



**Proyecto Tarahumara Sustentable**  
**Instituto para el Desarrollo Sustentable en Mesoamérica,**  
**A.C.**  
**Desarrollo Comunitario y Alternativas Ambientales, A.C.**  
**All Info, S.C.**

Asesoramiento técnico para la integración de criterios de conservación de biodiversidad y servicios ecosistémicos en las políticas, planes y programas de desarrollo y asignación de fondos de actores de gobierno, sociedad civil y público-privados en la región de la Sierra Tarahumara.

DIAGNÓSTICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.  
CAMPO DE ACCIÓN: SOBERANÍA ALIMENTARIA

---

Abril, 2018

# Contenido

1. Resumen .....	¡Error! Marcador no definido.
2. Contexto .....	5
3. Marco conceptual .....	13
4. Marco jurídico .....	17
5. Mapa de actores.....	22
6. Políticas públicas orientadas a la Soberanía Alimentaria.....	31
I. SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social).....	32
II. SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación).....	33
III. DIF.....	34
IV. CDI (Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas)¡Error! Marcador no definido.5	
V. COEPI (Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas)¡Error! Marcador no definido.5	
VI. SIPINNA (Sistema Nacional de Protección de niñas, niños y adolescentes....	36
VII. FECHAC (Fundación del Empresariado Chihuahuense).....	36
VIII. CEDAÍN (Centro de Desarrollo Alternativo A.C) .... ¡Error! Marcador no definido.7	
IX. Fundación Tarahumara Jose A. Llaguno ..... ¡Error! Marcador no definido.7	
X. Proyectos Intergrales en Economía Sustentable Pies de la Tierra AC..... ¡Error! Marcador no definido.7	
XI. Ecología y Comunidad Sustentable A.C..... ¡Error! Marcador no definido.8	
XII. COMTEC (Comunidad y Familia).....	38
XIII. CIDET (Centro de investigación y Desarrollo de la Tarahumara) ..... ¡Error! Marcador no definido.	
XIV. Centro de investigación en Alimentación y Desarrollo (Conacyt).....	39
XV. Fundación Christensen ..... ¡Error! Marcador no definido.0	
XVI. FAO.....	42
XVII. Centro de Acopio para la Tarahumara.....	43
XVIII. Cáritas Chihuahua.....	43
XIX. Nátika A.C.....	44

<b>XX. Prodecavi A.C.....</b>	<b>45</b>
<b>7. Teoría del cambio .....</b>	<b>¡Error! Marcador no definido.5</b>
<b>8. Políticas públicas de Soberanía Alimentaria relacionadas con la biodiversidad, los servicios ecosistémicos y la sustentabilidad.....</b>	<b>¡Error! Marcador no definido.9</b>
<b>9. Políticas públicas de Soberanía Alimentaria con presencia territorial en la Sierra Tarahumara .....</b>	<b>¡Error! Marcador no definido.1</b>
<b>10. Conclusiones.....</b>	
<b>11. Bibliografía .....</b>	<b>54</b>
<b>Anexos. Actores identificados por tipo de adscripción.....</b>	<b>55</b>

## 1. Resumen

En un lugar tan “inhóspito” como la Sierra Tarahumara en términos de sequías, “dispersión poblacional”, pobreza, asistencialismo y ausencia de un mercado local; la acción consensada, vinculada e integral entre distintos actores y estrategias, no puede ser una opción, sino la respuesta al hambre y la desnutrición. Parte de la misma, de la respuesta, debe reinventar aquellos recursos, insumos y capital existente en la propia región. El resto, debe buscarse en la articulación de nuevas estrategias dirigidas a generar cambios paulatinos desde el nivel de la macro-política hasta el de la micro-implementación.

Para empezar a sembrar en esta dirección, desde el campesino rarámuri hasta aquellos que diseñan las políticas alimentarias, habrán de reconocer que el hambre y la desnutrición, no persisten a día de hoy por ausencia de alimentos, sino por la carencia de o la omisión en la aplicación del enfoque de derechos, a partir del cual se diseñe, promueva y aplique la política pública alimentaria a distintos niveles. Para transformar lo teórico en empírico, la práctica en concurrencia a nivel microimplementación, siempre y cuando se aborde mediante el enfoque territorial y de derechos –lo que incluye la meso y macro política–; puede abonar a crear paulatinamente estrategias innovadoras, que no se adscriban específicamente a ninguna noción o modelo particular y, sin embargo, fomenten el cumplimiento del derecho a la alimentación para los pueblos de la Sierra Tarahumara.

En el presente diagnóstico, se ponen de relieve tres hitos, tres grandes retos que nos hablan de oportunidades para iniciar esta transición hacia la soberanía alimentaria. Ordenados de manera funcional por niveles de implementación de política pública; el primero de ellos (macro-política), refiere al marco jurídico que sustenta la política alimentaria desde lo internacional al nivel estatal. Inicialmente, podemos afirmar, que las leyes que en él se encuentran suscritas, no contemplan el enfoque de derechos en la materia. De manera general, la legislación se sustenta en la noción de la “seguridad alimentaria”. En esta dirección, el primer hito podría enunciarse desde la necesidad de crear un marco legal regulatorio con enfoque de derechos, que asegurara mecanismos desde el diseño a la implementación de políticas públicas basadas en la Soberanía Alimentaria, y su cumplimiento. A nivel meso-político, las primeras conclusiones muestran que los arreglos institucionales son oportunistas y se mantienen sin alineación, no asegurando los elementos, de una estrategia alimentaria integral –que incluya criterios Bioculturales, Servicios Ecosistémicos y CS–. A nivel estatal, resultaría interesante liderar el diseño de una iniciativa de ley en Soberanía Alimentaria, que incluyera una propuesta de reingeniería

institucional dirigida a que las funciones en términos de política alimentaria se concentraran en una sola dependencia.

Esto permitiría efficientar recursos y aunar esfuerzos a través de la articulación de un centro coordinador, sostenido por un consejo o comité intersectorial, que ejecutara dicha ley.

Ahora bien, parte de la problemática que impide avanzar hacia la consecución de la soberanía alimentaria en la Sierra –así como en otros lugares del Estado–, es la indefinición de mecanismos que permitan trascender del diseño de la política a su operación en el territorio; o sea, qué mecanismos se requieren o qué condiciones tendríamos que propiciar para crear puentes entre la meso-política y la micro-implementación. En términos de micro-política, la falta de presencia territorial de algunas de las organizaciones que trabajan en la materia, dificulta el conocimiento profundo del territorio y el seguimiento de las acciones implementadas, basadas en planes operativos derivados. De aquí, la necesidad de fortalecer a los actores clave del propio territorio para que, mediante estrategias de recuperación y consolidación de redes de gobernanza locales, las comunidades de la Sierra sean protagonistas y líderes de su propio modelo de desarrollo. Así también, podemos distinguir la carencia de alianzas a nivel local, como uno de los factores de mayor importancia en este nivel. Ligado a esto, el reconocimiento del trabajo que realizan las organizaciones, en términos de objetivos, metas, presupuesto y beneficiarios atendidos; revierte en la poca eficiencia y eficacia de una acción que verdaderamente genere impactos.

De los 52 actores identificados, 38 son considerados relevantes, esto es, son actores primarios y secundarios, de los cuales, 26 cumplen con alguno de los criterios de SE, BD y CS. Entre el universo de organismos que inciden en el territorio de la Sierra, destacan las instituciones públicas a nivel estatal y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's). En el primer caso, estos representan el 32.69%. Entre ellas, COEPI es la que mayor reconocimiento posee en términos de seguridad alimentaria y, en alianza con la Secretaría de Desarrollo Social, pueden llegar a lograr buenos resultados a mediano y largo plazo. La Secretaría de Desarrollo Rural con programas de adquisición de suministros productivos, adquiere relevancia en Seguridad Alimentaria, mientras que DIF, si bien no cumple ningún criterio, es considerada una institución de importancia por su presencia, reconocimiento y ratio de impacto. SIPINNA, puede fungir como un actor clave en el impulso de una política pública alimentaria dirigida a niños y adolescentes, en alianza con instituciones como DIF, organizaciones como CEDAÍN, y avaladas por organismos como FECHAC.

La sociedad civil, resultan un actor clave en el entramado de organizaciones dedicadas a temas alimentarios en el territorio, representando el 36.53% del total. Con fuerte presencia, encontramos las Agencias de Desarrollo Rural (ADR), ligadas al Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA).

Concretamente, éstas trabajan bajo la perspectiva de la seguridad alimentaria, y se encuentran generando innovaciones, sobre todo en el campo de mercado para el incremento del ingreso. Parece que son cada vez más, aquellas que trabajan con esta visión, orientadas a la construcción de procesos de mediano plazo, que incluyen la gobernanza local y cultura. Destacan entre ellas Fundación Llaguno y CEDAIN ambas, actores primarios. Ahora bien, también tienen fuerte reconocimiento, organizaciones como Cáritas de Chihuahua y Centro de Acopio Tarahumara, mismas que tienden a generar acciones urgentes, destinadas a la alimentación de “emergencia”, por lo que han sido consideradas actores terciarios.

La Fundación Christensen como financiadora importante, abarca menos territorio que FECHAC; no obstante, ambas pueden fungir como nodos importantes para fomentar alianzas entre las organizaciones a quienes financian. Su visión de financiamiento, incluye la integración de biodiversidad y construcción de sustentabilidad, y puede servir de impulsor de alianzas entre organismos, tanto a nivel meso como micro. En este panorama, los municipios continúan siendo los actores menos relevantes, alcanzando un 1.9%, dado el reducido campo de acción de conservan. Éstos, deberán posicionarse como aliados de las instituciones estatales y de las OSC, para la ejecución de proyectos en el territorio, aunque se recomienda su capacitación y formación en el área de acción que sea conveniente. En cuanto a Universidades y Centros de Investigación, representan el 11.53%, y destacan dos actores relevantes: El Centro de investigación en alimentación y desarrollo y el Centro de Investigación y Docencia. Éstos serán instituciones clave para el avance de la seguridad alimentaria en el territorio, fungiendo como una excelente “cantera” de técnicos en temas relacionados con la producción, el agua o la nutrición; donde las y los jóvenes de pueblos originarios puedan capacitarse para, posteriormente, regresar a sus comunidades a ejecutar proyectos o programas, ya sean en el campo de las ONG's o con instancias gubernamentales. Finalmente, las instituciones federales (11.53%), si bien son muy conocidas, como SEDESOL con la Cruzada Nacional contra el Hambre y Prospera, o SAGARPA con PESA, no generan impactos reales en el estado al no colaborar ni destinar financiamiento para políticas a nivel estatal. Son, en este caso, los grandes ausentes. Conocer esta realidad, debe llevarnos a dirigir los esfuerzos de diseño, planeación, financiamiento e implementación a los niveles de meso política y micro implementación. En ambos estratos, la necesidad de generar y articular alianzas o redes entre las instituciones estatales y las OSC's; es fundamental, dado que se puede incrementar el impacto de cada una de las organizaciones de manera exponencial, aplicando criterios de eficiencia y eficacia. Al respecto, influye la no integración de criterios de Biodiversidad, Servicios Ecosistémicos y Construcción de Sustentabilidad, en tanto los modelos sobre los cuáles se erige la política pública alimentaria, se encuentran en tránsito entre el asistencialismo y la seguridad alimentaria.

Los actores presencia territorial en la Sierra Tarahumara son 10, cinco son considerados secundarios y cinco primarios. Al ámbito federal corresponde dos actores, CDI y PESA, al ámbito estatal corresponden dos, COEPI y DIF, éste último a través de los municipios, de la misma manera que PESA. De las organizaciones de la sociedad civil seis. Al tema BD se vinculan seis actores, seis a SE y ocho a CS, siendo el criterio que más se interioriza por parte de los actores, ya sea a través de iniciativas destinadas a incrementar el ingreso para acceder a alimento como PESA, o a la implementación de huertos y granjas, así como la introducción de elementos de corte cultural local. Se considera que únicamente tres actores cumplen con los tres criterios: CEDAIN, NÁTIKA y Fundación Tarahumara José A. Llaguno, organizaciones de la sociedad civil.

## 2. Contexto

Actualmente, la inseguridad alimentaria se vincula directamente con el fenómeno de la carencia por desabasto, que, provocada por el propio funcionamiento del sistema mundo-capitalista ha derivado en el rebasamiento de los límites de la biocapacidad del planeta. Esta conexión entre dinero-mercado-deterioro de recursos naturales-alimentación, ampliamente reconocida por expertos y utilizada como línea base para la mayor parte de los análisis estadísticos; prescinde de la lógica de la autogestión alimentaria local –no necesariamente “in situ”– y da por el hecho que su reproducción es imposible. Excluir o integrar ciertos factores culturales, sociales o territoriales en la forma de observar esta prioritaria problemática, implica dejar de tomar decisiones “urgentes” que perpetúan el asistencialismo y no solucionan el problema del hambre, y articular estrategias que trasciendan los grandes circuitos de mercado, la lógica de la agroindustria y los alimentos ajenos a los sistemas socio territoriales y culturales, entre otras.

En esta dirección, parte de la política pública dirigida al combate de la inseguridad alimentaria, debe iniciar un proceso de tránsito que, por una parte, incida en una reingeniería del concepto mismo de inseguridad o carencia alimentaria y la metodología tradicionalmente utilizada, permitiendo un paulatino cambio de enfoque que incluya explícitamente, la noción y práctica de la biocultura y su vinculación al patrón gastronómico, las estructuras y formas organizativas locales y, las estrategias materiales y simbólicas tradicionales de relación con la tierra, el territorio y los actores que lo construyen y reconstruyen. Como veremos, todo ello no tendrá sentido sin el enfoque de derechos y el territorial, que nos permiten mirar al territorio como un constructo social que se transforma constantemente.

En los últimos años, la pobreza, el hambre, la aparición y el agravamiento de enfermedades crónico-degenerativas en la población infantil, mujeres y ancianos, sobre todo de zonas rurales; se ha convertido en el tema central que ha reunido a distintos actores en torno a la articulación de propuestas para su combate. Analistas especializados, centros de investigación, instituciones gubernamentales, multilaterales y organizaciones de la sociedad civil; han asumido con carácter general, que dicho panorama se revela debido a las repetidas crisis económicas, ligadas a la climática, energética y ambiental. En este marco, se plantea una suerte de desabasto mundial, un caos civilizatorio a nivel planetario por falta de producción para satisfacer la demanda alimentaria.

Según datos de la FAO, actualmente en el mundo se producen alimentos para nutrir a 12,000 millones de personas en un planeta habitado por 7,000 millones. Es entonces, “la abundancia y no la escasez, lo que describe la disponibilidad de comida en el mundo” (Lappé, Colins, Rosset y Esparza, 1998). Por ende, si la inseguridad alimentaria no responde al desabasto ni a la tan recurrida “crisis



alimentaria”, sino al mismo modelo de mercado neoliberal y de desarrollo inherente al mismo que, además, está llevando al planeta a los límites de su biocapacidad; como pueblos, instituciones, organizaciones, familias e individuos, ¿hacia dónde debemos dirigir nuestros esfuerzos, para revertir la malnutrición y acabar con el hambre, gestionando y conservando con sustentabilidad, los bienes naturales disponibles?

El Programa para el Medio Ambiente de las Naciones Unidas, el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), la FAO y el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación de las Naciones Unidas; estiman que la agricultura campesina produce hasta 80% del alimento en los países no industrializados. Esto es debido, según Grain (2014)<sup>1</sup>, a que las fincas pequeñas tienden a ser más productivas que las grandes, y generan, en su mayor parte, alimentos dirigidos al consumo humano y no al mercado de granos para el ganado o la elaboración de biocombustibles. Al mismo tiempo, su productividad se asocia también a la forma de relacionarse con el mercado, pues las pequeñas extensiones campesinas tienden a centrarse en el mercado local y en sus propias familias. En este sentido, los pequeños campesinos e indígenas, no son sólo la principal fuente de alimentos del presente, sino que también la del futuro.

Ahora bien, si las y los campesinos, indígenas y mestizos, supuestamente producen la mayor parte de los alimentos para satisfacer su propia demanda, ¿por qué la inseguridad alimentaria continúa siendo uno de los principales problemas a resolver, desde el nivel mundial al local? En el caso de Chihuahua, la producción familiar y la conservación de alimentos (deshidratados o ahumados) para la subsistencia, eran prácticas cotidianas necesarias para la sobrevivencia de sus miembros. El maíz y frijol de temporal, así como la papa, la calabaza, las habas, el garbanzo, el trigo, chiles, y algunos quelites; ofrecían, junto con la proteína animal (sobre todo, res), lo necesario para la nutrición de las familias, aun con dificultades. Recordemos que, en este territorio, el ciclo agrícola abarca un periodo reducido, dadas las escasas lluvias a lo largo del año. De ahí “la necesidad de aprovechar los cortos periodos de cosecha para preservar y almacenar alimentos” (Valdés, 2016: 118), y de generar ciertas estrategias que han permitido históricamente a los distintos pueblos indígenas de la Sierra, alimentarse y vivir con dignidad.

No todo se producía ni se conseguía in-situ. Dadas las difíciles condiciones para la producción y reproducción de la vida en la Sierra, parte de estas estrategias incorporaban la trashumancia. En temporada de invierno, muchas familias Tarahumaras, se desplazaban con sus chivos y otros animales a las barrancas, donde el clima se tornaba más agradable y podían encontrarse otros productos con los que complementar y variar la dieta. En verano, procedía lo contrario: de las

---

<sup>1</sup> Grain es una organización internacional sin fines de lucro que trabaja en apoyo a campesinos y agricultores y movimientos sociales en sus luchas por lograr sistemas alimentarios basados en la biodiversidad. Para mayor información, consultar la siguiente liga: <https://www.grain.org/es/pages/organisation>

barrancas tornaban a sus parcelas, donde habían floreado quelites y árboles frutales, y podían sembrar dada la llegada de las lluvias. Ahora bien, esta itinerancia es cada vez menos practicada, y no por casualidad, las condiciones en las que viven, son cada vez más paupérrimas.

A esto, habría que sumarle que, actualmente, “las cosechas de maíz no se dan, o la planta se desarrolla de manera insuficiente. La reducción de la producción de maíz, eje central de la alimentación y economía campesina, es un factor de hambrunas en la población indígena” (García Rojas, Yúñez-Naude y Azuara, 2008). Según el reporte estadístico de la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR), se estima que, a lo largo del 2017, se obtuvieron únicamente 18,000 toneladas de maíz y frijol destinadas a autoconsumo, cuando en años anteriores se había logrado una producción de hasta 32,000 toneladas. Según el mismo documento, este déficit de 12,000 toneladas de maíz producidas en la sierra, se debe a la escasez de lluvia durante el 2016, en los últimos 45 días del ciclo agrícola. La explicación más recurrida a este fenómeno, se sostiene en “los rendimientos sumamente pobres, debido a lo delgado, pedregoso y pendiente de los suelos, a la utilización cada vez más creciente de semillas criollas y de fertilizantes químicos, y a los avanzados procesos de erosión que ha propiciado la tala irracional de los bosques” (Carrillo, 1999).

Sabemos que la dificultad para producir y las malas temporadas de cosecha, no son cuestiones que afecten por vez primera la autonomía alimentaria de la población de la Sierra, aunque pareciera que, tal y como vemos, la situación se ha agravado sustancialmente a día de hoy. El deterioro del ecosistema, el paulatino abandono de la trashumancia, la alteración en los ciclos de lluvia, cada vez más dilatados en el tiempo, el agronegocio, o incluso el narcotráfico; son factores fundamentales para comprender la disminución de la capacidad de autoconsumo y, por ende, debemos considerarlos como aceleradores de la malnutrición en la Sierra Tarahumara. Pero, la supuesta crisis alimentaria, “la hambruna” y sus consecuencias<sup>2</sup>, tal y como señalan algunos medios de comunicación de la zona<sup>3</sup>, no puede ni deben asociarse únicamente a este tipo de fenómenos en los cuáles, además, no podemos incidir directamente.

