



Diagnóstico integral de los programas alimentarios de la SEDESOL

Reporte Final

Estudio Coordinado por la Dirección General de Análisis y
Prospectiva de la Secretaría de Desarrollo Social.

Diciembre, 2012

CONTENIDO

Introducción	5
1. Diagnóstico integral sobre la evolución de la pobreza alimentaria y la carencia de acceso a la alimentación en México	8
1.1 Comportamiento de la economía mexicana 1990-2010	10
1.2 Pobreza alimentaria.....	14
1.3 Carencia de acceso a la alimentación.....	17
1.3.1 Análisis de las características de la población.....	19
1.3.2 Análisis del ingreso.....	20
1.3.3 Análisis geográfico	22
2. Cuantificación y caracterización de la población en pobreza alimentaria o con carencia de acceso a la alimentación	28
2.1 Pobreza alimentaria.....	28
2.1.1 Análisis de las características de la población.....	28
2.1.2 Análisis del ingreso.....	28
2.1.3 Análisis geográfico	29
2.2 Carencia de acceso a la alimentación.....	34
2.2.1 Análisis de las características de la población.....	34
2.2.2 Análisis del ingreso.....	37
2.2.3 Análisis geográfico	38
2.3 Principales resultados	43
3. Ventajas y desventajas de la metodología de medición de la carencia por acceso a la alimentación	45
3.1 Métodos de medición de la seguridad alimentaria	45
3.1.1 Método basado en la experiencia y escalas alimentarias: experiencia internacional.....	51
3.2 Metodología de medición basada en experiencia: el caso de México	57
3.2.1 Respuestas de las preguntas de la escala en hogares con carencia de acceso a la alimentación	60
3.2.2 Correlación de la escala de seguridad alimentaria con el ingreso total per cápita	62
3.2.3 Correlación de las preguntas de la escala alimentaria a con el ingreso total per cápita	63
3.2.4 Análisis comparativo de los instrumentos-cuestionarios usados en la construcción de las escalas alimentarias	64
3.2.5 Estados de seguridad alimentaria y prevalencia de nutrición	68
3.3 Principales resultados	69
4. Análisis sobre el surgimiento y evolución de las acciones y programas alimentarios de la SEDESOL	72
4.1 Antecedentes de la política social y los programas alimentarios.....	72
4.2 Surgimiento y evolución de los programas alimentarios de SEDESOL... 75	
4.2.1 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO).....	75
4.2.2 Programa de Apoyo Alimentario (PAL)	78

4.2.3 Programa de Abasto Social de Leche (PASL)	79
4.2.4 Programa de Abasto Rural (PAR).....	81
4.3 Análisis agregado de los programas alimentarios de SEDESOL	84
4.4 Principales resultados	87
5. Definición y caracterización de la población potencial, objetivo y atendida por SEDESOL	89
5.1 Análisis de correspondencia de población potencial y objetivo de los programas sociales y población con carencia de acceso a la alimentación... 89	
5.1.1 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	89
5.1.2 Programa de Apoyo Alimentario	91
5.1.3 Programa de Abasto Social de Leche	92
5.1.4 Programa de Abasto Rural.....	97
5.2 Propuesta de población potencial conjunta para los programas alimentarios de SEDESOL.....	100
5.3 Principales resultados	105
6. Análisis de acciones y programas alimentarios, identificación de complementariedades y duplicidades.....	108
6.1 Catálogo de instrumentos y programas alimentarios.....	108
6.2 Alineación por dimensión de seguridad alimentaria	115
6.3 Análisis de potenciales complementariedades y duplicidades	121
6.3.1 Marco de análisis para las relaciones entre programas	122
6.3.2 Análisis entre programas alimentarios de SEDESOL.....	124
6.3.3 Análisis con otros Programas Alimentarios de la Administración Pública Federal	131
6.4 Principales resultados	134
7. Análisis de pertinencia de apoyos y cobertura.....	137
7.1 Análisis de pertinencia de apoyos por dimensión de seguridad alimentaria de SEDESOL	137
7.1.1 Disponibilidad	139
7.1.2 Acceso.....	144
7.1.3 Estabilidad y Temporalidad.....	147
7.1.4 Uso y Estado Nutricional	148
7.2 Análisis de Cobertura de Programas Alimentarios	149
7.2.1 Análisis de Cobertura de Programas Alimentarios de SEDESOL .	150
7.2.2 Principales programas de la Administración Pública Federal	162
7.3 Principales resultados	165
8. Análisis de impactos y efectos de los programas alimentarios	168
8.1 Programas Alimentarios de SEDESOL.....	168
8.1.1 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	168
8.1.2 Programa de Apoyo Alimentario	170
8.1.3 Programa de Abasto Social de Leche	171
8.1.4 Programa de Abasto Rural.....	173
8.2 Programas Alimentarios de la APF	174
8.3 Principales Resultados	175
9. Análisis y evaluación de mecanismos de coordinación	177

9.1 Coordinación entre programas alimentarios de la SEDESOL	179
9.2 Coordinación intersecretarial	179
9.3 Coordinación intergubernamental	181
9.4 Principales resultados	181
10. Mejores prácticas y políticas para la Seguridad Alimentaria	182
10.1 Recomendaciones y buenas prácticas en la creación de un esquema de política alimentaria integral.....	182
10.2 Recomendaciones para el fortalecimiento de transferencias monetarias para la seguridad alimentaria.....	187
10.3 Opciones de política para la seguridad alimentaria	188
11. Conclusiones y recomendaciones para el diseño de políticas	191
Referencias	202
Siglas y Acrónimos	204

Introducción

Resolver la problemática del acceso a la alimentación representa un reto para la Política Social ya que se encuentra intrínsecamente asociada a la condición de pobreza y a bajos niveles de desarrollo. Asimismo, el acceso a la alimentación se establece como un derecho de toda la población, lo cual está refrendado en tres instrumentos jurídicos fundamentales para el país: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y la Ley General de Salud (LGS). Adicionalmente, México se ha incorporado a acuerdos internacionales en materia alimentaria, como el caso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que refrendan el compromiso de disminuir los niveles de personas y hogares con problemas nutricionales o con poco acceso a la alimentación.

La medición multidimensional de la pobreza en México, establecida por el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), considera que la carencia de acceso a la alimentación es un indicador apropiado para medir el acceso al derecho a la alimentación de las personas. Por su parte, la reducción de la carencia de acceso a la alimentación se encuentra estrechamente vinculado al aseguramiento de niveles mínimos de seguridad alimentaria. En la atención de la problemática alimentaria, no sólo se quiere garantizar el ejercicio de un derecho básico, sino que también se busca incidir en los niveles de bienestar agregados del país.

Existen premisas que justifican una mayor atención de los responsables de política pública a la problemática alimentaria. Por ejemplo, de acuerdo a datos del CONEVAL la pobreza alimentaria a nivel nacional, medida bajo un enfoque de ingresos, presentó un crecimiento entre 2006 y 2010 de 13.8 a 18.8 por ciento de la población; por otra parte, bajo la metodología de medición multidimensional, el acceso a la alimentación fue la única de las seis dimensiones de bienestar que presentó un deterioro entre 2008 y 2010. Sumado a esto, las contingencias externas como sequías, alzas en los precios internacionales de los alimentos y bajas estacionales del ingreso experimentadas recientemente en el país, han incidido negativamente en las condiciones de acceso a alimentación de la población.

La oferta de programas de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y de otras dependencias federales y locales en materia alimenticia es amplia. En concreto, SEDESOL opera cuatro programas que explícitamente tienen en sus

objetivos la contribución a mejorar los niveles de alimentación y nutrición de la población atendida: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO), Programa de Apoyo Alimentario (PAL), Programa de Abasto Social de Leche (PASL) y Programa de Abasto Rural (PAR).

El presente documento desarrolla un diagnóstico integral sobre la situación alimentaria en México y su relación con las acciones de los programas operados por la SEDESOL. El análisis tiene como objetivo definir la situación de la problemática alimentaria a partir de la última información disponible y, con base en esto, realizar la caracterización de la población vulnerable, evaluar la validez de los instrumentos de medición y verificar la congruencia y pertinencia de la oferta de programas sociales, específicamente de la SEDESOL. Todo esto con la finalidad de generar recomendaciones generales y líneas de acción para el diseño de políticas más adecuadas y eficaces para la atención del problema alimentario.

El marco conceptual de análisis del trabajo parte del concepto de seguridad alimentaria, que es un término adoptado por convención internacional y que considera todos los aspectos deseables que debe tener un individuo cuando ejerce su derecho a la alimentación.

A pesar de que en México se encuentra establecido el derecho universal a la alimentación y que el país ha suscrito la Declaración de Roma Sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (1996) e incorporado a acuerdos internacionales en materia alimentaria como el caso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), no existe una regulación que defina normativamente dicha situación, lo cual podría tener implicaciones en la estrategia de análisis para la atención de la problemática alimentaria. No obstante lo anterior, existen tres razones que justifican su validez para ser usado como marco de *referencia*: la primera es el hecho que el instrumento de medición de CONEVAL se basa en la identificación de estados de inseguridad o seguridad alimentaria, la segunda es que es un concepto integral que considera dimensiones asociadas con todos los aspectos alimentarios y la tercera es que dichas dimensiones se encuentran contempladas implícita y explícitamente en los propósitos, objetivos y tipos de apoyo de los programas de SEDESOL.

El documento se compone de once capítulos. Los primeros dos realizan un diagnóstico y una caracterización de la problemática al definir la evolución de

la pobreza alimentaria por ingresos y la carencia de acceso a la alimentación en México; el capítulo 3 ofrece una breve revisión sobre las estrategias de medición de la seguridad alimentaria, enfatizando las ventajas y desventajas de la metodología de escalas para identificar la carencia por acceso a la alimentación. Una vez establecida la profundidad y magnitud de la problemática, el capítulo 4 examina las características de los programas de SEDESOL diseñados para su atención, para lo cual se estudian sus antecedentes, los tipos de apoyo y la evolución de sus recursos ejercidos; asimismo, el capítulo 5 realiza un análisis de cobertura de los programas y ofrece una propuesta de población potencial para estos programas.

El capítulo 6 ofrece un análisis de los programas alimentarios tanto de SEDESOL como de la Administración Pública Federal (APF), para lo cual cataloga las intervenciones y las alinea respecto a las distintas dimensiones de la seguridad alimentaria, posteriormente se realiza una identificación de relaciones potenciales de complementariedad y duplicidad; el capítulo 7 profundiza en este análisis al evaluar la pertinencia de los apoyos de los programas, examina su cobertura y se muestra una documentación de sus impactos. El apartado 8 recopila y sintetiza los impactos y efectos en las dimensiones de seguridad alimentaria detectadas por las evaluaciones de los programas. Por su parte, el capítulo 9 enuncia las características operativas de los mecanismos de coordinación y colaboración entre los programas alimentarios y sus ejecutores.

El capítulo 10 presenta una breve relación de mejores prácticas de política pública para la atención de la problemática alimentaria. En dicho capítulo se concluye que el hecho de adoptar una conceptualización clara de seguridad alimentaria fundamentada normativamente es esencial para alinear, coordinar y elevar los impactos de las acciones de política pública. Por último, el capítulo 11 finaliza con una serie de conclusiones y recomendaciones para el diseño y ejecución de políticas para la atención de la problemática alimentaria.

1. Diagnóstico integral sobre la evolución de la pobreza alimentaria y la carencia de acceso a la alimentación en México

En 2002, con la publicación de la “Nota Técnica para la medición de la pobreza con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2002”, el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, convocado por la SEDESOL, generó una metodología para identificar la pobreza basada en líneas de ingreso que distinguía tres categorías:

1. Pobreza alimentaria: Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar solo los bienes de dicha canasta.
2. Pobreza de capacidades: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y en educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más para estos fines.
3. Pobreza de patrimonio: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar sea utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

Los resultados de estas mediciones son publicados cada dos años después del levantamiento de la ENIGH. Asimismo, se realizó una modificación estadística para hacer comparables los resultados de la ENIGH en años anteriores, lo que ahora permite tener una medición de pobreza por ingresos para el periodo comprendido entre 1992 y 2010.

En 2004, con la aprobación y promulgación de la LGDS, se comenzó a plantear la necesidad de evolucionar la medición de la pobreza de una medida unidimensional, que sólo consideraba el ingreso para su construcción, a una

medida que además del ingreso, considerara los derechos sociales establecidos en la constitución.¹

Derivada de esta necesidad surge la “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”, cuyos resultados son publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) a partir de 2008 y cada dos años con el levantamiento de la ENIGH y el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS-ENIGH), lo cual está dispuesto en la LGDS.

Esta metodología incluye dos líneas de ingreso, la línea de bienestar² y la línea de bienestar mínimo³ que en combinación de seis carencias sociales definen la pobreza extrema y la pobreza moderada, mismas que al sumarse generan la pobreza multidimensional. Las seis carencias sociales que se consideran en la metodología, definidas como la falta del ejercicio de los derechos sociales que se enmarcan en la constitución, son las siguientes:

- Carencia por rezago educativo.
- Carencia por acceso a los servicios de salud.
- Carencia por acceso a la seguridad social.
- Carencia por calidad y espacios en la vivienda.
- Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda.
- Carencia por acceso a la alimentación.

En esta sección el análisis se concentrará en describir la evolución de la pobreza alimentaria entre 1992 y 2010, así como la carencia por acceso a la alimentación entre 2008 y 2010, bajo el contexto de la evolución de la economía mexicana durante este periodo y, en especial, analizando el comportamiento de los precios de los alimentos.

¹ CONEVAL (2009). “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”, diciembre de 2009.

² Equivalente a la cantidad de recursos monetarios suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere una persona para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias).

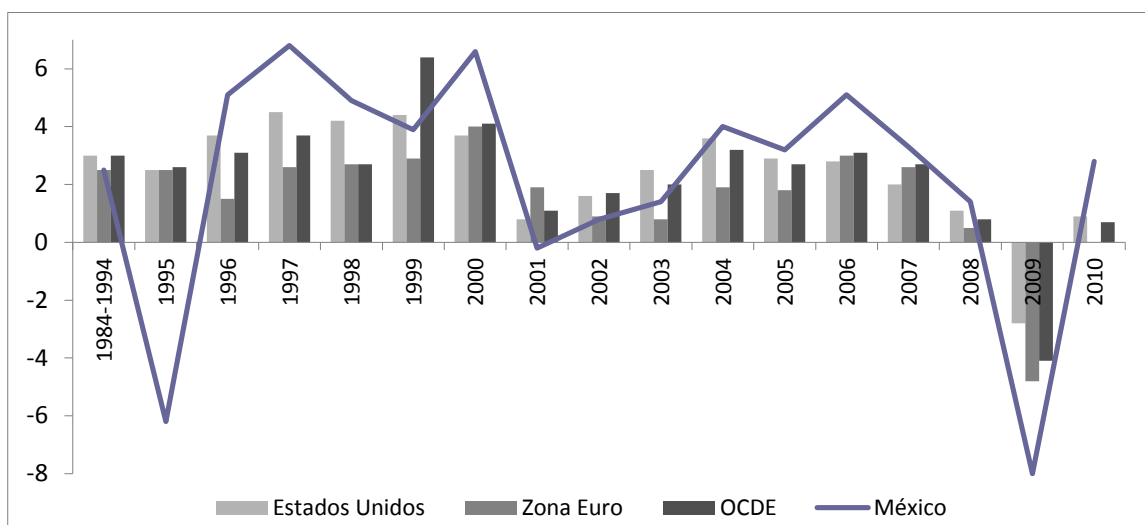
³ Equivalente a la cantidad de recursos monetarios para adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada.

