



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL

**PROYECTO TERMINAL DE CARÁCTER
PROFESIONAL**

**“LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA
FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES.
UNA PROPUESTA DESDE EL ENFOQUE SISTÉMICO PARA
LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE TULANCINGO DE
BRAVO, HIDALGO”**

Para obtener el grado de

Maestra en Gobierno y Gestión Local

PRESENTA

Adriana del Carmen Martínez Cuevas

Director (a)

Dra. Talina Merit Olvera Mejía

Comité tutorial

Dr. Israel Cruz Badillo

Dra. Berenice Alfaro Ponce

Pachuca de Soto, Hidalgo., octubre, 2022



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL

“La participación ciudadana para la formulación de políticas públicas locales. Una propuesta desde el enfoque sistémico para la seguridad alimentaria de Tulancingo de Bravo, Hidalgo”

PROYECTO TERMINAL DE CARÁCTER PROFESIONAL

PRESENTADO POR: ADRIANA DEL CARMEN MARTÍNEZ CUEVAS

DIRIGIDO POR DRA. TALINA MERIT OLVERA MEJÍA

TUTOR DR. ISRAEL CRUZ BADILLO

ASESOR DRA. BERENICE ALFARO PONCE

Pachuca de Soto, Hidalgo., octubre, 2022



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades

Institute of Social Sciences and Humanities
Maestría en Gobierno y Gestión Local

MGGL032/2022

MTRO. JULIO CÉSAR LEINES MEDÉCIGO
DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
Presente

Sirva este medio para saludarlo, al mismo tiempo que nos permitimos comunicarle que una vez leído y analizado el proyecto de investigación titulado: "La participación ciudadana para la formulación de políticas públicas locales. Una propuesta desde el enfoque sistémico para la seguridad alimentaria de Tulancingo de Bravo, Hidalgo, que para optar al grado de Maestra en Gobierno y Gestión Local presenta la estudiante **Adriana del Carmen Martínez Cuevas** matriculada en el Programa de Maestría en Gobierno y Gestión Local, octava generación y con número de cuenta: **186051**; consideramos que reúne las características e incluye los elementos necesarios de un trabajo de tesis, por lo que, en nuestra calidad de sinodales designados como jurado para el examen de grado, nos permitimos manifestar nuestra aprobación a dicho trabajo.

Por lo anterior, hacemos de su conocimiento que la estudiante antes mencionada le otorgamos nuestra autorización para imprimir y empastar el trabajo de Tesis, así como continuar con los trámites correspondientes para sustentar el examen y obtener el grado.

ATENTAMENTE

"Amor, Orden y Progreso"

Pachuca de Soto, Hgo., a 29 de julio de 2022

Dr. Alberto Severino Jaén Olivas
Director del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades



Dra. Taliña Merit Olvera Mejía
Directora de Tesis

Dr. Israel Cruz Badillo
Lector de Tesis

Dra. Berenice Alfaro Ponce
Lectora de Tesis

Ccp. Archivo
IMOM/pc

Carretera Pachuca-Atoyac Km. 4.5/6,
Cotamia San Cayetano, Pachuca de Soto,
Hidalgo, México. C.P. 42084

AGRADECIMIENTOS

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por impulsar la investigación científica social en nuestro país a través del Programa de Becas de Posgrado, del cual fui beneficiaria durante dos años para desempeñar las actividades académicas que permitieron el desarrollo del presente proyecto de intervención.

A la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, específicamente al Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, por fortalecer a través de sus docentes los conocimientos y habilidades necesarios para mi desarrollo profesional en pro del bien común.

A mi Comité Tutorial, en especial a la Dra. Talina Merit Olvera Mejía, por su acompañamiento, dedicación y paciencia durante el proceso de esta investigación, por compartir sus conocimientos, consejos y aliento para la conclusión de esta etapa.

A mi familia por su apoyo incondicional, por creer siempre en mí, por enseñarme a tener fe y confianza, pero sobre todo por sus palabras de aliento, apoyo y cariño durante estos dos años.

CONTENIDO

RESUMEN	9
ABSTRACT	10
INTRODUCCIÓN	11
Justificación	11
Planteamiento del problema.....	14
Marco teórico	16
Objetivos	19
Supuesto de investigación.....	19
Relevancia del proyecto de intervención	20
Unidad de análisis	21
Metodología	25
Plan de exposición	28
CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO. EL ENFOQUE SISTÉMICO, UNA VISIÓN GENERAL PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	31
1.1 Las Políticas Públicas.....	31
1.1.1 Origen y Enfoque de Políticas Públicas	34
1.1.2 El Análisis de Políticas Públicas	37
1.1.3 Actividades que Integran el Proceso de Políticas Públicas	39
1.2 La Formulación de Políticas Públicas	44
1.2.1 Principales Retos de la Formulación de Políticas Públicas a Nivel Municipal.....	47
1.3 El Enfoque Sistémico y la Formulación de Políticas Públicas	49
1.3.1 El Enfoque Sistémico y el Pensamiento de Diseño	57
CAPITULO II. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	73
1.1 La Participación Ciudadana	73
2.1.1 Tipos y Funciones	76
2.1.2 Niveles	79
2.2 La Participación Ciudadana en la Formulación de Políticas Públicas	83
2.2.1 Mecanismos	86

2.2.2 Factores que la Impulsan.....	88
2.2.3 Factores que la Limitan.....	91

CAPÍTULO 3. MARCO CONCEPTUAL PARA LA FORMULACIÓN DE POLITICAS PÚBLICAS EN SEGURIDAD ALIMENTARIA.....	93
3.1 La Seguridad Alimentaria: Definición, Dimensiones y Operacionalización	93
3.2 Los Sistemas Alimentarios Sostenibles	98
3.2.1 Elementos y Tipos de Sistemas Alimentarios.....	100
3.2.2 Factores que Inciden para Consolidar Sistemas Alimentarios Sostenibles.....	104
3.3 Marco Conceptual para la Formulación de Políticas Públicas en Seguridad Alimentaria.....	106
3.3.1 Las Políticas de Seguridad Alimentaria a Nivel Internacional, Nacional y Local	112
3.3.2 Buenas Prácticas Locales en Seguridad Alimentaria	117

CAPÍTULO 4. LINEAMIENTOS ESCENCIALES PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLITICA PÚBLICA EN SEGURIDAD ALIMENTARIA. UNA PROPUESTA DESDE EL ENFOQUE SISTEMICO PARA TULANCINGO DE BRAVO, HGO.	120
4.1 Marco Contextual del Municipio	120
4.1.1 Acciones en Materia de Seguridad Alimentaria y Mecanismos de Participación Ciudadana en el Municipio.....	123
4.2 Metodología	125
4.3 Lineamientos Esenciales para la Formulación Sistémica de una Política Pública en Seguridad Alimentaria	129
4.3.1 Comprensión y Delimitación Sistémica del Problema.....	129
4.3.2 Identificación y Entendimiento de las Personas que Forman parte del Sistema.....	134
4.3.3 Definición del Problema y el Cambio Sistémico Esperado	137
4.3.4 Generación de Soluciones Sistémicas	139
4.3.5 Presentación de los lineamientos esenciales	141
4.3.5.1 El Modelo para la Teoría de Cambio	144
4.4 Principales Hallazgos.....	145
CONCLUSIONES	146
REFERENCIAS	150
ANEXOS	158

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Tipología Comparada del Ciclo de Políticas Públicas a partir de Aguilar, Méndez y Franco....	43
Figura 2. Análisis del Pensamiento Sistémico	54
Figura 3. Estructura Comparada del Pensamiento de Diseño a partir del Instituto de Diseño de Stanford, Ashoka et al y la USAID	63
Figura 4. Herramientas propuestas por la USAID para cada etapa del Pensamiento de Diseño	64
Figura 5. Mapa de relaciones de actores	65
Figura 6. Herramientas propuestas por el Instituto de Diseño de Stanford para cada etapa del Pensamiento de Diseño	68
Figura 7. Herramientas propuestas por Ashoka, RIL, Vía Educación y CoLab para cada etapa del Pensamiento de Diseño	69
Figura 8. Mapa de Empatía	70
Figura 9. Tipología Comparada de participación a partir de INAFED, Ziccardi y Aguilar.	78
Figura 10. Funciones de la participación ciudadana a partir de Aguilar y Díaz	79
Figura 11. Niveles de participación ciudadana a partir de la OCDE	82
Figura 12. Las dimensiones de la Seguridad Alimentaria a partir de la FAO.....	96
Figura 13. Escalera de Abstracción construida por los expertos académicos y servidor público	132
Figura 14. Mapa Inicial desde la perspectiva de las productoras de hortalizas de Santa Ana Hueytlalpan	135
Figura 15. Mapa de Empatía de pequeñas productoras de hortalizas de Santa Ana Hueytlalpan.....	136
Figura 16. Definir el Problema Jugando	137
Figura 17. Mapa Actual del Sistema de Comercialización de hortalizas de Santa Ana Hueytlalpan	138
Figura 18. Viaje de Cambio Sistémico	139
Figura 19. Soluciones propuestas por las productoras de Santa Ana Hueytlalpan	140
Figura 20. Modelo de la Teoría de Cambio	144

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. <i>Técnicas del pensamiento sistémico</i>	56
Tabla 2. <i>Mecanismos de Participación Ciudadana en la Formulación de Políticas Públicas a partir de Font y Gomá</i>	88
Tabla 3. <i>Tipos de sistemas alimentarios y entornos alimentarios a partir de HLPE</i>	102
Tabla 4. <i>Tipos de sistemas alimentarios y cadenas de suministro a partir de HLPE</i>	103
Tabla 5. <i>Acciones de seguridad alimentaria relacionadas con los ODS</i>	108
Tabla 6. <i>Acciones de política pública para propiciar sistemas alimentarios inclusivos y eficientes</i>	109
Tabla 7. <i>Acciones de política pública para fortalecer los subsistemas alimentarios</i>	110
Tabla 8. <i>Programas de Seguridad Alimentaria en México</i>	115
Tabla 9. <i>Buenas Prácticas de Seguridad Alimentaria a Nivel Local</i>	118
Tabla 10. <i>Estructura del Pensamiento de Diseño utilizada para el Proyecto de Intervención</i>	126
Tabla 11. <i>Ficha Técnica de la Información</i>	141

RESUMEN

El presente proyecto de intervención busca distinguir a partir del enfoque sistémico los lineamientos esenciales para la formulación de una política pública en seguridad alimentaria en el municipio de Tulancingo de Bravo. En este sentido, se expone cuál es la principal problemática, quién o quiénes la padecen y cuáles pueden ser las posibles alternativas de solución. La intención de este trabajo es contribuir al desarrollo de estrategias sistémicas en seguridad alimentaria a partir de un proceso participativo que promueva la innovación social a nivel local.

Para ello, se utilizó como metodología cualitativa el pensamiento de diseño que abona al enfoque sistémico y cuyas herramientas promueven la participación de actores clave para entender mejor el problema y encontrar soluciones creativas al mismo; esta metodología se conformó por doce herramientas y cinco etapas: Alinear, Empatizar, Definir, Idear y Prototipar y Proyectar, que fueron adaptadas a partir de la combinación de los enfoques del Instituto de Diseño de Stanford (s.f.), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (s.f.) y Ashoka et al (2021). Para obtener la información del presente trabajo, las herramientas se aplicaron a expertos académicos y servidores públicos, así como a pequeños productores de hortalizas de la localidad de Santa Ana Hueytlalpan, zona de atención estratégica del municipio de Tulancingo de Bravo.

Bajo este contexto, se identificó la venta al por menor y comercialización como sistema de actuación prioritaria, al encontrar que la demanda principal por parte de las horticultoras son mayores conocimientos sobre los mercados (precios, cantidades, exportación de productos, tipos de organización social para comercializar, entre otros), seguido de más espacios adecuados para incrementar la venta de los productos locales. Cabe destacar, que lo anterior resultará en un cambio positivo en otros sistemas como el de producción y de consumo. En este sentido, la intención es recomendar acciones que contribuyan a incrementar las ventas de las horticultoras, mediante una mayor vinculación con las universidades y los diferentes niveles de gobierno, a fin de diseñar bajo una visión multidisciplinaria, un programa permanente de acompañamiento y capacitación sobre la comercialización de productos, la promoción de más espacios públicos apropiados para la venta local y la realización de campañas para impulsar el consumo local de productos agropecuarios.

ABSTRACT

This intervention project seeks to distinguish from the systemic approach the essential guidelines for the formulation of a public policy on food security in the municipality of Tulancingo de Bravo. In this sense, it is exposed what the main problem is, who or who suffers from it and characteristics that may be the possible alternative solutions. The intention of this work is to contribute to the development of food security systems from a participatory process that promotes social innovation at the local level.

For this, design thinking was obtained as a qualitative methodology that pays for the systemic approach and whose tools promote the participation of key actors to better understand the problem and find creative solutions to it; This methodology was made up of twelve tools and five stages: Align, Empathize, Define, Ideate and Prototype and Project, which were adapted from the combination of the approaches of the Stanford Design Institute (s.f.), the United States Agency for International Development (n.d.) and Ashoka et al (2021). To obtain the information in this work, the tools will be applied to academic experts and public servants, as well as to small vegetable producers in the town of Santa Ana Hueytlalpan, a strategic area of attention in the municipality of Tulancingo de Bravo.

In this context, retailing and marketing was identified as a priority action system, finding that the main demand by women horticulturists is greater knowledge about the markets (prices, quantities, export of products, types of social organization for market, among others), followed by more suitable spaces to increase the sale of local products. It should be noted that the above will result in a positive change in other systems such as production and consumption. In this sense, the intention is to recommend actions that contribute to increasing the sales of horticulturists, through a greater link with the universities and the different levels of government, in order to design, under a multidisciplinary vision, a permanent program of accompaniment and training on the commercialization of products, the promotion of more public spaces suitable for local sales and the carrying out of campaigns to promote the local consumption of agricultural products.

INTRODUCCIÓN

Justificación

El presente proyecto de intervención pretende acentuar la importancia que tiene la participación ciudadana para la formulación de políticas públicas a nivel local. Es importante, reconocer que el gobierno es el responsable principal de garantizar el desarrollo de la sociedad en diferentes ámbitos y serán las políticas públicas el medio por el cual deberán hacerlo. Sin embargo, ser el principal responsable en la ejecución de estos instrumentos, no significa que sea el único actor involucrado en su diseño y más si partimos de la idea que su fin último es el beneficio público, donde se ve implicada directamente la sociedad. Al respecto, Aguilar (2012a) señala que una política pública no es una acción de gobierno singular en respuesta a demandas sociales del momento o necesidades particulares, por el contrario, las características fundamentales de las políticas públicas son su orientación hacia objetivos de beneficio público y la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones.

Por su parte, Castillo (2017) sostiene que la política pública debe concebirse más como acción que involucra activamente a los actores sociales que como mera intervención gubernamental, pues sin la participación efectiva de la sociedad en la formulación de la política pública, es posible que el Estado no comprenda la problemática social que pretende enfrentar. En este sentido, destaca Aguilar (2012a) que gobernar de acuerdo con política pública significa incorporar la opinión, la participación ciudadana y la corresponsabilidad, la política pública no es sin más cualquier política gubernamental.

Específicamente, en la etapa de formulación de las políticas públicas, sostiene Méndez (2020) la participación ciudadana juega un papel importante, pues si la ciudadanía se reconoce parte de un proyecto, es más fácil, que vele por su funcionamiento, además de que se podrán establecer objetivos más cercanos a las necesidades de la sociedad. En este sentido, sostiene el autor que durante la fase de formulación es posible lograr un balance entre la democracia representativa y participativa, en la medida en que se encuentra el grado de participación en la formulación de políticas por parte de las autoridades y los grupos beneficiarios. Bajo este contexto, entonces es imprescindible involucrar a los ciudadanos en el proceso de diseño de las políticas públicas, pues al final, el objetivo de estos instrumentos está relacionado directamente con

resolver, aminorar o transformar los problemas públicos que les afectan. Además, al incorporar la participación ciudadana nos dicen Martínez y Espejel (2015) se transforma la gestión pública de una burocracia centralizada y jerárquica, a una administración pública más descentralizada, abierta y flexible y con mayor participación. Así mismo, Alicia Ziccardi considera que la participación ciudadana contribuye a otorgar legitimidad al gobierno, promover una cultura democrática y hacer más eficaces la decisión y la gestión pública (citado en Villareal, 2009). Por su parte, el INAFED, sostiene que una de las funciones de la participación ciudadana es “contribuir a la solución de los problemas más apremiantes a nivel local y a una gestión más democrática, eficiente y eficaz” (2004, p. 18).

En este sentido, la participación de la sociedad en los asuntos públicos ya no se reduce, nos dice Canto (2012) a la sola delegación del poder, sino que se trata ahora de una demanda de involucramiento en el gobierno de la sociedad, cuyo análisis ha requerido poner en el centro de la discusión la categoría de la gobernanza. Ante ello, sostiene Sol (2012) que es importante reconocer el papel de la participación de la sociedad civil en la consolidación de la democracia ya que, dicha participación constituye uno de los elementos vitales para el éxito de las políticas de desarrollo. Desde el punto de vista de Rich y Moberg (2015) se debe buscar crear un ambiente propicio para que, a través de nuevos proyectos y soluciones innovadoras, sea posible generar cambios trascendentales que promuevan el crecimiento económico, la inclusión social, la mejora de servicios públicos, la capacidad de respuesta y el combate a la corrupción.

Luego entonces, para ser legítimas, las políticas deben estar cada vez más ancladas en las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos, para ello, se requiere de la colaboración, los conocimientos y experiencias de la ciudadanía en general (Díaz, 2017). Desde el punto de vista de Pastor (2015) gobernar requiere cada vez más la capacidad de implicación y compromiso tanto de las organizaciones públicas como de los ciudadanos en la definición de problemas y políticas. Bajo este contexto, la participación ciudadana se ha convertido en un elemento importante pues cada día se disminuye la disposición de aceptar las decisiones de gobierno que son de manera jerárquica y poco transparentes. Desde el punto de vista de Muñoz:

El nuevo servicio público concibe el rol del ciudadano con un mayor protagonismo.

En esta línea, la participación ciudadana en la gestión pública se reconoce como

necesaria: los ciudadanos participan en las decisiones públicas, dejando atrás el rol pasivo del usuario. (2018, p. 207)

Luego entonces, es necesario que antes de diseñar una política pública, se busque la participación de distintos actores que coadyuven a la identificación del problema público, pero también a la identificación de las posibles alternativas de solución, las cuales como se menciona deberán ser consensuadas. En definitiva, nos dice Pastor (2015) la participación ciudadana en el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas se configura como elemento esencial para generar/reforzar/reconstruir la calidad democrática en las instituciones de gobierno. Para Serrano (2015) la participación ciudadana está muy relacionada con el involucramiento de los ciudadanos en la administración pública, por ello, la cooperación en la elaboración de las políticas públicas o en la prestación de servicios, son formas esenciales de este tipo de participación. Por esta razón, es importante abordar diferentes mecanismos, metodologías o estrategias que permitan incorporar la participación de los ciudadanos de manera coherente y articulada con los objetivos e instrumentos para la formulación de la política pública.

Particularmente, para el diseño de políticas públicas en seguridad alimentaria, la participación ciudadana se ha convertido en un elemento significativo. Desde la perspectiva de Sandoval y López (2014) el diseño de estos instrumentos debe incluir la plena participación democrática de los actores involucrados a fin de abarcar aspectos como la disponibilidad, el acceso y la calidad de los alimentos. Por su parte, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional por sus siglas CONASAN (2011) establece que es necesario desarrollar políticas y planes con un enfoque integral, que incluyan la participación multisectorial y multidisciplinaria de la sociedad civil, dado que las causas fundamentales de la inseguridad alimentaria están interrelacionadas con los campos de la economía, social, ambiental, cultural, entre otros. Finalmente, desde la perspectiva de Morán et al (2016) la implicación de actores económicos, el compromiso político y la participación de las comunidades es primordial para desarrollar en toda su potencialidad estrategias de alimentación local.

En suma, ya no basta con fortalecer la democracia representativa, sino que ahora también es importante promover una democracia participativa, donde los ciudadanos no ejerzan sus derechos políticos únicamente a través del voto para después delegar la toma de decisiones en sus

representantes elegidos, sino que realmente se involucren en el ejercicio del gobierno a fin de lograr mayor eficiencia e impacto en las decisiones públicas, incorporando para ello nuevos mecanismos y herramientas metodológicas de participación para el diseño de políticas públicas.

Planteamiento del problema

Muchos autores hablan sobre la importancia de la participación de los actores en el desarrollo de los proyectos, programas o políticas públicas, esto es desde el punto de vista de Geilfus (2002) porque la mayoría de los proyectos de desarrollo fracasan o quedan muy lejos de sus metas iniciales, por falta de participación real de la gente para quién se hizo el proyecto, los beneficiarios. Y es que, durante muchas décadas, la acción gubernamental de los países principalmente latinoamericanos se ha caracterizado desde el punto de vista de Ziccardi (2012) por ser fuertemente centralizada, burocrática y autoritaria, así como poco eficaz en el ejercicio del gobierno, lo que limita la participación ciudadana, presentando así varios retos, uno de ellos vinculado directamente con “la capacidad de los Estados y sus Gobiernos, en el marco de la construcción de regímenes democráticos, para generar procesos efectivos y políticas convincentes orientadas a atender y satisfacer las aspiraciones de la población y hacer efectivos sus derechos” (Sol, 2012, p. 22). Al respecto, Ortegón sostiene que:

La creación de instancias institucionales para la participación social no ha garantizado el protagonismo de los ciudadanos en el diseño y formulación de las políticas públicas. Al contrario, estas formas de participación solo han sido intentos para legitimar ciertas políticas formuladas tanto por el gobierno local como por las instancias del gobierno federal. (Ortegón, 2008, p. 131)

Aunado a ello, es necesario reconocer que a nivel local los gobiernos municipales presentan ciertas características que contribuyen aún más al poco involucramiento de los actores no gubernamentales en el diseño de políticas públicas. Para Pineda (2013) algunas de ellas son la falta de innovación municipal que convierte a las administraciones en tradicionalistas, paternalistas y asistencialistas; la baja recaudación de recursos propios, que les impide formular políticas públicas innovadoras; la falta de integración del gobierno y la sociedad para generar una nueva dinámica

de gobierno, debido a la poca o nula promoción de más canales de comunicación que permitan una democracia más participativa, entre otros. Así mismo, los municipios presentan una baja profesionalización y experiencia, donde la creatividad e innovación para la resolución de problemas públicos no son relevantes, lo que genera la falta de mecanismos y/o herramientas que permitan construir interdependencias y alianzas con diferentes actores para el diseño de políticas públicas.

Específicamente, para el diseño de políticas públicas en materia de seguridad alimentaria a nivel internacional, nacional, estatal y municipal, nos dice la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales que “en la toma de decisiones relativas a la seguridad alimentaria se están dejando de lado los actores clave, y como consecuencia las decisiones no siempre reflejan los derechos, la cultura y los intereses de los pobladores locales” (2013, p. 7). Desde el punto de vista de Flores (2019) en nuestro país la construcción de planes y acciones en la toma de decisión gubernamental, no es un proceso de todo abierto, por lo que faltan mecanismos de participación que permitan un mayor involucramiento de los actores clave en temas de seguridad alimentaria. Por su parte, Cárdenas (2019) considera que el problema actual de la población rural en México, es entre otras cosas la pérdida de la soberanía alimentaria, así como el bajo impacto económico y social de los programas, por lo que se necesita buscar nuevos diseños de políticas públicas con enfoque territorial, sustentado en la participación amplia de los pequeños productores. Aunado a ello, la FAO (2015) establece que la lucha contra la inseguridad alimentaria debe dejar de ser un reto exclusivo de un determinado gobierno como se ha visto en los últimos años, por lo tanto, se requiere la adecuada articulación de las acciones y la generación de nuevos espacios para la gobernanza inclusiva, incorporando la participación de nuevos actores alrededor de la búsqueda de soluciones. Finalmente, Cárcamo y Álvarez (2014) consideran que el diseño de políticas públicas ha evolucionado de manera discordante con respecto al problema de seguridad alimentaria, pues aún no se han consolidado instrumentos de corte transversal y mucho menos desde una acción participativa de actores de los distintos territorios.

Bajo esta lógica, se mantienen retos importantes entre ellos vincular la formulación de políticas públicas en seguridad alimentaria con una perspectiva amplia e integral, donde se incorpore la participación de diversos actores para comprender la problemática a partir de las características de los territorios y contemplar estrategias preventivas en temas de producción

agropecuaria, infraestructura y comercialización, entre otras, orientadas a mejorar la calidad de vida de las personas.

Marco teórico

El objeto de estudio del presente proyecto de intervención es la formulación de políticas públicas y se enmarca en el enfoque del **análisis prescriptivo**, puesto que se orienta a mejorar el proceso de esta etapa en términos de valor social, incorporando para ello, nuevas perspectivas metodológicas que promuevan la participación ciudadana. Lo anterior, se establece a partir de la idea principal de Lasswell, quien dividió el estudio de políticas públicas para diferenciar entre ciencia para comprender y ciencia para decidir, desarrollando dos tendencias de las políticas públicas: el estudio de políticas y el análisis de políticas (Franco, 2015). En este mismo orden de ideas, Aguilar (1992b) sostiene que el análisis de políticas públicas, por un lado, está orientado positivamente a describir, clasificar y explicar las decisiones y operaciones de un gobierno particular en sus políticas públicas (descriptivo), y por el otro, está orientado normativamente a la búsqueda de la mejor política pública en términos de eficiencia y equidad (prescriptivo). Por su parte, Moreno (1993) argumenta que el conocimiento en análisis de políticas, se debe orientar a prescribir para mejorar la formulación, la toma de decisiones, la implementación y evaluación de la política.

En este sentido, y dado que el desarrollo de la formulación se establece en el marco del análisis prescriptivo de políticas públicas, otra de las bases teóricas sobre la que se sustenta este trabajo es el fomento de **la participación ciudadana**, la cual ha sido considerada como elemento importante de esta fase. Desde el punto de vista de Méndez (2020) durante la etapa de formulación es posible lograr un balance entre la democracia representativa y participativa, en la medida en que se encuentra el grado de participación en la formulación de políticas por parte de las autoridades y los grupos beneficiarios. Así mismo, es necesario reconocer que la fase de formulación es un proceso dinámico y de permanente transformación, donde su estructura debe facilitar la cooperación y la coordinación entre los actores claves para buscar una solución a un problema público (Torres-Melo y Santander, 2013). Además, es un proceso de negociación, intercambio o transacción entre diversos actores, con diferentes capacidades y jerarquías, espacios, condiciones, equilibrios y fuerzas de poder, que se combinan para producir frutos intangibles y

tangibles como estabilidad, bienestar, calidad y un ambiente propicio para la innovación y la productividad (Ortegón, 2008).

En este sentido, se debe entender que la formulación de políticas públicas es resultado de un proceso sistémico e integral que hace referencia a la coordinación e interacción de diferentes actores que contribuyen a la identificación de problemas públicos y soluciones innovadoras y creativas. Bajo este contexto, el tercer elemento que sustenta este trabajo es el **enfoque sistémico**, el cual facilita desde el punto de vista de Liévano y Londoño (2012) ver los problemas bajo otras perspectivas con el fin de construir modelos de la realidad que ayuden a mejorarla. Este enfoque se fundamenta en el concepto de sistema, el cual se puede entender como “los instrumentos que permiten analizar de forma conjunta el comportamiento global de elementos que están relacionados, así como sus efectos en el tiempo” (Aracil citado en Gil, 2008, p.5). Desde la perspectiva de Osorio un sistema “es un conjunto de elementos que funcionan relacionados, y cuyo resultado conjunto es diferente del resultado individual de cada una de las partes” (2007, p. 16). Finalmente, Liévano y Londoño consideran que el sistema “se considera como un elemento dotado de múltiples interacciones y propiedades, el cual tiene un fin común donde todas las partes aportan una contribución para cumplirlo” (2012, p. 47). En este sentido, se debe entender al enfoque sistémico como un método para resolver problemas según el cual un “problema” forma parte de un sistema dinámico mayor, exige una comprensión más profunda de las vinculaciones, las relaciones, las interacciones y los comportamientos entre los elementos que caracterizan al sistema en su conjunto (Savigny y Adam, 2009). Así mismo, se ha considerado este elemento como parte fundamental del presente trabajo, pues desde la perspectiva de León et. al (2003) ayuda a organizar la complejidad con el fin de localizar las causas de los problemas y el modo de solucionarlos de manera duradera, identificando cómo pequeños cambios bien localizados pueden producir mejoras significativas. Además, sostienen Savigny y Adam (2009) que involucrar en el enfoque sistémico a las redes de las partes interesadas del sistema permite identificar el porqué de sus problemas y cómo resolverlos y de la incidencia que los cambios realizados en su componente tienen en los demás.

Por esta razón, el cuarto elemento que da sustento al proyecto de intervención es el **pensamiento de diseño** o también conocido como *Design Thinking*, una metodología sistémica que incorpora la participación ciudadana desde la empatía para la identificación de problemas y la

creación de soluciones creativas. Para Serrano y Blázquez (2018) el *Design Thinking* es un proceso participativo que busca resolver problemas, reduciendo riesgos y aumentando las posibilidades de éxito, centrándose en las necesidades humanas y fomentando la creatividad y la toma de decisiones. Por otro lado, se puede entender como “una metodología orientada al diseño de políticas y servicios públicos con base en los beneficiarios o usuarios” (Monteiro et al, 2021, p. 23). Por último, para Echegaray et al (2017) es una metodología dirigida a desarrollar procesos de innovación sistémica centrados en las personas, a través de las cuales se pueden observar los retos, detectar necesidades y plantear soluciones.

Finalmente, el último elemento de soporte del presente trabajo es la **seguridad alimentaria**, que ha ido tomando mayor relevancia en los últimos años. En principio, cabe señalar que este tema está asociado a los derechos humanos, por lo que las metas internacionales lo han considerado como un eje estratégico para el desarrollo sostenible de las ciudades. Por ello, la formulación de políticas públicas en la materia se ha convertido en foco de atención de los diferentes niveles de gobierno, tomando en cuenta ciertas recomendaciones que contribuyan a la sostenibilidad de los territorios. Desde la perspectiva de UICN (2013) las políticas públicas en seguridad alimentaria deben ir más allá del alivio del hambre, pues en realidad tienen que generar resiliencia alimentaria a largo plazo, es decir, dar apoyo a las personas para producir, cosechar o comprar alimentos, contemplando principios como la justicia social y la participación de las comunidades rurales. Por su parte, el Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición, por sus siglas HLPE (2017) considera que el diseño de políticas públicas debe orientarse hacia la transición de sistemas alimentarios sostenibles que garanticen la seguridad alimentaria en todas sus dimensiones, incluyendo la diversificación de los sistemas agrícolas. Al respecto, Rodríguez (2017) sostiene que la Agenda 2030 facilita el diseño de políticas públicas en sistemas alimentarios sostenibles, pues las actividades y funciones de estos son relevantes para las metas de todos los ODS.

A nivel local un referente importante para el diseño de políticas públicas es el Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán (2015) un acuerdo firmado por diferentes autoridades locales que se comprometen entre otras cosas a trabajar para desarrollar sistemas alimentarios sostenibles, inclusivos, seguros y diversificados para asegurar comida sana y accesible a todos. El Pacto de Milán recomienda a los gobiernos locales diferentes acciones que contribuyan a reducir

la huella ambiental, a mejorar la salud, la nutrición, la seguridad alimentaria, el crecimiento económico y la equidad, así como, la participación ciudadana en la formulación de políticas y responsabilidad pública (FAO, 2019b).

Objetivos

Objetivo General

Distinguir a partir del enfoque sistémico los lineamientos esenciales para la formulación de una política pública en seguridad alimentaria en el municipio de Tulancingo de Bravo, mediante la aplicación de herramientas del pensamiento de diseño, con la finalidad de fomentar la participación ciudadana y la innovación social en el municipio.

Objetivos Específicos

- Analizar el enfoque sistémico y el pensamiento de diseño como una visión general para la formulación de políticas públicas desde una perspectiva participativa.
- Identificar los elementos de la participación ciudadana mediante la revisión de distintas perspectivas para tener una mayor construcción teórica de su significado, su importancia y las posibles formas de utilización en la formulación de políticas públicas.
- Conocer las recomendaciones para la formulación de políticas públicas en seguridad alimentaria a través de un análisis comparativo entre políticas y buenas prácticas.
- Realizar un análisis sistémico y de co-diseño de la seguridad alimentaria en el municipio de Tulancingo de Bravo para la comprensión y delimitación del subsistema prioritario de atención, la identificación y entendimiento de las personas que forman parte del sistema, la definición del cambio sistémico y el diseño de soluciones creativas.

Supuesto de investigación

La introducción del enfoque sistémico, además de producir resultados útiles para la formulación de una política pública local en seguridad alimentaria, puede tener los siguientes efectos colaterales:

- Identificar en los actores locales perspectivas semejantes sobre el problema y atención de la seguridad alimentaria en el municipio.

- Conocer el sistema de atención prioritaria que impacta a mediano y largo plazo en otros sistemas de la seguridad alimentaria.
- Reconocer la importancia de incorporar la participación de otros actores clave ajenos al gobierno, para identificar problemas públicos y crear soluciones creativas.

Relevancia del proyecto de intervención

En el presente proyecto de intervención se pueden identificar tres principales elementos que lo hacen relevante para el ámbito académico y gubernamental. Primero, y considerando que el presente proyecto de intervención tiene su base en el análisis prescriptivo de las políticas públicas, se **incorpora el pensamiento de diseño** como metodología participativa que contribuye a examinar a partir de un enfoque sistémico los lineamientos esenciales para la formulación de una política pública local en materia de seguridad alimentaria. En este sentido, su principal aportación recae en el uso de herramientas de co-diseño que promueven la innovación social en el ámbito gubernamental, al conocer y reconocer desde de la empatía el sentir de la sociedad para identificar soluciones más sostenibles y justas a los problemas sociales. Aunado a ello, es preciso, exponer que la aplicación del pensamiento de diseño no es tan predominante para la formulación de políticas públicas a nivel local, sin embargo, se considera que es una opción para entender la problemática desde un enfoque sistémico, es decir, conocer desde su totalidad “qué ocurre”, “por qué ocurre” “quiénes y cómo se involucran” para después determinar “qué hacer”. Por ello, se considera que este proyecto es un referente metodológico para el diseño de futuros proyectos locales.

En segundo lugar, es necesario mencionar que la **seguridad alimentaria** se ha convertido en los últimos años en un **asunto prioritario** para los gobiernos y la sociedad en general, pues garantizar a mediano y largo plazo la disponibilidad y acceso de alimentos inocuos y nutritivos para todas las personas, es sin duda un gran reto. Desde el punto de vista de Intini et al (2019) la forma en que se desarrolle la seguridad alimentaria en los próximos años será un factor determinante para el cumplimiento de las metas nacionales y mundiales recogidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Bajo este contexto, un elemento más de la importancia del presente trabajo es su alineación al Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán y a la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas, por lo que contribuye al cumplimiento de las

acciones propuestas por el Pacto de Milán y a las metas de los ODS, específicamente a las establecidas en el ODS 2 Hambre Cero y del ODS 12 Producción y Consumo Responsable. Puesto que los resultados obtenidos del presente trabajo son acciones concretas destinadas a duplicar los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular de las mujeres y los pueblos indígenas y los agricultores familiares, entre otras cosas, mediante un acceso seguro y equitativo a conocimientos, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido. También, busca impulsar el turismo sostenible que promueva la cultura y los productos locales. Así mismo, contribuye a la visión del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Tulancingo, respecto al fomento de la producción y comercialización principalmente de hortalizas a fin de convertirlas en una de las bases productivas del sector agrícola.

Finalmente, el proyecto **aporta conocimiento a las investigaciones académicas previamente realizadas en el municipio** por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, entre las que destacan: el proyecto de cartografía participativa para identificar los elementos productivos en zonas indígenas de Tulancingo y el proyecto de sistemas alimentarios sostenibles en pequeñas y medianas ciudades del Estado de Hidalgo, pues aquí se presentan algunos elementos esenciales para la formulación de una política pública en materia de seguridad alimentaria, al exponer las principales problemáticas que enfrentan las y los productores de Tulancingo, así como las posibles alternativas de solución, las cuales han sido propuestas a partir de un enfoque sistémico y participativo por las y los mismos productores, expertos académicos y servidores públicos. Con ello, se pretende desde el punto de vista de Cordero (2018) un desarrollo local donde el territorio sea un agente de transformación social y no simplemente un soporte físico del desarrollo.

Unidad de análisis

Se considera a Tulancingo de Bravo como la unidad de análisis del presente proyecto de intervención por sus características demográficas, sociales, económicas y uso potencial del suelo que impactan tanto positiva como negativamente en la seguridad alimentaria del territorio. Pero también, se selecciona con la finalidad de contribuir a los estudios académicos que se han realizado en el municipio por parte de organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones

Unidas para la Alimentación y la Agricultura, por sus siglas FAO, con el objetivo de mejorar las condiciones del sistema alimentario local.

En principio, es importante destacar que, en los últimos años han sido visibles las modificaciones de crecimiento demográfico que ha sufrido Tulancingo, de acuerdo con los datos del Censo de Población y Vivienda de INEGI, tan solo del 2000 al 2020, su población tuvo un incremento de 37.69%, pasando de 122 mil 274 a 168 mil 369 habitantes respectivamente (INEGI, 2020). Aunado a ello, ONU-HABITAT (2018) en su Informe sobre el Índice Básico de las Ciudades Prósperas, indica que el municipio ha presentado un aumento en las viviendas particulares habitadas y de la población, estimando que para el 2030 supere los 193 mil 000 habitantes, es decir, 14.62% más respecto al 2020. Un aspecto más a resaltar sobre las condiciones demográficas de Tulancingo es la concentración de los asentamientos humanos y de acuerdo al Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Tulancingo, el 86.62% de la población total se concentra en asentamientos urbanos de influencia metropolitana, que tienen como base económica el sector terciario, mientras que el 13.38% se concentra en un sistema urbano-rural donde su actividad principal es el sector primario (PMDU, 2022). Así mismo, en este documento de planeación se destaca que en el año 2020 hay una amplia proporción de población adolescente, joven y adulta que constituye la base productiva y que “requiere de servicios educativos, de salud y alimentación en el menor tiempo posible y con la mayor calidad” (PMDU, 2022, p. 99). Lo anterior, permite reflexionar sobre la necesidad de diseñar e implementar acciones urgentes que contribuyan a garantizar la disponibilidad, acceso y uso de alimentos a mediano y largo plazo para un número cada vez mayor de habitantes que radican principalmente en asentamientos urbanos de influencia metropolitana y que representan la base productiva del municipio.

Por otro lado, cabe señalar que Tulancingo en 2010 y 2015, junto a Pachuca de Soto, Huejutla de Reyes, Ixmiquilpan, Tula de Allende y Tizayuca, formo parte de los municipios del Estado de Hidalgo con más personas en situación de pobreza (CONEVAL, 2020). Si bien, la población del municipio en estas condiciones ha disminuido de 2010 a 2022, pasando de 79 mil 875 a 71 mil 654 personas respectivamente, el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social, establece que en el 2022 el 44.5% de la población total de Tulancingo de Bravo aún se encuentra en situación de pobreza moderada y extrema (SB, 2022). Bajo este contexto, se muestra insistentemente la necesidad de realizar acciones en el municipio que favorezcan el acceso

físico y económico de alimentos, principalmente para aquellas personas que presentan carencias sociales.

Por otra parte, es sustancial mencionar las vocaciones económicas del municipio y en términos de especialización productiva destaca el comercio de productos textiles, así como de alimentos e insumos agropecuarios. Aunque la actividad primaria, como la ganadería y la agricultura, ha disminuido como vocación productiva de Tulancingo, aún mantiene ciertos indicadores que la definen con ventajas competitivas: incremento en el procesamiento de lácteos, especialización regional en cultivos forrajeros y especialización local en el cultivo de hortalizas (PMDU, 2022). Para el 2017 la distribución de la Población Económicamente Activa (PEA) del municipio se encontraba distribuida de la siguiente manera: 22% en el sector agropecuario, 24.32% en el sector industrial, el 36.92% en el sector comercial y de servicios y un 15.45% no detallado (PMDU, 2022).

Específicamente, el sector agropecuario en Tulancingo se divide en producción agrícola, silvícola, ganadera y de leche. Respecto, a las condiciones de productividad agrícola, esta depende del tipo de labor de la tierra, la cual puede ser de riego o temporal. En este sentido, la modalidad de riego es la que mayores volúmenes genera de los siguientes bienes: pastos, alfalfa verde, maíz y avena forrajera y maíz de grano, tomate verde, jitomate, lechuga, cilantro y calabacita. Mientras que la modalidad de temporal, a pesar de tener las mayores extensiones territoriales, sus volúmenes de producción son bajos y poco rentables debido a su alta dependencia del clima, además dicha producción no está diversificada, dado que solo se identifican seis cultivos: Avena y maíz forrajero, maíz, trigo y cebada de grano, y frijol. Entre la modalidad de temporal y riego, estos últimos cultivos son los bienes de mayor producción en el municipio, sin embargo, en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano, se considera lo siguiente:

Es importante dedicar principal atención a los cultivos de hortalizas, pues son bienes agrícolas que tienen importancia dentro del comercio, especialmente en el ramo de la recaudería, dado que las calabacitas, cilantro, jitomate y tomate verde son muy demandados por los hogares, es necesario fomentarlos para que se

conviertan en una de las bases de la diversificación de la estructura agrícola del municipio. (PMDU, 2022, p. 114)

Así mismo, es importante resaltar que en Tulancingo se encuentran establecidas 32 hectáreas de invernaderos en los que, mayoritariamente se produce jitomate rojo en un volumen anual de 8 000 toneladas, con un valor comercial aproximado de 80 millones de pesos. Cabe destacar que una hectárea de invernadero genera en promedio 8 empleos fijos y 8 temporales.

En cuanto a la producción silvícola, es una actividad poco significativa, pues solo el 12% del total del territorio está ocupado por bosques. En relación con la producción ganadera, es el segundo nicho de las actividades primarias que tiene importancia en el sector agropecuario del municipio. En el 2022, se identifica a la carne de ave como el principal bien que se produce, seguido por el bovino. Respecto a la producción de leche es una actividad preponderante, de 2005 a 2010 creció casi tres veces que a nivel distrito, lo que le confiere una ventaja competitiva dentro del tejido económico pecuario de la región. Es sustancial destacar que dicho incremento se ha dado a pesar de la urbanización de los predios, y al cierre cada vez más de los ranchos que se dedican a esta actividad. La mayor parte de la producción de leche se utiliza para la elaboración de quesos y derivados.

En suma, el uso potencial del suelo en Tulancingo de Bravo radica en el desarrollo de actividades agrícolas, como la producción ganadera y un alto uso para el cultivo de maíz, cebada, hortalizas tanto de riego como de temporal, siendo Santa Ana Hueytlalpan, la localidad del municipio que presenta una mayor especialización económica en la producción agrícola (hortalizas). Sin embargo, es importante señalar que el PMDU considera a Santa Ana Hueytlalpan como una de las siete Zonas de Atención Estratégica (ZAEs) pues a pesar de contar con características que contribuyen a desarrollar su potencial económico, en los últimos años ha mostrado una reducción en sus ritmos de crecimiento demográfico debido a la permanencia de población que emigra a los Estados Unidos a causa de las carencias sociales en la localidad (PMDU, 2022). Ante este contexto, el Programa Municipal de Desarrollo Urbano considera la creación de proyectos agropecuarios sustentables que tengan como objetivo principal diversificar la base económica de las ZAEs, para recuperar el empleo y la calidad de vida rural. Específicamente, para Santa Ana Hueytlalpan se propone la consolidación y especialización

productiva mediante incentivos orientados a favorecer la comercialización y producción sustentable del cultivo de hortalizas.