El análisis, por tanto, debe ser una herramienta que nos permita detectar retos y transformarlos en oportunidades que generen cambios a distintos niveles del territorio. Para ello, habremos de reconocer en primer lugar, que más allá de los fenómenos citados, el hambre y la desnutrición están medidas por la ausencia de un enfoque de derechos<sup>4</sup>. Si bien, dicho enfoque implica la actuación responsable

---

<sup>2</sup> Las hambrunas repetidas, el frío y a violencia provocada por el narcotráfico, ha tenido consecuencias funestas para muchos habitantes de la Sierra, llegando incluso a suicidio. <http://www.excelsior.com.mx/2012/01/15/nacional/802298>

<sup>3</sup> Para más información, consultar los siguientes links <http://laopcion.com.mx/noticia/158123>

<sup>4</sup> Los elementos que articulan el Enfoque de Derechos, serán analizados en el siguiente apartado, Marco Conceptual.

de los Estados como garantes del cumplimiento de estos derechos y, a instancias supranacionales e instituciones de la Sociedad Civil, como promotoras de su realización; existe una lógica subyacente importante, que nos llama a un cambio notorio: dejar de entender los derechos como una “concesión”, y al trabajo que se realiza para ello, como una “asignación” hacia “los beneficiarios”. Universalidad, Rendición de cuentas, Indivisibilidad y Participación, constituyen los fundamentos de este enfoque, mismos que deben transformarse en nuestra referencia primaria, no sólo “para producir mejores resultados para el desarrollo de la población (...)”, sino también a la hora de transformar las actitudes, prácticas, políticas, leyes y programas que apoyan el cumplimiento de estos derechos” (FAO).

Parte de las estrategias en materia alimentaria en el estado, se basan en la lógica de la subsistencia, y guiadas por el abasto esporádico de maíz, frijol y despensas, generando mayor dependencia. La otra parte de la política pública, auspiciada por la Cruzada Nacional contra el Hambre, intenta sostener un modelo basado en la perspectiva de la Seguridad Alimentaria que es, a todas luces insostenible, al plantearse a partir de la disponibilidad de dinero para acceder al alimento. Ambos casos, dan muestra de que el marco legal regulatorio, omite los fundamentos de participación, rendición de cuentas e indivisibilidad, entre otros derechos fundamentales y, por ende, no asegura mecanismos para el diseño, la implementación y el cumplimiento de dichos derechos en términos de una autogestión alimentaria en la Sierra Tarahumara.

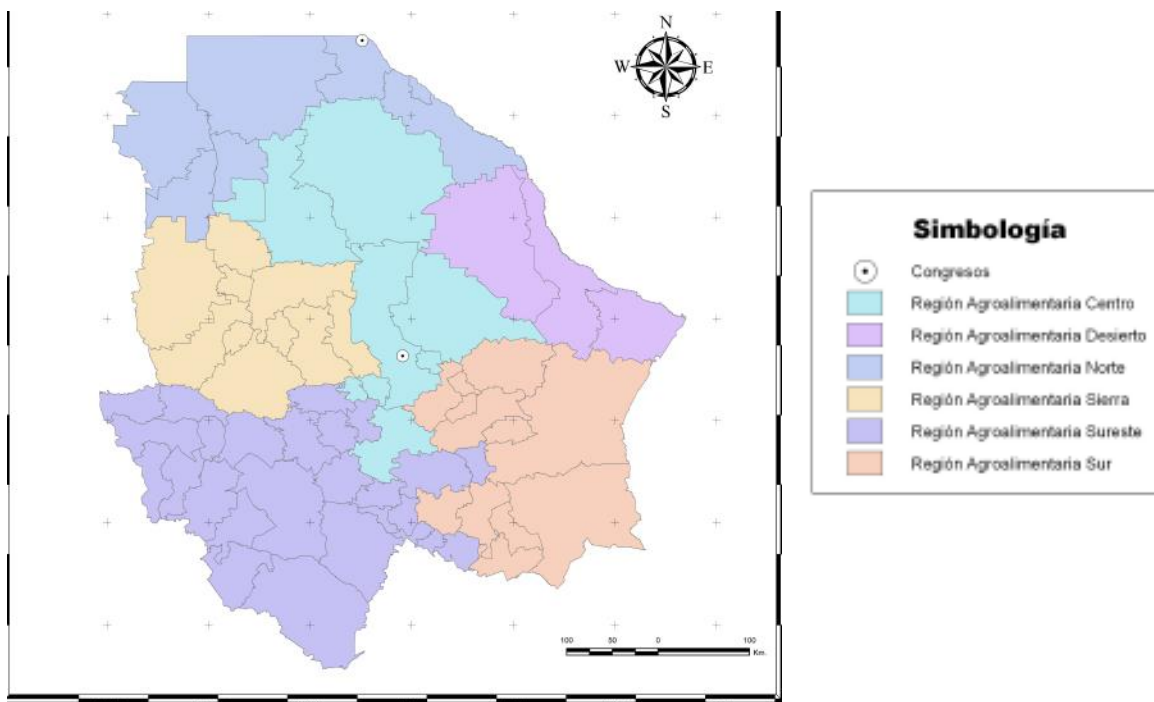
Derivado del modelo de política alimentaria en el nivel macro, se establece una tendencia que, inevitablemente, marca los horizontes de posibilidad en términos de lo que se puede hacer y cómo se debe planear. En un estado en el que las condiciones productivas y ambientales, son francamente difíciles por la carencia de agua 9 meses al año, las estructuras organizativas se encuentran mediadas por la evidente dispersión poblacional y, además, la población es culturalmente diversa –mestizos pobres, y diferentes pueblos originarios–; un “modelo” productivo de aplicación “en serie”, basado en la siembra de hortalizas y la implementación de cosechas de agua es, insostenible en el mediano plazo. Y lo es, porque no existe una estrategia más allá, que haga sustentable esta inversión, ni en términos de seguimiento, ni de recursos económicos invertidos, ni siquiera culturalmente hablando.

Esto genera enormes costos a quienes lo gestionan: costos de gasolina, de capital, así como también, costos al medio ambiente, resultando en acciones ineficaces e ineficientes, que no resuelven ni el dilema de la producción, ni el económico, pero tampoco el alimentario. En este sentido, y según un informe de CONEVAL (2012), mismo que recoge el análisis realizado por IPRO<sup>5</sup>; el 9.09% de los programas en operación, son destinados a alimentación, y con ello, millones de pesos anuales. Y tal y como hemos visto hasta ahora, no se ha visto un impacto relevante en el territorio.

---

<sup>5</sup> Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales, Informe de Resultados 2010, impulsada por “Transparencia Mexicana” y el PNUD, México.

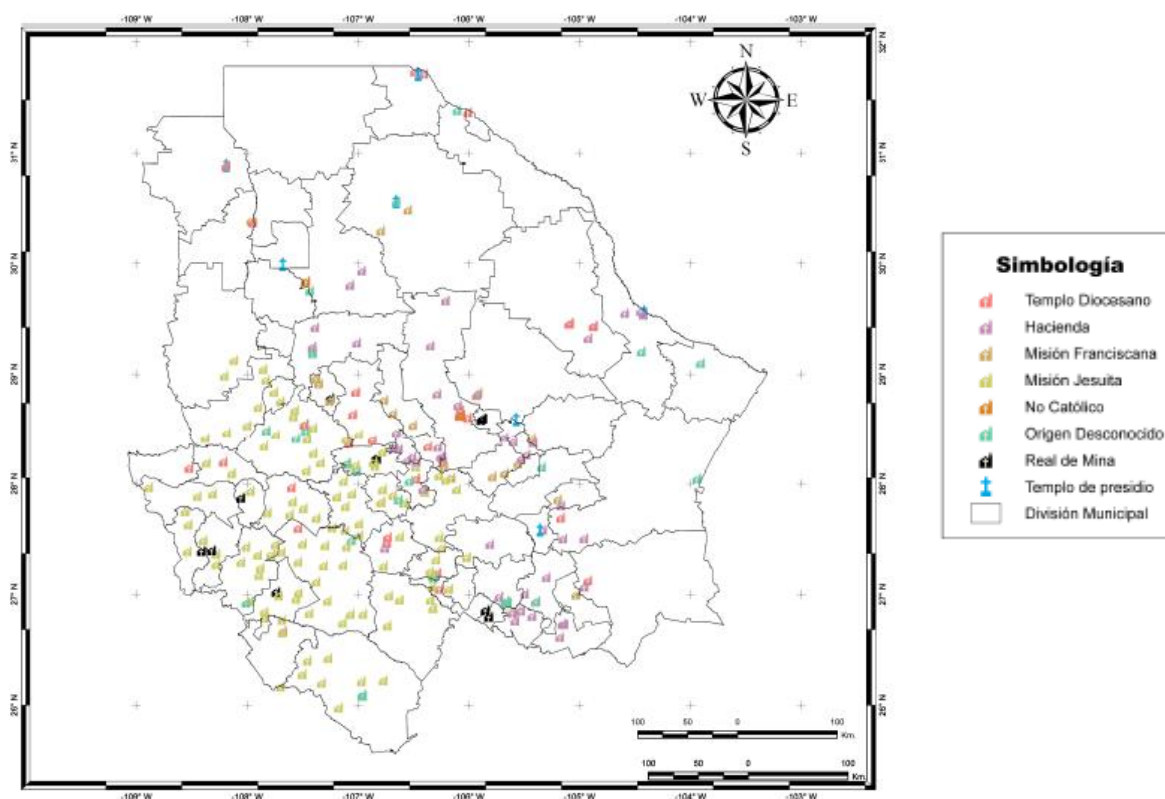
**Mapa 1. Regiones Gastronómicas**



Fuente: Atlas del patrimonio cultural del estado de Chihuahua. Cartografía de los Recursos Culturales Casas Chihuahua, 2010.

En este contexto, hay que poner de relieve que, en el diseño y la gestión de programas públicos o proyectos en la materia a nivel meso política, la sectorización es otra asignatura pendiente. Y esto, pone de relieve la ausencia del enfoque territorial. El tema alimentario no aborda únicamente el comer y el producir; y ni siquiera estas dos pueden separarse. No somos consumidores y productores atomizados. La alimentación, incluye la biocultura, como las estrategias de vida, mediadas por conocimientos ecológicos y prácticas locales que han permitido, a lo largo de los años, gestionar los recursos de los pueblos originarios de forma sostenible. A través de la comida, se reproduce su identidad y sus estructuras sociales, y se fortalecen como parte de una comunidad alimentaria. Siembra de temporada, caza de animales, secado de alimentos, prácticas rituales del maíz, tecnologías hidroculturales para la conservación del agua y el suelo y trashumancia; son algunas de las características de la alimentación en la Sierra Tarahumara, que se encuentran totalmente ausentes en las estrategias diseñadas y planeadas desde este nivel, y que obviamente, niegan la sectorización, en todos los aspectos.

**Mapa 2. Patrimonio Edificado. Templos, misiones, presidios y haciendas.**



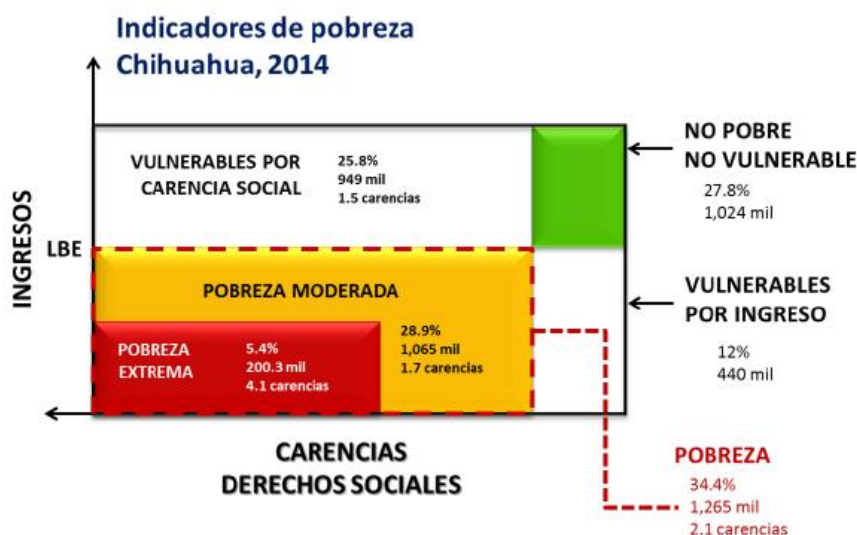
Fuente: Atlas del patrimonio cultural del estado de Chihuahua. Cartografía de los Recursos Culturales Casas Chihuahua. SIC-ICH CULT, 2010.

Entender el fenómeno de la alimentación de esta manera, implica integrar el enfoque territorial, lo que nos va a permitir observar que el alimento conecta a las personas, las regiones, y las zonas de manera biocultural. Así también, la historia de la región, se ha encargado de generar sus propias rutas, tal y como vemos en el Mapa 2: entre los albergues y escuelas de las misiones, se puede establecer un patrón de interconexión entre distintas poblaciones y lugares. Las redes resultantes, pueden ser utilizadas como estrategias de política pública, para propiciar el intercambio o el pago por servicios ecosistémicos entre regiones o zonas. Refuncionalizarlas, implica trabajar en el fortalecimiento del territorio a partir del fomento de la gobernanza territorial, donde la integralidad es algo inherente a la misma.

Ahora bien, si bien es cierto que el nivel de meso-política puede reinventar los recursos e insumos del territorio, y generar nuestras estrategias que retomen iniciativas desde lo local, creando enfoques de soberanía alimentaria; es necesario, mantener un esquema de transición complementario, que permita dirigir los esfuerzos a problemas estructurales, como lo es la pobreza.

Analizando las cifras de pobreza, podemos entender dicha aseveración. Para hacernos una idea, según CONEVAL, en el año 2014, la población en situación de pobreza extrema de la entidad era del 5.4 %, 200,3 miles de personas, la situación de pobreza moderada era del 34.4 %, y el porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación ascendía a 18.7, unas 1,065.2 miles de personas, aproximadamente.

**Figura 1. Indicadores de Pobreza. Estado de Chihuahua**



Fuente: CONEVAL, 2014

A nivel municipal, Batopilas, Morelos, Guadalupe y Calvo, Uruachi y Maguriachi, ubicados en la Sierra Tarahumara, presentaron los mayores índices de pobreza. Respecto a la población indígena, en el estado de Chihuahua y en 2010, vivían entre 107,845 y 158,527 (CDI, 2010), donde el 76% formaban parte de los 15 municipios que integran la Sierra Tarahumara. No sorprenden las afirmaciones de la Comisión Nacional para los Pueblos indígenas (CDI), relativas a que la Sierra Tarahumara es la que menor porcentaje conservaba y conserva respecto al Índice de Desarrollo Humano, ocupando el último lugar a nivel nacional.

**Tabla 1. Municipios con mayor y menor pobreza en Chihuahua**

Municipio	Pobreza			Pobreza extrema		
	Porcentaje	Personas	Carencias	Porcentaje	Personas	Carencias
<b>Municipios con mayor porcentaje de población en pobreza</b>						
Batopilas	91.1	12,908	3.4	55.4	7,848	3.9
Morelos	90.4	7,239	3.6	60.5	4,849	3.9
Guadalupe y Calvo	89.8	43,474	3.1	47.1	22,788	4.1
Uruachi	89.7	9,546	3.0	45.8	4,879	3.7
Maguarichi	89.0	2,287	3.0	47.0	1,208	3.9
<b>Municipios con menor porcentaje de población en pobreza</b>						
Delicias	21.4	20,095	1.0	2.1	2,699	3.7
Aguilón Sordán	24.6	2,029	1.6	1.0	85	3.3
Chihuahua	27.0	220,480	1.7	2.0	16,560	3.4
Neoquí	29.0	11,705	1.8	1.9	755	3.4
Hidalgo del Parral	31.0	33,853	1.8	2.1	2,292	3.5
Total de municipios en el estado: 67						

Fuente: CONEVAL, 2010

Ahora bien, generar un esquema de transición para problemáticas tan graves como es la pobreza extrema en la Sierra, no tiene porqué implicar la urgencia y el asistencialismo. En primer lugar, es de resaltar que, un tercio de la población en esta situación sea indígena. Siguiendo con el argumento anterior, los pueblos originarios, tienen una riqueza gastronómica amplia, conservada a lo largo de los años. El asistencialismo de la política pública y los programas de OSC, la introducción de alimentos externos ultra procesados, o la imposición de la dieta campesina a partir del frijol y del maíz; son sólo algunos de los factores que han podido incidir en la pérdida de soberanía alimentaria de los pueblos. Esto puede ser aplicable, en cierta medida, a poblaciones mestizas pobres. La estrategia, debe paliar el hambre, pero también, mantener un patrón afín, así como aportar a la construcción de un proceso de mediano y largo plazo.

Para ello, será fundamental, que las instituciones del nivel meso se alineen, y lideren la articulación de marcos metodológicos comunes, que contengan los enfoques de derechos, territorial y de soberanía alimentaria. Así también, es necesario que esto genere impactos en el nivel de la micro-implementación, fomentando la vinculación entre organizaciones e instituciones en el territorio. La atomización debe ser corregida en ambos estratos, y generar mecanismos que permitan trascender del diseño de la política a su operación en el territorio. Contemplar el fortalecimiento de los actores territoriales (tanto de las organizaciones como de los pobladores), a través de las propias redes locales, debe incidir en el desarrollo de capacidades, para abandonar esquemas asistencialistas. No hay nada menos sustentable y poco eficiente como la caridad, tanto para aquel que la recibe como para quién la ofrece.



### 3. Marco Conceptual.

**La distinción entre las nociones de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada y la Soberanía Alimentaria; es fundamental de cara al diseño, planeación y ejecución de políticas y programas destinados al combate de la inseguridad alimentaria. Cada uno de los conceptos señalados, impone a la práctica in-situ cierta visión, perspectivas o procesos que les son inherentes, y que influyen de manera indiscutible en la realidad local; desde la orientación de proyectos a la articulación de políticas públicas.**

**Si bien, la política oficial se establece en términos de seguridad alimentaria y no de soberanía alimentaria –lo que abarcaría los criterios de biodiversidad, recursos ecosistémicos y construcción de sustentabilidad desde el enfoque territorial y de derechos–; en la mayor parte de los casos, no se genera una vinculación clara entre los lineamientos que describen la perspectiva de seguridad alimentaria y la realidad de implementación local. Por ello, será necesario trabajar en el fortalecimiento de procesos de seguridad alimentaria para, de manera paulatina, trascender hacia nuevas estrategias que tiendan al cumplimiento de la soberanía alimentaria desde lo local. En este contexto, la integración del enfoque de derechos humanos, representa la garantía de la acción del estado para garantizar el cumplimiento de una alimentación digna, estableciendo la política social institucional como un derecho apropiado por la población, haciendo explícita su participación en el proceso.**

Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) y Soberanía Alimentaria (SOBAL), son tres conceptos que, en muchas ocasiones, se han utilizado indistintamente para referir acciones o procesos relacionados con la alimentación o su carencia. No obstante, cada uno de ellos tiene un origen, evolución e implicaciones distintas. En los últimos 20 años, y habiendo dejado atrás la autosuficiencia alimentaria; los términos han transitado entre Seguridad Alimentaria y Soberanía Alimentaria, entendiendo el Derecho Humano a la Alimentación, como algo intrínseco a ambas conceptualizaciones. El primero de éstos, es el más recurrido en los sistemas legislativos de los países de la región latinoamericana y, en términos generales, del mundo. Dado que se constituyen en objetivos y metas distintos, adquiriendo efectos diversos en la definición de instrumentos internacionales y estrategias nacionales; es pertinente conocer sus implicaciones y alcances en el combate a la inseguridad alimentaria, a distintas escalas.