1.1 Comportamiento de la economía mexicana 1990-2010

En este apartado se ofrece un breve análisis de la dinámica macroeconómica del país durante el periodo 1990-2010, con el objetivo de asociar la evolución de la problemática alimentaria bajo una perspectiva agregada.

Entre 1990-2010, la evolución del Producto Interno Bruto (PIB) de México presentó tres episodios recesivos. La primera etapa de crisis se presentó entre 1994 y 1995, donde el PIB tuvo un decrecimiento real del 6.2%, mientras que en Estados Unidos, los países de la Unión Europea y los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) tuvieron un crecimiento real de 2.5%.

Gráfica 1. Crecimiento del Producto Interno Bruto Real de México, Estados Unidos, Zona Euro y países miembros de la OCDE 1984-2010



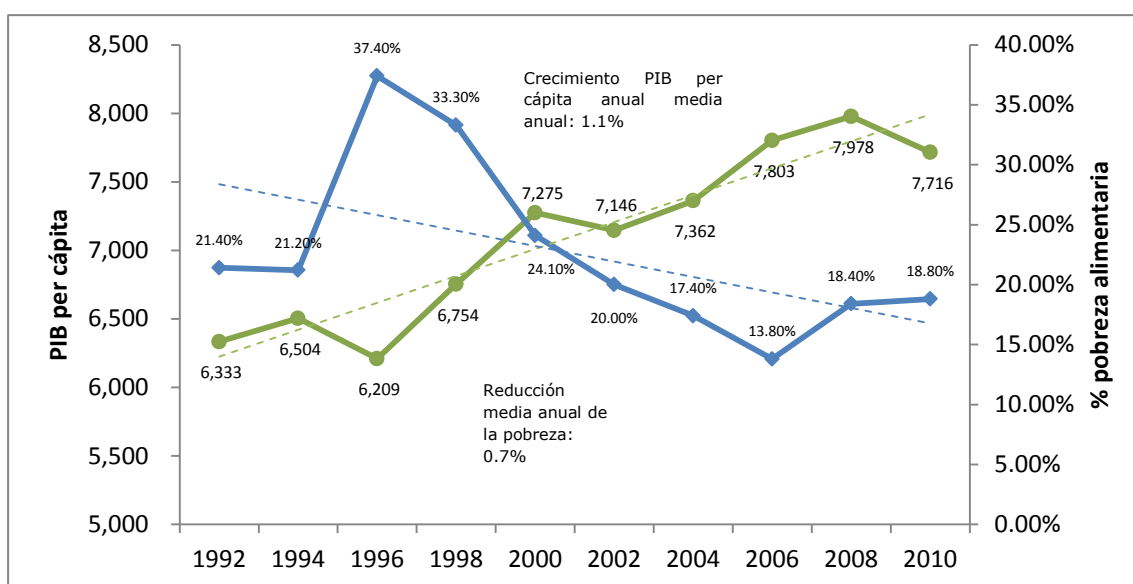
Nota: Entre 1984 y 1994 se muestra el crecimiento promedio anual.

Fuente: OECD Economic Outlook 85 database. Disponible en: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/economics/oced-economic-outlook-volume-2009-issue-1/real-gdp_eco_outlook-v2009-1-table86-en

El segundo episodio fue entre el año 2000 y 2001, periodo en el que el PIB disminuyó 0.2%. Entre estos años se observó una recesión a nivel internacional que provocó un decrecimiento real del PIB de los Estados Unidos de (-2.9 puntos porcentuales); los países miembros de la zona Euro (-2.1 puntos porcentuales) y los países miembros de la OCDE (-3.0 puntos porcentuales).

Finalmente, el tercer episodio de decrecimiento del PIB en la economía mexicana se inició en 2006 para encontrar su punto más bajo en 2009. En tres años el PIB se redujo 13.1 puntos porcentuales. En este periodo, el PIB de los Estados Unidos presentó un decrecimiento de 5.6 puntos porcentuales; los países miembros de la zona Euro decrecieron 7.8 puntos porcentuales y los países de la OCDE decrecieron 7.2 puntos porcentuales. Tomando en cuenta las causas de los periodos recesivos se ha establecido y documentado que el primer periodo de decrecimiento del PIB fue causado por factores internos que afectaron considerablemente a la economía Mexicana, mientras que las crisis de 2001, y en especial la de 2009, fueron causados por el ciclo de la economía mundial.

Gráfica 2. Evolución de la pobreza alimentaria versus el crecimiento del PIB per cápita, 1992-2010

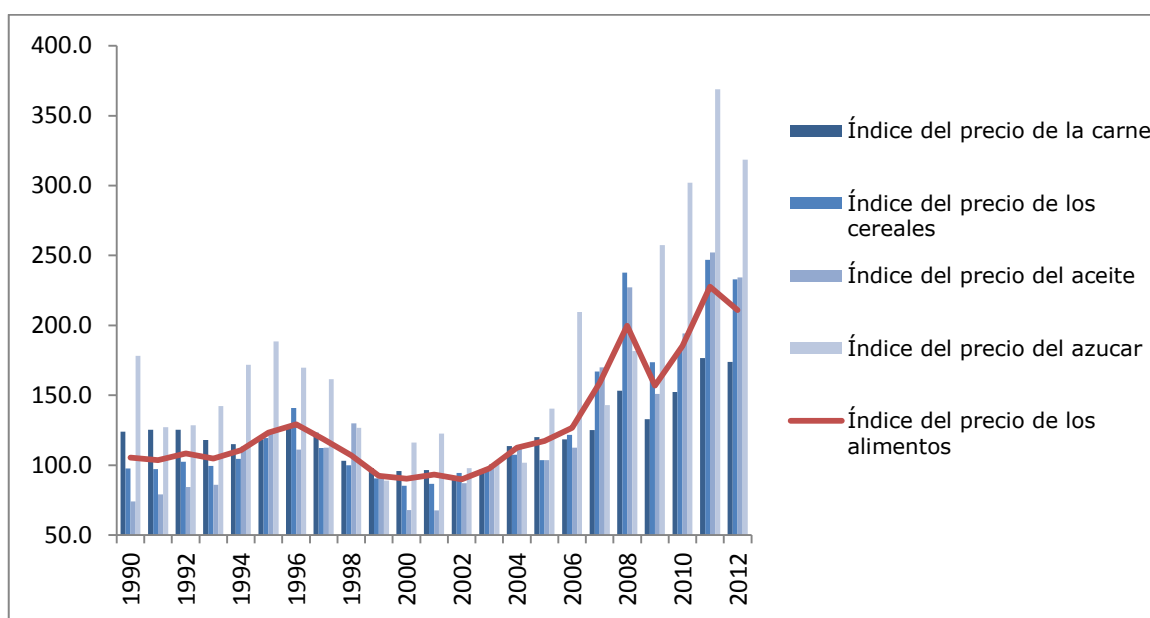


Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL y datos del Groningen Growth and Development Center.

Al trasladar esta dinámica de la economía al análisis en términos per cápita, es posible detectar un efecto importante sobre la evolución de la pobreza por ingresos en México, la cual indica que existe una relación inversa la expansión del ciclo económico con la reducción de la pobreza. Durante 1992 y 2010, el crecimiento media anual del PIB per cápita fue de 1.1% mientras que la reducción de la pobreza fue de 0.7% durante el mismo periodo (Gráfica 2).

Atendiendo el comportamiento de los precios de los alimentos representado por la evolución de los índices construidos por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), se observa que en el periodo de análisis los precios se incrementaron 16.8% entre 1994 y 1996, para luego disminuir de manera acumulada 24.1% entre 1997 y 2002. Desde entonces y hasta el 2008 se presentó un incremento acumulado de 122.3%. En el periodo de 2010 y 2011 se alcanzó el nivel máximo del periodo de estudio.

Gráfica 3. Índices internacionales de precios de alimentos 1990-2012



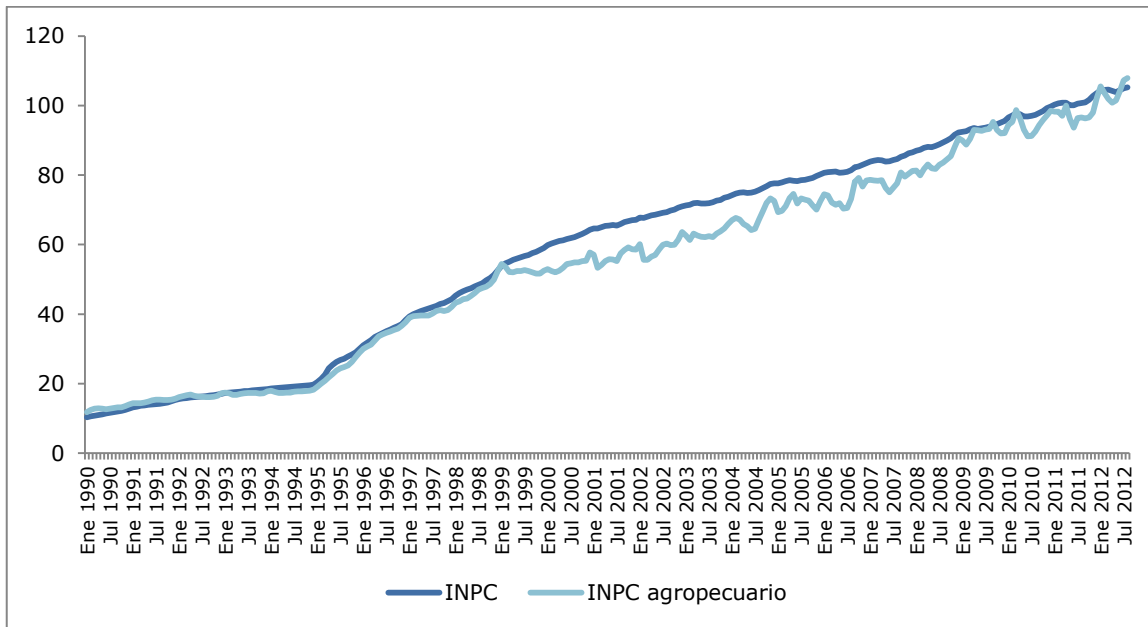
Nota: no se incluye el índice de lácteos.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), disponible en: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/en/>

El comportamiento de los precios de los alimentos a nivel internacional influyó en el crecimiento de los precios de los alimentos en México, tal como se observa en la Gráfica 4. A partir de 1994 en el país inicia una escalada en los niveles del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) y el subíndice agropecuario que a la postre se ve reflejada en los precios de consumo final.

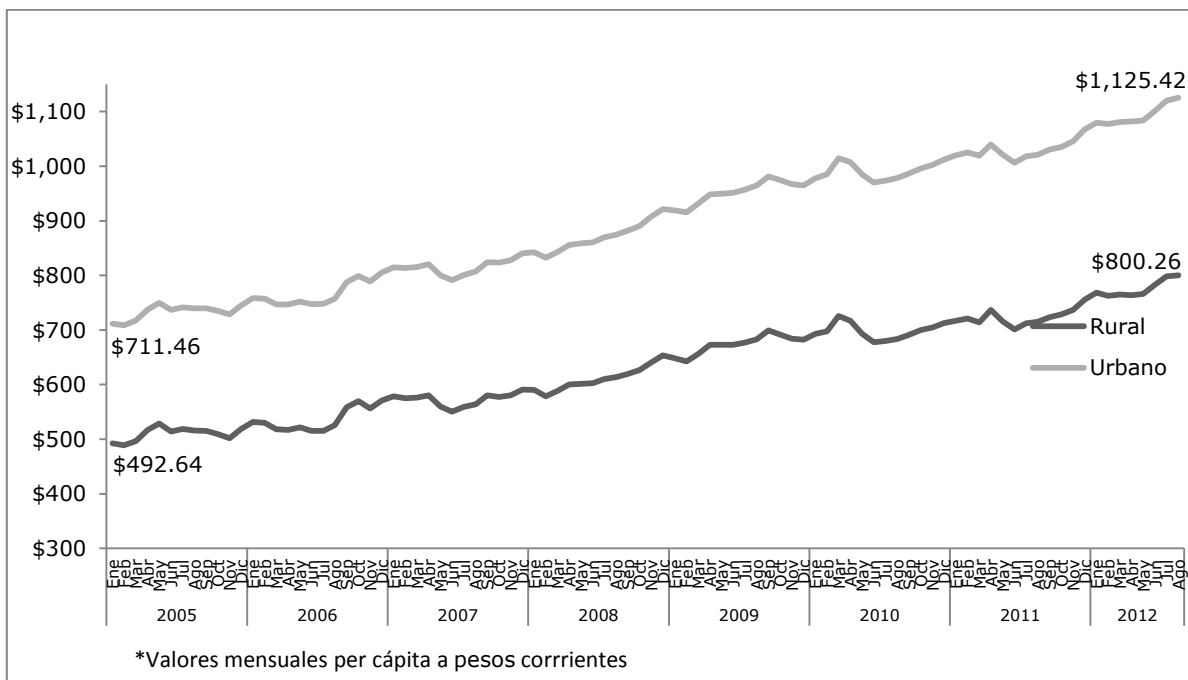
A partir de lo cual, es posible suponer que el efecto negativo del comportamiento agregado de la economía así como el crecimiento internacional del precio de los alimentos ha tenido un impacto significativo en la evolución de la problemática alimentaria en el país.

Gráfica 4. Índice Nacional de Precios al Consumidor 1990-2012



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Gráfica 5. Evolución del valor de la línea de bienestar 2005-2012



Fuente: CONEVAL

La evolución de la línea de bienestar definida por CONEVAL es útil para confirmar dicha premisa. En la

Gráfica 5 se muestra el comportamiento de este indicador para las localidades rurales y urbanas. Entre enero de 2005 y agosto de 2012 la línea de bienestar mínimo en las localidades urbanas se incrementó 58.2%, mientras que en las localidades rurales se incrementó 62.4%, a diferencia del subíndice agropecuario del INPC que creció 44.4% entre diciembre de 2005 y julio de 2012.

