

VULNERABILIDAD, SALUD
Y POLÍTICAS ALIMENTARIAS

Jorge Arzate Salgado
José Manuel Rangel Esquivel
(Coordinadores)

Colaboraciones de:

Carmen Liliana Ceballos Juárez / Dania Delgadillo Villavicencio
David De Jesús-Reyes / Dídimo Castillo Fernández
Gretcher Mariangy Arenas López / Ivonne Vizcarra Bordi
Jorge Arzate Salgado / José Manuel Rangel Esquivel

iiNSO

Instituto de Investigaciones Sociales



PUERTABIERTA
EDITORES

VULNERABILIDAD, SALUD Y POLÍTICAS ALIMENTARIAS.
Primera edición, 2021

© Jorge Arzate Salgado, Coordinador
© José Manuel Rangel Esquivel, Coordinador
D.R. © Instituto de Investigaciones Sociales, UANL.
D.R. © Puertabierta Editores, S. A. de C. V.
Ma. Refugio Morales No. 583, Col. El Porvenir, Colima, Col.
Tel. (312) 312 11 33
Para México: www.puertabierta.com.mx
Para España: www.puertabiertaeditores.com

ISBN: 978-607-8783-34-2

Diseño Editorial: Alondra Torres

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Este libro fue arbitrado por pares académicos.

Se permite la reproducción parcial o total, el almacenamiento o la transmisión de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalizaciones u otros medios, siempre y cuando se reconozca la autoría de la obra original, se mencione el crédito bibliográfico, no se modifique el contenido de los textos y el uso del material o sus derivados no tenga fines comerciales.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN.....	7
INTRODUCCIÓN.....	9
Seguridad alimentaria y bienestar social: notas introductorias al libro. Vulnerabilidad, salud y políticas alimentarias David De Jesús-Reyes	
CAPÍTULO 1	
Determinantes Sociales de la Salud. Una argumentación sociológica.....	23
Jorge Arzate Salgado José Manuel Rangel Esquivel	
CAPÍTULO 2	
Alimentación y enfoques teóricos para su abordaje como hecho social. Reflexiones para su comprensión desde la sociología de la experiencia.....	45
Gretcher Mariangy Arenas López	
CAPÍTULO 3	
Estructura social y alimentación. Los componentes alimentario-nutricionales en los Programas compensatorios en América Latina.....	71
Carmen Liliana Ceballos Juárez.....	71
Jorge Arzate Salgado Ivonne Vizcarra Bordi	
CAPÍTULO 4	
Programas de seguridad alimentaria y construcción de ciudadanía en el Estado de México.....	103
Jorge Arzate Salgado Dídimo Castillo Fernández	

CAPÍTULO 5

La alimentación como desigualdad social ante un escenario de
crisis económica 129

Dania Delgadillo Villavicencio

Reflexiones finales. Repensar la salud/alimentación 145

José Manuel Rangel Esquivel

Dentro de su estructura, un componente muy importante fue la Bolsa de Familia, importante programa que redituó al pueblo brasileño grandes resultados; otra distinción es el hecho de que promovió no sólo la disponibilidad y el acceso a los alimentos, sino que, además, dotó a la población objetivo de los conocimientos para que la selección de los alimentos proporcionara una dieta saludable. Para ser beneficiado, se debió seguir cierto proceso y reunir requisitos que fueron como estrategia para lograr que toda la población tenga identidad ciudadana, así como sus beneficios y responsabilidades.

En el primer periodo de gobierno de Lula da Silva, los resultados no se hicieron esperar y, aunque la cobertura fue menor que el Oportunidades, el beneficio fue de mejor calidad y con más componentes. Dichos resultados se ven reflejados en artículos publicados en el sitio web del programa.

Chile y Fosis

El Fondo de Solidaridad Social e Inversión Social (Fosis) de Chile, fue creado en 1990 y tuvo como fin combatir la pobreza y disminuir la vulnerabilidad social de las personas y las familias, a través del financiamiento de forma total o parcial de planes, programas, proyectos y actividades de desarrollo social. Su población objetivo fueron los jóvenes, pobladores rurales y las localidades altamente marginadas. Un punto importante del Fosis es que en sus programas participaron tanto las personas como sus familias y no sólo como receptores del apoyo, sino que se involucraban más allá. Además, trabajó en conjunto con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en pro de la población que lo necesitaba.

CAPÍTULO 4

Programas de seguridad alimentaria y construcción de ciudadanía en el Estado de México

Jorge Arzate Salgado²²
Dídimo Castillo Fernández²³

Introducción

En un contexto nacional donde la población en pobreza es de grandes proporciones y las formas de precarización del trabajo son una constante, la pregunta que nos ocupa es de vital importancia. Sobre todo, en la medida que los programas asistenciales y de transferencias condicionadas han adquirido una centralidad dentro de la estructura institucional del bienestar en México (Arzate, 2009) y América Latina.

La acción de estas políticas, la mayoría de las cuales se han dirigido a la lucha contra las formas de la pobreza, son los mecanismos privilegiados que los gobiernos tienen para intervenir en la estructura social, sobre todo en la familia.

Una de las problemáticas que está a discusión es el cuestionamiento sobre la capacidad que estas acciones tienen para construir ciudadanía; problema que pone en el centro del debate el sentido de las políticas y programas concretos, en tanto que acciones de Estado en un contexto democrático formal.

²² Doctor en Sociología por la Universidad de Salamanca. Maestro en Investigación y Desarrollo de la Educación por la Universidad Iberoamericana. Profesor de Carrera en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México.

²³ Doctor en Estudios de Población por el Colegio de México. Maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Sede México. Profesor de Carrera en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México.

En este texto se presenta un estudio de caso, de naturaleza exploratoria, en torno a una serie de programas asistenciales que el Gobierno del Estado de México implementó durante la gestión 2005-2011, con el objetivo de mejorar la alimentación de la población vulnerable a través de la transferencia en especie de alimentos; básicamente se trataba de entregar despensas que contenían alimentos y otros productos de limpieza. Fueron dirigidos a los adultos mayores y a las mujeres jóvenes en condiciones de vulnerabilidad. Se trató de programas importantes, tanto por su cobertura como por la cantidad de recursos públicos que se invirtieron en ellos.

