han servido para la transformación de la cuestión social, por lo que es necesario un discurso argumentado donde no se excluya a los actores, donde se coordine lenguaje, pensamiento y acción y se descentralice la perspectiva elitista. Desde esta dimensión, un nuevo enfoque de política basada en la acción comunicativa debe tener una dimensión de derechos humanos porque el respeto de la integridad es base fundamental, donde se busque la preocupación por los intereses de todos, pero de manera solidaria, teniendo como base una comunidad democrática donde las decisiones ya no sean de manera vertical, sino de un sentido transversal. Esto conducirá a una autoorganización de la sociedad por ciudadanos unidos comunicativamente donde la política reformulara contenidos, procedimientos y normas. Esta autocritica de la política permite la construcción de nuevas formas de normas morales del diálogo y simetría en perspectivas de los actores.

Tomando los elementos anteriores, podemos puntualizar un modelo de intervención en el ciclo de las políticas sociales que incorpore aspectos de la acción comunicativa de Habermas. Desde la disciplina del trabajo social, es necesario apostar por nuevos planteamientos de acción social que impliquen insertarse en el ciclo de la política social, lo cual resulta pertinente, pues las fases son similares a la metodología con la que trabaja la profesión. Desde este sentido, Johes (1984) identifica el proceso de las políticas públicas en las fases de identificación del problema, formulación de una situación, toma de decisión, aplicación de la acción y evaluación de los resultados. Arteaga (2012) precisa que de manera similar la acción del trabajador social se va construyendo sobre la investigación de una realidad con la integración de conocimientos, metodología, técnicas y no con una intervención aislada y empírica.

La metodología del trabajo social se sustenta en la investigación de la realidad, diagnóstico, diseño de la situación, diseño y selección de alternativas, programación, ejecución y evaluación. Por ello, elaborar una propuesta para el mejoramiento de la política social es posible no sólo por la similitud en la metodología, sino también por la experiencia profesional que caracteriza al trabajador social, ya que cuenta con un contacto directo con las personas y sus necesidades sociales, así como por el recorrido histórico que se ha tenido en las instituciones en la implementación de los programas sociales. Realizar un modelo para el trabajo social en la política social permite situar elementos desde lo humano del vivir político, cultural y social,

que se configura en líneas componentes de una profesión y se proyecta como un faro que emite cómo se debe actuar, qué referencias se tienen de las acciones en una organización, los impactos y las propuestas.

En esta propuesta se exige visualizar al trabajo social como un acompañante en todo el proceso de la aplicación de los programas sociales, ya que las habilidades que adquiere en su formación le permiten detectar actitudes, situaciones y problemas que pueden ir surgiendo en la implementación del programa con todos los actores involucrados, buscando realizar procesos de evaluación continua con base en las percepciones de los beneficiarios y las observaciones. A su vez, será la pieza clave que genere procesos de participación y logre la coordinación entre los actores sociales. Desde este parámetro, un modelo de intervención puede incluir:

*Investigación sociodiagnóstica.* Una caracterización de la situación, comúnmente llamado diagnóstico de la situación, es la conclusión en cuanto a la situación del objeto en su determinación actual que marca las necesidades prioritarias y su explicación cuantitativa y cualitativa, el grado de extensión del fenómeno y su viabilidad de solución. En esta fase se deben conocer las necesidades sociales de los sujetos sociales a los que va destinado el programa, el contexto político, económico y social del lugar donde se realizará la implementación, valorar riesgos, conflictos y conocimiento de las determinantes socioculturales de alimentación.

*Diseño.* El diseño debe comprender todo el marco conceptual, teórico y metodológico que orienta el modelo de política. Esto significa relacionar aspectos conceptuales e instrumentales, como las acciones estratégicas. En este sentido, el diseño, según Bobrow (2006), debe abrigar las decisiones y acciones que pretenden generar un cambio en un problema. Asimismo, este apartado debe contener elementos de un modelo transversal donde los actores sociales participantes establezcan interacciones.

*Planeación.* En cuanto a la planeación, todos los programas y proyectos de la acción general deben definir las líneas generales de la intervención, sus estrategias, las fases del desarrollo del proceso de intervención, las metodologías a utilizar, como un conjunto de propuestas que guíen

las acciones específicas, así como los esfuerzos y recursos necesarios para la acción. Desde Mendoza (2002), ser la acción específica que delimite las áreas determinadas de intervención, delimitar objetivos de acuerdo con las necesidades específicas y definir los tiempos adecuados, los recursos con que se cuenta y las actividades que van a hacerse, especificar el tipo de técnicas e instrumentos a aplicar y los resultados cuantificados, como metas que se espera desarrollar.

*Implementación.* Fase de la realización de los proyectos que se da sobre la base de organización de la población y de los espacios, de la delimitación de las funciones, la definición de las responsabilidades y la delimitación de los canales de coordinación y comunicación de los distintos elementos que intervienen en el proceso. En este momento se forman comisiones, equipos y se definen los niveles e instancias para la dirección del proceso. En esta etapa de la implementación se visualiza cómo se deben desarrollar acciones de cooperación y establecer negociaciones y consensos, sobre todo en la toma de decisiones. Desde este sentido, la base elemental del proceso de implementación es la participación social, la cual es definida por Chávez y Quintana (2001) como un proceso de involucramiento de los individuos en el compromiso, responsabilidad y la toma de decisiones para lograr objetivos comunes. Es necesario desarrollar un proceso dinámico, complejo y articulado, que requiera una conciencia colectiva para interrelacionar con la particularidad de los sujetos.