1.2 Pobreza alimentaria

En la metodología para la medición de la pobreza por ingresos, la pobreza alimentaria se construye a partir del valor monetario de una canasta básica de alimentos, que incorpora los requerimientos energéticos mínimos. El valor de esta canasta es la línea de ingreso que sirve de referencia para considerar si las personas se encuentran en situación de pobreza alimentaria, es decir, si todo su ingreso no es suficiente para adquirir dicha canasta.⁴

Los resultados de la medición de la pobreza alimentaria que se obtienen a partir de la ENIGH pueden calcularse desde 1992 hasta 2010, lo que permite contar con 11 observaciones para los 18 años que componen este periodo de tiempo.

La representatividad de la información es a nivel nacional y por tipo de localidad, ya sea urbana (localidades con 15 mil o más habitantes⁵) o rural (localidades con menos de 15 mil habitantes). Para las entidades federativas que los solicitan, se realiza una sobre muestra para que sus resultados sean representativos.

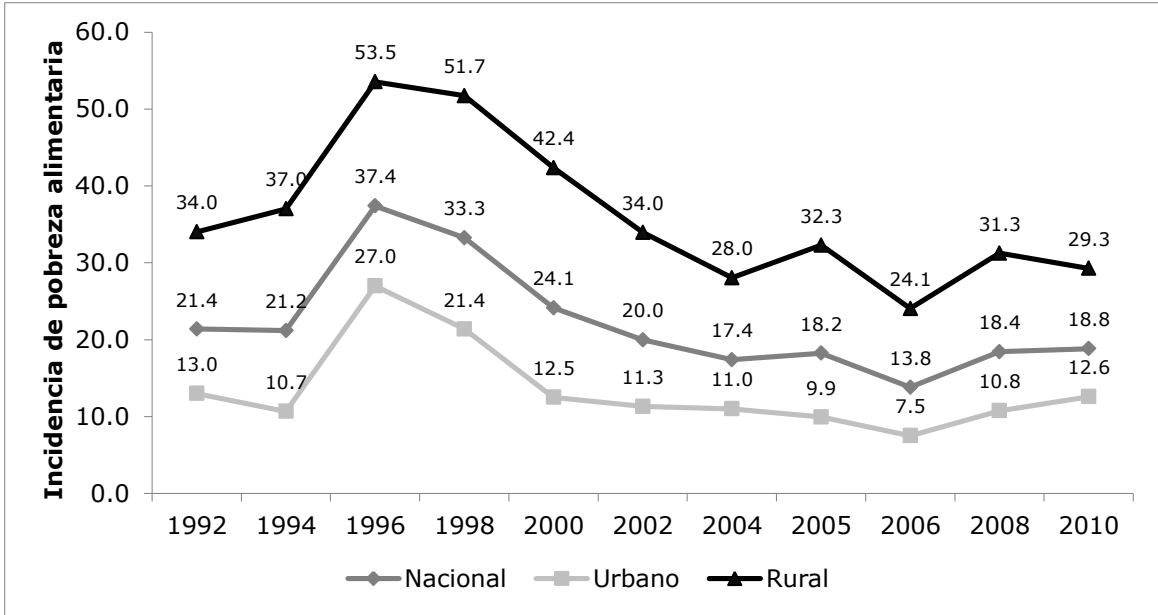
La Gráfica 6 muestra la evolución de la pobreza alimentaria a nivel nacional en localidades urbanas y rurales. Se puede observar que entre 1992 y 1994 existe una ligera reducción de la pobreza alimentaria en localidades urbanas,

⁴ CONEVAL (2009). "Aplicación de la metodología para la medición de la pobreza por ingresos y pruebas de hipótesis", disponible en:
<http://www.CONEVAL.gob.mx/cmsCONEVAL/rw/pages/medicion/index.es.do>

⁵ En la medición multidimensional de la pobreza el ámbito urbano corresponde a localidades con 2,500 o más habitantes y el ámbito rural a localidades con menos de 2,500 habitantes.

además de un pequeño incremento en las localidades rurales. Del mismo modo, destaca que a lo largo del periodo la incidencia de la pobreza alimentaria siempre es mayor en localidades rurales a comparación con las localidades urbanas y a nivel nacional.

Gráfica 6. Porcentaje de la población en pobreza alimentaria 1992-2010



Fuente : CONEVAL, con base en la ENIGH, varios años.

Entre 1994 y 1996 se registró el incremento más alto en la pobreza alimentaria: de 21.2 a 37.4% a nivel nacional, lo que significa un incremento de 16.2 puntos porcentuales. En las localidades urbanas el incremento fue de 16.3 puntos porcentuales y en zonas rurales de 16.5 puntos porcentuales. En este periodo también se presentó el nivel histórico más alto en la pobreza alimentaria, el cual alcanzó a 53.5% de la población en localidades rurales durante 1996. Este periodo coincide con un decrecimiento real del PIB de 6.6% y un incremento de 4.8% en los precios internacionales de los alimentos.

A partir de 1996 y hasta el año 2004, se mantuvo una reducción promedio de cinco puntos porcentuales en la pobreza alimentaria cada dos años a nivel nacional, impulsada por la reducción en las localidades rurales que fue de 6.4 puntos porcentuales en promedio, mientras que en las localidades urbanas estuvo en cuatro puntos porcentuales en promedio. En esta etapa se observó un crecimiento del PIB de 6.8% en 1997, 4.9% en 2008, 3.9% en 2009,

6.7% en el año 2000, y si bien se tuvo un decrecimiento de 0.2% en el 2001, los siguientes años se continuó creciendo de manera continua. Cabe mencionar que en este periodo se experimentó el nivel más bajo de los precios internacionales de los alimentos.

En 2006 se obtuvieron los niveles históricos más bajos en la incidencia de la pobreza alimentaria, 13.8% a nivel nacional, 7.5% en localidades urbanas y 24.1% en localidades rurales. Se presentó un crecimiento continuo del PIB durante los cinco años anteriores y si bien los precios de los alimentos comenzaban a elevarse todavía no lo hacían en niveles acelerados.

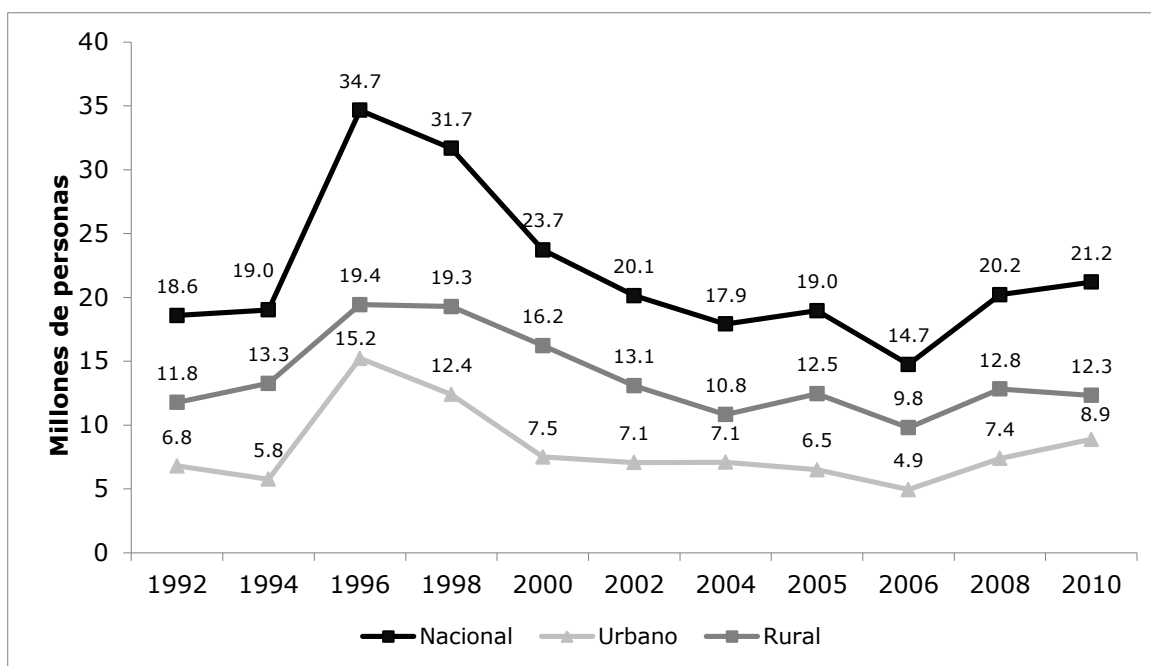
En el ámbito de la pobreza alimentaria por ingresos, entre 2006 y 2008 se experimentó el primer incremento significativo en la pobreza alimentaria en diez años, con aumentos de 4.6 puntos porcentuales a nivel nacional, 3.3 en localidades urbanas y 7.2 en localidades rurales. Estos incrementos coincidieron con la reducción del crecimiento del PIB en 3.7 puntos porcentuales en dicho periodo y con un incremento de 58.7% en los precios internacionales de los alimentos.⁶

Finalmente entre 2008 y 2010 se presentaron resultados contrastantes. Mientras que en las localidades urbanas la pobreza alimentaria creció 1.8 puntos porcentuales, en las localidades rurales se redujo dos puntos porcentuales. Lo anterior se presentó en un marco de decrecimiento del PIB de 8% en 2009 y crecimiento de los precios de los alimentos que alcanzaría su máximo en 2011. Para completar el análisis se presenta la Gráfica 7 que muestra el número de personas en condición de pobreza alimentaria entre 1992 y 2010.

En el periodo comprendido entre 1996 y 2006 la población en pobreza alimentaria a nivel nacional se redujo 57.5%, mientras que en localidades rurales disminuyó 49.6% y en localidades urbanas 67.5%. Lo anterior implica que en diez años al menos se sacó de la pobreza alimentaria a 19.9 millones de personas.

⁶ Se utiliza el índice de precios de alimentos de la FAO medición anual 2006 y 2008.

Gráfica 7. Personas en pobreza alimentaria 1992-2010



Fuente: CONEVAL, con base en la ENIGH, varios años.

No obstante, entre 2006 y 2008 se incrementó la pobreza alimentaria en 5.4 millones de personas, 3 millones fueron en localidades rurales y 2.4 millones en urbanas. Entre 2008 y 2010 se incrementó en 0.9 millones de personas la población que padecía pobreza alimentaria, lo que equivale a 4.9% más con respecto al año inmediato anterior. Sin embargo, en las localidades rurales se presentó una reducción de un 3.9% en el número de personas que padecían pobreza alimentaria, lo que significa que al menos dejaron esta condición 0.5 millones de personas.

1.3 Carencia de acceso a la alimentación

En la metodología para la medición multidimensional de la pobreza se considera la carencia por acceso a la alimentación, la cual mide el grado de inseguridad alimentaria que presenta la población. Para medir lo anterior se construyen indicadores distinguiendo dos grupos, uno lo constituyen los

hogares donde viven personas menores de 18 años y el segundo lo forman hogares que no son habitados por personas menores de 18 años.⁷

En el primer grupo de hogares se identifican aquellos en los que por falta de dinero o recursos, tanto las personas mayores como las menores de 18 años no tuvieron una alimentación variada, comieron menos de lo necesario, se les disminuyeron las cantidades servidas de comida, sintieron hambre pero no comieron o los que solo hicieron una comida al día o los que dejaron de comer en todo el día.

En el segundo grupo de hogares se identifican aquellos en los que algún adulto, por falta de dinero o recursos, no tuvo una alimentación variada, dejó de desayunar, comer o cenar; comió menos de lo que debería comer; se quedaron sin comida; sufrió hambre pero no comió; hizo solo una comida o dejó de comer en todo el día.

A partir de los resultados obtenidos se construye un indicador que se asigna a todos los miembros del hogar, la cual reporta el número de respuestas afirmativas. A partir de las sumas de los resultados se define el grado de inseguridad alimentaria:

- Severo: los hogares con adultos que contestan afirmativamente de cinco a seis preguntas; los hogares con menores de edad responden de ocho a doce preguntas de la escala.
- Moderado: los hogares con adultos que responden afirmativamente de tres a cuatro preguntas de la escala. Para los hogares con menores de 18 años, se consideran aquellos que contestan afirmativamente de cuatro a siete preguntas de la escala.
- Leve: los hogares conformados por mayores de 18 años que contestan afirmativamente de una a dos preguntas de la escala. En el caso de los hogares con menores de edad, se consideran a aquellos que contestan afirmativamente de una a tres preguntas de la escala.
- Seguridad alimentaria: los hogares conformados sólo por adultos y los hogares con menores de edad que no se responden de manera afirmativa a ninguna de las preguntas de la escala.

⁷ Dentro de este estudio en la sección 3 y 4 se analizan los pros y contras de esta medición de inseguridad alimentaria.

Se considera que una persona se encuentra en carencia alimentaria cuando tiene un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.

1.3.1 Análisis de las características de la población

Un primer acercamiento a los resultados de esta medición muestra que el nivel de la carencia de la medición multidimensional de la pobreza por acceso a la alimentación se incrementó 17.4% entre 2008 y 2010 al pasar de 23.8 a 28.0 millones de personas. También se observó que la incidencia de la carencia creció 3.1 puntos porcentuales en los dos años (ver Tabla 1).

Tabla 1. Características de las personas que padecen la carencia de acceso a la alimentación 2008-2010

Indicadores	Personas		Incidencia	
	2008	2010	2008	2010
Nacional	23,837,862	27,983,691	21.7	24.9
Sexo				
Hombre	11,592,441	13,757,228	21.8	25.1
Mujer	12,245,421	14,226,463	21.7	24.7
Nivel educativo				
Primaria incompleta	11,032,902	12,152,011	28.6	32.4
Primaria completa o secundaria incompleta	5,468,680	6,228,129	24.3	28.4
Secundaria completa o mayor nivel educativo	5,959,728	7,994,907	13.9	17.0
No disponible	1,376,552	1,608,644	24.0	26.9
Grado de inseguridad alimentaria				
Seguridad alimentaria	59,097,494	62,666,584	53.9	55.7
Grado de inseguridad alimentaria leve	26,700,346	21,913,704	24.4	19.5
Grado de inseguridad alimentaria moderado	14,059,065	15,798,727	12.8	14.0
Grado de inseguridad alimentaria severo	9,778,797	12,184,964	8.9	10.8

Fuente: CONEVAL, con base en el MCS-ENIGH, varios años.

En términos de género se observa que la incidencia en pobreza es ligeramente superior para las mujeres ya que representaban el 51.4% y el 50.8% del total de personas que padecían la carencia en 2008 y 2010, respectivamente. Sin embargo, es importante destacar que el incremento de la carencia en dicho

periodo fue mayor en los hombres ya que aumentó 18.7% (de 11.5 a 13.7 millones de personas), mientras que en las mujeres el incremento fue de 16.2% (de 12.2 a 14.2 millones de personas).