Metodología

La metodología del presente proyecto de intervención es cualitativa, se trata de un diseño de investigación-acción, que busca comprender mediante la participación ciudadana la problemática y las posibles alternativas de solución para garantizar la seguridad alimentaria de Tulancingo de Bravo, Hidalgo a mediano y largo plazo. Se considera que este es el diseño más adecuado, pues desde el punto de vista de Hernández et al (2014) la investigación-acción es democrática, al involucrar a los miembros de un grupo para participar. En este sentido, para asegurar el proceso participativo, se han considerado las necesidades y realidades de las y los horticultores de la localidad indígena de Santa Ana Hueytlalpan del municipio y se ha profundizado con los distintos puntos de vista de expertos académicos y servidores públicos en el estudio y el entorno de la seguridad alimentaria de Tulancingo.

Como el objetivo de este trabajo es examinar a partir el enfoque sistémico los lineamientos esenciales para la formulación de una política pública en seguridad alimentaria, se determinó el uso del pensamiento de diseño o *Design Thinking* como metodología participativa que contribuye a la innovación social al entender y dar solución a las necesidades reales de los ciudadanos desde una visión no lineal (Vega, 2017). Desde el punto de vista de Yoshida (2018) el enfoque sistémico se complementa con el pensamiento de diseño o *Design Thinking*, pues ambos son innovadores y no lineales, ya que priorizan el recibir insumos de las personas y solo entonces insistir sobre las ideas de manera cíclica, a fin de entender los problemas antes de construir soluciones.

Para Serrano y Blázquez (2018) el *Design Thinking* es un proceso participativo que busca resolver problemas, reduciendo riesgos y aumentando las posibilidades de éxito, centrándose en las necesidades humanas y fomentando la creatividad y la toma de decisiones. Así mismo, se puede entender como “una metodología orientada al diseño de políticas y servicios públicos con base en los beneficiarios o usuarios” (Monteiro et al, 2021, p. 23). Bajo este contexto, el pensamiento de diseño incorpora herramientas de participación ciudadana que permiten, desde el diseño co-creativo, promover que las personas generen ideas que puedan ser convertidas en prototipos,

tomando en cuenta la experiencia de los usuarios para la selección de las posibles soluciones (Monteiro et al, 2021).

La metodología utilizada en el presente proyecto se construyó a partir en las ideas propuestas por Franco (2015), el Instituto de Diseño de Stanford (s.f.), la USAID (s.f.) y Ashoka et al (2021), las cuales promueven el pensamiento de diseño para la comprensión y delimitación sistémica del problema y la generación de alternativas de solución creativas, que contribuyen a la innovación social. En este sentido, se conformó de cinco etapas y doce herramientas, las cuales se especifican a continuación.

La primera etapa se refiere a *Alinear* y consistió en comprender cuál es la problemática, necesidad y oportunidad con la que se va a trabajar, así como sus distintas dimensiones y quiénes son las personas involucradas. “Cuanto más capaces seamos de ponernos en el lugar de las personas e identificar aspectos fundamentales, más posibilidades tendremos de comprender e identificar aquello que les puede aportar más valor o dónde está el problema” (Ashoka et al, 2021, p. 1). Durante esta etapa se conformó un equipo de expertos académicos y servidores públicos para aplicar las siguientes tres herramientas: La ficha de identificación del problema, la Escalera de Abstracción y el Mapa de Intención para identificar las causas y efectos principales de la problemática, los actores involucrados del sistema, así como lo que se busca lograr con la intervención.

Una vez que los expertos definieron el problema, las posibles alternativas de solución y los actores que intervienen en el sistema, se aplicó la segunda etapa de la metodología *Empatizar*, cuyo objetivo fue identificar y entender a las personas que forman parte del sistema. Para ello, las herramientas que se emplearon a las y los productores de hortalizas de la localidad de Santa Ana Hueytlanpan fueron dos: el Mapa Inicial y el Mapa de Empatía, a fin de comprender que sienten, qué problemas viven, cuáles son sus aspiraciones y principales miedos.

La tercera etapa de esta metodología fue *Definir* y tuvo como fin definir el problema y el cambio sistémico esperado. Para ello, se tomaron en cuenta tres herramientas que también fueron aplicadas a las y los productores. La primera, “Definir el problema jugando” permitió desarrollar ideas de una forma directa y lo más importante es que ayudó a capturar el concepto de diseño de manera significativa, se capturaron y armonizaron tres elementos esenciales: el USUARIO, la NECESIDAD y el PORQUE. La segunda y la tercera herramienta utilizadas en esta fase fueron el

“Mapa de Sistemas” que permitió entender mejor el universo de los actores, las relaciones existentes, los recursos, las reglas y normas que gobiernan en el sistema, y los resultados (tanto positivos como negativos). Los principales hallazgos recabados en la definición del problema permitieron formular la problemática, especificando los puntos palanca con la siguiente frase “En el sistema_____ existe la necesidad de_____, esto resultará en un cambio POSITIVO o NEGATIVO en otros sistemas como_____”. Finalmente, la aplicación de la tercera herramienta Viaje de Cambio Sistémico, ayudó desde el punto de vista de Ashoka et al (2021) a establecer las dimensiones y resultados esperados.

La cuarta etapa, *Idear y Prototipar*, consistió en definir las ideas y posibles alternativas de solución a la problemática. Las herramientas utilizadas nuevamente fueron aplicadas a las y los horticultores de la localidad de Santa Ana Hueytlalpan. Se tomaron en consideración dos herramientas: la primera se llama ¿Cómo podríamos solucionar?, a fin de generar la mayor cantidad de ideas para solucionar el problema, las cuales fueron organizadas en aquellas que se podían realizar a mediano plazo (con poco dinero y poco riesgo) y en aquellas que se podían ejecutar a largo plazo (necesitan más fondos, tecnología y un nivel de riesgo mayor), a fin de identificar la (s) solución (es) más conveniente (s) que resolviera la necesidad detectada. Y la segunda herramienta empleada para Prototipar fue la de Boceto, donde las y los productores expresaron mediante un dibujo cómo visualizaban su alternativa de solución y se complementó contestando las preguntas propuestas por Ashoka et al (2021) ¿Qué se descubrió? ¿Qué se va a hacer? ¿Cómo se va a hacer? ¿Qué se quiere lograr? ¿Cómo se va a medir?

Finalmente, la última etapa *Proyectar* consistió en integrar en una ficha técnica la exposición de la problemática, los cambios que se buscan en el sistema, los actores involucrados, los objetivos, las posibles alternativas de solución, los indicadores para medir las acciones y su alineación a las recomendaciones teóricas para la formulación de política pública en seguridad alimentaria, además se presenta el esquema del Modelo para la Teoría de Cambio, el cual es definido como una “herramienta innovadora para diseñar y evaluar iniciativas de cambio social” (ActKnowledge and Aspen Institute, 2003, citado en Morra y Rist, 2010, p. 147).

Plan de exposición

El desarrollo e instrumentación del presente proyecto de investigación contiene el diseño y exposición del informe de resultados parciales de los lineamientos esenciales para la formulación de una política pública local en materia de seguridad alimentaria del municipio de Tulancingo de Bravo, a partir de un enfoque sistémico. El proyecto se encuentra dentro de la línea de generación y aplicación del conocimiento de la Maestría en Gobierno y Gestión Local: “Instituciones Políticas y Gobernabilidad”, pues se analiza de forma teórica y práctica, cómo la incorporación de nuevos enfoques y herramientas metodológicas participativas contribuyen a mejorar la formulación de políticas públicas a nivel local. La estructura del presente proyecto se divide en cuatro capítulos, los cuales se describen a continuación:

En el primer capítulo se aborda qué son las políticas públicas, sus antecedentes y el análisis descriptivo y prescriptivo que los estudiosos en la materia han desarrollado a lo largo de estos años para entender y mejorar dichos instrumentos. Así mismo, a partir de las ideas de distintos autores como Aguilar, Méndez y Franco se exponen cuáles son las fases del ciclo de las políticas públicas, observando que, si bien varía tanto la nomenclatura como el número de estas, hay algunas coincidencias, como es el caso de la etapa de formulación o diseño. Posteriormente, y siendo el objeto de estudio del presente proyecto de intervención, se hace mención de manera particular a la etapa de formulación, para revisar en qué consiste y cuáles son sus características, reconociendo como una de las más importantes, la participación ciudadana. Finalmente, y considerando que el presente proyecto de intervención tiene su base en el análisis prescriptivo de las políticas públicas, se hace alusión al enfoque sistémico para entender problemas complejos en sociedades con características polisistémicas. Para ello, se apoya de la metodología del pensamiento de diseño o también conocido como *Design Thinking*, donde la participación ciudadana y la comprensión profunda de los sujetos, sus relaciones y problemas comunes son elementos sustanciales para proponer soluciones con mayor valor social.

En el segundo capítulo se plantea la importancia de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, para ello, en principio se define que es la participación ciudadana brindando definiciones desde distintas posturas teóricas que permiten conceptualizarla. Luego se plantea la clasificación de la participación en el ámbito público con el fin de comprender las diferencias y características entre la participación ciudadana y otros tipos de participación, entre

las que destacan la social, política, institucionalizada, formal, organizada, entre otras; posteriormente, se describen las funciones de la participación ciudadana donde podemos resaltar el cambio de actitud e interés de la población en los asuntos de orden colectivo, así como mayores niveles de cooperación, compromiso y eficacia de las decisiones de gobierno. Por otro lado, se describen los niveles de la participación ciudadana, con el fin de delimitar y describir cuál es el ámbito de competencia del presente proyecto. Así mismo, se hace hincapié en los mecanismos y herramientas de nuevos enfoques que incorporan y promueven la participación ciudadana para la formulación de proyectos sociales o políticas públicas. Finalmente, en este capítulo se discute sobre los factores que impulsan, pero también que limitan la participación en la formulación de estos instrumentos.

En el tercer capítulo se presenta el marco conceptual para la formulación de políticas públicas en seguridad alimentaria. En principio, se aborda desde un contexto histórico la evolución que ha tenido el concepto para después definir sus dimensiones e indicadores que contribuyen a su medición. Posteriormente, se plantea qué son los sistemas alimentarios y su contribución a la seguridad alimentaria de los territorios, detallando los diferentes tipos, elementos y factores que inciden para consolidar sistemas alimentarios sostenibles e inclusivos. Después, se expone el marco conceptual para la formulación de políticas públicas en seguridad alimentaria a partir de posturas teóricas y recomendaciones de Organizaciones Internacionales. Finalmente, en este capítulo se hace un análisis descriptivo de las políticas y programas de seguridad alimentaria que se han implementado a nivel internacional, nacional y local con el fin de revisar cuáles son las dimensiones que han atendido y cómo han incorporado la participación de actores clave, así mismo, se dedica un espacio a las buenas prácticas ejecutadas a nivel local y que han sido reconocidas por la FAO.

En el Capítulo cuatro se exponen a partir del enfoque sistémico los lineamientos esenciales para la formulación de una política pública en seguridad alimentaria en el municipio de Tulancingo de Bravo, utilizando para ello herramientas del pensamiento de diseño que incorporan la participación de distintos actores clave. En primer lugar, se describen las características sociodemográficas del municipio, con el fin de contextualizar nuestro objeto de estudio, así como las acciones que se han realizado en materia de seguridad alimentaria y la existencia o no de mecanismos de participación ciudadana para la formulación de políticas y/o programas públicos

en la administración municipal. Posteriormente, se describe y se desarrolla la metodología que fue aplicada a fin de obtener la comprensión y delimitación sistémica del problema en materia de seguridad alimentaria en el municipio, la identificación y el entendimiento de las personas que forman parte del sistema, la definición del problema y el cambio sistémico esperado, así como el diseño y generación de soluciones creativas. Finalmente, se presenta la información de manera esquemática, dando a conocer la breve explicación de cuál es el problema identificado, cuál/es son los cambios sistémicos deseados, las soluciones propuestas, los resultados directos, los indicadores y su alineación al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible.

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO. EL ENFOQUE SISTÉMICO, UNA VISIÓN GENERAL PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En el primer capítulo se aborda qué son las políticas públicas, sus antecedentes y el análisis descriptivo y prescriptivo que los estudiosos en la materia han desarrollado a lo largo de estos años para entender y mejorar dichos instrumentos. Así mismo, a partir de las ideas de distintos autores como Aguilar, Méndez y Franco se exponen cuáles son las fases del ciclo de las políticas públicas, observando que, si bien varía tanto la nomenclatura como el número de estas, hay algunas coincidencias, como es el caso de la etapa de formulación o diseño. Posteriormente, y siendo el objeto de estudio del presente proyecto de intervención, se hace mención de manera particular a la etapa de formulación, para revisar en qué consiste y cuáles son sus características, reconociendo como una de las más importantes, la participación ciudadana. Finalmente, y considerando que el presente proyecto de intervención tiene su base en el análisis prescriptivo de las políticas públicas, se hace alusión al enfoque sistémico para entender problemas complejos en sociedades con características polisistémicas. Para ello, se apoya de la metodología del pensamiento de diseño o también conocido como *Design Thinking*, donde la participación ciudadana y la comprensión profunda de los sujetos, sus relaciones y problemas comunes son elementos trascendentes para proponer soluciones con mayor valor social.

1.1 Las Políticas Públicas

Las políticas públicas son una representación de la intervención de los gobiernos en la sociedad. Son aquellos instrumentos cuyo estudio e importancia va más allá de un proceso técnico, pues evidencian las estrategias y actividades prioritarias, así como las asignaciones presupuestales que los Estados otorgan para la atención y solución de las demandas y problemas sociales. Además, expresan las características de la relación entre el gobierno y la sociedad, pues si bien es responsabilidad directa de los gobiernos diseñar e implementar estos instrumentos, la realidad es que las políticas públicas son el resultado de la interacción colectiva y coordinada de distintos actores, donde el fin último es el beneficio público. Así mismo, es a través de las políticas públicas cómo se garantiza la legitimidad de un gobierno, pues serán las acciones del Estado materializadas en estos instrumentos, las que acrediten o desacrediten su actuar.

Por lo tanto, para entender estos instrumentos es necesario hacerlo a partir del contexto político e institucional de los gobiernos. Su estudio no se puede desligar de aspectos como los sistemas políticos, las instituciones en que se desenvuelven, la participación ciudadana, las funciones del Estado, etcétera. Luego entonces, para definir qué son las políticas públicas, sostienen Torres-Melo y Santander: “un buen principio es comprender el Estado como un sujeto, que es responsable, directo o indirecto, del proceso de las políticas públicas, pero también entender estas últimas como una de las mayores expresiones de la existencia política de un Estado” (2013, p. 24).

En este contexto, el Estado es el responsable principal de garantizar el desarrollo de la sociedad en diferentes ámbitos, llámese social, económico, ambiental y laboral, cultural, entre otros, con el fin de asegurar el bienestar y seguridad de su población y serán las políticas públicas, el medio por el cual deberán hacerlo. Sin embargo, que el Estado sea el principal responsable en la ejecución de las políticas públicas, no significa que sea el único actor involucrado en su diseño, y más si partimos de la idea que el fin último de estos instrumentos es el beneficio público, donde se ve implicada directamente la sociedad.

Hay un sinnúmero de definiciones de política pública, unas muy generales y otras, por el contrario, muy limitadas dejando fuera elementos que las conforman, esto se debe a la complejidad del tema, lo que dificulta establecer una definición única y homogénea. “Casi todas las definiciones incluyen una visión de la política pública como la acción del Estado dirigida a cumplir ciertos objetivos” (Aguilar, 2012a, p. 120). Sin embargo, no buscamos encontrar una definición única y rigurosa, por el contrario, abordemos algunas de ellas, para conceptualizar a las políticas públicas, a partir de uno de los debates más relevantes alrededor de ellas, la participación ciudadana. Desde el punto de Velázquez (2006) la política pública es:

El conjunto de decisiones, acuerdos y acciones realizadas por un grupo de autoridades públicas, con o sin la participación de los particulares, encaminadas a solucionar o evitar un problema definido como relevante, y a seleccionar, diseñar e implementar los instrumentos que permitan cumplir sus objetivos. (citado en Jiménez y Ramírez, 2008, p. 55)

En el marco de esta definición podemos observar que las políticas públicas pueden ser construidas o no a partir de la participación ciudadana, para cumplir ciertos objetivos. Por el contrario, Castillo (2017) sostiene que la política pública debe concebirse más como acción que involucra activamente a los actores sociales que como mera intervención gubernamental, pues sin la participación efectiva de la sociedad en la formulación de la política pública, es posible que el Estado no comprenda la problemática social que pretende enfrentar.

En este mismo sentido, Aguilar (2012a) señala que una política pública no es una acción de gobierno singular, en respuesta a demandas sociales del momento o necesidades particulares, por el contrario, las características fundamentales de las políticas públicas son su orientación hacia objetivos de beneficio público y la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones. Así mismo, Torres-Melo y Santander sostienen que:

La política pública como construcción social, puede ser definida como una estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes. (2013, p. 56)

A partir de esta definición podemos decir que las políticas públicas son el resultado de la interacción entre el gobierno, sociedad civil y actores privados, donde lo público, es el principal elemento para su diseño e implementación, pues lo que se busca es la realización concreta de acciones en torno a objetivos colectivos que atienden problemas socialmente reconocidos y principales. Por otro lado, Franco argumenta que las políticas públicas son:

Acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participará la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones. (2015, p. 109)

Esta definición nos permite considerar a las políticas públicas como un instrumento constituido por un conjunto de decisiones y acciones propias del ejercicio del gobierno, encaminadas a cumplir objetivos de interés o beneficio público, que son resultado de un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad para asegurar la atención efectiva y racional de los problemas públicos. Pero lo más importante en esta definición es la inclusión de la participación ciudadana para la delimitación de los problemas y soluciones.

En este sentido, podemos observar que la participación ciudadana es un elemento trascendental en la definición de las políticas públicas, pues es a partir de esta, como se construyen las acciones y acuerdos que el gobierno deberá implementar para llevar a cabo su función. Destaca Aguilar (2012a) que gobernar de acuerdo con política pública significa incorporar la opinión, la participación ciudadana y la corresponsabilidad, la política pública no es sin más cualquier política gubernamental.

1.1.1 Origen y Enfoque de Políticas Públicas

Después de abordar algunas definiciones de lo que son las políticas públicas, es importante entender cuál es su origen. En este sentido, el interés de una disciplina que se ocupara del estudio y análisis del proceso de decisión y acción del gobierno tiene 70 años, surgió en 1951 en los Estados Unidos, con el texto del sociólogo Harold Lasswell denominado “La orientación hacia las políticas”. Sostiene Moreno (1993) que la iniciativa de Lasswell por esta disciplina, nace como consecuencia de los desafíos a los que se enfrentaba la capacidad gubernamental estadounidense para resolver problemas cada vez más complejos.

Es necesario señalar que antes de la década de los cincuenta, el proceso mediante el cual los gobiernos formulaban y decidían sus políticas económicas y sociales, no había sido objeto de estudio (Aguilar, 2012b). Ya que el análisis se orientaba únicamente a entender los elementos y procedimientos internos de las organizaciones y no a la comprensión de los vínculos complejos entre las demandas sociales y la implementación de las alternativas de solución por parte del gobierno. Por otro lado, sostiene Navarro (2008) que, en épocas anteriores al surgimiento del Estado de Bienestar, el enfoque de estudio público se reducía principalmente a los sectores ligados al *imperium* del Estado: defensa, diplomacia, policía, justicia, etc.

Sin embargo, fue a partir de Lasswell, que se buscó explicar la manera en que los gobiernos definían los problemas públicos, así como los criterios que seguían para decidir las alternativas de solución que consideraban más viables para resolver dichos problemas. González (2019) considera que Lasswell pone mayor énfasis a las cuestiones políticas, partiendo de la preocupación de cómo utilizar los recursos intelectuales para aumentar la racionalidad de las decisiones del gobierno. En este sentido, una de las aportaciones del sociólogo Harold Lasswell, fue impulsar la idea de que el gobierno requería de mayor conocimiento y de mayores herramientas técnicas para mejorar la toma de decisiones, además, buscaba articular las ciencias interdisciplinarias con las decisiones de gobierno, así mismo, planteó la creación de las políticas públicas (Franco, 2015). De acuerdo con Aguilar (2012b) la disciplina de las políticas públicas surge para conocer cómo se toman las decisiones de gobierno, y para saber si se toman con datos, análisis y cálculos racionales.

Luego entonces, desde su fundación, impulsada por Harold Lasswell, la disciplina de política pública se interesó por la eficacia directiva del gobierno, que es posible solo mediante conocimiento científico. Bajo este contexto, Lasswell dividió su estudio entre “conocimiento de” y “conocimiento en” la política, estableciendo una relación entre el conocimiento y el proceso decisorio de las políticas. Su interés al dividir su estudio era diferenciar entre ciencia para comprender y ciencia para decidir, desarrollando dos tendencias de las políticas públicas: el estudio de políticas y el análisis de políticas (Franco, 2015). Al respecto, Moreno (1993) argumenta que el conocimiento de la política, tiene una influencia descriptiva que ha hecho énfasis en los estudios empíricos de políticas, programas y proyectos pasados o en curso, mientras que el conocimiento en análisis de políticas, se ha orientado a intentar prescribir para mejorar la formulación, la toma de decisiones, la implementación y evaluación de la política.

En este mismo contexto, Aguilar (1992b) sostiene que el proyecto lasswelliano, por un lado, está orientado positivamente a describir, clasificar y explicar las decisiones y operaciones de un gobierno particular en sus políticas públicas, y por el otro, está orientado normativamente a la búsqueda de la mejor política pública en términos de eficiencia y equidad.

A través de sus estudios, Lasswell, pretendía vincular a las ciencias sociales con la necesidad de mayor conocimiento por parte del gobierno para la toma de sus decisiones públicas, donde la responsabilidad y eficacia fueran elementos relevantes para abordar los problemas sociales. El sociólogo estadounidense planteó la importancia de utilizar todos los medios posibles

de adquisición de conocimientos para enfrentar los conflictos y situaciones institucionales complejas. Las aportaciones de Lasswell, toman mayor relevancia a partir de la década de los sesenta, cuando se comienzan a incluir a académicos en la formulación y control de la eficacia de programas públicos.

A partir de los estudios de Lasswell, han surgido otros enfoques que ponen énfasis en el método y en la finalidad de las políticas públicas, autores como Simon, Lindblom y Wildavsky, resaltan un marco teórico para comprender el estudio de las políticas públicas. La aportación de Herbert Simon a la evolución del enfoque de las políticas públicas, se orienta a la forma en cómo se toman las decisiones, diseñando para ello el modelo racional, el cual condiciona la toma de decisiones a una serie de etapas racionales que determinan las acciones de la política pública (Franco, 2015). Este modelo considera que el decisor cuenta con información completa y certidumbre total, lo que le permitirá considerar y comparar todas las opciones, sus consecuencias y beneficios relacionados para escoger la alternativa más óptima.

Por otro lado, a Charles Lindblom se le atribuye el enfoque incrementalista en la toma de decisiones de política pública, dicho enfoque cuestiona el uso excesivo de la racionalidad en el proceso de formulación de políticas públicas, debido a que los decisores tienen poco control de su entorno, por lo que es necesario, realizar un análisis de las diferentes alternativas para seleccionar aquella que ofrece un incremento de valor marginal respecto a las políticas previas. A diferencia del enfoque racional, este modelo se basa en la consideración de que el decisor no puede tener información completa, lo que lleva a un proceso de incertidumbre, por lo que no se puede lograr una decisión óptima sino únicamente una satisfactoria. Al igual que Lindblom, Wildavsky critica los métodos racionales, pues “sostiene que cada uno de los actores consigue un resultado más ajustado a sus intereses, partiendo siempre de ajustes incrementales, sobre decisiones tomadas anteriormente” (González, 2019, p. 112).

Como podemos ver, los estudios de Lasswell fueron un referente para desarrollar nuevos enfoques que han permitido enriquecer el estudio de las políticas públicas y con ello su entendimiento. La mayoría de estos enfoques tienen como unidad de análisis la toma de decisiones a lo largo del proceso de las políticas públicas, sin embargo, no permiten explicar todo lo que ocurre en el sistema político durante su proceso de formulación. Por esta razón, es importante pasar del plano descriptivo al prescriptivo, para delimitar el campo de acción del presente proyecto de

intervención: de modo que es importante adentrarnos al análisis de políticas públicas, “un enfoque más cercano a la ciencia política, que sostiene que las políticas públicas son el resultado de la acción de las élites y de la estructura del sistema político” (González, 2019, p. 111). Desde el punto de vista de Bardach (2001) el análisis de política es una actividad política y social, que va más allá de las decisiones personales, pues las políticas públicas conciernen y afectan a un gran número de ciudadanos. En este sentido, es fundamental abordar a continuación el análisis de política como un enfoque integral que nos lleve a mejores políticas públicas y así a mejores niveles de bienestar para la sociedad.

1.1.2 El Análisis de Políticas Públicas

El análisis de políticas públicas “consiste en una indagación rigurosa de las causas, consecuencias y dinámicas de las políticas públicas, con el propósito de generar un conocimiento relevante para el mejoramiento del accionar estatal” (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 24). Por lo tanto, desde el punto de vista de Subirats et al (2008) este análisis busca proporcionar elementos que ayuden a comprender la legitimidad, la eficacia y la continuidad o sostenibilidad de las acciones públicas.

Se trata de una disciplina amplia, abordada a partir de tres corrientes: el análisis de las políticas públicas y la Teoría del Estado, el funcionamiento de la acción de los poderes públicos, y la evaluación de los resultados y efectos de las políticas públicas (Subirats et al, 2008). La primera corriente se relaciona con el surgimiento y naturaleza del Estado, y está conformada por dos modelos teóricos principales: el primero, concibe a las políticas públicas como respuestas a las demandas sociales, y el segundo, gira en torno a la idea del Estado como instrumento al servicio de una clase social o de grupos específicos. A partir de esta perspectiva, un problema social se convierte en un problema público, si ello corresponde a los intereses de la clase dominante.

La segunda corriente busca explicar el funcionamiento de la acción pública, así como los ámbitos de convivencia colectiva. Esta corriente ya no considera al Estado como un actor único, sino como un sistema político-administrativo complejo, cuyo funcionamiento es necesario comprender a fin de poder hacer predicciones o recomendaciones. En este sentido, algunos autores se centran en el análisis de la toma de decisiones, otros en las herramientas e instrumentos de intervención pública, unos más en las estructuras, procedimientos y formas institucionales de la

administración pública. Por último, la tercera corriente, intenta explicar los resultados de la acción pública y sus efectos en la sociedad, basándose en los objetivos que persigue y/o a sus efectos indirectos o no previstos, se trata de en una perspectiva de evaluación.

Por su parte, Subirats et al, define el análisis de políticas públicas “a partir de tres características principales: un análisis de las interacciones entre actores públicos y privados; un análisis en términos de problemas públicos; y un análisis comparativo” (2008, p. 8). Este autor considera, que el análisis de políticas públicas se basa principalmente en estudiar las relaciones existentes entre las instituciones públicas y los servicios efectivos que prestan a la sociedad, lo cual permite identificar ciertos fenómenos que se manifiestan en las interacciones entre actores públicos y privados. Así mismo, sostiene que el análisis de políticas públicas tiene que ver con analizar una institución pública en función de sus productos, de su coordinación con otras actividades públicas y de sus efectos en los grupos sociales implicados en el problema público a resolver. Finalmente, considera que el análisis de políticas públicas también tiene que ver con incorporar el estudio comparado de la realización de estas en diferentes instituciones y administraciones públicas, pues esto permite identificar los principales factores de éxito o fracaso de las políticas públicas.

Por otro lado, es necesario establecer que el interés general del análisis de política se basa en cómo las políticas públicas pueden afectar positivamente a la sociedad en su conjunto. Contribuye a la toma de decisiones mediante resultados de investigación, puesto que “el análisis de políticas incluye todas aquellas actividades dirigidas a desarrollar conocimiento que sea relevante para la formulación e implementación de las políticas públicas” (Aguilar, 1992a, p. 198). Por esta razón, recalca la importancia de que los objetivos políticos sean definidos explícitamente y con especial atención al jerarquizarlos. Esta disciplina busca medir con claridad los resultados de la política y el grado en que se realizan los objetivos, por lo tanto, su función no es solo ayudar a determinar cuál es la mejor alternativa, sino también asegurarse de que el gobierno la implementa. En este contexto, el análisis de políticas públicas no se queda únicamente en decidir cuáles son las mejores acciones, sino en ponerlas a la práctica. Al respecto, dice Aguilar (1992a) la tarea del análisis de políticas públicas es poner a prueba cualquier política a fin de prevenir el error y aprender a corregirlo, su meta es resolver problemas prácticos, por lo tanto, debe ser concebido como ciencia social aplicada.

Además, es importante mencionar que el análisis de políticas públicas tiene un enfoque prescriptivo, puesto que su papel consiste en asesorar a los encargados de diseñar políticas públicas para tomar las mejores decisiones. Para ello, se requiere identificar los objetivos y sus alternativas, a partir de su factibilidad y costo para diseñar las mejores opciones de acción. En este sentido, Bardach (2001) desarrolló una técnica denominada “el camino de los ocho pasos”, que sirve para definir la estructura de un informe derivado del análisis de políticas, y consiste en definir con coherencia el problema que se quiere mitigar o resolver; obtener información de este problema; construir alternativas; seleccionar criterios; proyectar los resultados; confrontar costos y beneficios; decidir; y contar la historia.

En suma, el análisis de políticas es un enfoque destinado a mejorar cada una de las etapas del proceso de las políticas públicas y para llevarlo a cabo se requiere estudiar entre otras cosas: las reglas institucionales generales y específicas, los actores público-privados y los recursos que estos actores utilicen y logren movilizar (dinero, información, consenso, infraestructura, personal) para defender sus posiciones con relación a los objetivos e instrumentos plasmados dentro de este proceso.

1.1.3 Actividades que Integran el Proceso de Políticas Públicas

Habiendo definido que es el análisis de políticas, a continuación, es conveniente puntualizar las etapas del proceso de las políticas públicas, para delimitar el campo de acción del presente proyecto de intervención. De esta forma abordaremos en el siguiente apartado cada una de ellas en términos generales y de manera específica nos concentramos en la etapa de formulación, aquella donde nuestra propuesta tendrá incidencia.

Las políticas públicas son resultado de un proceso sistémico e integral que hace referencia a las diferentes etapas o fases desde su diseño hasta la evaluación de sus objetivos e impactos. El número y definición de las etapas varía según diversos autores. “Probablemente el primer autor moderno que las identificó fue Herbert Simon, quien en 1945 en su clásica obra *Administrative Behavior*, señaló tres: Inteligencia, diseño y decisión” (Méndez, 2020, p. 61). Posteriormente, Lasswell identificó siete etapas: inteligencia, promoción de soluciones, prescripción de una solución, invocación de la solución, aplicación de una solución, terminación de la solución y evaluación de la política (Méndez, 2020).

A partir de la década de los ochenta, nos dice Méndez (2020) algunos autores como Anderson, Howlet y Ramesh, comenzaron a incorporar un nuevo término denominado “agenda”, para referirse a la primera etapa del ciclo de las políticas públicas, donde los gobiernos deciden cómo y por qué una circunstancia es incorporada como problema público prioritario.

Aguilar (2012a) considera que más allá de los nombres usados, las actividades que integran el proceso de las políticas públicas son seis:

- La formación de la agenda: consiste en un proceso social y político mediante el cual una situación de la vida social es calificada y aceptada por parte del gobierno como problema público, por lo tanto, reconoce que debe ser atendida y que tiene que ser objeto de una política pública. Durante esta etapa, se deben indagar cuáles fueron los hechos sociales que ciudadanos y políticos consideraron que eran problemas de interés público y que dieron origen a la necesidad de formular una política pública de respuesta y movilizar los recursos del Estado. Así mismo, se deben identificar cuáles fueron los actores sociales que plantearon el problema y los que se opusieron a que determinados hechos sociales fueran considerados problemas públicos.
- La definición del problema público: abarca los elementos distintivos y socialmente nocivos del problema, así como sus causas o los factores que inciden para que exista. Es importante que durante esta etapa se acepte que frente a un determinado problema se tienen límites cognoscitivos y técnicos, por lo que se deben diseñar y decidir políticas que disminuyan la probabilidad de graves errores (incrementalismo), o realizar el mejor análisis y diseño de la política pública en esas circunstancias restrictivas y someterlo a validación, mejora y acuerdo con la sociedad, a través del diálogo, la discusión y la interlocución.
- La hechura o formulación de la política pública: es decir, la construcción de opciones para resolver el problema, y la selección de la opción que se considera la más apropiada. Durante esta etapa lo substancial es asegurar el criterio de elección para una u otra alternativa. Una de las críticas de esta etapa es que el punto débil de las políticas públicas, se encuentra en la parcialidad o impertinencia del criterio preferencial de la decisión que tomaron las autoridades. La formulación de políticas

se basa en el análisis de medios-fines: primero se aíslan los fines y después se buscan los medios para lograrlos.

- La comunicación de la política: se encarga de diseñar las acciones de comunicación para informar, explicar, aclarar, justificar o defender la política pública decidida y para llegar a la sociedad interesada en el problema y al público en general.
- La implementación de la política: consiste en analizar los factores políticos y administrativos que se consideran apropiados para que la política pública cumpla con las metas de los resultados deseados. En la fase de implementación se debe valorar la estructura administrativa del organismo encargado de la implementación de la política, si se cuenta con el trabajo adecuado con personal competente y si hay un proceso idóneo. Así como, prestar atención en los componentes políticos de la implementación, revisar los intereses y urgencias, visiones del problema, expectativas acerca de la acción del gobierno y presiones sobre el gobierno que pueden llegar a tener los grupos de interés, partidos políticos, organizaciones potencialmente beneficiarias de las políticas y que impactan en el desarrollo de la política.
- La evaluación de la política: Se refiere a la valoración que se hace con base a ciertos criterios estándares, el desempeño de los operadores, la calidad de los productos y los resultados sociales, a fin de que se pueda corregir, validar o mejorar.

Por su parte, Méndez (2020) plantea el ciclo de las políticas públicas de forma más sintética, pero no por ello, menos significativa. Sostiene que dicho proceso está conformado por cinco etapas: problematización, diagnóstico, formulación, implementación y evaluación. Algunas coinciden con las propuestas por Aguilar. En principio, la problematización nos dice Méndez (2020) está determinada por la magnitud y la evolución del problema, pues estos dos elementos determinan su construcción e institucionalización. La problematización, es vista como el proceso por el cual una situación pasa a ser una cuestión y, en su caso, un problema ya sea social, estatal o estatal prioritario. Esta etapa es importante pues mientras una situación no se reconozca como problema no podrá haber diagnóstico ni formulación de política pública, además el autor considera que la problematización indica las prioridades que cada Estado considera dentro de su agenda para que sean atendidas por instituciones gubernamentales y recursos públicos, pues de ella dependerá que circunstancia negativa es la que pasa a ser un problema público prioritario por el Estado, y de

no tener claramente definida la estructura del problema público, es decir, sus causas, sus efectos y sus soluciones, no habrá impacto social real con la implementación de la intervención pública.

Respecto a la etapa del diagnóstico, refiere Méndez (2020) que es aquí donde se define el problema, sus causas y sus efectos, para después analizar y ordenar alternativas de solución coherentes y acertadas que permitan resolverlo. Debemos entender el diagnóstico como el conjunto de operaciones analíticas que se realiza en un órgano estatal con el propósito de encontrar la forma de resolver un problema y que constituye una propuesta de política pública. Además, con el diagnóstico también se identifican, ordenan, desarrollan y evalúan los elementos relacionados con las alternativas de solución, es decir, los objetivos, estrategias, resultados, etc. Por su parte, en la fase de formulación se define, justifica y publica el programa público, estableciéndose los objetivos generales y particulares, la selección de la alternativa de solución y las estrategias para llevarla a cabo. Durante esta etapa el uso y combinación efectiva de los recursos públicos, la negociación de la decisión y reformulación, la legitimación, redacción y justificación legal de la decisión, y la presentación de la decisión o la política son elementos importantes que no se deben dejar de lado. En esta etapa, la participación ciudadana juega un papel trascendental, pues si la ciudadanía se reconoce parte de un proyecto, es más fácil, desde el punto de vista de Méndez (2020), que vele por su funcionamiento, además de que se podrían establecer objetivos más cercanos a las necesidades de la sociedad.

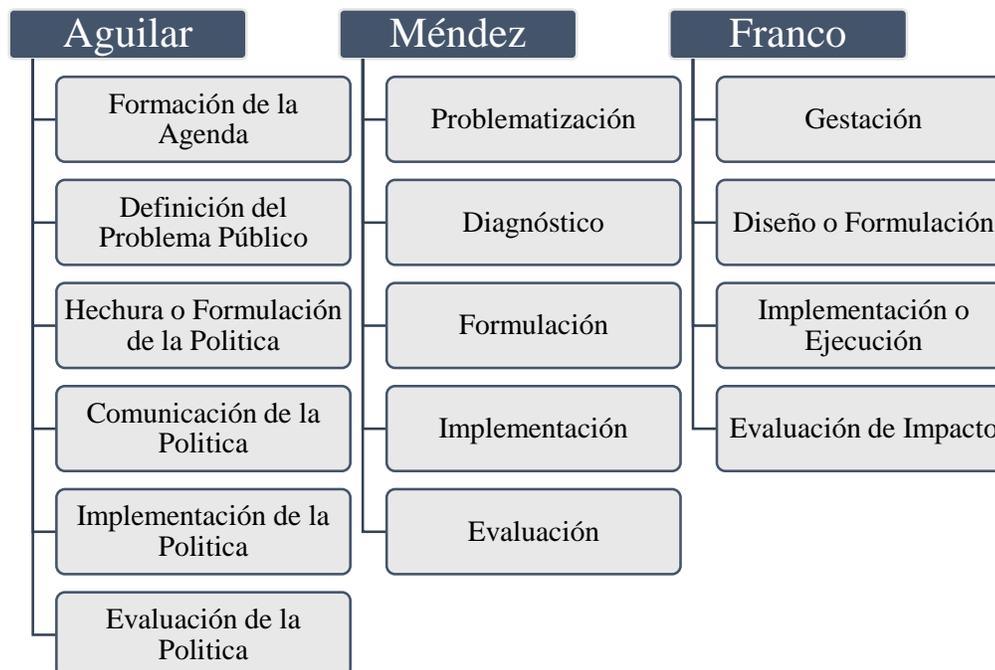
Es durante la etapa de ejecución, sostiene Méndez (2020), donde se realizan las acciones que se establecieron para alcanzar el objetivo de la política. Es aquella fase donde se debe considerar aspectos como la coordinación interorganizacional, confianza y participación de quienes se encargarán de ejecutar las acciones de la política pública. Debe ser vista como un proceso en el que tiene lugar un sinnúmero de decisiones y un alto grado de negociación política. Finalmente, para el autor la evaluación consiste en analizar y comparar el programa público, por un lado, con el producto y por el otro con el resultado público. Permite conocer los efectos de las políticas públicas y en caso de que estos hayan resultado desfavorables, detectar y corregir los errores o insuficiencias. De esta etapa, depende que la política pública siga, termine o se transforme para dar mejores resultados.

Por último, desde el punto de vista de Franco: el ciclo de las políticas está conformado por “al menos cuatro momentos analíticos: la gestación, el diseño o formulación, la implementación o

ejecución y la evaluación de impacto” (2015, p. 114). En la etapa de gestación es donde se detecta la existencia de un problema público que ha de ser intervenido posteriormente. Dentro de esta etapa se identifican tres tipos de agenda: la pública, la política y la de gobierno. En la primera, se encuentran los temas que la sociedad busca posicionar para que sean considerados por el gobierno; en la segunda, se encuentran aquellos temas que alcanzan prioridad en el debate político; y en la tercera, son aquellos temas que el gobierno constituido plantea a manera de proyecto y busca materializar mediante una política pública. Respecto a la etapa de formulación, sostiene Franco (2015), es aquella donde se buscan soluciones viables para solucionar el problema público. En la tercera etapa, que refiere a la implementación, dice el autor: es aquella donde se inicia la puesta en marcha del plan de acción. Finalmente, la evaluación, refiere a la fase donde se valoran los efectos para determinar cómo ha cambiado una situación una vez que se ha implementado la acción del gobierno. Esta evaluación podrá realizarse durante el diseño, la implementación y maduración de la política pública. En el siguiente esquema se sintetizan las fases del ciclo de políticas:

Figura 1.

Tipología Comparada del Ciclo de Políticas Públicas a partir de Aguilar, Méndez y Franco



Fuente: Elaboración propia con base en Aguilar (2012a), Méndez (2020) y Franco (2015).

Después de abordar de manera general la definición de las etapas del proceso de políticas públicas propuestas por Luis Aguilar, José Luis Méndez y Julio Franco, es importante referirnos

de manera específica a la etapa de formulación, la cual es objeto del presente proyecto de intervención, pues es durante esta etapa donde la participación ciudadana es componente esencial para garantizar el éxito de las políticas públicas.

1.2 La Formulación de Políticas Públicas

Desde el punto de vista de Méndez (2020) en la fase de formulación, es posible lograr un balance entre la democracia representativa y participativa, en la medida en que se encuentra el grado de participación en la formulación de políticas por parte de las autoridades y los grupos beneficiarios. Además, considera que la participación ciudadana debe darse desde la formulación de las políticas públicas a partir de una forma dialogada y colaborativa, donde su alcance y su contribución a la calidad de las mismas se definan previamente en forma clara y transparente, tomando en cuenta y promoviendo las capacidades y recursos de los actores, de tal forma que la participación ciudadana resulte positiva y hasta necesaria cuando se está formulando una política pública. Por su parte, Ortegón (2008) sostiene que la etapa de la formulación es vista como un proceso de negociación, intercambio o transacción entre diversos actores, con diferentes capacidades y jerarquías, espacios, condiciones, equilibrios y fuerzas de poder, que se combinan para producir frutos intangibles y tangibles como estabilidad, bienestar, calidad y un ambiente propicio para la innovación y la productividad. Sin embargo:

La creación de instancias institucionales para la participación social no ha garantizado el protagonismo de los ciudadanos en el diseño y formulación de las políticas públicas. Al contrario, estas formas de participación solo han sido intentos para legitimar ciertas políticas formuladas tanto por el gobierno local como por las instancias del gobierno federal. (Ortegón, 2008, p. 131)

Por ello, es importante generar mecanismos y metodologías que fomenten y garanticen la participación dentro de la fase formulación de políticas públicas. Argumentan Torres-Melo y Santander (2013) que la formulación de la política pública es un proceso dinámico y de permanente transformación donde su estructura debe facilitar la cooperación y la coordinación entre los actores claves que hacen parte del espacio de la política pública. Estos autores consideran, que el punto

principal de la formulación de políticas públicas no es buscar una solución a un problema, sino estructurar un plan de intervención donde la coordinación y articulación entre actores sean aspectos fundamentales cuando de derechos ciudadanos se trata.

La formulación es entendida como “la conclusión del ejercicio analítico sobre el problema y las opciones de política disponible y aceptables (conforme a una jerarquía de valores y preferencias) para atenderlo” (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 93). Por lo tanto, es la etapa donde se generan hipótesis tentativas sobre las acciones o medidas que podrían contribuir a aminorar o transformar una situación percibida como problema público. Por su parte, Arébelo sostiene que la formulación:

Incluye el establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar, la detección y generación de los posibles caminos (alternativas de solución) para llegar a los objetivos, la valoración y la comparación de los impactos de esas vías alternativas y finalmente la selección de una opción o combinación de ellas. (2007, p. 131)

Por otro lado, para Franco (2015) en la fase de diseño o formulación, es donde se analiza con detalle el problema público y se buscan soluciones creativas y viables para resolverlo, tomando en cuenta la factibilidad presupuestal, económica, legal, administrativa y política para que la política pública pueda llevarse a cabo. Es una fase, considera Franco (2015) que consiste en cinco etapas.