De entrada, es necesario aclarar que en las reglas de operación de los programas no aparece una definición clara de seguridad alimentaria. En todo caso, se podría suponer que en el objetivo de estos programas se encuentra implícita una definición de seguridad alimentaria: “El programa está encaminado a abatir la pobreza alimentaria a través de acciones que permitan mejorar la calidad nutricional de las familias en condiciones de vulnerabilidad, mediante el otorgamiento de alimentos básicos e inculcando a la población beneficiaria, buenos hábitos alimenticios que les permitan mejorar sus condiciones de vida”.²⁴

Podríamos pensar, siguiendo el anterior párrafo, que seguridad alimentaria supone el trabajo en torno a situaciones de pobreza alimentaria; lo cual supone, a su vez, dos dimensiones: la existencia de alimento y su buen uso nutricional. La discusión teórica en torno a las definiciones de hambre, pobreza alimentaria y seguridad alimentaria es muy extensa y en algunos casos es de pocos consensos.

Por ejemplo, la definición de hambre tiene un desarrollo muy dilatado en donde predominan las definiciones bio-médicas y psicológicas; en este sentido, una definición plausible es la de “hambre como estado de necesidad de elementos nutricios, producto de la privación alimentaria presente en un tiempo determinado” (López, 2002, p. 10): para la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) la seguridad alimentaria sucede “cuando las perso-

²⁴ Reglas de operación en: Gaceta del Gobierno, 27/02/2008, p. 2.

nas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, con el fin de llevar una vida activa y sana” (Urquía-Fernández, 2014, p. 93).

Muy distinto en su contenido es el de pobreza alimentaria, en este caso, por ejemplo, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social de México (CONEVAL); en su glosario de términos de medición de pobreza, define la pobreza alimentaria como “la incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aún si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta”²⁵, definición ligada al de canasta alimentaria, la cual es una construcción técnica basada en principios bio-médicos y nutricionales.

En este caso, llama la atención la poca claridad del término por parte de la política social del GEM. Lo que aparece en reglas de operación son una serie de supuestos poco coherentes en torno al problema alimentario; además de ello, se menciona el concepto de vulnerabilidad social. Este último no se define en la Reglas, tampoco en la Ley de Desarrollo Social del Estado de México; por lo que se asume como sinónimo de situación de pobreza y/o marginación.

Para este trabajo, la vulnerabilidad es una situación de no-realización de la condición humana en cualquiera de sus tres esferas antro-po-sociales (labor, trabajo, acción), siempre y cuando esta no-realización sea producto de condiciones de desigualdad-violencia (Arzate, 2006). Este capítulo no tiene por objetivo abordar la discusión de los conceptos, pero vale la aclaración de los tres conceptos antes mencionados como mínimo marco analítico de la acción de este tipo de programas sociales en la realidad social.

El presente análisis se divide en cuatro partes. En una primera se presenta un marco teórico, el cual gira en torno a una concepción de ciudadanía, de la cual derivan una serie de hipótesis de trabajo en

²⁵<<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/glosario.aspx>>, visitado 11/03/2015.

torno a la construcción social de relaciones políticas de ciudadanía entre sociedad vulnerable y Estado o formas de politicidad. En segundo lugar, se describe, de manera económica, a la política y el diseño de sus programas. Una tercera parte presenta una breve evidencia empírica cualitativa sobre el desempeño en campo de dos de estos programas en torno al asunto de sus relaciones de politicidad; así se presentan los casos de mujeres en condición de vulnerabilidad, una adulta mayor y otra joven que recibían apoyos alimentarios de estos programas en el año de 2010. Se concluye en torno a las capacidades de construcción de relaciones políticas de ciudadanía que tienen dichos programas.

1. Ciudadanía como producción social de politicidad

Considerando que las políticas sociales desarrolladas en México suceden en un contexto democrático, al menos formalmente instituido, tomamos una definición de ciudadanía consecuente, donde ciudadanía se refiere, desde un punto de vista prescriptivo, a una condición en donde todo aquel que está sometido a las decisiones colectivas debería tener el derecho de participar en el proceso de formación de dichas decisiones; de esta manera, los derechos de ciudadanía corresponden a todo individuo en tanto que persona en la medida que ésta se encuentra sometida a esas decisiones políticas (Bovero, 2002). Definición que parte de una concepción de la ciudadanía moderna, en donde el Estado está hecho para el individuo y no el individuo para el Estado (Bobbio, citado por Bovero, 2002). Esta idea de ciudadanía supone la existencia de individuos con capacidad de acción política en un sentido amplio, tanto en términos de conciencia, como de acción reflexiva de la condición prescriptiva (o jurídica), y en términos de acción, esto último supone participación sustantiva (o activa) en la vida colectiva.

Desde esta perspectiva, la ciudadanía es un derecho y una obligación de las personas para participar políticamente, es decir, en forma ideal, el ciudadano es el que debe desarrollar formas de politicidad con el objetivo de realizarse como ciudadano a través de una praxis cotidiana en los asuntos públicos. En este sentido, las políticas sociales como

acciones del Estado que intervienen la estructura social suponen, en lo implícito y explícito, la construcción de sistemas de relaciones políticas entre ciudadanos y los agentes del Estado que las implementan.

Tales sistemas de relaciones construyen un tipo de politicidad o sentido sustantivo de dicha relación; la cual puede tener derivas inciertas, pero que, como supuesto de trabajo, podemos pensar se mueven en un continuo que supone dos polos opuestos: la construcción de formas de autonomía o el asumir formas de control social por parte del Estado. Las primeras suponen el fortalecimiento de los derechos civiles, políticos, sociales y culturales, mientras que las segundas suponen diversas formas de dominación política.

La autonomía implica, en términos típico-ideales, una acción ciudadana plena, participativa, donde los beneficiarios asumen la acción de politicidad como derecho y como responsabilidad en torno a lo público. En este caso, la acción ciudadana es virtuosa y tiende a la construcción social, afirmación de sujetos sociales. Por el contrario, el control social, en términos típico-ideales, supone la construcción de mecanismos de dominación por parte del Estado, donde se tiende a una anulación de los sujetos sociales. Dicho control implica una cosificación de los sujetos; lo cual es el mecanismo privilegiado que les puede convertir en clientela política, es decir, en objetos políticos que pueden ser asumidos y usados como patrimonio del Estado y su clase política.