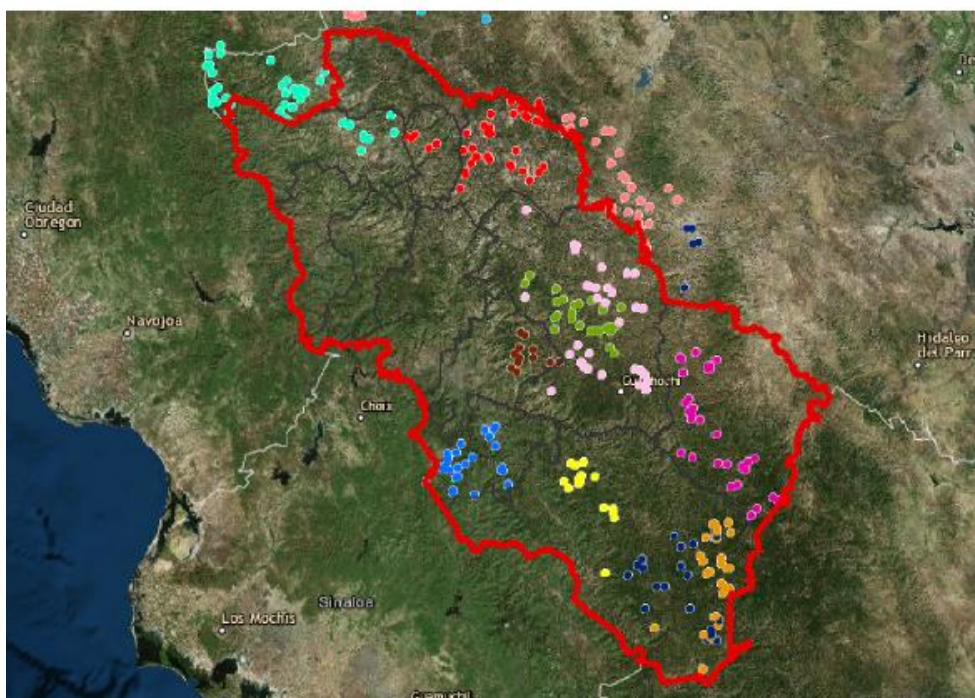
El término seguridad alimentaria surge en 1976, fruto de la crisis mundial por el alza de los precios de los alimentos, sobre todo de los cereales, que limitaron la disponibilidad de éstos y otros productos básicos. Tras la estabilización de precios, se llega a la conclusión que, “la disponibilidad suficiente de alimentos no garantizaría la ingesta nutricional adecuada” (CONEVAL, 2014: 9). En 1996, y



durante la Cumbre Mundial de la Alimentación, la revisión del concepto lleva a la FAO (Organización Mundial para la Alimentación y la Agricultura) a redefinir el concepto, entendiéndose del siguiente modo: “existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, 1996: 4).

Esta nueva definición, hace referencia a 4 dimensiones, que complementan la “disponibilidad física”, entendiéndose ésta como la oferta suficiente de alimentos, asociándose a la producción y el comercio. El “acceso económico y físico” corresponde a la segunda dimensión, e insiste en la capacidad económica de las familias para poder adquirir esos alimentos, siendo la cercanía al hogar, una de las disposiciones de importancia. En tercer lugar, la “seguridad alimentaria” requiere un aprovechamiento eficiente de los nutrientes, lo que necesariamente requiere encontrarse en condiciones óptimas de salud y mantener prácticas de higiene adecuadas que eviten enfermedades. La última de las dimensiones, sería la “estabilidad en el tiempo” de las 3 anteriores. Según CONEVAL, esta última categoría se encuentra “relacionada con la vulnerabilidad y con el concepto de inseguridad alimentaria, definida como ‘la probabilidad de una disminución drástica del acceso a los alimentos o de los niveles de consumo, debido a riesgos ambientales, o sociales, o una reducida capacidad de respuesta’ (FAO-PESA en CONEVAL, 2014).

**Mapa 3. Presencia de ADR del programa PESA-FAO en la Sierra Tarahumara, 2010-2016**



Fuente: Proyecto Tarahumara Sustentable, 2018

La perspectiva de la **Seguridad Alimentaria**, está estrechamente vinculada a la Pobreza, donde un elemento clave para abordarla, es la noción de “Hambre”. De esta manera, el hambre se entiende como “la situación que enfrenta una persona la encontrarse en pobreza extrema y con carencia alimentaria. Esta definición de hambre considera tanto el ingreso por debajo de la línea de bienestar mínimo, que representa el costo de una canasta de alimentos mínimos necesarios para tener una nutrición adecuada, así como la carencia de acceso a la alimentación” (PNMSH, 2014: 44). Vemos entonces, cómo se le da preponderancia al factor económico para asegurar la alimentación, haciendo énfasis en la disponibilidad de recursos que permitan acceder a la oferta alimentaria a través del mercado y la producción, nacional e internacional.

El “**Derecho Humano a la Alimentación Adecuada**”, no puede considerarse como tal, una estrategia o perspectiva para el combate a la inseguridad alimentaria. Más bien, introduce en la discusión el enfoque de derechos, haciendo referencia al reconocimiento de la existencia del derecho en la legislación internacional de derechos humanos, así como a la definición propuesta por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En realidad, el énfasis del concepto se encuentra en la aplicación “del enfoque basado en derechos humanos a las políticas y programas relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición en todos los niveles y fases del proceso” (MEM, 2012). Es importante reflexionar sobre dicho enfoque basado en derechos. De manera general, éste refiere a un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano. Desde la normatividad, responde a un conjunto de normas internacionales que los regulan; y desde el punto de vista operativo, promociona y protege dichos derechos. En tanto marco conceptual, su propósito se dirige al análisis de las problemáticas que originan las brechas territoriales a todas las escalas, con el propósito de combatir las prácticas que las acrecientan o impiden su paulatino cierre. Todo ello, con el objetivo de resolver los obstáculos al progreso de la humanidad en materia de desarrollo.

El enfoque de derechos, reivindica el papel del Estado para garantizar el desarrollo humano, y establece la política social como un derecho social. Al mismo tiempo, contempla el impulso de políticas institucionales tendientes a que las personas se apropien de sus derechos y participen de manera clave en el desarrollo social y controlen las acciones públicas en esa materia. Se deriva de una serie de principios, a saber, rendición de cuentas, universalidad, indivisibilidad, participación y no discriminación, que deben estar presentes en toda acción pública prevista por el Estado y sus instituciones. Dadas las implicaciones del tema que se aborda en el presente diagnóstico, vale la pena recordar que, Naciones Unidas, en 2003, aprobó una declaración titulada “Enfoque basado en los derechos humanos en la cooperación para el desarrollo: hacia un entendimiento común”. En este, se insta a organismos y organizaciones a que, desde el diseño hasta la implementación de programas de desarrollo, contemplen los derechos mencionados.

En el caso de la “**Soberanía Alimentaria**”, ésta perspectiva incluye el derecho a la alimentación como inherente. Ésta tiene un origen distinto a la primera noción – Seguridad Alimentaria–, y surge en 1996 de la mano de La Vía Campesina, organización internacional que aglutina a más de 136 países. Si bien, se puso en circulación en 1991, en la Habana, el marco que proporcionó la “Cumbre Mundial sobre la Alimentación”, terminó por delinear su formulación actual. De esta manera, la Soberanía Alimentaria se entiende como

El derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, capaces de garantizar el derecho a la alimentación de toda la población, en base a la pequeña y mediana producción, con respeto a sus propias culturas y a la diversidad de los modos de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales de campesinos, pescadores e indígenas, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental (1996).

A diferencia de la seguridad alimentaria, que se construye a través de la demanda sin tratar directamente el tema de la producción ni los recursos; la soberanía alimentaria hace énfasis en la mediana y pequeña producción, y su proceso. En este sentido, la idea de soberanía alimentaria “persigue garantizar la alimentación de la población, potenciando los recursos nacionales y su control” ya que “propone un modelo productivo eficiente, sostenible y equitativo” (Prada, 2012: 79, 81). Asimismo, hace explícita la variable cultural, en tanto relaciona la producción y el consumo de los alimentos con el patrón gastronómico de la población. En este sentido, dicho modelo, fomenta la conservación y el cuidado de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, incluyendo una perspectiva de sustentabilidad. El enfoque de derechos humanos, se articula tanto en términos normativos como operacionales, a través de sus 6 principios básicos, propuestos por La Vía Campesina, a saber:

1. Se enfoca en alimento para el pueblo
2. Valora a quienes proveen alimento
3. Localiza sistemas de Alimentación
4. Empodera Localmente
5. Desarrolla conocimientos y destrezas
6. Trabaja con la naturaleza.

Si bien, el concepto se propuso desde 1996, fue a partir de la Cumbre de la Alimentación realizada en el año 2002, cuando algunos de los países latinoamericanos pusieron en marcha mecanismos legislativos para introducir la Soberanía Alimentaria como política de Estado. Como veremos a continuación, la amplitud del concepto ha permitido adaptarlo a las distintas realidades y necesidades de los países de la región, resultando distintas estrategias de combate a la inseguridad alimentaria y la malnutrición.

Dándole un giro más a la idea de la soberanía alimentaria, pensándola también como una suerte de enfoque. Si entendemos que “enfoque” refiere a una manera de valorar o considerar algo, de leer la realidad y actuar sobre ella en su contexto de ocurrencia territorial; la soberanía alimentaria deja de ser una “perspectiva”, como la de “seguridad alimentaria” caracterizada por una “visión global”, y se transforma, en el derecho de todos los pueblos a elegir y actuar con responsabilidad sobre sus propias vidas, nutriéndolas y alimentándose bajo sus capacidades y utilizando los medios y el conocimiento disponibles. Ahora, para transformar lo teórico en empírico, es necesario analizar la realidad tal cual es: en un contexto en el que no se cumplen los mínimos básicos, si quiera de la seguridad alimentaria, hablar de soberanía alimentaria es, sin duda, prematuro. No obstante, la práctica en concurrencia a nivel micro implementación, siempre y cuando se aborde mediante el enfoque territorial y de derechos –lo que incluye la meso y macro política–; puede abonar a crear paulatinamente estrategias innovadoras, que no se adscriban específicamente a ninguna noción o modelo particular y, sin embargo, fomenten el cumplimiento del derecho a la alimentación para los pueblos de la Sierra Tarahumara.

#### 4. Marco Jurídico.

A efectos del presente documento, en los últimos años y en términos de leyes relacionadas con la alimentación –no como un derecho, cabe decir–, ha habido un relativo avance en lo que refiere a la definición y concreción del concepto “seguridad alimentaria” en la constitución, y haciéndose uso del mismo en otras leyes como la Ley de Desarrollo Rural. No podemos decir lo mismo sobre el enfoque de soberanía alimentaria: a nivel internacional, existe una Ley Marco que no asume el carácter de obligatoriedad. Aunque, con su creación se avanza en la concreción de una propuesta que permita incorporar criterios de sustentabilidad, dando un paso al frente en la incorporación de la integralidad en la política alimentaria. En el territorio nacional, ésta se reconoce como el derecho del país a producir y a alimentarse conforme a su cultura, su tradición y costumbres, lo que impide dinamizar el concepto para elaborar una política pública en la materia.

En lo que respecta al marco jurídico nacional, se reconoce el derecho a la alimentación a través de la consecución de la seguridad alimentaria, y se establece como base del diseño de la política sobre alimentación. A nivel estatal, la Ley de Desarrollo Rural Integral Sustentable retoma la perspectiva, y desarrolla un conjunto de objetivos ligados a ciertas acciones y procesos relacionados con la producción, la alimentación, la biodiversidad y la cultura. De manera explícita, la alimentación se regula a partir de la Ley para la Donación Altruista de Alimentos en el Estado de Chihuahua, 2012; misma que regula, como su nombre indica, la donación de alimentos sin criterios socio-culturales, medioambientales, ni estrategias económicas.

##### 4.1. Marco Jurídico Internacional

El derecho a la alimentación se reconoce por primera vez como un derecho humano en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 25), firmada en 1948 y aprobada por las Naciones Unidas. Desde entonces, la alimentación como derecho, se ha ido incorporando a una serie de instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mismo que entró en vigor en 1976, siendo adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1996.

Por otro lado, los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2000 y, posteriormente los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2012), han marcado nuevas rutas hacia dónde dirigir los esfuerzos de los Estados, las instituciones supranacionales y la sociedad civil, para el alcance de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional. En 2012, y a través de la negociación de 193 Estados Miembro de la ONU, se incluye el 2° de 17 principios, que hace énfasis en “*poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible*”.

A pesar de los avances a nivel internacional, la mayor parte de las obligaciones que se encuentran inscritas en dichos instrumentos, no tienen efecto inmediato, ya que, a nivel nacional, no pueden aplicarse si no existe una legislación que lo permita y regule. En este escenario, el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino), elaboró la Ley Marco “Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria”, con el apoyo de la FAO y en el marco de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre. Tal y como establece el documento, “este es el primer marco legislativo que reconoce el derecho a la alimentación desde una esfera supranacional, dándole mayor fuerza a instrumentos internacionales como el PIDESC, reconocidos en el marco de tratados internacionales celebrados por los Estados Parte” (Parlatino, 2012). Su finalidad, tal y como se presenta en el Artículo 4º, es la de “declarar como prioridad nacional la política y estrategia del derecho a la alimentación adecuada”.

El documento parece abordar de manera complementaria la soberanía y la seguridad alimentaria, refiriendo esta última a la definición reelaborada por la FAO en 1996, arriba mencionada. No obstante, y en términos del abordaje de la “Soberanía Alimentaria”, ésta aparece con una lógica distinta a la enunciada por La Vía Campesina. En el Artículo 9º de la ley, la Soberanía Alimentaria se entiende “como el derecho de un país a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población, respetando sus propias culturas y la diversidad de los sistemas productivos, de comercialización y de gestión de los espacios rurales” (Parlatino, 2012). Esto indica que, las distintas acepciones descritas establecen una holgada flexibilidad para articular mecanismos que permitan el logro del derecho a la alimentación, lo que facilita la articulación de políticas adecuadas a la realidad de cada país de la región. Veamos a continuación el caso de México.

## **4.2. Marco Jurídico Nacional**

México, reconoce explícitamente el derecho a la alimentación y garantiza la seguridad alimentaria a través de distintos instrumentos legales, que articulan las bases de diseño y operación de los programas de política pública de combate a la inseguridad alimentaria. En esta materia, y relativo a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, se han reformado y adicionado distintos párrafos desde 1994 hasta la fecha, concretando su alcance e instrumentos. En estos, concretamente en los Artículos 2, 4 y 27, queda establecido el derecho de toda persona a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; y la obligación del Estado para garantizarla, adoptando la perspectiva de la seguridad alimentaria. Si se pueden poner de relieve dos modificaciones sustanciales, éstas son: el enfoque a la niñez y la población indígena, y la vinculación con la educación y la salud. En el artículo 2º, Fracción BIII, se hace constar que, es función del Estado,

Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los

indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil (Art. 2. BIII).

Dichas garantías, se amplían en el Artículo 4, donde se explicita que “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad”. A continuación, detalla: “...Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral” (Párrafo adicionado DOF 18-03-1980. Reformado DOF 07-04-2000, 12-10-2011). Asimismo, la ley de desarrollo Rural Sustentable, es reglamentaria de la Fracción XX del artículo 27 de la constitución, constando la adopción de una política de desarrollo rural integral para garantizar el abastecimiento de productos alimenticios básicos.

La Ley de Desarrollo Rural, publicada en 2001, reformada y adicionada en 2010, 2011 y 2012, contempla, en el Artículo 3° Fracción XXVII, la definición de seguridad alimentaria, entendiéndose como “el abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población”. En cuanto a la soberanía alimentaria, se especifica que ésta será abordada en términos de libre determinación del país en materia de producción, abasto y acceso a alimentos a toda la población” (Art. 3. Fracciones XXVII y XXXII). El artículo 179, enumera los productos básicos y recuerda que el gobierno federal tendrá la obligación de conducir su política agropecuaria hacia un desarrollo sustentable, que propicie la consecución de la seguridad y la soberanía alimentaria (Art. 180). Esta ley ha supuesto, uno de los mayores avances en aras de garantizar y asegurar el cumplimiento del derecho a la alimentación en México, y ha permitido avanzar en otros instrumentos y mecanismos en torno al mismo.

No obstante, e independientemente del marco legislativo que se disponga, nos interesa analizar la materialización concreta de éstas en acciones de combate a la pobreza y la inseguridad alimentaria en el territorio. En este sentido, la política social del gobierno se expresa en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), donde se establecen las estrategias y mecanismos relacionados con el desarrollo social del país. Como marco estratégico, el Programa Nacional México sin Hambre, formaliza, en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, la ya conocida Cruzada Nacional contra el Hambre. Vincula la alimentación con la educación, la sanidad y el acceso a vivienda e infraestructura, argumentando que, “con hambre es difícil, si no imposible, hacer efectivos el resto de derechos” (PND, 2013-2018).

La Cruzada Nacional contra el Hambre, ha demostrado ser ineficiente en términos de cumplimiento del derecho a la alimentación, tanto a nivel nacional como estatal, reflejándose en lo local: entre otros problemas no resueltos, encontramos un diseño de marco metodológico y mecanismos de operación que no se adscriben en ningún caso al enfoque de derechos, poca o ninguna coordinación interinstitucional a todas las escalas, el solapamiento de iniciativas y actores en el territorio, la utilización ineficiente de recursos de todo tipo, una mala asignación de financiamiento, y la no alineación, con carácter general, entre la política alimentaria y la conservación del medio ambiente y la biodiversidad. En este

sentido, se requiere la creación de un marco legal regulatorio con enfoque de derechos, que permita asegurar los mecanismos necesarios para el diseño, la implementación y el cumplimiento de la soberanía alimentaria. Así también, es evidente que las leyes en la materia, no contemplan el enfoque basado en derechos, lo que es en sí, el primer problema a resolverse.

#### **4.3. Marco Jurídico Estatal**

Según la “**Ley de Desarrollo Rural Integral Sustentable para el Estado de Chihuahua**”, en su Artículo 3° queda registrado que “corresponde al Estado la rectoría en materia de Desarrollo Rural Integral Sustentable, la cual incluye la planeación, ordenamiento y desarrollo del sector agropecuario, así como el fomento de la autogestión, el desarrollo comunitario, la seguridad alimentaria y el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural”. La perspectiva de “integralidad” le confiere de manera inherente a dicha ley, un conjunto de objetivos ligados a ciertas acciones y procesos relacionados con la producción, la alimentación, la biodiversidad y la cultura. En el Artículo 5°, se establecen los objetivos o requisitos que habrán de reunir las políticas, programas y acciones del sector rural, implementadas en la entidad. Entre ellos, se encuentran los siguientes:

- I. Promover el bienestar social y económico de los productores, sus comunidades y agentes rurales.
- II. Impulsar el crecimiento y el desarrollo económico y social de las comunidades rurales, priorizando la reconversión productiva sustentable.
- III. Contribuir a la Soberanía, la seguridad alimentaria, la bioseguridad e inocuidad de los alimentos e insumos agropecuarios, mediante el impulso a la competitividad en la producción de alimentos.
- IV. Implementar políticas de conservación de la biodiversidad
- V. Impulsar políticas para la educación, la capacitación, el desarrollo de las habilidades y la cultura en el medio rural.

En dicha ley, concretamente en el Artículo 6, se hacen explícitas las nociones de soberanía y seguridad alimentaria, entendiéndose como: a) XXX. Seguridad alimentaria: el abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población; b) XXXIV. Soberanía Alimentaria: la libre determinación del país en materia de producción, abasto y acceso de alimentos a toda la población; así como la garantía de tener los alimentos que la población requiere mediante su propia producción.

El empleo de manera explícita de la noción “alimentación/alimentos/alimentario” únicamente la encontramos en la **Ley para la Donación Altruista de Alimentos en el Estado de Chihuahua**, cuyo objeto es promover, orientar y regular las donaciones de alimentos susceptibles para consumo humano, con el fin de contribuir a la satisfacción de las necesidades de la población en situación de vulnerabilidad alimentaria o que vive en pobreza alimentaria. La ley consta de cuatro capítulos y 15 artículos, entre los cuales, se establecen los mecanismos de



entrega-recepción de los productos alimenticios susceptibles de aprovechamiento, se establecen las obligaciones de los donantes, donatarios y sujetos de derecho, así como los estímulos y sanciones.

Finalmente, y aunque no podemos considerarlo como parte del marco normativo, ya que no tiene carácter obligatorio; un mecanismo importante para traducir leyes en derechos, es el Plan Estatal de Desarrollo de Chihuahua. En el apartado de “Opción preferencial por las personas en situación de pobreza”, encontramos una ligazón directa entre las acciones de gobierno y la Agenda para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo Sustentable. Es por esto, que la noción empleada en el Plan es la de “Seguridad Alimentaria”, y no la de Soberanía, en alineación con los Pactos ratificados y Leyes en dicha materia, inscritos en el Plan Nacional de Desarrollo y, por ende, retomados como base del Plan Estatal de Desarrollo.