- **Análisis del problema:** Dentro de esta etapa se deberá entender el problema, es decir, sus dimensiones: cuál es el problema, cómo llegó a la agenda de gobierno, quiénes son los afectados, cuál es su intensidad y urgencia; se deberán cuantificar el número de afectados, su delimitación geográfica en la que se manifiesta y la cuantificación de los costos sociales que ha generado; posteriormente, se deberá realizar un análisis causal, argumenta Franco, las soluciones que se planteen durante el diseño de la política, deben estar enfocadas en atacar las causas del problema, las cuales se obtienen a través de la opinión de los afectados y un análisis de la opinión de expertos académicos y expertos funcionarios en el problema público

identificado; finalmente, se deberá aplicar el enfoque 80/20 para seleccionar las principales causas del problema público.

- **Análisis de soluciones:** Dentro de esta etapa, se deberán establecer los objetivos y la población potencial; analizar las acciones actuales y de mejores prácticas de políticas públicas; seleccionar las mejores soluciones, cuantificar sus costos; y establecer la población objetivo.
- **Análisis de factibilidad:** Realizar un análisis de factibilidad de aspectos presupuestales, socioeconómicos, legales, políticos, ambientales y administrativos, integrándose en una matriz de alternativas de política pública.
- **Recomendación de política pública:** Se deberá escribir una recomendación clara, concisa e inteligente de política pública, una vez integrada la matriz de alternativas.
- **Plan de acción de política pública:** En esta etapa, es importante escribir el plan que implica la política pública en cuanto a las reglas de operación, recomendaciones de evaluación y monitoreo y estrategia de comunicación.

Desde el punto de vista de Rodríguez (2020) la formulación de políticas públicas se construye a partir de cuatro pasos: elaboración de los objetivos prioritarios e indicadores; la construcción de lineamientos y medios para la consecución de los objetivos prioritarios; la definición de los servicios y estándares de cumplimiento orientados a satisfacer las necesidades de la población objetivo; y la identificación de las políticas relacionadas a fin de construir una coherencia vertical y horizontal. Por otra parte, García (2011) sostiene que esta fase incluye las siguientes actividades: establecimiento de metas y objetivos a alcanzar, la identificación y generación de alternativas que permitan alcanzar los objetivos, la valoración y comparación de las alternativas, la selección de una opción o alternativa, así como la combinación de ella para que las políticas produzcan determinados impactos (citado en Rodríguez, 2020).

Desde otro ángulo, nos dice Ortega (2008) la formulación de políticas públicas también puede ser entendida, por un lado, como un proceso de negociación o transacción de distintos actores que cambian entre sí acciones y recursos para conseguir fines comunes como estabilidad, bienestar, calidad en la educación, productividad; y por el otro, como un procedimiento metodológico que va desde la observación, recogida de información, procesamiento y análisis hasta su validación, a través de un proceso analítico de tesis, antítesis y síntesis. Bajo este contexto,

debemos entender que durante la fase de formulación se deberán interpretar las relaciones, procesos y comportamientos de los actores que participan dentro de un marco sistémico. En suma, la formulación de políticas públicas es un proceso dinámico, participativo y sistémico en el que interactúan distintos actores, recursos, objetivos e instrumentos para generar un cambio.

1.2.1 Principales Retos de la Formulación de Políticas Públicas a Nivel Municipal

La formulación de políticas públicas es una etapa cuyo éxito depende en su mayoría del contexto político, económico y social de los gobiernos. Si bien, el diseño de este tipo de instrumentos debería seguir un mismo camino independientemente de los actores involucrados, es una realidad que muchas veces su diseño está determinado por la existencia de factores técnicos, económicos, legales y humanos, cuyas características y alcances cambian según el nivel de gobierno donde se formulen. Por esta razón, es importante exponer que el proceso de diseño de políticas públicas no será igual a nivel federal, estatal o municipal.

En este sentido, es necesario reconocer que los gobiernos locales tienen algunas características particulares que los hacen distintos a la federación y a los gobiernos estatales, y que inciden muchas veces de manera negativa durante el proceso de formulación de políticas públicas, por lo que es necesario, trabajar en cada una de estas para mejorar el diseño. Al respecto, Pineda (2013) expone algunas de estas características como la entrega inoportuna de los recursos económicos por parte del Estado y la Federación, que ocasiona mayores retrasos en el arranque de políticas públicas en el municipio; la poca autonomía municipal, al depender de las decisiones de los otros dos niveles de gobierno, lo que limita el actuar de las autoridades municipales; la confluencia en el cabildo municipal de varios regidores de partidos políticos que ocasiona que muchas veces se bloqueen algunas decisiones; la falta de innovación municipal que convierte a las administraciones en tradicionalistas, paternalistas y asistencialistas; la baja recaudación de recursos propios, que les impide formular políticas públicas innovadoras, ser autosuficientes y funcionar de manera más eficiente; y la falta de integración del gobierno y la sociedad para generar una nueva dinámica de gobierno, debido a la poca o nula promoción de más canales de comunicación que permitan una democracia más participativa, entre otros.

Aunado a lo anterior, es preciso mencionar una característica más de los gobiernos municipales que influye en el diseño de las políticas públicas a nivel local y es la baja profesionalización. Específicamente en nuestro país:

Los niveles de permanencia y profesionalización son muy bajos al no existir un servicio público profesional en el ámbito local, los funcionarios de primer nivel tienen poca experiencia acumulada en su función y la mitad de los funcionarios no tienen experiencia previa en la administración pública antes de ocupar su puesto actual, además de que existe una incompatibilidad entre la función o el puesto y la formación, experiencia y nivel de estudios. (León y Olvera, 2012, p. 6)

Entonces, es necesario que el rol de los burócratas de las administraciones públicas municipales se profesionalice, orientando sus acciones al cumplimiento de los objetivos institucionales, donde la creatividad y la resolución de problemas se conviertan en factores esenciales destinados a responder adecuadamente a las exigencias de la ciudadanía, ya que:

Para poder operar el gobierno por políticas públicas, es necesario contar con personal capacitado en el manejo de herramientas administrativas, debido a que la dirección y ejecución de toda acción gubernamental no son tarea fácil; requiere de habilidades, actitudes y aptitudes que generen conocimiento organizacional, creando así el desarrollo de un ámbito gubernamental. (León y Meneses, 2016, p. 368)

Indiscutiblemente, todos estos factores influyen de manera negativa en el proceso del diseño de las políticas públicas, por lo tanto, se vuelve importante mejorar los niveles de educación de los servidores públicos, así como la experiencia y la formación continua para fomentar habilidades que permitan un mejorar el desempeño en la gestión municipal.

Por otro lado, una característica más a resaltar de los gobiernos municipales es que en este nivel es donde nacen una gran cantidad de demandas sociales, políticas, económicas, culturales,

entre otras, que muchas veces por la incapacidad de respuesta de las autoridades locales, ocasiona que los problemas escalen. Esto da muestra de la ausencia de mecanismos que permitan construir interdependencias y alianzas con diferentes actores para sumar distintos tipos de recursos. Ante este escenario es necesario que el gobierno local promueva espacios donde se reconozca la productividad de la sociedad y se le convoque a un trabajo conjunto. En este sentido, debe haber “un cambio en la idea del gobierno y del gobernar: el paso de un centro a un sistema de gobierno y el paso de un modo jerárquico de gobierno a uno más asociativo y coordinador” (Pineda, 2013, p. 52).

En este mismo orden de ideas, es importante que la promoción de estos espacios de diálogo y consenso, se orienten a incluir a los ciudadanos en la formulación de políticas públicas, donde se inserte al individuo en lo social y su actuación en lo colectivo, contribuyendo con la construcción y reconstrucción de la colectividad, pues se debe entender que las políticas se materializan mediante acciones colectivas y no puramente individuales (Boneti, 2017). Por lo tanto, es necesario que los gobiernos municipales, creen los canales de diálogo y promuevan nuevas estrategias y herramientas de interacción con la sociedad, a fin de mejorar la formulación de las políticas públicas que respondan realmente a las demandas sociales de manera eficiente y eficaz, a partir de una postura de la colectividad.

1.3 El Enfoque Sistémico y la Formulación de Políticas Públicas

En los últimos años, el enfoque sistémico se ha convertido en un marco metodológico para entender y mejorar la forma como se abordan los problemas complejos cada vez más presentes en sociedades contemporáneas con características polisistémicas. La aplicación de este pensamiento en diferentes disciplinas científicas ha facilitado desde el punto de vista de Liévano y Londoño (2012) ver los problemas bajo otras perspectivas con el fin de construir modelos de la realidad que ayuden a mejorarla. Permite poner de manifiesto las características y relaciones subyacentes de los sistemas, revela que los sistemas están en constante cambio y tienen componentes que están estrechamente conectados (Savigny y Adam, 2009).

Específicamente, la aplicación del enfoque sistémico en la formulación de políticas públicas ayuda a ver el problema como un todo y no a partir de un enfoque reduccionista, donde muchas veces se le considera en su mínima expresión, buscando resolver las partes por separado.

Al respecto, Savigny y Adam (2009) plantean que las intervenciones a nivel de sistema apuntan a uno o más de los elementos constitutivos del sistema de manera directa y genérica, antes que a un problema concreto. Y es que, al reducir el problema público se pierden de vista las relaciones existentes de todos sus elementos y, por ende, la construcción de soluciones integrales.

Desde la postura de Erazo (2015) las intervenciones asiladas muchas veces llevan a insospechados trastornos cuya magnitud se desconoce, pues al tener un análisis limitado o estrecho sobre el sistema, no se logran identificar de manera adecuada los elementos y el conjunto de relaciones en las que sus componentes estructurales y sus interacciones se asocian y se conectan a los objetivos de lo que el sistema desea alcanzar.

Por esta razón, es importante recordar que “el mundo no lo constituyen objetos aislados o agregados, sino conjuntos en interconexión, interacción e integridad” (Cárdenas, 2016, p. 40). De acuerdo con Gil “la utilidad de ver a una política pública como sistema es analizarla como un agregado de elementos que interactúan y tienen un comportamiento en el tiempo para lograr una meta” (2008, p. 24). En este contexto, y partiendo de la idea de Franco (2015) quien sostiene que la formulación es la etapa de las políticas públicas donde se analiza con detalle el problema público y se buscan soluciones creativas y viables, en los siguientes apartados se describe como la aplicación del enfoque sistémico permite entender los problemas bajo otras perspectivas. Para ello, se introduce a este enfoque a partir de sus antecedentes, después se exponen algunas consideraciones para entenderlo como instrumento metodológico y finalmente se mencionan algunas de sus herramientas.

Para poder entender el pensamiento sistémico es indispensable iniciar por sus antecedentes. En este sentido, es preciso decir que nace a partir de la Teoría General de Sistemas (TGS) que fue desarrollada por Ludwing Vog Bertalanffy y posteriormente por teóricos como Anatol Rapoport, Kenneth Boulding, Ralph Gerard, entre otros. Von Bertalanffy diseñó la TGS como contrapropuesta a la aplicación del método científico en problemas de la biología, pues consideraba que este era un modelo reduccionista basado en una visión causal que lo hacía débil para explicar los problemas complejos que se daban en los sistemas vivos. Ante esto, la TGS fue modelada para “describir la estructura y el comportamiento de los sistemas, identificando sus propiedades, relaciones, reformulando el paradigma intelectual para entender mejor el mundo que nos rodea” (Liévano y Londoño, 2012, p. 47). En el presente proyecto de intervención, no se busca abordar todos los

acontecimientos y aportes de la TGS, por el contrario, solo se pretende hacer mención como un antecedente del pensamiento sistémico, el cual es el marco metodológico del presente trabajo. Por lo tanto, es necesario retomar lo referente a este enfoque.

En este sentido, es preciso exponer que el enfoque sistémico se fundamenta en el concepto de sistema, por ello, definir qué es y cuáles son sus características fundamentales es decisivo para entender cómo funciona. Luego entonces, a partir de la opinión de Easton el sistema se puede definir como “cualquier conjunto de variables, independientemente del grado de relación existente entre ellas” (2001, p. 224). Por su parte, Aracil menciona que “los sistemas son instrumentos que permiten analizar de forma conjunta el comportamiento global de elementos que están relacionados, así como sus efectos en el tiempo” (citado en Gil, 2008, p.5). Desde la perspectiva de Osorio un sistema es “un conjunto de elementos que funcionan relacionados, y cuyo resultado conjunto es diferente del resultado individual de cada una de las partes” (2007, p. 16). Finalmente, Liévano y Londoño sostienen que el sistema “se considera como un elemento dotado de múltiples interacciones y propiedades, el cual tiene un fin común donde todas las partes aportan una contribución para cumplirlo” (2012, p. 47). Desde la posición de Cárdenas “aunque todo sistema constituye una totalidad, no toda totalidad es un sistema” (2016, p. 38). Por lo tanto, para que un todo pueda ser considerado como “sistema” es fundamental que se cumplan ciertas características. Desde el punto de vista de Ortegón (2008) algunas de ellas son:

- *Interrelación e interdependencia* de objetos, atributos, actores y acontecimientos.
- *Totalidad*: Trata de estudiar el todo con todas sus partes interrelacionadas e interdependientes.
- *Búsqueda de objetivos*: Todos los sistemas incluyen componentes que interactúan y la interacción hace que se alcance alguna meta.
- *Insumos y productos*: Todos los sistemas dependen de algunos insumos para generar las actividades que finalmente harán posible el logro de una meta.
- *Transformación*: Todos los sistemas son transformadores de entradas y salidas, es decir, todo lo que recibe el sistema es modificado por este de tal modo que la forma de la salida difiere de la forma de entrada.
- *Regulación*: Todos los elementos interactuantes deben ser regulados de alguna manera para que los objetivos del sistema finalmente se realicen.

- *Jerarquía:* Generalmente, todos los sistemas son complejos integrados por subsistemas más pequeños.
- *Diferenciación:* En los sistemas complejos las unidades especializadas desempeñan funciones especializadas. Esta diferenciación de las funciones por componentes es una característica de todos los sistemas y permite al sistema focal adaptarse a su ambiente.

También, Savigny y Adam (2009) exponen algunas características de los sistemas, siendo estas:

- *Autoorganización:* la dinámica del sistema surge espontáneamente de la estructura interna. La organización del sistema se crea a través de la interacción dinámica entre los agentes del sistema, y de la interacción del sistema con otros sistemas.
- *Cambio constante:* los sistemas se ajustan y reajustan en muchas escalas temporales interactivas, por lo tanto, tienen la capacidad de generar su propio comportamiento.
- *Retroalimentación:* los sistemas están controlados por “bucles de retroalimentación” que generan flujos de información sobre el estado del sistema, gracias a los cuales se modera el comportamiento a medida que los elementos reaccionan entre sí.
- *Interconexión Estrecha:* el alto grado de conectividad significa que el cambio en un subsistema afecta a los demás. Por lo tanto, a toda intervención dirigida a uno de los elementos constitutivos tendrá ciertos efectos (positivos o negativos) en los demás elementos.
- *No linealidad:* las relaciones dentro de un sistema no se pueden ordenar según una simple línea “entrada-salida”. Las intervenciones a nivel sistema son habitualmente no lineales e impredecibles, y sus efectos suelen ser desproporcionados.
- *Dependencia de la Historia:* los efectos a corto plazo de una intervención pueden diferir de los efectos a largo plazo, es decir, los retrasos temporales son fuerzas subestimadas que afectan a los sistemas.
- *Contraintuitivos:* Causa y efecto suelen estar distantes en el tiempo y el espacio, lo que no coincide con las soluciones que sitúan las causas cerca de los efectos que se pretende abordar.
- *Resistencia al cambio:* las soluciones aparentemente obvias pueden fracasar o empeorar la situación.

Una vez que hemos definido la base del enfoque sistémico, es decir, el sistema y sus características, es importante especificar qué se entiende por este. A propósito, Savigny y Adam plantean que:

El pensamiento sistémico es un método para resolver problemas según el cual un “problema” forma parte de un sistema dinámico mayor. El pensamiento sistémico implica mucho más que una reacción ante resultados o eventos actuales. Exige una comprensión más profunda de las vinculaciones, las relaciones, las interacciones y los comportamientos entre los elementos que caracterizan al sistema en su conjunto. (2009, p. 34)

Las ideas fundamentales del enfoque sistémico permiten determinar los procesos y su funcionamiento, su estructura e interacciones de los diferentes elementos que integran un sistema, por lo tanto, se basan en reconocer las situaciones desde una perspectiva holística compuestas por diversos elementos que interactúan en su entorno, esas relaciones o interacciones de los elementos llegan a ser más significativas que los mismos elementos (Liévano y Londoño, 2012). Desde el punto de vista de Román (2010) en un sistema el conjunto organizado de cosas o partes interdependientes que se relacionan formando un todo unitario, no se refieren al campo físico (objetos), sino más bien al funcional.

En este sentido, el enfoque sistémico permite hacer un análisis de las relaciones e interacciones de cada elemento del sistema, lo cual ayuda a identificar que cualquier cambio que se genere en un elemento, podrá resultar en un cambio sobre otro elemento del sistema. Desde el punto de vista de León et. al (2003) el enfoque sistémico ayuda a organizar la complejidad con el fin de localizar las causas de los problemas y el modo de solucionarlos de manera duradera, identificando cómo pequeños cambios bien localizados pueden producir mejoras significativas. Por lo tanto, el comportamiento de las partes interconectadas del sistema dependerá de la estructura global, lo que significa que al cambiar la estructura cambia el comportamiento, de esta forma, el sistema se modificará si se quitan o añaden piezas (Osorio, 2007). Luego entonces, es propio del enfoque sistémico la observación como:

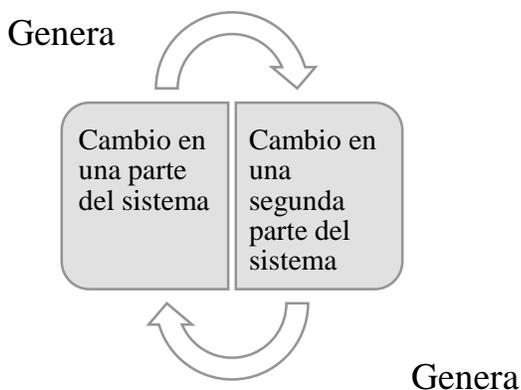
Un todo complejo de partes interrelacionadas e interdependientes en lugar de entidades separadas. Compuestos por elementos que interactúan y dan forma a sistemas complejos cuya suma es mayor que sus partes. Las interacciones de estos elementos afectan al logro de los objetivos del propio sistema. (Erazo, 2015, p. 249)

Por lo tanto, para analizar un sistema de forma integral se requiere considerar las interacciones entre cada elemento que interviene dentro del sistema, ya sean externos o internos. Estas interacciones pueden presentarse, nos dice la Universidad Abierta y a Distancia de México, en tres tipos de circuitos: reforzado, balanceado o escondido. En el primero, las interacciones inciden en otro elemento, produciendo acciones que afectan a otro, y a su vez generan otra acción. En el segundo circuito, se producen acciones relacionadas con la solución de un área de oportunidad para alcanzar el equilibrio entre dos elementos. En el tercero, las interacciones deben acumularse de tal manera que pueda dispararse la acción en un lapso de tiempo determinado.

A continuación, en la Figura 2, se representa gráficamente esta relación de cambio entre elementos. Es importante tener presente que ese cambio no siempre es inmediato, sostiene Osorio (2007) en el pensamiento sistémico la causa y el efecto no siempre se encuentran cercanos en el tiempo.

Figura 2.

Análisis del Pensamiento Sistémico



Fuente: Elaboración propia con base en Osorio (2007).

Estas relaciones o interacciones es fundamental tenerlas presentes pues son los enlaces que vinculan entre sí a los subsistemas que componen a un sistema complejo, sostiene Román (2010) que las relaciones generan una sinergia de cooperación que originan en forma conjunta un producto total mayor. Desde el punto de vista de Cueves (2008) el enfoque sistémico puede enfocarse en uno o diferentes subsistemas interrelacionados, por lo que es necesario, delimitar las fronteras del sistema, incluyendo para ello los elementos internos y externos. Al respecto, es esencial resaltar que un sistema siempre estará relacionado con el contexto que lo rodea, el cual influye decididamente sobre este. En este sentido:

Dado que los subsistemas son dinámicos, suele denominarse como variable cada elemento que lo compone o existe, y que de hecho no tienen el mismo comportamiento, sino que, por el contrario, según el proceso y las características del mismo, asumen comportamientos diferentes dentro del mismo proceso de acuerdo con el monto y las circunstancias que las rodean. (Román, 2010, p. 27)

Habitualmente se siguen tres principios básicos del enfoque sistémico en torno a la modelación de los sistemas. Desde el punto de vista de Liévano y Londoño (2012) estos son la articulación del problema, el análisis de sistemas y el uso de modelos. En el primero, se debe cuestionar sobre el problema que se quiere resolver, sin dejarse sesgar por las dificultades que ocurren en el mismo. Los autores sostienen que en este paso se debe identificar el límite y la resolución del modelo, para ello es adecuado discutir en grupo con expertos en el área, realizar investigación histórica de las dinámicas del fenómeno, recolectar datos que ayuden a resolver la tendencia y usar observación directa.

En el segundo paso, análisis de sistemas, sostienen Liévano y Londoño (2012), lo que se busca es generar un entendimiento profundo de los objetos de estudio o sistemas de interés, para que se pueda predecir el comportamiento de tales sistemas en el futuro. Así mismo, en este paso se comienza a diseñar la resolución del problema, la cual depende de la formulación efectiva del problema y la facilidad con la cual puede ser obtenida. Para ello, es necesario definir las variables endógenas (internas), exógenas (atribuidas por el ambiente) y de estado (características que definen las distintas fases) del sistema. Finalmente, el tercer paso es el uso de modelos, y sirve

para mejorar el entendimiento del sistema real, para predecir comportamientos, y para valorar alternativas para mejorarlos y transformarlos. El modelo está compuesto por aquellos elementos que afectan al sistema, los cuales son representados por los tres tipos de variables mencionadas líneas arriba.

Un aspecto más a resaltar, es el tipo de técnicas que se aplican con el enfoque sistémico, los cuales requieren un cambio en el modo de pensar. Savigny y Adam (2009) plantean ciertas diferencias importantes entre el enfoque usual y el enfoque sistémico. A continuación, en la Tabla 1., se muestran con mayor detalle cada una de estas.

Tabla 1.

Técnicas del pensamiento sistémico

Enfoque Usual	Enfoque Sistémico
Pensamiento estático: Se centra en eventos particulares.	Pensamiento dinámico: define los problemas en función de un patrón de comportamiento a los largo del tiempo.
Pensamiento centrado en los efectos exógenos: considera que el comportamiento generado por un sistema viene determinado por fuerzas externas.	Pensamiento en las causas endógenas: Atribuye la responsabilidad de un comportamiento a actores internos que manejan las políticas del sistema.
Pensamiento analítico: cree que conocer realmente algo significa centrarse en los detalles.	Pensamiento contextual: cree que para conocer algo es necesario entender el contexto relacional.
Pensamiento Factorial: Enumera los factores que inciden en un resultado o están en correlación con él.	Pensamiento operacional: Se concentra en la causalidad y comprende de qué manera se genera un comportamiento.
Pensamiento Lineal: Considera que la causalidad opera en una sola dirección, ignorando la interdependencia y la interacción entre las causas.	Pensamiento circular: Considera que la causalidad es un proceso dinámico, no un evento único, en que los efectos proporcionan una retroalimentación que incide en las causas y las causas inciden unas en otras.

Fuente: Elaboración propia con base en Savigny y Adam (2009).

Finalmente, otro aspecto esencial del enfoque sistémico refiere a la inclusión, composición y gestión de las redes de las partes interesadas, pues estas no solo están en el centro del sistema como mediadores y beneficiarios, sino que también son actores que hacen funcionar el sistema mismo. Por esta razón, su participación como individuos y organizaciones de la sociedad es importante, pues pueden entender la finalidad del sistema cada una desde distinta perspectiva, generándose así una serie de ideas acerca del funcionamiento del sistema del que se trate. Sostienen Savigny y Adam (2009) que involucrar a las redes de las partes interesadas del sistema permite identificar el porqué de sus problemas, cómo resolverlos y de la incidencia que los cambios realizados en su componente tienen en los demás.

Bajo este contexto, en el presente proyecto de intervención se considera la aplicación metodológica del pensamiento de diseño o *Design Thinking*, ya que es “una herramienta que sirve para resolver problemas sociales debido a su enfoque orientado a la inclusión social dentro de su estrategia metodológica” (Hernández et al., 2014, citado en Henao, 2021, p.23). Luego entonces, utilizar el pensamiento de diseño permite alternar la mirada holística del sistema con la mirada de las personas, entendiendo con mayor aproximación la articulación del problema y el análisis del sistema. Por esta razón, en las siguientes líneas se abordan los elementos del pensamiento de diseño para su conceptualización y su proceso participativo que atiende a los problemas, las necesidades y deseos de las comunidades afectadas.

1.3.1 El Enfoque Sistémico y el Pensamiento de Diseño

Como se ha descrito en líneas anteriores, el enfoque sistémico es un pensamiento dinámico y no estático que busca definir los problemas en función de un patrón de comportamiento a lo largo del tiempo, además es un pensamiento contextual, en donde se considera que para conocer algo es necesario entender el contexto relacional y es un pensamiento operacional, pues se concentra en la causalidad y comprende de qué manera se genera un comportamiento dentro del sistema. Específicamente, para el diseño de intervenciones sociales, el pensamiento sistémico, se ha apoyado de ciertas metodologías que contribuyen al cumplimiento de estos fines.

Desde el punto de vista de Yoshida (2018) el enfoque sistémico se complementa con el pensamiento de diseño o *Design Thinking*, pues mientras el primero se centra en el sistema, es decir, prioriza entender los factores y dinámicas que forman un problema complejo, el pensamiento de diseño se centra en los individuos, para prototipar una solución que pueda ser probada con personas reales involucradas en el problema. La autora nos dice que ambos enfoques son innovadores y no lineales, pues priorizan el recibir insumos de las personas y solo entonces insistir sobre las ideas de manera cíclica, así mismo, los dos pensamientos se enfocan en entender los problemas antes de construir soluciones.

Desde la década de los noventa el pensamiento de diseño comenzó a incorporarse en diferentes ámbitos y profesiones. “Precisamente Richard Buchanan publicó en 1992 el artículo *Wicked Problems in Design Thinking* en el cual defendía que el pensamiento de diseño podía aplicarse a cualquier tipo de objeto tangible o de sistema intangible” (citado en Pelta, s.f. pág. 16.).

Comúnmente ha sido utilizado para detectar problemáticas dentro del sector privado, sin embargo, en los últimos años se ha adoptado como una técnica de proyectos de innovación social al ser considerado una metodología que genera ideas innovadoras, ya que entiende y da solución a las necesidades reales de los ciudadanos desde una visión no lineal (Vega, 2017). Aun cuando la innovación social no es tema de estudio en el presente proyecto de intervención, es importante reconocer que “la administración pública cumple con un papel básico como factor estratégico de los procesos de innovación social cuando soporta acciones encaminadas a identificar necesidades y a detectar campos donde existen mayores brechas sociales” (Esguevillas, 2013, p.50). Desde el punto de vista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para que existan proyectos de innovación social exitosos y eficaces, se deben considerar algunos elementos como: la participación de la comunidad en diferentes etapas del proyecto, desde la definición de las necesidades, la consideración y selección de las alternativas para atacar el problema, la capacidad de construir alianzas con el sector público y los diferentes sectores de la comunidad, y una sinergia entre el conocimiento tradicional y “técnico” o moderno (2008, citada en Esguevillas, 2013).

En este sentido, Estrada establece que:

Una innovación de ese tipo es el conjunto de planes, políticas, acuerdos, mecanismos sociales, formas de organización de la sociedad civil, que crea nuevos y exitosos servicios y procesos destinados a la solución de problemas sociales específicos, en la organización política y social, en la justicia, la salud, el trabajo, la participación ciudadana, el acceso a servicios públicos, la educación, el acceso a la cultura, al descanso, a la recreación y aun medio ambiente sano, en los ámbitos locales, regionales, nacionales o globales. Todo ello con indicadores y metas verificables respecto a su impacto y a la transformación social por la aplicación de la innovación, y que cumpla los límites de consenso, es decir, que respete, como mínimo, los acuerdos de la ONU en los campos de aplicación, o amenos, que no

sean incompatibles con estos. (2014, citado en Hernández, Tirado y Ariza, 2016, p. 178)

Bajo este contexto, la innovación social surge como una estrategia clave para el logro de la cohesión social y el desarrollo de los territorios a partir de la comprensión de la realidad y las problemáticas locales. “Es un proceso donde una idea se transforma en una política o un servicio público nuevo, una institución o un proceso social nuevo que satisfaga necesidades de los ciudadanos y mejore la eficacia de la acción de gobierno a cualquier nivel” (Esguevillas, 2013, p. 27). Es necesario reconocer la relevancia que tiene el pensamiento de diseño como metodología para la formulación de cualquier política, programa o proyecto público, pues como ya se mencionó contribuye a la innovación social, ya que incorpora la participación ciudadana para identificar las principales problemáticas y las alternativas de solución desde un enfoque sistémico y de co-diseño. Una vez, que se ha establecido su relevancia en el ámbito público, es conveniente, señalar que se entiende por esta metodología. A continuación, se establecen algunas definiciones del pensamiento de diseño con el objetivo de conceptualizarlo.

En este sentido, para Serrano y Blázquez (2018) el *Design Thinking* es un proceso participativo que busca resolver problemas, reduciendo riesgos y aumentando las posibilidades de éxito, centrándose en las necesidades humanas y fomentando la creatividad y la toma de decisiones. Por su parte, Pelta (s.f.) considera que el pensamiento de diseño es un enfoque centrado en las personas que busca resolver problemas mediante una estrategia creativa, teniendo como características principales el ser iterativo, pues a través de la investigación, en los usuarios se exploran los resultados, se refinan y se evalúan en una constante retroalimentación, así mismo, es social y comunicativo, puesto que se aplica a proyectos realizados en equipo, donde los miembros han de generar ideas juntos y tomar decisiones. Además, se puede entender como “una metodología orientada al diseño de políticas y servicios públicos con base en los beneficiarios o usuarios” (Monteiro et al, 2021, p. 23). Bajo este contexto, el pensamiento de diseño incorpora mecanismos de participación ciudadana que permiten desde el diseño co-creativo, promover que las personas generen ideas que puedan ser convertidas en prototipos, tomando en cuenta la experiencia de los usuarios para la selección de las posibles soluciones (Monteiro et al, 2021).

Desde el punto de vista de Echegaray et al (2017) es una metodología dirigida a desarrollar procesos de innovación centrados en las personas a través de las cuales se pueden observar los retos, detectar necesidades y plantear soluciones. Por esta razón, uno de los pilares sobre los que se sustenta el éxito de esta metodología es la generación de empatía, es decir, se requiere entender los problemas, las necesidades y deseos de las personas implicadas en el problema público; otro pilar más es el trabajo en equipo, que pone en valor la capacidad de las personas de aportar singularidad. Desde el punto de vista de Monteiro et al (2021) la metodología del *Design Thinking* se realiza siguiendo las siguientes etapas:

- Empatizar con el usuario.
- Definición del problema (o necesidad del usuario).
- Generación de soluciones alternativas.
- Creación de prototipos.
- Implementación de pilotos.

Desde la perspectiva de Echegaray et al (2017) está compuesto por tres etapas: la primera es el entendimiento de la realidad del objeto de estudio y de sus protagonistas; la segunda, se orienta a la búsqueda de soluciones concretas diseñadas en clave de co-creación; y la tercera etapa es la de implementación, evaluación y retroalimentación que permitirá redefinir y mejorar la situación problemática. Otros autores como Domschke, Lindberg, Meinel y Zeier (2000, citados en Pelta, s.f.) dividen el proceso en seis fases iterativas:

1. *Comprender*: que obliga a investigar y a delimitar el área del problema.
2. *Observar*: las necesidades de los usuarios.
3. *Punto de vista*: definir cuál es el problema, la necesidad o el deseo a resolver.
4. *Idear*: conceptos o posibles soluciones de un modo creativo y mediante técnicas tales como las sesiones de brainstorming.
5. *Prototipado*: generar dibujos, maquetas, modelos para probar y evaluar las posibles soluciones.
6. *Probar*: la opinión de expertos externos y la retroalimentación de los usuarios.

Desde la perspectiva del Instituto de Diseño de Stanford, Hasso Plattner (s.f.) el pensamiento de diseño tiene cinco pasos elementales:

- 1) *Empatizar*: para ello es importante observar, es decir, mirar a los usuarios y sus comportamientos en el contexto de sus vidas, así como, involucrarse, mirar y escuchar, pues lo que se busca es comprender las cosas que hacen y porque las hacen, y sus necesidades que tienen.
- 2) *Definir*: donde se busca crear coherencia sobre la variada información que se ha reunido con las ideas de los usuarios, desde un punto de vista crítico, pues lo que se busca en este paso es crear una declaración del problema viable y significativo.
- 3) *Idear*: aquí se empieza el proceso de diseño y generación de múltiples ideas y soluciones innovadoras combinando para ello todos los pensamientos racionales y la imaginación de los usuarios. En esta etapa se conciben una gran cantidad de ideas que dan muchas alternativas de donde elegir en vez de encontrar una sola mejor solución.
- 4) *Prototipar*: busca generar los elementos informativos como dibujos, artefactos y objetos con la intención de responder preguntas que nos acerquen a la solución final.
- 5) *Evaluar*: este paso consiste en solicitar retroalimentaciones y opiniones sobre los prototipos que se han creado por los mismos usuarios. Esta es la oportunidad para refinar las soluciones y poder mejorarlas.

Para fortalecer este apartado se hace alusión al Manual de Pensamiento de Diseño correspondiente a la quinta edición del Concurso de Innovadores Locales 2021, organizado por Ashoka (LATAM), RIL (Argentina), Vía Educación (México) y CoLab (Chile), cuyo propósito es diseñar soluciones transformadoras para los principales desafíos de las ciudades desde una perspectiva sistémica, innovadora y buscando el impacto real de los ciudadanos. Desde el punto de vista de Ashoka et al (2021) se consideran seis etapas del pensamiento de diseño:

1. *Alinear*: es la comprensión de cuál es la problemática, necesidad u oportunidad que se va a trabajar, sus distintas dimensiones, quiénes son las personas involucradas y cuál es su mirada.
2. *Explorar*: busca identificar y entender las perspectivas de los y las líderes del sistema y de las personas que forman parte del sistema y conviven con las problemáticas identificadas. Se busca empatizar con ellos y ellas, investigando cuál es su situación realmente.

3. *Definir*: En esta etapa se busca definir el mapa de intención, crear un mapa visual del sistema, definir el cambio deseado principal que queremos resolver, las dimensiones del desafío, los objetivos a cumplir y los resultados intermedios esperados.
4. *Idear*: En esta etapa se trabaja en la ideación creativa de soluciones. Se trata de una etapa de divergencia, con la intención de abrirnos a la mayor cantidad de alternativas para más tarde empezar a acotarlas.
5. *Prototipar*: se busca desarrollar a profundidad la idea y tratar de hacerla tangible con la intención de testarla. Así se puede aprender sobre qué funciona y qué no, y ajustar y mejorar las soluciones propuestas antes de implementarlas.
6. *Proyectar*: Se busca presentar la información de manera clara y concisa, y poder responder a las preguntas sobre el proyecto: ¿qué?, ¿para quién?, ¿por qué? y, ¿cómo?

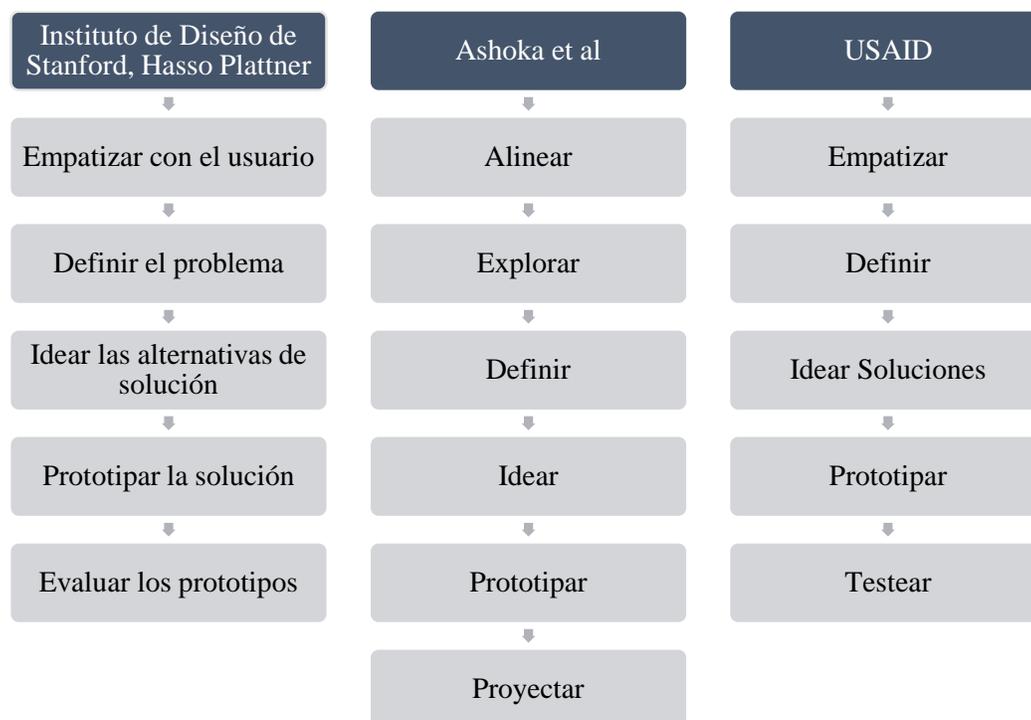
Finalmente, otro enfoque sobre la estructura del pensamiento de diseño es el proporcionado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional por sus siglas USAID (s.f.) quien establece que el proceso de *Design Thinking* se conforma por las siguientes etapas:

- *Empatizar*: conocer sobre el público para el cual se está diseñando.
- *Definir*: construir un punto de vista basado en las necesidades de la persona usuaria y sus revelaciones.
- *Idear soluciones*: hacer una lluvia de ideas sobre soluciones creativas.
- *Prototipar*: construir una representación de una o más de esas ideas para mostrarlas a otras personas
- *Testar*: regresar al grupo original de personas usuarias y poner a prueba las ideas para recibir retroalimentación.

Con lo anterior se puede observar, que la estructura de *Design Thinking* reconoce e integra en todo momento la participación de las personas, pues a lo largo de sus etapas son los mismos usuarios quienes definen el problema, pero también las posibles alternativas de solución desde un enfoque creativo e innovador. A continuación, en la Figura 3, se presenta la estructura comparada del pensamiento de diseño a partir de tres enfoques que se toman como referencia para el desarrollo del presente proyecto de intervención: el del Instituto de Diseño de Stanford, Hasso Plattner, el de Ashoka et al y el de la USAID.

Figura 3.

Estructura Comparada del Pensamiento de Diseño a partir del Instituto de Diseño de Stanford, Ashoka et al y la USAID

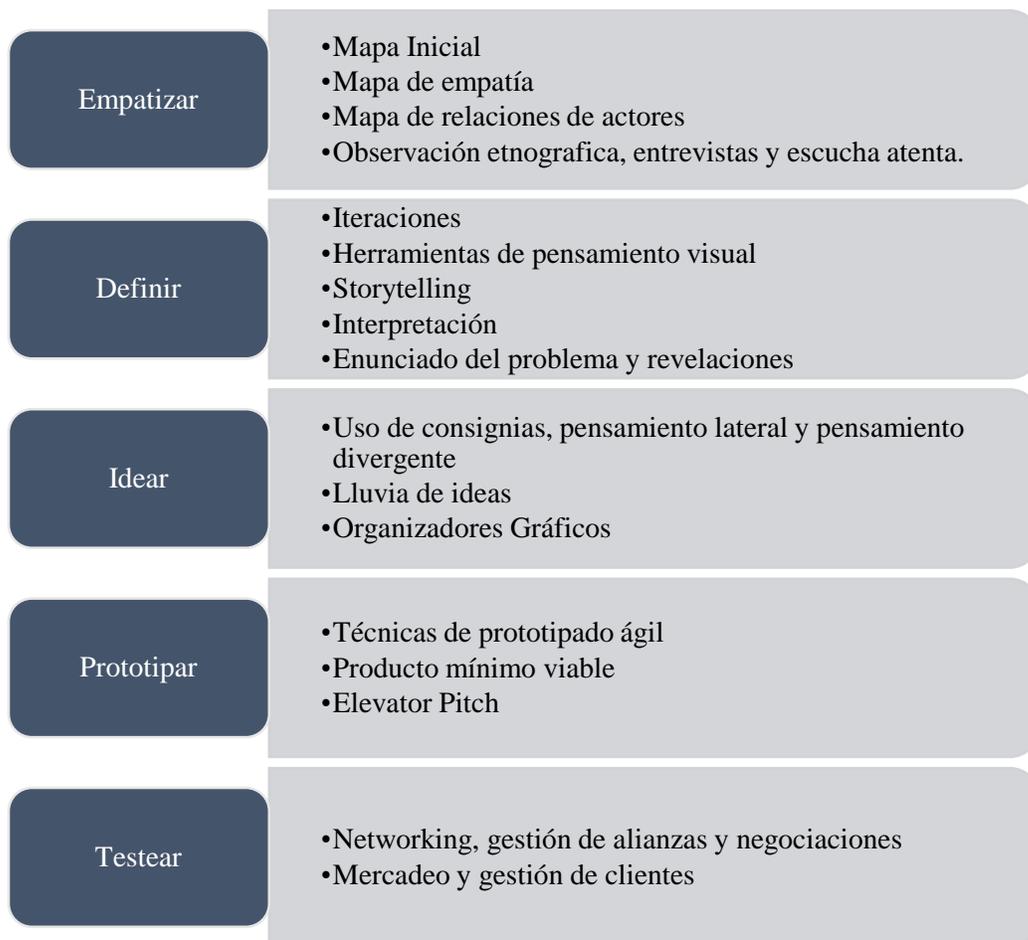


Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto de Diseño de Stanford, Hasso Plattner (s.f.) y Ashoka et al (2021) y USAID, (s.f.).

Una vez definidas las etapas de la metodología del pensamiento de diseño, es importante mencionar las diferentes herramientas que pueden ser utilizadas en cada una de ellas y que permiten la participación de las personas durante el proceso de dicho enfoque. En este sentido, la USAID (s.f.) establece en su Manual denominado Caja de Herramientas para la Innovación, que el *Design Thinking* provee un método práctico a través de un proceso estructurado y herramientas validadas que ayudan a las personas a descubrir puntos de vista o revelaciones que probablemente no habían notado por no llevar a cabo un proceso de innovación centrada en las personas. A continuación, en la Figura 4., se presentan las herramientas propuestas por la Agencia para cada una de las etapas del Pensamiento de Diseño.

Figura 4.