Respecto al nivel educativo de las personas que padecen la carencia por acceso a la alimentación, las personas que cuentan con primaria incompleta fueron las más propensas a presentar la carencia en ambos años, ya que representaron el 46.3% en 2008 y 43.4% en 2010. Si bien los resultados de la medición de la carencia por acceso a la alimentación muestran que la población con menor educación es más vulnerable, es importante destacar que el incremento de esta carencia entre 2008 y 2010 se presentó en todos los niveles educativos. El principal aumento se registró en el grupo que cuenta con secundaria completa o mayor nivel educativo, ya que en este periodo se incrementó en poco más de 2 millones de personas, casi la mitad del crecimiento total.

Considerando el grado de seguridad alimentaria, entre 2008 y 2010 se observa un incremento en la categoría de inseguridad alimentaria severa de 24.6%, lo que implicó un crecimiento de 9.7 a 12.2 millones de personas que se encontraban en esta condición. Dicho grado de inseguridad alimentaria fue el que más creció en el periodo. El grado de seguridad alimentaria moderado se incrementó 12.4% al pasar de 14 a 15.7 millones de personas que la padecen.

Si bien las personas que cuentan con seguridad alimentaria se incrementaron un 6% en el periodo, el grado de inseguridad alimentaria leve se redujo 17.9%, lo que significa que 4.7 millones de personas se integraron a los grados de inseguridad alimentaria más severos o a niveles de seguridad alimentaria. Los resultados muestran que la mitad de la población del país presenta algún grado de inseguridad alimentaria y se está incrementando el grado más severo a ritmos acelerados.

1.3.2 Análisis del ingreso

Uno de los indicadores más importantes en la medición de la pobreza multidimensional es la línea de bienestar, equivalente a la cantidad de recursos monetarios suficientes para adquirir los bienes y servicios que

requiere una persona para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias).

En la Tabla 2 se muestran los resultados del cruce entre la línea de bienestar y la carencia por acceso a la alimentación. Los principales hallazgos son los siguientes: a) el porcentaje de personas que se encuentran por encima de la línea de bienestar y que presentan la carencia se elevó entre 2008 y 2010 en casi un millón de personas, b) dicho incremento significó 23.6% del aumento total de las personas con carencia de acceso a la alimentación, es decir, el crecimiento de la carencia no necesariamente se presentó en la población de menores ingresos.

Tabla 2. Personas que padecen la carencia de acceso a la alimentación 2008-2010 según línea de bienestar

Indicadores	Personas en carencia alimenticia		Población total		Incidencia	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Nacional	23,837,862	27,983,691	109,635,702	112,563,979	21.7	24.9
Línea de bienestar						
Sobre la línea de bienestar	6,629,080	7,608,114	55,902,535	54,044,795	11.9	14.1
Debajo de la línea de bienestar	17,208,782	20,375,577	53,733,167	58,519,184	32.0	34.8

Fuente: CONEVAL, con base en el MCS- ENIGH, varios años.

Lo anterior se refuerza con el hecho de que 27.2% de las personas que padecen la carencia de acceso a la alimentación se encuentran sobre la línea de bienestar, es decir, 7.6 millones de personas. Dicho comportamiento plantea la necesidad de efectuar un análisis más profundo de la pertinencia de las mediciones sobre la inseguridad alimentaria y la carencia por acceso a la alimentación, ya que si bien estas personas tienen la capacidad de adquirir los alimentos que necesitan, podrían vivir en localidades de difícil acceso o que no tienen un abasto alimentario constante. Adicionalmente también podría existir la posibilidad que por tratarse de una medida que involucra la percepción de las personas, la problemática esté sobrestimada si se compara con las posibilidades reales para adquirir una canasta alimentaria. En la sección dos de este estudio se realizará un estudio más profundo de esta cuestión.

1.3.3 Análisis geográfico

La carencia de acceso a la alimentación tiene una mayor presencia en localidades urbanas, es decir, en aquellas que tienen 2,500 habitantes o más. En 2008, del total de personas que presentaban la carencia a la alimentación, 15.6 millones de personas habitaban localidades urbanas (65.2%) y 8.3 millones localidades rurales (34.8%); en 2010 la proporción se elevó en las zonas urbanas en las cuales 19.2 millones de personas presentaban la carencia (68.6%) y 8.8 millones (31.4%) en localidades rurales. Sin embargo, en términos de porcentajes, las localidades rurales presentan la mayor incidencia de la carencia, 32.6% en 2008 y 33.6% en 2010 en comparación con las localidades urbanas, 18.5% y 22.2% respectivamente.

Tabla 3. Características de las personas que padecen la carencia por acceso a la alimentación, 2008-2010.

Indicadores	Personas		Incidencia	
	2008	2010	2008	2010
Nacional	23,837,862	27,983,691	21.7	24.9
Tipo de localidad				
Urbano	15,552,782	19,200,918	18.5	22.2
Rural	8,285,080	8,782,773	32.6	33.6
Grado de marginación				
Muy alto	2,196,841	2,078,365	46.4	42.7
Alto	3,993,656	4,352,825	29.9	34.6
Medio	3,543,337	3,545,544	28.4	28.7
Bajo	3,922,787	4,225,332	24.3	26.1
Muy bajo	10,181,241	13,781,625	16.2	20.7

Nota: A diferencia de la medición de pobreza por ingresos, en la medición multidimensional se define a las localidades rurales como aquellas donde habitan menos de 2,500 habitantes y a las urbanas como a las localidades donde habitan 2,500 habitantes o más.

Fuente: CONEVAL, con base en el MCS- ENIGH, varios años.

Entre 2008 y 2010 se observó un incremento de 23.5% de la carencia por acceso a la alimentación de la población de localidades urbanas, pasando de 15.5 a 19.2 millones de personas, mientras que en las localidades rurales, este incremento fue del 6.0%, de 8.3 a 8.8 millones de personas. De los 4.1 millones de personas que pasaron a incorporarse a la población en carencia por acceso a la alimentación, 3.6 millones viven en localidades urbanas. Los resultados anteriores muestran que si bien la incidencia en localidades rurales es más alta, la carencia por acceso a la alimentación en localidades urbanas

tuvo un crecimiento porcentual cuatro veces más grande que el registrado en las localidades rurales entre 2008 y 2010.⁸

Respecto al grado de marginación se observa que entre 2008 y 2010 la carencia por acceso a la alimentación se redujo 5.4% en la población habitante de municipios de muy alta marginación, pero al mismo tiempo se registraron incrementos de 9.0%, 0.1% y 7.7% en la población con la carencia en los municipios de alta, media y baja marginación, respectivamente. Destaca el incremento de 35.4% de la población con la carencia en los municipios con muy bajo grado de marginación.

Al considerar el tamaño de la localidad y el grado de marginación del municipio se observa una tendencia similar en cuanto al comportamiento de la carencia por acceso a la alimentación, ya que en ambos casos el mayor número de personas que padecen la carencia se encuentran en localidades urbanas o en municipios de muy baja marginación, mientras que la incidencia es significativamente mayor en las localidades rurales y en los municipios de marginación alta y muy alta.

En la Tabla 4 y en la Gráfica 8 se muestran los resultados de la medición de la carencia por acceso a la alimentación por entidad federativa. En 26 entidades federativas se incrementó el número de personas que padecen la carencia y en seis se redujo (Guanajuato, Michoacán, Oaxaca, Morelos, Durango y Tabasco). En los estados de México y Jalisco se concentró alrededor del 50% del incremento en el número de personas con la carencia a nivel nacional. En cuanto a la incidencia de la carencia (Gráfica 8), los incrementos más altos se presentaron en Campeche (10.9 puntos porcentuales), Baja California Sur (10.5), México (10.4), Guerrero (8.6) y Quintana Roo (7.0).

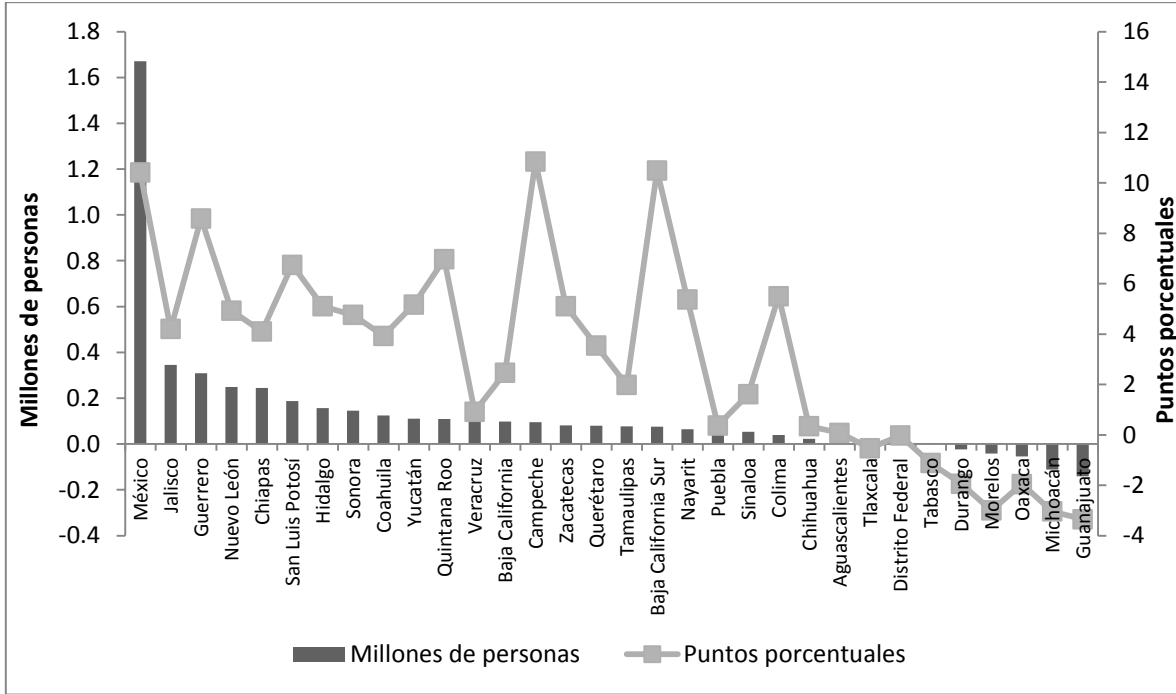
⁸ La incidencia en la carencia por acceso a la alimentación en localidades rurales se incrementó en 1 punto porcentual entre 2008 y 2010 (de 32.6 a 33.6%), mientras que en localidades urbanas la carencia se incrementó en 3.7 puntos porcentuales en ese periodo de tiempo (de 18.5 a 22.2%)

Tabla 4. Carencia por acceso a la alimentación por entidad federativa, 2008-2010.

Entidad Federativa	Personas		Incidencia	
	2008	2010	2008	2010
Aguascalientes	229,319	240,200	20.1	20.2
Baja California	428,600	526,969	14.1	16.6
Baja California Sur	91,890	167,025	15.4	25.9
Campeche	161,484	256,532	20.2	31.1
Coahuila	448,664	572,999	16.9	20.8
Colima	90,462	129,551	14.3	19.8
Chiapas	1,216,769	1,460,876	26.2	30.3
Chihuahua	580,933	604,271	17.4	17.7
Distrito Federal	1,366,620	1,367,037	15.6	15.5
Durango	352,496	328,578	22.0	20.1
Guanajuato	1,448,116	1,307,652	27.1	23.7
Guerrero	1,134,045	1,443,343	34.0	42.6
Hidalgo	619,470	776,582	23.9	29.0
Jalisco	1,282,218	1,627,862	17.9	22.1
México	3,133,396	4,804,822	21.2	31.6
Michoacán	1,365,646	1,254,632	31.8	28.8
Morelos	433,865	391,740	25.0	22.0
Nayarit	191,726	256,432	18.2	23.5
Nuevo León	482,986	731,409	10.8	15.7
Oaxaca	1,068,242	1,014,019	28.6	26.6
Puebla	1,531,811	1,589,459	27.1	27.4
Querétaro	312,960	393,456	17.9	21.4
Quintana Roo	182,379	291,401	14.8	21.7
San Luis Potosí	591,431	779,105	23.4	30.1
Sinaloa	620,718	674,604	22.8	24.4
Sonora	548,687	693,903	21.2	26.0
Tabasco	749,932	748,652	34.5	33.3
Tamaulipas	373,855	451,576	11.8	13.8
Tlaxcala	281,074	285,428	24.8	24.3
Veracruz	1,920,956	2,024,564	25.6	26.5
Yucatán	308,349	418,740	16.2	21.4
Zacatecas	288,763	370,272	19.7	24.8
Total	23,837,862	27,983,691	21.7	24.9

Fuente: CONEVAL, con base en el MCS- ENIGH, varios años.

Gráfica 8. Cambio en el número de personas que padecen la carencia de acceso a la alimentación entre 2008 y 2010



Fuente: CONEVAL, con base en el MCS- ENIGH, varios años.

Principales resultados

- El efecto negativo del comportamiento agregado de la economía en la dinámica alimentaria en el país se manifiesta en el crecimiento de los alimentos y un ingreso insuficiente para la adquisición de los mismos.
- La pobreza alimentaria en localidades rurales entre 1992 y 2010 siempre es mayor que la existente en localidades urbanas, tanto en niveles como en incidencia.
- En los diez años comprendidos entre 1996 y 2006 se redujo 57.4% la población que padecía la pobreza alimentaria a nivel nacional, lo que implica que se sacó de la pobreza alimentaria a 19.9 millones de personas en 10 años.
- En el mismo periodo, la disminución de pobreza alimentaria en localidades rurales fue de 49.5% y de 67.5% en localidades urbanas.
- Entre 2008 y 2010 se incrementó en 0.9 millones de personas la población que padecía pobreza alimentaria a nivel nacional, lo que

equivale a 4.8% más población. Sin embargo en las localidades rurales se presentó una reducción de 3.8% en el número de personas que padecían pobreza alimentaria, lo que significa que 0.5 millones de personas abandonaron dicha condición.

- El nivel de la carencia por acceso a la alimentación se incrementó 17.4% entre 2008 y 2010 pasando de 23.8 millones de personas a 28.0 millones. También se observa que el porcentaje de la población con la carencia se incrementó en 3.2 puntos porcentuales entre los dos años.
- Si bien los resultados de la medición de la carencia por acceso a la alimentación muestran que la población con menor educación es más vulnerable, es necesario comentar que el incremento de esta carencia entre 2008 y 2010 se observó principalmente en el grupo que cuenta con secundaria completa o mayor nivel educativo, ya que en dicho periodo se incrementó poco más de 2 millones de personas, lo cual significa que la mitad del incremento que hubo de la carencia entre 2008 y 2010 se concentró en este grupo poblacional.
- Considerando el grado de seguridad alimentaria, entre 2008 y 2010 se observa un incremento en la categoría de inseguridad alimentaria severa de 24.6%, lo que implicó un crecimiento de 9.7 a 12.2 millones de personas que se encontraban en esta condición. Dicho grado de inseguridad alimentaria fue el que más creció en el periodo.
- Existen 7.6 millones de personas que padecen de la carencia de acceso a la alimentación pero que se encuentran sobre la línea de bienestar, lo que plantea un análisis más profundo sobre la pertinencia de las mediciones sobre la inseguridad alimentaria y la carencia por acceso a la alimentación.
- Si bien la incidencia en localidades rurales es más alta, la carencia por acceso a la alimentación en localidades urbanas tuvo un crecimiento porcentual cuatro veces más grande que el registrado en las localidades rurales entre 2008 y 2010
- Respecto al grado de marginación se observa que entre 2008 y 2010 la carencia por acceso a la alimentación se redujo 5.4% en la población habitante de municipios de muy alta marginación, pero al mismo tiempo se registraron incrementos de 9.0%, 0.1% y 7.7% en la población con la carencia en los municipios de alta, media y baja marginación,

respectivamente. Destaca el incremento de 35.4% de la población con la carencia en los municipios con muy bajo grado de marginación.