La alimentación vuelve a mencionarse en el objetivo 9, “Brindar a la población estatal actividades de promoción, prevención y atención de su salud de la mejor calidad y con trato digno”. El 9.2. Índice en el fomento de cambios en el estilo de vida “en cuanto a alimentación y activación física”, donde se propone la realización de campañas en torno al autocuidado “tales como alimentación y activación física” (PED, 2017: 79). Ahora bien, el único momento en el cual se utiliza la noción “seguridad alimentaria” como tal, es el Objetivo 5, “uso racional del agua”, argumentando que “es necesario incrementar el aprovechamiento y el ordenamiento sustentable del agua para fortalecer el consumo humano, las zonas rurales y/o los proyectos de “seguridad alimentaria”.

Como hemos visto, la alimentación es ciertamente, un derecho humano. Pero que sea un derecho, no asegura que existan o que se respeten, bajo obligatoriedad, los mecanismos para su cumplimiento. El primer reto que encontramos en este sentido es, precisamente, la insuficiente legislación en la materia, o su vaguedad en términos de soberanía alimentaria. Así también, los recursos legales derivados de la perspectiva de la seguridad alimentaria, y que pudieran servir a modo de estructura base para iniciar un proceso más integral y con vistas al fortalecimiento de la gobernanza local; son ignorados o directamente desconocidos. Al mismo tiempo, el histórico asistencialismo, muy vigente en la actualidad, despunta en la legislación estatal: si bien el enfoque de derechos brilla por su ausencia, no así la regulación de las donaciones de alimentos que, como es sabido, fomentan la dependencia, las jerarquías y posiciones de poder, el paternalismo, que son caldo de cultivo para el clientelismo y, que más que solucionar, empeoran la situación alimentaria. Que las poblaciones, indígenas o mestizas, accedan a una alimentación de calidad, en cantidad, culturalmente apropiada y a lo largo del tiempo, es un derecho universal y no una necesidad, que debe ser suplida de manera externa. A nivel estatal, resultaría interesante liderar el diseño de una iniciativa de ley en Soberanía Alimentaria, que incluyera una propuesta de reingeniería institucional dirigida a que las funciones en términos de política alimentaria se concentraran en una sola dependencia. Esto permitiría eficientar recursos y aunar esfuerzos a través de la articulación de un centro coordinador,

sostenido por un consejo o comité intersectorial, que ejecutara dicha ley. De esta concertación, podría emanar un marco teórico-metodológico común, y el diseño de procesos integrales, y con enfoque territorial para la gobernanza local.

## 5. Análisis de Actores

De los 52 actores identificados, 38 son considerados relevantes, esto es, son actores primarios y secundarios, de los cuales, 26 cumplen con alguno de los criterios de SE, BD y CS. Entre el universo de organismos que inciden en el territorio de la Sierra, destacan las instituciones públicas a nivel estatal y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's). En el primer caso, estos representan el 32.69%. Entre ellas, COEPI es la que mayor reconocimiento posee en términos de seguridad alimentaria y, en alianza con la Secretaría de Desarrollo Social, pueden llegar a lograr buenos resultados a mediano y largo plazo. La Secretaría de Desarrollo Rural con programas de adquisición de suministros productivos, adquiere relevancia en Seguridad Alimentaria, mientras que DIF, si bien no cumple ningún criterio, es considerada una institución de importancia por su presencia, reconocimiento y ratio de impacto. SIPINNA, puede fungir como un actor clave en el impulso de una política pública alimentaria dirigida a niños y adolescentes, en alianza con instituciones como DIF, organizaciones como CEDAÍN, y avaladas por organismos como FECHAC.

La sociedad civil, resultan un actor clave en el entramado de organizaciones dedicadas a temas alimentarios en el territorio, representando el 36.53% del total. Con fuerte presencia, encontramos las Agencias de Desarrollo Rural (ADR), ligadas al Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA). Destacan entre ellas Fundación Llaguno y CEDAÍN ambas, actores primarios. La Fundación Christensen como financiadora importante, abarca menos territorio que FECHAC; no obstante, ambas pueden fungir como nodos importantes para fomentar alianzas entre las organizaciones a quienes financian. En este panorama, los municipios continúan siendo los actores menos relevantes, alcanzando un 1.9%, dado el reducido campo de acción de conservan. Éstos, deberán posicionarse como aliados de las instituciones estatales y de las OSC, para la ejecución de proyectos en el territorio, aunque se recomienda su capacitación y formación en el área de acción que sea conveniente. En cuanto a Universidades y Centros de Investigación, representan el 11.53%, y destacan dos actores relevantes: El Centro de investigación en alimentación y desarrollo y el Centro de Investigación y Docencia. Éstos serán instituciones clave para el avance de la seguridad alimentaria en el territorio, fungiendo como una excelente "cantera" de técnicos en temas relacionados con la producción, el agua o la nutrición; donde las y los jóvenes de pueblos originarios puedan capacitarse para, posteriormente, regresar a sus comunidades a ejecutar proyectos o programas, ya sean en el campo de las ONG's o con instancias gubernamentales. Finalmente, las instituciones federales (11.53%), si bien son muy conocidas, como SEDESOL con la Cruzada Nacional contra el Hambre y Prospera, o SAGARPA con PESA, no generan impactos reales en el estado al no colaborar ni destinar financiamiento para políticas a nivel estatal. Son, en este caso, los grandes ausentes.

La identificación de los actores se realizó mediante un procedimiento heurístico-analítico a través de la formulación de mapas mentales colectivos (Buzan, 2006). En principio se establecieron cinco las preguntas básicas: ¿qué actores tienen importancia en el Campo de Acción?, ¿el actor es gubernamental, social, civil, privado o de qué tipo?, ¿con quién se vincula jerárquicamente?, ¿tiene que ver con aspectos de SE, BD, CS?, ¿se ubica en la Sierra Tarahumara? En el centro de un tablero (o página) se estableció el campo de acción y algunas “ramas” fueron dibujadas desde ahí; cada rama representa el campo primario del conocimiento de referencia que se tiene de un actor. Después de las ramas principales aparecen “subramas” con los actores complementarios derivados de la respuesta a cada pregunta. Finalmente, en algunos casos se identificaron las conexiones o enlaces entre ramas y sub-ramas.

La priorización de los actores se estableció en función de los siguiente criterios: (a) actores que son reconocidos por otros actores como significativos en el territorio de la Sierra Tarahumara desde un punto de vista de la macro, meso y micro implementación y que están vinculados a los tres posibles elementos de acción que son de interés para el Proyecto Tarahumara Sustentable; biodiversidad (BD), servicios ecosistémicos (SE) y construcción de sustentabilidad CS), a quienes se les llama **actores primarios**; (b) actores que son reconocidos como relevantes en algunos de los elementos de acción (BD, SE, CS) pero cuya presencia en el territorio es limitada, a quienes se les denomina **actores secundarios**; y (c) actores que son reconocidos como relevantes en el territorio de la Sierra, pero que tienen escasa influencia en los elementos de acción (BD, SE, CS), a quienes se les asigna la categoría de **actores terciarios**.

Se identificaron 52 actores relevantes en el territorio, parte del Campo de Acción de Soberanía Alimentaria, de los cuales son relevantes, esto es, primarios y secundarios, 38 actores. Cada uno de éstos, pone en marcha acciones, procesos o articula estrategias que potencian o inhiben su impacto en función de su nivel de influencia, alcance o alineación-vinculación con criterios de Biodiversidad, Servicios Ecosistémicos y Construcción de Sustentabilidad. Esto es fruto del modelo metodológico-conceptual sobre el cual se erige la política pública alimentaria en la Sierra Tarahumara, encontrándose en transición entre el asistencialismo y la seguridad alimentaria, Del complejo de actores que intervienen en el territorio en términos de alimentación –lo que incluye producción, agua, o la generación de ingreso, en términos del modelo de seguridad alimentaria–, se han identificado como actores primarios, el 19.23%. Entre éstos, se encuentran instituciones, organizaciones o programas de alimentación o, explícitamente, de seguridad alimentaria, que no necesariamente asumen o cumplen los 3 criterios mencionados (BD, RE y CS). No obstante, se considera que su relevancia en la Sierra Tarahumara, deviene del reconocimiento que adquieren por parte de la población local u otras instituciones, por su cobertura en términos tanto de número de municipios como de familias beneficiarias o, por asumir entre sus objetivos u operar, incluyendo 2 o 3 de los criterios arriba mencionados. De los 38 identificados como relevantes, son 26 los actores vinculados a uno o más de los criterios BD, SE y CS. De estos, 8 son

considerados primarios y 18 secundarios. Al ámbito federal correspondes 4 actores e instancias de referencia, al ámbito estatal corresponde 4. De las organizaciones de la sociedad civil 15, 2 financiadoras y un centro de investigación.

En lo que respecta a los actores federales primarios, destacan PESA y SAGARPA, siendo dos de las instituciones más relevantes en el campo de la alimentación y la nutrición. El Programa Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA), es uno de los más reconocidos tanto por otras instituciones como por la misma población, y sus bases teórico-metodológicas construidas sobre la lógica de la seguridad alimentaria, tienden al cumplimiento de los criterios de Construcción de la Sustentabilidad (CS) y Biodiversidad (BD). Parece que la institución se encuentra en un proceso de innovación y avance, donde es posible la integración de criterios de Servicios Ecosistémicos. No obstante, habrá que ver el impacto que dicha estrategia tiene a nivel local. Si bien, éstos se articulan a partir de acciones como el fomento de la autogestión de la alimentación a través de la implementación de huertos y la producción de proteína animal, impulsando de manera complementaria, acciones encaminadas a la generación de recursos económicos; no existe una “descentralización” en toma de decisiones a nivel estatal, que permita decidir en función de los recursos, capacidades y especificidades medioambientales o bioculturales.

CDI, como actor secundario, es una institución de histórica importancia a nivel nacional. El trabajo orientado a la Sierra, consta de la implementación de albergues y comedores, para dotar de alimentos nutritivos a las y los niños que acceden a éstos. Algunos de ellos, cuentan con la construcción de huertos, supuestamente para ser utilizados como insumos a la alimentación. Aunque sí se considera el criterio de BD, no puede decirse que estén funcionando con esa finalidad, ni que todos tengan huerto. En este sentido, sería recomendable que se tomara con seriedad la cuestión de la implementación de medios para abastecer los comedores, y que la dieta fuera culturalmente adecuada, y que al menos en su mayor parte, los alimentos suministrados fueran locales. Dada la cantidad de albergues y comedores con los que cuenta la institución, pueden servir a modo de nodos para tejer redes de abasto y producción en el territorio, junto con las escuelas-albergues manejadas por las iglesias. Esto puede hacerse en vinculación con los albergues de DIF y otras instituciones, y articular la compra de alimentos para su abastecimiento a productoras y productores locales. Esto podría incrementar los ingresos de las poblaciones que pueblan la Sierra, introduciendo al mismo tiempo el pago por servicios ecosistémicos. La posibilidad de que esto pueda realizarse se incrementa a nivel estatal y local.

Ambas instituciones, involucran lineamientos explícitos en torno a los objetivos, metas y procesos, pero, al mismo tiempo, tienen un margen amplio de maniobra en su planeación y operación a nivel estatal. Por ello, sería oportuno, que éstos actores comiencen un proceso de reorientación hacia la integración y el cumplimiento cabal de criterios tendientes a la construcción de Soberanía Alimentaria, haciendo énfasis en la pertenencia cultural, la inclusión de la

perspectiva biocultural y, sobre todo, el fomento a la gobernanza territorial, como camino hacia la consecución del derecho a la alimentación. Asimismo, es necesario que se respeten especificidades estatales, ya que, de norte a sur, México es un país tremendamente diferenciado económica, cultural, social, ambiental y productivamente, requiriendo estrategias distintas según sean las capacidades, recursos y necesidades del territorio. Esta estrategia, debe involucrar la introducción de los tres criterios, articulando una política pública realmente integral.

Aunque la SEDESOL no se considera como un actor relevante con influencia en el territorio, sí “Prospera. Programa de inclusión social”, como actor secundario por el reconocimiento que éstos tienen, y el ratio de acción con el que cuentan. No obstante, únicamente se encuentra el criterio de CS, y la perspectiva en términos de política alimentaria, se encuentra a medio camino entre al asistencialismo y la seguridad alimentaria. Al mismo tiempo, no fortalecen sus relaciones con las secretarías a nivel estatal, y tampoco destinan recursos suficientes para generar una acción con verdadero impacto. En este sentido, si desde el nivel federal no se aseguran los elementos básicos de una estrategia alimentaria integral, claramente se dificulta su implementación a nivel local.

Las instituciones estatales suman el 32.69% del total de actores en este campo, de los cuales, en su mayor parte son actores secundarios, sumando el 23%. Entre los secundarios, destacan la secretaría de desarrollo rural con la implementación del PESA a través de las ADR –incluidas en el grupo de OSC–. Aunque tanto el programa como las ADR, son considerados como actores primarios, al tener reconocimiento y presencia territorial, en el caso de las ADR. Ahora bien, tal y como anunciábamos, su impacto en términos de combate a la inseguridad alimentaria está muy limitado por el mismo esquema de diseño de la política a nivel nacional: la implementación de los huertos se inicia posterior a la temporada de siembra, por lo que, en su mayor parte, terminan transformándose en elefantes blancos. Esto indica que deben respetarse el enfoque territorial, articulando una política específica para la Sierra Tarahumara. Esto es realizable a este nivel y en términos operativos, se deben asegurar mecanismos que permitan pasar de lo estatal a lo local para la implementación eficiente de la metodología. En este sentido, PESA tienen un importante papel como “guía” en términos de diseño metodológico. No obstante, sería importante involucrar y asegurar los criterios de Servicios ecosistémicos mediante una estrategia de mercado local vinculando a otras organizaciones de la sociedad civil y trabajando con instancias como la Secretaría de Desarrollo Rural, la Secretaría de Desarrollo Social y COEPI.

La labor que realiza el DIF como actor secundario, se dirige, sobre todo, a población infantil y a personas con algún tipo de discapacidad, sin recursos económicos o mujeres embarazadas o en periodo de lactancia. El Programa de entrega de raciones alimentarias para desayuno (caliente y/o frío) han sido considerados como actores secundarios. Estos se caracterizan por la entrega de las despensas y desayunos escolares, que contiene alimentos o productos con óptimos resultados nutricios. En cuanto al programa de apoyos alimentarios a

sujetos vulnerables, éste se ha identificado como actor secundario, teniendo un menor número de beneficiarios y cobertura, y considerarse más “específico” en términos de convocatoria. En términos de contenido del proyecto, las canastas están integradas en función de las necesidades de cada grupo social, alterándose algunos, muy pocos, de sus componentes. No obstante, no siguen criterios de pertenencia cultural con apego al patrón gastronómico. Al tiempo, son productos “foráneos”, que no reditúan a nivel económico en la zona, por lo que no se genera ningún tipo de derrama local y, por tanto, capitalización.

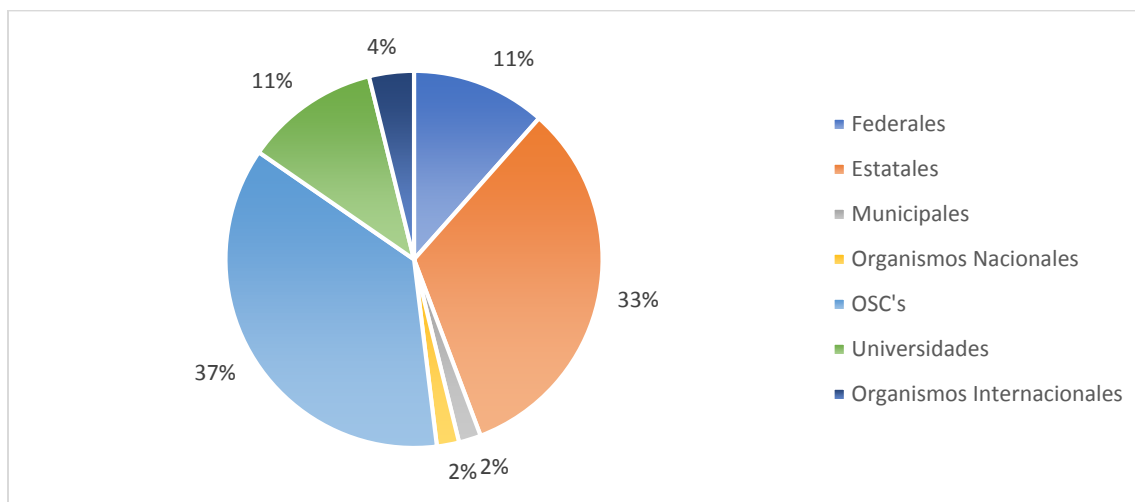
En realidad, estos programas se abocan a paliar el hambre y la desnutrición por carencia de recurso económico o alimento de la población, cumpliendo su función. Ahora bien, tal y como está planteado, esto crea dependencia y reproduce el asistencialismo, sin enfrentar de manera estructural el problema. Por ello, pueden funcionar como un complemento de otro tipo de programas diseñados para fomentar la construcción de la seguridad alimentaria en el mediano y/o largo plazo. Su presencia territorial se podría considerar total, encontrándose en todos los municipios de la Sierra Tarahumara. En este sentido, asumir la compra de productos locales de manera paulatina para cubrir el abasto, puede ser una alternativa que vaya transformando este tipo de política asistencialista. El actor que posibilita la operación del DIF son los municipios, mismos que en el análisis representan el 1.9% de los actores involucrados. Éstos, son considerados como actor secundario, contando con un control mínimo en la toma de decisiones, diseño y evaluación de los programas de este campo. En este contexto, se pueden señalar varias problemáticas, como la capacidad relativa de los municipios para implementar estas u otras iniciativas y la necesidad de formación técnica para acompañar estos procesos. Los municipios deberían transformarse en actores primarios, ya que sus representantes se encuentran en contacto directo con la población de la Sierra, y conocen a fondo las problemáticas prioritarias, la cultura y las tradiciones del lugar en términos de producción y alimentación. En este sentido, es necesario generar puentes o “bisagras” entre el nivel estatal y el municipal, destinando formación y recursos.

La iniciativa emergente del Programa para las Capacidades de la Seguridad Alimentaria de COEPI, incluye los criterios de BD, SE y CS, siendo uno de los actores con mayor relevancia en el territorio. Incluyendo la perspectiva biocultural, éste aborda un trabajo de conservación y recuperación de semillas, la producción agroalimentaria ligada al uso de herramientas y saberes tradicionales, así como el fomento a la gobernanza territorial. Incorpora también la entrega de frijol y maíz para el autoconsumo y algunas canastas básicas. Valdría la pena que dicha instancia se vincula a otras, tanto gubernamentales como de la sociedad civil, e incluso se coordinaran, tal y como lo hace con la Secretaría de Desarrollo Social, para que se coadyuvara en los esfuerzos ya iniciados por la institución. Dado el reducido personal y recursos con los que cuenta, la articulación a nivel territorial es necesaria para que su impacto se incremente. En este contexto, SIPINNA tiene mucho que ofrecer, en tanto puente y facilitadora de espacios de diálogo entre distintos actores. En esta área, se ha avanzado con las mesas de diálogo interinstitucionales de alimentación; no obstante, es necesario que dichas mesas

se retomen y se abran a más actores con objetivos muy claros, dirigidos a crear verdaderas redes o alianzas a nivel estatal que tengan acuerdos concretos en el territorio.

Así, las alianzas funcionales y no oportunistas a nivel estatal, deben ser una prioridad, si se quiere incidir verdaderamente en el problema alimentario de la Sierra Tarahumara. Por una parte, se deben encontrar marcos teórico-metodológicos comunes, para dirigir los esfuerzos del diseño y la planeación de proyectos hacia un solo lugar, y éste, debe empezar a trascender de la seguridad a la soberanía alimentaria. La inclusión transversal de criterios como la biocultura, el fomento de la gobernanza mediante el fortalecimiento de la organización local, y la lógica de una alimentación culturalmente apropiada; no solo es recomendable sino, además, necesario en términos de sustentabilidad. Cuanto más cerca se esté de la noción de “soberanía alimentaria”, más mecanismos se generarán para ir incluyendo los criterios de pagos por servicios ecosistémicos y biodiversidad o biocultura.