Como supuesto de trabajo partimos de la idea de que los principios que construyen relaciones de politicidad entre sociedad vulnerable y Estado se encuentran implícitos en el discurso de las reglas de operación e implementación de los programas sociales. Discursos que forman parte y conforman una biopolítica gubernamental (Foucault, 2000); es decir, son una forma de plantear desde el Estado mecanismos de gestión del cuidado de la población. Desde esta perspectiva la política social alimentaria al ser planteada como acción de Estado en torno al cuidado y satisfacción de lo alimentario supone la existencia, implícita y explícita, de una politicidad concreta; se trata de un sistema de relaciones políticas situadas histórico-socialmente entre población beneficiaria y Estado, entendido este último como agente político soberano.

La biopolítica, como concepto Foucaultiano, comprendido como “la forma de ejercicio del poder político que tiene por objeto la vida biológica de los hombres” (Castro, 2008, p. 187), nos ayuda a plantear el problema de la relación entre ciudadanía y política social compensatoria en términos metodológicos; en este sentido, siguiendo a Castro (2008), el concepto de biopolítica, desarrollado en la última etapa del pensamiento de Foucault y como uno de sus resultados en su dilatada arqueología de la racionalidad de la modernidad y la manera en que produce a los sujetos, no es más que un principio metodológico que nos ayuda a pensar el ejercicio de la razón gubernamental en sus formas efectivas y específicas.

De acuerdo con lo anterior, es posible descentrar el análisis de las políticas sociales de los análisis de eficiencia y evaluación de resultados, es decir, el asunto de las políticas y sus programas concretos se resitúa en un proyecto investigativo sobre la producción de cambio social, el conflicto y la construcción histórico-social de sujetos colectivos e individuales en términos de acción social, resistencia y así como de poder/dominación. Todo lo cual es fundamental para una sociología del bienestar: qué es, cómo y bajo qué circunstancia se produce el bienestar.

A continuación, se utiliza el concepto de representación social, el cual se refiere a una idea producto de un proceso mental de menor nivel de abstracción que los imaginarios. Las representaciones sociales implican un saber pragmático anclado a micro universos sociales referenciados a los sujetos que los producen (Girola, 2012). Por su parte, los imaginarios sociales son esquemas de representación que guían la producción de lo social a una escala mayor de lo histórico-social.

Regresando a nuestra pregunta de investigación, buscamos conocer, por lo menos en un primer acercamiento, qué tipo de sistema de relaciones políticas han generado estos programas asistencialistas con su población objetivo y si, dentro de este sistema de relaciones políticas, se ha fomentado una participación ciudadana activa en el proceso de formación de dichas acciones.

En América Latina existen ejemplos de cómo las políticas sociales generan desde sus programas sistemas de relaciones políticas de natura-

leza ciudadana tendientes a la autonomía de los sujetos. Podemos citar dos casos emblemáticos, como el Programa Puente-Chile-Solidario²⁶, el cual introdujo un componente psicosocial, desde donde se plantea una relación dinámica entre familias y trabajadores sociales; además de ello, el diseño del programa supone una acción práctica de cada familia para superar su condición de pobreza inicial, mediante la realización de un diagnóstico que plantea metas de superación de la familia.

El otro caso es el de Fome Zero²⁷ (Hambre Cero) en el Brasil, donde el programa genera una serie de instancias participativas ciudadanas, las cuales tienen una injerencia en los procesos de planeación, implementación y evaluación del programa, tanto a nivel central, estadual, como local; además de que dicho programa se articuló desde su inicio con ciertos movimientos sociales afines al gobierno del presidente Lula da Silva. En estos casos, la acción ciudadana aparece como auto-realización consciente o reflexiva dentro de un curso de acción de un determinado programa social o como praxis política dentro del mismo programa, ya sea como alianza político social con el Estado o como parte de la gestión activa del programa. La producción de ciudadanía es, en ambas situaciones, de naturaleza activa.

En este capítulo, el concepto de ciudadanía activa nos ayuda a comprender, desde un punto de vista típico-ideal, una actitud de los sujetos frente a la acción del Estado, así como, nos da luz sobre la manera en que el Estado trata a la población objeto de su política social. De esta manera, reflexionamos sobre un micro-cosmos o sistema de relaciones entre Estado y sociedad en torno a la operación de una política pública social de naturaleza alimentaria, en que el asunto central es identificar y comprender los mecanismos implícitos en este proceso de acción social; los cuales son de naturaleza política: toda acción de Estado como política pública social es un acto de ciudadanía implícita o

²⁶ Para conocer el programa: <<http://www.chilesolidario.gob.cl/index.php>>, consultado 07/02/2013.

²⁷ Para conocer el programa: <<http://www.fomezzero.gov.br>>, consultado 07/02/2013.

su contrario de no ciudadanía. En este sentido, es importante recordar el concepto de ciudadanía como agencia de O'Donnell: "el sistema legal de un régimen democrático construye a todos como igualmente capaces de ejercitar [sus] derechos y libertades como sus obligaciones" (O'Donnell, 2010: 40).

2. La política de seguridad alimentaria en el Estado de México 2006-2011

Durante la gestión 2006-2011 del gobernador Enrique Peña Nieto, hubo un aumento del número y gasto destinado a programas sociales, pues en 2005 existían en operación cinco programas con un gasto de 285.6 mdp, pasando a operar en 2011 once programas con un gasto de 3,526 mdp (Secretaría de Desarrollo Social, 2011: 2). Del conjunto de los programas sociales operados destacaron los dirigidos a la alimentación, los cuales conformaron lo que se denominó como Política de seguridad alimentaria en el Estado de México.