Herramientas propuestas por la USAID para cada etapa del Pensamiento de Diseño

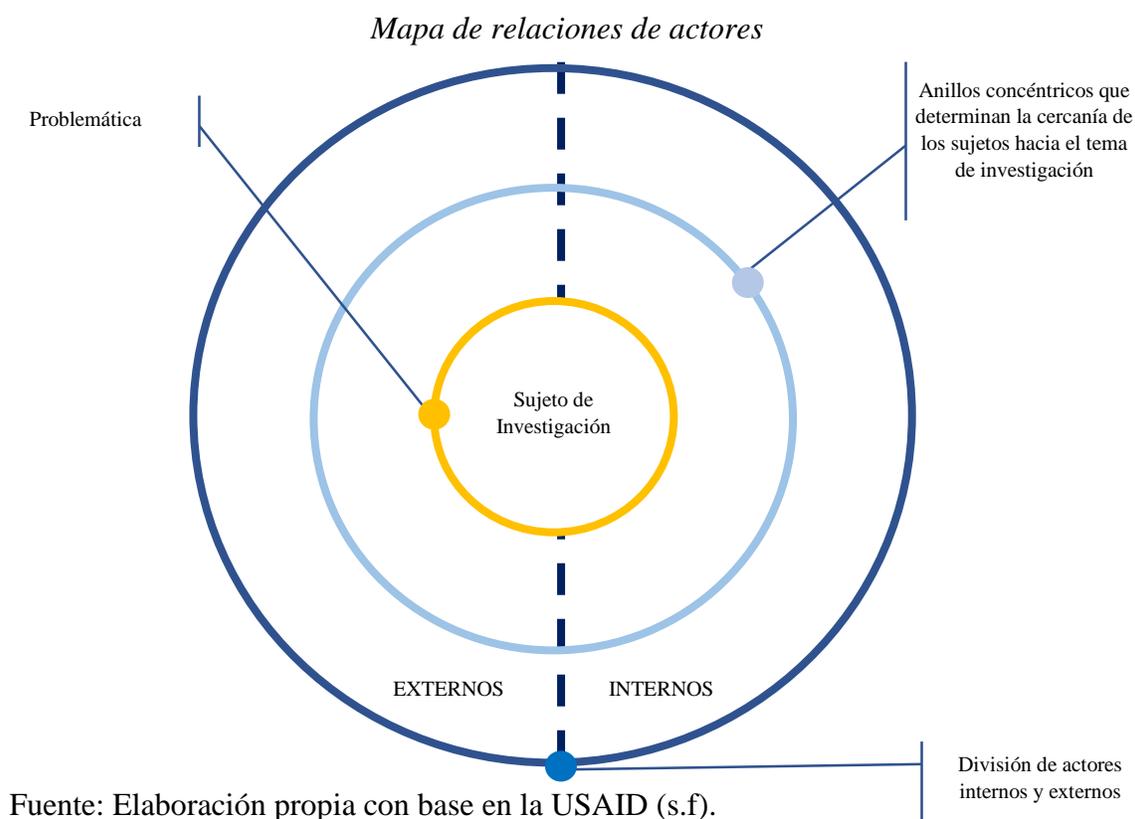


Fuente: Elaboración propia con base en la USAID (s.f.).

Siguiendo las etapas del pensamiento de diseño formuladas por la USAID (s.f.) es conveniente definir cada una de sus herramientas. En este orden de ideas, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) considera para la primera etapa (empatizar) el uso de cuatro herramientas. En primer lugar, se encuentra la definición del problema inicial que se puede realizar mediante el mapa inicial respondiendo a cuatro preguntas básicas ¿Qué?, ¿Quién?, ¿Por qué? y, ¿Para qué?; después, se encuentra el mapa de empatía, el cual permite conocer y describir cualitativamente al usuario, para tener mayores probabilidades de satisfacer sus necesidades, en este mapa se responde a cuatro preguntas enfocadas al usuario ¿Qué es lo que piensa y siente?, ¿Qué es lo que ve en su entorno?, ¿Qué hace y dice el usuario? y ¿Qué escucha? En tercer lugar, se encuentra la herramienta de mapa de relaciones de actores (Figura 5.) que

permite identificar de manera amplia y concreta las conexiones que existen entre personas y organizaciones, se da a través de tres círculos concéntricos. Estos círculos representan al centro el tema o sujeto de investigación. A medida que los círculos se alejan, menos influencia sobre el sujeto de investigación poseen. De igual manera, una línea horizontal o vertical divide actores internos y externos (USAID, s.f.). A continuación, en la Figura 5. Se visualiza el mapa de relaciones de actores.

Figura 5.



Finalmente, la cuarta herramienta es de Observación etnográfica, entrevistas y escucha atenta. En esta herramienta la USAID (s.f.) recomienda observar lo obvio, los comportamientos, las palabras y lo que se puede deducir.

En la segunda etapa (definir) se encuentran cinco herramientas. La primera, es la herramienta de mapa de iteraciones que tiene como objetivo generar variaciones de una misma idea, agregando en cada iteración algunas características adicionales hasta llegar a un boceto final. La segunda es la de pensamiento visual, donde se busca organizar gráficamente las ideas u

oportunidades descubiertas y discriminar ideas de valor de las que no lo son, para ello se puede utilizar un mapa mental. La tercera se llama contar historias que sirve para concretar los argumentos, organizar los elementos y determinar el orden de acontecimientos para contar un relato, sirve para saber si la información que se ha descubierto es suficientemente interesante y expresa bien el problema. Los elementos a definir en esta herramienta son el mensaje, estilo narrativo, contexto, personajes y trama. La interpretación es la cuarta herramienta y tiene como objetivo sintetizar el problema o problemas del usuario identificados de manera breve e identificar temas, hallazgos o situaciones recurrentes que aparecieron durante la investigación. Por último, la quinta herramienta es el enunciado del problema y revelaciones, la cual se expresa con una frase que aporta una comprensión profunda del problema de la persona usuaria que estamos estudiando, el objetivo es articular el enunciado del problema de manera coherente. Para expresarla de una manera coherente se debe comenzar por el usuario, la necesidad y las revelaciones.

En la tercera etapa del pensamiento de diseño (idear) se encuentran dos herramientas que se pueden utilizar desde el punto de vista de la USAID, siendo estas: el uso de consignas, pensamiento lateral y pensamiento divergente, y la lluvia de ideas, asociación libre y pensamiento disruptivo. En la primera, se busca crear tantas ideas de solución sean posibles, estableciendo niveles para crearlas y así tener una gama de opciones diferenciadas. Este paso depende del enunciado del problema. En esta herramienta se puede hacer uso de un mapa mental para ordenar las ideas, agrupándolas por clústeres de acuerdo a su afinidad o de acuerdo al tipo de consigna utilizada. La segunda herramienta, tiene como objetivo generar la mayor cantidad de ideas.

En la cuarta etapa prototipar, se establecen tres herramientas: técnicas de prototipado ágil, producto mínimo viable y elevator pitch. En la primera, se busca proyectar una idea en un objeto o concepto visible, construir objetos de manera rápida y baratas a través de bocetos, historias, prototipos de papel y/o videos. En la segunda herramienta: producto mínimo viable se busca encontrar un lenguaje o estilo visual, así como los medios adecuados para presentarlas, aquí es importante definir hipótesis, indicadores y características de la solución. Y la tercera herramienta, el Pitch, tiene como objetivo presentar las ideas de solución, es decir, transmitir el significado de la puesta en escena que debemos llevar a cabo para presentar la idea.

Por último, la quinta etapa evaluación cuenta con dos herramientas: Networking, gestión de alianzas y negociaciones y Mercadeo y gestión de clientes. La primera busca identificar los

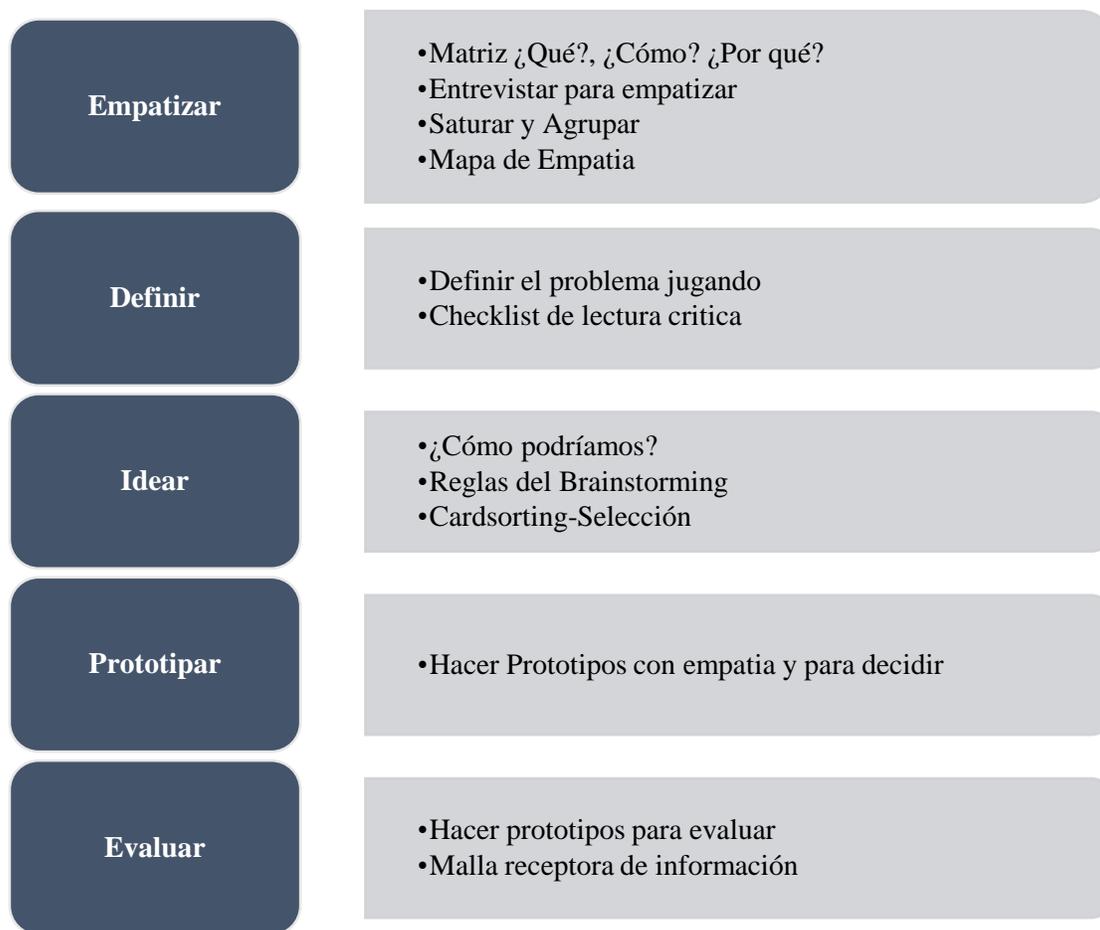
actores clave que pueden ayudar en el proceso, así como definir estrategias para poder concretar dichas alianzas, estableciendo para ello, el nombre, el contacto, el impacto, la influencia, la importancia, la contribución, el bloqueo y la estrategia. La segunda, está más enfocada en el ámbito privado y se destina a comprender los esfuerzos de venta que se necesitan llevar a cambio para concretar una transacción comercial.

Por su parte, el Instituto de Diseño de Stanford, Hasso Plattner (s.f.), en su Manual denominado Mini guía: una introducción al *Design Thinking*, también da a conocer algunas herramientas utilizadas en las cinco etapas del pensamiento. En la Figura 6., se establecen las herramientas o métodos que pueden ser utilizados dentro de cada etapa según el Instituto de Diseño de Stanford.

En este sentido, en la etapa de empatizar el Instituto establece cuatro herramientas. La primera es la Matriz ¿Qué?, ¿Cómo? y, ¿Por qué?, la cual permite llegar a niveles de observación más profundos, trata de entender y dar el paso hacia el limbo de la interpretación. La segunda, es realizar entrevistas para empatizar con las personas, pues lo que se busca en esta etapa es entender los pensamientos, emociones y motivaciones de las personas. La tercera herramienta la denomina saturar y agrupar, que sirve para traducir pensamientos, experiencias y necesidades significativas. La cuarta es el mapa de empatía, una herramienta que permite entender a las personas de las cuales estamos diseñando, se busca desarrollar qué dice, qué hace, qué piensa y qué siente. Aquí se busca identificar las necesidades directamente relacionadas con las personas. En la segunda etapa de definir, se proponen dos herramientas: Definir el problema jugando, mediante la siguiente frase El (USUARIO) necesita (NECESIDAD) porque (INSIGHT), y el Checklist de lectura crítica, la cual se utiliza para determinar si el equipo ha alcanzado una definición del problema que sea significativa y única. En esta herramienta se deben hacer cuatro preguntas básicas: ¿Cuál es el punto?, ¿Quién dice?, ¿Qué hay de nuevo en eso? y, ¿A quién le importa? En la tercera etapa de imaginar, se propone aplicar la herramienta ¿Cómo podríamos?, la cual se desprende de la definición del problema, a fin de encontrar una gran cantidad de soluciones. Una segunda herramienta es emplear las reglas del brainstorming, a fin de generar muchas ideas mediante el impulso del pensamiento colectivo y creativo. Y la tercera herramienta en esta etapa es utilizar la herramienta de Cardsorting a fin de seleccionar una cantidad manejable de ideas bajo ciertos criterios de selección.

Figura 6.

Herramientas propuestas por el Instituto de Diseño de Stanford para cada etapa del Pensamiento de Diseño



Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto de Diseño de Stanford (s.f.).

Respecto a la cuarta etapa (Prototipar) se presenta la herramienta denominada hacer prototipos con empatía a fin de entender la solución y adquirir conocimientos sobre el contexto, el espacio y el usuario. Finalmente, en la etapa de evaluación se muestra la herramienta: evaluar con los usuarios, la cual busca refinar la solución y también pulir el conocimiento que existe sobre el usuario para el cual se está diseñando.

Por último, Ashoka et al (2021) establecen algunas herramientas que se pueden utilizar para desarrollar el pensamiento de diseño desde el enfoque sistémico. A continuación, en la Figura 7., se presentan de manera esquemática cada una de ellas.

Figura 7.

Herramientas propuestas por Ashoka, RIL, Vía Educación y CoLab para cada etapa del Pensamiento de Diseño

Alinear	<ul style="list-style-type: none"> • Conformación del equipo de diseño • Escalera de Abstracción • Mapa del Sistema • Armado de hipótesis • Mapa de Intención
Explorar	<ul style="list-style-type: none"> • Mapa de Empatía • Agenda de Validación • Entrevistas • Recupero y síntesis de hallazgos
Definir	<ul style="list-style-type: none"> • Entendimiento de la problemática • Guía encuentro de la Red #1 • Entendimiento colectivo de la problemática • Viaje de cambio sistémico
Idear	<ul style="list-style-type: none"> • Preparando la Ideación • Guía Encuentro de la Red #2
Prototipar	<ul style="list-style-type: none"> • Por qué y cómo prototipar • Ficha de proyecto preliminar • Guía para el encuentro #3 de la Red de Cambio
Proyectar	<ul style="list-style-type: none"> • Guía para la entrega final

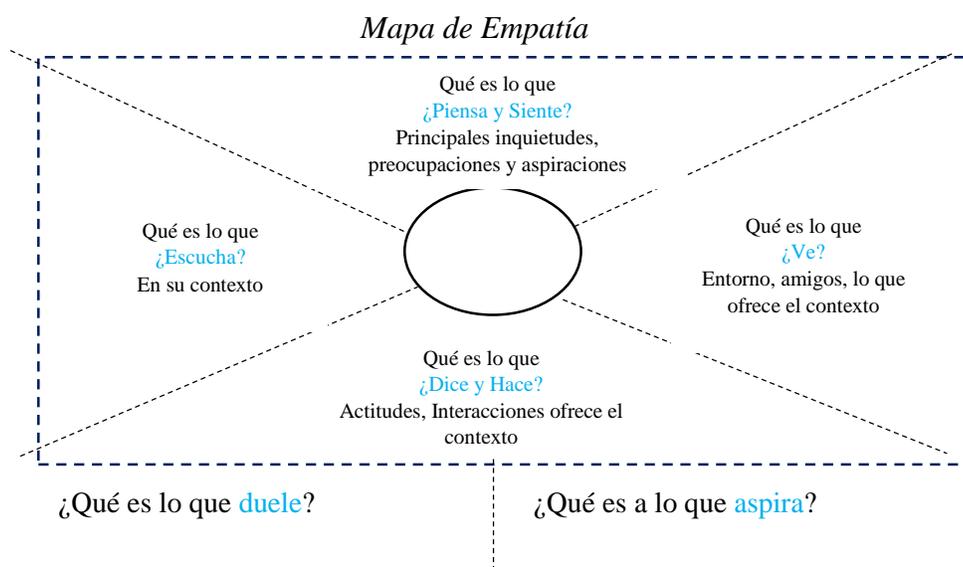
Fuente: Elaboración propia con base en Ashoka et al (2021).

Para la etapa de alinear, Ashoka et al (2021) establecen cinco herramientas principales. La primera consiste en la Conformación de un equipo de diseño, el cual provee liderazgo estratégico y conceptual durante el camino de la innovación sistémica, y convoca y colabora con otros actores para desarrollar una visión compartida y un plan de acciones colectivo. La segunda, refiere a la escalera de abstracción, mediante la cual se busca encontrar distintas aristas y posibilidades de abordaje de los desafíos. Consiste en preguntar ¿por qué? y ¿para qué?, sirve para identificar las causas de un problema desde la raíz. Es un elemento central de la innovación de cambio sistémico,

pues permite identificar el sistema donde se planea actuar. La tercera herramienta es el mapa del sistema, el cual una vez identificado el sistema a intervenir, permite entender mejor el universo de los actores en ese campo (impactan o impactados), así como sus roles, las relaciones que existen entre ellos, los recursos, las reglas y los resultados (positivos y negativos) que surgen con base al conjunto de elementos. La cuarta herramienta es el armando de hipótesis que busca comprender y conocer en mayor profundidad el desafío abordado, obtener/recolectar información clave y formular hipótesis que se deberán validar. La quinta, es el mapa de intención que permite entender cuál es el problema que se atiende, los cambios deseados que se esperan y el establecimiento de los objetivos épico y concreto.

Respecto a la segunda etapa del pensamiento de diseño (explorar) las organizaciones establecen el uso de cuatro herramientas: Mapa de Empatía, Agenda de Validación, Entrevistas, Recupero y síntesis de hallazgos. La primera tiene como objetivo empatizar con los diferentes perfiles de los ciudadanos o personas, enfocándose en sus características emocionales: qué dicen, qué piensan, qué hacen, qué sienten (Figura 8). La segunda, es realizar una Agenda de Validación, la cual permite organizar la información que se tiene que salir a validar territorialmente. La tercera, son las entrevistas con empatía, a fin de conectar con la visión del sistema desde el exterior, a modo que se pueda ajustar el sistema que los rodea para cambiar sus experiencias para bien. La cuarta, es la recuperación y síntesis de hallazgos, que permite recuperar todo lo que se obtuvo en las entrevistas, proporcionando un enfoque y orientación, al permitir identificar las 3 ideas clave y sus principales hallazgos enfocados en las necesidades y oportunidades por área temática.

Figura 8.



Fuente: Elaboración propia con base en Ashoka et al (2021).

Para la tercera etapa (definir) Ashoka et al (2021) proponen las siguientes herramientas: 1. Entendimiento de la problemática, se establecen los hallazgos obtenidos en el mapa de sistemas y los hallazgos obtenidos en las entrevistas. Se compara el estado actual del sistema, y se construye el estado deseado del sistema, reformulando los puntos de intervención. 2. Encuentro #1. De la Red de Cambio, se busca definir y construir un entendimiento colectivo de la problemática y de los puntos de intervención más estratégicos en conjunto con otros actores. A través de la conformación de la Red de Cambio, un grupo diverso de actores (20-30 personas) que representan múltiples perspectivas y tienen el interés de involucrarse para lograr mayor impacto en el sistema. 3. Entendimiento colectivo de la problemática: se actualizarán los hallazgos encontrados, y el mapa de sistema y los puntos de intervención. 4. Viaje de Cambio Sistémico, con la cual se busca definir el desafío y definir el cambio sistémico previo a la ideación creativa de soluciones, para ello, se identifican las dimensiones y/o aspectos en los cuales se necesita trabajar para poder alcanzar el cambio sistémico deseado, la definición de objetivos y los resultados esperados para cada uno.

Referente a la cuarta etapa del pensamiento de diseño (idear) propuesta por Ashoka et al (2021) establecen dos herramientas: preparando la ideación y guía encuentro de la red #2. En la primera, se busca hacer un mapeo de las acciones y soluciones existentes, priorizar los resultados esperados según impacto y viabilidad y formular las preguntas de diseño. Durante la reunión con la Red de Cambio se deberá idear, priorizar las ideas y armar sub equipos para Prototipar las ideas. En la segunda herramienta se busca pensar en acciones e ideas junto con la Red de Cambio y a especialistas en la temática, que puedan acercarse a los resultados esperados priorizados.

En la quinta etapa, se presentan tres herramientas: por qué y cómo prototipar, ficha de proyecto preliminar y guía para el encuentro #3 de la Red de Cambio. En la primera, se trata de salir a probar los conceptos e intentar volverlos reales. Esto genera más empatía, permite explorar, ayuda a evaluar y permite fallar rápido y a bajo costo. Se proponen 4 formas de poder prototipar: Producto mínimo viable, testeo con grupo de control, prototipo en papel y juego de roles. Antes de prototipar se recomienda generar una ficha conceptual de prototipos y para su evaluación una ficha de retroalimentación. En la segunda herramienta, el objetivo es plasmar, con base en los prototipos realizados, ¿Qué se descubrió?, ¿Qué se va a hacer?, ¿Cómo se va a hacer?, ¿Qué se quiere lograr? y, ¿Cómo se va a medir? En la última herramienta, se busca convocar a la Red de

Cambio para presentar los aprendizajes obtenidos a partir de la ejecución de los prototipos, y recibir feedback sobre las ideas e insumos para la presentación final del proyecto.

Finalmente, en la etapa seis (proyectar) se presenta una herramienta que refiere a la guía para entregar el proyecto, la cual debe especificar el título de la iniciativa, una breve descripción, desafío que resuelve, campo sistémico deseado, resultados esperados priorizados, relevancia de las iniciativas, acciones a ejecutar, resultados directos, ¿Qué productos se obtienen?, resultados indirectos, ¿Qué cambios intermedios se generan?, indicadores, riesgos, recursos necesarios, estrategias de sostenibilidad y porcentaje de la población impactada.

Para el desarrollo y cumplimiento de los objetivos del presente proyecto de intervención, no se tomará en cuenta como referencia un solo enfoque de los tres que han sido revisados en este capítulo, por el contrario, se seleccionarán y adaptarán diversas herramientas de acuerdo a los intereses y el contexto de la investigación. Así mismo, para complementar el presente trabajo se tomarán en cuenta algunas herramientas propuestas por Franco (2015) para la formulación de políticas públicas. Las herramientas seleccionadas serán definidas en el cuarto capítulo.

En este primer tema, podemos argumentar el valor que tienen las políticas públicas para legitimar el desempeño de los gobiernos, por ello, la importancia del análisis descriptivo, pero sobre todo prescriptivo de políticas, que permita mejorar el proceso de cada una de las etapas de estos instrumentos que son de interés público pues su principal objetivo es el diseño de acciones para la solución de problemas colectivos, desde un enfoque de racionalidad, efectividad e inclusión. Donde se optimice el uso de los recursos públicos, se delimiten adecuadamente los problemas, sus causas y soluciones, pero sobre todo se incorpore la participación ciudadana mediante la aplicación de herramientas de nuevos enfoques como el pensamiento sistémico y el pensamiento de diseño.

CAPITULO II. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En el segundo capítulo se plantea la importancia de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, para ello, en principio se define que es la participación ciudadana brindando definiciones desde distintas posturas teóricas que permiten conceptualizarla. Luego, se plantea la clasificación de la participación en el ámbito público con el fin de comprender las diferencias y características entre la participación ciudadana y otros tipos de participación, entre las que destacan la social, política, institucionalizada, formal, organizada, entre otras; posteriormente, se describen las funciones de la participación ciudadana donde podemos resaltar el cambio de actitud e interés de la población en los asuntos de orden colectivo, así como mayores niveles de cooperación, compromiso y eficacia de las decisiones de gobierno. Por otro lado, se describen los niveles de la participación ciudadana, con el fin de delimitar y describir cual es el ámbito de competencia del presente proyecto. Así mismo, se hace hincapié en los mecanismos y herramientas de nuevos enfoques que incorporan y promueven la participación ciudadana para la formulación de proyectos sociales o políticas públicas. Finalmente, en este capítulo, se discute sobre los factores que impulsan, pero también los límites que tiene la participación en la formulación de estos instrumentos.

1.1 La Participación Ciudadana

En primer lugar, es importante entender qué es la participación ciudadana, en este sentido, abordaremos algunas definiciones que nos permitan conceptualizarla. Desde el punto de vista de Villarreal: “la participación ciudadana es el involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad política” (2009, p. 31). De acuerdo con Velázquez y González, la participación ciudadana se concibe “como los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas” (citado en Méndez, 2020, p. 255). Por otro lado, Castillo sostiene que la participación ciudadana es “el proceso de la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas de diversa índole que afecten o influyen algún aspecto de su vida, con el fin de mantener o no el orden establecido” (2017, p. 171). Una definición más es la de Díaz, quien entiende a la participación ciudadana como:

El proceso a través del cual los ciudadanos, que no ostentan cargos ni funciones públicas, buscan compartir en algún grado las decisiones sobre los asuntos que les afectan con los actores gubernamentales e incidir en ellas. Es decir, el concepto de “participación ciudadana” incluye cualquier forma de acción colectiva, de reivindicación o de respuesta a las convocatorias formuladas desde el gobierno para incidir en las decisiones de política pública. (2017, p. 343)

Bajo este contexto, es importante involucrar a los ciudadanos en el proceso de las políticas públicas, pues al final, el objetivo de estos instrumentos está relacionado directamente con resolver, aminorar o transformar los problemas públicos que les afectan. La participación ciudadana es un elemento fundamental para el empoderamiento de la sociedad y el fortalecimiento de la gobernanza, la cual, plantea, nos dicen Martínez y Espejel (2015) transformar la gestión pública de una burocracia centralizada y jerárquica, a una administración pública más descentralizada, abierta y flexible, y con mayor participación.

En este sentido, la participación ciudadana se convierte en un tema central cuando se analiza la toma de decisiones gubernamentales. En los últimos años, muchos estudios han señalado las ventajas y méritos que tiene el involucrar la participación de las personas en la toma de decisiones, entre las cuales se encuentra la promoción de la democracia, la pluralidad y una mayor legitimidad.

Por otro lado, Isunza, identifica tres conceptos de participación ciudadana: Neoliberal, Corporativo y Democrático. El primero concibe a la participación como la integración de información para la toma de decisiones eficientes en el núcleo estratégico del Estado; el segundo, establece que la participación refiere a la movilización subordinada de las organizaciones corporativas a cambio de prebendas y en un esquema clientelar; y el tercero, el democrático involucra a la participación ciudadana en la corresponsabilidad del diseño, ejecución y fiscalización de las políticas públicas, basada en los derechos y los ciudadanos (citado en Méndez, 2020).

Sin embargo, para delimitar aún más el objeto de estudio del presente proyecto de intervención, es necesario referirnos a los diferentes tipos de democracia que existen. En este

sentido Viejo (s.f.) sostiene que son tres tipos: democracia representativa, democracia participativa y democracia radical (citado en León y Alpizar, 2012). Por su parte, la democracia representativa tiene como principio básico el reconocimiento de la soberanía popular, expresado por la necesidad de legitimar el gobierno y limitar el poder de los gobernantes. En este tipo de democracia, los individuos únicamente participan en elecciones periódicas y competitivas, además, se considera que los ciudadanos no deben tomar parte en las decisiones político-institucionales porque no disponen de tiempo, conocimiento ni interés suficiente por la cosa pública para asumir dichas responsabilidades.

Respecto a la democracia participativa, Viejo (s.f.) sostiene que consiste en una participación de los ciudadanos con mayor intensidad en la toma de decisiones públicas, es decir, se busca que los ciudadanos se involucren dentro de las decisiones públicas, desde una postura activa. León y Alpizar consideran que:

con este modelo, el ciudadano es visto como impulsor capaz de colaborar en asuntos públicos con los que se desarrolla el sentido de comunidad, se fortalecen los lazos de cooperación y confianza en las instituciones y representantes y además se crea capital social. (2012, p. 7)

Finalmente, la democracia radical, se adopta como una forma de vivir, en la cual la horizontalidad de las relaciones participativas debe estar presente en diversos momentos de la vida cotidiana y no solamente en las instituciones políticas. Este tipo de democracia ve como fundamental la intervención de los ciudadanos en la esfera pública para la formulación de las políticas públicas, por lo que es obligación del Estado, otorgar las herramientas para que los ciudadanos desarrollen las capacidades necesarias para que sean capaces de plantear una solución a los problemas que les aquejan.

Bajo este contexto, en el presente proyecto de intervención referimos a la participación ciudadana desde el enfoque democrático participativo, puesto que se busca involucrar a la ciudadanía en el proceso de las políticas públicas, específicamente en la etapa de diseño o formulación, lo que constituye un elemento esencial para la gobernanza democrática. De acuerdo con Geilfus (2002) la mayoría de los proyectos de desarrollo fracasan o quedan muy lejos de sus

metas iniciales, por falta de participación real de la gente para quién se hizo el proyecto. Por esta razón, es necesario adentrarnos a las características y niveles de la participación ciudadana, así como, a sus dimensiones y mecanismos que la promuevan, incorporen y fortalezcan, sin dejar de revisar sus límites. Para después pasar a la importancia que tiene la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas, específicamente a nivel local.

2.1.1 Tipos y Funciones

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2004), por sus siglas INAFED, distingue cuatro tipos de participación: la social, la comunitaria, la ciudadana y la política, definiéndose de la siguiente manera. La participación social se refiere al proceso de agrupamiento de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus respectivos intereses. Por su parte, la participación comunitaria, alude a las acciones ejecutadas colectivamente por los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a las necesidades de su vida cotidiana, estas acciones pueden contar o no con la presencia del estado. Respecto, a la participación ciudadana, nos dice INAFED, es la intervención de los ciudadanos en la esfera pública en función de sus intereses sociales de carácter particular. Finalmente, la participación política, es vista como la intervención de los ciudadanos a través de ciertos instrumentos como el voto.

Por su parte, Alicia Ziccardi define cinco tipos de participación: la participación institucionalizada, la no institucionalizada, la autónoma, clientelística y la incluyente o equitativa (citado en Sánchez, 2009). La primera es aquella que se encuentra reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno; la segunda corresponde a la participación formal o informal que no está reglamentada; la tercera se da cuando la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental; la cuarta es cuando la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas; y finalmente, la participación incluyente o equitativa, es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria.

Por otro lado, Aguilar (1998) describe cinco tipos de participación: la formal, espontánea, organizada, política, y política y representatividad. Establece que la formal, es aquella que marca

la ley con relación a los derechos que tienen los ciudadanos para elegir a sus gobernantes. En este tipo de participación:

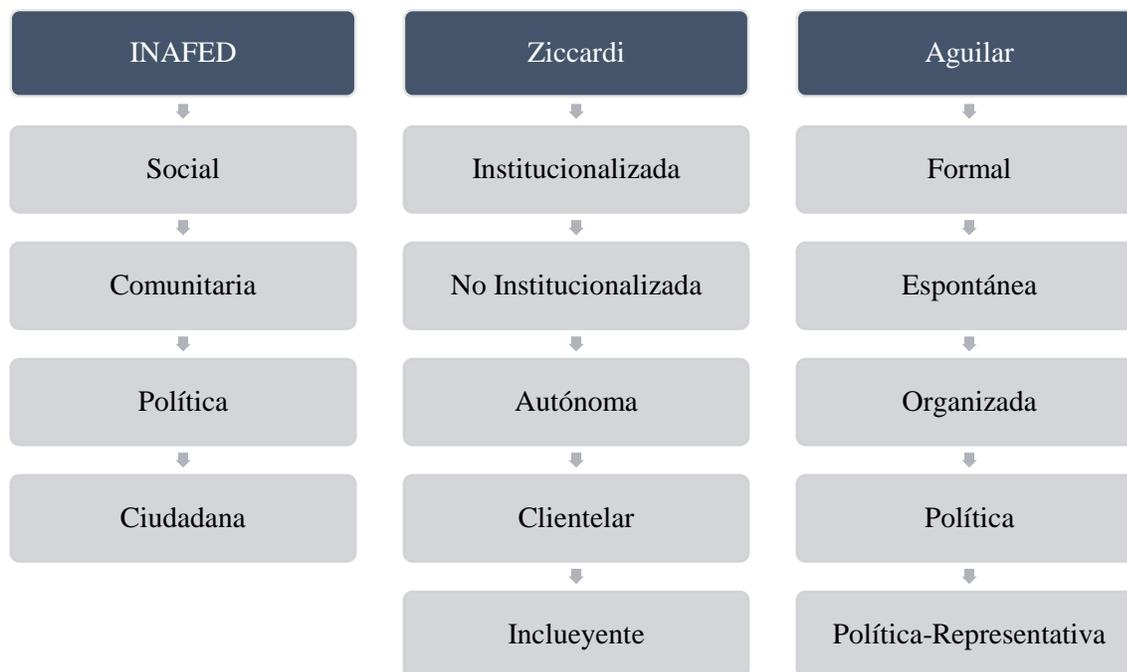
La población tiene el derecho y la responsabilidad de ser agente activo en la toma de decisiones en forma conjunta con los gobernantes que eligió, contribuyendo de esta forma en la búsqueda de respuestas y soluciones favorables a los problemas que enfrenta. (Aguilar, 1998, p. 31)

Luego entonces, bajo esta definición podemos decir que este tipo de participación busca un equilibrio entre los derechos y obligaciones de los ciudadanos, puesto que además de escoger a sus representantes, deben contribuir coordinadamente con ellos en el diseño de acciones que mejoren los problemas sociales a los que se enfrentan.

Respecto a la participación espontánea, Aguilar (1998) argumenta que se da de manera coyuntural, dispersa y con una débil articulación orgánica, ya que se manifiesta cuando las personas tienen que enfrentar un problema común y se coordinan para tratar de solucionarlo por sí mismos, en este sentido, la participación se sustenta por actos de tipo individual que empuja a otros a tomar parte activa de la solución de los problemas. Por otro lado, la participación organizada, tiene su soporte en los grupos comunitarios, organismos públicos o civiles, clubes de servicio, partidos políticos, entre otros. Su objetivo fundamental es fomentar la colaboración ciudadana de forma más ordenada y constante en la solución de los problemas. En cuanto a la participación política, el autor, especifica que surge de la participación organizada y es promovida por los partidos políticos, ya que, la participación del ciudadano se da en un partido político, al que se afilia voluntariamente de acuerdo a su identificación ideológica. Por último, la participación política y representatividad, sostiene Aguilar (1998) se manifiesta cuando la participación política es llevada al poder, donde los gobernados tienen la oportunidad de participar en los asuntos de la comunidad y de convertirse al mismo tiempo en gobernantes mediante esa participación. Como podemos ver hasta aquí, existen algunas coincidencias entre la tipología de la participación, con la intención de observar gráficamente los diferentes tipos de participación hemos diseñado el siguiente esquema:

Figura 9.

Tipología Comparada de participación a partir de INAFED, Ziccardi y Aguilar.



Fuente: Elaboración propia con base en INAFED (2004), Sánchez (2009) y Aguilar (1998).

Por otro lado, respecto a las funciones de la participación ciudadana podemos mencionar entre las principales el fortalecimiento de la cooperación y diálogo entre la sociedad y el gobierno. Así mismo, una más es que contribuye a la rendición de cuentas y la legitimidad de las acciones gubernamentales. Al respecto, Alicia Ziccardi considera tres funciones de la participación ciudadana: otorgar legitimidad al gobierno, promover una cultura democrática y hacer más eficaces la decisión y la gestión pública (citado en Villareal, 2009).

Por su parte, el INAFED, sostiene que una de las funciones de la participación ciudadana es “contribuir a la solución de los problemas más apremiantes a nivel local y a una gestión más democrática, eficiente y eficaz” (2004, p. 18). Ya que el involucramiento de la ciudadanía en los procesos de gobierno, puede aportar beneficios en términos de apoyo a ciertas políticas públicas. “Sin embargo, para que esto sea posible, es necesario que se establezca con claridad el objetivo para el cual se incorpora la participación y que los procesos participativos resulten significativos para la ciudadanía” (Díaz, 2017, p. 355). En el siguiente diagrama se establecen algunas de las funciones más importantes de la participación ciudadana.

Figura 10.*Funciones de la participación ciudadana a partir de Aguilar y Díaz*

Fuente: Elaboración propia con base en Aguilar (1998) y Díaz (2017).

Como podemos observar, la participación puede ser clasificada de diferentes formas, dependiendo quienes son los actores involucrados en este proceso y su forma de organización, en este sentido, puede ser social, comunitaria, política o ciudadana. De igual forma, en este tema hicimos referencia a las funciones de la participación ciudadana, entre las que podemos destacar la formulación de políticas públicas más legítimas, justas y eficaces.

2.1.2 Niveles

De acuerdo con Norris (2002) existe un acuerdo general entre los teóricos de la democracia como Jean Rousseau, Robert Dahl y Benjamín Barber, de que la participación de las masas es esencial para la democracia representativa, aunque se debate continuamente sobre la cantidad de participación ciudadana que se considera necesaria o deseable. Al respecto, Díaz (2017) argumenta que existen distintos niveles de importancia y diversos roles a la participación en los que la participación puede ser integrada en los procesos de toma de decisión. En este sentido, podemos argumentar, que la participación ciudadana no es un estado fijo, sino por el contrario, es un proceso en el que los ciudadanos pueden ganar más o menos grados de participación según las condiciones, mecanismos e instrumentos que se presenten para su ejercicio.

En este sentido, Díaz (2017) sostiene que existen cinco niveles que deben ser considerados al momento de diseñar estrategias para involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones o en la implementación de las políticas públicas, siendo las siguientes: profundidad o intensidad, extensión, formato, consecuencias y ámbitos. A continuación, se define cada una de ellas.

La profundidad hace referencia al nivel de transferencia de poder que se le otorga a los actores no gubernamentales, la cual puede ser de información, consulta, debate, decisión y cogestión, es decir, la participación ciudadana puede ir desde la más simple donde el ciudadano es un mero espectador, hasta la más intensa, cuando los ciudadanos ejercen directamente el poder. Por otra parte, la extensión refiere a la decisión sobre quiénes deben participar, pasando por la convocatoria a todos los actores implicados, la selección aleatoria, la selección abierta a una población objetivo y la autoselección. Por otro lado, la dimensión de formato, consiste en las modalidades de comunicación para integrar a la ciudadanía. En este sentido, la participación ciudadana se desarrolla para escuchar a las autoridades, expresar preferencias sobre distintas alternativas, desarrollar preferencias, negociar, o para que los ciudadanos apliquen su experiencia sobre algún asunto particular. La cuarta dimensión, denominada consecuencias, refiere a si la participación ciudadana será vinculante o solo servirá de *input* a quienes tomarán las decisiones. Finalmente, la dimensión ámbitos, consiste en definir en qué proceso de la política pública (formulación del problema, definición de alternativas, evaluación), se incorporará la participación ciudadana (Díaz, 2017).

Por otro lado, Tomás Alberich, considera tres niveles de participación: información o formación, consulta o debate, y participación en la gestión. En la primera, el ciudadano tiene la formación e información suficientes sobre la actuación pública para participar. En la segunda, los afectados dan su opinión, realizan sugerencias y alternativas y se abre una de diálogo entre el gobierno y los ciudadanos. El tercer nivel se refiere a la toma de decisiones conjunta y la ejecución compartida por los miembros de una colectividad (citado en Méndez, 2020).

Por su parte, Geilfus desarrolló un esquema denominado “escalera de la participación” que contribuye a dimensionar el nivel de participación de la sociedad en el desarrollo de proyectos locales. Este diagrama “indica cómo es posible pasar gradualmente, de una pasividad casi completa (ser beneficiario) al control de su propio proceso (ser actor del autodesarrollo)” (2002, p. 1). Para este autor, el nivel de participación de las personas está relacionado directamente con el grado de

decisión que tienen durante el proceso de intervención. La escalera de la participación, propuesta por Geilfus, está conformada por los siguientes niveles, los cuales se enlistan de menor a mayor grado de participación:

- *Pasividad*: Las personas participan cuando se les informa, no tienen ninguna incidencia en las decisiones.
- *Suministro de información*: las personas únicamente responden a encuesta, no tiene posibilidad de influir ni siquiera en el uso que se va a dar de la información.
- *Participación por consulta*: las personas son consultadas por agentes externos que escuchan su punto de vista, de igual forma no tienen incidencia sobre las decisiones que se tomarán a raíz de dichas consultas.
- *Participación por incentivos*: las personas participan proveyendo principalmente trabajo u otros recursos, sin embargo, no tienen incidencia directa en las decisiones que se ejecuten dentro del proyecto.
- *Participación funcional*: las personas participan formando grupos de trabajo para responder a objetivos determinados del proyecto. No tienen incidencia sobre la formulación del proyecto.
- *Participación interactiva*: las personas organizadas participan en la formulación, implementación y evaluación del proyecto.
- *Autodesarrollo*: las personas organizadas toman iniciativa sin esperar intervenciones externas, o estas se hacen en forma de asesoría y como socios.

En el siguiente diagrama se presentan los niveles de participación considerados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2001) por sus siglas OCDE, para la elaboración de políticas públicas.

Figura 11.*Niveles de participación ciudadana a partir de la OCDE*

<p style="text-align: center;">Información</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Las instituciones públicas crean una relación unidireccional con los ciudadanos al comunicar información.
<p style="text-align: center;">Consulta</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Refiere a una relación bidireccional entre instituciones públicas y ciudadanos. Aquéllas reciben las aportaciones de los ciudadanos ya sea de manera pasiva y sin solicitarlas, o de manera activa, invitándolos a responder.
<p style="text-align: center;">Participación Activa</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Se invita directamente a los ciudadanos a participar activamente en la elaboración de una política, pueden elaborar y proponer opciones. Es el medio más eficiente para de fortalecer las relaciones institucionales públicas-ciudadanos.

Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (2001).

Finalmente, el INAFED (2004) reconoce que no todo proceso participativo tiene el mismo alcance. Al respecto, distingue siete niveles de participación: información, consulta, iniciativa, fiscalización, concertación, decisión y gestión.

Habiendo repasado los tipos, funciones y niveles de participación ciudadana, es fundamental señalar que la participación ciudadana, es la actividad que realizan los ciudadanos como sujetos de derecho, para definir y presentar junto con Estado las acciones que tendrán impacto en su vida pública. Para términos del presente proyecto de intervención nos referimos a la participación ciudadana institucionalizada y formal, vista más allá de los procesos electorales, pues la incidencia de los ciudadanos en la formulación de la política pública para la búsqueda de soluciones, es el marco de análisis del presente proyecto. Por lo tanto, buscamos que el nivel de participación de los ciudadanos vaya más allá de la información y la consulta. A continuación, creemos necesario revisar más a fondo la importancia de la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas, específicamente en el desarrollo local.

2.2 La Participación Ciudadana en la Formulación de Políticas Públicas

Sin lugar a dudas, el tema de la participación tiene varios retos, uno de ellos, está vinculado directamente con “la capacidad de los Estados y sus Gobiernos, en el marco de la construcción de regímenes democráticos, para generar procesos efectivos y políticas convincentes orientadas a atender y satisfacer las aspiraciones de la población y hacer efectivos sus derechos” (Sol, 2012, p. 22). Durante muchas décadas, la acción gubernamental de los países latinoamericanos se ha caracterizado desde el punto de vista de Ziccardi (2012) por ser fuertemente centralizada, burocrática y autoritaria, así como poco eficaz en el ejercicio del gobierno.

Y es que, a pesar de avanzar significativamente en temas democráticos, continúan existiendo algunos reclamos por parte de la sociedad civil para que sus opiniones sean incluidas en el diseño de las políticas y programas de las instituciones públicas y con ello poder superar los rezagos y desigualdades sociales a las que se enfrentan actualmente los países. Pues si bien, los derechos de participación ciudadana suelen estar contenidos en la legislación, ello no es suficiente, ya que la mayoría refieren a una democracia representativa más que a una democracia participativa, lo que se traduce muchas veces en que la legitimidad de la participación no sea necesariamente compartida por todos los representantes. Para algunos, la legitimidad se consolida únicamente cuando los gobernantes son los que diseñan y ejecutan las políticas públicas.