**Gráfica 1. Campo de Acción Soberanía Alimentaria**  
**Distribución porcentual de actores por categoría**



Fuente: Elaboración propia

Con carácter general, y sobre todo, haciendo énfasis a nivel meso-política, el diseño y la planeación de la política alimentaria, debiera realizarse con base en el fortalecimiento de capacidades locales, así como con los recursos con los que se cuenta en el territorio. Parte de la estrategia, puede enfocarse en la inclusión de un perfil de compensación por servicios ecosistémicos (maíz por agua, por ejemplo), al tiempo que se abordan alternativas ligadas a los conocimientos tradicionales vinculadas al cuidado y la conservación del medio ambiente (sistemas hidroculturales y de conservación de suelos); o sea, para que a política pública sea verdaderamente eficiente en materia alimentaria, debe abarcar y abonar tanto a las cuestiones culturales, elemento que puede proporcionar

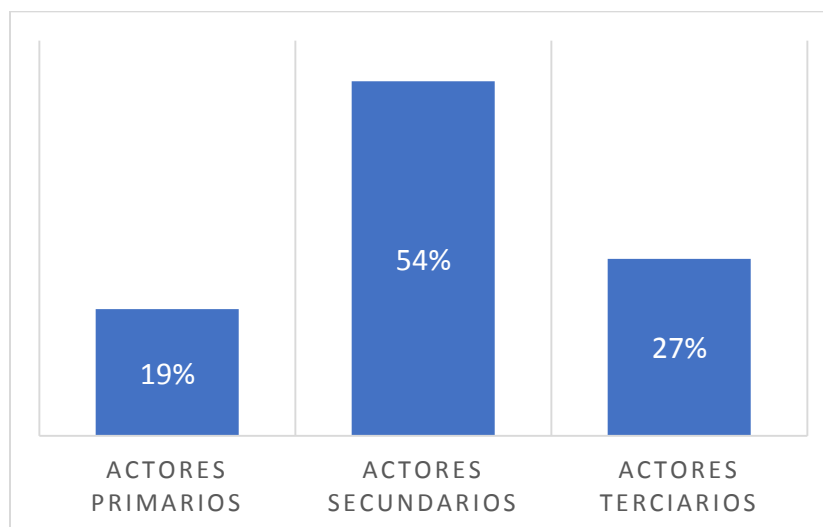


COEPI, y a los criterios de CS, SE y BD. Quizá la implementación de huertos de hortalizas, no es recomendable en todas las áreas donde se ejecuta un proyecto de desarrollo productivo, y construir infraestructura debería plantearse con el mismo criterio. Esto implica, al mismo tiempo, la creación de redes territoriales, que eviten el traslape de trabajo en el territorio y el incremento en el gasto de recursos. En este sentido, se es necesario realizar un mapeo de organizaciones y proyectos, en aras de conocer quién trabaja en el territorio, y cuáles son sus objetivos y sus metas, sobre todo teniendo en cuenta lo vasto del mismo. En la misma dirección, se puede plantear el uso de la infraestructura: desde los albergues de CDI y de las misiones, hasta las antiguas tiendas CONASUPO, pueden fungir a modo de centros de acopio y disminuir los costos de transporte. Cabe mencionar, la necesidad de socializar mecanismos de seguimiento, control y evaluación y concertarlos, para conocer los retos que presenta el territorio, y sistematizar las experiencias que se han llevado a cabo: tanto las que han fracasado, como las que han cosechado éxitos. Esto es fundamental, incluso antes de diseñar políticas públicas y proyectos que incluyan los criterios mencionados.

FECHAC y Fundación Christensen, son los únicos dos organismos financiadores reconocidos en el campo de la alimentación. Ambos actores, tienen un potencial importante a la hora de fomentar redes entre los distintos actores tanto gubernamentales como no gubernamentales. Al mismo tiempo, poseen la capacidad de establecer criterios como el de BD, SE y CS en los programas y proyectos que financian, facilitando la concreción de mecanismos que abonen al tránsito de la soberanía alimentaria.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's), son grandes protagonistas en el combate a la inseguridad alimentaria y la desnutrición en la Sierra Tarahumara. De las 19 identificadas, destacan los actores secundarios, mismos que representan la mayor parte del total del territorio, alcanzando un 63.15%. De éstos, destacan las ADR, 8 actualmente, situadas en distintas localidades de la Sierra, centrando su trabajo en Balleza, Guachochi, Guadalupe y Calvo, Morelos, Ocampo y Uruachi.. La Fundación Tarahumara José A. Llaguno, Nátika A.C y CEDAÍN, consideradas como actores primarios, cumpliendo con los tres criterios: el de Construcción de la Sustentabilidad, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos. Integran procesos de economía solidaria y autoconsumo de manera simultánea, lo que tiende a favorecer la construcción de gobernanza local. Incorporan en sus iniciativas el fortalecimiento de la identidad y la cultura, en el caso de los pueblos originarios, y tienden a la recuperación, aunque muy lentamente, del patrón gastronómico regional. Al mismo tiempo, trabajan con agua y el mejoramiento integral de los sistemas agroalimentarios. En este sentido, y siendo organizaciones conocidas y reconocidas tanto por organizaciones gubernamentales como de la sociedad civil, conjuntamente con PRODECAVI, Ecología y comunidad sustentable A.C y Pies de la Tierra; pueden fungir como vínculos o puentes –aceleradores de procesos– entre actores de distintas instancias. En este grupo de actores existen, al mismo tiempo, otros que siguen trabajando sobre un patrón de asistencialismo.

**Gráfica 2. Campo de Acción Soberanía Alimentaria.  
Número de actores por relevancia**

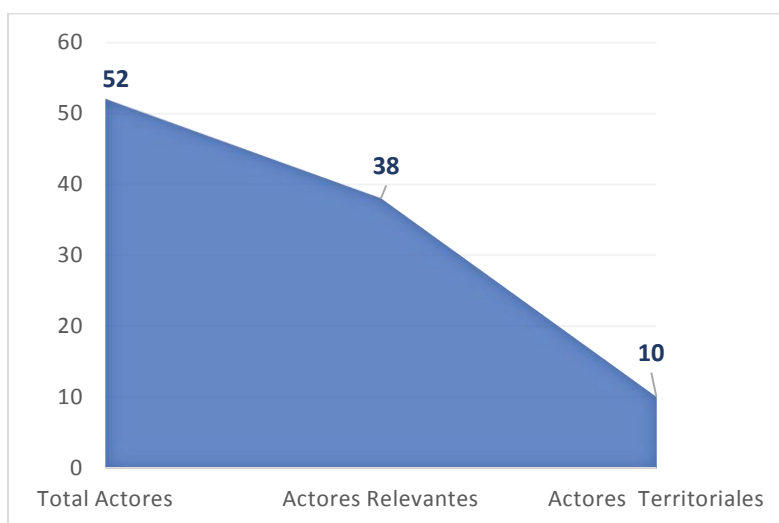


Fuente: Elaboración propia

Estas prácticas realizadas por algunas OSC –así como también por instituciones como COEPI–, pueden marcar la diferencia en los procesos de implementación local y en el diseño de los programas estatales. Sumado a esto, la colaboración con éstas, puede abonar a la profundización del conocimiento del territorio, desde el comportamiento de los patrones alimenticios, hasta las experiencias sistematizadas que recogen elementos de la tradición de los pueblos –como el manejo y aprovechamiento de fuentes hídricas, estrategias de conservación de alimentos o técnicas de intercambio– susceptibles de ser retomadas y resignificadas en el contexto actual de la Sierra Tarahumara. No obstante, son pocas las que se encuentran física y permanentemente en los territorios donde trabajan.

De manera general, aumentar la presencia territorial de las agencias, OSC's e instituciones en la Sierra, es un factor clave que abona al aprendizaje y la mejora de la eficiencia. De los 38 relevantes, tan solo tienen presencia territorial 10 actores, cinco son considerados secundarios y cinco primarios. Al ámbito federal corresponde dos actores, CDI y PESA, al ámbito estatal corresponden dos, COEPI y DIF, éste último a través de los municipios, de la misma manera que PESA. De las organizaciones de la sociedad civil seis. Al tema BD se vinculan seis actores, seis a SE y ocho a CS, siendo el criterio que más se interioriza por parte de los actores, ya sea a través de iniciativas destinadas a incrementar el ingreso para acceder a alimento como PESA, o a la implementación de huertos y granjas, así como la introducción de elementos de corte cultural local. Se considera que únicamente tres actores cumplen con los tres criterios: CEDAIN, NÁTIKA y Fundación Tarahumara José A. Llaguno, organizaciones de la sociedad civil.

**Gráfica 3. Campo de acción Soberanía Alimentaria.  
Número de actores por tipo**

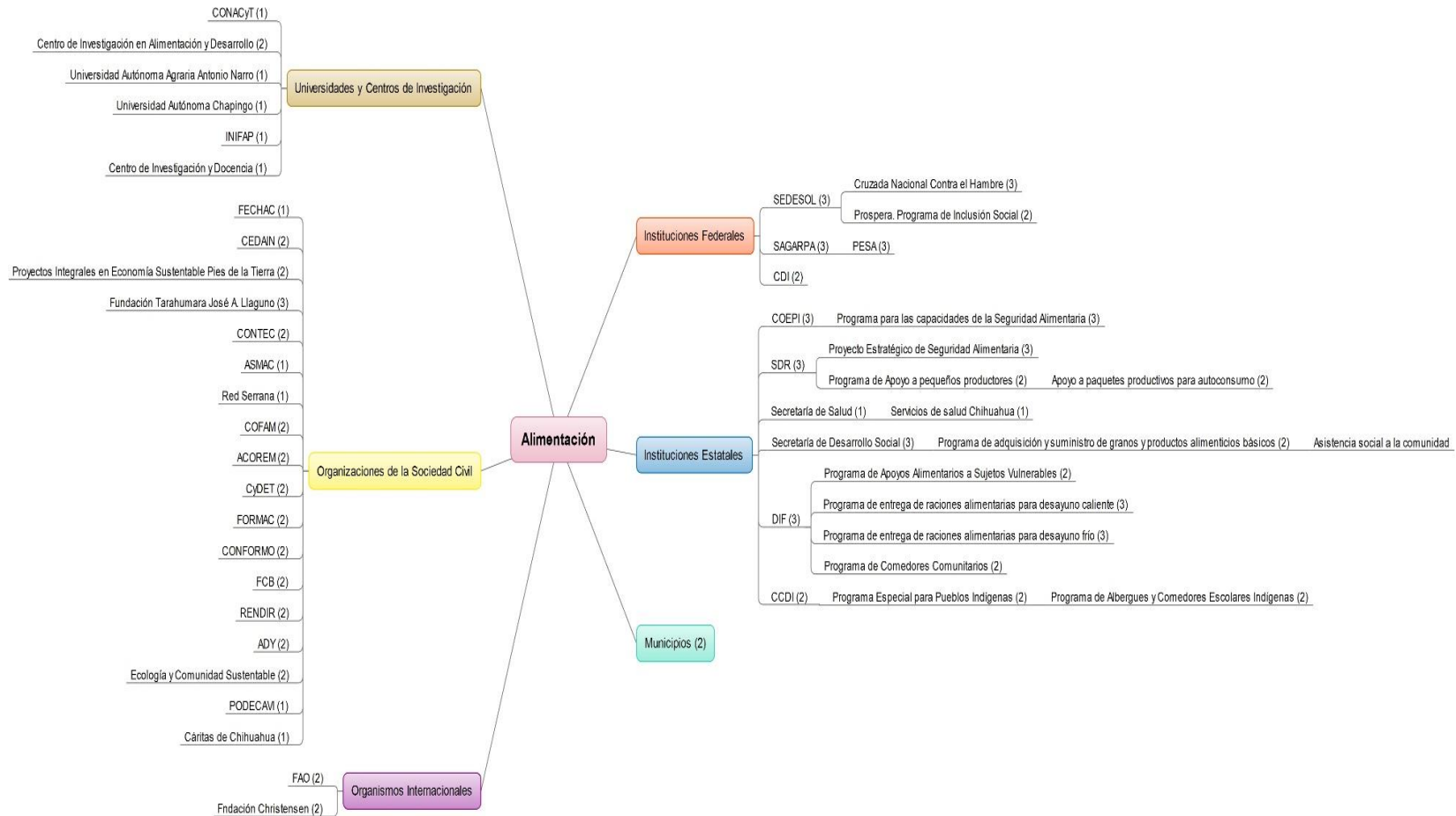


Fuente: Elaboración propia

El análisis de actores, permite poner de relieve los vínculos que generan entre sí dichos actores, posibilitando o inhibiendo abordajes con mayor integralidad, sustentabilidad e impacto en el territorio. En el caso del campo de acción de Seguridad y Soberanía Alimentaria, la presencia de instituciones federales y estatales, municipios, OSC y universidades, articulan un tipo de red de equivalencia, con tres actores centrales, COEPI Secretaría de Desarrollo Social y DIF. El tipo de red de equivalencia, muestra el establecimiento y reproducción de relaciones similares de estas tres instituciones respecto al resto de actores. No obstante, en términos de su estructura, esta posee características de red arbórea, destacando la jerarquía que mantienen ciertos actores y los programas que ejecutan. Al mismo tiempo, organizaciones como CEDAIN y organizaciones de la sociedad civil con presencia y relevancia territorial como Fundación Tarahumara y ecología y comunidad, pueden servir a modo de vínculos.

Dado que, en el campo de Seguridad Alimentaria se implican un número elevado de factores que abrevan de otros campos como el productivo, el económico, el cultural, el ambiental, entre otros; el ímpetu de los programas diseñados e implementados en esta área, debe dirigirse a la integración de componentes o ejes transversales para el cumplimiento de los tres criterios mencionados. Al mismo tiempo, la equidad de género debe estar contemplada como elemento prioritario, pues el papel de la mujer como constructora y facilitadora de lo alimentario y nutricional, es fundamental tanto en el ámbito público como en el privado. En este sentido, la ausencia de estos lineamientos, puede impedir la gestación de impactos verdaderamente significativos a mediano y largo plazo, dirigidos a la autogestión de la población y, por ende, a la consecución de una gobernanza a nivel local-municipal en el paradigma alimentario.

**Figura 2. Campo de Acción Soberanía Alimentaria, Mapa de actores,**



Fuente: Elaboración propia

## **6. Políticas públicas orientadas a la Seguridad y Soberanía Alimentaria.**

**Las políticas públicas alimentarias diseñadas e implementadas para la Sierra Tarahumara, se encuentran, en su mayor parte, en transición entre el paradigma del asistencialismo y la seguridad alimentaria. Son pocas las que cumplen con los criterios de BD, SE y CS. Por tratarse del campo de acción de alimentación, el trabajo en términos de biodiversidad es el más destacado, a través de la implementación de huertos y, en algunos casos, de abasto de semillas. Ejemplos de ello, son el Programa de Adquisición y Suministro de granos y productos alimenticios básicos de la Secretaría de Desarrollo Social, el PESA, de SAGARPA, y algunas organizaciones como Pies de la Tierra A.C. El criterio de Sustentabilidad o su construcción, aplica en casos como COEPI, CDI con los albergues escolares indígenas o COFAM, instituciones y organizaciones que establecen o bien, criterios culturales relacionados con la alimentación y la producción, o formas de lograr ingresos como PROSPERA. Aquellos que cumplen con los tres criterios, son pocas, entre las que destacan las OSC's como Nátika A.C, Fundación Tarahumara José Llaguno o CEDAÍN. Las estrategias implementadas por dichos actores, tienden a la construcción de un modelo de política pública más basado en la soberanía que la seguridad alimentaria, haciendo énfasis en la cultura, la gobernanza local, la producción para la autonomía alimentaria, y la búsqueda de formas de mercado (preponderantemente locales) que aseguran, a mediano plazo, una capitalización de la propia comunidad.**

A continuación, se destacan los actores relevantes en materia de política pública alimentaria, es decir, los que han sido identificados como primarios o secundarios. Así también, se muestran los objetivos y el carácter de la institución o los programas implementados. A partir de aquí, se asume el cumplimiento de los criterios de Biodiversidad, Servicios Ecosistémicos o Construcción de la Sustentabilidad.

### **I. SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social)**

A nivel nacional, SEDESOL, se considera actor primario en el entramado de instituciones gubernamentales y no gubernamentales del territorio, dado que no cumple con los criterios de SE, BD y CS. Ahora bien, el programa de inclusión social PROSPERA, introduce la construcción de sustentabilidad (CS), por lo que podemos considerarlo como actor secundario. Así también, la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Chihuahua, con el programa de Adquisición y suministro de granos y productos alimenticios básicos, sería considerado como actor secundario, cumpliendo con los criterios de Biodiversidad y Sustentabilidad.

### **CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE**

**Descripción:** Se trata de una estrategia de inclusión y bienestar social, que busca garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de la población que vive en condición de pobreza extrema y de carencia alimentaria. Para ello, destacan los principios de coordinación, cooperación y corresponsabilidad entre los tres órganos de gobierno y de una alianza con la sociedad civil y sector privado.

**Objetivos:** El programa abarca 5 objetivos, a saber a) Cero Hambre, a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación; b) Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez; c) Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas; d) Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante el almacenamiento, transporte, distribución y comercialización; e) Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

## **PROSPERA. PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL**

**Objetivo:** articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza.

**Ámbitos de trabajo:** alimentación, educación, salud, inclusión laboral, inclusión productiva, inclusión financiera, inclusión social, participación social y derecho de audiencia.

**Tipo de apoyos:** apoyo alimentario, apoyo alimentario complementario, apoyo para becas educativas, apoyo para útiles escolares o paquetes de éstos, apoyo para adultos mayores.

## **PROGRAMA DE ADQUISICIÓN Y SUMINISTRO DE GRANOS Y PRODUCTOS ALIMENTICIOS BÁSICOS (Secretaría de Desarrollo Social Estatal)**

**Objetivo:** Contribuir a la alimentación de niños y adolescentes indígenas estudiantes de educación básica, mediante el suministro de alimentación a más de 13,958 niños y niñas y adolescentes indígenas estudiantes en educación básica. Se otorgan becas alimentarias.

**Cobertura:** Municipios de la Sierra Tarahumara con población indígena, y en zonas urbanas con asentamientos indígenas.

## **II. SAGARPA (Secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación)**

La secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural y alimentación, se considera actor primario en el entramado de instituciones gubernamentales y no gubernamentales del territorio, dados los siguientes criterios:

### **PROGRAMA ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA (PESA) (Secretaría de Desarrollo Rural)**

**Objetivo:** Mejorar la seguridad alimentaria y contribuir a la reducción de la pobreza de manera sustentable en zonas rurales de alta marginación, a través de la acción de las Agencias de Desarrollo Rural (ADR). Es promovida con el apoyo técnico de la Food and Agriculture Organization (FAO).

Principalmente, el programa se dirige a contribuir al desarrollo de las capacidades de las personas y familias que se encuentran en comunidades de alta marginación, para incrementar la producción agropecuaria, innovar los sistemas de producción, desarrollar los mercados locales, promover el uso de alimentos y la generación de empleos para lograr su seguridad alimentaria y el incremento del ingreso.

**Objetivos específicos:** a) Incrementar la producción y la productividad agropecuaria; b) promover la autosuficiencia alimentaria microrregional y los mercados locales; c) promover el consumo balanceado de alimentos para el mejoramiento nutricional de las familias; d) realizar innovaciones y mejoras tecnológicas para la transformación a modelos productivos que generen ingresos y empleo; e) generar organizaciones que dinamicen el desarrollo microrregional para la creación de fuentes de empleo, ahorro y crédito.

**Beneficiarios:** Zonas rurales de alta o muy alta marginación.

### **APOYO PAQUETES PRODUCTIVOS PARA AUTOCONSUMO (COMPONENTE PROGRAMA APOYO A PEQUEÑOS PRODUCTORES) (Secretaría de Desarrollo Rural)**

**Objetivo:** Fomentar la capacitación y las actividades de producción de alimentos para el autoconsumo, aprovechando espacios disponibles de a vivienda, que cuenten con disponibilidad de agua para la producción y estén dispuestos a recibir capacitación.

**Tipos de Apoyo:** Establecimiento de huertos de hortalizas, módulo familiar de producción de gallinas, módulo familiar de conejos y paquete de continuidad de huertos.

**Beneficiarios:** Mujeres que radiquen en las colonias periurbanas y localidades urbanas en 7 municipios.

### III. DIF (Desarrollo Integral de la Familia)

El Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) se considera actor primario en el entramado de instituciones gubernamentales y no gubernamentales del territorio, a pesar de que no cumple con los criterios. Dicha clasificación asume su reconocimiento a nivel estatal y local, así como su cobertura en el territorio y los recursos destinados al campo alimentario.