El conjunto de programas tuvo modificaciones en el tiempo, pero al finalizar el sexenio se operaban cinco programas principales: Compromiso con el futuro, Pensión alimentaria para adultos mayores de 60 a 69 años, Pensión alimentaria para adultos mayores, Compromiso seguridad alimentaria del Estado de México²⁸, Canastas Alimentarias Bicentenario. El diseño de los programas, *grosso modo*, consistía en la dotación de una canasta alimentaria mensual y bimestral a cada beneficiario. Las despensas incluían nueve productos de la canasta básica. En algunos casos, la entrega de las canastas se acompañó por acciones orientativas en torno a una mejor alimentación e higiene.

Durante el sexenio se otorgaron 6.6 millones de canastas alimentarias a 333 mil 854 familias en comunidades de media, alta y muy alta marginación en todos los municipios del Estado de México, lo cual significó una inversión de 1,359 millones de pesos (Secretaría de Desa-

²⁸ Las reglas de operación de estos cuatro primeros programas se encuentran publicadas en: *Gaceta del Gobierno Estado de México*, 21/12/2010.

rrollo Social, 2011), es decir, más de una tercera parte del presupuesto para programas sociales fue destinado para el rubro de alimentación.

En su conjunto, los beneficiarios fueron 1.7 millones de personas, de los cuales 280 mil fueron adultos mayores de 60 años y 27 mil madres adolescentes (Secretaría de Desarrollo Social, 2011). Además de ello se encuentran los programas alimentarios operados por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México (DIFEM), organismo ligado directamente a la gubernatura del estado.

Programas operados por la Secretaría de Desarrollo Social Compromiso seguridad alimentaria del Estado de México²⁹

El objetivo de este programa era abatir la pobreza alimentaria o mejora del nivel nutricional de las familias, a través del otorgamiento de alimentos básicos y educación nutricional, mediante la participación del sector público, social y privado. El programa otorgaba una canasta alimentaria mensual o trimestral durante un año a las familias que vivían en comunidades de alta y muy alta marginación.

Las reglas de operación mencionan que el programa fomentaría la producción local y el abasto de alimentos de alto valor nutricional mediante la gestión de proyectos productivos para las familias beneficiarias. En las comunidades existiría un Comité Gestión Comunitaria, el cual buscaría el consenso en la toma de decisiones sobre los recursos obtenidos de las cuotas de recuperación que los beneficiarios aportan al momento de recibir sus apoyos, este dinero se puede invertir en obras de beneficio social.

Este programa entregó en 2011 un millón 199 mil 44 canastas alimentarias a 383 mil 482 familias en los 125 municipios del estado; lo hizo, en términos operativos, a través de tres vertientes o sub-programas: Vertiente FAO, Vertiente Zonas de Atención Prioritaria y Vertiente Estratégica (Gobierno del Estado de México, 2011b).

²⁹ Reglas de operación en: *Gaceta del Gobierno*, 27/02/2008.

Programas operados por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social³⁰

Pensión alimentaria para adultos mayores

Programa que consistía en la entrega mensual de un paquete alimentario a personas a partir de 70 años de edad que vivían en situación de pobreza alimentaria, marginación, exclusión o vulnerabilidad. Se otorgaba el paquete nutricional de manera mensual, integrado con productos de la canasta básica y artículos de limpieza. La cobertura refiere a los 125 municipios del Estado de México.

Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 60 a 69 Años

Programa que consistía en la entrega mensual de un paquete alimentario a personas entre 60 y 69 años de edad que vivían en situación de pobreza alimentaria, marginación, exclusión o vulnerabilidad. Se otorgaba el paquete nutricional de manera mensual, integrado con productos de la canasta básica y artículos de limpieza. Para 2011 este programa entregó 926 mil 367 paquetes nutricionales a 118 mil 719 personas (Gobierno del Estado de México, 2011b).

Compromiso con el futuro

Este programa apoyaba la alimentación de las mujeres menores de 20 años, en estado de gestación o madre de uno o más hijos, mediante la entrega de un paquete nutricional (despensa), la orientación integral para una adecuada alimentación, así como la capacitación para el empleo. El apoyo que se otorgaba a las beneficiarias del programa era de 2 tipos: en especie, que significa un paquete nutricional de manera mensual, hasta por nueve meses, con los productos de la canasta básica y ácido fólico gratuito; así como de asesoría y capacitación.

³⁰ Información tomada de: <<http://www.edomexico.gob.mx/cemybs/HTM/principal.html>>, consultada 06/11/09.

Programas operados por el DIFEM

En 2011 se reporta un programa denominado Canastas Alimentarias Bicentenario, el cual distribuyó en 2011, 568 mil paquetes alimentarios a 87 mil 350 familias. Este apoyo se distribuyó en los municipios del Estado de México en tres etapas durante ese año. Cada paquete alimentario incluía productos como leche en polvo, arroz, aceite vegetal comestible, salchichas de pollo, frijol, guiso de soya, cereal multigrano y atún (Gobierno del Estado de México, 2011b). En 2012, el programa operó con el nombre de Canastas Mexiquenses.

3. Diseños de los programas y reglas de operación

Cabe destacar que la actual política de seguridad alimentaria tuvo como antecedente un programa integral y con perspectiva de género que se ensayó en el año 2003, conocido como Consejo Mexiquense de Seguridad Alimentaria (COMESA), el cual partía de la necesidad de impulsar la producción de alimentos por parte de los participantes, así como impulsar a la construcción de redes sociales de apoyo a la alimentación de las familias desde una perspectiva de género (Vizcarra, 2009). COMESA operó en forma experimental en algunos municipios del norte del Valle de Toluca. Sin embargo, finalmente fue cancelado.

Los programas alimentarios del GEM 2006-2011, en general, presentan diseños poco elaborados y con niveles bajos de innovación; por ejemplo, no existen pisos de desarrollo o metas de superación a cumplir, acciones de trabajo social a nivel de las familias beneficiarias que induzcan a situaciones reflexivas, o acciones estructurales ligadas a la producción de alimentos por parte de las familias campesinas.

A final de cuentas, los programas se limitan a repartir despensas a personas en situación de pobreza, así como a otorgar pláticas sobre nutrición a las beneficiarias. Comparando esta política con otras a nivel mundial, como es el caso de Hambre Cero en Brasil, las diferencias son notables, ya que esta última se encuentra estructurada bajo una lógica participativa, contiene componentes de producción y comercialización

de alimentos, además que estar ligada de forma estructural a una política de seguridad alimentaria nacional.