- En los estados de México y Jalisco se concentró casi el 50% del incremento en el número de personas con la carencia por acceso a la alimentación a nivel nacional.

2. Cuantificación y caracterización de la población en pobreza alimentaria o con carencia de acceso a la alimentación

En esta sección se mostrarán los resultados del análisis sobre la pobreza alimentaria y la carencia por acceso a la alimentación utilizando la última fuente de información disponible –para la primera se usará la ENIGH, mientras que para la segunda el MCS-ENIGH, ambos para 2010– con el objetivo de cuantificar y caracterizar de una manera más amplia a la población que padece estas carencias.

2.1 Pobreza alimentaria

2.1.1 Análisis de las características de la población

Los resultados de la medición de la pobreza por ingreso muestran que en 2010 había 21.2 millones de personas que se encontraban en pobreza alimentaria, lo que representa un 18.8% de la población del país. De estos, 51.4% mujeres y 48.6% hombres. El 44.8% de las personas que se encuentran en pobreza alimentaria tienen entre cero y 15 años de edad.

2.1.2 Análisis del ingreso

Para identificar a la población que se ubicaba en pobreza alimentaria y sus niveles de ingreso se realizó un análisis de los deciles del ingreso neto total per cápita (INTPC) de las personas que se encontraban en pobreza alimentaria en 2010. La Tabla 5 muestra que el total de las personas que se encuentra en pobreza alimentaria se encuentran en los dos primeros deciles del ingreso. El 69.1% del total de la población en pobreza alimentaria se encuentra en el primer decil (14.6 millones) y el 30.9% se ubica en el segundo decil (6.5 millones)

Tabla 5. Pobreza alimentaria por decil de ingreso 2010

Decil	Pobreza alimentaria	
	Personas	Incidencia
1	14,647,771	100.0
2	6,556,670	49.2
3	-	-
4	-	-
5	-	-
6	-	-
7	-	-
8	-	-
9	-	-
10	-	-
Total	21,204,441	18.83

Fuente: ENIGH, 2010.

2.1.3 Análisis geográfico

La población que padece pobreza alimentaria se encuentra concentrada en las localidades rurales, es decir, en aquellas con menos de 2,500 habitantes, que actualmente representan 9.4 millones de personas, equivalentes a 44.5% del total de los pobres alimentarios. Una cuarta parte de la población en pobreza alimentaria se encuentra en localidades mayores a 100 mil habitantes, pero en términos de porcentaje, la mayor incidencia se encuentra en zonas rurales con 36.1% de la población en pobreza.

Tabla 6. Pobreza alimentaria por tamaño de localidad 2010

Tamaño de localidad	Pobreza alimentaria	
	Personas	Incidencia
100 mil y mas	5,589,400	10.4
15 mil a 99,999	3,284,563	19.7
2,500 a 14,999	2,904,612	18.2
Menor a 2,500	9,425,866	36.1
Total	21,204,441	18.8

Fuente: ENIGH, 2010.

En la tabla 7 se observa la distribución de la pobreza alimentaria de acuerdo al grado de marginación de los municipios. Se puede advertir que 35.4% de las personas en pobreza alimentaria se encuentran ubicadas en municipios con grado de marginación muy baja, sin embargo, su incidencia es de 11.1%, mientras que en los municipios de muy alta marginación se concentra el 12.4% de los pobres alimentarios y se tiene una incidencia de 65.1%. Estos resultados muestran que la mitad de la población en pobreza alimentaria se encuentra en municipios de marginación baja y muy baja, mientras que una tercera parte están concentrados en municipios de alta y muy alta marginación.

Tabla 7. Pobreza alimentaria por grado de marginación publicado por CONAPO 2010

Grado de marginación	Pobreza alimentaria	
	Presenta	Incidencia
Muy alto	2,620,180	65.1
Alto	5,163,751	40.7
Medio	3,227,136	26.3
Bajo	2,696,963	16.5
Muy bajo	7,496,411	11.1
Total	21,204,441	18.8

Fuente: ENIGH, 2010.

Al cruzar el tamaño de las localidades contra el grado de marginación de la población en pobreza, se puede determinar dónde se concentran las personas que viven en situación de pobreza alimentaria.

La mayoría de las acciones de política alimentaria de los programas sociales va dirigida a la población que habita en localidades menores de 2,500 habitantes y con alto y muy alto grado de marginación, en el mejor de los casos podrían atender a 6 millones de personas, el 28.7 de los pobres alimentarios. Si no se tuviera la restricción de grado de marginación y se mantuviera la atención a localidades menores de 2,500 habitantes se podría apoyar a 9.4 millones de pobres alimentarios, lo que significa 44.5% de la población que la padece.

Tabla 8. Personas en pobreza alimentaria por grado de marginación y tamaño de localidad 2010

Grado de marginación	Tamaño de localidad				Total
	100 mil y mas	15 mil a 99,999	2,500 a 14,999	Menor a 2,500	
Muy alto	0	28,464	271,282	2,320,434	2,620,180
Alto	0	297,953	1,099,650	3,766,148	5,163,751
Medio	118,390	518,791	715,771	1,874,184	3,227,136
Bajo	539,872	901,290	355,130	900,671	2,696,963
Muy bajo	4,931,138	1,538,065	462,779	564,429	7,496,411
Total	5,589,400	3,284,563	2,904,612	9,425,866	21,204,441
% de Personas					
Muy alto	-	0.9	9.3	24.6	12.4
Alto	-	9.1	37.9	40.0	24.4
Medio	2.1	15.8	24.6	19.9	15.2
Bajo	9.7	27.4	12.2	9.6	12.7
Muy bajo	88.2	46.8	15.9	6.0	35.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: ENIGH, 2010.

Se debe considerar que el grupo de población que se encuentra localizado en municipios de marginación muy baja y localidades mayores de 100 mil habitantes cuenta con una menor oferta de programas sociales respecto a las zonas rurales con nivel de marginación alto y muy alto.

La ENIGH 2010 es representativa para las entidades de Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Estado de México y Yucatán, lo que permite hacer un análisis desagregado de los indicadores mostrados⁹. El Distrito Federal (6.9%), Estado de México (15.4%) y Yucatán (17.8%) tienen una incidencia de pobreza alimentaria menor que la nacional (18.8%). En el estado de Guanajuato es ligeramente superior a la nacional (20.8%), mientras que en Chiapas la incidencia de la pobreza alimentaria es de más del doble que la

⁹ Como se mencionó anteriormente, la ENIGH es representativa a nivel estatal sólo para aquellas entidades que solicitan la sobre muestra.

nacional (50.7%), esto quiere decir que más de la mitad de la población chiapaneca se encuentra en dicha condición.

Tabla 9. Pobreza alimentaria por entidad federativa 2010

Entidad	Personas en pobreza alimentaria	Población total	Incidencia
Nacional	21,204,441	112,600,583	18.8
Distrito Federal	608,543	8,806,329	6.9
Estado de México	2,345,913	15,227,945	15.4
Yucatán	348,499	1,956,933	17.8
Guanajuato	1,147,076	5,507,127	20.8
Chiapas	2,443,042	4,820,282	50.7

Fuente: ENIGH, 2010.

Tabla 10. Pobreza alimentaria por entidad federativa y tamaño de localidad 2010

Entidad	100 mil y más	15 mil a 99,999	2,500 a 14,999	Menores a 2,500	Total
Personas					
Nacional	5,589,400	3,284,563	2,904,612	9,425,866	21,204,441
Chiapas	219,689	296,033	245,993	1,681,327	2,443,042
Distrito Federal	573,754	23,715	6,522	4,552	608,543
Guanajuato	282,184	217,124	103,935	543,833	1,147,076
Estado de México	1,211,108	416,109	313,234	405,462	2,345,913
Yucatán	79,156	95,983	90,316	83,044	348,499
% de personas					
Nacional	26.4	15.5	13.7	44.5	100.0
Chiapas	9.0	12.1	10.1	68.8	100.0
Distrito Federal	94.3	3.9	1.1	0.7	100.0
Guanajuato	24.6	18.9	9.1	47.4	100.0
Estado de México	51.6	17.7	13.4	17.3	100.0
Yucatán	22.7	27.5	25.9	23.8	100.0

Fuente: ENIGH, 2010.

Al analizar a la población por el tamaño de la localidad donde habitan, se puede observar que en Chiapas el 68.8% de la población en condición de pobreza alimentaria se encuentra en localidades menores de 2,500 habitantes, mientras que en el Distrito Federal el 94.3% de las personas que padecen la pobreza alimentaria se encuentran en localidades mayores a 100 mil habitantes y en el Estado de México el 51.6%.

Tabla 11. Pobreza alimentaria por entidad federativa y grado de marginación municipal 2010

Entidad	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	Total
Personas						
Nacional	2,620,180	5,163,751	3,227,136	2,696,963	7,496,411	21,204,441
Chiapas	553,167	1,213,208	575,368	0	101,299	2,443,042
Distrito Federal	0	0	0	0	608,543	608,543
Guanajuato	0	57,769	318,518	223,527	547,262	1,147,076
Estado de México	0	238,827	96,784	245,282	1,765,020	2,345,913
Yucatán	10,506	168,618	29,841	54,165	85,369	348,499
% de personas						
Nacional	12.4	24.4	15.2	12.7	35.4	100.0
Chiapas	22.6	49.7	23.6	0.0	4.1	100.0
Distrito Federal	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0
Guanajuato	0.0	5.0	27.8	19.5	47.7	100.0
Estado de México	0.0	10.2	4.1	10.5	75.2	100.0
Yucatán	3.0	48.4	8.6	15.5	24.5	100.0

Fuente: ENIGH, 2010.

Lo anterior muestra una problemática que caracteriza a la población en pobreza alimentaria en México, mientras que el mayor número de los pobres alimentarios se encuentran en localidades menores de 2,500 habitantes, con una incidencia muy alta, también se presenta un número elevado de pobres alimentarios en centros urbanos de más de 100 mil habitantes, lo que hace

necesario replantear el diseño de las acciones gubernamentales enfocadas solamente al apoyo de la población en áreas rurales.

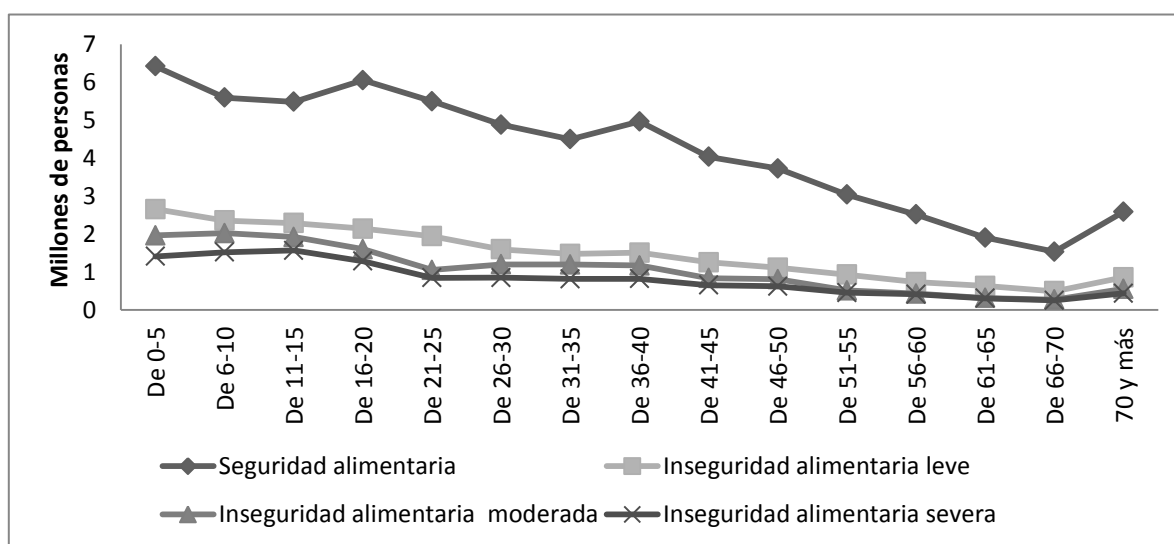
Respecto a la relación entre pobreza alimentaria y el grado de marginación de los municipios, se observa que en Chiapas los pobres alimentarios se encuentran concentrados en los municipios con un grado de marginación alta y muy alta (72.3%), caso similar al de Yucatán donde se encuentra el 51.4% de las personas en situación de pobreza alimentaria en los municipios de alta y muy alta marginación. Sin embargo, en las otras entidades federativas se tiene un panorama completamente opuesto, ya que en el Distrito Federal se tiene el 100% de la población en pobreza alimentaria en delegaciones con marginación muy baja, mientras que en el Estado de México el 85.7% de esta población se mantiene en municipios de baja y muy baja marginación, en el caso de Guanajuato la cifra es de 67.2%.

2.2 Carencia de acceso a la alimentación

2.2.1 Análisis de las características de la población.

La población que se encontraba en carencia por acceso a la alimentación en 2010 era de casi 28 millones de personas, que representaba 24.9% de la población del país. De este total 14.2 millones eran mujeres (50.8%) y 13.7 millones eran hombres (49.2%).

Gráfica 9. Grado de Inseguridad alimentaria por grupo de edad 2010



Fuente: CONEVAL, con base en el MCS- ENIGH, 2010.

En la Tabla 13 se muestra el cruce entre la seguridad alimentaria por grupos de edad. Se observa que el número de personas con inseguridad alimentaria moderada es de 15.8 millones de personas, mientras que la inseguridad alimentaria severa afecta a 12.2 millones de personas. La inseguridad alimentaria severa se concentra en las personas menores de 20 años al haber 5.8 millones de personas que lo padecen, esto significa el 47.3% de todo este nivel de inseguridad alimentaria (Gráfica 9).