Sin embargo, la participación de la sociedad en los asuntos públicos ya no se reduce, nos dice Canto (2012) a la sola delegación del poder, sino que se trata ahora de una demanda de involucramiento en el gobierno de la sociedad, cuyo análisis ha requerido poner en el centro de la discusión la categoría de la gobernanza

En este sentido nos dice Sol (2012) que es importante reconocer el papel de la participación de la sociedad civil en la consolidación de la democracia, ya que, dicha participación constituye uno de los elementos vitales para el éxito de las políticas de desarrollo. Bajo este contexto, es fundamental y urgente transformar la relación entre gobierno y sociedad civil, pues esto fortalecerá la democracia desde una perspectiva de colaboración, participación y transparencia. Desde el punto de vista de Rich y Moberg (2015) se debe buscar crear un ambiente propicio para que, a través de nuevos proyectos y soluciones innovadoras, sea posible generar cambios trascendentales que promuevan el crecimiento económico, la inclusión social, la mejora de servicios públicos, la

capacidad de respuesta y el combate a la corrupción. Dicho ambiente, depende de la consolidación de instituciones con objetivos claros, eficientes y eficaces que sean aptas para lo que fueron fundadas, donde se garantice que las instituciones están dirigidas por las demandas sociales y se construyan capacidades junto a la rendición de cuentas.

Bajo este marco, es importante diseñar soluciones colectivas a los desafíos de la gobernanza con el fin de evitar que las burocracias poco eficaces se queden cortas respecto a las peticiones ciudadanas (Rich y Moberg, 2015). Para ser legítimas, las políticas deben estar cada vez más ancladas en las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos, para ello, se requiere de la colaboración, los conocimientos y experiencias de la ciudadanía en general (Díaz, 2017). Pero también, es necesario brindar información y educar a los ciudadanos y modificar la estructura vertical del gobierno y la administración al momento de diseñar acciones y tomar decisiones, esto implica, reeducar a los gobernantes sobre las nuevas formas de gobernar.

Por otro lado, diseñar políticas públicas que mejoren las condiciones de vida de la población, y contribuyan a asegurar el crecimiento económico sostenible de los territorios, se ha convertido en uno de los retos más importantes para los gobiernos, principalmente para los subnacionales. En este sentido, las políticas públicas constituyen un requisito para la construcción de sociedades más desarrolladas y equitativas. Sin embargo, en los últimos años han estado lejos de alcanzar estos objetivos, debido a la gran densidad de problemas de atraso, desigualdad y pobreza que derivan de una transformación política, económica y social, consecuencia de fenómenos como la globalización y el neoliberalismo que plantean al gobierno con problemas de organización política y de gestión pública. Para revertir estos malos resultados es necesario contar con políticas públicas bien diseñadas que realmente ataquen las causas de los problemas públicos.

Pues de lo anterior, depende en gran medida la credibilidad de las organizaciones burocráticas, de tal suerte que mientras más estables sean las decisiones y los procesos, serán más consistentes sus acciones que plasman en el diseño e implementación de las políticas públicas, las cuales sumarán a la legitimidad de las organizaciones. Sin embargo, los procesos y estructuras bien definidos no garantizan por sí solos una manera eficiente de gobernar. Desde el punto de vista de Pastor (2015) gobernar requiere cada vez más la capacidad de implicación y compromiso tanto de las organizaciones públicas como de los ciudadanos en la definición de problemas y políticas. Bajo este contexto, la participación ciudadana se ha convertido en un elemento importante, pues

cada día se disminuye la disposición de aceptar las decisiones de gobierno que son de manera jerárquica y poco transparentes. Desde el punto de vista de Muñoz:

El nuevo servicio público concibe el rol del ciudadano con un mayor protagonismo. En esta línea, la participación ciudadana en la gestión pública se reconoce como necesaria: los ciudadanos participan en las decisiones públicas, dejando atrás el rol pasivo del usuario. (2018, p. 207)

Por ello, se ha considerado que además de una definición adecuada de la estructura y los procesos internos de las instituciones, es necesario considerar la participación de los distintos actores involucrados para la formulación de políticas públicas. Por esta razón, nos dice Dorantes (2012) las organizaciones deben establecer los mecanismos de comunicación estratégica para buscar maximizar los resultados mediante la participación y el compromiso individual y colectivo en todos sus niveles, incidiendo sobre los factores que condicionan la participación y el consenso. Luego entonces, es importante que antes de diseñar una política pública, se busque la participación de distintos actores que coadyuven a la identificación del problema público, pero también a la identificación de las posibles alternativas de solución, las cuales como se menciona deberán ser consensuadas.

Tomar en cuenta la participación, además de contribuir a incrementar la credibilidad de las organizaciones públicas y mejorar la formulación de las políticas públicas, también coadyuva en la implementación de las mismas, pues para que esta sea exitosa, se debe convocar el apoyo de los beneficiarios de la política pública y, en última instancia, de la ciudadanía en general (Dorantes, 2012). En este contexto, se busca que las instituciones públicas y las acciones que de ellas emanan se hagan más democráticas, en donde se conciba al ciudadano con un mayor protagonismo dentro de las decisiones públicas. Para garantizar esa democratización, sostiene Muñoz (2018) las instituciones deben buscar el interés público, servir antes de dirigir y valorar la participación de la gente antes que la productividad.

Por otro lado, es importante que, para que exista una participación efectiva, se debe disponer de una sociedad informada, que conozca cuáles son sus derechos y obligaciones, y que además cuente con las competencias para poder participar en los procesos de decisión en las que

se le involucre. Pues, en definitiva, nos dice Pastor (2015) la participación ciudadana en el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas se configura como elemento esencial para generar/reforzar/reconstruir la calidad democrática en las instituciones de gobierno.

En suma, las instituciones públicas requieren involucrar la participación ciudadana en el diseño e implementación de las políticas públicas, pues de esto depende en gran medida su legitimidad y la eficacia de sus instrumentos de acción, pero también el fortalecimiento de la gobernanza, entendida como la capacidad para formular y ejecutar políticas de manera efectiva, lo que hace necesario que las instituciones gocen de legitimidad, para satisfacer el interés público por encima de los intereses particulares de quienes gozan de diferentes formas y grados de poder (Canto, 2012).

2.2.1 Mecanismos

En los sistemas democráticos existen distintos mecanismos de participación como la iniciativa de ley, el referéndum, el plebiscito, las consultas ciudadanas y la revocación de mandato. Empero, en el presente tema nos centraremos en aquellos mecanismos que incentiven la participación ciudadana en la elaboración de política pública. Al respecto, menciona Díaz:

Además de los grandes instrumentos para la participación (leyes, formatos, lineamientos, programas) existen también mecanismos o herramientas específicos que se activan para influir en aspectos o actividades concretas del ciclo de la política o bien para implementar las diversas líneas de acción (encuestas consultivas o deliberativas, consejos, jurados ciudadanos, foros, núcleos de intervención participativa, etc.). (2017, p. 359)

En este sentido, es necesario que los gobiernos tengan claro por qué y para qué incorporan la participación, pues si el fin es solo legitimar sus decisiones ya tomadas, los mecanismos se simplifican y tendrán menor impacto en la formulación de políticas públicas, en este sentido, plantea Ana Díaz, que no tiene el mismo impacto un mecanismo consultivo, que uno que sirve para construir alternativas de solución mediante la deliberación.

Sin lugar a dudas, el reto más importante es diseñar mecanismos adecuados e innovadores que permitan integrar a la ciudadanía en el proceso de la formulación de políticas, más allá de una incorporación simulada e improvisada, que deje de lado elementos técnicos para el diseño de estrategias racionales y coherentes. Se requieren mecanismos que reduzcan la apatía ciudadana y la desconfianza hacia los actores gubernamentales, es decir, deben ser significativos.

Desde el punto de vista de Serrano (2015) la participación ciudadana está muy relacionada con el involucramiento de los ciudadanos en la administración pública, por ello, la cooperación en la elaboración de las políticas públicas o en la prestación de servicios, son formas esenciales de este tipo de participación. En este sentido, es significativo abordar los diferentes medios o estrategias que permitan incorporar la participación de los ciudadanos de manera coherente y articulada con los objetivos e instrumentos de la formulación de la política pública.

De acuerdo con Díaz (2017) existen dos tipos de mecanismos según el objetivo que se busque con su aplicación. Así, por un lado, identifica los mecanismos de participación que sirven a objetivos consultivos (comisiones y comités, encuestas de opinión, audiencias públicas y peticiones), y por el otro, los mecanismos cuyo objetivo es desencadenar procesos de corte deliberativo que abren espacios para reflexión y el diálogo con y entre los ciudadanos (encuestas deliberativas, foros temáticos, jurados ciudadanos, núcleos de intervención participativa). El segundo mecanismo, es decir, el deliberativo, es más flexible, por lo tanto, menciona Díaz (2017) sirve para incorporar perspectivas innovadoras mediante la transparencia y la retroalimentación al momento de involucrar la interacción de unos actores con otros.

Por su parte, Font et al (2000) refieren a diferentes mecanismos participativos con base en varios criterios. Primero distinguen, entre aquellos mecanismos para el diagnóstico de problemas y la formación de la agenda política local, de aquellos que pretenden tener un carácter más decisional. Posteriormente, hacen una clasificación de los mecanismos participativos, es decir, a quien se involucra en el proceso, pasando por los individuos, organizaciones cívicas o ambos. En la siguiente Tabla se presenta de forma gráfica los diferentes mecanismos de participación ciudadana para la formulación de políticas públicas, planteados por Font y Gomá.

Tabla 2.

Mecanismos de Participación Ciudadana en la Formulación de Políticas Públicas a partir de Font y Gomá

	de base		Participación MIXTA	Participación de base PERSONAL	
	Participación ASOCIATIVA			De tipo INTENSIVO	De tipo EXTENSIVO
	De carácter SECTORIAL	De carácter TERRITORIAL			
Participación en Diagnóstico y Formación de la Agenda	-Fóruns y Mesas Sectoriales de Entidades	-Consejos Consultivos de Entidades a escala de barrio o distrito	-Planes Estratégicos -Procesos participativos temáticos	- Fóruns Temáticos - Círculos de Estudio -Conferencia de Consenso	- Asambleas - Audiencias - Teledemocracia Local
Participación en la Formulación de Políticas y en la Adopción de Decisiones	-Consejos, Comisiones y Ponencias Sectoriales de Entidades	-Consejos Municipales de Barrio o Distrito con Presencia Asociativa -Planes Integrales	-Consejos Territoriales Mixtos -Jurados Ciudadanos Mixtos	-Presupuesto participativo - Jurados Ciudadanos - Paneles Ciudadanos - Encuestas Deliberativas	- Referéndum - Consultas Populares - Teledemocracia Local
Participación en la Gestión	-Gestión asociativa de servicios municipales	-Gestión Asociativa de Centros Cívicos y de Banco	-Gestión compartida de servicios: entidades y voluntariado	-Gestión por voluntariado de servicios y programas municipales	Coproducción personalizada de servicios

Fuente: Elaboración propia a partir de Font y Gomá (2000).

Para términos del presente proyecto de intervención nos enfocaremos en los mecanismos deliberativos que permitan la participación en la formulación de políticas públicas, a partir del enfoque de Participación Personal de tipo Intensivo, pues se busca iniciar con foro deliberativo donde los actores principales encuentren espacio para informarse y debatir sobre el tema central, la seguridad alimentaria.

2.2.2 Factores que la Impulsan

Como hemos dicho anteriormente, uno de los desafíos más importantes para los gobiernos democráticos es crear nuevas formas de relación entre los representantes y los representados, con el fin de mejorar la acción gubernamental. Entonces, ya no basta con fortalecer la democracia representativa, sino que ahora también es necesario promover una democracia participativa, donde los ciudadanos no ejerzan sus derechos políticos únicamente a través del voto para después delegar

la toma de decisiones en sus representantes elegidos, sino que realmente se involucren en el ejercicio del gobierno a fin de lograr mayor eficiencia e impacto en las decisiones públicas.

En este sentido, es fundamental recordar que “la participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación (social, comunitaria, política), hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios, incorporando intereses particulares (no individuales)” (Ziccardi, 2012, p. 205). Para que esto sea posible, es necesario crear diferentes instrumentos y condiciones para que las personas puedan participar en los procesos de planeación y gestión pública, así como construir espacios públicos en los que participen activamente. Desde el punto de vista de Mariñez, “para consolidar instituciones democráticas de calidad, se deben construir espacios públicos que posibiliten la participación ciudadana en la confección de las decisiones públicas” (citado en Villareal, 2009, p. 37).

En este sentido, varios autores, entre ellos Ziccardi (2012) sostienen que uno de los factores más importantes que impulsan la participación ciudadana en la actuación de las políticas públicas, es una auténtica intención por parte de las fuerzas políticas y de la burocracia gubernamental para construir una gobernabilidad democrática. Pero también, es trascendental educar a los ciudadanos hacia una cultura cívica de participación, pues desde el punto de vista de Bacque, Rey y Sintomer (2012) los ciudadanos ordinarios no han sido formados para afrontar los problemas públicos, no dedican tiempo a informarse y a evaluar objetivamente a los responsables políticos. Por esta razón, la participación debe estar guiada por procedimientos de calidad con reglas claras donde se promueva la participación de ciudadanos conscientes, para que las discusiones no sean espontáneas e interminables. Luego entonces la participación ciudadana “exige, en primer lugar, el fortalecimiento de la organización de los ciudadanos y ciudadanas para participar, y, en segundo lugar, el fortalecimiento institucional del Estado para facilitar y hacer efectiva dicha participación ciudadana” (Sol, 2012, p. 90). Por lo tanto, no debemos perder de vista que:

Desarrollar políticas públicas enfocadas a la participación o bien, plantear la participación ciudadana como eje transversal que atraviesa todo el ejercicio gubernativo no es tan sólo un asunto de técnica y eficiencia administrativa, sino sobre todo una cuestión ligada a un proyecto político y a una visión de la sociedad.
(Villarreal, 2009, p. 38)

Bajo este contexto, una manera de educar a los ciudadanos con el fin de que exista participación oportuna, eficaz y con resultados concretos en la formulación de políticas públicas, es necesario que exista información gubernamental accesible y de calidad, pues los ciudadanos no pueden involucrarse en la toma de decisiones, a menos que tengan información adecuada acerca de lo que hace o pretende hacer el gobierno.

Por otro lado, el diseño de reglas claras además de promover la participación de ciudadanos conscientes, deben estipular las formas en que se incorporara dicha participación, En este sentido, sostiene Sol (2012) que estas reglas deben cumplir con algunos criterios tales como: el establecimiento de un plazo de tiempo anticipado y suficiente para que los ciudadanos puedan participar; la disponibilidad de archivos públicos sobre la política pública que se busca formular; el uso de herramientas adecuadas para comunicar y difundir las convocatorias y los resultados de la participación; establecer espacios de participación efectivos en el momento del diseño de la política pública; facilitar información del público sobre el diseño e implementación de la política pública, entre otros. Además, de la existencia de información pública gubernamental, es importante construir instrumentos que incorporen la participación de los ciudadanos orientados a priorizar la capacidad decisional (presupuestos participativos) sobre el intercambio de ideas (consejos) (Font, et. al., 2012, p. 98).

Aunado a estos factores, existen otros relacionados con un marco legal e institucional que no solo reconozca los derechos, sino que también contemple mecanismos eficaces que posibiliten su ejercicio, incluyendo el derecho a participar en los asuntos públicos dentro de espacios que permitan el diálogo entre gobernantes y gobernados. Finalmente, es fundamental reconocer que no es suficiente la existencia de ciudadanos conscientes, voluntad política, instrumentos y espacios públicos que promuevan la participación ciudadana, pues nos dice Canto:

no podemos suponer que es solo la bondad o el buen diseño del instrumento participativo lo que determina el alcance la participación, así como tampoco está depende de una sincera y eficiente decisión gubernamental; ambas son necesarias, pero ambas dependen de la situación política, incluso de la correlación de fuerzas en que se insertan. (2012, p. 45)

Luego entonces, es importante considerar que existen factores políticos importantes para promover la participación ciudadana como: las situaciones de transición política; el grado de madurez de los movimientos y las organizaciones sociales, que demandan beneficios, nuevas reglas e instituciones; y la experiencia de autonomía frente al gobierno, los partidos políticos y los corporativismos (Canto, 2012).

2.2.3 Factores que la Limitan

Como ya se mencionó, la participación ciudadana tiene funciones y con ello beneficios, pues de alguna manera, el impacto que genera en las decisiones o políticas públicas es un objetivo importante para eficientar y legitimar la acción del gobierno, sin embargo, muchas veces es complicado alcanzarlo. En este sentido, una de las líneas de investigación sobre la participación ciudadana se dirige al estudio de su complejidad y los límites que tiene en la formulación de las políticas públicas. Existen varias razones por las que los gobiernos rechazan, no promueven o promueven retóricamente la participación ciudadana. Desde el punto de vista de Méndez (2020) existen tres principales: la primera deriva de la tensión entre la democracia representativa y participativa, pues muchas ocasiones se considera que la mejor y única forma de participación ciudadana es a través del voto en las elecciones; la segunda, tiene que ver con la legitimidad de los grupos que participan, pues existe el riesgo de representar intereses particulares, dejando de lado los criterios técnicos para la eficacia de las políticas; la tercera razón, nos dice José Luis Méndez, refiere a la volatilidad de la participación de los ciudadanos por la falta de tiempo o de interés.

La falta de suficiente interés por parte de los ciudadanos o grupos sociales por participar se debe en gran medida a la desconfianza de estos respecto a la influencia real que ello tendrá sobre los programas o servicios, producto de que con frecuencia los ejercicios participativos terminan siendo un mero instrumento retórico del gobierno para obtener mayor legitimidad (desafortunadamente, es rara la ocasión en que se informa a la ciudadanía sobre los efectos que dichos ejercicios tuvieron en las políticas). (Méndez, 2020, p. 261)

Por otro lado, Font et al (2000), sostienen que la participación ciudadana se encuentra determinada por dos factores principales, las cuales llegan a limitarla en su ejercicio, siendo, uno las preferencias ideológicas del partido gobernante; dos, la necesidad de combinar los procesos participativos con los electorales. Sin lugar a dudas, la participación ciudadana resulta necesaria para el diseño de las políticas públicas, por este motivo, es importante superar las brechas existentes entre la democracia representativa y participativa, pero sobre todo fortalecer los canales de comunicación entre el gobierno y la sociedad, desde un enfoque transparente y de rendición de cuentas de sus acciones y resultados a los ciudadanos, con el fin de disminuir el desinterés de la sociedad en los asuntos públicos. Un límite más de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, tiene que ver con el tipo de políticas en el que se le busque incorporar. Al respecto Aguilar sostiene que: “existen diversos tipos de políticas públicas, algunas de las cuales no podrán ser ni positiva ni normativamente definidas en las arenas del pluralismo, el ajuste partidario mutuo o la participación directa de los ciudadanos” (2012a, p. 151). En este sentido, existen determinadas áreas (seguridad nacional) de las políticas que por su naturaleza sea complicado y en ocasiones restringida la participación directa, sin embargo, esto no significa que existan otras áreas (desarrollo social) donde la participación ciudadana activa y directa mejore el diseño, implementación y resultados de las políticas públicas. Finalmente, un límite más de la participación ciudadana está vinculado con las personas que tienen que ser convocadas para la formulación de las políticas públicas. Desde el punto de vista de Díaz (2017) serán los niveles de complejidad técnica y política del problema, los que permitan mapear a los actores que deberán involucrarse en la toma de decisiones, mejorando así la gestión de la participación.

Es importante establecer, que aun a pesar de la existencia de estos retos y en ocasiones limitantes de la participación ciudadana, no se debe perder de vista que se debe trabajar en el fortalecimiento de los mecanismos que permitan que la participación resulte positiva, clara y transparente, promoviendo las capacidades de los ciudadanos y difundiendo en forma clara y oportuna los resultados de su participación en la formulación de políticas públicas, y más cuando se trata de mejorar las condiciones de vida de la población, y contribuir a asegurar el desarrollo sostenible de los territorios; entonces nos encontramos frente a un problema público.

CAPÍTULO 3. MARCO CONCEPTUAL PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN SEGURIDAD ALIMENTARIA.

En el tercer capítulo se presenta el marco conceptual para la formulación de políticas públicas en seguridad alimentaria. En principio, se aborda desde un contexto histórico la evolución que ha tenido el concepto para después definir sus dimensiones e indicadores que contribuyen a su medición. Posteriormente, se plantea qué son los sistemas alimentarios y su contribución a la seguridad alimentaria de los territorios, detallando los diferentes tipos, elementos y factores que inciden para consolidar sistemas alimentarios sostenibles e inclusivos. Después se expone el marco conceptual para la formulación de políticas públicas en seguridad alimentaria a partir de posturas teóricas y recomendaciones de Organizaciones Internacionales. Finalmente, en este capítulo se hace un análisis descriptivo de las políticas y programas de seguridad alimentaria que se han implementado a nivel internacional, nacional y local con el fin de revisar cuáles son las dimensiones que han atendido, y cómo han incorporado la participación de actores clave, así mismo, se dedica un espacio a las buenas prácticas ejecutadas a nivel local y que han sido reconocidas por la FAO.

3.1 La Seguridad Alimentaria: Definición, Dimensiones y Operacionalización

En los últimos años, la Seguridad Alimentaria, tanto para los gobiernos como para la sociedad en general, se ha convertido en un tema de suma importancia y preocupación, pues garantizar que los habitantes de un determinado territorio tengan acceso económico y físico a alimentos inocuos y nutritivos es un gran reto para todos. En situaciones de crisis económica, política y social se ha propuesto que la seguridad alimentaria sea un tema prioritario en las agendas de gobierno, pero no solo por eso, sino también por ser la alimentación un derecho social. Desde el punto de vista de González y Cordero: “El análisis de la relación entre el derecho a la alimentación y los derechos humanos ha sido incentivado ante los cambios de ajuste estructural en el mundo y la voluntad política para cumplir las metas de orden internacional” (2019, p. 6). En este sentido, para conseguir mayor seguridad alimentaria, se requiere de un sistema de gobernanza que haga frente a los desafíos que surgen a través del tiempo.

A mediados de la década de los setenta, a raíz de la crisis alimentaria mundial, surge el concepto de la Seguridad Alimentaria (SA), el cual ha ido evolucionando con el paso del tiempo, debido, dice Salcedo (2005) a situaciones coyunturales y a desarrollos intelectuales de cada década. En un inicio la seguridad alimentaria se enfocaba a la disponibilidad de alimentos a nivel nacional y mundial, por lo que las acciones principalmente de gobierno se centraban en la producción y almacenamiento de los mismos, este enfoque se modificó cuando los países se percataron que contaban con suficientes alimentos pero estos no llegaban a varios sectores de su población, lo que permitió identificar una relación directa entre el hambre y la pobreza y el acceso a activos productivos y el empleo (Salcedo, 2005). Al respecto, Brun (2015) sostiene que si bien la inseguridad alimentaria, con demasiada frecuencia, se ha limitado a un problema del nivel de producción agrícola, en realidad es un problema multidimensional cuyo origen se encuentra en los modos de vida y de alimentación y en la situación económica y social de las personas.

Por esta razón, la definición de seguridad alimentaria evolucionó para destacar no solo la disponibilidad sino también el acceso físico y económico de alimentos. Sin embargo, estos dos elementos no garantizaban por sí mismos una seguridad alimentaria completa, pues con el fenómeno de la globalización se hicieron visibles otros problemas de salud que tenían que ver con el consumo de alimentos procesados, los cuales provocaron obesidad y sobrepeso en la población. Por ello, se agregaron como temas prioritarios dos elementos más: la nutrición y la inocuidad de los alimentos, para garantizar el uso y aprovechamiento biológico de los micro y macronutrientes que el cuerpo humano necesitaba para su desarrollo. Aunado a esto, plantea Salcedo que “ciertos grupos de población podían colocarse temporalmente en un estado de inseguridad alimentaria debido a cambios bruscos de clima, de precios, o por la inestabilidad sociopolítica del país” (2005, p. 1). Por este motivo, la estabilidad temporal fue un aspecto más que se sumó a la definición de seguridad alimentaria.

Como se puede apreciar el concepto de seguridad alimentaria fue modificándose con el tiempo, sin embargo, fue durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en el año de 1996, donde la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, por sus siglas FAO, determinó que:

Hay seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para

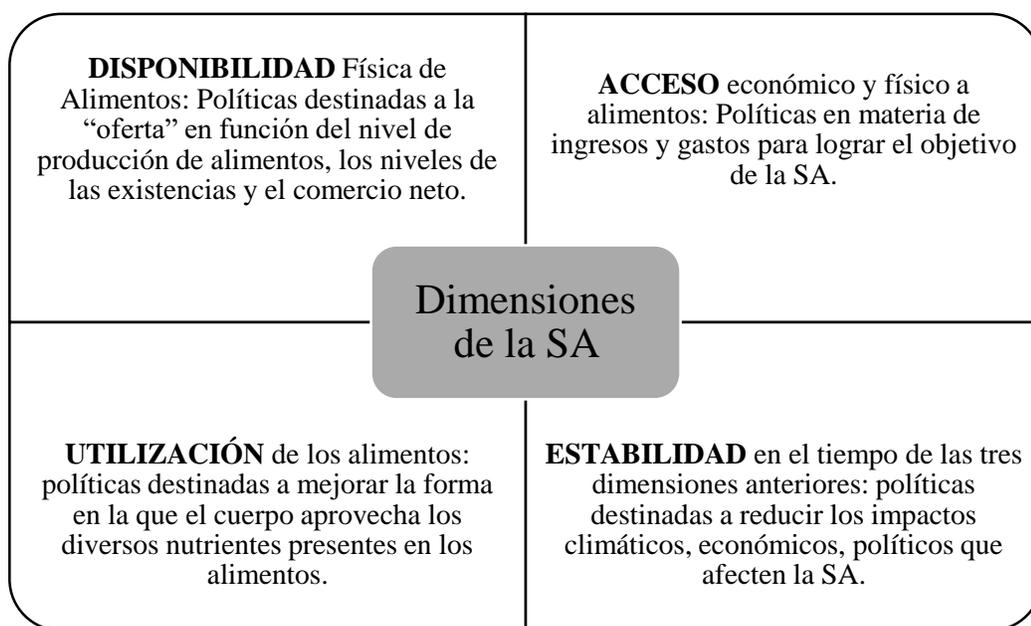
satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana. (FAO, 2011a, p. 1)

Esta definición ha sido complementada por otros autores que sugieren que la seguridad alimentaria, debe incluir la satisfacción de necesidades alimenticias no solo de las poblaciones actuales sino también de las futuras, además de una plena participación democrática de los diferentes actores involucrados, identificando para ello aquellos que se encuentran en focos de tensión (Sandoval y López, 2014).

Sin embargo, es a partir de la definición de la FAO que se desprenden las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria: disponibilidad, acceso, uso y estabilidad, que son importantes de revisar para entender su complejidad. En este sentido, la FAO (2011a), ha determinado adecuadamente cada una de estas dimensiones. En principio, establece que la disponibilidad de alimentos, se refiere a la producción estable e interna de productos, primarios e industrializados, inocuos y nutritivos, así como a la capacidad de almacenamiento y movilización de los mismos; la segunda dimensión se refiere al acceso físico y económico de los alimentos saludables y nutritivos a toda la población, el acceso físico depende tanto de la oferta como de la demanda de los alimentos, mientras que el acceso económico depende del ingreso de los hogares y del precio de los alimentos; la tercera dimensión tiene que ver con el aprovechamiento biológico de los nutrientes de los alimentos al momento de ser consumidos por los miembros de un hogar, así como el estado nutricional de los individuos, considerando para ello, el origen del consumo de estos, ya sea por autoproducción, intercambio, adquisición en los mercados, así como su preparación y su distribución intrafamiliar; finalmente, tenemos la dimensión de la estabilidad, la cual tiene que ver con asegurar en el tiempo las dimensiones anteriores, trabajando para ello, en aspectos como: las condiciones climáticas adversas, la inestabilidad política o los factores económicos como el desempleo, los aumentos de los precios de los alimentos que, sin duda inciden en la seguridad alimentaria de las personas. En el siguiente diagrama, se hace una representación gráfica de las dimensiones de la seguridad alimentaria a partir de lo establecido por la FAO.

Figura 12.

Las dimensiones de la Seguridad Alimentaria a partir de la FAO



Fuente: Elaboración propia a partir de la FAO (2011a).

El concepto de seguridad alimentaria es complejo al ser multidimensional, lo que ocasiona que su operacionalización y medición también resulte difícil. Sin embargo, es importante tener presente que cada una de estas dimensiones son áreas potenciales de intervención de política pública (Salcedo, 2005). Por esta razón, más adelante se presenta el marco conceptual para la formulación de políticas públicas en seguridad alimentaria. Pero antes de ello, es fundamental mencionar los diferentes indicadores que ayudan a medir y a conocer la situación de seguridad alimentaria que enfrentan los territorios pues esto permite diseñar mejor las intervenciones.

En este sentido, autores como García y Pérez establecen que “un aspecto de gran importancia cuando se pretende diagnosticar la situación de la seguridad alimentaria (SA) es saber qué y cómo se va a medir” (2016, p. 4). Desde el punto de vista de Torres (2003) la seguridad alimentaria debe analizarse y discutirse a partir de los efectos acumulados de la crisis en el ingreso que limitan la accesibilidad a los alimentos y de los efectos del declive de la producción agropecuaria que repercute severamente en la disponibilidad interna de los mismos. Por su parte, Salcedo (2005) menciona que una alternativa de medición del concepto es la cuantificación de sus efectos, entendiendo a la desnutrición como la manifestación última de la inseguridad alimentaria.

Desde el punto de vista de García y Pérez (2016) la Seguridad Alimentaria tiene que ver con el inadecuado acceso a los alimentos y la inseguridad alimentaria en el hogar, lo que refleja malnutrición y desnutrición en las personas. Sin embargo, parafraseando a Salcedo (2005), se debe tener presente que, si bien los indicadores nutricionales son de suma utilidad, estos son manifestaciones ex-post, mientras que la seguridad alimentaria se refiere a un status ex-ante, es decir, a garantizar la disponibilidad y el acceso a los alimentos.

En este sentido, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social por sus siglas CONEVAL (2010) menciona que, para medir la situación de riesgo de seguridad alimentaria de un país, además de considerar los problemas de mala nutrición y desnutrición (número de personas desnutridas, prevalencia de desnutrición, prevalencia de bajo peso, diferenciado por sexo, anemia o deficiencia de micronutrientes, entre otros), también se usan indicadores de crecimiento económico, pobreza y empleo (crecimiento del PIB per cápita, porcentaje de población debajo de la línea de pobreza nacional: total, rural y urbano, entre otros). Así mismo, el CONEVAL, establece un marco conceptual de la seguridad alimentaria que permite identificar las tres primeras dimensiones, algunos de sus indicadores para poder medirlas y su área de atención, lo que sin duda facilita el diseño de una política pública.

Desde este punto, la dimensión de disponibilidad se mide por la producción, importación y exportación de alimentos a nivel nacional; por su parte la segunda dimensión acceso o capacidad para adquirir alimentos, mide por un lado, el acceso físico a alimentos en el hogar (disponibilidad de alimentos en localidades rurales e inventario de alimentos en hogares), y por el otro los ingresos del hogar para adquirir esos alimentos (gasto en alimentos por componentes nutricionales y gasto en alimentos por grupos de alimentos), esta dimensión se centra en un área de atención de los hogares y las personas; respecto a la tercera dimensión, aprovechamiento biológico de los alimentos a través del consumo, se mide a nivel personal por aspectos nutricionales (número de personas desnutridas, prevalencia de desnutrición, prevalencia de bajo peso, deficiencia de micronutrientes (anemia), obesidad y sobrepeso), y a nivel de hogar por aspectos que determinan la diversidad y variedad alimentaria (número de grupos de alimentos consumidos, número de alimentos consumidos) y patrones de consumo.

Como se puede notar, la mayoría de estos indicadores miden la disponibilidad y acceso de alimentos, mientras que otros se concentran en medir sus consecuencias (malnutrición). Es

importante reconocer que todos los métodos tienen limitaciones en la medición, ya sea por la dificultad en la recolección de los datos o bien porque los indicadores no representan en su totalidad las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria (García y Pérez, 2016). Sin embargo, se debe admitir que estos brindan información estadística a los tomadores de decisión sobre la situación que enfrentan sus territorios.

Así mismo, es significativo establecer que muchos de estos indicadores son referentes a nivel nacional y muy pocas veces arrojan información sobre la situación que se enfrenta a nivel local, por ello, se recomienda adoptar a nivel micro una perspectiva mucho más cualitativa donde se tomen en cuenta las características personales y comunitarias de los territorios a fin de conocer la situación de seguridad alimentaria que se vive. Al respecto, la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (2013) sostiene que las políticas en seguridad alimentaria tienen que ayudar a las comunidades locales -agricultores y productores de alimentos- a involucrarse en la definición de soluciones, puesto esto puede asegurar que las decisiones sean más apropiadas.

3.2 Los Sistemas Alimentarios Sostenibles

Bajo el contexto anterior, es preciso exponer que el trabajo conjunto y sostenible de estas dimensiones conforman los sistemas alimentarios, los cuales permiten mejorar la eficiencia de los procesos productivos, incluyendo a los distintos actores, para generar resultados más equitativos en temas de seguridad alimentaria, desarrollo sustentable y social. En principio, es importante mencionar que se entiende por sistema alimentario sostenible. Desde el punto de vista del HLPE, el sistema alimentario: “reúne todos los elementos (personas, insumos, procesos, infraestructuras, instituciones, etc.) y actividades relacionados con la producción, la elaboración, la distribución, la preparación y el consumo de alimentos, así como los productos de estas actividades, como los resultados socioeconómicos y ambientales” (2017, p. 27). Por su parte, la FAO considera que el sistema alimentario “Es aquel que garantiza la seguridad alimentaria y la nutrición de las personas, de tal forma que no se pongan en riesgo las bases económicas, sociales y ambientales de la seguridad alimentaria de futuras generaciones” (2017, p. 13). Por otro lado, Rodríguez sostiene que “el sistema alimentario es el conjunto de actividades que desarrolla una sociedad para resolver sus necesidades básicas de alimentación” (2017, p. 9). Bajo este contexto, el sistema alimentario

considera que todas las esferas de la vida social son interdependientes. Lo cual se complementa con la idea de que “el estudio de la alimentación debe considerar necesariamente su articulación con factores ecológicos, políticos, económicos, culturales e históricos” (Guzmán, 2013, p. 44).

Luego entonces, para garantizar la sostenibilidad e inclusión de los sistemas alimentarios, es decir, permitir que todas las personas tengan acceso a productos nutritivos, seguros, inocuos, a un precio justo, pero sobre todo producidos de forma responsable con el medio ambiente, se requiere de la participación y la colaboración de diferentes sectores como el gobierno, educativo, productivo, y de consumidores. Y es que el sistema alimentario tiene que ver con cuatro elementos importantes en donde todos pueden aportar: producción, almacenamiento y distribución, procesamiento y comercialización, y consumo. En cada uno de estos, la diversificación del cultivo, las buenas prácticas en producción, la disponibilidad de alimentos frescos y el aprovechamiento de los nutrientes, son aspectos que se deben alcanzar.

Sin embargo, actualmente “el sistema alimentario mundial atraviesa un momento crítico, que se enfrenta a un doble desafío tanto en términos de equidad social como de sostenibilidad ambiental” (Calisto, 2016, p. 216). Aunado a ello, dicen algunos autores existen algunos retos que debe enfrentar el sistema alimentario, tales como comer y no enfermarnos en el intento; producir suficiente comida sin destruir la biodiversidad actual del planeta, la cual es necesaria para la salud de nuestros cuerpos, del suelo y del medio ambiente; producir suficiente comida hoy, sin hipotecar la capacidad del planeta de producir comida en el futuro; reducir el consumo de carne y a su vez, regenerar los suelos devolviendo la ganadería al campo; democratizar y hacer justos los sistemas alimentarios; y responsabilizar a los consumidores sobre el origen, destino y distribución de la comida (Chicoma y Torres, 2019).

En los últimos 20 años ha cambiado la forma en la cual los alimentos se producen, distribuyen, comercializan y consumen; esto es una consecuencia de la globalización, los procesos de urbanización, el desarrollo tecnológico, la apertura de los mercados internacionales y la liberación del comercio (Santivañez et al, 2017). Lo anterior ha generado cambios en los sistemas alimentarios, por mencionar algunos: los alimentos recorren cada vez más distancias antes de llegar al consumidor, los hábitos en el consumo de alimentos se han modificado provocando enfermedades como obesidad y sobrepeso, los mercados se caracterizan por una alta volatilidad en los precios, haciendo inaccesible los alimentos a las personas más vulnerables, los pequeños

productores agropecuarios son afectados en sus ingresos por no cumplir con las normas y estándares internacionales en términos de eficiencia e inversión, la venta de alimentos se ha incrementado en los supermercados dejando de lado el consumo local.

Nos enfrentamos a sistemas alimentarios globales donde el pequeño productor y el consumidor, en especial los que se encuentran en situación de vulnerabilidad, quedan excluidos. En el caso de los productores cada vez son mayores los estándares de calidad que exigen una inocuidad y nutrición de los alimentos y que muchas veces los pequeños productores no cumplen, pues implica mayores requerimientos de transporte, disponibilidad, y volúmenes (FAO, 2019a). En el caso de los consumidores, comer sano es demasiado caro, lo que limita a las personas a un consumo sano y nutritivo de productos. Según el informe de la FAO sobre la seguridad alimentaria en el mundo, las dietas saludables cuestan 60% más que las dietas que solo satisfacen las necesidades de nutrientes esenciales y casi cinco veces más que las dietas que solo satisfacen las necesidades de energía alimentaria mediante alimentos amiláceos.

Por otro lado, es preocupante el desperdicio de alimentos, “las pérdidas y el desperdicio de alimentos son indicios de un funcionamiento deficiente de los sistemas alimentarios, que se refleja en derroche de recursos y en emisiones” (FAO, 2015, p. 11). En otro orden de ideas, un 70% de la población vive en áreas urbanas, aumentando la brecha entre lo urbano y lo rural, misma que se expresa en formatos de producción que exigen mayores estándares de calidad y eficiencia, siendo cada vez más excluyentes y concentrados (FAO, 2017a).

Bajo este contexto, en el año 2013, la FAO planteó la necesidad de abordar todos estos problemas desde el desarrollo de la agricultura sostenible y la alimentación saludable, teniendo como estrategia principal la transformación de los sistemas alimentarios, desde aquellos más tradicionales, hacia unos más integrales, que involucren los objetivos de nutrición, inclusión y equidad de productos nutritivos, pues esto permitirá contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas, especialmente de la población vulnerable. En este contexto, es importante a continuación que abordemos de manera específica cuáles son los elementos y tipos de sistemas alimentarios.

3.2.1 Elementos y Tipos de Sistemas Alimentarios

Los sistemas alimentarios se integran por diferentes actores, actividades y elementos que se relacionan entre sí y que en su conjunto hacen posible la producción, transformación y consumo

de productos inocuos y nutritivos. La FAO (2018) establece que el sistema alimentario se encuentra conformado por cuatro subsistemas: producción agrícola, almacenamiento, comercio y transporte de alimentos, venta al por menor y abastecimiento de alimentos, y transformación de alimentos, en los cuales interactúan, una serie de actores estratégicos con actividades particulares que afectan positiva o negativamente a los sistemas alimentarios. Por ejemplo, la acción, preferencias, tiempo, conocimientos, poder adquisitivo de los consumidores puede tener o no un efecto en el consumo desmesurado de alimentos altamente procesados, así como un impacto en el comportamiento de los mercados y en los modos de producción.

Además de los consumidores, el estado es otro actor importante dentro de los sistemas alimentarios, pues sostiene la FAO es la entidad responsable de normar y regular la implementación de un sistema alimentario y el funcionamiento de los mercados. Así mismo, el sector privado, educativo, productivo, organizaciones no gubernamentales son actores importantes para el fortalecimiento y mejoramiento del funcionamiento de los sistemas alimentarios, pues se encuentran interrelacionados en la denominada “cadena de valor”. De los actores, es necesario conocer otros dos elementos que lo conforman: Entornos alimentarios y Cadenas de Suministro (HLPE, 2017). En principio debemos entender a los entornos alimentarios como “el espacio donde los consumidores interactúan con el sistema alimentario para tomar sus decisiones sobre la adquisición, preparación y consumo de alimentos” (FAO, 2018, p. 6). Los entornos alimentarios están conformados, por la calidad e inocuidad de los alimentos, la promoción, publicidad e información, el acceso económico y físico de alimentos y la disponibilidad de los mismos en términos de cercanía. Por otro lado, las cadenas de suministro de alimentos se conforman por la producción, el almacenamiento y distribución, la elaboración y envasado y la venta al por menor y comercialización de productos alimentarios inocuos y nutritivos. La naturaleza de cada uno de estos elementos se modifica según el tipo de sistemas alimentarios en los que se encuentren.

En este sentido, es importante conocer los diferentes tipos de sistemas alimentarios. En el Informe de la Nutrición Mundial, se identifican cinco tipos de sistemas alimentarios: rural, emergente, de transición, mixto e industrial. Esta clasificación está relacionada con la urbanización, una mayor productividad agrícola, una mayor diversidad alimentaria, una menor dependencia de los alimentos básicos. Es decir, está más allá de la producción de los productos, en términos reales se enfoca más en los entornos alimentarios.

Por otro lado, Gómez y Ricketts (2013) clasifican a los sistemas alimentarios, en relación con el segundo elemento: las cadenas de suministro, y a partir de ahí identifican cuatro tipos de sistemas alimentarios: tradicionales, modernos, modernos a tradicionales y tradicionales a modernos. En el primero, los comerciantes tradicionales compran principalmente a pequeños agricultores y venden a los consumidores y minoristas tradicionales en mercados de productos frescos; en el segundo, los fabricantes de productos alimenticios nacionales y multinacional adquieren productos principalmente a explotaciones agrícolas comerciales y venden a través de supermercados modernos; en el tercero, los fabricantes de productos alimenticios nacionales y multinacionales venden productos a través de la red de comerciantes y minoristas tradicionales; y finalmente en el cuarto, los supermercados y fabricantes de productos alimenticios obtienen los alimentos de pequeños agricultores y comerciantes.

Por su parte, el HLPE (2017) identificó tres tipos amplios de sistemas alimentarios: tradicionales, mixtos y modernos. A continuación, en las Tablas 2 y 3 se muestra, por un lado, las características de estos tres tipos de sistemas alimentarios a partir de los entornos alimentarios y por el otro, a partir de las cadenas de suministro, respectivamente.

Tabla 3.

Tipos de sistemas alimentarios y entornos alimentarios a partir de HLPE

Entornos Alimentarios	Sistemas Alimentarios Tradicionales	Sistemas alimentarios Mixtos	Sistemas alimentarios modernos
Disponibilidad y acceso Físico (cercanía)	Hay una mayor densidad de mercados informales locales. Los alimentos son producidos principalmente por pequeños productores agrícolas de la zona.	Alta densidad de mercados informales, pero también hay un gran número de mercados formales. La producción de alimentos tiene lugar en pequeñas explotaciones agrícolas, pero también en más grandes y más lejanas.	Se depende de mercados formales situados en las cercanías, de fácil acceso.
Acceso económico (asequibilidad)	Los alimentos representan una porción elevada del presupuesto familiar.	Los alimentos ejercen demandas moderadas en el presupuesto familiar. Muchos alimentos con un alto grado de elaboración y las comidas de preparación rápida son más baratas.	Los alimentos representan una menor demanda del presupuesto familiar. Dado que hay más opciones, los artículos especiales tienden a ser más caros.

Promoción, Publicidad e Información	Muy poca promoción, con la excepción de los esfuerzos de algunas empresas.	La promoción de marcas y anuncios son más comunes.	Alto nivel de promoción de alimentos a través de canales de medios masivos.
Calidad e inocuidad de los alimentos	Bajo nivel de control de la calidad e inocuidad de los alimentos.	Hay controles de la calidad e inocuidad de los alimentos, pero frecuentemente no se observan.	Las normas de inocuidad de los alimentos se observan y supervisan estrictamente.