*Supervisión.* La supervisión desde Mendoza (2002) debe ser la acción que tiene la responsabilidad de vigilar la correcta marcha de los proyectos en función de las estrategias y objetivos planteados, tomando en cuenta las posibilidades de los mismos y detectando los posibles errores que se presentan, así como recuperando los aciertos y los éxitos de determinadas acciones, los cuales son sometidos a un proceso de reflexión y análisis a través de reuniones, observación, entrevistas y talleres, que visualicen la posibilidades y limitaciones no sólo del proyecto, sino de las metodologías, las técnicas y las actitudes de los sujetos profesionales. Es importante que esta fase vaya acompañada de actividades de monitoreo.

*Evaluación.* La evaluación en los programas debe estar realizándose constantemente como una guía que sirva para hacer correcciones a tiempo en el desarrollo y operación de los mismos. Debe ser la actividad tendiente a valorar y medir las acciones del proyecto, el cumplimiento de

los objetivos, de las metas, la debida utilización de los recursos y el cumplimiento de las funciones profesionales.

## Conclusiones

Plantear conclusiones en este apartado no pretende ser un límite, sino la extensión que integra una serie de reflexiones ubicadas en la parte nuclear de la profesión de trabajo social y con ello se ingresa a la acción que escribe las experiencias en un programa de política alimentaria. En este trabajo investigativo se buscó realzar la vitalidad que tiene la profesión para demandar procesos sociales en las diferentes fases de la política social y se ofrece una nueva alternativa donde el trabajador social también asuma propuestas que vinculan la investigación y la intervención mediante el consenso, el diálogo, la negociación y el entendimiento. Esta visión permite ser un camino de ejercicio de un proceso de implementación basada en la acción comunicativa entre actores en un contexto que refiere a expresiones de desarrollo del mundo social.

Desde estas dimensiones se lleva a la fase de localizar el impacto de trabajo social en un programa de tendencia política con referenciales alimentarios ubicado en comunidades donde hay encuentros entre actores institucionales, la mediadora comunitaria tejedora del proyecto político y los beneficiarios, quienes interactúan en un espacio de encuentro social. Desde esos espacios de socialización, hay elementos políticos y culturales que producen rupturas, al demarcarse las fallas de un proceso de implementación que prometió lograr combatir el hambre en la localidad. Desde este posicionamiento se demarcan en esta fase analítica las siguientes ideas en un orden sintético.

- La evaluación de los procesos de implementación de política social han sido poco abordados por la profesión del trabajo del trabajo social. Asimismo, desde la disciplina de las ciencias sociales se ha analizado desde una visión cuantitativa y pocas veces desde elementos cualitativos, siendo la etnográfica la metodología utilizada, por lo cual el abordaje desde una combinación metodológica, utilizando un método estadístico descriptivo con una hermenéutica crítica que recupera los discursos sociales desde una dimensión interpretativa, nos lleva a provocar un dinamismo que aporta a la profesión para alcanzar nuevos horizontes que permitan compactar el sentido social sobre las percepciones y significados de los logros alcanzados por el proyecto político. Esto sitúa

la profesión en un campo de rigor y prestigio profesional, pues siembra nuevas líneas investigativas con un gran impacto social.

- No apreciamos metodologías precisas aplicables en proyectos de investigación que valoren procesos de implementación, pues es la parte más olvidada en las evaluaciones de las políticas sociales. Casi siempre se hacen en el inicio y al finalizar los programas, pero pocas veces evalúan los obstáculos que se generan en el transcurso de aplicación.
- Por otra parte, se precisan contradicciones entre el discurso político y la acción del proceso de implementación, pues no hay criterios de selección en la población objetivo (se atiende a todos por igual). Existe ocultamiento de información por las instituciones implementadoras y los padrones de beneficiarios no son los correctos, lo que no permite la necesaria transparencia en el conocimiento del funcionamiento. Asimismo, existen apoyos limitados en los recursos de la política y no hay mecanismos idóneos de implementación, gestión y organización.
- La política refleja formas verticales de operación donde hay interacciones conflictivas entre los actores sociales. Los mecanismos de comunicación no establecen sinergias en los participantes.
- A pesar de que el programa político en el discurso señala que la política rescata la sabiduría popular de las comunidades, no contempla determinantes socioculturales del consumo y el contexto, los cuales determinan la participación de los beneficiarios al programa. Al no responder a las necesidades, los esfuerzos se diluyen, pues no se dispone de diagnósticos previos sobre las prácticas culturales de alimentación, por lo que un programa social no puede aplicarse de un espacio a otro sin sufrir modificaciones, ya que la realidad alimentaria tiene connotaciones diferentes. Asimismo, el programa no va acompañado de orientación alimentaria que permita hibridar las preferencias alimentarias con los alimentos «sanos» que proporcionan en el Comedor Comunitario.
- Si bien el programa busca atenuar la situación de inseguridad alimentaria, la mayoría de los actores sociales no ha notado cambios significativos en su vida desde la apertura del comedor; considera que es algo propositivo, pero que no abatirá con el problema del hambre. El programa sigue reproduciendo los esquemas operativos, que se caracterizan por la entrega de satisfactores alimentarios pragmáticos, que si bien resuelven de manera

momentánea, no erradican de manera estructural la situación de inseguridad alimentaria, por lo que siguen siendo prácticas paliativas.