#### PROGRAMA DE COMEDORES ESCOLARES

**Objetivo:** Contribuir a la mejora en el estado nutricional de la población infantil vulnerable en edad escolar a través de una completa identificación del estatus nutricional, hábitos alimentarios, condiciones socioeconómicas, la disponibilidad y acceso de los alimentos a través de la construcción de infraestructura adecuada.

#### PROGRAMA DE DESAYUNOS ESCOLARES (Fríos y Calientes)

**Objetivo:** Promover una cultura nutricional de las niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad de educación básica y/ media superior de los centros escolares del sector público, mediante la entrega de desayunos fríos o calientes, diseñados y elaborados con calidad nutricia, para ayudarlos en su desarrollo emocional, intelectual y físico.

**Estrategias:** a) medición de peso y talla, b) promoción de estilo de vida saludable, c) presentación de teatro guiñol, d) construcción de huertos escolares.

Respecto a los huertos escolares: se implementa un modelo de huerto escolar para la producción de frutas y hortalizas para su uso en el comedor escolar. Funge como precursor de la autosustentabilidad de los beneficiarios, a través de la generación de un ambiente de colaboración y convivencia entre el personal docente y el alumnado.

#### PROGRAMA ALIMENTICIO A PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD.

**Finalidad:** Fomentar la integración de una alimentación correcta de individuos, familias y comunidades en condiciones de riesgo y vulnerabilidad, a través de la entrega de apoyos alimentarios en el contexto de salud y alimentación actual, con perspectiva familiar, comunitaria, regional, de género y como apoyo a la seguridad alimentaria en el hogar y la familia.

**Objetivo general:** Complementar la alimentación de los beneficiarios con paquetes diseñados con calidad nutricia que promuevan una alimentación



correcta, incorporando al mismo tiempo acciones de orientación alimentaria y de participación comunitaria, que permitan un cambio de hábitos de alimentación y salud.

**Objetivos específicos:** a) contribuir a la disminución del gasto familiar a través de la dotación de despensas que contienen alimentos de la canasta básica; b) realizar acciones de orientación alimentaria; c) garantizar la calidad de los insumos; d) fomentar el desarrollo de hábitos alimentarios saludables.

**Beneficiarios:** Personas con discapacidad, embarazadas o periodo de lactancia, menores de 5 años en riesgo no escolarizados, personas vulnerables por ingresos.

#### IV. CDI (Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas)

##### PROGRAMA DE ALBERGUES ESCOLARES INDÍGENAS

**Objetivo:** Apoyar la permanencia en la educación de niñas, niños y jóvenes indígenas inscritos en escuelas públicas, priorizando aquellos que no cuentan con opciones educativas en su comunidad.

**Objetivos específicos:** i) Brindar hospedaje a los beneficiarios que vienen de comunidades alejadas a la sede de albergue escolar indígena, ii) Otorgar alimentación adecuada a las necesidades nutricionales de la población para contribuir a su sano crecimiento y desarrollo; iii) Gestionar ante las instancias de salud la atención para los beneficiarios; iv) Propiciar la participación activa de los padres de familia en las diferentes actividades del albergue en beneficio de sus hijos; v) facilitar la permanencia de los niñas, niñas y adolescentes indígenas en el sistema educativo.

#### V. COEPI (Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas)

##### PROGRAMA PARA LAS CAPACIDADES DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

**Objetivo:** Fortalecer y subsanar las necesidades alimentarias de la zona serrana, mediante una propuesta de promoción de los sistemas de organización internos y la cultura local.

**Componentes:** dotación de herramientas para usos agrícolas, conservación y fertilización de suelos, fomento de las semillas criollas y distribución de las hortalizas, cosechas de agua, asistencia técnica para el fortalecimiento de la producción frutícola, reforestación con especies nativas, propiciar el cuidado de los animales domésticos mediante clínica veterinaria itinerante; todo ello, y entre otras cosas, para mejorar la producción de los alimentos de autoconsumo y motivar el arraigo de las familias en sus comunidades de origen.

Se integra dentro de programa de seguridad alimentaria, “trabajo comunitario por despensas” (COEPI-Secretaría de Desarrollo Social), de entrega de maíz, frijol y despensas surtidas.

## **VI. SIPINNA Chihuahua**

SIPINNA, responde al mandato de la ley general de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) y se formaliza como un mecanismo que tiene como una de sus principales atribuciones, generar una nueva manera de realizar políticas públicas desde el más alto nivel de decisión gubernamental, donde todas las niñas, niños y adolescentes, puedan exigir y ejercer sus derechos humanos, ya no como objetos de proyección, sino como responsables de decidir y opinar lo que consideran mejor para ellas y ellos.

Con este enfoque, SIPINNA impulsa un cambio de paradigma para garantizar los derechos de 39.2 millones de niñas, niños y adolescentes: un tercio de la población mexicana. Busca coordinar y articular las políticas públicas de los tres órdenes de gobierno dirigidas a NNA, que también responden a los compromisos internacionales del Estado mexicano.

## **VII. FECHAC (Fundación del Empresariado Chihuahuense A. C.)**

Es un vehículo que utilizan más de 34,000 empresarios chihuahuenses para hacer llegar su apoyo a la comunidad. Es una organización, independiente y autónoma, apartidista y sin fines de lucro, dedicada a atender las necesidades críticas de la comunidad en materia de educación básica, salud preventiva y formación de capital social, con el propósito de elevar la calidad de vida de los chihuahuenses, promoviendo la responsabilidad social empresarial, la participación ciudadana y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, en el arduo intento por seguir construyendo y fortaleciendo a nuestra comunidad.

Trabajando en colaboración a través de Fechac, empresarios, gobierno y sociedad civil, hemos impulsado más de 4,200 proyectos con una inversión superior a los 1,900 millones de pesos para impulsar el desarrollo humano y social de los chihuahuenses.

Aunque sin presencia territorial, FECHAC financia proyectos en la Sierra Tarahumara, tales como, albergues escolares donde se facilita alimento a las y los niños, infraestructura en el área de salud (hospitales), e implementación de cosechas de agua.

## **VIII. CEDAIN. CENTRO DE DESARROLLO ALTERNATIVO INDÍGENA A.C**

**Origen:** CEDAIN fue fundado en el 2001 por iniciativa de diversos organismos como La Fundación del Empresariado Chihuahuense, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), Coordinadora Estatal de la

Tarahumara (CET), Diócesis de la Tarahumara, Fundación Tarahumara José A. Llaguno, COSYDHAC, IMSS, UACH y el Congreso del Estado, donde FECHAC aporta el capital semilla para iniciar este programa.

### **Programa de Desarrollo Comunitario.**

**Objetivo:** Donde apoya huertos familiares, Sistemas de Cosecha de agua a fin de buscar complementar la nutrición familiar y mejorar la calidad de vida de los artesanos por medio de siembra de hortalizas.

## **IX. FUNDACIÓN TARAHUMARA JOSE A. LLAGUNO**

**Objetivo:** Promover la producción y consumo de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente adecuados en las comunidades indígenas de la Sierra Tarahumara.

**Componentes:** instalación y tecnificación de huertos, mejoramiento y fertilidad de suelos (cultivos de cobertura); incremento de la producción agrícola para el autoconsumo; traspatios; generación de opciones productivas para fortalecer la economía local y promoción de procesos de economía solidaria en torno a la seguridad alimentaria.

## **X. PROYECTOS INTEGRALES EN ECONOMÍA SUSTENTABLE PIES DE LA TIERRA A.C.**

**Objetivo:** colaborar con las comunidades en el cuidado y manejo de los recursos naturales como base de su economía, promoviendo de este modo alternativas de vida comunitaria. Se impulsan procesos y prácticas sostenibles, el fortalecimiento de capacidades (partiendo de los saberes locales) y la coordinación interinstitucional.

### **Líneas de trabajo:**

a) análisis territorial y socioeconómico: entender la realidad física y su relación con la biodiversidad, cultura, costumbres, agro-ecosistema y economía (la administración de los recursos de la vida) con lo que cuenta el territorio donde habitan las comunidades.

b) Medio ambiente y producción de alimentos: contribuir al acceso y producción de alimentos a través del fortalecimiento de la gobernanza ambiental, rescate y valoración de prácticas locales, implementación de prácticas sustentables de conservación y cuidado de suelo, agua, semillas, producción de abonos orgánicos y la conservación y uso de plantas medicinales.

c) Economía solidaria: construir estrategias para el impulso de mercados justos y solidarios, partiendo de su identidad, cosmovisión y cultura que fortalezcan la economía doméstica y comunitaria.

## **XI. ECOLOGÍA Y COMUNIDAD SUSTENTABLE A.C**

**Líneas de trabajo:** Organización conformada por un grupo multidisciplinario de trabajo comprometida con la conservación de espacios naturales. Se abarca desde las barrancas del cobre pasando por la Sierra Tarahumara. Trabajamos con indígenas y mestizos en extrema pobreza que se localizan en las zonas de mayor biodiversidad del país. Proveemos alternativas económicas, de seguridad alimentaria, de desarrollo humano, todo encaminado a la conservación, creando comunidades sustentables.

**Áreas de trabajo:** i) Conservación ambiental participativa; ii) Monitoreo y educación ambiental; iii) ecología y desarrollo comunitario; iv) visibilidad e imagen organizacional; v) ecotécnicas y energías alternas; i) conservación biocultural, desarrollo social y rescate de patrimonio natural intangible.

## **XII. COFAM (Comunidad y Familia)**

**Líneas de trabajo:** trabaja de manera integral con las familias, a partir del desarrollo base, donde las familias por sí mismas buscan cambiar sus condiciones de vida por medio de programas de fortalecimiento y capacitación, desde lo individual y familiar hasta lo comunitario. Se trabaja en los siguientes aspectos: acceso a agua, producción de hortalizas, producción de huevo, producción de maíz y frijol, producción de carne caprina y ovina, redes de distribución de agua y capacitación.

## **XIII. CIDET (Centro de Investigación y Desarrollo de la Tarahumara)**

**Líneas de trabajo:** Impulsa el desarrollo económico, social y ecológico de la Sierra Tarahumara, mediante la aportación de soluciones a la problemática de la población, tendientes a mejorar su calidad de vida y el entorno natural, contribuyendo a mejorar sus condiciones de vida, mediante la identificación, proyección e implementación de alternativas de desarrollo económico, social y ecológico para abatir las condiciones de pobreza y el deterioro de los recursos naturales regionales, a cuyo efecto específicamente podrá atender las áreas de agricultura, ganadería, forestal, ecología, piscicultura, turismo y desarrollo comunitario.

## **XIV. CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN ALIMENTACIÓN Y DESARROLLO A.C.**

**Descripción:** Es una institución paraestatal creada en el año 2000. Forma parte de los centros públicos de investigación CONACyT. Las unidades de Cuauhtémoc y Delicias, Chih. han promovido una estrecha vinculación con el sector alimentario mediante el trabajo conjunto y el diseño de proyectos de investigación que han coadyuvado en el trabajo en relación a la problemática agroalimentaria que actualmente enfrenta el Estado de Chihuahua. Asimismo, estas dos unidades

ofertan servicios de alta calidad demandados por los productores y la industria agroalimentaria de la región.

## **XV. FUNDACIÓN CHRISTENSEN**

### **PROGRAMA FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNANZA TERRITORIAL INDÍGENA**

**Descripción:** Apoya a las comunidades indígenas y locales en sus esfuerzos por revitalizar los conocimientos y las prácticas tradicionales para el manejo autogestivo efectivo del suelo, el agua, los alimentos y la salud, y para reactivar los sistemas agrícolas tradicionales y animar la participación y el compromiso de todas las generaciones en todas las facetas de la vida cultural indígena.

Apoyamos a las comunidades de agricultores, pescadores, artesanos y a sus aliados para cumplir la promesa de la Constitución Mexicana de que podrán ejercer e implementar los derechos indígenas y la gobernanza territorial en la Sierra Tarahumara. Las acciones que apoya con respecto a la seguridad alimentaria son a través de Redes comunitarias y nodos de intercambio, para promover sistemas de salud, alimentos, educación y justicia dirigidos por los indígenas

## **XVI. Centro de Acopio para la Tarahumara**

Es una organización que, desde el 2004, trabaja para las familias indígenas y mestizas más pobres del Estado de Chihuahua. En los últimos 12 años han instalado más de 1500 cosechas de agua de lluvia, permitiendo así que más de 6000 beneficiario tengan una vivienda digna, que los protege de las inclemencias del clima.

Desarrollan programas de desarrollo a largo plazo y sostenibles, trabajan con las comunidades para que su lucha contra la pobreza dé resultados concretos y que se mantengan en el tiempo. Las familias participan en todo el proceso, de modo que van aprendiendo y con el tiempo, la ayuda se convierte en autoayuda.

Su misión es: “Somos una organización que acompaña la realización de proyectos comunitarios en busca del bienestar de los grupos indígenas y mestizos en extrema pobreza de la sierra Tarahumara respetando su cultura y cosmovisión”.

Su visión: “Ser una asociación con una estructura sólida, con alianzas con otras organizaciones, instituciones y gobiernos a nivel nacional e internacional, que acompañe en su búsqueda de bienestar a comunidades indígenas y mestizos de la Sierra Tarahumara”.

Sus objetivos:

- Apoyar Instituciones de educación y salud que trabajan en beneficio de la población Raramuri y mestiza más pobre de la Sierra Tarahumara.

- Apoyar proyectos de infraestructura hidráulica (perforación de pozos, captación de agua, almacenamiento de agua, etc.) reforestación, huertos familiares, mejora y cuidado de suelos.
- Ampliar y consolidar la red de Participantes, Donantes, Enlaces y Beneficiarios que nos permitan unir esfuerzos y llevar a cabo nuestra misión.
- Ampliar y consolidar la relación con los Enlaces que son nuestros interlocutores en las comunidades, cuya función es detectar proyectos y trabajos, así como almacenar productos y distribuir los apoyos. Los Enlaces son organizaciones o personas que trabajan en la Sierra Tarahumara y son reconocidos y respetados en las comunidades.
- Ampliar y consolidar el número de Beneficiarios respetando el método de trabajo que hemos definido, en el cual ellos plantean lo que requieren, cómo lo van a lograr, cual quieren que sea nuestra participación y se comprometen a recabar los indicadores de resultados que requiere el Centro de Acopio para la Tarahumara, A.C.
- Ampliar el número de Donantes, particulares, institucionales y empresariales, y consolidar su relación con la organización a través de información oportuna sobre la aplicación de los recursos y el avance de los proyectos.
- Hacer un trabajo conjunto y una coordinación efectiva con instituciones y asociaciones que trabajan en beneficio de las comunidades de la Sierra Tarahumara con las que podamos hacer sinergia para hacer más eficiente nuestro trabajo.

## **XVIII. Cáritas Chihuahua**

Cáritas es una organización religiosa, dirigida a satisfacer las necesidades médicas, alimenticias, de vestido, vivienda y educación de los beneficiarios; indistintamente de su situación económica, condición social, política o religiosa, contribuyendo a la dignificación del ser humano a través de la caridad y el desarrollo de los valores cristianos.

Su visión es la de irradiar la caridad y la justicia social siendo una institución auto sustentable, en términos de recursos económicos, con patrimonio propio, adecuado y funcional. Se cuenta con reconocimiento institucional, social y eclesial. Basada en la transparencia, calidad de servicio, profesionalización y eficiencia del quehacer.

## **XIX. Natika A.C**

NÁTIKA es una Asociación Civil rarámuri cuyos objetivos principales son la conservación biocultural y el fortalecimiento de la gobernanza ambiental en la zona de Norogachi, municipio de Guachochi, en la Sierra Tarahumara de Chihuahua. La asociación atiende una microcuenca de 122 kilómetros cuadrados

ubicados dentro de lo que corresponde al ejido de Norogachi y del municipio de Guachochi, Chih. (denominado microcuenca Cochérare) y busca por medio del rescate de conocimientos tradicionales y su aplicación en ejes socioculturales, de agroecología, salud, alimentación, educación y organización cultural rarámuri, fomentar la participación comunitaria de los habitantes de distintas localidades de la Alta Sierra Tarahumara. NÁTIKA cuenta con un centro de operación enclavado dentro de la misma Sierra, ubicado en la localidad de Cochérare dentro del municipio de Guachochi, al suroeste del estado de Chihuahua. El personal que conforma el grupo NÁTIKA es rarámuri bilingüe que vive dentro del ejido de Norogachi, y cuenta con experiencia en elaboración, ejecución y seguimiento de proyectos que tienen que ver con el trabajo comunitario. A diferencia de la mayoría de las Asociaciones Civiles y Organizaciones no Gubernamentales que operan en la región, los integrantes de este grupo, elaboran y ejecuta proyectos a partir del conocimiento de su propia cultura, de su entorno, de sus propios sistemas de organización política y de trabajo comunitario en su lengua materna (rarámuli).

## **XX. PRODECAVI A.C**

PRODECAVI A.C. es una institución sin fines de lucro muy joven, puesto que surge en el 2012. Se constituye por un grupo de personas preocupadas por generar modelos replicables de empresa social sostenible-cooperativa y procesos sociales sostenibles, en favor de grupos vulnerables para mejorar sus condiciones de vida, mediante la creación de empleos, buscando contribuir a una sociedad más justa y equitativa”. Está conformado por un consejo de líderes que han guiado procesos de organización social en el estado de Chihuahua desde la época de los ochentas. A través de esta institución, se han realizado proyectos en la Sierra Tarahumara enfocados a la participación y empoderamiento de comunidades a través de diversas iniciativas:

- Evaluaciones participativas comunitarias en la comunidad de Bahinokachi, Municipio. De Bocoyna en los rubros educativo, de salud y proyectos productivos.
- Acompañamiento a líderes comunitarios en las áreas de educación y salud para el desarrollo de planes de mejora a sus áreas de influencia y el intercambio de experiencias con líderes de otras comunidades que realizan actividades similares (Bahuinokachi, Municipio de Bocoyna).
- Acompañamiento y fortalecimiento a líderes comunitarios rarámuri (Cochérare, Municipio de Guachochi) en la coordinación de acciones de gestión de recursos para la seguridad hídrica, alimentaria, manteniendo una organización y gobernanza comunitaria incluyente y sustentable en el tiempo.
- Acompañamiento a grupos indígenas para la formalización y sustentabilidad de la Asociación Civil Denominada Napawika Tibupo Kawi, A.C. (NATIKA), institución 100% conformada por rarámuris y actualmente está siendo un factor de desarrollo microrregiones en el municipio de Guachochi, Chihuahua y teniendo influencia en otros municipios de la región.



- Actualmente está iniciando una colaboración en la región de Cochérare Mpio de Guachochi, Chih. con SEIKATZU KAIZEN A.C. e INCA Rural con el fin de reforzar los procesos sociales comunitarios y de relación interinstitucional promovidos por los propios líderes de la región.
- Actualmente está llevando la consultoría a una empresa minera denominada Agnico Eagle, de origen canadiense que trabaja en el municipio de Ocampo Chih. Se realizan acciones de diagnóstico comunitario en las localidades de influencia de esta industria, con el fin de conocer y establecer las bases de participación comunitaria-municipio-Agnico Eagle y otras instituciones de influencia en la región, con el fin de incidir y establecer proyectos integrales a largo plazo, que permitan aprovechar los recursos disponibles (fondo minero) entre otros, buscando la sustentabilidad regional a largo plazo.