Fuente: Elaboración propia con base en HLPE (2017).

Tabla 4.

Tipos de sistemas alimentarios y cadenas de suministro a partir de HLPE

Cadenas de suministro	Sistemas Alimentarios Tradicionales	Sistemas alimentarios Mixtos	Sistemas alimentarios modernos
Producción (disponibilidad)	Los alimentos son producidos por pequeños agricultores en la zona y la mayoría de los alimentos disponibles son locales y estacionales.	La producción de alimentos tiene lugar en pequeñas explotaciones agrícolas y explotaciones más grandes.	Se produce una amplia variedad de alimentos en explotaciones agrícolas de tamaños desde pequeñas hasta industriales.
Almacenamiento y distribución	El transporte de los alimentos es dificultoso y lento, lo que ocasiona el desperdicio de alimentos.	Hay mejoras en la infraestructura para almacenar y distribuir alimentos; no obstante, el acceso a todas estas no es equitativo, especialmente para la población rural pobre.	Las instalaciones de almacenamiento modernas permiten transportar los alimentos a grandes distancias y almacenarlos en forma inocua.
Elaboración y envasado	Hay procesos de elaboración básica disponibles. El envasado es escaso o limitado.	Surgen los alimentos con un alto grado de elaboración envasados que son más accesibles.	Hay muchos alimentos elaborados envasados disponibles.
Venta al por menor y comercialización	La baja diversidad y densidad de opciones de venta de alimentos al por menor conduce a una marcada dependencia de mercados locales.	Hay una mayor diversidad de bodegas, tiendas de barrio y de mercados informales y formales.	Hay una gran diversidad y densidad de puntos de entrada de alimentos, incluyendo supermercados, comida rápida informal y restaurantes.

Fuente: Elaboración propia con base en HLPE (2017).

Por otro lado, la FAO (2017a) hace una distinción entre dos tipos de sistemas alimentarios: el tradicional y el integral. El primero está enfocado en el rendimiento del cultivo, con énfasis en la producción, por lo tanto, los consumidores y el sector privado no son considerados. En el sistema

alimentario tradicional, la seguridad alimentaria implica solo la disponibilidad de alimentos, la gobernanza global se encuentra dominada por las economías desarrolladas y no hay atención a los aspectos de género. El segundo, se enfoca en la nutrición, con énfasis en el procesamiento, almacenamiento, transporte y distribución. En el sistema alimentario integral, los consumidores y el sector privado son actores clave y el acceso es el mayor problema, sin olvidar la estabilidad y la utilización. Las economías emergentes juegan un rol cada vez más importante, así como el género.

Al respecto, es necesario mencionar que conocer los elementos y los tipos de sistemas alimentarios, permite el diseño adecuado de políticas públicas e intervenciones adaptadas a un contexto determinado, pues se establece cuáles son las características de cada uno de ellos, así como la relación existente entre productores, comercializadores y consumidores. Para términos del presente proyecto de intervención, se toma como referente lo descrito por el Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición (HLPE), con el fin de identificar las características propias del sistema alimentario actual del Municipio de Tulancingo.

3.2.2 Factores que Inciden para Consolidar Sistemas Alimentarios Sostenibles

Existen algunos factores que han incidido en el cambio de los sistemas alimentarios, desde el punto de vista de Reardon y Timmer (2014) se pueden mencionar tres principales: los relacionados con la urbanización y el cambio de la dieta; el comercio mayorista, la logística y el pensamiento de los consumidores; así mismo, se puede agregar la intensificación de la agricultura y el cambio en las cadenas de suministro de insumos agrícolas (citado en Intini et al, 2019). Estos factores exigen el diseño y aplicación de acciones con un enfoque sostenible, a fin de garantizar a mediano y largo plazo una seguridad alimentaria inclusiva, equitativa y justa para todas las personas. Argumenta la FAO que “la propuesta es avanzar hacia sistemas alimentarios sostenibles, mejorando la eficiencia de los procesos y en especial la exclusividad de todos los actores, generando resultados y beneficios más equitativos” (2017, p. 11).

En este sentido, la FAO (2017a) ha propuesto algunos principios de sostenibilidad para los sistemas alimentarios, los cuales generan beneficio y oportunidades para todos los actores involucrados: la gestión y conservación de recursos naturales, uso creciente de recursos naturales para la producción, mejora de la equidad y el bienestar rural, aumento de la resiliencia de las personas y comunidades, uso eficiente de recursos naturales para la producción. En este punto, es

importante resaltar la importancia que tiene la participación activa de los actores involucrados, desde el punto de vista de la FAO, para lograr la sostenibilidad en los sistemas alimentarios:

Se requiere de la participación activa de los productores como proveedores de alimentos saludables, así como también, de la participación de los centros de abastecimiento y distribución que tengan la capacidad de generar acceso físico y económico de alimentos saludables a la población. (2017, p. 17)

Además, de los productores es necesario contar con la participación activa del gobierno, pues de este actor depende en mucho el entorno alimentario de sus habitantes, ya que es quien incentiva el consumo de alimentos inocuos y nutritivos, principalmente en el sector educativo, donde puede impulsar políticas públicas encaminadas, por un lado, al fortalecimiento de la alimentación escolar, y por el otro, a promover acciones que vayan más allá de la agricultura, donde se abarque un enfoque sistémico, es decir, se incluyan nuevos elementos, como el medio ambiente y el empoderamiento de los consumidores que exijan mejores dietas. El sistema alimentario debe ser visto a través de una visión, como ya mencionamos económica, social y ambiental.

También, se necesita de la participación de empresas privadas u organismos no gubernamentales que busquen invertir o transferir conocimiento y recursos para mejorar los procesos propios del sistema alimentario. Finalmente, y no por ello, menos importante se requiere de la participación de los consumidores, pues son ellos, los que determinan la demanda de los alimentos y por ende la oferta de los mismos, por lo que sus hábitos de consumo son un factor importante para el fortalecimiento de los sistemas alimentarios.

Por otro lado, el HLPE (2017) establece como factores principales que exigen un cambio en los sistemas alimentarios: las múltiples cargas de la malnutrición, los costos sociales y económicos, principalmente para aquellos más vulnerables, las dietas inadecuadas y de baja calidad. Ante ello, considera necesario el compromiso y responsabilidad a nivel político, así como, el diseño e implementación de acciones concertadas en todas las cadenas de suministro de alimentos y entornos alimentarios.

A continuación, se abordará de manera más específica cuáles son las recomendaciones de política pública en seguridad alimentaria y en sistemas alimentarios sostenibles, con el fin de tener un referente conceptual para el presente proyecto de intervención.

3.3 Marco Conceptual para la Formulación de Políticas Públicas en Seguridad Alimentaria

Como se mencionó líneas arriba, cada una de las dimensiones de la seguridad alimentaria es una oportunidad para diseñar políticas públicas. Por esta razón, revisar el marco conceptual para la formulación de estos instrumentos permite tener un referente sobre ciertos elementos y recomendaciones que ayuden a garantizar su estabilidad en los territorios. Desde el punto de vista de Cárcamo y Álvarez (2014) el diseño de políticas públicas en seguridad alimentaria debe comenzar a tener una visión integral y transversal donde se contemplen sus cuatro dimensiones. En este sentido, el sistema alimentario es un referente para diseñar políticas integradoras y promover sinergias entre diferentes actores tanto gubernamentales como no gubernamentales, pues se deben producir resultados en términos de seguridad alimentaria y bienestar social (Rodríguez, 2017).

En principio, la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales por sus siglas UICN (2013) considera que las políticas públicas en seguridad alimentaria deben ir más allá del alivio del hambre, pues en realidad tienen que generar resiliencia alimentaria a largo plazo, es decir, dar apoyo a las personas para producir, cosechar o comprar alimentos, tomando como principio la justicia social, ya que no solo se deben abordar las cuestiones técnicas que están detrás de la producción de alimentos, sino también los asuntos relativos a la buena gobernanza, la justicia económica, los derechos humanos, la solidaridad y la equidad. Por esta razón, establece que las políticas públicas efectivas en seguridad alimentaria son aquellas que refuerzan y dan voz a las comunidades rurales, dado que son responsables del mantenimiento de los recursos y la producción de alimentos. Por su parte, el Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición, por sus siglas HLPE (2017) considera que el diseño de políticas públicas debe orientarse hacia la transición de sistemas alimentarios sostenibles que garanticen la seguridad alimentaria en todas sus dimensiones, incluyendo la diversificación de los sistemas agrícolas.

Bajo este contexto, es importante revisar las recomendaciones de política pública para promover sistemas alimentarios sostenibles pues actualmente atraviesan momentos críticos. Cada vez, son mayores los problemas de sostenibilidad social, económica y ambiental. Es indiscutible, que actualmente muchas personas sufren desnutrición crónica y malnutrición. Así mismo, la alta volatilidad de los precios de los alimentos afecta cada vez más a los sectores vulnerables. También, es una realidad que la producción de alimentos se orienta con mayor frecuencia al suministro de supermercados, quienes requieren alimentos procesados industrialmente. Lo anterior, incrementa las técnicas de agricultura industrializadas, causando graves impactos en el medio ambiente, como el cambio climático, la degradación del suelo y el agotamiento del agua, entre otros. Desde la perspectiva de Calisto “mientras que los servicios eco-sistémicos necesarios para la producción de alimentos son devastados por la agricultura industrial, el sistema alimentario mundial tiene que alimentar a una población creciente que llegará a 9 mil millones de habitantes en el año 2050” (2016, p. 216). Bajo este contexto, es necesario revisar las diferentes recomendaciones con visión y viabilidad que permitan asegurar la sostenibilidad de los sistemas alimentarios en todos sus ámbitos y resolver este desafío, antes de que existan severas crisis alimentarias que pongan en peligro la seguridad alimentaria de los territorios.

Frente a este escenario, sostienen Intini et al (2019) que los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) sirven como marco conceptual para formular acciones que hagan frente a los complejos desafíos de los sistemas alimentarios, ya que, la Agenda 2030 reconoce que transformar los sistemas alimentarios y la agricultura, diversificar los procesos de consumo y producción, mejorar la gobernanza y la voluntad política son factores vitales para la construcción de un futuro viable en seguridad alimentaria. Por su parte, la FAO (2017b) considera que la Agenda 2030 se integra además del ODS 2 “Hambre Cero” de diferentes objetivos que contemplan la seguridad alimentaria como son: los ODS 1, 8 y 10 (acceso a alimentos); 12, 13 y 14 (disponibilidad de alimentos); 3, 4 y 6 (uso de alimentos); y 9, 11, 13, 16, 17 (estabilidad alimentaria). A continuación, se exponen algunas recomendaciones que hace la FAO a los países para garantizar la seguridad alimentaria, las cuales se vinculan con las metas de los ODS.

Tabla 5.

Acciones de seguridad alimentaria relacionadas con los ODS

Nombre de la Acción	Descripción	Alineación a los ODS
Crecimiento Equitativo	Los productores de alimentos a pequeña escala son el núcleo del desarrollo sostenible, por lo tanto, se les debe dar mayor acceso a tecnologías avanzadas de producción, mercados, créditos, infraestructura y servicios básicos.	Reducción del hambre y de la pobreza (ODS 1), mejoras sanitarias (ODS 3), acceso a una educación de buena calidad (ODS 4), empoderamiento de las mujeres (ODS 5), acceso a agua potable (ODS 6), energía asequible (ODS 7), condiciones de trabajo dignas (ODS 8), desarrollo industrial vinculados y estabilidad de medios de vida (ODS 9).
Sostenibilidad de la Agricultura	Esta visión reúne varios enfoques para la sostenibilidad de la agricultura, la ganadería, la silvicultura y la pesca, tales como: el intercambio de conocimiento y capacitación, el empoderamiento y la buena gobernanza y la coherencia entre los distintos sectores agrícolas.	El uso limpio y eficiente del agua (ODS 6), el consumo y la producción sostenibles (ODS 12), el cambio climático (ODS 13), y la restauración y uso sostenible de la tierra (ODS 15).
Diversidad genética	Los responsables de las políticas deben trabajar en la conservación y uso de una amplia diversidad de plantas y animales pues favorecen la adaptabilidad y resistencia frente al cambio climático, las enfermedades emergentes y la modificación de la demanda de mercado.	Se relaciona con la consecución de la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza mediante el aumento de los ingresos y la productividad de los pequeños agricultores, la mitigación del impacto negativo de la agricultura y la ganadería sobre el medio ambiente. ODS 1, 2, 13, 14 y 15
Consumo Responsable	Se debe trabajar en la reducción de desperdicios y desechos de alimentos, pues esto afecta tanto a los consumidores como a los productores. Las pérdidas representan un desperdicio de recursos y una amenaza para el medio ambiente debido a las emisiones de gases de efecto invernadero que producen.	La reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos tendrá un impacto sobre otros varios ODS que apuntan a un uso más eficaz de los recursos, a la reducción del hambre y de la emisión de gases de efecto invernadero. Entre ellos, los ODS 2, 6, 13 y 17.
Empoderamiento de las mujeres en la agricultura	Se deben impulsar políticas que permitan a las mujeres asegurar la tenencia equitativa de la tierra, acceso a créditos, mercados, servicios de extensión y organizaciones de agricultores.	Garantizar mayores niveles de inversión y productividad en la agricultura, ingresos más elevados y un mayor bienestar económico para las mujeres se alinea a los ODS 1, 2, 5, 8 y 10.

Fuente: Elaboración propia con base en FAO (2019b).

Así mismo, Rodríguez (2017) sostiene que la Agenda 2030 facilita el diseño de políticas públicas en sistemas alimentarios sostenibles, pues las actividades y funciones de estos son relevantes para las metas de todos los ODS. En este sentido, al mejorar los sistemas alimentarios, se reduce la pobreza y el hambre, se mejora la educación inclusiva y de calidad, se promueve la

igualdad de género, se mejora la calidad del agua y la energía, se fortalece el crecimiento económico y por ende se garantiza el trabajo decente.

Por otro lado, la FAO (2019a) sugiere algunas acciones que se deben plasmar en las políticas públicas para propiciar sistemas alimentarios inclusivos y eficientes a partir de las metas establecidas en los ODS. A continuación, en la Tabla 6., se mencionan algunas de estas.

Tabla 6.

Acciones de política pública para propiciar sistemas alimentarios inclusivos y eficientes

Dimensión	Acciones	Principal sector poblacional al que va dirigido
Disponibilidad	Incentivar la producción de alimentos saludables provenientes en lo posible de la agricultura familiar.	Urbano y Rural
	Promover el desarrollo de la agricultura urbana, ya que permite mejorar la alimentación de las familias al obtener alimentos sanos y nutritivos y generar ingresos económicos adicionales.	Urbano y Rural
	Fortalecer el comercio que permita aumentar la oferta de alimentos inocuos y nutritivos para toda la población y que contemple las particularidades culturales.	Urbano y Rural
	Diseñar políticas que fomenten puntos de venta saludables y combatan la difusión de los desiertos de alimentos	Rural
	Generar evidencias e investigaciones sobre desiertos de alimentos.	Rural
Acceso a alimentos y hábitos saludables	Establecer circuitos de comercialización de alimentos, acercando a productores y consumidores, reduciendo la intermediación mediante espacios como ferias libres, mercados tradicionales o tiendas de abasto local.	Urbano y Rural
	Mejorar y modernizar el funcionamiento de las centrales de abasto y comercios minoristas tradicionales que faciliten el acceso a alimentos frescos y saludables	Urbano y Rural
	Fomentar dietas más saludables mediante impuestos y subvenciones, es decir, abaratar los precios de los alimentos nutritivos y encarecer los de los alimentos que no son saludables.	Urbano y Rural
	Promover la inclusión de iniciativas de educación alimentaria y nutricional que permitan fomentar cambios en los hábitos de consumo de la población.	Urbano y Rural
	Realizar campañas que promuevan la alimentación saludable en articulación con el sector privado y consumidores.	Urbano y Rural
Vinculación de pequeños productores con los mercados	Incrementar el acceso de los pequeños productores y agricultores familiares a información sobre los mercados (precios, cantidades comercializadas de alimentos, otras).	Rural
	Elaborar políticas y programas que fomenten que los supermercados ofrezcan artículos alimenticios más nutritivos, como las frutas y hortalizas frescas, a precios	Urbano

	asequibles y comprenden productos locales, en particular a los pequeños productores	
Conservación de los recursos naturales	Promover o fortalecer el diseño de políticas orientadas a disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero relacionadas con los alimentos.	Urbano y Rural
	Aplicación de impuestos sobre los gases de efecto invernadero a los productos alimenticios.	Urbano y Rural
Agenda Urbana	Fomentar la colaboración entre ciudades como un mecanismo de gobernanza inclusivo, más sostenible y fomentar los vínculos económicos, políticos, sociales y culturales en las zonas urbanas y rurales.	Urbano

Fuente: Elaboración propia con base en FAO (2019a).

Aunado a lo anterior, la FAO (2018) añade algunas recomendaciones de política pública orientadas a fortalecer los subsistemas alimentarios: producción agrícola; almacenamiento, transporte y comercio de alimentos; transformación de alimentos; venta al por menor y abastecimiento de alimentos; y otros. Trabajar de manera simultánea en cada uno de estos subsistemas aumentará la disponibilidad y asequibilidad de los alimentos nutritivos. En este sentido, para hacer más sencilla su exposición, en la Tabla 7., se mencionan en forma de listado cada una de ellas.

Tabla 7.

Acciones de política pública para fortalecer los subsistemas alimentarios

Subsistemas alimentarios	Acciones
Producción agrícola	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el desarrollo de cadenas de valor para cultivos ricos en nutrientes. • Garantizar que las inversiones en la investigación agrícola también se destinen a cultivos ricos en nutrientes y no solo a cultivos básicos.
Almacenamiento, transporte y comercio de alimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar el comercio interno, los vínculos rurales-urbanos, las cadenas cortas de suministro de alimentos para los ricos en nutrientes. • Reducir las barreras comerciales para frutas y hortalizas, en especial en periodos fuera de temporada.
Transformación de alimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Tomar medidas para introducir leyes de etiquetado alimentario. • Crear incentivos para nuevas técnicas de procesamiento que reduzcan costes y aumenten el valor nutricional de los alimentos.
Venta al por menor y abastecimiento de alimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar las políticas para mejorar la inocuidad de los alimentos en los mercados informales y en los mercados tradicionales de productos frescos. • Establecer políticas y programas de protección social para garantizar que la población más vulnerable pueda acceder a alimentos ricos en nutrientes. • Zonificación de puntos de venta de comida rápida.
Otros	<ul style="list-style-type: none"> • Regular la comercialización de alimentos y bebidas dirigidas a niños. • Apoyar campañas informativas en los medios de comunicación masiva y campaña de marketing social fomentando una alimentación saludable. • Apoyar reformas educativas para introducir la educación alimentaria y nutricional en los programas escolares.

Fuente: Elaboración propia con base en FAO (2018).

Dado que el proyecto de intervención está orientado al ámbito local, también se considera importante mencionar las recomendaciones que se establecen en el Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán (2015) al ser un acuerdo firmado por autoridades locales que se comprometen entre otras cosas a trabajar para desarrollar sistemas alimentarios sostenibles, inclusivos, seguros y diversificados para asegurar comida sana y accesible a todos. Este pacto recomienda a los gobiernos locales, entre otras cosas, realizar las siguientes acciones:

- Promover la educación, la capacitación y la investigación participativas para reforzar la acción local destinada a aumentar la justicia social y económica, favoreciendo el acceso a alimentos adecuados y nutritivos.
- Promover la coherencia en las interacciones entre las ciudades y la producción y transformación alimentaria en las áreas rurales colindantes, centrándose en los pequeños productores y las empresas agrícolas familiares, con atención especial a empoderar mujeres y jóvenes.
- Adoptar un enfoque eco sistémico para orientar una planificación holística e integrada del uso del territorio, en comparación con diversos actores para aumentar las oportunidades de producción, el turismo y la protección de la biodiversidad;
- Fomentar la erogación de servicios para los productores alimentarios, incluida la formación técnica y la asistencia financiera (créditos, tecnologías, seguridad alimentaria, acceso al mercado, etc.) para la creación de un sistema alimentario multigeneracional y económicamente sostenible.
- Apoyar las cadenas de suministro cortas, las organizaciones de productores, las redes y las plataformas de productor a consumidor, y otros sistemas de mercado que integren las infraestructuras sociales y económicas para un sistema alimentario urbano que conecte las áreas urbanas con las rurales.
- Desarrollar políticas y programas en apoyo de los mercados municipales públicos, incluidos los mercados agrícolas, los mercados informales, los mercados al por mayor y al por menor.
- Mejorar y ampliar las infraestructuras en relación con los sistemas de mercado que conectan los compradores urbanos a vendedores urbanos, periurbanos y rurales, favoreciendo la cohesión social y la confianza, apoyando el intercambio cultural y

asegurando medios de vida sostenibles, especialmente para mujeres y jóvenes emprendedores.

Además, conviene mencionar el Pacto de Milán, pues se trata de una estrategia que da prioridad a la participación de diferentes actores para la transformación de los sistemas alimentarios urbanos. Se conforma por cuatro áreas de impacto y objetivos de desarrollo: huella ambiental (reducida), salud, nutrición y seguridad alimentaria (mejorada), pobreza (reducida) y crecimiento económico y equidad (mejorada) y finalmente la participación ciudadana en la formulación de políticas y responsabilidad pública (mejorada) (FAO, 2019b).

Bajo este contexto, es necesario reconocer la importancia que tiene la participación de las personas en la formulación de políticas públicas en seguridad alimentaria. En este sentido, sostienen Cárcamo y Álvarez que “el consenso respecto a la participación de los diversos sectores en el diseño de políticas públicas requiere la acción coordinada de diferentes entidades, capaces de proveer bienes y servicios en respuesta de los problemas estructurales de seguridad alimentaria” (2014, p. 119). Por su parte, la FAO (2017a) considera que para lograr la sostenibilidad de los sistemas alimentarios se necesita la participación activa de los productores como proveedores de alimentos. Desde la perspectiva de Morán et al (2016) las implicaciones del compromiso político, los actores económicos y la participación de las comunidades es fundamental para desarrollar en toda su potencialidad estrategias de alimentación local, pues estas requieren una acción multidisciplinaria y multiescalar. Finalmente, la UICN (2013) considera que incorporar la participación de agricultores en la toma de decisiones puede ayudar a la definición de soluciones en materia de seguridad alimentaria y apoyar el reconocimiento de sus derechos a la información, a la rendición de cuentas y la participación.

En suma, las políticas públicas en seguridad alimentaria tienen diversas áreas de diseño, por lo tanto, requieren de una visión sistémica y crítica para identificar las acciones de manera integral que mejoren en este caso los sistemas alimentos sostenibles de los territorios en los diferentes niveles de gobierno (nacional, municipal y local).

3.3.1 Las Políticas de Seguridad Alimentaria a Nivel Internacional, Nacional y Local

Distintos gobiernos con apoyo de Organizaciones Internacionales como el Banco Mundial (BM) y las Naciones Unidas (ONU) han desarrollado una serie de instrumentos de política pública

dirigidos a fortalecer la seguridad alimentaria de sus territorios. Por ejemplo, el Banco Mundial colabora con sus asociados para mejorar la seguridad alimentaria y crear sistemas de alimentos que garanticen la alimentación de las personas del planeta. Estas actividades incluyen el fomento de técnicas agrícolas sustentables y el mejoramiento de las cadenas de suministro para reducir los desechos de alimentos, entre otros. El Banco Mundial, en los últimos años ha apostado a una mayor inversión en agricultura, en este sentido, en 2017 proporcionó 7000 millones en asistencia al sector agrícola de África; así mismo, en respuesta a las situaciones de hambruna que se registraron en el mismo año, el BM en coordinación con las Naciones Unidas emprende programas de redes de protección social para restablecer los sistemas de producción agrícola y mejorar la seguridad alimentaria; además, participa en diálogos de política y coordina actividades con los países y asociados en la tarea del desarrollo para abordar desafíos en la materia; y finalmente, el BM emprende un programa analítico integral sobre seguridad alimentaria en colaboración con otros organismos que trabajan en los ámbitos de los alimentos y la agricultura.

Por su parte, la ONU promueve diferentes programas para alcanzar la seguridad alimentaria y asegurar que todas las personas puedan acceder regularmente a una cantidad suficiente de alimentos. El mejor ejemplo es el Programa Mundial de Alimentos (MPA) fundado en 1961, y cuya misión es salvar vidas y medios de subsistencia y mejorar la nutrición, seguridad alimentaria y autosuficiencia de las personas más pobres y más vulnerables del mundo. Sus objetivos estratégicos se orientan a asegurar que todo el mundo en todas partes tenga acceso a los alimentos que necesitan para vivir; eliminar todas las formas de malnutrición; mejorar los medios de vida vinculados a la seguridad alimentaria; y construir y reforzar asociación para lograr los ODS.

Así mismo, a nivel internacional se encuentra la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, quien durante 15 años ha trabajado en el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), el cual tiene como objetivos principales desarrollar las capacidades de las instituciones y partes interesadas a nivel regional, nacional y local para formular, controlar y evaluar programas de seguridad alimentaria y nutrición; entregar asistencia técnica para apoyar los programas nacionales y regionales de seguridad alimentaria; y facilitar el intercambio de conocimiento y la comunicación de lecciones aprendidas en la implementación de programas de seguridad alimentaria y nutrición.

Por otro lado, se concibe relevante exponer algunos Programas en Seguridad Alimentaria que han sido diseñados e implementados por los países latinoamericanos, y han considerado como principio rector la participación ciudadana. En primer lugar, se encuentra la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2015 de El Salvador, cuya construcción se basó en la participación activa principalmente de mujeres y hombres en condiciones de vulnerabilidad y de protagonistas claves en el tema, especialmente para garantizar la viabilidad social, política y económica de las líneas estratégicas de la política. Dentro de sus acciones prioritarias se encuentran: fomentar la agricultura familiar con participación significativa de mujeres y jóvenes; formular estrategias para mejorar el acceso y el uso de la tierra para la producción de alimentos, garantizando la inclusión y la participación protagónica de mujeres, jóvenes y poblaciones originarias; y fortalecer estrategias educativas con participación comunitaria para la revalorización de la cultura alimentaria y la promoción y rescate de alimentos locales de alto valor nutritivo y de bajo costo (CONASAN, 2011).

En segundo lugar, se encuentra la Política Nacional de Alimentación y Nutrición de Chile, que contempla como tema fundamental la implementación de mecanismos de transparencia, participación e incidencia de los actores del sistema alimentario para el desarrollo de la política pública. Entre sus componentes principales se encuentra impulsar la participación ciudadana y el control social; mejorar la configuración de los entornos y sistemas alimentarios; promover la alimentación saludable; y fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional (Ministro de Salud de Chile, 2017).

En tercer lugar, se expone el Modelo de Intervención en Seguridad Alimentaria y Nutricional a nivel Municipal de San Juan de Limay, Nicaragua, el cual contempla acciones estratégicas como: fortalecer los sistemas alimentarios de las familias a nivel comunitario y promover su participación en el quehacer de las instituciones públicas; promover la participación de mujeres y hombres en las diferentes iniciativas implementadas en el modelo con el fin de impactar positivamente en la seguridad alimentaria a nivel territorial; y brindar atención especial a algunas familias que se resistan a participar en nuevas iniciativas, pues lo que se busca es la consolidación comunitaria para más participación (FAO, 2012).

En cuarto lugar, se menciona la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2021 de Costa Rica, la cual considera como aspecto importante la promoción de la

participación de la ciudadanía en la definición y la implementación de la política, pues sostiene que esta se hace operativa mediante estrategias y acciones concretas. Dentro de sus ámbitos estratégicos se promueve la participación de los actores sociales en la difusión de estilos saludables; el fortalecimiento del control y regulación en la publicidad de productos alimenticios con la participación de los diferentes actores; y el fortalecimiento de los Consejos de Seguridad Alimentaria y Nutricional, integrados por diferentes actores estratégicos en materia de seguridad alimentaria (Ministerio de Salud de Costa Rica, 2011).

En el caso particular de México, Flores (2019) considera que en nuestro país la construcción de planes y acciones en la toma de decisión gubernamental, no es un proceso de todo abierto, por lo que faltan mecanismos de participación que permitan un mayor involucramiento de los actores clave en temas de seguridad alimentaria. Por otro lado, Barquera et al (2001) menciona que la evolución de los programas y políticas alimentarias y de nutrición han seguido un patrón similar al que se ha experimentado en el resto del mundo, que van desde los programas asistenciales, hasta llegar a programas integrales de coordinación intersectorial. A continuación, en la Tabla 8 se enlistan algunos de los programas en seguridad alimentaria que han sido operados en México, principalmente por la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, así como sus componentes de acción, con el objetivo principal de identificar las acciones que han sido implementadas por cada dimensión de la seguridad alimentaria.

Tabla 8.

Programas de Seguridad Alimentaria en México

Dimensión de la SA	Nombre del Programa	Componentes del Programa
Acceso físico o económico	Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)	<ul style="list-style-type: none"> • Educativo: becas, útiles escolares. • Salud: atención de la salud, prevención y atención de la desnutrición, vigilancia nutricional y suplemento alimenticio, información y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene, y reforzamiento de la oferta de servicios de salud. • Alimentario: apoyos monetarios directos a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren la cantidad y la diversidad de su consumo de alimentos.
	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO)	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyos monetarios directos: para adquirir alimentos y útiles escolares. • Becas educativas: desde nivel primaria hasta educación media superior. • Salud: Promover una mejor nutrición y fomentar el autocuidado de la salud.

	Programa de Abasto Rural (PAR)	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar en puntos de venta el servicio de abasto de productos básicos de calidad y de alto valor nutritivo. • Oferta de productos a precios menores a los que ofrecen las alternativas de abasto de la localidad
	Programa de Apoyo Alimentario (PAL)	<ul style="list-style-type: none"> • Alimentario: Apoyos monetarios directos para adquirir alimentos.
Consumo	Programa de Abasto Social de Leche (PASL)	<ul style="list-style-type: none"> • Abasto Comunitario: de leche fortificada y con alto valor nutricional a un precio preferencial por litro. • Dotaciones de leche autorizadas: cada hogar puede adquirir un mínimo de 4 litros a un máximo de 24 litros a la semana.
Disponibilidad	Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar los niveles de producción y productividad de los pequeños agricultores mediante la introducción de cambios tecnológicos: capacitaciones, infraestructura productiva, maquinaria y equipo para la realización de actividades de producción primaria, atención a siniestros.
Las tres dimensiones	Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre	<ul style="list-style-type: none"> • Cero hambre a partir de la alimentación y nutrición adecuada. • Eliminar la desnutrición infantil aguda de la niñez. • Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos. • Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento y comercialización. • Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.
	Programa Institucional 2020-2024 de Seguridad Alimentaria Mexicana	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el ingreso y calidad de vida de los pequeños y medianos productores rurales. • Fortalecer el sistema de abasto social de alimentos. • Impulsar la economía familiar y la alimentación sana y nutritiva a través del abasto de leche.

Fuente: elaboración propia usando como referencia las Reglas de Operación de cada Programa y FAO (2003).

Específicamente, en el estado de Hidalgo, se pueden mencionar algunos programas como el Programa Beneficio Alimentario (PROBEA), que se implementó en el periodo 2011-2016, y cuyo objetivo fue otorgar apoyo a la economía familiar, el abasto social alimentario y promover la coordinación institucional y social, mediante acciones de ayuda alimentaria directa a través del suministro periódico de dotaciones de alimentos que contribuyeran al fortalecimiento de la economía familiar de los beneficiarios del mismo. Otro más es el Programa de Fomento a la Seguridad Alimentaria para el Ejercicio 2017, cuyo objetivo general era contribuir en el fomento a la seguridad alimentaria de la población en municipios hidalguenses de alta y muy alta marginación que presentaban población en carencia alimentaria, mediante esquemas que mejoraban el acceso a la alimentación, como la instalación y operación de Comedores Comunitarios. Finalmente, un programa más es Hidalgo te Nutre 2019, que tiene como objetivo contribuir a la seguridad alimentaria, nutricional y generación de ingresos a las familias

hidalguenses, impulsando el desarrollo económico que promueva el desarrollo social en las zonas de atención prioritaria en el estado, especialmente de la población en pobreza o carencia por acceso a la alimentación.

Por último, en el portal de transparencia del municipio de Tulancingo de Bravo, se encuentra que en el periodo 2016-2020 se implementó el Programa denominado “Incremento a la productividad del sector primario”, cuyo objetivo era contribuir al desarrollo del municipio mediante el incremento de la productividad del sector primario. Este programa, tiene dentro de sus actividades principales: entregar paquetes acuícolas y avícolas para mejorar la economía de las familias; realizar capacitaciones dirigidas al fortalecimiento de la seguridad alimentaria del municipio; la impartición de talleres para la transformación de alimentos primarios; el establecimiento de parcelas demostrativas; y la realización de sesiones de trabajo con el Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable.

Como se puede observar las políticas y programas públicos de seguridad alimentaria a nivel internacional, nacional, estatal y municipal se orientan a atender las dimensiones de disponibilidad, acceso y uso pero muchas veces de forma aislada, no en conjunto, además atienden en su mayoría a las zonas de alta y muy alta marginación, por lo que existe dos áreas de oportunidad para el presente proyecto de intervención que busca en primer lugar, examinar los lineamientos esenciales para la formulación de una política pública local en seguridad alimentaria a partir de un pensamiento integral y sistémico, y en segundo lugar, va dirigida a atender las zonas urbanas, pues desde el enfoque de la FAO (2002) también es importante trabajar en la seguridad alimentaria urbana, pues es muy probable que este fenómeno comience a debilitar las tierras productivas y ejerza todavía más presiones sobre la producción de alimentos en un futuro.

3.3.2 Buenas Prácticas Locales en Seguridad Alimentaria

Una vez que se ha abordado el marco referencial para el diseño de políticas públicas orientadas a la sostenibilidad de los sistemas alimentarios y algunas políticas implementadas a nivel internacional, nacional y local en la materia, se considera que también es importante describir buenas prácticas de fortalecimiento institucional, metodológicas y técnicas que han sido ejecutadas principalmente a nivel local y que han tenido resultados favorables en la seguridad alimentaria de

los territorios. En principio, es fundamental definir qué se entiende por una buena práctica de seguridad alimentaria, luego entonces puede precisarse como:

una actividad programada que: es aceptada, ha promovido la participación y ha generado aprendizajes. Impulsa cambios eficientes y procesos que contribuyen a la seguridad alimentaria en un contexto determinado... Contribuye a la sostenibilidad ambiental, económica y social de la pequeña agricultura familiar (FAO, pág. 5, 2011b).

Hacer alusión a estas buenas prácticas en SA nos permitirá identificar acciones que han sido reconocidas institucionalmente por ser adaptables, flexibles, transferibles, pero sobre todo sostenibles al asegurar la producción sin afectar los recursos. En este sentido, y para términos de interés del presente proyecto de investigación, se busca enlistar algunas de estas buenas prácticas a nivel local relacionadas principalmente con el enfoque participativo, pues sin lugar a dudas la relación que tienen los municipios con la seguridad alimentaria es muy cercana, ya que desde el punto de vista de Olivares, García y Salinas (2001) una de las principales funciones del gobierno municipal contemporáneo es además de representar a la comunidad local, satisfacer las necesidades de la colectividad, entre las cuales, la seguridad alimentaria ocupa un lugar importante. A continuación, en la Tabla 9 se describen algunas buenas prácticas locales divididas por su ámbito de actuación: fortalecimiento institucional, metodológico y técnico.

Tabla 9.

Buenas Prácticas de Seguridad Alimentaria a Nivel Local

Ámbito	Buena Práctica en SA
Fortalecimiento Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Guía Práctica: Mesa Técnica de Coordinación Municipal en Seguridad Alimentaria y Nutricional, cuyo propósito es institucionalizar la mesa para coordinar y consensar las intervenciones/estrategias en SA con los diferentes actores y agentes del desarrollo en el municipio, a fin de contar con herramientas y estrategias de trabajo orientadas a potenciar el desarrollo de sus habitantes en el municipio, evitar la duplicidad de esfuerzos y potenciar los recursos disponibles de los actores involucrados.
Metodológico	<ul style="list-style-type: none"> • Las Escuelas de Campo para Agricultores (ECAs), donde se reúnen semanalmente agricultores y agricultoras con el fin de compartir y valorizar el conocimiento local, adquirir nuevos conocimientos y encontrar mejores estrategias para el manejo de nuevas tecnologías; acompañados de un facilitador que les ayuda a analizar los fenómenos o procesos que ocurren. • Organización Comunitaria permite utilizar en mejor medida el esfuerzo y los recursos colectivos.

Técnico	<ul style="list-style-type: none"> • Diversificación de los cultivos conduce a la seguridad alimentaria • Huertos Urbanos y Escolares • Establecimiento de sistemas agroforestales. • Modelo de extensión a nivel comunitario. • Modelo productivo adaptativo para la seguridad alimentaria.
----------------	---

Fuente: Elaboración propia con base en FAO (2022).

El tercer capítulo permite entender la importancia que tiene la Seguridad Alimentaria en las sociedades contemporáneas ante los retos sociales, económicos y ambientales que enfrentan los territorios, pero sobre todo contribuye a visualizar algunas de las recomendaciones para enfrentarlos a partir del diseño de políticas públicas orientadas a lograr la sostenibilidad de los sistemas alimentarios. Finalmente, un aspecto importante de este capítulo son las buenas prácticas implementadas a nivel local y reconocidas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, tomando como ejemplo principalmente aquellas que tienen un enfoque participativo, pues no se debe olvidar que el objetivo principal del presente proyecto de investigación es resaltar la importancia que tiene la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas.

CAPÍTULO 4. LINEAMIENTOS ESCENCIALES PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA EN SEGURIDAD ALIMENTARIA. UNA PROPUESTA DESDE EL ENFOQUE SISTEMICO PARA TULANCINGO DE BRAVO, HGO.

A continuación, en el Capítulo 4 se exponen a partir de un enfoque sistémico los lineamientos esenciales para la formulación de una política pública en seguridad alimentaria en el municipio de Tulancingo de Bravo, utilizando para ello herramientas del pensamiento de diseño que incorporan la participación de distintos actores clave. En este sentido, se describen, en primer lugar, las características sociodemográficas del municipio, con el fin de contextualizar nuestro objeto de estudio, así como las acciones que se han realizado en materia de seguridad alimentaria y la existencia o no de mecanismos de participación ciudadana para la formulación de políticas y/o programas públicos en la administración municipal. Posteriormente, se describe y se desarrolla la metodología que fue empleada a fin de obtener la comprensión y delimitación sistémica del problema en materia de seguridad alimentaria en el municipio, la identificación y el entendimiento de las personas que forman parte del sistema, la definición del problema y el cambio sistémico esperado, así como el diseño y generación de soluciones creativas. Finalmente, se presenta la información de manera esquemática, dando a conocer la breve explicación de cuál es el problema identificado, cuál/es son los cambios sistémicos deseados, las soluciones propuestas, los resultados directos, los indicadores y su alineación al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible.

4.1 Marco Contextual del Municipio

El municipio de Tulancingo de Bravo se encuentra a 120 kilómetros de la Ciudad de México y a una distancia de 48 km de Pachuca, capital del Estado de Hidalgo. Colinda al norte con Metepec, al este con Acaxochitlán y Cuauhtepic y al oeste con Acatlán y Singuilucan. Respecto a la superficie urbana de aglomeración, el municipio ha presentado una tasa de crecimiento media anual de las viviendas particulares habitadas y de la población, de hecho, se estima que para el 2030 esta supere los 193 000 habitantes (ONU-HABITAT, 2018). De acuerdo con los datos del Censo de Población y Vivienda de INEGI, tan solo del 2000 al 2020, su población tuvo un incremento de 37.69%, pasando de 122 mil 274 a 168 mil 369 habitantes respectivamente (INEGI, 2020).

Territorialmente se ubica en una posición estratégica de intercambio comercial, lo cual, ha detonado la urbanización a lo largo de corredores viales, generando importantes procesos de conurbación que han consolidado al municipio como la segunda aglomeración urbana más importante del estado de Hidalgo (ONU-HABITAT, 2018). En términos de especialización y vocación productiva destaca el comercio de productos textiles, así como de alimentos e insumos agropecuarios. Aunque la actividad primaria, como la ganadería y la agricultura, ha disminuido como vocación productiva del municipio, aún mantiene ciertos indicadores que la definen con ventajas competitivas: incremento en el procesamiento de lácteos, especialización regional en cultivos forrajeros y especialización local en el cultivo de hortalizas (PMDU, 2022).

Con base en el Censo Económico de INEGI, 2019, en el Municipio de Tulancingo, existen un total de 11,326 unidades económicas, siendo el comercio al por menor, la industria manufacturera y los servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas, los más predominantes. La distribución de la Población Económicamente Activa (PEA) del municipio se encuentra distribuida de la siguiente manera: 22% en el sector agropecuario, 24.32% en el sector industrial, el 36.92% en el sector comercial y de servicios y un 15.45% no detallado (PMDU, 2022).

En calidad de vida, Tulancingo de Bravo, cuenta con un grado de marginación muy bajo (CONAPO, 2015), sin embargo, para el 2022 el 44.5% de la población total aún se encuentra en situación de pobreza moderada y extrema (SB, 2022). En materia ambiental, ONU-HABITAT, en su informe del Índice de Ciudades Prósperas, establece que “además de los problemas de contaminación por las actividades agroindustriales, el municipio sufre de problemas importantes asociados al consumo indiscriminado de suelo para usos urbanos y por la contaminación del suelo y el agua por desechos sólidos” (2018, p. 34).

Por otro lado, para términos del presente proyecto de intervención es importante resaltar sus características de uso de suelo agrícola y espacios existentes para comercialización de alimentos. En este sentido, Tulancingo cuenta con una de las siete centrales de abasto establecidas en el Estado, con tres mercados y un tianguis, siendo este último uno de los más significativos en la región.

Respecto, a sus condiciones de productividad agrícola, esta depende del tipo de labor de la tierra, la cual puede ser de riego o temporal. En este sentido, la modalidad de riego es la que

mayores volúmenes genera de los siguientes bienes: pastos, alfalfa verde, maíz y avena forrajera y maíz de grano, tomate verde, jitomate, lechuga, cilantro y calabacita. Mientras que en la modalidad de temporal se identifican seis cultivos: avena y maíz forrajero, maíz, trigo y cebada de grano, y frijol. Entre ambas modalidades, estos últimos cultivos son los bienes de mayor producción en el municipio, sin embargo, en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano, se considera lo siguiente:

Es importante dedicar principal atención a los cultivos de hortalizas, pues son bienes agrícolas que tienen importancia dentro del comercio, especialmente en el ramo de la recaudería, dado que las calabacitas, cilantro, jitomate y tomate verde son muy demandados por los hogares, es necesario fomentarlos para que se conviertan en una de las bases de la diversificación de la estructura agrícola del municipio. (PMDU, 2022, p. 114)

Así mismo, es sustancial resaltar que en Tulancingo se encuentran establecidas 32 hectáreas de invernaderos donde mayoritariamente se produce jitomate rojo en un volumen anual de 8 000 toneladas con un valor comercial aproximado de 80 millones de pesos. Cabe destacar que una hectárea de invernadero genera en promedio 8 empleos fijos y 8 temporales. En cuanto a la producción silvícola, es una actividad poco significativa, pues solo el 12% del total del territorio está ocupado por bosques. En relación con la producción ganadera, es el segundo nicho de las actividades primarias que tiene importancia en el sector agropecuario del municipio. En el 2022, se identifica a la carne de ave como el principal bien que se produce, seguido por el bovino. Respecto a la producción de leche es una actividad preponderante, de 2005 a 2010 creció casi tres veces que a nivel distrito, lo que le confiere una ventaja competitiva dentro del tejido económico pecuario de la región. Es sustancial destacar que dicho incremento se ha dado a pesar de la urbanización de los predios, y al cierre cada vez más de los ranchos que se dedican a esta actividad. La mayor parte de la producción de leche se utiliza para la elaboración de quesos y derivados.