En los programas del GEM es posible ver un marcado tono asistencialista. También es notoria la desarticulación existente entre los diversos programas e instancias gubernamentales que los operan, no existe una lógica de generación de sinergias entre los programas operados por la Secretaría de Desarrollo Social, el DIFEM y el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social. Si bien en los documentos se habla de mecanismos de gestión participativa ciudadana de los programas, en la realidad no está documentada la participación ciudadana de los beneficiarios.

A continuación, presentaremos algunas evidencias cualitativas sobre los procesos de construcción social que se producen al operar los programas.

4. Dos acercamientos cualitativos a los programas

El material que se presenta es derivado de una serie de entrevistas realizadas a beneficiarias de los programas en los municipios de Toluca y Zinacantepec, en el Valle de Toluca, Estado de México. El diseño de la entrevista semiestructurada pretendió explorar las siguientes dimensiones: el significado de la privación alimentaria desde la perspectiva de las beneficiarias, los procesos de construcción social intrafamiliares de la alimentación, los mecanismos de despliegue de los programas en campo, los efectos inmediatos en los procesos de construcción de la alimentación que las beneficiarias percibían de parte de los programas, y la relación política construida en torno al despliegue en campo de los programas entre beneficiarias y programa.

En este capítulo sólo retomamos una pequeña muestra de las preguntas en torno a la última dimensión analítica de la entrevista. Los nombres de las entrevistadas fueron cambiados por razones éticas. Las entrevistas se realizaron a mediados de 2010 en casa de las beneficiarias, ubicadas en contextos urbano-rurales. Las entrevistadas recibían algún programa alimentario del GEM y se encontraban en condiciones de vulnerabilidad.

Caso Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 60 a 69 Años

La señora Margarita, en el momento de la entrevista tenía 86 años, residía en San Luis Mextepec, comunidad perteneciente al municipio Zinacantepec. Ella recibió el apoyo del programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores durante algunos años y, posteriormente, ingresó al programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 60 a 69 Años, el cual le otorgaba mil pesos en efectivo cada dos meses y una despensa que contenía alimentos y artículos de limpieza cada mes. Además, contaba con el programa de salud Seguro Popular. Dijo no tener enfermedades crónicas.

Ella carecía de escolaridad. Estuvo casada y tuvo cinco hijos. En ese momento era una mujer viuda. No recibía ningún salario fijo, ni pensión alguna. Dijo recibir apoyo económico esporádico de sus hijos, pero vivía en una situación de extrema pobreza. Reportó que trabaja de manera esporádica haciendo labores domésticas. Algunas ocasiones no le pagaban en efectivo y sólo le daban de comer.

— Pues sí, cuando me ofrecen por ay voy a hacer un quehacer, pero cuando no, pues aquí estoy en la casa.

— Es que me voy este... Cuando me invitan en unos muertitos me voy a hacer quehacer, pelar pollo, si acabamos ya se viene uno a la casa, ya después a la hora del rosario ya se va uno. O sea, hay que acompañar en los rosarios.

— No sé si podría decirme ¿cuánto le dan por su trabajo?

— Ahí nomás de comer, la comida, sí.

También dijo apoyarse económicamente con la elaboración y venta de carpetas tejidas, trabajo del cual recibe muy poco dinero.

— Y esas servilletas, ¿qué hace usted con ellas? ¿Las vende?

— Las vendo.

— ¿Cómo en cuánto vende las servilletas?

— pues, primero me las pagaban a 100, pero ahora nomas a 80.

— ¿Dónde las vende?

— A veces me voy a Zinacantepec, si no, aquí mismo.

En el momento de la entrevista, ella vivía sola en una pequeña casa, que en realidad es un cuarto con baño, ubicada a un lado de la casa de uno

de sus hijos, quien convive con ella de manera cotidiana. Contaba con los servicios de luz y agua potable. El piso es de cemento. Como mobiliario tenía una cama, ropero, televisor y radio. Su cocina no contaba con electrodomésticos, así como carecía de estufa de gas; para cocinar usaba un fogón, por lo cual requería de carbón y leña de manera cotidiana.

— ¿Qué aparatos tiene usted para la cocina? ¿Tiene licuadora?

— No, no tengo ninguno.

— Ni estufa tampoco.

— ¿Qué utiliza para cocinar?

— Nomás carboncito, como ahorita tengo ocupando carbón, leña, maderita.

— ¿Tiene su fogón?

— Sí es el que tengo ahí... Estoy hirviendo una agüita pa' un café...

El ingreso al programa no fue fácil, pues no contaba con documentos de identificación, como el CURP y su acta de nacimiento

— Pues yo cuando entre allí batallé mucho; nos mandaron a Toluca a sacar el CURP; sí, por eso estamos, estoy recibiendo la dispensa, pero batallamos.

Cuando se le preguntó sobre si sabía cuál era el propósito de ese programa comentó que fue el DIF quien primero se lo otorgó, pero que después le dijeron que lo otorgaba el gobernador del estado Enrique Peña Nieto.

— Pues, este, la primera vez que nos dieron eso fue por el parte del DIF, sí, ya después dijeron que ya era por parte del Nieto.

Una vez que el beneficiario es empadronado en el programa, éste no solicita ningún trámite más. En este caso, la beneficiaria no reportó un condicionamiento específico; pero sus hijos comentaron que el programa le indica que debe asistir al médico, así como a diversas reuniones con los operadores del programa.

— ¿Qué es lo que le piden para que no le quiten el apoyo?

— Tiene que cumplir con lo que le piden. No, pues no le piden nada simplemente ir cada mes porque sí...

— Si le dicen que tiene que ir al doctor, tiene que ir al doctor, si le dicen que tiene que ir para allá una reunión...tiene que ir.

La beneficiaria contó que asistió a una concentración de los beneficiarios del programa en donde estuvo el gobernador Peña Nieto y su esposa.