Tabla 12. Personas en carencia de alimentación por sexo 2010

Grupo de edad	Hombres	%	Mujeres	%	Total	%
De 0-5	1,701,349	12.4	1,666,082	11.7	3,367,431	12.0
De 6-10	1,765,632	12.8	1,769,248	12.4	3,534,880	12.6
De 11-15	1,855,783	13.5	1,625,639	11.4	3,481,422	12.4
De 16-20	1,553,963	11.3	1,322,467	9.3	2,876,430	10.3
De 21-25	952,813	6.9	940,323	6.6	1,893,136	6.8
De 26-30	939,849	6.8	1,103,504	7.8	2,043,353	7.3
De 31-35	958,119	7.0	1,045,314	7.3	2,003,433	7.2
De 36-40	838,603	6.1	1,144,693	8.0	1,983,296	7.1
De 41-45	734,229	5.3	745,399	5.2	1,479,628	5.3
De 46-50	643,563	4.7	777,691	5.5	1,421,254	5.1
De 51-55	427,885	3.1	530,420	3.7	958,305	3.4
De 56-60	385,658	2.0	445,657	3.1	831,315	3.0
De 61-65	294,553	2.1	315,476	2.2	610,029	2.2
De 66-70	232,032	1.7	283,749	2.0	515,781	1.8
Más de 70	473,197	3.4	510,801	3.6	983,998	3.5
Total	13,757,228	100	14,226,463	100	27,983,691	100

Fuente: CONEVAL, con base en el MCS- ENIGH, 2010.

Tabla 13. Seguridad alimentaria por grupo de edad 2010

Grupo de edad	Seguridad alimentaria	Inseguridad alimentaria			Total
		leve	moderada	severa	
De 0-5	6,417,105	2,650,417	1,960,098	1,407,333	12,434,953
De 6-10	5,591,585	2,351,668	2,016,347	1,518,533	11,478,133
De 11-15	5,480,784	2,283,802	1,917,371	1,564,051	11,246,008
De 16-20	6,049,380	2,136,585	1,597,429	1,279,001	11,062,395
De 21-25	5,491,479	1,939,158	1,050,491	842,645	9,323,773
De 26-30	4,875,689	1,592,311	1,197,957	845,396	8,511,353
De 31-35	4,491,526	1,472,072	1,191,889	811,544	7,967,031
De 36-40	4,962,666	1,504,903	1,166,944	816,352	8,450,865
De 41-45	4,028,110	1,251,451	833,507	646,121	6,759,189
De 46-50	3,720,209	1,108,786	804,621	616,633	6,250,249
De 51-55	3,033,477	924,706	506,866	451,439	4,916,488
De 56-60	2,510,782	727,386	425,061	406,254	4,069,483
De 61-65	1,898,931	626,300	308,951	301,078	3,135,260
De 66-70	1,530,029	487,705	268,516	247,265	2,533,515
70 y más	2,584,832	856,454	552,679	431,319	4,425,284
Total	62,666,584	21,913,704	15,798,727	12,184,964	112,563,979

Fuente: CONEVAL, con base en el MCS- ENIGH, 2010.

Se observa como la población de entre 11 y 15 años presenta el nivel más alto de inseguridad alimentaria severa, mientras que en la moderada el nivel máximo se observa entre los 6 y 10 años, la inseguridad alimentaria leve tiene su punto más alto entre los 0 y 5 años.

2.2.2 Análisis del ingreso

Al analizar el nivel de ingreso y el grado de seguridad alimentaria, se detecta que 24.4 millones de personas se encuentran por debajo de la línea de bienestar a pesar de identificarse con seguridad alimentaria. En total, estas personas representan 38.9% del total de la población con seguridad alimentaria y 41.7% del total de la población que se encuentra por debajo de la línea de bienestar. Asimismo, 7.6 millones de personas se encuentran por encima de la línea de bienestar a pesar de tener grados de seguridad alimentaria moderada y severa (en carencia alimentaria), 27.2% del total de las personas con inseguridad alimentaria y 14.1% del total de la población que se encuentra por encima de la línea de bienestar (ver Tabla 14).

Tomando como referencia los deciles construidos a partir del ingreso corriente total per cápita, se observa cómo en todos los niveles de ingreso existen personas con carencia por acceso a la alimentación (ver Tabla 15).

Tabla 14. Grado de inseguridad alimentaria y línea de bienestar 2010

Grado de seguridad alimentaria	Línea de Bienestar		Total
	Sobre	Debajo	
Seguridad alimentaria	38,267,781 70.8%	24,398,803 41.7%	62,666,584 55.7%
Inseguridad alimentaria leve	8,168,900 15.1%	13,744,804 23.5%	21,913,704 19.5%
Inseguridad alimentaria moderada	4,826,000 8.93%	10,972,727 18.75%	15,798,727 14.04%
Inseguridad alimentaria severa	2,782,114 5.1%	9,402,850 16.1%	12,184,964 10.8%
Total	54,044,795 100.0%	58,519,184 100.0%	112,563,979 100.0%

Fuente: CONEVAL, con base en el MCS- ENIGH, 2010.

De 24.4 millones de personas que se ubican debajo de la línea de bienestar y que se identifican con seguridad alimentaria, 3.4 millones se encuentran en el primer decil de ingresos, 3.9 millones se encuentran en el segundo y 4.6 millones en el tercero, lo que significa que su ingreso corriente total per cápita no es mayor a 555.2 pesos, 888.0 pesos y 1,182.9 pesos respectivamente.

Dicha situación permite inferir un problema potencial en la identificación de los estados de seguridad alimentaria.

Por otro lado, existen personas que se declaran con un grado de inseguridad alimentaria severa que se encuentran en los deciles sexto (1.02 millones), séptimo (0.84 millones), octavo (0.60 millones), noveno (0.30 millones) y décimo (0.18 millones), lo que implica que tienen ingresos corrientes totales per cápita superiores a 1,856.0 pesos, 2,290.0 pesos, 2,826.5 pesos, 3,755.0 pesos y 5,814.5 pesos respectivamente.

Tabla 15. Grado de inseguridad alimentaria por decil de ingreso, 2010

Decil de ingreso	Seguridad alimentaria	Inseguridad alimentaria			Total
		leve	moderada	severa	
1	3,433,473	2,660,519	2,535,502	2,628,373	11,257,867
2	3,913,728	2,851,097	2,266,362	2,229,054	11,260,241
3	4,608,297	2,609,380	2,273,408	1,763,280	11,254,365
4	5,110,652	2,724,333	1,981,705	1,438,540	11,255,230
5	5,780,923	2,600,180	1,706,696	1,170,771	11,258,570
6	6,362,302	2,444,832	1,419,927	1,025,921	11,252,982
7	6,501,605	2,006,072	1,908,440	840,798	11,256,915
8	7,845,517	1,927,621	876,148	605,909	11,255,195
9	8,950,917	1,410,245	591,923	304,329	11,257,414
10	10,159,170	679,425	238,616	177,989	11,255,200
Total	62,666,584	21,913,704	15,798,727	12,184,964	112,563,979

Fuente: CONEVAL, con base en el MCS- ENIGH, varios años.

2.2.3 Análisis geográfico

Para comenzar con el análisis de la ubicación de las personas que padecen de la carencia por acceso a la alimentación se examina el tamaño de las localidades. En los resultados mostrados en la Tabla 16 se observa que la tercera parte de la inseguridad alimentaria severa se concentra en localidades mayores de 100 mil habitantes, lo cual dificulta su atención, tanto por la falta

de componentes urbanos de los programas sociales, como por el bajo porcentaje de la población que la padece, lo cual obstaculiza su localización.

En localidades menores de 2,500 habitantes se encuentra una tercera parte de las personas que padecen de inseguridad alimentaria severa, sin embargo, el 41.7% de la población total que habita en estas localidades se considera en seguridad alimentaria, mientras que el 24.7% se identifica con inseguridad alimentaria leve. Lo anterior permite afirmar que si se realizara una focalización solamente basándose en el tamaño de la localidad, se podría cometer un error de inclusión entre los beneficiarios de cerca del 66.4%.

Tabla 16. Grado de inseguridad alimentaria y tamaño de localidad 2010.

Grado de seguridad alimentaria	Tamaño de la localidad				Total
	100 mil y más	De 15 mil a 99,999	De 2,500 a 14,999	Menor a 2,500	
Seguridad	34,614,597	9,332,605	7,825,632	10,893,750	62,666,584
Inseguridad leve	8,530,389	3,326,488	3,600,362	6,456,465	21,913,704
Inseguridad moderada	6,131,520	2,269,531	2,678,995	4,718,681	15,798,727
Inseguridad severa	4,489,772	1,740,930	1,890,170	4,064,092	12,184,964
Total	53,766,278	16,669,554	15,995,159	26,132,988	112,563,979
Porcentaje					
Seguridad	30.8	8.3	7.0	9.7	55.7
Inseguridad leve	7.6	3.0	3.2	5.7	19.5
Inseguridad moderada	5.4	2.0	2.4	4.2	14.0
Inseguridad severa	4.0	1.5	1.7	3.6	10.8
Total	47.8	14.8	14.2	23.2	100.0

Fuente: CONEVAL, con base en el MCS- ENIGH, varios años.

Respecto al grado de marginación de los municipios y su relación con el grado de seguridad alimentaria, en la tabla 17 se puede observar que en municipios de alta y muy alta marginación se encuentran 2.9 millones de personas con inseguridad alimentaria severa, el 23.7% de toda la población que la padece en el país. Sin embargo, únicamente en los municipios de muy baja marginación se encuentra el 48.8% de las personas con inseguridad alimentaria severa, población que en la mayoría de los casos no se incluye en la población objetivo de los programas sociales ya que se priorizan las regiones con mayor marginación.

Tabla 17. Grado de inseguridad alimentaria y grado de marginación 2010.

Grado de seguridad alimentaria	Grado de marginación					Total
	Muy Alto	Alto	Medio	Bajo	Muy Bajo	
Seguridad	1,551,595	4,896,749	5,971,420	8,527,869	41,718,951	62,666,584
Inseguridad leve	1,233,687	3,328,456	2,849,235	3,458,018	11,044,308	21,913,704
Inseguridad moderada	1,134,564	2,411,058	1,887,981	2,525,770	7,839,354	15,798,727
Inseguridad severa	943,801	1,941,767	1,657,563	1,699,562	5,942,271	12,184,964
Total	4,863,647	12,578,030	12,366,199	16,211,219	66,544,884	112,563,979
Porcentaje						
Seguridad	1.4	4.4	5.3	7.6	37.1	55.7
Inseguridad leve	1.1	3.0	2.5	3.1	9.8	19.5
Inseguridad moderada	1.0	2.1	1.7	2.2	7.0	14.0
Inseguridad severa	0.8	1.7	1.5	1.5	5.3	10.8
Total	4.3	11.2	11.0	14.4	59.1	100.0

Fuente: CONEVAL, con base en el MCS- ENIGH, varios años.

Si se considera que la población total de los municipios con alta y muy alta marginación es de 17.4 millones de personas, y que en dichos municipios hay 2.9 millones de personas en inseguridad alimentaria severa y 3.5 millones en moderada (con carencia por acceso a la alimentación), entonces 11.0 millones de personas se encuentran en condiciones de seguridad alimentaria o inseguridad leve, lo que implica que los apoyos basados únicamente en el grado de marginación de los municipios puede tener un error de inclusión del 63.2%.¹⁰ Para continuar con el análisis se procede a analizar a la población por entidad federativa que se encuentra en inseguridad alimentaria severa por el grado de marginación de los municipios en los que habitan (Tabla 18 y 19).

¹⁰ Ningún programa social otorga apoyos, ni focaliza acciones atendiendo exclusivamente el grado de marginación. Sin embargo, esta variable se usa como elemento de análisis dada la relevancia que tiene en el ámbito geográfico.

Tabla 18. Inseguridad alimentaria severa por entidad federativa y grado de marginación 2010.

Entidad Federativa	Grado de Marginación					Total
	Muy Alto	Alto	Medio	Bajo	Muy Bajo	
Aguascalientes	0	0	7,274	14,686	88,689	110,649
Baja California	0	0	0	0	247,446	247,446
Baja California Sur	0	0	0	8,301	79,414	87,715
Campeche	0	20,051	34,242	36,419	31,663	122,375
Coahuila	0	0	18,990	27,764	216,388	263,142
Colima	0	0	1,596	17,927	29,884	49,407
Chiapas	239,334	278,002	93,366	0	35,218	645,920
Chihuahua	66,026	11,226	6,816	4,846	223,239	312,153
Distrito Federal	0	0	0	0	676,358	676,358
Durango	0	11,244	18,936	22,368	110,904	163,452
Guanajuato	0	18,045	207,447	70,300	267,943	563,735
Guerrero	160,036	151,886	22,206	225,162	0	559,290
Hidalgo	14,512	92,929	60,700	71,695	83,849	323,685
Jalisco	0	26,709	6,951	81,491	602,640	717,791
México	0	301,907	23,276	167,512	1,218,802	1,711,497
Michoacán	12,688	30,891	254,313	114,403	153,495	565,790
Morelos	0	0	24,975	51,484	68,198	144,657
Nayarit	11,931	0	27,321	43,156	37,476	119,884
Nuevo León	0	25,470	19,181	6,621	316,466	367,738
Oaxaca	228,669	97,853	37,741	32,112	25,333	421,708
Puebla	60,662	105,982	125,653	151,611	208,244	652,152
Querétaro	5,152	25,383	14,149	8,785	91,134	144,603
Quintana Roo	0	22,342	0	21,339	75,017	118,698
San Luis Potosí	24,662	184,524	40,710	28,723	127,629	406,248
Sinaloa	2,840	26,698	56,690	51,897	156,464	294,589
Sonora	0	9,666	30,726	95,156	275,822	411,370
Tabasco	0	58,103	210,616	65,484	66,547	400,750
Tamaulipas	0	14,032	17,853	15,975	163,192	211,052
Tlaxcala	0	1,820	18,120	70,970	26,255	117,165
Veracruz	114,382	364,056	238,080	77,787	138,284	932,589
Yucatán	2,907	54,631	12,198	17,197	52,693	139,626
Zacatecas	0	8,317	27,437	98,391	47,585	181,730
Total	943,801	1,941,767	1,657,563	1,699,562	5,942,271	12,184,964

Fuente: CONEVAL, con base en el MCS- ENIGH, varios años.

Tabla 19. Incidencia de inseguridad alimentaria severa por entidad federativa y grado de marginación 2010.