- Los comedores comunitarios son centros de espacios de poder y control social porque sirven para fines partidistas y la continuidad de la mediadora depende de su afiliación a los grupos de poder, por lo que en campañas electorales el comedor representa el lugar idóneo para votos que legitimen al nuevo poder al mando. Sin embargo, la líder comunitaria si bien tiene necesidades alimentarias, también sabe negociar con sus recursos para obtener ganancias de las distintas relaciones que establece, ya que el comedor representa un lugar de estatus y reconocimiento que le permite encontrar oportunidades para ella y su familia. Todo esto hace que distintas personas en las comunidades quieran participar en el funcionamiento del comedor.
- El resultado de la integración de las contradicciones en los procesos de implementación lleva a la reproducción de políticas públicas que no funcionan de forma sistemática, coherente y armónica; como resultado, da lugar a complejos procesos de aplicación, falta de integración entre los programas sociales, lo que redundaría en una falta de planeación estratégica que responda a cabalidad, según las necesidades de las regiones, diagnósticos objetivos, y no mediados por intereses exclusivamente políticos.

En materia de políticas sociales, la participación del trabajo social es imprescindible en la creación de modelos críticos que incorporen la subjetividad de los beneficiarios de la política alimentaria, pues conoce el espacio de significaciones sociales donde se dan las interacciones sociales de los sujetos. Asimismo, recuperaría los elementos culturales, sociales, económicos y políticos que encierran las prácticas alimentarias desde una postura holística. Para Cabello (2013), los nuevos modelos de intervención deben atender las especificidades regionales y locales como un elemento clave de la acción profesional en trabajo social, ya que no se pueden seguir aplicando recetas universales para necesidades particulares ignorando las condiciones del aquí y el ahora. Un modelo alternativo de la política alimentaria necesita atender esas particularidades de los grupos sociales, pues los contextos culturales son diferentes. Tomando en cuenta estos elementos, se estaría rompiendo con los esquemas tradicionales con que ha operado la política alimentaria, por lo cual, sin duda, la profesión del trabajo social contribuirá a introducir mejoras en las intervenciones.

Un enfoque de política alimentaria alternativo desde el paradigma crítico implica reconocer la alimentación como un derecho humano. En este sentido, es responsabilidad del Estado garantizarlo y reducir las prácticas que posibilitan la inseguridad alimentaria. Para ello, el Estado debe recuperar su papel protagónico (el cual había sido subordinado al poder del comercio) y coordinarse con la sociedad civil. Debe construir un derecho en el marco del modelo de la modernidad capitalista con su carácter concentrador/excluyente, su matriz productiva y energética no sustentable, su impulso al consumismo y al derroche. Una nueva visión de alimentación sana debe estar basada en el buen vivir, o Sumak Kawsay de los indígenas, equivalentes a la noción de modo de vivir saludable de la epidemiología crítica. Al atestiguar dicha correspondencia, se comprende la construcción intercultural del derecho y de la gestión. Con esto, se rescatarían aspectos culturales presenten diversas etnias y de esta manera la política no los abordaría como elementos aislados, sino los integraría (Breilh, 2011).

Desde la profesión del trabajo social se pueden desarrollar acciones basadas esencialmente en la promoción a la salud mediante el empoderamiento de los ciudadanos para cambiar sus propios estilos de vida y ser parte del proceso dirigido a cambiar los hábitos de la comunidad y a exigir a las autoridades responsables la mejoría de las condiciones del entorno para facilitar el desarrollo de una cultura de la salud. El trabajo social pondera el papel de la participación ciudadana, por lo que es importante identificar los recursos comunitarios que colaboren en las acciones de promoción y en la mejoría de la calidad de vida, reforzando su poder y capacidad de influir en las decisiones que afectan su salud y su acceso a servicios adecuados de salud pública. De esta manera, el trabajo social en la política alimentaria potenciaría el capital humano en las comunidades, reforzando la relación positiva entre educación, salud, nutrición. Se puede observar finalmente que el profesional del trabajo social es una pieza clave para la política alimentaria, identificando las determinantes sociales de alimentación que pudieran estar obstruyendo la implementación. Asimismo, desarrollaría un diagnóstico que le permitiría tomar decisiones para mejorar las condiciones de vida de los grupos vulnerables. Retomar de manera multidimensional la alimentación, así como los problemas nutricionales, sin duda permitirán tener un amplio mapa explicativo de las causas que determinan procesos de salud-enfermedad; a su vez, propiciará la toma de decisiones que se refleje en la calidad de vida de los habitantes.