— Si es parte del Nieto. ¿Estuvimos en una parte?, le dicen la Raíz, por allá cerca de la sierra o allí cerca o allí en la sierra; este, allí estaba el Nieto con su mujer, pero luego a pocos días se supo que se murió, que se murió su mujer, pero quien sabrá si ya tiene otra mujer o está sólo todavía, quién sabe. ¡Uy!, pero hacía un frillazo allí. Llegó la ambulancia llevó hartas personas, quién sabe por qué..., hacia un frillazo, pero frillazo, estaban poniendo un botezote de café..., hasta allá en el monte hasta arribota y yo le corrí pa'riba a comprar un café y yo que me vengo con el vaso de café, qué cosa, que ni tenía azúcar, era pura agua desabrida...

Cuando se le preguntó si en algún momento los operadores del programa le habían pedido el voto para algún partido en específico, ella comentó que no. Cuando se le preguntó si creía que el programa era un derecho que tiene como ciudadana, la beneficiaria comentó que “así lo creía”. La percepción que ella tiene del programa es que ha cambiado su vida porque el programa le indica qué hacer para mejorar su vida. En general expresó que le gusta el programa.

— ¿Considera que el programa ha cambiado su vida?

— Yo creo ya cambió la vida.

— ¿Cómo ha cambiado la vida, cómo era antes y cómo es ahora?

— Pues yo, este, así nos dicen que hagamos eso y como ellos nos dicen eso es lo que hacemos.

— Le gusta hacer lo que les dicen.

— Pues yo en mi mente, pues digo yo que sí está bien, y como si te dice que para que no nos enfermemos, para que no nos muéramos, yo que sé qué tanto nos dicen, y que caminemos y que caminemos, que por eso está esto de la tercera edad para que hagamos ejercicio, que está bien pa' nosotros.

La beneficiaria tenía un profundo sentimiento de agradecimiento hacia el programa, al cual lo percibe como una ganancia para ella.

— Para que estuviera yo en esto fue como un sueño...

No se debe perder de vista que estas personas se encuentran en una situación de vulnerabilidad profunda, por lo que cualquier apoyo, por pequeño que sea, es bien visto.

Caso Compromiso con el Futuro

La entrevistada fue una mujer de 19 años de edad llamada Susana, quien radicaba en la comunidad San Juan de las Huertas, perteneciente al municipio Zinacantepec. En el momento de la entrevista se encontraba casada con dos hijas pequeñas (de tres y un año de edad). Vivía en un cuarto prestado por un tío, a quien le pagaba 200 pesos para gastos de luz y agua potable. En la misma casa vivía su madre y un primo, así como sus suegros.

Ella no trabajaba y nunca lo había hecho; su esposo, de 25 años de edad, en ese momento se encontraba iniciando un negocio propio como tapicero de muebles, por lo que recibía muy pocos ingresos. No contaba con ningún tipo de activos o patrimonio. Carecía de seguro social.

— Él es..., se dedica a la tapicería, entonces arregla sillones, este las vestiduras de los carros, sillas todo...

— ¿Qué horario, por ejemplo, tiene de entrada y de salida?

— De aquí de 9 a 7, a 7 de la noche.

En su cuarto o vivienda tenían muy pocos muebles; además carecía de utensilios para producir sus alimentos.

— ¿Qué muebles tienen ahí?

— Nada más tengo, bueno mi cama, un ropero, la mesa, la estufa.

— ¿Televisor?

— Aja, televisor.

— ¿Refrigerador?

— No, nada de eso.

— ¿Qué electrodomésticos tienes ahí en tu cocina?

— (Risas).

— Pero electrodomésticos, ¿no tienes, licuadora o algo así, lo esencial?

— No.

Ella tiene estudio de secundaria completa, mientras que su esposo, de primaria completa. Ella ya no pudo continuar su estudio debido a los embarazos y posterior cuidado de sus hijas.

— Sí, sí porque cuando yo me casé con él, bueno, me fui con él, yo todavía estaba estudiando la secundaria y todavía no la, este, todavía no la terminaba; entonces pues él me dejó terminar la secundaria y pues si de hecho me dijo que si quería seguir estudiando pues sí...

Ella recibe una despensa cada mes, pero reporta que algunos meses recibe dos cajas como despensa.

— ¿Cada cuánto te dan la despensa y cada cuánto lo recibes?

— Cada mes, hay veces, bueno, dan doble, son dos cajas, pero en sí sólo es una y es una y es cada mes.

El contenido de la despensa es poco, pues tiene menos productos que la de adultos mayores.

— ¿Qué alimentos contiene la despensa?

— Viene atún, sardina, frijol, arroz, verduras enlatadas, avena, este, ¿qué más trae?... Soya, leche... Este, ¿qué más? Nada más. De esos son 5, este, de las sardinas 2, del frijol 2 kilos, arroz 2 kilos, la avena es 2 bolsas, de la soya es una bolsa, un aceite de a medio litro, este, y la leche que son 7 paquetes.

La entrevistada piensa que el programa le ayuda a ahorrar un dinero que se gastaría en comida.

— Sí, pues me ayuda en los productos que nos da, uno se ahorra la comida.

Calcula que el ahorro para su economía por la despensa es de 300 pesos, con el cual pueden comprar otro tipo de cosas para sus hijas.

— ¿El dinero que ahorra con la despensa para qué lo utiliza?

— Por ejemplo, en la niña, comprar los pañales y comprar cual-

quier otra cosa que se les antoje a las niñas.

La beneficiaria reporta que fueron pocos los requisitos que le solicitaron para entrar al programa.

— ¿Qué tipo de requisitos le solicitan para acceder a los apoyos?

— Este, me pidieron mi acta de nacimiento, la de mis niñas, el CURP de las niñas, y mi credencial de elector, pues como todavía no lo tenía el comprobante de que lo había ido a tramitar.

— ¿Sólo eso?

— Ah ha.

Cuando se le pregunta si por parte del programa le han solicitado el voto o ha existido algún tipo de coacción al respecto contesta que no ha tendido este tipo de solicitudes.

— Y por ejemplo para darte a ti el apoyo te llegaron a pedir a ti el voto, el apoyo a algún candidato político, a algún partido, para que tú pudieras entrar a esos programas.

— No, no me llegaron.

— ¿Te han condicionado de alguna manera el apoyo que te están dando?

— Pues no, no, no.