## 7. Teorías del cambio

Se exponen los distintos niveles a través de los cuales se articula la teoría del cambio para el campo de Soberanía Alimentaria con Enfoque de Derechos. De esta manera, en primer lugar, se presentan las problemáticas detectadas desde el nivel macro-política hasta la micro-implementación para, a continuación, proceder a presentar las propuestas de cambio hacia la construcción de una agenda en política pública alimentaria a mediano y largo plazo. Con respecto al marco del diagnóstico de las políticas públicas, éste se aborda en tres niveles de análisis: macro, meso y micro implementación. Por macro implementación, se entiende todo el proceso de generación y cumplimiento de condiciones necesarias para que una política pueda ser puesta en práctica en el ámbito determinado de una localidad. En materia alimentaria, se identifica que los sistemas agroalimentarios de la Tarahumara, son altamente vulnerables, lo cual impide una producción sostenida a lo largo cada ciclo anual. Este fenómeno, se encuentra agravado por un marco legal es contradictorio, insuficientes y tiende a obstaculizar en el territorio sus propias prácticas. Al referirnos al nivel de meso implementación, abordamos las instituciones implementadoras de la política pública, que son los organismos ejecutores de los mandatos establecidos en la ley. En este sentido, las acciones en materia alimentaria parten del paradigma de la atención de emergencias o contingencias; por eso, es asistencialista y contingente. En gran parte, esto tiene que ver con la carencia de alianzas a nivel estatal, y la existencia de arreglos institucionales oportunistas por parte de los organismos existentes. Por micro implementación, se entiende el proceso concreto de prestación de servicios, ordenado por una serie de programas y proyectos que son instrumentados por una institución pública y que las organizaciones y actores locales llevan a cabo con sus patrones particulares de gestión y rendimiento. En este caso, la escasa vinculación entre los actores que se ubican a nivel territorial, genera un uso ineficiente de los recursos naturales, el capital invertido en términos materiales y humanos, reduciendo el impacto a nivel local y aumentando los costos de la política alimentaria. Cabe destacar, que los arreglos institucionales tienen mayor probabilidad de éxito en términos de Biodiversidad, Servicios Ecosistémicos y Construcción de Sustentabilidad en el nivel meso y micro, donde pueden generarse estrategias de transición hacia la Soberanía Alimentaria, desde los enfoques metodológicos hasta su operativización en territorio.

Para el diagnóstico, se utiliza el enfoque de Teoría de cambio también conocida como “ruta de cambio” (pathway of change), “motor de cambio” (engine of change) o “teoría de acción” (theory of action). Representa un amplio análisis de una situación que requiere modificarse a fin de alcanzar un cambio positivo. Este enfoque de comprensión parte de una Visión de Éxito (Cambio de Largo Plazo, Imagen Objetivo, o Macro Cambio) e identifica un conjunto de resultados primarios, secundarios, terciarios, etc. (todos ellos precondiciones “unos de otros”)

que articuladamente permiten alcanzar el cambio deseado. Tales precondiciones (resultados a diferente nivel) constituyen los elementos necesarios y suficientes para alcanzar el cambio propuesto en concordancia con un conjunto de supuestos relacionados.

Una Teoría de Cambio elabora una vista amplia del cambio deseado, probando cuidadosamente los supuestos detrás de cada paso. Una Teoría de Cambio muchas veces implica un profundo análisis sobre todos los pasos a darse para lograr un cambio deseado, identificando las precondiciones que permitirán o inhibirán cada paso, enlistando las actividades que producirán esas condiciones, y explicando cómo esas actividades podrían funcionar (...) Una Teoría de Cambio es frecuentemente, pero no siempre presentada como un flujograma o mapa estratégico (Ortiz y Rivero, 2007).

Con respecto al marco del diagnóstico de las políticas públicas, éste se aborda en tres niveles de análisis: macro, meso y micro implementación. Por **macro implementación**, se entiende todo el proceso de generación y cumplimiento de condiciones necesarias para que una política pueda ser puesta en práctica en el ámbito determinado de una localidad. En lo general en México la macro implementación es proporcionada de manera directa por las instancias gubernamentales; es decir, todo el diseño del marco normativo, las leyes, los acuerdos internacionales que suscribe el país, en la mayoría de los casos, se realiza desde los diferentes niveles y poderes de Gobierno, esto en un típico modelo top-down.

Cuando se habla de **meso implementación**, se aborda el nivel de las instituciones implementadoras de la política pública, que son los organismos ejecutores de los mandatos establecidos en la ley. Es en este lugar en donde se bifurcan o encuentran las políticas gubernamentales, diseñadas desde los pasillos de las instituciones públicas y las políticas sociales, que se construyen desde el ámbito civil, de las organizaciones, los pueblos y comunidades, incluso del propio sector privado. Las instituciones juegan un papel clave, pues los verdaderos tomadores de decisiones aparecen ocultos dentro de las instituciones, son ellos los que aplican, omiten o bloquean lo establecido en la macro implementación, desde un diseño institucional que es congruente o no con el mandato que les refiere. Las instituciones también parten de un modelo de formulación top-down, su transformación hacia modelos más participativos es más próxima a la sociedad que la macro implementación, por lo que el cambio institucional en política pública generalmente se adscribe teóricamente en el mediano plazo.

Por **micro implementación** se entiende el proceso concreto de prestación de servicios, ordenado por una serie de programas y proyectos que son instrumentados por una institución pública y que las organizaciones y actores locales llevan a cabo con sus patrones particulares de gestión y rendimiento. Para el caso de México, la micro implementación está definida por una relación de operadores gubernamentales-sociedad a la cual se le han asignado roles

heredados de la tradición del estado corporativo: uno, en donde los operadores tienen la obligación autoimpuesta y referida socialmente de ser proveedores de soluciones técnicas, financiamiento, espacios de participación y todo un catálogo de expectativas sobre lo que no solo puede (sino debe) “ofertar” el operador político, programa o proyecto público, esto como un costo asociado a la monopolización de la toma de decisiones y los recursos públicos; por otro lado, la sociedad en general tiene la obligación también autoimpuesta de ser beneficiaria de la política, ya que centraliza las necesidades y demandas sociales.

## 7.1 Macro implementación

**Los sistemas agroalimentarios de la Tarahumara, son altamente vulnerables, lo cual impide una producción sostenida a lo largo cada ciclo anual.** Esto genera una condición de inseguridad productiva. La severidad de la sequía o de las lluvias, incrementan el déficit alimentario en la región, hasta niveles de dependencia total. Esto ha significado la ejecución de una política asistencialista y sectorial, que atiende, pero no resuelve el problema. Por efecto de una hegemonía mestiza en el territorio, **se hace caso omiso de las prácticas alimentarias tradicionales de los pueblos originarios**, que compiten con un modelo globalizado de alimentación. Además existe una erosión intencionada del conocimiento agroalimentario local.

**El Marco legal es contradictorio, insuficientes y tiende a obstaculizar en el territorio sus propias prácticas.** Es urgente, un cambio de la Ley Altruista a una Ley de Soberanía Alimentaria, que considere la necesidad de una institucionalidad nueva y articuladora que tenga el liderazgo en el tema alimentario. Para ello, los actores clave, públicos y privados, tienen que dar un giro epistemológico, ejecutando proyectos dirigidos a propósitos concurrentes, debiéndose generar una Comunidad de Aprendizaje, para que sean visibles y sistematizadas las prácticas exitosas.

- El marco jurídico actual a nivel nacional, es insuficiente y obstaculiza las prácticas alimentarias tendientes a la soberanía alimentaria
- El enfoque de derechos es parcial, y no genera una vinculación explícita entre los criterios de BD, SE y CS en el cuerpo normativo

En este sentido, la propuesta se dirige a la necesidad de generar una reingeniería institucional para la creación de un Centro Coordinador con un Consejo o Comité representativo, con capacidad de impulsar cambios a nivel normativo, ya que, de esta manera, puede ser factible impulsar cambios en el marco normativo vigente, incluyendo criterios de BD, SE y CS, y fomentar prácticas alimentarias adecuadas a la cultura y las tradiciones de los pueblos originarios. Esto puede minimizar el impacto en los sistemas agroalimentarios, favoreciendo al mismo tiempo, políticas más integrales tendientes a la soberanía alimentaria

## 7.2 Meso implementación

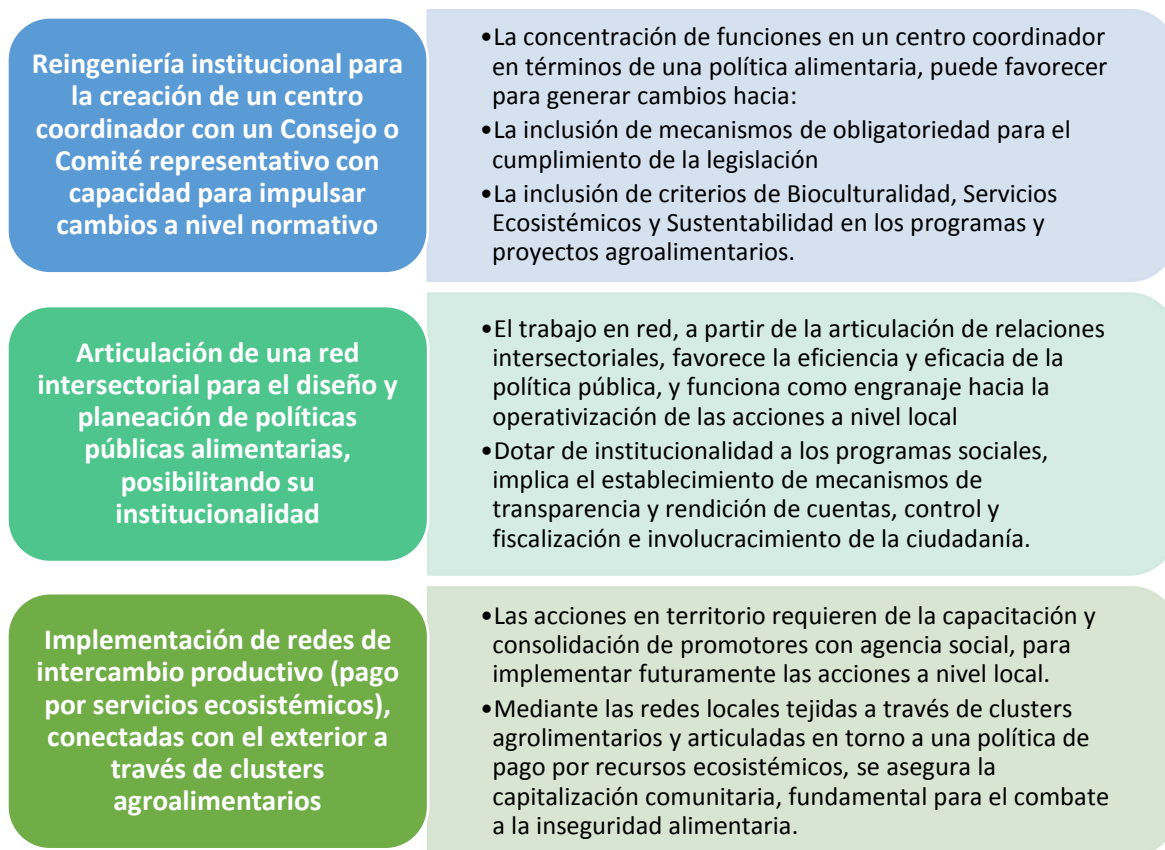
Por su origen, **las acciones en materia alimentaria parten del paradigma de la atención de emergencias o contingencias; por eso, es asistencialista y contingente.** Las OSC y algunas agencias a través del programa PESA, están transitando de esta visión a la de seguridad alimentaria, con pocos elementos técnicos y etnológicos, que sustenten su acción diferenciadas para cada territorio, prevaleciendo la visión de proyecto y no de proceso. Dirigirse hacia la noción de la soberanía alimentaria, implica dejar atrás las acciones de codependencia entre gobierno y sociedad. Aceptando las condiciones estructurales (ambientales y socioculturales e históricas), es necesaria la construcción de una idea de soberanía alimentaria resiliente, pues el sistema agroalimentario se encuentra en condición permanente de crisis.

**El modelo de desarrollo agropecuario del estado, favorece a la agricultura y ganadería de exportación.** Se deben fortalecer los mercados locales y nacionales de alimentos, aprovechando las ventajas comparativas y competitivas que tiene la Sierra Tarahumara. Reconocer el estado de los sistemas agroalimentarios locales, y su capacidad de carga alimentaria. Aceptando que una carga alimentaria externa, siempre es necesaria, lo cual significa que se deben establecer cadenas de intercambio entre servicios ecosistémicos y producción a nivel interestatal. El sistema de abasto de la carga alimentaria externa debe estar estructurado a partir de una red nodal de micronegocios o clusters agroalimentarios.

- Consenso en el marco epistemológico-metodológico para diseño y planeación de estrategias alimentarias
- Ausencia de Enfoques en derechos y territorial para el diseño y planeación
- Ausencia de institucionalidad en programas sociales que evite la discrecionalidad
- Establecimiento de canales de comunicación y diálogo eficientes y eficaces entre niveles

La articulación de una red intersectorial a nivel estatal, cuyo objetivo sea el diseño y la planeación de políticas públicas alimentarias; es fundamental para lograr que las acciones en esta materia, sean eficientes y eficaces, siempre y cuando se tenga en cuenta la institucionalidad de los programas sociales. Esto implica, asegurar mecanismos al interior de dicha red, que doten de transparencia, rendición de cuentas, control, fiscalización y, sobre todo, el involucramiento de los actores a todos los niveles. En este sentido, pueden lograrse programas y proyectos que sean operativos a nivel local, y que incluyan mecanismos para asegurar la inclusión de criterios de BD, SE y CS.

**Figura 3. Teorías del cambio. Campo de Acción Soberanía Alimentaria.**



Fuente: Elaboración propia

### 7.3 Micro implementación

La **escasa vinculación entre los actores que se ubican a nivel territorial, genera un uso ineficiente de los recursos** naturales, el capital invertido en términos materiales y humanos, reduciendo el impacto a nivel local y aumentando los costos de la política alimentaria. Al mismo tiempo, la **insuficiente preparación y capacitación de los actores locales con vistas al fomento de la agencia social**, retrasa la articulación de una propuesta hacia la gobernanza local. Todo ello, impide la ejecución de proyectos y programas que transiten hacia la soberanía alimentaria como modelo sostenible e integral, mismo que contiene los criterios de BD, SE y CS.

- Consenso en el marco epistemológico-metodológico para diseño y planeación de estrategias alimentarias
- Ausencia de Enfoques en derechos y territorial para el diseño y planeación
- Ausencia de institucionalidad en programas sociales que evite la discrecionalidad
- Establecimiento de canales de comunicación y diálogo eficientes y eficaces entre niveles

La implementación y fortalecimiento paulatino de estrategias de intercambio productivo, basadas fundamentalmente en iniciativas como el pago por servicios ecosistémicos y, la articulación de clusters agroalimentarios a nivel local; son procesos que únicamente pueden realizarse a partir de la creación de redes a nivel local, articuladas y evaluadas desde el nivel meso político. Para ello, la capacitación y consolidación de promotores con agencia social y el trabajo en términos de gobernanza territorial, es fundamental. No obstante, el diseño de los planes de ejecución, deben ser sostenidos por el enfoque territorial, mismo que permita aprovechar de manera sustentable, los recursos de la región, y crear acuerdos claros de operación.

## **8. Políticas públicas de Soberanía Alimentaria relacionadas con la biodiversidad, los servicios ecosistémicos y la sustentabilidad.**

**De los 38 identificados como relevantes, esto es, primarios y secundarios, son 26 los actores vinculados a uno o más de los criterios BD, SE y CS. De estos, 8 son considerados primarios y 18 secundarios. Al ámbito federal corresponden 4 actores e instancias de referencia, al ámbito estatal corresponde 4. De las organizaciones de la sociedad civil 15, 8 ADR que trabajan en el marco del PESA, a las que se suman 7 organizaciones de la sociedad civil, entre las que destacan Fundación Tarahumara Jose A. Llaguno, Pies de la Tierra, Nátika y la organización Ecología y Comunidad Sustentable AC. Cumplen con 1 criterio 7 actores, con 2 criterios 16 y aquellos que integran los 3 criterios, son 3, todas organizaciones de la sociedad civil.**

Dado que son 38 actores relevantes y únicamente cumplen con 1, 2 o 3 criterios 26 de éstos, existen instituciones u organizaciones que no interiorizan la necesidad de abonar a éstos. Entre estos actores “no vinculados”, destacan aquellos que tienen alta relevancia y presencia territorial, como el caso de DIF, pero que sus acciones tienden a ser inmediatistas o asistencialistas. Ejemplo de ello, puede ser el programa de esta misma institución, “Apoyos alimentarios a sujetos vulnerables” o las entregas de raciones alimentarias, ya sea en su versión fría o caliente. Por otra parte, se encuentran los actores que pudieran ser relevantes por el peso que tienen a nivel nacional, pero que no son reconocidos a nivel estatal o local, como es el caso de FAO. Los impactos de dichas políticas paternalistas y no sustentables para la Biodiversidad o los Servicios Ecosistémicos son elevados: desde la contaminación provocada por los empaques de productos alimenticios ultraprocesados, altos costos derivados de la necesidad constante en la utilización de transportes para el acarreo de alimentos, o la erosión provocada por la agroindustria para la producción de los mismos.

Los actores vinculados con el criterio de BD son 17. En su mayor parte, éstos son OSC's, sobre todo Agencias PESA, que dedican sus acciones a la construcción de huertos, bancos de semillas y trabajo con animales de granja o corral. En su mayor parte, exceptuando dos casos, éstos se alían (en parte) con la estrategia de sustentabilidad, dado que dichas acciones contribuyen, en la cuestión alimentaria, a proveer de una alimentación básica basada en el frijol, el maíz y, en términos de PESA, también hortalizas y árboles frutales. Por lo que, aquellos actores que cuentan con dichos criterios en el diseño y la implementación de sus programas y proyectos, suelen trabajar en el marco de la seguridad alimentaria. Ahora bien, la mejora va encaminada precisamente, a lograr una transición paulatina entre la seguridad y la soberanía alimentaria, lo que incluiría Servicios Ecosistémicos y, con ello, el fortalecimiento de la sustentabilidad. Para ello, dichas instituciones, deberán aliarse y vincularse desde el nivel estatal hasta el local, incluyendo a los municipios parte de su ratio de acción e impacto.

Por su parte, aquellos actores vinculados con SE, dirigen sus acciones al acopio y manejo de agua o, explícitamente a trabajos relacionados con conservación de suelos o reforestación. Normalmente, suman el criterio de Biodiversidad, al complementar dichas acciones con la construcción de huertos. En estos casos, si estas estrategias no se alinean con los criterios de CS, los impactos son reducidos y no abonan verdaderamente a una política alimentaria integral. Finalmente, existen casos en los cuales solo se cuenta con el criterio de Sustentabilidad, medido por el apoyo económico a familias p mediante becas alimentarias. No obstante, y como hemos visto, este criterio, por sí mismo, no asegura una buena alimentación, aunque si reduce las estadísticas de carencia alimentaria. En este contexto, únicamente cumplen con los 3 criterios 3 organizaciones de la sociedad civil, mismas que entre sus prácticas introducen elementos bioculturales, fomentan la gobernanza territorial, generan estrategias de sustentabilidad múltiples (producción local, ingreso y agencia social). Por ello, la recomendación se dirige a consolidar y ampliar dichos procesos, liderando redes o vinculando a otras organizaciones que puedan aportar elementos de fortalecimiento o, retroalimentar las prácticas que se generan en el territorio.