## Referencias

- Abarca, R.A., R.F. Alpizar y Q.G. Sibaja et al. (2013). *Técnicas cualitativas de investigación*. Costa Rica: Universidad de Costa Rica
- Aguilar, V.L.F. (1993). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alguacil, G. J. (2011). *Cómo se hace un trabajo de investigación en sociología*. Madrid: Catarata.
- Álvarez, C.L.S., I.E.J. Pérez y R.J.D. Goez et al. (2014). Métodos de evaluación de programas nutricionales de gran escala en América Latina: una revisión integrativa. *Revista Nutrición Hospitalaria*, 30(6).
- Álvarez-Gayou, J.J.L. (2003). *Cómo hacer investigación cualitativa, fundamentos y metodología*. México: Paidós Educador.
- Alvira, F.R. (1983) Perspectiva cualitativa-perspectiva cuantitativa en la metodología sociológica. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 22. ISSN 0210-5233.
- André, N. y D. Roth (2006). *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Ediciones Aurora
- Arellano, G.D. (1996). Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente. *Gestión y Política Pública*. 5(2). Segundo Semestre.
- Arteaga, B.C. (2012). *Políticas públicas y participación ciudadana*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ballester, B.LL., y C.A.J. Collom (2005). El concepto de explicación en ciencias sociales. *Paper* (77).
- Bardach, E. (1977). *The implementation game*. Cambridge: MIT Press.
- Barquera, S., D.J. Rivera y G.a. Gasca (2001). Políticas y programas de alimentación y nutrición en México. *Revista Salud Pública de México*, 43(5).
- Barreto, V.A. (2012). El progreso de la estadística y su utilidad en la evaluación del desarrollo. *Papeles de Población*, (73).
- Becoña, I.E. (1990). El diferencial semántico en la medición de actitudes: adjetivos versus conceptos. *Revista de Psicología General y Aplicada*, 43(3).
- Belalcázar, C.D.M., & L.F. Tobar (2013). Determinantes sociales de la alimentación en familias de estratos 4, 5 y 6 de la localidad de chapineros de Bogotá, D.C. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 31(1).
- Berlín, V.F. (2002). *El Estado contemporáneo y su reconstrucción institucional*. México: Porrúa.
- Breilh, J. (2013). La determinación social de la salud como herramienta de transformación hacia una nueva salud pública (salud colectiva). *Rev. Fac. Nac. Salud Pública*, 31(1).

- Briones, G. (1996). *Metodología de la investigación cuantitativa en las ciencias sociales*. Colombia: ARFO editores e impresores Ltda.
- Brites, W.F. (2010). *Implementación de políticas habitacionales sin componentes sociales. El análisis de un caso testigo*. <[www.eumed.net/libros/2010e/811/](http://www.eumed.net/libros/2010e/811/)>.
- Bobrow, D.B. (2006). *Policy design: ubiquitous, necessary and difficult*. Peters, Guy B. y Pierre, John (edit.), *Handbook of public policy*. Londres: Sage.
- Bustamante, M.M. (2005). *La construcción de relaciones interculturales en un contexto socioculturalmente heterogéneo, el caso de la comunidad de Montecillo, Tiquipaya*. Ecuador: Plural.
- Cabello, G.M.L. (2013). Una propuesta de intervención social para la atención de la obesidad mórbida en mujeres, centrado en la perspectiva del interaccionismo simbólico. *Revista Margen*, 70.
- Canales, M. y A. Peinado (1995). Grupos de discusión. J.M. Delgado, J. Gutiérrez, *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Capítulo 11. Madrid: Síntesis.
- Carballeda, A.J.M. (2005). Políticas de reinserción y la integración de la sociedad: Una mirada desde las políticas sociales. *Margen: Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, 39.
- Carrasco, H., & S. Tejada (2008). *Soberanía alimentaria: la libertad de elegir para asegurar nuestra alimentación*. Lima: Soluciones prácticas- ITDG.
- Carrasco, H.N. (2004). Antropología de los problemas alimentarios contemporáneos, etnografía de la intervención alimentaria en la región de la Arancania. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona, Facultad de Lletres, España.  
<<http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/5506/nch1de1.pdf>>.
- Cazanueva, E. (2001). *Nutriología médica*. México: Panamericana.
- Cea de Ancona, M. (1996). *Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Síntesis.
- Chávez, C.J. y G.L. Quintana (2001). *La participación social en la ciudad de México*. México: UNAM, Plaza y Valdés.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2010). *Dimensiones de la seguridad alimentaria: evaluación estratégica de nutrición y abasto*. México: CONEVAL.
- Corbetta, P. (2007) *Metodología y técnicas de investigación social*, España: McGraw-Hill.
- Constitución Política Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos (2015). <[http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Contenido/Documentos/1\\_ConstitucionPoliticaDeLosEstadosUnidosMexicanos.pdf](http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Contenido/Documentos/1_ConstitucionPoliticaDeLosEstadosUnidosMexicanos.pdf)>.
- Cohen, E. & R. Franco (2005). *Gestión social, como lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México: CEPAL.