— ¿Qué te pongan condiciones para que tú sigas con ese apoyo?

— No, no.

Con relación a la pregunta si considera que el programa ejerce algún control sobre su vida personal o familiar, ella considera que no es así. En general tiene una buena opinión del programa, cree que es bueno y agrega que los funcionarios son amables y le tratan bien.

— Sí lo realizan bien. Las personas que te entregan este programa o los funcionarios que están detrás de todo esto, ¿controlan algo de tu vida personal o familiar?

— No, no.

— ¿Cómo ves tú el programa?

— Bien, pues sí, está bien.

— ¿Piensas que el programa sea bueno?

— Pues sí, sí es bueno, o sea sí.

— ¿Por qué lo considerarías así?

— Porque, pues, como es la forma de que nos están dando la ayuda en eso, en las despensas.

No obstante, en otro momento de la entrevista considera que en poco ha cambiado su vida y su alimentación. Agrega que el programa no le supone nuevas responsabilidades o cargas de trabajo y que no ha tenido una influencia importante en su vida familiar.

— ¿Consideras que la despensa ha cambiado la forma de comer de tu familia o sigue siendo la misma antes de que te dieran esos alimentos?

— Pues sí, casi sigue siendo la misma.

— ¿Crees que la despensa te imponga nuevas responsabilidades o que sea una carga?

— No.

— ¿Crees que el programa decida cosas en tu vida familiar?

— No.

La opinión con respecto al Gobierno del Estado de México y su gobernador, en términos generales, es de agradecimiento; piensa que es algo bueno. Piensa que se trata de un gasto legítimo; entonces la imagen del gobernador es la de uno responsable en el uso de los recursos públicos.

— A partir de que recibes este apoyo, ¿qué piensas del Gobierno del Estado de México?

— Pues pienso que está muy bien, porque sí a todos nos está ayudando, a las madres adolescentes a los adultos mayores, pues sí...

— A partir de que recibes este apoyo, ¿Qué piensas del gobernador Enrique Peña Nieto?

— Pues, pues no sé, pues que está bien, que...

— ¿Qué pensarías de él?

— Pues, pues que no malgasta los impuestos, pues con eso nos está apoyando.

Cuando se le preguntó si sentía algún compromiso político con el Gobierno del Estado de México o con el gobernador, respondió que no.

— ¿Sientes que al recibir la despensa adquieres un compromiso con el Gobierno del Estado de México?

— No.

— ¿Con el gobernador Enrique Peña Nieto?

— Pues no, tampoco.

A la pregunta ¿considera que el apoyo que recibe es un derecho que le corresponde?, su respuesta es ambigua. Parece que no tiene una idea clara de lo que significa la palabra derecho.

— ¿Considera que recibir este apoyo es su derecho que usted tiene?

— ¿Cómo?

— ¿Consideras que el recibir este apoyo es un derecho que tú tienes?

— Sí, pero no sé por qué.

Para esta chica lo más importante de este programa es que le permite ahorrar en alimentos y mejorar su alimentación.

— ¿Qué es lo más importante que el programa y la despensa que te están dando hace por ti y por tu familia?

— Me ayuda en no gastar tanto económicamente, y la otra pues también igual nos da una buena alimentación.

Lo que se nota es la poca capacidad reflexiva por parte de la beneficiaria.

Conclusiones

Considerando nuestro aparato teórico-metodológico, los elementos de discurso de las políticas y sus programas, la comparativa normativa de programas alimentarios, así como de la evidencia cualitativa presentada, emergen las siguientes cuestiones problemáticas:

La situación de las beneficiarias y sus familias es de una absoluta desafiliación. En este caso, la condición de género supone una mayor postración de los sujetos vulnerables.

Podemos plantear, como supuesto de trabajo, que por esta situación de precarización su condición ciudadana es débil. Esta ciudadanía débil, en tanto que acción de politicidad, impide tener una capacidad amplia de reflexividad y acción, o praxis, por parte de las beneficiarias sobre su vida misma y en relación con las acciones que recibe del Estado.

El diseño de los programas no supone componentes importantes que generen relaciones de ciudadanía activa. Por lo tanto, las relaciones de ciudadanía política entre beneficiarias y programas tienden a ser de naturaleza pasiva, pues sólo reciben y acuden a algunas pláticas.

Los programas construyen, a nivel de representación social, un sentido paternalista en su acción, colocando la figura del gobernador como central en su desempeño. A partir de este mecanismo simbólico, pero de naturaleza ideológico-político, las transferencias en especie que realizan son vistas por los beneficiarios como regalos de buena voluntad por parte del gobernador; es decir, los apoyos alimentarios por la forma de operación de los programas no aparecen como parte de un derecho ciudadano, por lo que los beneficiarios no se reconocen como sujetos de derechos sociales.

Los programas, si bien no piden el voto de manera directa (lo cual está prohibido de manera explícita en las reglas de operación), tienden a infundir un sentimiento de dádiva de los apoyos que otorgan; con lo cual los beneficiarios son colocados, simbólicamente bajo la lógica de objetos de ayuda que el Estado debe cuidar y asumir como responsabilidad. Se trata de lo que Agamben denomina como condición de *homo sacer* (Giorgio, 2003).

Los programas pueden manejar y mover a los beneficiarios como objetos, con lo cual asumen, de manera implícita, es decir, las beneficiarias no son entendidas como ciudadanas, con agencia, por lo que los programas tienden a asumirlos como patrimonio.

La representación social del gobernador como padre dadivoso y responsable supone un anclaje simbólico de los beneficiarios hacia los programas como patrimonio político, lo cual es ya una forma de relación política entre beneficiarias y Estado.

Desde este conjunto problemático podemos concluir, a modo de polémica, lo siguiente: ¿qué sistema de relaciones políticas han generado estos programas asistenciales con su población objetivo? El sistema de relaciones políticas entre población vulnerable y Estado se encuentra marcado por la pasividad de los beneficiarios o no agencia.

Tal situación de pasividad está anclada a una condición de múltiples desigualdades sociales y económicas.

Dentro del sistema de relaciones políticas entre sociedad y programa, ¿se ha fomentado una participación activa en el proceso de formación de dichas acciones? Los programas no cuentan como parte de sus diseños un componente que desarrolle la condición de ciudadanía activa.