Entidad Federativa	Grado de Marginación					Total
	Muy Alto	Alto	Medio	Bajo	Muy Bajo	
Aguascalientes	-	-	0.1	0.1	0.7	0.9
Baja California	-	-	-	-	2.0	2.0
Baja California Sur	-	-	-	0.1	0.7	0.7
Campeche	-	0.2	0.3	0.3	0.3	1.0
Coahuila	-	-	0.2	0.2	1.8	2.2
Colima	-	-	0.0	0.1	0.2	0.4
Chiapas	2.0	2.3	0.8	-	0.3	5.3
Chihuahua	0.5	0.1	0.1	0.0	1.8	2.6
Distrito Federal	-	-	-	-	5.6	5.6
Durango	-	0.1	0.2	0.2	0.9	1.3
Guanajuato	-	0.1	1.7	0.6	2.2	4.6
Guerrero	1.3	1.2	0.2	1.8	-	4.6
Hidalgo	0.1	0.8	0.5	0.6	0.7	2.7
Jalisco	-	0.2	0.1	0.7	4.9	5.9
México	-	2.5	0.2	1.4	10.0	14.0
Michoacán	0.1	0.3	2.1	0.9	1.3	4.6
Morelos	-	-	0.2	0.4	0.6	1.2
Nayarit	0.1	-	0.2	0.4	0.3	1.0
Nuevo León	-	0.2	0.2	0.1	2.6	3.0
Oaxaca	1.9	0.8	0.3	0.3	0.2	3.5
Puebla	0.5	0.9	1.0	1.2	1.7	5.4
Querétaro	0.0	0.2	0.1	0.1	0.7	1.2
Quintana Roo	-	0.2	-	0.2	0.6	1.0
San Luis Potosí	0.2	1.5	0.3	0.2	1.0	3.3
Sinaloa	0.0	0.2	0.5	0.4	1.3	2.4
Sonora	-	0.1	0.3	0.8	2.3	3.4
Tabasco	-	0.5	1.7	0.5	0.5	3.3
Tamaulipas	-	0.1	0.1	0.1	1.3	1.7
Tlaxcala	-	0.0	0.1	0.6	0.2	1.0
Veracruz	0.9	3.0	2.0	0.6	1.1	7.7
Yucatán	0.0	0.4	0.1	0.1	0.4	1.1
Zacatecas	-	0.1	0.2	0.8	0.4	1.5
Total	7.7	15.9	13.6	13.9	48.8	100.0

Fuente: CONEVAL, con base en el MCS- ENIGH, varios años.

De las 943,801 personas en inseguridad alimentaria severa ubicada en municipios de muy alta marginación, el 85.7% se encuentra concentrada en 5 entidades federativas, Chiapas (239,334), Oaxaca (228,669), Guerrero (160,036), Veracruz (114,382) y Chihuahua (66,026).

En el caso de los municipios de alta marginación existen 1,941,767 personas en inseguridad alimenticia severa, de las cuales el 65.9 se encuentran en cinco estados, 364,056 en Veracruz; 301,907 en el Estado de México; 278,002 en Chiapas; 184,524 en San Luis Potosí y 151,886 en Guerrero. Por otra parte, las 5,942,271 personas en inseguridad alimentaria severa ubicados en municipios de muy baja marginación se encuentran en el Estado de México, Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León y Sonora.

Derivado de lo anterior, se puede afirmar que existen más personas en inseguridad alimentaria severa en municipios de muy baja marginación en el Estado de México (1,218,802 personas) que en todos los municipios de muy alta marginación del país (943,801 personas). En este mismo sentido, en el Distrito Federal hay casi el doble de personas en inseguridad alimentaria (676,358 personas) que Veracruz, es el estado que tiene más personas en esta condición en municipios de alta marginación (364,056 personas).

2.3 Principales resultados

- Una de las características de la población en pobreza alimentaria que se pudo distinguir a lo largo de este análisis es que 35.4% de las personas en pobreza alimentaria se encuentran ubicadas en municipios con grado de marginación muy bajo, sin embargo, su incidencia es de 11.1%, mientras que en los municipios de muy alta marginación se concentra el 12.4% de los pobres alimentarios y se tiene una incidencia de 65.1%.
- Considerando el tamaño de localidad y el grado de marginación de los municipios, si únicamente se atendiera a las personas que se ubican en localidades menores de 2,500 habitantes y con grado de marginación alto y muy alto, en el mejor de los casos se podrían atender a 6 millones de personas, el 28.7% de los pobres alimentarios. Si no se tuviera la restricción de grado de marginación y se mantuviera la atención a todas las localidades menores de 2,500 habitantes se podría apoyar a 9.4 millones de pobres alimentarios, lo que significa un 44.5% de la población que la padece.

- La inseguridad alimentaria severa se concentra en las personas menores de 20 años ya que 5.7 millones de personas lo padecen, esto representa el 47.1% de todo este nivel de inseguridad alimentaria.
- En los municipios de muy baja marginación se encuentra el 48.7% de las personas con inseguridad alimentaria severa. Esto podría implicar un potencial problema de identificación dado que generalmente dichos municipios son urbanos y presentan una oferta de programas sociales alimentarios limitada en comparación a la oferta en zonas rurales.

3. Ventajas y desventajas de la metodología de medición de la carencia por acceso a la alimentación

En este apartado se presentará un análisis de la metodología de medición empleada por CONEVAL para estimar la carencia por acceso a la alimentación e identificar a la población vulnerable, con el objetivo de determinar sus ventajas y desventajas. Dicho ejercicio considera las siguientes etapas: primero, se ofrece una breve reseña de los métodos comunes usados para estimar los niveles de seguridad alimentaria, especificando aquellos basados en la construcción de escalas alimentarias; posteriormente, se ofrece un análisis de la experiencia internacional con dicha metodología; por último, se realiza un análisis de la aplicación por parte de CONEVAL de la escala alimentaria en México.

3.1 Métodos de medición de la seguridad alimentaria

El concepto de seguridad alimentaria se ha basado fundamentalmente en la creación de consensos sobre las implicaciones normativas que determinan el derecho humano de acceso a la alimentación. De tal forma, la definición universalmente aceptada se generó en la Cumbre Mundial de la Alimentación organizada por la FAO en 1996, la cual menciona que la situación de seguridad alimentaria existe cuando *“todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades nutricionales y sus preferencias alimentarias a fin de llevar una vida activa y sana”*.

Bajo esta definición es posible determinar que la seguridad alimentaria considera las siguientes dimensiones básicas¹¹: a) disponibilidad de los alimentos, b) su acceso a los mismos o capacidad de adquisición que tienen las personas, c) su consumo o la utilización biológica, d) estado nutricional de cada persona y e) la estabilidad de acceso. Dichas dimensiones, están asociadas a distintas agregaciones y pueden ser estimadas a nivel nacional, subnacional, hogar y persona.

La inseguridad alimentaria existe cuando no se cumple una o más dimensiones asociadas al estado de seguridad. De forma particular, el CONEVAL define

¹¹ CONEVAL (2010), Moncada y Ortega (2006), Melgar-Quiñonez y Hackett (2008)

inseguridad alimentaria como la situación en la que los hogares y los individuos presentan dificultades o acceso limitado a los alimentos. Asimismo, puede darse cuando se conjunta la problemática de acceso y de utilidad: el acceso se refiere a la incapacidad de un hogar y de sus miembros para disponer de suficientes alimentos a través de la producción propia, el intercambio, la transferencia de terceros o la compra; mientras que el uso se refiere a la preparación y el consumo adecuado de los mismos.

La característica multidimensional de la seguridad/inseguridad alimentaria hace difícil la aplicación de un instrumento de medición que capture cada uno de los conceptos asociados a ella. Sin embargo, dicha tarea es fundamental para identificar sus causas y consecuencias, así como a los grupos poblacionales que la padecen, pero sobre todo para evaluar la ejecución y los efectos de las políticas públicas destinadas a atender esta problemática.

El trabajo académico sobre la medición de la seguridad alimentaria es un debate abierto, no obstante, el consenso en el tema es que actualmente no es posible aplicar una metodología que por sí misma pueda captar todas las dimensiones alimentarias. Por tal razón, las distintas mediciones se han asociado a estimar la profundidad de cada uno de los conceptos que definen al estado de seguridad alimentaria de manera independiente¹² (ver Cuadro 1). Asimismo, todas presentan ventajas y desventajas en su aplicación, el Cuadro 2 presenta una breve descripción de cada una de las principales metodologías.

Cada uno de estos métodos presenta particularidades y ofrece una aproximación específica a cada dimensión. El método de la FAO se enfoca en la estimación de la disponibilidad y consumo de calorías per cápita en un país, usa como fuente de información las hojas de balance de alimentos y una encuesta de ingreso-gasto de los hogares para definir las calorías disponibles y consumidas. A partir de un valor de referencia, que establece un requerimiento calórico mínimo ajustado por edad y sexo, se identifica a la población con seguridad alimentaria como aquella que se encuentra por encima de dicho valor, mientras que la población con inseguridad alimentaria es aquella que se encuentra por debajo del mismo.

¹²Los siguientes trabajos hacen referencia a los métodos de medición de la seguridad alimentaria: Moncada y Ortega (2006), Qiñonez y Hackett (2008), Nord y Pérez-Escamilla (2007) y Bashir y Shilizzi (2012).

Cuadro 1. Metodologías de medición de la seguridad alimentaria y dimensión asociada

Método	Dimensión de seguridad alimentaria
Método de la FAO	Disponibilidad
Encuestas de ingresos y gasto de los hogares	Acceso
Encuestas de Ingesta Alimentaria	Utilización/nutrición
Estudios antropométricos	Utilización/nutrición
Evaluación Rápida Rural (Rapid Rural Appraisal)	Acceso/estabilidad/vulnerabilidad
Escalas alimentarias basadas en experiencia y percepción de inseguridad	Disponibilidad/acceso/estabilidad/vulnerabilidad

Fuente: Elaboración propia.

Otro método de medición se refiere al uso de Encuestas de Ingreso y Gasto de los hogares, el cual se basa en obtener información directa del hogar sobre los montos de dinero que se destinan a la compra de alimentos usando como referencia periodos que pueden ir desde semanas a meses. Es una medida relacionada directamente con la dimensión de acceso, aproximada por la capacidad que tiene el hogar de adquirir a través de transacciones, transferencias o autoproducción de los alimentos.

Un tercer método está representado por las Encuestas de Ingesta Alimentaria o *Dietary Intake Assessment (DIA)*, las cuales generalmente utilizan instrumentos en los cuales los individuos utilizan cuestionarios u hojas de registros de consumo de alimentos, que son llenados en un periodo determinado de tiempo que puede ser de 24 horas, 7 días o incluso 30 días. La dimensión asociada al Método de Ingesta Alimentaria es el de utilización de los alimentos, que además permite aproximar la ingesta de nutrientes.

El cuarto método también presenta una medición asociada directamente a la dimensión de la utilización biológica de los alimentos y la nutrición. La aplicación de técnicas de antropometría se basa en el registro y evaluación de las características físicas y biológicas de las personas, identificando a aquellos individuos que por su condición de inseguridad alimentaria ven afectados sus estados nutricionales.

El quinto método utilizado para identificar el estado de seguridad alimentaria se basa en una técnica más cualitativa y de asociación directa con los sujetos analizados. La evaluación rural rápida (*Rapid Rural Appraisal*) usa grupos focales y entrevistas personales para definir medidas de inseguridad

alimentaria. Se levanta en regiones o zonas con potencial presencia del problema por lo cual facilita su aplicación y análisis.

El sexto método es el objeto de estudio principal en este apartado. Está basado en la experiencia reportada por las personas sobre los diferentes estados de seguridad alimentaria considerando escalas predeterminadas. Dicha metodología se asocia directamente con las dimensiones de acceso y disponibilidad de los alimentos, las cuales se aproximan a través de reactivos que reflejan las condiciones relacionadas con la percepción que tienen los individuos cuando se enfrentan a situaciones de angustia física y psicológica ante la falta de alimentos.

Los individuos que se consideran con seguridad/inseguridad alimentaria son aquellos cuya percepción se encuentra en los parámetros que determinan las categorías de una escala fija, la cual puede evaluar aspectos como la preocupación por la falta de alimentos, cambios en la calidad y cantidad de los mismos e incluso experiencias de hambre. La metodología de escalas alimentarias tiene un amplio respaldo de investigación y validación científica al ser probada en un número importante de ejercicios a nivel internacional, otra de las ventajas que ofrece es su bajo costo de aplicación. Por tal motivo, dicha metodología es usada por el CONEVAL para estimar la carencia de acceso a la alimentación.

Cuadro 2. Descripción de metodologías para la medición de la seguridad alimentaria

Métodos	Descripción	Ventajas	Desventajas
Método de la FAO	<p>Estima las calorías disponibles per cápita para un país utilizando:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hojas de balance de alimentos. • Encuestas de ingresos y gastos en el hogar. 	<p>Casi todos los países tienen disponibilidad calórica per cápita lo que hace posible comparaciones internacionales.</p> <p>Los datos son actualizados frecuentemente.</p> <p>El costo es bajo.</p>	<p>No permite identificar la problemática a nivel hogares o individuos con IA.</p> <p>Mide la disponibilidad per cápita pero no el acceso a alimentos ni la calidad de la dieta.</p> <p>Se basa en medidas que tienen un alto grado de error de medición.</p>
Encuesta de Ingresos y Gastos de Hogares	<p>Recopilación de datos de ingreso, cantidad de dinero que se gasta en alimentos y para cubrir otras necesidades en un periodo de tiempo determinado.</p> <p>Las variables para interpretación de los datos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de alimentos comprados o el gasto y los precios de alimentos consumidos dentro y fuera del hogar. • Alimentos recibidos por algún miembro del hogar y autoconsumo 	<p>Permite identificar hogares con insuficiencia alimentaria lo que facilita la elaboración de mapas de riesgo a nivel: local, regional o nacional.</p> <p>Miden riesgo de bajo consumo calórico así como la calidad de la alimentación y la vulnerabilidad de los hogares ante la IA.</p> <p>Sirven para la evaluación de programas nacionales de ayuda alimentaria y de políticas contra la pobreza.</p> <p>Generan información para la construcción de canastas básica de alimentos.</p>	<p>Los datos primarios reflejan alimentos disponibles y no los consumos.</p> <p>Es difícil estimar el consumo de alimento fuera del hogar ya que las personas suelen reportar cuanto gastan y no qué y cuánto consumen.</p> <p>Hay poca estandarización metodológica entre países y son pocos los que la aplican anualmente.</p>

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Primera Entrega del Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Métodos	Descripción	Ventajas	Desventajas
Encuesta de Ingesta Alimentaria (IA)	<p>Mide la IA con preguntas directas a individuos sobre consumo de alimentos y/o el consumo de alimentos de otros miembros del hogar.</p> <p>El consumo de alimentos es registrado por medios directos.</p>	<p>Mide directamente la ingesta de alimentos y no sólo la disponibilidad.</p> <p>Puede detectar problemas nutricionales generados por la cantidad, calidad y la variedad de los alimentos ingeridos, el balance energético y macronutrientes de la dieta.</p>	<p>Requiere que las personas recuerden y reporten con precisión su consumo de alimentos durante el período de referencia.</p> <p>Alto costo</p> <p>Es un método intrusivo que puede influir sobre los hábitos usuales de la alimentación.</p>
Evaluación del Estado Nutricional por Antropometría	<p>Mide el estado nutricional de los individuos el cual es afectado negativamente por la inseguridad alimentaria y la salud.</p> <p>Los indicadores antropométricos utilizados comúnmente en encuestas nacionales se derivan de mediciones de: Peso, estatura (o longitud) en infantes, niños adolescentes y adultos.</p>	<p>Datos comparables ya que muchos países hacen encuestas nacionales utilizando la antropometría y grupos vulnerables objetivo.</p> <p>Los indicadores permiten el monitoreo tanto nacional hasta a nivel del hogar e incluso individual.</p> <p>Costo más bajo cuando se compara con evaluaciones de ingesta dietéticas.</p>	<p>Los indicadores antropométricos son buenos indicadores de riesgo nutricional y de salud. Sin embargo, éstos no son indicadores directos de inseguridad alimentaria.</p> <p>La interpretación de la antropometría es compleja.</p>
Medición de Inseguridad Alimentaria Basada en Experiencia	<p>Se hacen preguntas clave para generar un diagnóstico sobre el nivel de seguridad/inseguridad alimentaria de un hogar y sus integrantes.</p> <p>Los estados de seguridad/inseguridad alimentaria se encuentran determinados por una escala que evalúa aspectos como la preocupación por la falta de alimentos, cambios en la calidad y cantidad de los mismos o experiencias de hambre.</p>	<p>La construcción de las escala es basada en investigación cualitativa y cuantitativa muy sólida y rigurosa.</p> <p>Es el único método que permite capturar no solo las dimensiones físicas sino también las psicológicas de la inseguridad alimentaria.</p> <p>Permite clasificar a los hogares de acuerdo a su vulnerabilidad y nivel de riesgo.</p> <p>Bajo costo y rapidez de aplicación.</p>	<p>Medida basada en la "experiencia" de la IA en el hogar. Por lo que puede ser susceptibles y prestarse a beneficios y/o intereses propios, de los encuestados, cayendo en respuestas apócrifas esperando recibir ayuda para ellos o su comunidad.</p> <p>No captura la dimensión de seguridad de los alimentos y captura solamente parcialmente la dimensión de acceso a los alimentos de una manera socialmente aceptable.</p>

Fuente: Elaboración propia.