En suma, el uso potencial del suelo en Tulancingo de Bravo radica en el desarrollo de actividades agrícolas, como la producción ganadera y un alto uso para el cultivo de maíz, cebada, hortalizas tanto de riego como de temporal, siendo Santa Ana Hueytlalpan, la localidad del

municipio que presenta una mayor especialización económica en la producción agrícola de hortalizas.

Sin embargo, es importante señalar que el PMDU considera a Santa Ana Hueytlalpan como una de las siete Zonas de Atención Estratégica (ZAE's) pues a pesar de contar con características que contribuyen a desarrollar su potencial económico, en los últimos años ha mostrado una reducción en sus ritmos de crecimiento demográfico debido a la permanencia de población que emigra a los Estados Unidos por la presencia de carencias sociales en la localidad (PMDU, 2022). Ante este contexto, el Programa Municipal de Desarrollo Urbano propone la creación de proyectos agropecuarios sustentables que tengan como objetivo principal diversificar la base económica de las ZAE's, para recuperar el empleo y la calidad de vida rural. Específicamente, para Santa Ana Hueytlalpan se propone la consolidación y especialización productiva mediante incentivos orientados a favorecer la comercialización y producción sustentable del cultivo de hortalizas.

4.1.1 Acciones en Materia de Seguridad Alimentaria y Mecanismos de Participación Ciudadana en el Municipio

Las acciones que a continuación se enlistan en materia de seguridad alimentaria y la existencia de mecanismos de participación ciudadana para la formulación de políticas públicas en el municipio de Tulancingo de Bravo, se obtuvieron a través de la solicitud de transparencia con número de folio 00592321, que fue enviada al Sistema de Solicitudes de Información (INFOMEX) del sujeto obligado. En este sentido, las acciones en seguridad alimentaria que la administración municipal 2020-2024 está realizando a través de la Secretaría del Campo, son las siguientes:

- Se está trabajando en los cultivos de maíz de grano y también forrajero, con el fin de obtener mejores volúmenes de producción.
- Se procura el control de plagas y malezas de los cultivos, implementando dispositivos como el control biológico del gusano cogollero, a través de la instalación de banderillas con feromonas, que CESAVEG-H ha proporcionado de manera gratuita.
- Se está trabajando en el cultivo de jitomate, en áreas de invernadero (agricultura protegida) promoviendo cursos de capacitación para el adecuado uso de insumos más amigables con el medio ambiente, tanto en el aspecto nutricional de las plantas como el control de

patógenos, con micro dosis de productos de nanotecnología, permitiendo con estas medidas obtener productos inocuos, dando la mayor seguridad al ser consumidos.

- En el ámbito pecuario se han llevado a cabo 5 cursos sobre inseminación artificial en bovinos teniendo con ello el propósito inmediato a obtener crías de repoblamiento bovino, que permita de forma selectiva el mejoramiento genético del hato ganadero, y sobre todo aplicando dosis de semen sexado para que la reproducción vaya dirigida al nacimiento de crías hembras.
- Se han entregado árboles frutales gratuitos que en un corto plazo permita que familias beneficiadas tengan abastos de proteína animal y vitamina C en cada caso de estos programas.
- Se está dando asesoría técnica en la producción de huertos de traspatio que permitan producir alimentos hortícolas sanos.
- Procurando la sanidad animal en la especie cunícola se hizo promoción y aplicación de la vacuna preventiva de la epidemia de fiebre hemorrágica viral, protegiendo con esta la producción y la salud en las granjas de esta especie.

Respecto a la existencia de mecanismos de participación ciudadana para la formulación de políticas públicas, programas presupuestarios o proyectos municipales, se contesta de manera textual por la Secretaría de Tesorería y Administración, lo siguiente:

Referente a los mecanismos de participación ciudadana, actualmente para la formulación de los programas presupuestarios no se cuenta con la participación directa de la ciudadanía, si no que sus aportaciones en los foros ciudadanos para la construcción del PMD coadyuvan a identificar los objetivos y metas de dichos programas.

Por otro lado, derivado de la consulta realizada a notas periodísticas de medios locales, se encuentra que en materia de seguridad alimentaria el 31 de marzo del 2021 la Administración Municipal 2020-2024, en coordinación con el Centro de Innovación Social y Seguridad Alimentaria por sus siglas CISSA, llevaron a cabo un diálogo virtual denominado “Hacia el fortalecimiento del sistema alimentario del Valle de Tulancingo” en el marco de la Cumbre 2021 sobre los sistemas alimentarios, la cual fue organizada por la FAO. Dentro de los temas abordados se encuentran: la educación alimentaria, productores locales y foráneos, diversidad y perspectiva

de género en el sistema alimentario local y el agua como bien fundamental para la producción de alimentos.

Siguiendo, la línea de consulta de notas periodísticas se encuentra que el 20 de octubre del 2021 se llevó a cabo un taller por parte de la FAO-México en conjunto con el Colegio de México para elaborar cartografía de sistemas alimentarios en zona indígena de Tulancingo, con el objetivo de identificar los elementos productivos que integran al sistema alimentario mediante mapas colaborativos con unidades de paisaje, esto con el fin de ayudar a la toma de decisiones en la línea de políticas públicas.

Finalmente, se halla que durante la Administración Municipal 2016-2020 se buscó implementar bajo la coordinación de la FAO el primer Consejo Regional Alimentario en el Valle de Tulancingo, cuya función era mejorar los sistemas alimentarios, incentivando los mercados locales, la salud de la población y la economía de la zona. La propuesta de instalación del Consejo derivó del proyecto de la FAO denominado “Sistemas Alimentarios sostenibles en pequeñas y medianas ciudades del Estado de Hidalgo”. Es importante, indicar que dentro de este ejercicio se encontró que el principal problema en Tulancingo es que el 80% de alimentos que se consumen en la ciudad provienen del exterior y el 40% de los alimentos que se consumen a nivel doméstico es desperdiciado por un mal manejo.

En el presente apartado, se observa que en el municipio se han hecho acciones que aportan a la seguridad alimentaria, principalmente a mejorar la producción pecuaria. Así mismo, se identifica el interés que tiene la FAO en favorecer la sostenibilidad del sistema alimentario de Tulancingo. Por otro lado, se aprecia que actualmente en el gobierno municipal no existen mecanismos permanentes de participación ciudadana que les ayuden a comprender y delimitar las problemáticas sociales y las diferentes alternativas de solución para el diseño de políticas, programas y/o proyectos públicos, por lo que se considera oportuno promover herramientas metodológicas que contribuyan a la innovación social en Tulancingo.

4.2 Metodología

En el presente apartado se describe la metodología participativa del pensamiento de diseño que se utilizó en el presente proyecto de intervención para examinar desde un enfoque sistémico los lineamientos esenciales para la formulación de una política pública local en materia de

seguridad alimentaria, utilizando para ello, la combinación de algunas herramientas propuestas por Franco (2015), el Instituto de Diseño de Stanford (s.f.), la USAID (s.f.) y Ashoka et al (2021), las cuales promueven la participación de distintos actores para la comprensión y delimitación sistémica del problema y la generación de alternativas de solución creativas que contribuyen a la innovación social. En la Tabla 10., se especifican las etapas y las herramientas aplicadas.

Tabla 10.

Estructura del Pensamiento de Diseño utilizada para el Proyecto de Intervención

Nombre de la etapa	Objetivo	Herramientas
Alinear	Comprender y delimitar sistémicamente la problemática.	<ul style="list-style-type: none"> • Ficha de identificación de problema • Escalera de Abstracción • Mapa de Intención
Empatizar	Identificar y entender a las personas que forman parte del sistema.	<ul style="list-style-type: none"> • Mapa Inicial • Mapa de Empatía
Definir	Definir el problema y el cambio sistémico esperado.	<ul style="list-style-type: none"> • Definir el problema jugando • Entendimiento de la problemática/Mapa de Sistema • Viaje al cambio sistémico
Idear y Prototipar	Generar las soluciones creativas.	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo podríamos solucionar? • Técnicas de Prototipado Ágil/Boceto
Proyectar	Presentar la información obtenida.	<ul style="list-style-type: none"> • Ficha de proyecto preliminar • Teoría de Cambio

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar la metodología diseñada consta de cinco etapas: Alinear, Empatizar, Definir, Idear y Prototipar, y Proyectar, las cuales como ya se mencionó fueron adaptadas a partir de la combinación de los enfoques de la estructura del pensamiento de diseño revisados en el Capítulo 1, dando como resultado la aplicación de doce herramientas.

En principio, se consideró la etapa “Alinear”, propuesta únicamente por Ashoka et al (2021), quien establece que en esta misión se comprende cuál es la problemática, necesidad y oportunidad con la que se va a trabajar, así como sus distintas dimensiones y quiénes son las personas involucradas. “Cuanto más capaces seamos de ponernos en el lugar de las personas e identificar aspectos fundamentales, más posibilidades tendremos de comprender e identificar

aquello que les puede aportar más valor o dónde está el problema” (Ashoka et al, 2021, p. 1). Así mismo, Ashoka et al (2021) propone que en esta etapa se conforme un equipo que esté conectado con la problemática y provea liderazgo estratégico y conceptual a través de las herramientas utilizadas en esta fase. En este sentido, para definir a sus miembros se consideró integrar la opinión de expertos académicos y expertos servidores públicos locales, quienes desde la perspectiva de Franco (2015) son aquellas personas que tienen al menos cinco años de experiencia trabajando en el tema relacionado en el problema público y que ayudan a identificar sus causas y posibles soluciones, puesto que conocen ampliamente literatura sobre el tema y las prácticas nacionales e internacionales de atención al mismo, aunado a ello, los servidores públicos expertos identifican los diferentes intentos de solución al problema.

Una vez definida la etapa, se procede a la descripción de las tres herramientas que permitieron a los expertos académicos y servidores públicos seleccionados, identificar la problemática desde un enfoque sistémico. En primer lugar, de manera individual se aplicó la Ficha propuesta por Franco (2015) para obtener información sobre el problema en seguridad alimentaria en el Municipio de Tulancingo de Bravo. Posteriormente, de manera conjunta, los expertos construyeron: la Escalera de Abstracción y el Mapa de Intención, estas tres últimas herramientas planteadas por Ashoka et al (2021).

Una vez que los expertos definieron el problema, las posibles alternativas de solución y los actores que intervienen en el sistema, la segunda etapa de la metodología fue “Empatizar”, fase en la que coinciden el Instituto de Diseño de Stanford (s.f.), la USAID (s.f.) y Ashoka et al (2021). Como ya se mencionó, en el primer Capítulo, el objetivo aquí es identificar y entender a las personas que forman parte del sistema. Para términos del presente proyecto de intervención se seleccionaron a las personas a partir de los resultados obtenidos en la escalera de abstracción y se delimitaron con base en la información otorgada por el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Tulancingo de Bravo. En este sentido, las herramientas que se aplicaron a las y los productores de hortalizas de la localidad de Santa Ana Hueytlanpan fueron: el Mapa Inicial y el Mapa de Empatía.

La tercera etapa de esta metodología fue “Definir”, también considerada por los tres enfoques teóricos. Con esta fase se definió el problema y el cambio sistémico esperado. Para ello, se tomaron en cuenta tres herramientas que también fueron aplicadas a las y los productores:

Definir el problema jugando, Mapa de Sistemas y el Viaje de Cambio Sistémico, que ayudó desde el punto de vista de Ashoka et al (2021) a establecer las dimensiones, objetivos y resultados esperados.

La cuarta etapa se denominó “Idear y Prototipar”, cabe resaltar que estas se presentaban por separado en los tres enfoques, sin embargo, se decidió hacer una sola para términos del presente trabajo puesto que el interés fue que las personas identificaran las posibles alternativas de solución e inmediatamente diseñaran un boceto de su alternativa seleccionada, ya que el tiempo para la realización de la dinámica fue corto, pues estuvo sujeto a las actividades de las y los productores. Bajo este contexto, las dos herramientas que se aplicaron fueron: ¿Cómo podríamos solucionar? y Prototipar mediante un Boceto.

Finalmente, la última etapa se llamó “Proyectar” y consistió en integrar en una ficha técnica la exposición de la problemática, los cambios que se buscan en el sistema, los actores involucrados, los objetivos, las acciones a realizar, los indicadores para medir las acciones y su alineación a las recomendaciones teóricas para la formulación de política pública en seguridad alimentaria, además se presenta el esquema del Modelo para la Teoría de Cambio, el cual es definido como una “herramienta innovadora para diseñar y evaluar iniciativas de cambio social” (ActKnowledge and Aspen Institute, 2003, citado en Morra y Rist, 2010, p. 147).

Como se puede ver, la metodología descrita para el presente proyecto de intervención es cualitativa. Se trata de un diseño de investigación-acción, que busca comprender mediante la participación ciudadana la problemática y las posibles alternativas de solución para la seguridad alimentaria del municipio de Tulancingo de Bravo, Hidalgo. Se considera que este es el diseño más adecuado, pues desde el punto de vista de Hernández et al (2014) la investigación-acción es democrática, al involucrar a los miembros de un grupo para participar. En este sentido, para asegurar el proceso participativo, se consideraron las necesidades y realidades de las y los productores de Santa Ana Hueytlalpan y se profundizó en los distintos puntos de vista de diferentes actores involucrados en el estudio y el entorno de la seguridad alimentaria del Municipio.

4.3 Lineamientos Esenciales para la Formulación Sistémica de una Política Pública en Seguridad Alimentaria

A continuación, se procede a desarrollar cada una de estas herramientas que han contribuido desde el enfoque sistémico a examinar los lineamientos esenciales para la formulación de una política pública en materia de seguridad alimentaria en el municipio de Tulancingo de Bravo. En este sentido, se inicia con la comprensión y delimitación sistémica del problema; posteriormente, se presenta el entendimiento del problema a partir del sentir de las personas que forman parte del sistema; después, se exponen la definición del problema y el cambio sistémico esperado; enseguida, se muestran la generación de soluciones sistémicas y finalmente se presenta la información de forma esquemática.

4.3.1 Comprensión y Delimitación Sistémica del Problema

Para la comprensión y delimitación sistémica del problema, en primer lugar, se utilizó la ficha para obtener la opinión de expertos académicos y servidores públicos, desde el punto de vista de Franco (2015) esta herramienta ayuda a identificar las tres principales causas que originan el problema, las alternativas de solución y las mejores prácticas. La segunda herramienta implementada, fue la escalera de abstracción, que es útil y central para la innovación del cambio sistémico, pues ayuda a encontrar distintas aristas y posibilidades de abordar el desafío al identificar las causas de un problema desde la raíz. A partir de la identificación de las causas se visualiza cuál es el sistema en el que se necesita intervenir (Ashoka et al, 2021). Finalmente, la tercera herramienta utilizada fue el mapa de intención, el cual permite desde la perspectiva de Ashoka et al (2021) establecer de manera sintetizada ¿Cuál es el problema que nos convoca a trabajar? ¿Cuáles serían los cambios deseados y necesarios para introducir en este sistema?, y finalmente, se busca establecer dos objetivos: el épico que es aspiracional, holístico, integral, energizante y transformador y el concreto, es decir, específico, medible, relevante y con tiempo límite.

En primer lugar, se solicitó a dos expertos académicos y un experto servidor público contestar de forma individual la ficha para obtener mayor información sobre la (s) problemática (s) de seguridad alimentaria en el municipio de Tulancingo de Bravo, con la finalidad de reflexionar como visualizan cada uno desde su experiencia el problema. Antes de exponer los

hallazgos, se considera conveniente mencionar los perfiles de los tres expertos entrevistados. En el área académica, las dos personas tienen 7 años de experiencia en investigaciones relacionadas con la seguridad alimentaria, uno de ellos actualmente estudia la Maestría en Seguridad Alimentaria en la Universidad Abierta y a Distancia de México (UnADM) y la Maestría en Ciencias de la Sostenibilidad en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el segundo es economista agrícola especialista en desarrollo rural y economía agroempresarial, con experiencia en temas de desarrollo sostenible, seguridad alimentaria y desarrollo empresarial; con conocimiento en diseño y evaluación de programas enfocados al desarrollo social sostenible en el sector rural. Así mismo, es Coordinador General del Centro de Innovación y Servicios al Agricultor (CISA) y ha sido consultor externo de la FAO participando en algunos proyectos de investigación que se han hecho en el municipio de Tulancingo como el de “Sistemas alimentarios sostenibles en pequeñas y medianas ciudades del Estado de Hidalgo”.

En cuanto al perfil del servidor público, es importante reconocer los 30 años de experiencia que tiene trabajando en diferentes unidades administrativas del gobierno federal, estatal y municipal relacionadas con la seguridad alimentaria. Es médico veterinario zootecnista, con experiencia en administración, coordinación y seguimiento de programas de desarrollo social aplicados al sector rural, con conocimientos en la problemática agroalimentaria y con capacidades en el liderazgo y dirección de equipos multidisciplinarios.

Ahora bien, es momento de enunciar los hallazgos obtenidos. Para empezar se les preguntó si las acciones que está realizando actualmente el gobierno municipal atienden al problema de seguridad alimentaria en Tulancingo, recordemos que estas van dirigidas principalmente a mejorar la producción de alimentos pecuarios. En este sentido, el experto servidor público menciona que *“son parciales, pues falta incluir acciones culturales, educativas, de organización y económicas”*. Por otra parte, uno de los expertos académicos señala lo siguiente: *“el aspecto productivo es solo uno de los puntos de análisis del problema, pero debe tratarse como un problema multidimensional... Se deben incluir otros aspectos como: salud, educación alimentaria, mercados locales, desarrollo económico local e ingreso familiar”*. El segundo académico, plantea que *“las intervenciones con enfoque de seguridad alimentaria, que no consideran todas sus dimensiones, resultan simplistas e ineficientes”*.

Posteriormente, se les preguntó de acuerdo a su punto de vista ¿Cuáles eran las tres principales causas que originan el problema de la seguridad alimentaria en Tulancingo?, sobre esto mencionaron lo siguiente: *escasa relación rural-urbana, baja especialización productiva y pocos espacios para la comercialización, desventaja de productos locales vs productos procesados, vulnerabilidad y desigualdad social, bajos ingresos para el acceso a alimentos, programa simplistas e insostenibles, bajo ingreso familiar, poca educación alimentaria y bajo desarrollo económico local*. Así mismo, se indagó sobre las posibles alternativas de solución al problema en seguridad alimentaria, obteniendo las siguientes como respuesta: *la implementación de canales de comercialización directa productos-consumidores, fomentar la educación alimentaria, mejorar e impulsar los mercados locales y fomentar una producción sustentable y de calidad en los alimentos*.

Finalmente, se les cuestionó si conocían alguna buena (s) práctica (s) de solución al problema de seguridad alimentaria, a lo cual respondieron: *la construcción de proyectos y programas utilizando técnicas horizontales con metodología participativa, valorar otros saberes, además del gubernamental y el académico, fomentar el consumo local, abandonar los insumos químicos sustituyéndolos por insumos biológicos y minerales, impulsar políticas públicas sobre educación alimentaria, creación de mercados locales de productos agropecuarios y la distribución de productos locales a domicilio*.

Una vez, que se obtuvieron respuestas de manera aislada, el siguiente objetivo fue integrar una visión colectiva sobre la problemática en seguridad alimentaria del municipio de Tulancingo de Bravo. Para ello, se utilizó la escalera de abstracción, donde los tres expertos identificaron las causas y las diferentes posibilidades de abordar el desafío. Recordemos que es a partir de la identificación de estas como se visualiza cuál es el sistema en el que se necesita intervenir. A continuación, en la Figura 13. Se esquematiza la Escalera de Abstracción.

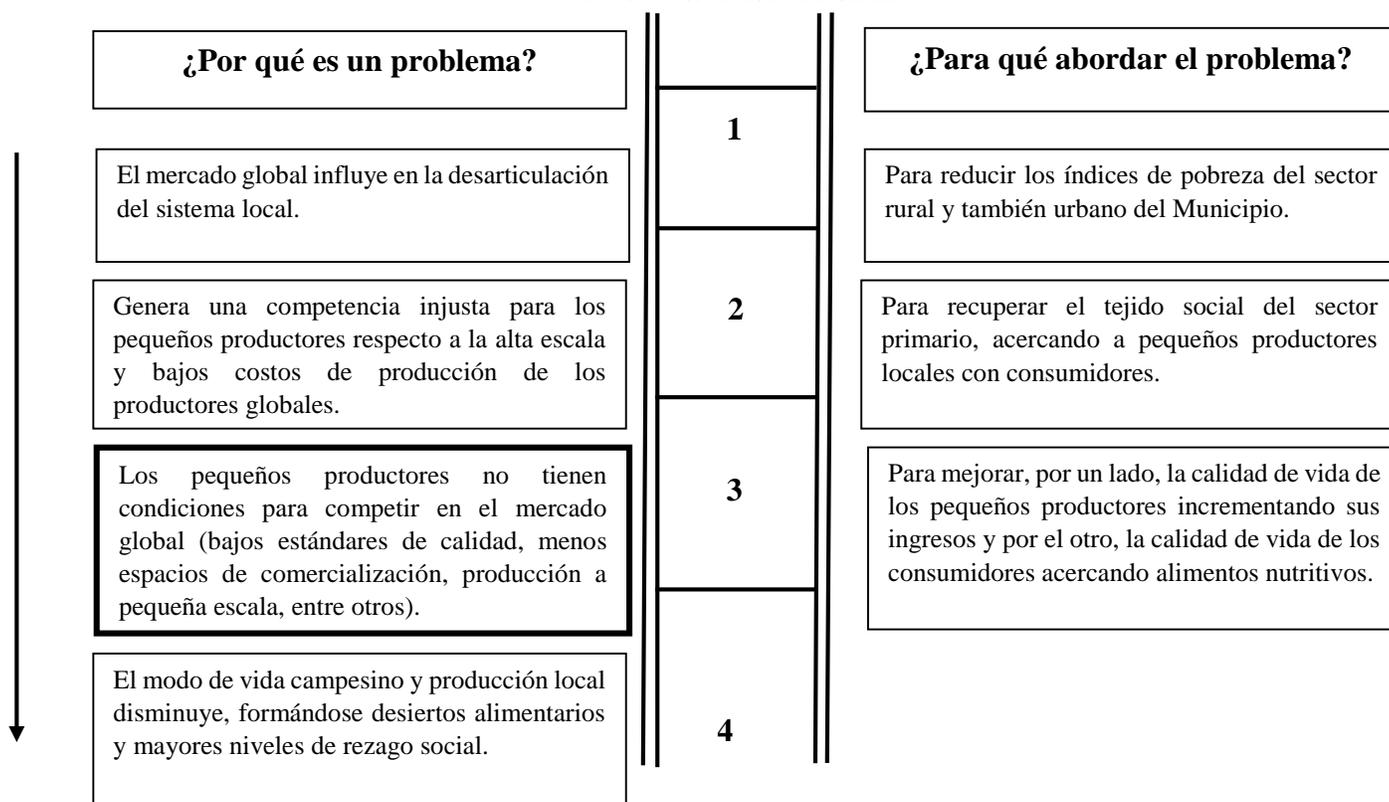
Figura 13.

Escalera de Abstracción construida por los expertos académicos y servidor público

Problemática identificada:

Desarticulación del sistema alimentario del Municipio de Tulancingo de Bravo.

Niveles de Abstracción del Problema



Sistema de Actuación identificado: Sistema de comercialización de productos locales.

Otros Sistemas que se deben priorizar a mediano plazo es:

1. El sistema de producción: estimular la producción de calidad y sustentable de productos agropecuarios en el Municipio
2. El sistema de consumo: promover el consumo de productos locales inocuos y nutritivos.

Fuente: Elaboración propia con base en Ashoka et al (2021).

A partir de la escalera de abstracción, los expertos académicos y servidor público determinaron que el problema principal de seguridad alimentaria en el municipio es la

desarticulación del sistema alimentario local, debido a que los pequeños productores no tienen condiciones para competir en el mercado global (bajos estándares de calidad, menos espacios de comercialización, producción a pequeña escala, entre otros). Esto repercute en la disminución del modo de vida campesino y producción local, formándose desiertos alimentarios y mayores niveles de rezago social en Tulancingo. Así mismo, consideran que, a pesar de identificar el sistema de comercialización de productos locales como el principal foco de atención, se debe trabajar a mediano plazo en los sistemas de producción y consumo.

Finalmente, en esta primera etapa se solicitó a los expertos realizar la tercera herramienta “Mapa Inicial”: Dando contestación a las siguientes dos preguntas: ¿Cuál es la problemática a la que se busca dar solución? y ¿Qué cambios deseados preliminares sería necesario introducir al sistema?, así mismo, se les solicitó escribir un objetivo épico y concreto. Desde el punto de vista de Ashoka et al (20121) el primer objetivo inspira, expresa una visión completa de lo que se quiere lograr y refleja una mira holística de la problemática, mientras que el segundo es medible, alcanzable con tiempo límite.

1. ¿Cuál es la problemática a la que se busca dar solución?

“Las y los pequeños productores del municipio de Tulancingo de Bravo tienen escasas condiciones para competir en el mercado global (bajos estándares de calidad en sus productos, pocos espacios de comercialización, producción a pequeña escala, entre otros)”.

2. ¿Qué cambios deseados preliminares sería necesario introducir al sistema?

“Implementar canales de comercialización directa entre productos locales-consumidores, impulsar los mercados locales y fomentar una producción sustentable y de calidad en los alimentos”.

Objetivo Épico

“Las y los pequeños productores del municipio de Tulancingo posicionan sus productos a nivel nacional e internacional”

Objetivo Concreto

“Para el 2030, las y los pequeños productores del municipio de Tulancingo de Bravo, incrementan las ventas de sus productos en un 30%, pues cuentan con espacios locales y regionales disponibles para su comercialización, así como con conocimiento de mercado ”

4.3.2 Identificación y Entendimiento de las Personas que Forman parte del Sistema

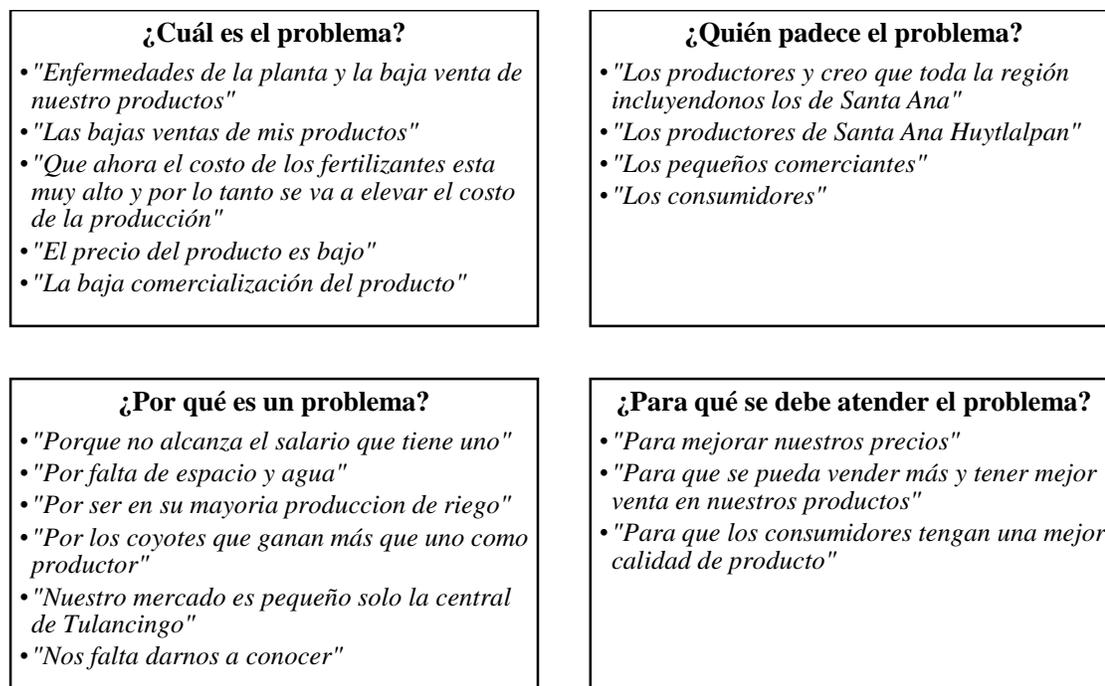
Las herramientas que se aplicaron para identificar y entender a las personas que forman parte del sistema fueron dos: el Mapa Inicial y el Mapa de Empatía. La primera nos dice la USAID (s.f.) busca definir el producto o servicio de una manera simple, respondiendo a cuatro preguntas básicas ¿Qué es?, ¿Para quién?, ¿Por qué ese producto? y, ¿Para qué?, sin embargo, como nuestro objetivo es averiguar más sobre la problemática pública, las preguntas realizadas fueron: ¿Cuál es el problema? ¿Quiénes padecen el problema? ¿Por qué existe dicho problema? y ¿Para qué es importante abordar el problema? Respecto, a la segunda herramienta, el Mapa de Empatía, el objetivo es como su nombre lo dice empatizar con los diferentes perfiles de las y los productores, enfocándonos en sus características emocionales, por lo que se les preguntó: qué dicen y hacen, qué piensan y sienten, qué ven y qué escuchan, así como sus miedos y sus deseos o necesidades (Ashoka et al, 2021).

Para la aplicación de estas herramientas, es importante señalar las razones que motivaron a seleccionar a las y los pequeños productores de hortalizas de la comunidad de Santa Ana Hueytlalpan. En primer lugar, los expertos determinaron en la escalera de abstracción que la población que enfrenta el problema son los pequeños productores, a partir de ello y tomando como referencia el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Tulancingo, se seleccionaron específicamente a productores de hortalizas considerando la Zona de Atención Estratégica (ZAE's) de Santa Ana Hueytlalpan, pues como ya se estableció el interés principal del PMDU en esta ZAEs es la consolidación y especialización productiva mediante incentivos orientados a favorecer la comercialización y producción sustentable del cultivo de hortalizas. Finalmente, se buscó un conformar un grupo de productores en su mayoría de mujeres de la comunidad dado que el interés es contribuir a las metas de los ODS y del Pacto de Milán, entre estas se encuentra duplicar los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular de las mujeres y los pueblos indígenas y los agricultores familiares, así como, mejorar y ampliar las infraestructuras en relación con los sistemas de mercado que conectan los compradores urbanos con vendedores rurales, favoreciendo la cohesión social y la confianza, apoyando el intercambio cultural y asegurando medios de vida sostenibles, especialmente para mujeres y jóvenes emprendedores.

Bajo este contexto, las y los productores de hortalizas de la comunidad de Santa Ana Hueytlalpan contestaron lo siguiente: En la figura 14 se presenta el Mapa Inicial y en la Figura 15 el Mapa de Empatía.

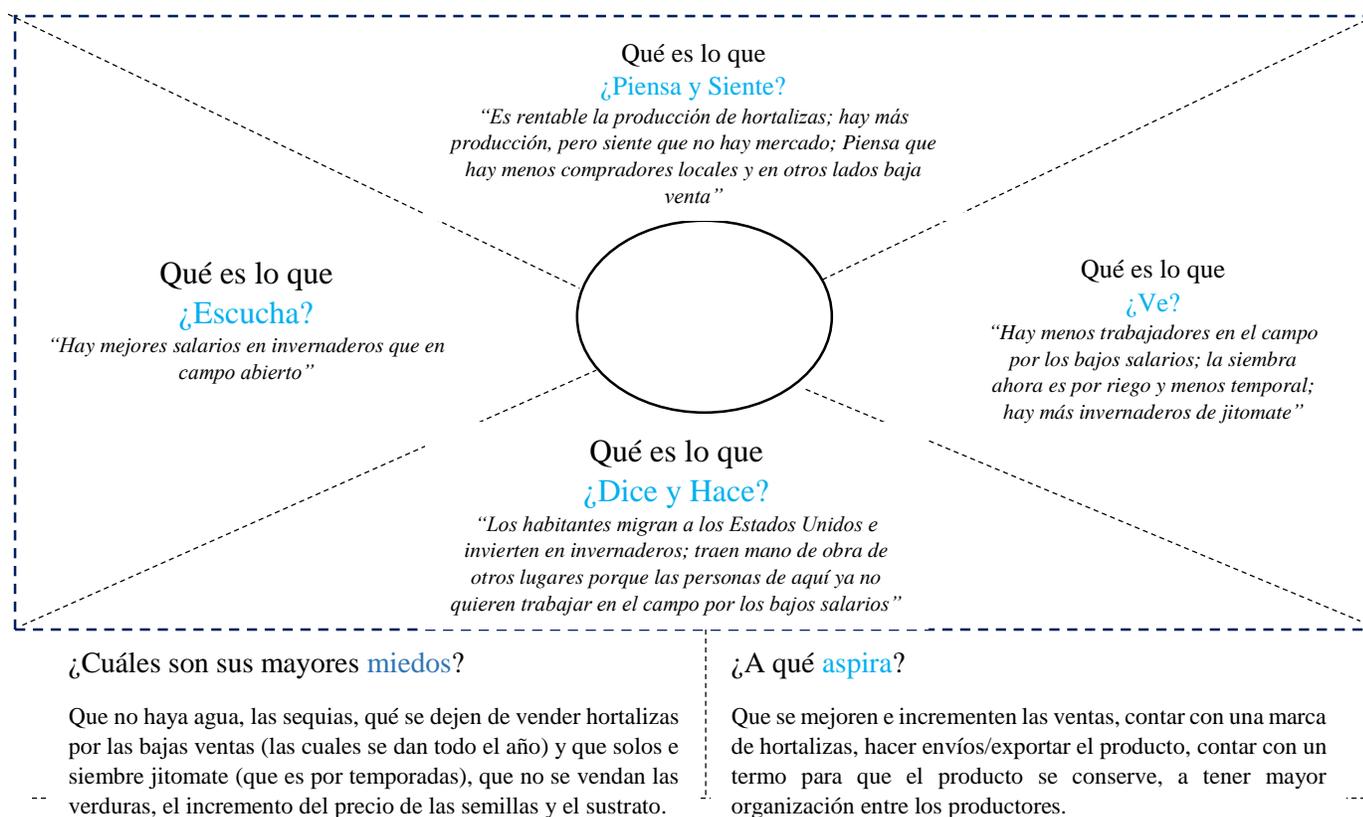
Figura 14.

Mapa Inicial desde la perspectiva de las productoras de hortalizas de Santa Ana Hueytlalpan



Fuente: Elaboración propia con base en USAID (s.f.).

A partir de esta herramienta se encontró que el principal problema que enfrenta las y los pequeños productores de hortalizas de Santa Ana Hueytlalpan es la poca comercialización de sus productos, por la falta de espacio y agua, porque su mercado es pequeño y no se han dado a conocer. En palabras de una productora *"La producción no es nuestro mayor problema, pues la mayoría ya lo hacemos a través de invernaderos, ya son muy pocos los que siembran por riego, pero nos enfrentamos a encontrar espacios donde podamos vender nuestros productos"*.

Figura 15.*Mapa de Empatía de pequeñas productoras de hortalizas de Santa Ana Hueytlalpan*

Fuente: Elaboración propia con base en Ashoka et al (2021).

A partir del mapa de empatía se pueden identificar que los principales miedos de las y los productores de Santa Ana Hueytlalpan son la baja venta de sus productos, principalmente el de las hortalizas, pues desde su perspectiva estos son bienes que se producen todo el año, por lo que producir únicamente jitomate que se vende con mayor facilidad, solo les traería ingresos en determinados momentos al ser un bien que se produce temporalmente. Así mismo, se aprecian algunas de sus aspiraciones las cuales son: *incrementar sus ventas al contar con una marca propia de hortalizas y exportar sus productos a otros lados*. Además, las productoras ven que en su localidad el interés de las personas por trabajar en el campo cada vez es menor, debido a los bajos salarios, lo cual ocasiona que los habitantes migren a los Estados Unidos. Finalmente, sienten que *“la producción de hortalizas es cada vez mayor, pero no hay mercado”*.

4.3.3 Definición del Problema y el Cambio Sistémico Esperado

Para la definición del problema y el cambio sistémico esperado se utilizaron tres herramientas que se aplicaron a las y los productores. La primera es propuesta por el Instituto de Diseño de Stanford (s.f.) “Definir el problema jugando” la cual permite desarrollar ideas de una forma directa y lo más importante es que ayuda a capturar el concepto de diseño de manera significativa, se capturaron y armonizaron tres elementos esenciales: el USUARIO, la NECESIDAD y el PORQUE. La segunda y la tercera herramienta utilizadas en esta fase fueron extraídas de la estructura planteada por Ashoka et al (2021). Por su parte, la herramienta “Mapa de Sistemas” permitió entender mejor el universo de los actores y las relaciones existentes, las reglas y normas que gobiernan en el sistema y los resultados (tanto positivos como negativos). Los principales hallazgos recabados en la definición del problema permitieron reformular la problemática, especificando los puntos palanca con la siguiente frase: En el sistema existe la necesidad de ____ esto resultará en un cambio POSITIVO o NEGATIVO en otros sistemas como _____. Finalmente, la aplicación de la tercera herramienta: Viaje de Cambio Sistémico, ayudó desde el punto de vista de Ashoka et al (2021) a establecer las dimensiones y resultados esperados. En la primera herramienta “Definir el Problema Jugando” se encontraron los siguientes hallazgos (Figura 16).

Figura 16.

Definir el Problema Jugando

EL USUARIO	NECESITA	PORQUE
<ul style="list-style-type: none"> • "Los pequeños productores" • "Los de Santa Ana" • "Mujeres productoras de Santa Ana" • "Los productores de Santa Ana" • "Las mujes productoras de hortalizas" 	<ul style="list-style-type: none"> • "Crear una organización que busque compradores" • "Asesores de Marketing" • "Ayuda para mejorar la calidad de la producción" • "Mejores beneficios en sistema de maquinaria" • "Espacios disponibles" 	<ul style="list-style-type: none"> • "Para incrementar ventas" • "Tener más ganancias" • "Incrementar nuestro producto en el campo" • "Para poder exportar los productos" • "Para adquirir mejores ventas"
<p>Redacción del Problema: Los pequeños productores de hortalizas <i>necesitan</i> espacios disponibles <i>para</i> la venta de sus productos, mayor orientación técnica para mejorar sus hábitos de trabajo y organización entre ellos porque de esta manera se incrementan sus ventas y sus ingresos y con ello su calidad de vida.</p>		

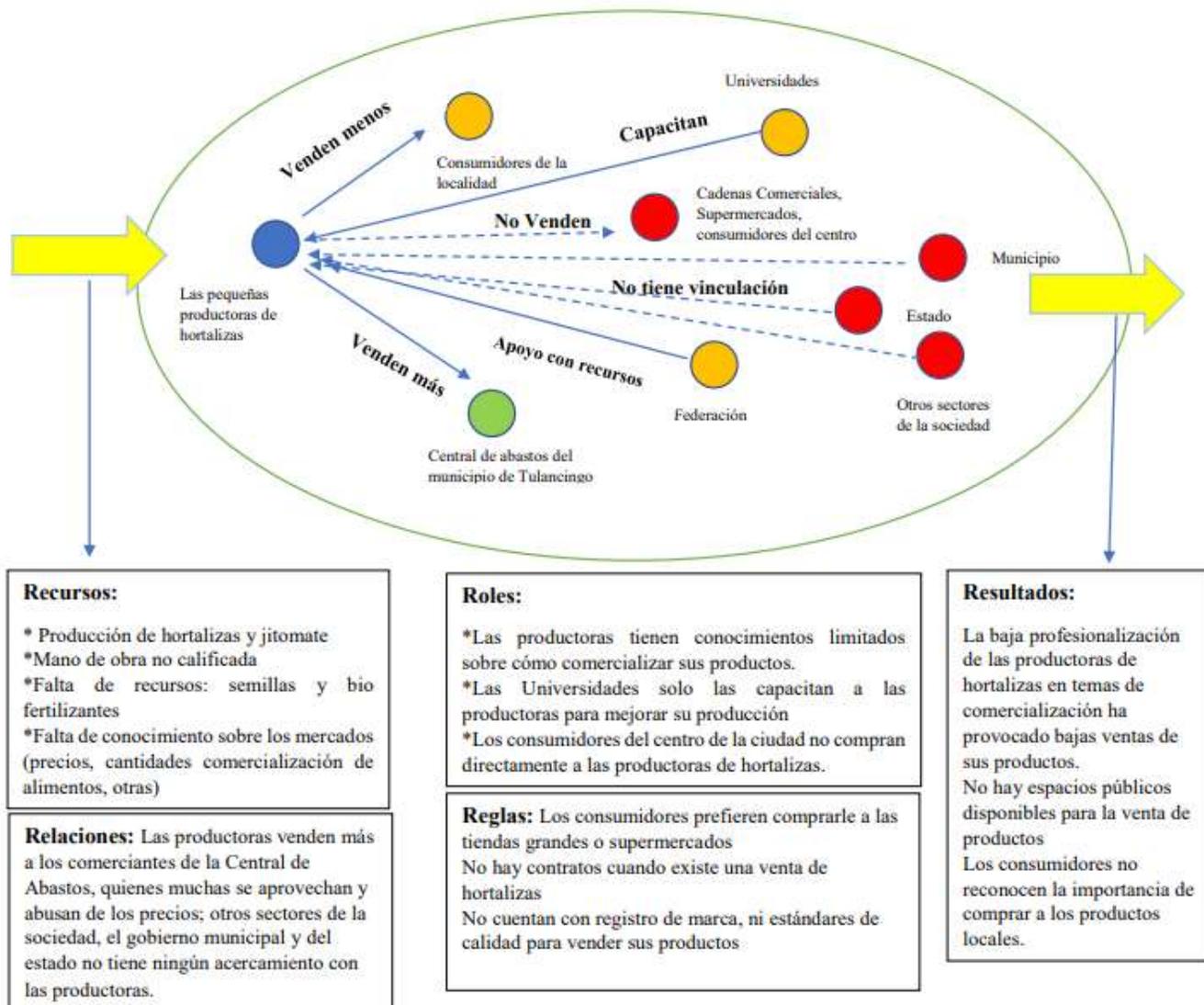
Fuente: Elaboración propia

La segunda herramienta ayudo a entender el estado actual del sistema, identificando a los diferentes actores involucrados, el tipo de relación que mantienen, los recursos con los que

cuentan, las reglas y los resultados principales que se obtienen. A continuación, en la Figura 17 se representa el esquema.

Figura 17.

Mapa Actual del Sistema de Comercialización de hortalizas de Santa Ana Hueytalpan



Fuente: Elaboración propia con base en Ashoka et al (2021).

Los principales hallazgos recabados por el mapa de sistema permitieron reformular la problemática, especificando los puntos palanca con la siguiente frase: *“En el sistema de comercialización de hortalizas de Santa Ana Hueytalpan existe la necesidad de promover espacios y mayor conocimiento sobre los mercados (precios, cantidades, comercialización de*

productos, tipos de organización social, entre otros) para incrementar la venta de alimentos inocuos y nutritivos, esto resultará en un cambio POSITIVO en otros sistemas como: el de producción y de consumo”.

Finalmente, la aplicación de la tercera herramienta: Viaje de Cambio Sistémico, ayudó desde el punto de vista de Ashoka et al (2021) a establecer las dimensiones, objetivos y resultados esperados. En la figura 18., se presenta la información obtenida.

Figura 18.



Fuente: elaboración propia con base en Ashoka et al (2021).

Como se puede observar en el presente apartado se pudo definir la problemática, así como el cambio sistémico esperado, identificando las dimensiones que se buscan atender.