¿Cuál es el tipo de politicidad sustantiva que estos programas generan como dinámica ciudadana? La pasividad de los sujetos beneficiarios les convierte de manera natural en objetos fácilmente manipulables en términos políticos por los programas; por lo que no es posible hablar de la existencia y construcción en el mismo proceso de un agente en un sentido estricto.

¿Los programas de seguridad alimentaria implementados por el Gobierno del Estado de México entre 2006 y 2011 han favorecido la construcción de ciudadanía? Los programas alimentarios del GEM suponen y parten en su diseño de un concepto de ciudadanía activa, pero en la realidad no actúan desde este principio. Es decir, en la relación sociedad y Estado, éste se sobrepone a la sociedad, las beneficiarias, quienes, ancladas en poderosas estructuras de desigualdad social y económica, carecen de herramientas para generar procesos de autonomía y auto-afirmación social (empoderamiento) frente a las acciones del Estado.

Al respecto, los programas funcionan bajo una técnica biopolítica que tiene como lógica de realización la noción de dispositivo. Una característica del dispositivo es que se trata de una tecnología de intervención en lo social que termina por anular a los sujetos sociales (Agamben, 2007) y que asume la forma tecnológica de red.

Esta situación presenta a los programas aquí analizados como técnica biopolítica de intervención en la estructura social que sólo gestiona la vida nuda de la población en condición de hambre; es decir, como una red de intervención social que carecen de potencialidades reales para cambiar la situación de las personas vulnerables en términos de su pobreza alimentaria, así como en términos de su condición

de ciudadana. Esto nos permite reconocer que junto a una pobreza alimentaria existe una pobreza en términos de condición ciudadana que tiene evidentes determinaciones en la producción/reproducción de la situación de hambre.

Esta reflexión sirve para cuestionar el sentido de los programas de lucha contra la pobreza y el hambre en torno al otorgamiento de despensas, por ello preguntamos: ¿basta con dotar de algunos alimentos (una despensa) para generar una vida digna y sustentable en términos alimentarios? Quizá debemos asumir que alimentación y ciudadanía son parte de un mismo binomio virtuoso, donde la alimentación supone un acto social y organizativo por parte de las familias que necesitan un mínimo de capacidad política ciudadana para generar procesos de bienestar duraderos; es decir, para dejar atrás la condición de estigma social como personas pobres.

Este capítulo exploratorio sobre relaciones entre construcción social de la alimentación, programas gubernamentales y situación de ciudadanía nos permite concluir un planteamiento metodológico: el conocimiento de la producción de la alimentación, como sistema de relaciones compleja, supone, al menos como dimensión analítica, no olvidar lo que podemos denominar situación de agencia; es decir, la capacidad de ciudadanía activa que tienen o no los sujetos sociales para hacer frente a la ardua tarea cotidiana que supone la satisfacción de la alimentación, así como para entablar relaciones más horizontales y reflexivas frente a las acciones de política social asistencial del Estado.

Bibliografía

Agamben, Giorgio (2003). *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*. España: Pre-Textos.

Agamben, Giorgio (2007). *Qu' est-ce qu'un dispositif?* Paris: Éditions Payot y Rivaless.

Arzate Salgado, Jorge, José Antonio Trejo Sánchez y Emilio Arriaga Álvarez (2009), "Estructura institucional del bienestar en México", en: Arzate Salgado, Jorge, Carlos E. Massé Narváez y Nelson Arteaga Botello [Coordinadores], *Instituciones del bienestar y gestión de la precariedad social. Una mirada interdisciplinaria*, México: Universidad Autónoma del Estado de México-Miguel Ángel Purruá-Senado de la República LX Legislatura.

Arzate Salgado, Jorge (2006). "El concepto de vulnerabilidad social", en: Arzate Salgado, Jorge y José Antonio Trejo Sánchez [Coordinadores], *Desigualdad, ciudadanía y evaluación cualitativa de políticas sociales en el valle de Toluca*, México: Universidad Autónoma del Estado de México-Bonobos.

Bovero, Michelangelo (2002). *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*. España: Editorial Trotta.

Foucault, Michel (2000). *Defender la sociedad*. México: FCE.

Castro, Edgardo (2008). "Biopolítica: de la soberanía al gobierno", en: *Revista Latinoamericana de Filosofía*, Vol. XXXIV, Núm. 3, primavera.

Girola, Lidia (2012). "Representaciones e imaginarios sociales. Tendencias recientes en la investigación". En: de la Garza Toledo, Enrique y Leyva, Gustavo [editores], *Tratado de metodología de las ciencias sociales: perspectivas actuales*, México: Fondo de Cultura Económica-Universidad Metropolitana.

Gobierno del Estado de México (2011a). *6º Informe de Gobierno*. Toluca, México: Gobierno del Estado de México.

Gobierno del Estado de México (2011b). *Cuenta Pública del Gobierno y Organismos auxiliares del Estado de México 2011*. Toluca, México: Gobierno del Estado de México.

Secretaría de Desarrollo Social (2011). *Transparencia 2011*. Toluca, México: Secretaría de Desarrollo Social.

O'Donnell, Guillermo (2010). *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*. Argentina: Prometeo Libros.

López Espinosa, Antonio y Martínez, Héctor (2002). “¿Qué es el hambre? Una aproximación conceptual y una propuesta experimental”, en: *Investigación en Salud*, vol., IV, núm. 1, abril.

Urquía-Fernández, Nuria (2014). “La seguridad alimentaria en México”, en: *Salud Pública de México*, Vol. 56, suplemento 1.

Vizcarra Bordi, Ivonne (2009). “Lecciones de una política social emergente en el Estado de México. Caso del Consejo Mexiquense de Seguridad Alimentaria (COMESA)”, en: Guízar Vázquez, Francisco e Ivonne Vizcarra Bordi [coordinadores], *Balance y perspectivas del campo mexicano: a más de una década del TLCAN y del movimiento zapatista. Tomo I. Efectos y defectos de las políticas*, México: AMER/Juan Pablos Editor/UAEM/CONACYT.