- Correa, U.S. (1996). *Investigación evaluativa. Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior*. Colombia: Arfo.
- Crozier, M. y E. Friedberg (1990). *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza Editorial Mexicana.
- Cruz, C.M. (2008). *Análisis del marco lógico en la evaluación de programas sociales, caso, programa 3x1 para migrantes*. México: Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales.
- Dalpoz R.M. (2009). *Manual de seguimiento y evaluación de los recursos humanos para la salud*. Estados Unidos: Organización Panamericana de la Salud.
- Davis, B. (2004). *Innovative policy instruments and evaluation in rural and agricultural development*. B. Davis (ed.), *Latin America and the Caribbean. Current and Emerging Issues for Economic Analysis and Policy Research*, CUREMI S II. V.I, Roma: FAO.
- Díaz, M.Z.C. (2007). J. Habermas: lenguaje y diálogo, el rol del entendimiento intersubjetivo en la sociedad moderna. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 12(39).
- Díaz, P.J., & Y. Candela (2014). Políticas alimentarias y nutricionales en los sistemas nacionales de salud. *AnVenezNutr*, 27(1).
- De la Rosa, R.J.J. (2009). *Capital social y participación ciudadana en políticas sociales: el caso de México 2000-2006*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- De Miguel, D.M. (2000). La evaluación de programas sociales: fundamentos y enfoques teóricos. *Revista de Investigación Educativa*, 18(2).
- Dieterich, H. (2000). *Nueva guía para la investigación científica*. 8va. Reimpresión. México: México.
- Drucker, P. (1975). *La gerencia: tareas, responsabilidades y prácticas*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Durham, E.R. (1984). Cultura e ideología. *Dados. Revista de Ciências Sociais*, vol. 27, núm. 1.
- Engels, F. (1970). *El origen de la familia, la propiedad privada y el estado*. España: Diseño Gráfico, Diego Lara.
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel Sociología.
- Evangelista, M.E. y G.J. Pimentel (2014). *Fundamentos metodológicos para el trabajo social institucional*. Tomo 1. México: Entorno Social.
- Fairclough, N. (1989). *Language and power*. Londres y Nueva York: Longman.
- Fernández, A. & M. Rozas (1988). *Políticas sociales y trabajo social*. Buenos Aires: Hvmánitas.
- Fernández, N. & H. Erbetta (2007). La seguridad alimentaria en la Provincia del Chaco, República Argentina: el caso del programa Pro-huerta. *Revista Cuadernos de Desarrollo Rural*, 58.
- Fetterman, D.M. (1996). *Ethnography in the virtual classroom, practicing anthropology*. Estados Unidos: Educational Researcher.

- Fondo Nacional para la Construcción de la Política Alimentaria y Nutricional (2012). *Elementos sustantivos para la construcción de una política pública alimentaria*. México: Unidad de Congresos del Centro Médico Nacional del IMSS. <[http://www.nutricionemexico.com/documentos/Foro%20Nacional%20Nutrici%F3n%20y%20Alimentacion%2016\\_OCT\\_2012.pdf](http://www.nutricionemexico.com/documentos/Foro%20Nacional%20Nutrici%F3n%20y%20Alimentacion%2016_OCT_2012.pdf)>.
- Flick, U. (2015). *El diseño de la investigación cualitativa*. Madrid: Morata.
- Franceschi, H. (1995). *La investigación cualitativa y su aporte a la investigación social (reflexiones teórico-metodológicas)*. Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Sede de Occidente.
- Franquesa, S.A.M. (2002). Breve reseña histórica de la aplicación del análisis crítico del discurso a estructuras léxico-sintácticas. *Revista Onomazein*, 7.
- Galindo, C. J. (1998). *Técnicas de investigación cualitativa, en sociedad, cultura y comunicación*. México: PEARSON.
- Galtung, J. (1981). Hacia una definición de la investigación sobre la paz en UNESCO. *Investigación sobre la paz. Tendencias recientes y repertorio mundial*. París: Unesco.
- García, C.N. (1989). *Culturas híbridas: estrategias para entrar y salir de la modernidad*. México: Grijalbo.
- Gil, F.J. (1992). *La metodología de investigación mediante grupos de discusión*. España: Universidad de Sevilla.
- Gimenez, G. (2005). La concepción simbólica de la cultura. *Teoría y análisis de la cultura*. México: Conaculta.
- González, N.R.S. (2008). La teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas. *Revista sin Fronteras*, 33-43.
- Gómez-Peresmitré, G.y L. Reidl (2002). *Metodología de investigación en ciencias sociales*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gramsci, A. (1977). *Antología*. México: Siglo XXI.
- Gutiérrez, B.T. (2011), Crítica epistémica a la política social en clave moderna. *Revista Utopía y Praxis Latinoamericana*, 16(54).
- Gutiérrez del Olmo J.F. (1993). De la caridad a la asistencia. Un enfoque de la pobreza y de la marginación en México. *La atención materno-infantil: apuntes para su historia*. México: SSA.
- Habermas, J. (1973). Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Buenos Aires: Amorrortu.
- Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social*. Madrid: Taurus.
- Habermas, J. (2002). *Teoría de la acción comunicativa*. México: Taurus.
- Heinemann, K. (2003). *Introducción a la metodología de la investigación empírica*. España: Paidotribo.