**Tabla 2. Políticas públicas del Campo de Acción Soberanía Alimentaria relacionadas con la BD, SE y CS**

Actor	Relevancia	Vinculación			Propuestas de mejora o incorporación de los criterios
		BD	SE	CS	
<b>SEDESOL (Federal) PROSPERA</b>	Secundario			X	Establecer mecanismos de seguimiento y evaluación, que permitan hacer frente a los retos de la construcción de soberanía alimentaria. Asegurar criterios en función de las necesidades territoriales. Integrar la perspectiva biocultural y el enfoque de derechos.
<b>SEDESOL (Estatual) Programa de adquisición y suministro de granos y productos alimenticios básicos</b>	Secundario	X			Vincular esta propuesta a estrategias tendientes al pago de servicios ecosistémicos, y fortalecer el criterio de sustentabilidad, a través de la implementación de centros de acopio locales.
<b>SAGARPA</b>	Primario		X	X	Fortalecer los vínculos y relaciones entre dichos proyectos y los de SEDESOL, para evitar solapamientos y generar acciones más integrales.
<b>SAGARPA PESA</b>	Primario	X		X	Introducir criterios culturales y de género a los proyectos implementados. Trabajar de manera uniforme e integral con los complementos de cada acción (Agua, producción agroecológica, venta de café), y establecer formas de sostener las acciones en el territorio. Incluir la visión de BD y SE como parte nodal del cumplimiento del derecho a la alimentación



Actor	Relevancia	Vinculación			Propuestas de mejora o incorporación de los criterios
		BD	SE	CS	
SECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL Apoyo paquetes productos para autoconsumo (Apoyo peq. Productores)	Secundario			X	Incluir estrategias de sustentabilidad y capacitación en temas de salud, alimentación e higiene
CDI Programa de Albergues Escolares Indígenas	Secundario	X			Incluir acciones para la seguridad alimentaria, incluyendo estrategias para la sustentabilidad. Trabajar con servicios ecosistémicos
COEPI Programa para las capacidades de la Seguridad Alimentaria	Primario	X		X	Vincularse a otras instituciones de la sociedad civil y organismos gubernamentales (Secretaría de desarrollo social). Incluir criterio de Servicios Ecosistémicos y afianzar los procesos territoriales tendientes a la gobernanza y la formación de promotores locales.
SIPINNA	Secundario			X	SIPINNA es un actor clave, ya que se encuentra muy bien ubicado en el entramado de actores relevantes, tanto a nivel nacional como estatal. La focalización en las y los niños así como en adolescentes, permite que las acciones sean claras y directas. Un modo de incrementar su acción, puede ser su vinculación con instituciones como COEPI, DIF o CDI, incluyendo una línea o eje de trabajo con niñas, niños y jóvenes en el campo de alimentación.
CEDAIN	Primario	X	X	X	Mayor presencia en territorio. Fortalecimiento del criterio de Servicios ecosistémicos e inclusión de conservación de la Biodiversidad
FUNDACIÓN TARAHUMARA JOSÉ A. LIAGUNO	Primario	X	X	X	Consolidar y ampliar las acciones en el territorio, vinculándose a instituciones gubernamentales y multilaterales para incrementar el impacto en acciones relacionadas con Seguridad y Soberanía Alimentaria.
PROYECTOS INTEGRALES EN ECONOMÍA SUSTENTABLE PIES DE LA TIERRA	Secundario	X		X	Consolidar y ampliar las acciones en el territorio. Incidir en otros municipios para ampliar el impacto.
ECOLOGÍA Y COMUNIDAD SUSTENTABLE A.C	Secundario		X	X	El establecimiento en el territorio de oficinas centrales

Actor	Relevancia	Vinculación			Propuestas de mejora o incorporación de los criterios
		BD	SE	CS	
COFAM	Secundario		X	X	Fortalecer la estrategia en Servicios Ecosistémicos y hacerla sustentable
CYDET	Secundario		X	X	Ampliar su cobertura territorial, vinculándose a otros actores presentes en la Sierra con metas y objetivos basados en los criterios de CS, SE y BD
ACOREM	Secundario	X		X	Como Agencia del PESA, sigue los criterios metodológicos y operativos del programa, por lo que, si bien transita hacia la sustentabilidad mediante acciones como la implementación de huertos para sostener la alimentación y la implementación de acciones para incrementar el ingreso de la población, es necesario el fortalecimiento de dicho criterio, y la introducción de procesos que vayan en el sentido del pago por servicios ecosistémicos, aliándose con otras organizaciones, e incluso creando una red sólida entre las mismas agencias PESA
FORMAC	Secundario	X		X	Como Agencia del PESA, sigue los criterios metodológicos y operativos del programa, por lo que, si bien transita hacia la sustentabilidad mediante acciones como la implementación de huertos para sostener la alimentación y la implementación de acciones para incrementar el ingreso de la población, es necesario el fortalecimiento de dicho criterio, y la introducción de procesos que vayan en el sentido del pago por servicios ecosistémicos, aliándose con otras organizaciones, e incluso creando una red sólida entre las mismas agencias PESA
CONFORMO	Secundario	X		X	Como Agencia del PESA, sigue los criterios metodológicos y operativos del programa, por lo que, si bien transita hacia la sustentabilidad mediante acciones como la implementación de huertos para sostener la alimentación y la implementación de acciones para incrementar el ingreso de la población, es necesario el fortalecimiento de dicho criterio, y la introducción de procesos que vayan en el sentido del pago por servicios ecosistémicos, aliándose con otras organizaciones, e incluso creando una red sólida entre las mismas agencias PESA

Actor	Relevancia	Vinculación			Propuestas de mejora o incorporación de los criterios
		BD	SE	CS	
FCB	Secundario	X		X	Como Agencia del PESA, sigue los criterios metodológicos y operativos del programa, por lo que, si bien transita hacia la sustentabilidad mediante acciones como la implementación de huertos para sostener la alimentación y la implementación de acciones para incrementar el ingreso de la población, es necesario el fortalecimiento de dicho criterio, y la introducción de procesos que vayan en el sentido del pago por servicios ecosistémicos, aliándose con otras organizaciones, e incluso creando una red sólida entre las mismas agencias PESA
ADY	Secundario	X		X	Como Agencia del PESA, sigue los criterios metodológicos y operativos del programa, por lo que, si bien transita hacia la sustentabilidad mediante acciones como la implementación de huertos para sostener la alimentación y la implementación de acciones para incrementar el ingreso de la población, es necesario el fortalecimiento de dicho criterio, y la introducción de procesos que vayan en el sentido del pago por servicios ecosistémicos, aliándose con otras organizaciones, e incluso creando una red sólida entre las mismas agencias PESA
RENDIR	Secundario	X		X	Como Agencia del PESA, sigue los criterios metodológicos y operativos del programa, por lo que, si bien transita hacia la sustentabilidad mediante acciones como la implementación de huertos para sostener la alimentación y la implementación de acciones para incrementar el ingreso de la población, es necesario el fortalecimiento de dicho criterio, y la introducción de procesos que vayan en el sentido del pago por servicios ecosistémicos, aliándose con otras organizaciones, e incluso creando una red sólida entre las mismas agencias PESA
Centro de Investigación Alimentación y Desarrollo	Secundario			X	Vincularse con instituciones gubernamentales y de la sociedad civil, en aras de crear especialidades para la capacitación de promotores en territorio. Así también, pueden extender su oferta de servicios de alta calidad dirigidos a la industria agroalimentaria, aliándose con el gobierno estatal.

Actor	Relevancia	Vinculación			Propuestas de mejora o incorporación de los criterios
		BD	SE	CS	
NÁTIKA A.C	Primario	X	X	X	Incluir entre sus acciones el pago de servicios ecosistémicos y aliarse con otras organizaciones de la Sociedad Civil, para ser impulsor de iniciativas integrales en seguridad y soberanía alimentaria.
PRODECAVI	Secundario		X		Establecerse en el territorio para incrementar el impacto de sus acciones. Buscar la complementariedad y fortalecimiento de los criterios de BD y CS.
Red Serrana	Secundario	X		X	El cumplimiento de criterios de BD y CS se lleva a cabo a través de ciertas organizaciones integradas a dicha red. No obstante, es necesario que las acciones se vinculen utilizando un mismo enfoque con carácter integral en materia alimentaria, que incluya el criterio de Servicios Ecosistémicos. La red Serrana tiene un potencial grande para articular procesos que tiendan a la soberanía alimentaria, siempre y cuando diseñen y planifiquen políticas con un marco común metodológico y operativo, fortaleciendo incluso a la misma red.
FECHAC	primario	X		X	Asegurar que los financiamientos a proyectos y programas contengan los criterios de CS, SE y BD, fungiendo como una suerte de filtro y guía al mismo tiempo. Impulsar programas que contengan el pago por servicios ecosistémicos. Puede ser una institución clave para la generación de alianzas o redes a nivel territorial; por lo que valdría la pena fortalecer esta faceta de la Fundación.
Fundación Christensen	primario	X		X	Asegurar que los financiamientos a proyectos y programas contengan los criterios de CS, SE y BD, fungiendo como una suerte de filtro y guía al mismo tiempo. Impulsar programas que contengan el pago por servicios ecosistémicos. Puede ser una institución clave para la generación de alianzas o redes a nivel territorial; por lo que valdría la pena fortalecer esta faceta de la Fundación.

## 9. Políticas públicas de Soberanía Alimentaria con presencia territorial en la Sierra Tarahumara.

Son 10 los actores presencia territorial en la Sierra Tarahumara, cinco son considerados secundarios y cinco primarios. Al ámbito federal corresponde dos actores, CDI y PESA, al ámbito estatal corresponden dos, COEPI y DIF, éste último a través de los municipios, de la misma manera que PESA. De las organizaciones de la sociedad civil seis. Al tema BD se vinculan seis actores, seis a SE y ocho a CS, siendo el criterio que más se interioriza por parte de los actores, ya sea a través de iniciativas destinadas a incrementar el ingreso para acceder a alimento como PESA, o a la implementación de huertos y granjas, así como la introducción de elementos de corte cultural local. Se considera que únicamente tres actores cumplen con los tres criterios: CEDAIN, NÁTIKA y Fundación Tarahumara José A. Llaguno, organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, si hacemos una comparativa con el número de actores identificados, mismos que son 52, se pone de relieve la necesidad de incrementar la presencia territorial por parte de los actores relevantes, para facilitar la creación y articulación de redes locales. Así también, dado que son únicamente 3 los que cumplen con los 3 criterios, es fundamental continuar trabajando en la transición hacia estrategias más integral que tienda hacia soberanía alimentaria, modelo que las asume y proyecta tanto a nivel metodológico como operativo.

En términos de la presencia territorial de los actores identificados, podemos visualizarlos a través de dos clasificaciones diferentes: aquellos que son relevantes en el territorio, pero no cumplen con ningún criterio y, por otra parte, aquellos que aseguran algún criterio en el diseño, planeación y ejecución de los mismos. En el primer caso, encontramos a DIF, que, como explicábamos anteriormente, por el tipo de política pública asistencialista y “de urgencia”, sus acciones son entrega de despensas y otros insumos. No obstante, parte de su reconocimiento deviene por su alta presencia territorial, a través de los municipios. En este sentido, es el actor que marca la diferencia en este campo, puesto que se encuentra presente en todas y cada una de las localidades de la Sierra Tarahumara, y atiende tanto a población mestiza como originaria. En este sentido, DIF puede fungir como un actor clave, impulsando la compra de productos locales para el abastecimiento de comedores y albergues. Dado que es necesario el incremento de producción de alimentos en el territorio, este puede ser un nicho de oportunidad para muchas organizaciones y otras instituciones como la Secretaría de Desarrollo Rural o CDI, en términos de implementar proyectos productivos y facilitar el pago por servicios ecosistémicos entre distintas zonas de la Sierra.

Otro de los actores importantes en términos de presencia territorial, son las Agencias PESA, mismas que en su mayoría, tienen sede en algunos de los territorios donde trabajan. De esta manera, estas organizaciones pueden facilitar la tarea del abasto de producción local, aliándose con organizaciones como DIF o CDI. En la misma dirección, Nátika, Cedaín o Fundación Llaguno, pueden abonar a dicho desarrollo productivo, y al mismo tiempo, fortalecer otros servicios ecosistémicos, impulsando la cultura y la identidad de los pueblos originarios. La institución gubernamental que puede fungir como vínculo entre estos actores es

COEPI. No obstante, es necesario fortalecer la presencia territorial del resto de organizaciones e instituciones gubernamentales, para poder sumar esfuerzos, fortalecer la inclusión de los criterios de BD, SC y CS y transitar hacia un modelo de soberanía alimentaria genuino en la Sierra.

**Tabla 3. Políticas públicas del Campo de Acción Soberanía Alimentaria relacionadas con la BD, SE y CS**

Actor	Relevancia	Vinculación			Municipio	Localidad
		BD	SE	CS		
DIF	Primario				Balleza, Batopilas, Bocoyna, Chínipas, Guachochi, Guadalupe Calvo, Guadapares, Maguarichi, Morelos, Ocampo, Urique, Uruachi y	
COEPI Programa para las capacidades de la Soberanía Alimentaria	Primario	X		X	Guachochi, Bocoyna	Creel
CDI	Secundario	X			Guadalupe Calvo, Guachochi y	Turuachi
PESA	Primario	X		X	9 Municipios	
CEDAIN	Secundario	X	X	X	Bocoyna	Estación Creel
Fundación Tarahumara José A. Llaguno	Primario	X	X	X	Guachochi, Bocoyna	Creel
ADI	Secundario			X	Morelos	
CIDET	Secundario		X	X	Guachochi	
COFAM	Secundario		X	X	Guachochi	
NÁTIKA A.C	Primario	X	X	X	Guachochi	Norogachi

## 10. Conclusiones

Las conclusiones de este diagnóstico nos invitan a reconocer las problemáticas, pero también las oportunidades que tiene la Sierra Tarahumara en materia de política pública alimentaria. Recordando los 3 hitos enunciados, se rescata desde la macro política desde la necesidad de crear un marco legal regulatorio con enfoque de derechos, que asegure mecanismos desde el diseño a la implementación de políticas públicas basadas en la Soberanía Alimentaria, y su cumplimiento. Esto puede facilitarse mediante la realización de una reingeniería institucional para la creación de un centro coordinador, con capacidad de impulsar cambios a nivel normativo, e incluir con carácter de obligatoriedad los criterios de BD, SE y CS.

A nivel meso-político, las primeras conclusiones muestran que los arreglos institucionales son oportunistas y se mantienen sin alineación, no asegurando los elementos, de una estrategia alimentaria integral –que incluya criterios Bioculturales, Servicios Ecosistémicos y CS–. A nivel estatal, resultaría interesante liderar el diseño de una iniciativa de ley en Soberanía Alimentaria, que incluyera la articulación de una red intersectorial, con mecanismos para diseñar, planear y, sobre todo, operativizar dichas iniciativas a nivel territorial.

En términos de micro-política, la falta de presencia territorial de algunas de las organizaciones que trabajan en la materia, dificulta el conocimiento profundo del territorio y el seguimiento de las acciones implementadas, basadas en planes operativos derivados. De aquí, la necesidad de fortalecer a los actores clave del propio territorio para que, mediante estrategias de recuperación y consolidación de redes de gobernanza locales, las comunidades de la Sierra sean protagonistas y líderes de su propio modelo de desarrollo. Y en este sentido, los municipios deben comenzar a adquirir mayor relevancia en el territorio, de la mano, en primer lugar, de instituciones estatales. Para ello, la creación de puentes o bisagras entre ambos niveles, debe ser fundamental para que la política alimentaria sea congruente y, sobre todo, eficaz en términos de capital y recursos. A nivel estatal, la articulación de estas redes puede iniciar con la incorporación de un mapeo de actores, la socialización de sistematización y metodologías, y la toma de acuerdos para la operación a nivel territorial. En las localidades, y a partir de estas redes, pueden introducirse de manera paulatina, estrategias de pago por servicios ecosistémicos, compra de insumos locales para el abastecimiento de albergues y utilización de infraestructura como las tiendas CONASUPO, por ejemplo, para su almacenamiento y venta. En este sentido, la creación de clusters locales, pueden disminuir de manera relevante los costos de acarreo y transporte, así como de almacenaje, lo que haría más eficiente la política alimentaria. Para ello, instituciones como COEPI, las Secretarías de Desarrollo Social y Rural y DIF, pueden ser impulsoras de este tipo de estrategias.

Finalmente, deben establecerse criterios muy claros en torno a las implicaciones de las nociones “seguridad y soberanía” alimentaria, desde lo político a lo económico y medioambiental, en aras de asegurar procesos con sustentabilidad, y

que incluyan elementos que reparen en la conservación de la biodiversidad y los recursos ecosistémicos, como piezas fundamentales para lograr el derecho a la alimentación en la Sierra Tarahumara. En este sentido, cuanto más cerca se esté de la Soberanía Alimentaria, el cumplimiento de los criterios de BD, SE y CS será más eficiente.

Conocer esta realidad, debe llevarnos a dirigir los esfuerzos de diseño, planeación, financiamiento e implementación a los niveles de meso política y micro implementación.



## 11. Bibliografía

Buzan, Tony (2004). *Cómo crear mapas mentales: el instrumento clave para desarrollar tus capacidades mentales que cambiará tu vida*. Ediciones Urano

Carrillo, Eugenio (1999) "La Sierra Tarahumara de Chihuahua (México): Una región multiétnica y pluricultura" en *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona (ISSN 1138-9788). N°45 (51), 1 de agosto. México.

Consejo Nacional de Evaluación de la política de desarrollo Social (CONEVAL) (2010) *Diagnóstico sobre Alimentación y Nutrición*. Informe Ejecutivo. México

García Rojas, Hilda; Yúñez, Antonio; Azuara, Josué (2008) *El agua en México. Consecuencias de las políticas de intervención en el sector*. FCE. México

Gobierno del Estado de Chihuahua. Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021. Chihuahua. México.

Informe Grain (2014) *Los hambrientos de la tierra*. Mayo. Girona, España.

Instituto Nacional de Salud Pública (2012) Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ESANUT). Resultados por entidad federativa. Chihuahua. México.

Lappé, Frances; Colins, Joseph; Rosset, Peter; y Esparza, uis (2005) *Doce mitos sobre el hambre: un enfoque esperanzador para la agricultura y la alimentación de siglo XXI*. Ed. Icaria. México.

Ortiz, Alfredo y Rlverso, Guillermo (2007) *Desmitificando la teoría del cambio, Building Capacity Worldwide*.

Valdés, Raúl (2016) "El Sotol" en Jáquez Rosas, María de Rocío (Coord.) *Patrimonio gastronómico de Chihuahua*.

## **Anexo 1. Actores identificados por tipo de adscripción y relevancia.**

### **1. Instituciones Federales**

- 1.1. SEDESOL (1)
  - 1.1.1. Cruzada Nacional contra el Hambre (1)
  - 1.1.2. Prospera. Programa de inclusión social. (2)
- 1.2. SAGARPA (3)
  - 1.2.1. PESA (3)
- 1.3. CDI (2)

### **2. Instituciones Estatales**

- 2.1. COEPI (3)
  - 2.1.1. Programa para las capacidades de la Seguridad Alimentaria (3)
- 2.2. Secretaría de Desarrollo Rural (2)
  - 2.2.1. Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (3)
  - 2.2.2. Programa Apoyo a pequeños productores (2)
    - 2.2.2.1. Apoyo Paquetes productivos para autoconsumo (2)
- 2.4. Secretaría de desarrollo social (2)
  - 2.4.1. Programa de adquisición y suministro de granos y productos alimenticios básicos (2)
- 2.5. DIF (2)
  - 2.5.1. Programa Apoyos Alimentarios a Sujetos Vulnerables (2)
  - 2.5.2. Programa de entrega de raciones alimentarias para desayuno caliente (2)
  - 2.5.3. Programa de entrega de raciones alimentarias para desayuno frío (2)
  - 2.5.4. Programa de Comedores Comunitarios (1)
- 2.6. CCDI (1)
  - 2.6.1. Programa Especial para Pueblos indígenas (2)
    - 2.6.1.1. Programa de Albergues y Comedores Escolares indígenas (2)
- 2.7. SIPINNA (2)

### **3. Municipales**

- 3.1. Municipios (2)

### **4. Organismos nacionales**

- 4.1. FECHAC (3)

### **5. Organizaciones de la Sociedad Civil**

- 5.1. Proyectos integrales en economía sustentable Pies de la Tierra (2)
- 5.2. Fundación Tarahumara José A Llaguno (3)
- 5.3. COMTEC (1)
- 5.4. ASMAC (1)
- 5.5. Red Serrana (2)
- 5.6. COFAM (2)
- 5.7. ACOREM (2)
- 5.8. CYDET (2)

- 5.9. FORMAC (2)
- 5.10. CONFORMO (2)
- 5.11. FCB (2)
- 5.12. RENDIR (2)
- 5.13. ADY (2)
- 5.14 Ecología y comunidad sustentable A.C (2)
- 5.15. CEDAIN (3)
- 5.16. Centro de Acopio Tarahumara (1)
- 5.17. NÁTIKA A.C (3)
- 5.18. Cáritas Chihuahua (1)
- 5.19. PRODECAVI (2)

#### 6. Universidades y centros de investigación

- 6.1. CONACyT (1)
- 6.2. Centro de investigación en Alimentación y Desarrollo (2)
- 6.3. Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (1)
- 6.4. Universidad Autónoma de Chapingo (1)-
- 6.5. UNIFAP (1)
- 6.6. Centro de Investigación y Docencia (1)

#### 7. Organismos Internacionales

- 7.1. FAO (1)
- 7.2. Fundación Christensen (3)

#### **RELEVANCIA:**

- (3) Actor primario
- (2) Actor secundario
- (1) Actor terciario