4.3.4 Generación de Soluciones Sistémicas

Para la generación de soluciones sistémicas, se tomaron en consideración dos herramientas propuestas por la USAID. La primera denominada ¿Cómo podríamos solucionar?, que consiste en

generar una lluvia de ideas y agruparlas en aquellas soluciones que se pueden realizar a mediano plazo con menor costo y poco riesgo y las que se pueden ejecutar a largo plazo pues necesitan fondos, tecnología y un nivel de riesgo mayor, a fin de que las y los productores seleccionaran la solución más conveniente para su necesidad detectada. En esta etapa, sostiene la USAID: “se premia la cantidad sobre la calidad porque en un segundo paso se agrupan y se discriminan las mejores ideas con el fin de desarrollarlas” (s.f., p. 81). Y la segunda herramienta utilizada para Prototipar fue la de Boceto, donde las y los productores expresaron mediante el dibujo cómo visualizaban su alternativa de solución y se complementó contestando las preguntas propuestas por Ashoka et al (2021) ¿Qué se descubrió? ¿Qué se va a hacer? ¿Qué se quiere lograr? ¿Cómo se va a medir?

A continuación, en la Figura 19 se presentan las diferentes alternativas de solución propuestas por las y los productores, las cuales contribuyen desde su punto de vista a incrementar las ventas de hortalizas y productos locales. Así mismo, cabe destacar que dichas soluciones se encuentran organizadas de acuerdo a su nivel de ejecución.

Figura 19.

Soluciones propuestas por las productoras de Santa Ana Hueytlalpan

A mediano plazo	A largo plazo
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Asistencia técnica, capacitación y acompañamiento para:</i> • <i>Mejorar los precios de los productos en el mercado</i> • <i>Poder hacer contratos con empresas reconocidas</i> • <i>Obtener financiamiento en certificaciones de calidad e inocuidad de los productos</i> • <i>Registrar una marca de los productos locales</i> • <i>Exportar en otros países</i> • <i>Recibir créditos y a cosecha pagarlos</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>La construcción de un espacio para la comercialización de los productos locales, con las siguientes características:</i> • <i>Un lugar reconocido para promover el turismo y así atraer más consumidores</i> • <i>Espacios y estacionamientos gratuitos para los productores</i> • <i>Que este techado para poder colocar germinadores y recibir capacitaciones.</i> • <i>Que sea centrico o se ubique en Santa Ana H.</i> • <i>Que se vendan tambien las artesanias de las mujeres de Santa Ana</i> • <i>"Comprar camiones y camaras de enfriamiento para la distribución y comercialización de hortalizas"</i> • <i>"Comprar más tierras para incrementar la producción"</i> • <i>"Hacer un Centro de acopio para recolectar hortalizas"</i> • <i>"Hacer más invernaderos"</i>

Fuente: Elaboración propia con base en la USAID (s.f.)

Y la segunda herramienta utilizada para Prototipar fue la de Boceto, donde las y los productores expresaron mediante el dibujo cómo visualizaban su alternativa de solución (ANEXO 1), y se complementó contestando las siguientes preguntas:

¿Qué se descubrió? *La necesidad de un espacio para comercializar los productos agropecuarios de la localidad en la zona urbana del municipio.*

¿Qué se va a hacer? *El diseño de un espacio para la comercialización de hortalizas, que cuente con locales comerciales, pero además espacios apropiados para que los productores puedan recibir capacitaciones, coloquen germinadores y comedores comunitarios.*

¿Qué se quiere lograr? *Promover el consumo de productos locales (hortalizas) en un espacio adecuado que reciba a visitantes y turistas, a fin de incrementar nuestros ingresos.*

4.3.5 Presentación de los lineamientos esenciales

Tabla 11.

Ficha Técnica de la Información

Elemento	Principales Hallazgos
Sistema de actuación identificado	Sistema de Actuación identificado: Sistema de comercialización de productos locales. Otros Sistemas que se deben priorizar son: 1. El sistema de producción: estimular la producción de calidad y sustentable de productos agropecuarios en el Municipio. 2. El sistema de consumo: promover el consumo de productos locales inocuos y nutritivos.
Problema detectado por los expertos	Los pequeños productores no tienen condiciones para competir en el mercado global (bajos estándares de calidad, menos espacios de comercialización, producción a pequeña escala, entre otros).
Problema detectado por la comunidad	Los pequeños productores de hortalizas necesitan: espacios disponibles para la venta de sus productos, mayor orientación técnica para mejorar sus hábitos de trabajo y organización entre ellos porque de esta manera se incrementan sus ventas y sus ingresos y con ello su calidad de vida.
Problemática Sistémica	En el sistema de <u>comercialización de hortalizas de Santa Ana Hueytlalpan</u> existe la necesidad de <u>promover espacios y mayor conocimiento sobre los mercados (precios, cantidades, comercialización de productos, tipos de organización social, entre otros)</u> para incrementar la venta de alimentos inocuos y nutritivos, esto resultará en un cambio <u>POSITIVO</u> en otros sistemas como: <u>el de producción y de consumo</u> .
Cambios que se buscan en el sistema	En el sistema de comercialización de hortalizas de Santa Ana Hueytlalpan, las productoras incrementan sus ventas, si se trabaja en las siguientes dimensiones: 1. Mayor vinculación con las universidades y otros niveles de gobierno para diseñar un programa permanente de acompañamiento que brinde a las productoras de hortalizas, mayor conocimiento sobre los mercados (precios, cantidades, comercialización de productos, tipos de organización social, entre otros).

	<ol style="list-style-type: none"> 2. El gobierno municipal debe acercarse a las pequeñas productoras: comprometerse a ofrecer espacios públicos para la venta de sus productos. 3. Los consumidores locales deben jugar un mayor rol: comprometerse a promover el consumo local de productos agropecuarios.
Actores Involucrados	Pequeñas productoras de hortalizas de Santa Ana Hueytlalpan, Gobierno Municipal, Universidades y Consumidores Locales.
Objetivos Épico y Concreto	<p>Objetivo épico: Las y los pequeños productores del municipio de Tulancingo posicionan sus productos a nivel nacional e internacional</p> <p>Objetivo Concreto: Para el 2030, las y los pequeños productores del municipio de Tulancingo de Bravo, incrementan las ventas de sus productos en un 60%, pues cuentan con espacios locales y regionales disponibles para su comercialización, y conocimientos de mercado.</p>
Alternativas de solución propuestas por expertos	<ol style="list-style-type: none"> 1. La construcción de proyectos y programas utilizando técnicas horizontales con metodología participativa, valorar otros saberes, además del gubernamental y el académico. 2. Fomentar el consumo local. 3. Impulsar políticas públicas sobre educación alimentaria. 4. Creación de mercados locales de productos agropecuarios. 5. Distribución de productos locales a domicilio.
Alternativas propuestas por las productoras de hortalizas	El diseño de un espacio para la comercialización de hortalizas, que cuente con locales comerciales, pero además áreas apropiados para que los productores puedan recibir capacitaciones, coloquen germinadores y comedores comunitarios.
Alineación a los ODS	<p>ODS 2 “Hambre Cero” específicamente en la meta:</p> <p>2.3 Para 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, entre otras cosas, mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas.</p> <p>ODS 12 “Producción y Consumo Responsable” específicamente en la meta:</p> <p>12.b Elaborar y aplicar instrumentos para vigilar los efectos en el desarrollo sostenible, a fin de lograr un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.</p>
Alineación a las acciones del Pacto de Milán	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la educación, la capacitación y la investigación participativas para reforzar la acción local destinada a aumentar la justicia social y económica, favoreciendo el acceso a alimentos adecuados y nutritivos. • Promover la coherencia en las interacciones entre las ciudades y la producción y transformación alimentaria en las áreas rurales colindantes, centrándose en los pequeños productores y las empresas agrícolas familiares, con atención especial a empoderar mujeres y jóvenes. • Adoptar un enfoque eco sistémico para orientar una planificación holística e integrada del uso del territorio, en comparación con diversos actores para aumentar las oportunidades de producción, el turismo y la protección de la biodiversidad; • Apoyar las cadenas de suministro cortas, las organizaciones de productores, las redes y las plataformas de productor a consumidor, y otros sistemas de mercado que integren las infraestructuras sociales y económicas para un sistema alimentario urbano que conecte las áreas urbanas con las rurales. • Desarrollar políticas y programas en apoyo de los mercados municipales públicos, incluidos los mercados agrícolas, los mercados informales, los mercados al por mayor y al por menor. • Mejorar y ampliar las infraestructuras en relación con los sistemas de mercado que conectan los compradores urbanos a vendedores urbanos, periurbanos y rurales, favoreciendo la cohesión social y la confianza, apoyando el intercambio cultural y

	asegurando medios de vida sostenibles, especialmente para mujeres y jóvenes emprendedores.
Alineación a las recomendaciones de la FAO para propiciar sistemas alimentarios inclusivos y eficientes	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar el comercio interno, los vínculos rurales-urbanos, las cadenas cortas de suministro de alimentos ricos en nutrientes. • Incentivar la producción de alimentos saludables provenientes en lo posible de la agricultura familiar. • Fortalecer el comercio que permita aumentar la oferta de alimentos inocuos y nutritivos para toda la población y que contemple las particularidades culturales. • Diseñar políticas que fomenten puntos de venta saludables y combatan la difusión de los desiertos de alimentos. • Establecer circuitos de comercialización de alimentos, acercando a productores y consumidores, reduciendo la intermediación mediante espacios como ferias libres, mercados tradicionales o tiendas de abasto local. • Mejorar y modernizar el funcionamiento de las centrales de abasto y comercios minoristas tradicionales que faciliten el acceso a alimentos frescos y saludables • Realizar campañas que promuevan la alimentación saludable en articulación con el sector privado y consumidores. • Incrementar el acceso de los pequeños productores y agricultores familiares a información sobre los mercados (precios, cantidades comercializadas de alimentos, otras). • Elaborar políticas y programas que fomenten que los supermercados ofrezcan artículos alimenticios más nutritivos, como las frutas y hortalizas frescas, a precios asequibles y compren productos locales, en particular a los pequeños productores
Indicadores para medir las acciones	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir al desarrollo de Tulancingo de Bravo mediante la consolidación y especialización productiva de la ZAEs <ul style="list-style-type: none"> ○ Tasa de variación de la población en situación de rezago social de la ZAEs. • Los pequeños productores de la comunidad de Santa Ana Hueytlalpan incrementan sus ingresos con la comercialización y producción sustentable del cultivo de hortalizas. <ul style="list-style-type: none"> ○ Porcentaje de pequeños productores de la comunidad de Santa Ana Hueytlalpan que incrementan sus ingresos por la venta de hortalizas. ○ Tasa de variación de los ingresos de los pequeños productores. • Promoción del consumo local <ul style="list-style-type: none"> ○ Porcentaje de acciones realizadas para la promoción del consumo local (disponibilidad de espacios públicos para la comercialización de productos locales, campañas de consumo local, entre otras). • Fortalecimiento de los conocimientos de pequeños productores en mercados agrícolas. <ul style="list-style-type: none"> ○ Porcentaje de vinculaciones formalizadas con Universidades públicas y privadas u otras organizaciones para el acompañamiento de la comercialización de hortalizas dentro y fuera de la región. ○ Porcentaje de capacitaciones impartidas para mejorar las condiciones de producción y comercialización de hortalizas. ○ Porcentaje de pequeños productores que expresan estar satisfechos con las capacitaciones otorgadas. ○ Porcentaje de pequeños productores que cuentan con un registro de marca de hortalizas. ○ Porcentaje de pequeños productores que venden sus productos en otros municipios del estado, fuera del estado y del país.

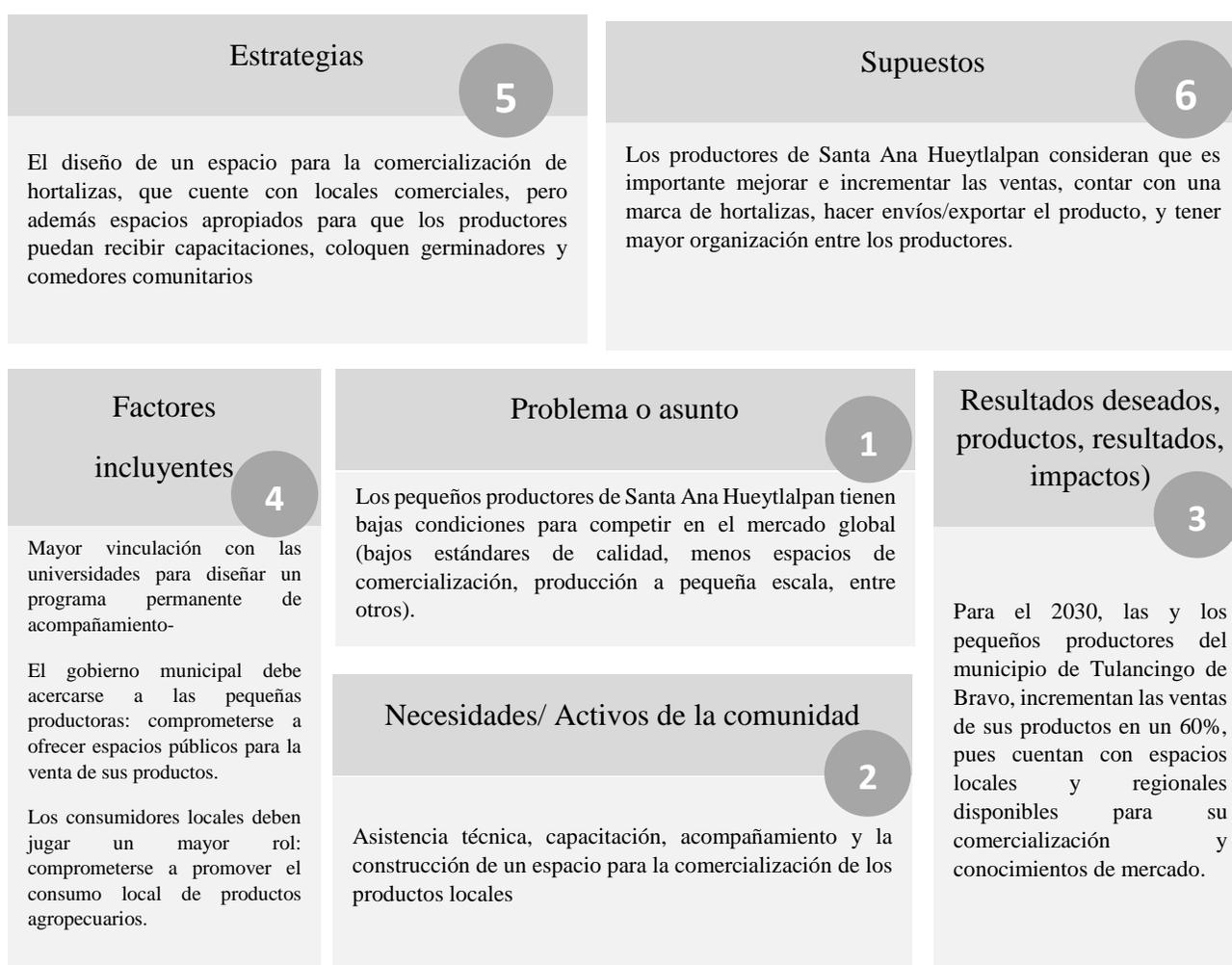
Fuente: Elaboración propia.

4.3.5.1 El Modelo para la Teoría de Cambio

Finalmente, se presenta el esquema de la Teoría de Cambio con el objetivo de comprender la coherencia existente entre la problemática identificada, las estrategias planteadas y los resultados deseados. Al respecto, es importante recordar que “la teoría de cambio es una representación de cómo se espera que una intervención conduzca a los resultados deseados” (Kusek y Rist, 2004, citados en Morra, y Rist, 2010).

Figura 20.

Modelo de la Teoría de Cambio



Fuente: Elaboración propia con base en Kellogg Foundation, 2004, citado en Morra y Rist, 2010.

4.4 Principales Hallazgos

El uso potencial del suelo en Tulancingo de Bravo radica en el desarrollo de actividades agrícolas. Específicamente, Santa Ana Hueytlalpan, es la localidad del municipio que representa una mayor especialización económica en la producción agrícola de hortalizas. Sin embargo, es importante señalar que en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano se considera a Santa Ana Hueytlalpan como una de las siete Zonas de Atención Estratégica (ZAEs) pues a pesar de contar con características que contribuyen a desarrollar su potencial económico, se ha mostrado como una de las zonas con mayores rezagos sociales (PMDU, 2022).

Bajo este contexto, y con la finalidad de contribuir a desarrollar el potencial económico de la localidad, el proceso participativo del presente trabajo se focalizó en identificar las necesidades de las y los pequeños productores de esta localidad, así como las alternativas de solución. Además, con el fin de verificar el supuesto de investigación planteado en este proyecto de intervención, se incorporó la participación de expertos académicos y servidores públicos, así como del gobierno municipal para comparar las perspectivas que se tienen sobre el problema y atención de la seguridad alimentaria en el municipio.

En este sentido, como resultado de la aplicación de las herramientas del proceso de *Design Thinking*, se encontró como principal hallazgo que en el sistema de comercialización de hortalizas de Santa Ana Hueytlalpan existe la necesidad de promover espacios y mayor conocimiento sobre los mercados (precios, cantidades, comercialización de productos, tipos de organización social, entre otros) para incrementar la venta de alimentos inocuos y nutritivos, esto resultará en un cambio POSITIVO en otros sistemas como: el de producción y de consumo. Además, es importante resaltar que el hallazgo anterior fue común denominador entre los expertos académicos, servidores públicos y pequeños productores entrevistados, caso contrario a lo considerado por el gobierno municipal, quien actualmente enfoca la mayor parte de sus recursos, esfuerzo y tiempo en el sistema de producción. Así mismo, los pequeños productores de la Zona de Atención Estratégica reconocen la baja relación entre estos y el gobierno local. Finalmente, es relevante mencionar que no se identifican mecanismos permanentes que incorporen la participación ciudadana para la formulación de políticas públicas en materia de seguridad alimentaria en el Municipio de Tulancingo de Bravo.

CONCLUSIONES

Sobre la formulación de políticas públicas

1. Se reconoce que las políticas públicas no son tarea exclusiva de los gobiernos, por el contrario, se trata de un ejercicio colectivo donde es necesario involucrar a distintos actores para la definición de objetivos, instrumentos y acciones de interés público. En definitiva, son una construcción social, donde el gobierno coordina y articula diferentes recursos humanos, económicos y técnicos para definir y realizar acciones concretas en torno a objetivos colectivos; por lo tanto, es imprescindible la participación de la ciudadanía.
2. La etapa de formulación es un proceso dinámico y de permanente transformación, donde se involucra la participación de diversos actores para delimitar la problemática prioritaria y buscar las posibles formas creativas y viables para resolverlo. Es una fase donde se necesitan mecanismos y metodologías que favorezcan la buena coordinación, negociación y articulación de actores a fin de mejorar la calidad de las políticas públicas y sus resultados tangibles e intangibles.
3. Es necesario promover el análisis prescriptivo de las políticas públicas específicamente para optimizar la etapa de formulación mediante acciones que contribuyan a un mejor diseño en términos de eficiencia y equidad.
4. A nivel municipal existen retos que dificultan la formulación de políticas públicas y que deben atenderse para mejorar el diseño de estos instrumentos. Entre ellos se encuentran: la baja profesionalización de servidores públicos, la falta de innovación municipal que convierte a las administraciones en tradicionalistas, paternalistas y asistencialistas; la baja integración del gobierno y la sociedad para generar una nueva dinámica, debido a la poca o nula promoción de más canales de comunicación que permitan una democracia más participativa.

Sobre el enfoque sistémico como marco para la formulación de políticas públicas

5. El enfoque sistémico es un pensamiento dinámico, contextual y circular que se puede utilizar para la formulación de políticas públicas, pues permite entre otras cosas ver el problema como un todo y no a partir de un enfoque reduccionista; determinar la estructura e interacciones de los diferentes elementos que integran un sistema; reconocer las situaciones desde una

perspectiva holística compuestas por diversos elementos que interactúan en su entorno; y organizar la complejidad con el fin de localizar las causas de los problemas y el modo de solucionarlos de manera duradera. Además, es un enfoque que reconoce la inclusión de las partes interesadas, pues son las personas las que hacen funcionar el sistema.

6. El pensamiento de diseño es una metodología participativa trazada a partir del enfoque sistémico que busca resolver problemas centrándose en las necesidades humanas, fomentando la creatividad y tomando en cuenta la experiencia de las personas para seleccionar posibles soluciones.
7. La aplicación del pensamiento de diseño como metodología para la formulación de políticas públicas busca desarrollar procesos sistémicos de innovación social, a través de herramientas participativas destinadas a encontrar soluciones creativas, medibles y alienadas a objetivos mayores para resolver problemas específicos.

Sobre los factores que impulsan y limitan la participación ciudadana para formular políticas públicas

8. La participación de la sociedad en los asuntos públicos ya no se reduce a la delegación del poder, ahora también busca espacios para proponer acciones que contribuyan a la solución de problemas colectivos. Es necesario que los gobiernos reconozcan la importancia de incluir la participación de las personas en la identificación de problemas y soluciones, pues esto mejora el diseño e incrementa la legitimidad de las políticas públicas.
9. Existen ciertos factores que impulsan y limitan la participación ciudadana y que deben ser considerados para la formulación de políticas públicas. En los primeros se identifican: la voluntad política, la promoción de una cultura cívica de participación, el diseño de reglas claras, la transparencia, espacios disponibles y mecanismos eficaces que posibiliten ejercicios participativos. En los segundos se encuentran: tensión entre la democracia representativa y participativa, baja legitimación de los grupos sociales y/o personas que participan, las preferencias ideológicas y políticas públicas que por su naturaleza es imposible incorporar la participación ciudadana (las de seguridad nacional).

Sobre las políticas de seguridad alimentaria

10. La seguridad alimentaria es un tema multidimensional que abarca la producción, acceso físico y económico, uso y estabilidad de alimentos. En este sentido, las políticas públicas en seguridad alimentaria deben ir más allá del alivio del hambre y buscar realmente la resiliencia alimentaria de los territorios a largo plazo. Al respecto, han surgido algunas recomendaciones para su formulación, entre las que se encuentran: incorporar la participación de diferentes actores clave, promover principios de justicia económica, derechos humanos y equidad, y orientarlas hacia la transición de sistemas alimentarios sostenibles.
11. Considerar el diseño de políticas públicas en sistemas alimentarios significa atender la disponibilidad, acceso a alimentos y hábitos saludables, vincular a pequeños productores con mercados, conservar los recursos naturales y promover la venta al por menor y abastecimiento de alimentos.

Sobre los programas y buenas prácticas en seguridad alimentaria

12. En nuestro país el diseño de políticas públicas en seguridad alimentaria no ha sido un proceso del todo abierto, pues hacen falta mecanismos de participación que promuevan un mayor involucramiento de actores clave. Sin embargo, a nivel internacional si existen algunos programas referentes que han incluido la participación de los diferentes actores involucrados en seguridad alimentaria para su diseño, implementación y seguimiento, como: la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2021 de Costa Rica, el Modelo de Intervención en Seguridad Alimentaria y Nutricional de San Juan de Limay, Nicaragua, la Política Nacional de Alimentación y Nutrición de Chile y la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2015 de El Salvador.
13. El fortalecimiento institucional, metodológico y técnico son tres dimensiones que se han impactado con la aplicación de buenas prácticas a nivel local, entre las que se encuentran: la Guía Práctica: Mesa Técnica de Coordinación Municipal en Seguridad Alimentaria y Nutricional, las escuelas de campo para agricultores y diversificación de cultivos, es importante resaltar la importancia que tiene la participación de diferentes actores para su diseño e implementación.

Sobre el grado de verificación del supuesto de investigación

14. La aplicación del enfoque sistémico a través del pensamiento de diseño contribuyó a distinguir los lineamientos esenciales para la formulación de una política pública en seguridad alimentaria en el municipio de Tulancingo de Bravo, empatando con claridad el sistema de actuación prioritaria (comercialización), y su efecto en otros sistemas (producción y consumo), la problemática sistémica, los cambios que se buscan en el sistema, los actores involucrados, y las posibles alternativas de solución.
15. Así mismo, su uso permitió identificar las perspectivas que los actores tienen sobre la seguridad alimentaria en el municipio, encontrando semejanzas únicamente entre productores y expertos, al considerar que el sistema que se debe atender primordialmente es el de comercialización y no el de producción como lo está haciendo en estos momentos el gobierno municipal. Esto nos lleva a pensar en la importancia que tiene incorporar el enfoque sistémico para la identificación de problemas y posibles alternativas de solución, pues ahorraría recursos, tiempo y esfuerzo al gobierno local.
16. Si bien, no está mal que se atienda el sistema de producción, se debe tener una visión más sistémica de la seguridad alimentaria, pues la prioridad en estos momentos para los pequeños productores es la venta de sus productos (el sistema de comercialización). En este sentido, al tener espacios disponibles y conocimientos para hacerlo, se visibilizan los bienes que se producen a nivel local. Luego entonces, deberán atenderse de manera paralela los sistemas de consumo y producción. Es decir, promover estrategias que fomenten el consumo local para aumentar las ventas de los pequeños productores. Pues de este modo, al incrementarse la demanda, se incrementa la oferta, por lo que será necesario implementar acciones orientadas a una producción sustentable de más y mejores productos en Tulancingo de Bravo.

REFERENCIAS

- Agencia de los Estado Unidos para el Desarrollo Internacional (s.f.). *Caja de Herramientas para la Innovación*. USAID.
- Aguilar, D. (1998). *La Participación ciudadana en el ámbito Municipal. Una opción para mejorar la función de gobierno y democratizar las decisiones públicas*. [Tesis de Maestría en Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México]. TESIUNAM.
- Aguilar, L. (1992a). *El estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (1992b). *La Hechura de las Políticas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2012a). *Política Pública*. Siglo XXI.
- Aguilar, L. (2012b). Política pública: una mirada al presente y al futuro. *OPERA*, 12(12), 31-61.
- Arébelo, C. (2007). Análisis de las Políticas Públicas. *PERSPECTIVAS*, (19), 127-136.
- Ashoka, RIL, Vía Educación y CoLab. (2021). *Caja de Herramientas Concurso de Innovadores Locales 2021* [Manuscrito no publicado]. Ashoka, RIL, Vía Educación y CoLab.
- Bacqué, M.H, Rey, H. y Sintomer, Y. (2012). La Democracia participativa ¿Un nuevo paradigma de la acción pública? En Canto, M. Participación ciudadana en las políticas públicas (105-150). Siglo XXI.
- Bardach, E. (2001). *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica*. Miguel Ángel Porrúa.
- Barquera, S. Rivera, J., y Gasca A. (2001). Políticas y programas de alimentación y nutrición en México. *Salud Pública de México*, 43(5), 464-477.
- Brun, M. (2015). Inseguridad alimentaria y nutricional: un desafío importante para el mundo árabe. *AFKAR/IDEAS*, 44, 50-52.
- Boneti, L. (2017). *Políticas públicas por dentro*. CLACSO.
- Calisto, M. (2016). Comercio justo, seguridad alimentaria y globalización: construyendo sistemas alimentarios alternativos. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 55, 215-240.
- Canto, M. (2012). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. Siglo XXI.
- Cárcamo, W. y Álvarez, A. (2014). La Seguridad Alimentaria y las Políticas Públicas. Una visión conceptual. *Sociedades Rurales. Producción y Medio Ambiente*, 14(27), 98-126.

- Cárdenas, A.P. (2016). Sistemas y Pensamiento Sistémico. En Cárdenas, A.P., Las contradicciones de los sistemas de gestión de calidad: entre la estandarización y la innovación pedagógica (37-46). Universidad Santo Tomás.
- Cárdenas, L.R. (2019). *Política Pública, seguridad alimentaria “PESA” y los objetivos del desarrollo sostenible en México: 2004-2014* [Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México]. TESIUNAM.
- Castillo, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas. *Revista de Ciencias Sociales*, 23, 157-180.
- Chicoma, J. y Torres, B. (2019). *¿Cómo transformar los sistemas alimentarios? Casos de inspiración y propuestas para mejorar lo que comemos*. (1ª. ed.). Ethos.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2010). *Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto*. <https://n9.cl/au8rs>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2020). *Informe de Pobreza y Evaluación 2020. Hidalgo*. CONEVAL
- Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Salvador. (2011). *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. CONASAN.
- Cordero, J. (2018). El gobierno municipal. ¿Promotor del desarrollo local? El caso del municipio semiurbano de Cd. Ixtepec, Oaxaca. *Estudios Sociales*, 28 (52), 1-29. doi: <http://dx.doi.org/10.24836/es.v28i52.575>
- Cueves, R. (2008). Ingeniería de alimentos, calidad y competitividad en sistemas de la pequeña industria alimentaria con énfasis en América Latina y el Caribe. *Boletín de Servicios Agrícolas* 156. FAO.
- Díaz, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 2(26), 341-379.
- Dorantes, G. (2012). Agenda comunicativa para la implementación exitosa de políticas públicas. *Convergencia*, (59), 117-139.
- Easton, D. (2001). Categorías para el análisis sistémico de la política. En Batlle, A., Diez textos básicos de ciencia política (221-230). Planeta, S.A.
- Echegaray, L., Urbano, y I., Barrutieta, G. (2017). *Design Thinking: un modelo para la aplicación en la Administración Pública*. INNAP Investiga.
- Erazo A. (2015). Un enfoque sistémico para comprender y mejorar los sistemas de salud. *Rev Panam Salud Publica*, 38(3), 248-53.

- Esguevillas, J. (2013). *Innovación, políticas públicas locales y cohesión social en América Latina*. URB-AL III.
- Flores Y.A. (2019). *Seguridad Alimentaria y Agricultura Familiar en el Territorio, un Análisis desde las Políticas Públicas: el Caso en la Sierra Norte de Chiapas en México* [Tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México].
- Font, J., Blanco, I., Gomá, R. y Jarque, M. (2000). *Mecanismos de Participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*. XIV Concurso de Ensayos del CLAD “Administración Pública y Ciudadanía”.
- Franco, J. (2015). *Diseño de Políticas Públicas* (3ª. ed.). Grupo Editorial y de Investigación Polaris S.A. de C.V.
- García, A. y Pérez, J. (2016). Marco conceptual de la medición de seguridad alimentaria (SA): Análisis comparativo y crítico de algunas métricas. *Agroalimentaria*, 22(43), 51-71.
- Geilfus, F. (2002). *80 Herramientas para el Desarrollo Participativo, Diagnóstico, Planificación, Monitoreo y Evaluación*. IICA.
- Gil, J.R. (2008). Pensamiento Sistémico y dinámica de sistemas para el análisis de políticas públicas: Fundamentos y recomendaciones. *Documentos de Trabajo del CIDE*, 212, 1-41.
- Gobierno del Estado de Hidalgo. (2013). *Reglas de Operación del Programa Beneficio Alimentario (PROBEA) para el ejercicio fiscal 2013*. Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.
- Gobierno del Estado de Hidalgo. (2017). *Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Seguridad Alimentaria para el Ejercicio 2017*. Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.
- Gobierno del Estado de Hidalgo. (2020). *Reglas de Operación del Programa “Hidalgo te Nutre” para el Ejercicio Fiscal 2019-2020*. Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.
- Gobierno Municipal de Tulancingo de Bravo. (2022) *Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Tulancingo de Bravo* [Manuscrito no publicado]. Municipio de Tulancingo de Bravo.
- Gómez, M. Y. y Ricketts, K. D. (2013). Food value chain transformations in developing countries: selected hypotheses on nutritional implications. *Food policy*, 42, 139-150.
- González, J. y Cordero, J. (2019). Políticas alimentarias y derechos humanos en México. *Estudios Sociales*, 29(53), 2-32.
- González, M. (2019). El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina. *Quid Iuris*, 2, 99-118.

- Guzmán, J. (2013). *Caracterización de los sistemas alimentarios de los pueblos indígenas de México*. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA).
- Henaó, J.D. (2021). *El Design Thinking y el Mapa de Empatía con énfasis social en proyectos de ingeniería: proyectos de diseño en soluciones bajo metodologías ágiles de la Institución Universitaria Pascual Bravo*. [tesis de licenciatura, Universidad EAFIT]. Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación y el Desarrollo Local.
- Hernández, J., Tirado, P., y Ariza, A. (2016). El concepto de innovación social: ámbitos, definiciones y alcances teóricos. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 88, pp. 165-199.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (6ª ed.). McGraw-Hill.
- HLPE (2017). *La nutrición y los sistemas alimentarios. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*. HLPE.
- Instituto de Diseño de Stanford, Hasso Plattner. (s.f.). *Guía del Proceso creativo. Mini guía: una introducción al Design Thinking*. Hasso Plattner Institute of Design at Stanford.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, (2004). *Guía para el Buen Gobierno Municipal. Introducción al Gobierno y Administración Municipal*. INAFED.
- Intini, J., Jacq, E. y Torres, D. (2019). *Transformar los sistemas alimentarios para alcanzar los ODS 2030. Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- Jiménez, W. G. y Ramírez, C. A. (2008). *Gobierno y Políticas Públicas. Programa Administración Pública Territorial*. Escuela Superior de Administración Pública.
- León, B. y Alpizar, D. (2012). Políticas públicas y participación ciudadana: una mirada desde los modelos de la democracia. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
- León, B. y Meneses, Á. (2016). La burocracia en la política pública de desarrollo municipal. En Sánchez, A., *Dinámicas del gobierno Municipal en el límite de la recentralización* (pp. 357-372). Editorial Página Seis, S.A. de C.V.
- León, B y Olvera, T. (2012). El presente asentado en el pasado que se supone en el futuro. O la gran paradoja de la institución municipal en México. En Núñez, H. *La CRISIS de las Instituciones en México* (pp. 409-427). Grupo Editorial HESS, S.A. de C.V.
- León, R, Tejada, E. y Yataco, M (2003). Las Organizaciones Inteligentes. *Industrial Data*, 6(2). 82-87.

- Liévano, F. y Londoño, J.E. (2012). El pensamiento sistémico como herramienta metodológica para la resolución de problemas. *Revista Soluciones de Postgrado EIA*, 8. 43-65.
- Martínez, N., y Espejel, I. (2015). La investigación de la gobernanza en México y su aplicabilidad ambiental. *Economía, Sociedad y Territorio*, 15(47), 153-183.
- Méndez, J. L. (2020). *Políticas Públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. El Colegio de México.
- Ministerio de Salud de Costa Rica. (2011). *Política Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2021*. El Ministerio.
- Ministro de Salud de Chile. (2017). *Política Nacional de Alimentación y Nutrición*. Gobierno de Chile.
- Morán, N., Simón, M., Hernández, V., y Zazo, A. (2016). *Planificación de los sistemas alimentarios desde un enfoque biorregional*. [Conferencia]. Congreso Ibero-americano de Urbanismo. Sociedad y Territorio: nuevos desafíos.
- Moreno, P. (1993). Exposición crítica de los Enfoques Estadounidenses para el análisis de Políticas Públicas. *Revista de Administración Pública*, (84), 9-25.
- Morra, L. G., y Rist, R. (2010). *El camino para la obtención de resultados. Diseño y realización de evaluaciones eficaces para el desarrollo*. Banco Mundial y Mayol Ediciones.
- Muñoz, W. (2018). La participación ciudadana en Chile. El caso de los Consejos Comunales de la Sociedad Civil en la región del Biobío. *Espiral*, 25(73), 203-231.
- Navarro, C. (2008). El Estudio de las Políticas Públicas. *RJUAM*, 17, 231-255.
- Norris, P. (2002). *La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa*. Universidad de Harvard.
- Olivares, S., García, C. y Salinas, G. (2001). Relación del Municipio con la seguridad alimentaria y nutrición de las familias que habitan en su espacio territorial. En Guía para la Gestión municipal de programas de seguridad alimentaria y nutrición (pp. 7-49). FAO
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2002). *Seguridad Alimentaria Urbana*. FAO
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2003). *Programa Especial para la Seguridad Alimentaria: Respuesta a los nuevos desafíos*. FAO
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2011a). *Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria*. FAO

- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2011b). *Buenas prácticas de seguridad alimentaria y nutricional (SAN)*. FAO
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2012). *Modelo de Intervención en Seguridad Alimentaria y Nutricional a nivel Municipal. Sistematización de la Experiencia en San Juan de Limay*. FAO-PESA
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2015). *Construyendo una visión común para la agricultura y alimentación sostenibles. Principios y enfoques*. FAO
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2017a). *Reflexiones sobre el sistema alimentario y perspectivas para alcanzar su sostenibilidad en América Latina y el Caribe*. FAO
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2017b). *La FAO y los ODS. Indicadores: seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. FAO
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2018). *El desafío de la nutrición. Soluciones desde los sistemas alimentarios*. FAO
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2019a). *El sistema alimentario en México. Oportunidades para el campo mexicano en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible*. FAO
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2019b). *Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán. Marco de Monitoreo*. FAO
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2020). *Buenas Prácticas en Seguridad Alimentaria a Nivel Local*. FAO
- Organización de las Naciones Unidas-HABITAT. (2018). *Índice Básico de las Ciudades Prosperas. Tulancingo de Bravo, Hgo.* ONU-HABITAT.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2001). *Participación ciudadana. Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*. OCDE
- Ortegón, E. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- Osorio, J.C. (2007). *Introducción al Pensamiento Sistémico*. Universidad del Valle.

- Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán. (2015, 15 de octubre). *Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán*. Expo dedicada al tema Alimentar el Planeta, Energía para la Vida, en Milán.
- Pastor, E. (2015). Oportunidades de participación en las políticas de servicios sociales municipales en España. *Convergencia*, (68), 229-257.
- Pelta, R. (s.f.). *Design Thinking*. Universitat Oberta de Catalunya.
- Pineda, J. S. (2013). *Los retos del Gobierno Municipal en México: Eficiencia en la Gestión Pública* [tesis de maestría, Tecnológico de Monterrey]. Biblioteca Campus Ciudad de México.
- Monteiro, B., Galindez, C., Santos, D., Rodriguez, E., Rojas, F., Yepes, J.F., Stan, L., Hermosilla, M.P., Camacho, R., Brandao, W. (2021). *10 ideas para la creación de un laboratorio de gobierno para la innovación pública. A partir de lecciones aprendidas*. RedInnolabs
- Rich, E. y Moberg, J. (2015). *Más allá de los gobiernos. Cómo hacer que funcione la gobernanza colectiva*. Greenleaf Publishing Limited.
- Rodríguez, A. (2017). *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sistemas alimentarios sostenibles. Una propuesta para la formulación de políticas integradoras*. CEPAL
- Rodríguez, M. (2020). *Diseño y formulación de las políticas públicas y el proceso de implementación, seguimiento y evaluación en los gobiernos locales de la Región la Libertad, 2018-2019* [Tesis de Doctorado, Universidad de San Martín de Porres].
- Román, O. (2010). El enfoque sistémico en el pensamiento estratégico, una dimensión vital para la construcción de organizaciones inteligentes. *Gestión y Desarrollo*, 7(1), 19-35.
- Salcedo, S. (2005). *Política de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina*. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- Sandoval, S.A. y López, R. (2014). Programas y políticas de seguridad alimentaria en México: experiencias sexenales e indicadores de una estrategia fallida. *Revista de Trabajo Social-FHC-UNCPBA*, 12, 80-108.
- Sánchez, M. A. (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. *Espacios Públicos* 12(25), 85-102.
- Santivañez, T., Granados, S., Jara, B., Chibbaro, A. y Herrera, M. (2017). *Reflexiones sobre el sistema alimentario y perspectivas para alcanzar su sostenibilidad en América Latina y el Caribe*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- Savigny, D. y Adam, T. (2009). *Aplicación del pensamiento sistémico al fortalecimiento de los sistemas de salud*. Alianza para la Investigación en Políticas y Sistemas de Salud. OMS.

- Unidad de Planeación y Evaluación de Programas para el Desarrollo. (2022). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2020. Tulancingo de Bravo*. Secretaría del Bienestar
- Serrano, A. (2015). La participación ciudadana en México. *Estudios Políticos*, 9(34), 93-116.
- Serrano, M. y Blázquez, P. (2018). *Design Thinking. Lidera el presente. Crea el futuro*. ESIC.
- Sol, R. (2012). *El desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho. Avances y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas en espacios institucionales de los estados centroamericanos*. FLACSO Costa Rica.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y Gestión de políticas públicas*. ARIEL, S.A.
- Torres, F. (2003). La visión teórica de la seguridad alimentaria como componente de la seguridad nacional. En Torres, F., *Seguridad alimentaria: Seguridad Nacional* (pp. 15-52). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Torres-Melo, J. y Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Universidad Abierta y a Distancia de México. (s.f.). *Estrategias de desarrollo para la seguridad alimentaria. Sistemas Agroalimentarios*. UnADM.
- Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales, UICN. (2013). *Políticas de seguridad alimentaria: su conexión con los ecosistemas*. UICN
- Vega, J. (2017). *Innovación Social*. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología-Paraguay.
- Villarreal, M. T. (2009). Participación ciudadana y políticas públicas. *Eduardo Guerra, Décimo Certamen de Ensayo Político*, 31-48.
- Yoshida, C. (2018). Systems Thinking y Design Thinking en el mundo del emprendimiento tecnológico.
- Ziccardi, A. (2012). Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local. En Canto, M. *Participación ciudadana en las políticas públicas* (205-222). Siglo XXI.

ANEXOS

Anexo 1. Boceto de la solución creativa propuesta por las productoras de Santa Ana Hueytlalpan



El presente dibujo fue realizado por las productoras de la localidad de Santa Ana Hueytlalpan, aquí se visualizan las características creativas del espacio público disponible para la venta de sus productos, entre las que se encuentran: áreas verdes, estacionamiento público, comedores comunitarios, un espacio para germinadores, un espacio para capacitación de productores, y locales para la venta de productos y artesanías. El espacio está pensado para atraer visitantes y turistas que aprecien la producción y consumo local, fomentando con ello el turismo sustentable.

Anexo 2. Evidencia Fotográfica de la Aplicación de Herramientas

a) Aplicación de Herramientas a expertos académicos y servidores públicos

Elaboración de la escalera de abstracción



Aplicación de la Ficha de identificación del problema





b) Aplicación de herramientas a las y los productores de Santa Ana Hueytlalpan



Definición del Mapa Inicial



Definición del Mapa de Sistema



Anexo 3. Ficha de identificación del problema



|
 Lugar: _____
 Fecha: _____
 Hora de Inicio: _____

BREVE EXPLICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

La presente Cédula de Entrevista, forma parte del proyecto de investigación de posgrado de Gobierno y Gestión Local, de la UAEH, denominado "La participación ciudadana para la formulación de políticas públicas locales. Una propuesta desde el enfoque sistémico para la seguridad alimentaria de Tulancingo de Bravo, Hidalgo". Cuyo objetivo es examinar a partir del enfoque sistémico los lineamientos esenciales (problema principal, causas directas del problema y principales alternativas de solución) para la formulación de una política pública en seguridad alimentaria para Tulancingo de Bravo, mediante el pensamiento de diseño con la finalidad de fomentar la innovación social y la participación ciudadana.

Al finalizar esta Cédula de Entrevista, se procederá a realizar en conjunto la escalera de abstracción y el mapa de intención, dos instrumentos utilizados por el enfoque sistémico y de diseño para identificar aspectos más significativos del problema público.

La información obtenida aquí será tratada de manera confidencial y para uso exclusivamente académico.
 La duración de la sesión es de 100 minutos.

Solicito su permiso para tomar algunas fotos como evidencia del ejercicio.

Yo _____ declaro que comprendo la información sobre este estudio y el tratamiento que se le dará a los datos proporcionados en esta investigación.

Firma



Nombre del Servidor Público o Académico	Institución o Dependencia Donde labora	Años de Experiencia en el tema	Programas o investigaciones en las que ha participado y en qué rol	Principales resultados
			1.	1.
			2.	2.
			3.	3.
Opinión del experto				
¿Qué opina respecto a la delimitación que se realizó del problema público?			En orden de importancia y de acuerdo con su punto de vista: ¿Cuáles son las tres principales causas que originan el problema de la seguridad alimentaria en Tulancingo?	
Alternativas de solución del problema, propuestas por el experto			¿Conoce alguna(s) buena (s) práctica (s) de solución del problema? Describala	