- Hernández, R.O. (2004). *Estadística elemental para ciencias sociales*. Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Herrera, M. y P. Castón (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona: Ariel.
- Hobbes, T. (1968). *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Puerto Rico: Universidad de Puerto Rico.
- Horkheimer, M. (1969). *Crítica de la razón instrumental*. Buenos Aires, Sur.
- Horkheimer, M. y T. Adorno (1969). *Dialéctica del iluminismo*. Buenos Aires: Sur.
- Ibáñez, J. (1988). *Nuevos avances en la investigación social II*. Barcelona: Proyecto a ediciones.
- Instituto Nacional de Salud Pública y Secretaría de Salud, Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (2006). México. <[http://www.insp.mx/ensanut/resultados\\_ensanut.pdf](http://www.insp.mx/ensanut/resultados_ensanut.pdf)>.
- Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (2007). *Pertinencia de las normas y ordenamientos actuales vinculados con la nutrición y el abasto*. México.
- Instituto Nacional de Salud Pública (2007). *Evaluación de la política federal de nutrición y abasto, evolución histórica y situación actual de la nutrición y programas de alimentación y nutrición, y análisis de pertinencia de los programas gubernamentales en la problemática de nutrición en México*. México.
- Instituto Nacional de Salud Pública y Dirección de Evaluación de Políticas Públicas Rurales (2008). *Evaluación de la política federal de nutrición y abasto, primer informe de la caracterización del abasto en zonas rurales, urbanas e indígenas y su vinculación con las determinantes de la nutrición*. México.
- Jares, X.R. (1997). El lugar del conflicto en la organización escolar. *Revista Iberoamericana de Educación* (15).
- Juárez, B.D. y E.R.E. López (2008). *Combate a la pobreza en México: balances y perspectivas del programa oportunidades*. México: Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey.
- Jusidman-Rapoport, C. (2014). El derecho a la alimentación como derecho humano. *Revista Salud Pública México*, 56(1).
- Kawulich, B.B. (2005). La observación participante como método de recolección de datos. *Forum: Qualitative Social Research*. 6(2).
- King, G., R.O. Keohane y S. Verba (2002). *El diseño de la investigación científica, la inferencia científica de los estudios cualitativos*. México: Alianza.
- Kornblit, A.L. (2007). *Metodologías cualitativas en ciencias sociales*. Buenos Aires: Biblios.
- Krueger, R.A. (1991). *El grupo de discusión. Guía práctica para la investigación aplicada*. Madrid: Pirámide.
- Lahire, B. (2006); *El espíritu sociológico*. Buenos Aires: Manantial.

- Ley General de Salud (2014). <<http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/4114.pdf>>.
- Lewis, C. (2003). Estado, mercado y sociedad: políticas e instituciones de acción económica y social en América Latina desde 1900. A. Puyana y G. Farfán. *Las políticas sociales en América Latina*. México: Plaza y Valdés.
- Lipsky, M. (1971). Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform. *Urban Affairs Review*, 6.
- López, E.R.E., y J.P. Deslauriers (2011). La entrevista cualitativa como técnica para la investigación cualitativa como técnica para la investigación en trabajo social. *Revista Margen*, (61).
- López, R. (2014). Caracterización de la política social en México: limitaciones y retos. *Revista Eleuthera*, 11.
- Maingón, T. (1992). *La política social y el nuevo rol del Estado*. Maracaibo, Venezuela: Espacio Abierto.
- Martínez, M.C. (1997). *La teoría de evaluación de programas*. España: Departamento de Métodos de Investigación y Diagnósticos en Educación.
- Marx, K. y F. Engels (1960). *El Manifiesto Comunista*. México: Cía de Publicaciones Latinoamericanas.
- Mejía, L.J. (2003). *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Mejía, N.J. (1996). Algunos problemas metodológicos de la sociología en el Perú. *Revista de Sociología*, 12. Lima: UNMSM.
- Mendoza, R.M.C. (2002). *Una opción metodológica para los trabajadores sociales*. México: Asociación de Trabajadores Sociales Mexicanos.
- Merriam, S.B. (1988). *Case study research in education: a qualitative approach*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Miranda, C.G. (2006). Hacia una visión hermenéutica crítica de la política educativa. *Revista de las Ciencias Sociales*, I-II, (III, II2).
- Montaño, C. (2002). Reflexiones en torno a la cuestión social. *Nuevos escenarios y práctica profesional. Una mirada crítica desde el Trabajo Social*. Argentina: Espacio.
- Morales, B. C., Borde, E., Eslava-Castañeda, J. C., y Concha-Sánchez, S. C. (2013), ¿Determinación social o determinantes sociales? Diferencias conceptuales e implicaciones praxiológicas?, *Rev. Salud Pública*, 15, (6), pp. 797-808.
- Morris, M.M.M. (2010). *Identificación de las determinantes sociales de la alimentación en un grupo de familias pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3 de la localidad de Fontibó*. Bogotá: Universidad Javeriana, carrera de Nutrición y Estética.
- Mundo, R.V., T. Shamah-Levy y J.A. Rivera-Dommarco (2013), Epidemiología de la inseguridad alimentaria en México. *Revista Salud Publica en México*, 55(2).

- Muñoz, B. (2005). *Modelos culturales: teoría sociopolítica de la cultura*. México: Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Nogueira, F.M. (2014). Los efectos del programa Bolsa Familia en el consumo familiar. *Revista CEPAL*, 112.
- Nugent, R. (1997). La Seguridad social: su historia y sus fuentes. Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social. Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, UNAM. <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/139/36.pdf>>
- Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (2013). Health at a Glance 2013: OCDE Indicators, OCDE Publishing. Recuperado en: [http://dx.doi.org/10.1787/health\\_glance-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2013-en)
- Organización Mundial de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2014). *El estado de inseguridad alimentaria en el mundo*. <<http://www.fao.org/3/a-i4037s.pdf>>.
- Organización Mundial de la Salud (2004). Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud. Nota de la secretaría. (EB115/35). Ginebra. Publicación Científica.
- Organización Mundial de la Salud (2011). Cerrando la brecha: la política de acción sobre los determinantes sociales de la salud «Todo por la equidad». Conferencia Mundial sobre los Determinantes Sociales de la Salud. Brasil. 27/06/2015: <[http://www.who.int/sdhconference/discussion\\_paper/Discussion-Paper-SP.pdf](http://www.who.int/sdhconference/discussion_paper/Discussion-Paper-SP.pdf)>.
- Orlandi, E. (2012). *Análisis de discurso, principios y procedimientos*. Chile: LOM.
- Ortiz, G.A.S., Vázquez, G.V. y E.M. Montes (2005). La alimentación en México: enfoques y visión a futuro. *Revista de Investigación Científica*, 13(25).
- Ortiz, M. R., Ruiz, C. M. y Álvarez D. C. (2006). Análisis de la política de nutrición en Colombia. *Revista Salud Publica*, 8, (1), pp. 1-13.
- Pardo, I. (2011). Innovaciones en diseños de investigación y criterios «bilingües de validez». *Estudios sociológicos XXIX*, 87.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Pereira, P.Z. (2011). Los diseños de método mixto en la investigación en educación: una experiencia concreta. *Revista Electrónica Educare*, XV (1).
- Picado, G.X. (1990). *La evaluación de programas sociales*. Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Escuela de Trabajo Social.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. <[http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND\\_2013-2018.pdf](http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf)>.
- Programa Sectorial de Salud 2013-2018.

- <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142\\_040614.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_040614.pdf)>.
- Revuelta, V.B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Revista Redalyc*, (16), pp. 135-156.
- Ribeiro, F.M. (2000). *Familia y política social*. Argentina: Lumen Hvmnistas.
- Rivera, M.J.A. (2009). *Crisis, políticas de ajuste y alimentación en la ciudad de México. Análisis del periodo 1970-1992*. México: Serie académicos CBS.
- Rodríguez, G., J. Gil y E. García (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. México: Aljibe.
- Ruiz, O.J.I. (2012) *Metodología de la investigación cualitativa*. España: Deusto.
- Sayago, S. 2014. El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales. *Cinta Moebio*, 49.
- Salaz, D.I.A. y G.F. Murillo (2010). La evaluación de los programas públicos en México, una mirada crítica al CONEVAL. *TRIBUNA DE ECONOMÍA*, Noviembre-Diciembre, núm. 8. México. <[http://www.revistasice.com/cachepdf/ICE\\_857\\_153162\\_\\_08145A4D128459495730ECB9441441B5.pdf](http://www.revistasice.com/cachepdf/ICE_857_153162__08145A4D128459495730ECB9441441B5.pdf)>.
- Salcedo, S. (2005). El marco teórico de la seguridad alimentaria en políticas de seguridad alimentaria en los países de la Comunidad Andina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Santiago de Chile. Colombia: Oficina Regional de la FAO para América Latina y El Caribe.
- Scriven, M. (1991). *Evaluation thesaurus*. Newbury Park, CA: Sage.
- Secretaría de Desarrollo Social (2015). Lineamientos específicos del Programa de Comedores Comunitarios en el marco de la Cruzada Nacional Contra el Hambre para el ejercicio fiscal 2015. 12 de marzo 2015. <[http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1\\_Menu\\_Principal/2\\_Normas/3\\_Historico/2015/Lineamientos\\_Prog\\_Comedores\\_Comunitarios\\_23122015.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/3_Historico/2015/Lineamientos_Prog_Comedores_Comunitarios_23122015.pdf)>
- Secretaría de Salud e Instituto Nacional de Salud Pública. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, (2012), México. <<http://ensanut.insp.mx/informes/ENSANUT2012ResultadosNacionales.pdf>>
- Sen, A. (1981). *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. New York: Oxford University Press.
- Silberman, M., A.L. Moreno y B.V. Kawas et al. (2013). Determinantes sociales de la salud en los usuarios de atención sanitaria del Distrito Federal, una experiencia desde los centros de salud pública. *Revista de la Facultad de Medicina México*, 56(4).
- Taylor, S.J., y R. Bogdan (1987). *Introducción a los métodos cualitativos, la búsqueda de significados*. Barcelona: Paidós.
- Tejedor, F.J. (2000). El diseño y los diseños en la evaluación de programas. *Revista de Investigación Educativa*, 18(2).

- Titmuss, R. (1969). *Essays on the welfare state*. London: Routledge.
- Tyler, R.W. (1950). *Basic principles of curriculum and instruction*. Estados Unidos: University of Chicago Press.
- Trinidad, R.A. y S.M. Pérez (2010). *Análisis y evaluación de las políticas sociales*. Madrid: Tecnos.
- Van Meter, D. y C.E. Van Horn (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration and Society*. *Revista Sage Publication*, 6 (4).
- Vasilachis de, G.I. (2013). *Discurso científico, político, jurídico y de resistencia. Análisis lingüístico e investigación cualitativa*. Argentina: Gedisa.
- Verdoy, P.J., M.J. Beltrán y M.J. Peris (2015). *Problemas resueltos de estadística aplicada a las ciencias sociales*. España: Universitat Jaume.
- Verdugo, A.L.M. (2012). La política social del programa desayunos escolares desde la perspectiva del trabajo social, caso: primaria Ricardo Flores Magón. Trabajo fin de máster inédito. Universidad Autónoma de Sinaloa, Facultad de trabajo Social, Culiacán, México.
- Weber, M. (1944). *Economía y sociedad, esbozo de una sociología comprensiva*. España: Fondo de Cultura Económica.
- Wodak, R., y M. Meyer (2003). *Métodos de análisis críticos del discurso*. Barcelona: Gedisa.
- Yaschine, I., S. Ochoa y C. Hernández (2014). *Cruzada Nacional Contra el Hambre: análisis de su diseño desde un enfoque de seguridad alimentaria*. México: Universidad Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo.  
<<http://www.pued.unam.mx/archivos/opinion/010.pdf>>.

## ANEXOS

### Anexo 1. Encuesta de proceso de implementación

No.	ITEMS	VALORACIÓN				
		5	4	3	2	1
<b>NORMAS Y OBJETIVOS</b>						
1	¿Cómo evaluaría la norma de selección de los beneficiarios?	Muy bien	Bien	Regular	Mal	Muy mal
2	¿De qué forma considera que el programa está cumpliendo con sus objetivos?	Muy bien	Bien	Regular	Mal	Muy mal
<b>RECURSOS DE LA POLÍTICA</b>						
3	¿Cómo evaluaría los apoyos recibidos por el programa (La calidad de los alimentos recibidos en caso de ser beneficiario)?	Muy bien	Bien	Regular	Mal	Muy mal
4	¿Cómo evaluaría la calidad de los espacios donde se implementa el programa?	Muy bien	Bien	Regular	Mal	Muy mal
<b>COMUNICACIÓN ENTRE LAS ORGANIZACIONES</b>						
5	¿En qué estado considera la relación de los beneficiarios en el Comedor Comunitario?	Muy bien	Bien	Regular	Mal	Muy mal
6	Cómo evaluaría la comunicación su comunicación con los implementadores del programa?	Muy bien	Bien	Regular	Mal	Muy mal
<b>CARÁCTERÍSTICAS DE LAS INSTANCIAS</b>						
7	¿Cómo evalúa los mecanismos de participación de los beneficiarios?	Muy bien	Bien	Regular	Mal	Muy mal
8	¿Cómo evaluaría los mecanismos de implementación?	Muy bien	Bien	Regular	Mal	Muy mal
<b>LA ACTITUD DE LOS IMPLEMENTADORES</b>						
9	¿Cómo evaluaría la gestión por los implementadores?	Muy bien	Bien	Regular	Mal	Muy mal
10	¿Cómo evaluaría la organización de los implementadores del programa?	Muy bien	Bien	Regular	Mal	Muy mal

## **Anexo 2. Entrevista a encargadas de los comedores comunitarios**

¿Que representa para usted el Comedor Comunitario?

¿Cuánto tiempo tiene funcionando el comedor?

¿Qué horarios de atención tienen?

¿Cuántos platillos entregan diariamente?

¿Qué tipo de alimentos entregan?

¿Cuántos y quiénes son los beneficiarios del programa?

¿Cómo considera la participación de los beneficiarios?

¿Cuenta con un equipo de apoyo en el comedor?

Si es así, ¿cómo es un coordinación y como considera que son sus relaciones?

¿Cómo considera el apoyo obtenido por las instituciones encargadas del programa?

¿Cuáles son los retos y obstáculos que se enfrenta para operar?

¿Cómo son dan las relaciones entre ustedes y las instituciones del programa? ¿Se siente apoyada?

### **Anexo 3. Puntos de debate para grupos de discusión**

#### **Preguntas iniciales**

¿Qué representa para usted ser parte de este proyecto político?

¿Cuál es su participación en él?

#### **Acceso físico y económico**

¿Siente certeza respecto a su alimentación a partir de su incorporación al comedor?

¿Es fácil acceder a la alimentación en el comedor?

¿Cómo evaluaría los precios del alimento que recibe dentro del Comedor Comunitario?

¿Asiste frecuentemente al Comedor Comunitario?

¿Ha contribuido significativamente el programa a su situación alimentaria?

#### **Utilización de los alimentos**

¿Cómo considera la calidad de alimento que recibe en el Comedor Comunitario?

¿Cómo evaluaría la variedad alimentaria de los platillos que recibe en el Comedor Comunitario?

¿Considera que los alimentos están preparados higiénicamente?

¿Qué recomendaciones haría para mejorar el alimento que recibe en el Comedor Comunitario?

¿Considera ese alimento como parte de su tradición cultural?

¿Ha experimentado cambios a partir de la implementación del programa?

#### **Interacción comunicativa**

¿Considera que es tomado en cuenta en las decisiones del programa?

¿Qué aspectos siente que hacen falta para mejorar la interacción de implementadores y beneficiarios?

¿Qué recomendaciones haría a los decisores de la política para mejorar el programa?

¿Cuáles la relación que mantienen con los implementadores del programa?

#### **Pregunta final**

¿Siente satisfacción por el programa?

**Anexo 4. Foto de entrevista para solicitar información sobre el programa Comedores Comunitarios**



**Anexo 5. Foto de beneficiarios en el Comedor Comunitario**



**Anexo 6. Foto de entrevista a mediadora comunitaria de la colonia Progreso**



**Anexo 7. Foto de Comedor Comunitario de colonia Las Coloradas**



**Anexo 8. Foto de mediadora comunitaria cocinando en el Comedor Comunitario del campo El Diez**