3.1.1 Método basado en la experiencia y escalas alimentarias: experiencia internacional

El antecedente de la metodología basada en la experiencia y construcción de escalas alimentarias tiene su antecedente en investigaciones efectuadas por la Universidad de Cornell, Estados Unidos, a mediados de la década de los 80's. Como resultado de dicho trabajo se creó una escala de 10 reactivos sobre la percepción de preocupación en mujeres pobres sobre los niveles de consumo y calidad de los alimentos.

De manera paralela, se implementó un proyecto comunitario que tenía como objetivo lograr identificar el estado de hambre en la niñez (*Community Childhood Hunger Identification Project – CCHIP*), el cual basó su marco conceptual en una encuesta de nutrición aplicada en Massachusetts en 1983, con lo cual fue posible definir un estado de vulnerabilidad derivado de la falta de alimentos por falta de recursos.

Posteriormente el Departamento de Agricultura (USDA), basado en las escalas anteriores desarrolló el Módulo Suplementario de Seguridad Alimentaria (*Household Food Security Supplemental Module – HFSSM*). Dicho modelo toma en cuenta la experiencia del hogar además de mostrar la habilidad de medir la falta de acceso a una alimentación adecuada en grupos étnicos, así como, categorizarla en distintos niveles de inseguridad alimentaria. La medición se aplica en la *Current Population Survey (CPS)* a través de un módulo específico de 18 preguntas y clasifica a los hogares en cuatro categorías dependiendo de sus respuestas: 1) alto nivel de seguridad alimentaria (*High food security*), 2) Seguridad alimentaria marginal (*Marginal food security*), 3) Baja seguridad alimentaria (*Low food security*) y 4) Muy baja seguridad alimentaria (*Very Low food security*), siendo estos últimos los equivalentes a niveles de inseguridad alimentaria.¹³

La HFSSM fue un producto seminal para el desarrollo de la metodología basada en experiencia de inseguridad alimentaria. Se ha verificado su validez en distintos periodos para Estados Unidos y se han llevado modificaciones a su

¹³ La CPS es una encuesta mensual elaborada por el *Bureau of Census* para el *Bureau of Labor Statistics* y provee información sobre el mercado laboral, características demográficas y ganancias, entre otras.

cuestionario y escalas para adecuarla a distintos países (Melgar-Quiñonez y Hackett, 2008).

Cuadro 3. Medición de la Inseguridad Alimentaria del Hogar en América Latina y El Caribe

País	Aplicación	Observaciones
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> • Versión adaptada del índice desarrollado en el proyecto CCHIP de Massachusetts. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los primeros estudios publicados fueron aplicados en este país.
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicó un estudio cualitativo con la finalidad de determinar un marco conceptual sobre seguridad alimentaria. • Aplicó análisis de correlación entre la medición obtenida y el inventario de despensas de los hogares. 	<ul style="list-style-type: none"> • Permitió la identificación de elementos comunes en los conceptos locales que se ven reflejados en el HFSSM. • Se encontró una correlación inversa y significativa entre inseguridad alimentaria y bajos suministros de carne, cereales, frutas y verduras.
México	<ul style="list-style-type: none"> • Se aplicó un estudio cualitativo con la finalidad de determinar un marco conceptual sobre seguridad alimentaria. • Aplicada en la Sierra de Manantlán, en el Estado de Jalisco. • El estudio consideró la escala propuesta como un instrumento útil para vigilar la inseguridad alimentaria en zonas rurales de Jalisco. 	<ul style="list-style-type: none"> • Permitió la identificación de elementos comunes en los conceptos locales que se ven reflejados en el HFSSM. • La inseguridad alimentaria estuvo inversamente correlacionada con el inventario de alimentos disponibles en los hogares, especialmente con alimentos de origen animal, alimentos procesados y verduras. • También la IA tuvo asociación con una baja variedad de dieta.
	<ul style="list-style-type: none"> • En 2004 se utilizó una versión del HFSSM basada en una experiencia previa de Brasil, en una muestra de 800 hogares de la Ciudad de México. Luego de una prueba piloto la escala fue incluida en una encuesta de opinión pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • El estudio demostró una relación positiva con la recepción de asistencia social en programas de suministro subvencionado de leche. • La inseguridad alimentaria estuvo asociada con la incapacidad de consumir diariamente una dieta variada y nutritiva.

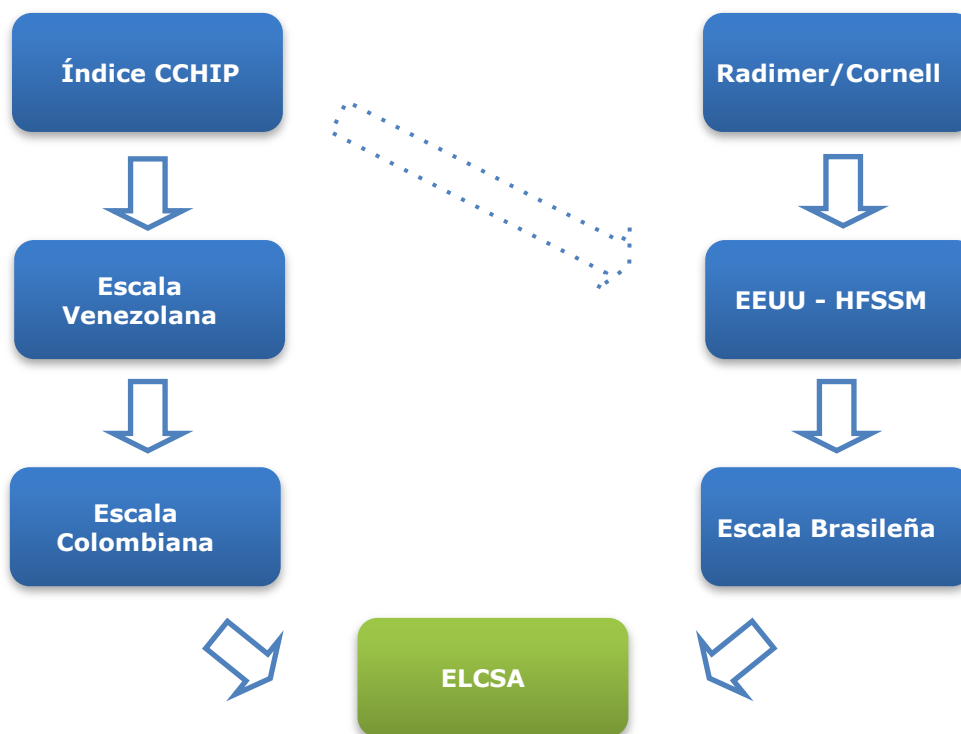
País	Aplicación	Observaciones
Altiplano Boliviano (Incluyó grupos de Filipinas y Burkina Faso)	<ul style="list-style-type: none"> Versión modificada del HFSSM que excluyeron preguntas acerca de los niños. 	<ul style="list-style-type: none"> Se encontró una asociación significativa e inversa entre inseguridad alimentaria y gasto en alimentos. Los grupos de alimentos afectados al profundizarse la inseguridad alimentaria fueron múltiples.
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> En Banco Mundial reportó haber aplicado el HFSSM en una muestra representativa de hogares urbanos del país. 	<ul style="list-style-type: none"> Mostró mayores niveles de Inseguridad alimentaria en hogares por debajo de la línea de pobreza, hogares con niños y bajo nivel escolar en comparación con hogares de mayor nivel socioeconómico.
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> Se aplicó una versión modificada y traducida al portugués del HFSSM. El modelo que se aplicó en Campinas fue rápidamente replicado en el resto del país. 	<ul style="list-style-type: none"> Se encontraron correlaciones inversas y significativas con la ingesta diaria de frutas, verduras, carnes y lácteos.
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> Aplicó el modelo HFSSM modificado por Venezuela. Se usó análisis factorial y el modelo Rasch que confirmo la validez interna de esta herramienta. 	<ul style="list-style-type: none"> Se mostró asociación significativa con disponibilidad de alimentos, trabajo infantil, y mendicidad. Los datos provenientes de esta aplicación y del uso de esta herramienta en programas de asistencia alimentaria para niños confirmaron la solidez de la escala y su buen funcionamiento en hogares con diferentes características.
Trinidad y Tobago	<ul style="list-style-type: none"> Utilizó el HFSS. Permitió detectar diferencias étnico/raciales. 	<ul style="list-style-type: none"> La inseguridad alimentaria se vio asociada a bajos ingresos mensuales, así como a un bajo nivel de escolaridad.

Fuente: Elaboración propia con datos encontrados en Department of Human Nutrition. (2009-2012). Primera fase del proyecto: Informe sobre la aplicación pasada y presente de la escala latinoamericana y caribeña de seguridad alimentaria (ELCSA) y otras herramientas similares en América del Norte, Centro América y el Caribe. Ohio.

Actualmente, existe evidencia concreta de la replicación de la metodología de la HHFS en más de 22 países en los cuales se han aplicado modificaciones del módulo adaptados al contexto cultural de los mismos hallándose evidencia de su funcionalidad para la identificación de hogares e individuos con inseguridad alimentaria (Melgar-Quiñones y Hackett, 2008).

Asimismo, a partir de la metodología se han desarrollado nuevas escalas alimentarias respaldadas por la FAO, por ejemplo, la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA), la Escala del Componente de Acceso de la Inseguridad Alimentaria en el Hogar (HFIAS) y la *Household Hunger Scale* (HHS) derivada de la HFIAS (ver Ilustración 1).

Ilustración 1. Desarrollo de ELCSA a partir de otras escalas de seguridad alimentaria del hogar



Fuente: Informe sobre la aplicación pasada y presente de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA) y otras herramientas similares en América del Norte, Centroamérica y el Caribe; Department of Human Nutrition. (2009-2012).

La ELCSA, que se construye a partir de un módulo de 16 preguntas, tiene sus antecedentes en junio de 2007 en Medellín, Colombia, en la Conferencia Latinoamericana y Caribeña sobre la Medición de la Inseguridad alimentaria (CLACMESA I), la cual tuvo como objetivo desarrollar una herramienta regional

de medición. Surgió como resultado de validar escalas de inseguridad del hogar, cuyos primeros ejercicios se llevaron a cabo en Brasil y Colombia con el objetivo de hacer las mediciones comparables a una escala para los países de la región. Como consecuencia de los acuerdos de la reunión se implementó desde 2006 en cinco países de la región. Específicamente en 2009 el CONEVAL, informó la adopción de la ELCSA entre sus indicadores de carencia social para medir el “acceso a la alimentación” en su metodología de estimación de la pobreza multidimensional.

Cuadro 4. Aplicación de la ELCSA en países de la región

País	Aplicación	Observaciones
México	<p>En 2008, ELCSA formó parte de la encuesta de opinión “Barómetro de las Américas”.</p> <p>En 2007 se aplicó en Guanajuato</p> <p>En 2009 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), informó la adopción de la ELCSA</p>	<p>En el primer caso la encuesta se aplicó a 1,511 hogares, con un diseño probabilístico nacional de adultos votantes con representatividad para cuatro regiones del país.</p>
Guatemala	<p>En 2006 fue aplicada por la cooperativa comunitaria “El recuerdo” localizada en el municipio de San Pedro Pinula, Jalapa.</p> <p>En 2007 se aplicó una nueva versión de ELCSA a través del Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica.</p> <p>Se aplicó en una encuesta llevada a cabo por la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala.</p>	<p>El análisis confirmó que las familias protegen a sus hijos en la medida en que la inseguridad alimentaria se hace presente en los hogares.</p> <p>Un análisis de validez interna usando el modelo de Rasch mostró la solidez y confiabilidad de la escala aplicada.</p> <p>En el último caso de su aplicación un análisis de Rasch mostró la validez interna de la escala y un estudio comparativo reveló grandes similitudes de la medición con otras llevadas a cabo en Colombia y México.</p>

País	Aplicación	Observaciones
Costa Rica	Se conoce un estudio y validación de una escala de seguridad alimentaria siguiendo los métodos sugeridos desarrollados por el proyecto <i>Food and Nutrition Technical Assistance (FANTA)</i> de EEUU.	La escala mostró una significativa asociación con otros indicadores de pobreza e ingreso económico.
Nicaragua	En 2008 el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) en el país, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN-Managua) apoyaron la adopción y validación de la ELCSA.	Los resultados obtenidos al aplicar el modelo de Rasch evidenciaron el buen ajuste de la mayoría de los ítems.
República Dominicana	Se conoce un estudio llevado a cabo por el Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales en colaboración con investigadores del Dpto. de Economía de la Clark Atlanta University y el Departamento de Agricultura de EEUU.	Estudio considerado piloto por los autores, se llevó a cabo en el área rural con una muestra de 110 hogares, a quienes se aplicó una versión del HFSSM, precedida de una etapa cualitativa de adaptación de la escala a través de grupos focales. Hogares con mayores niveles de escolaridad resultaron más seguros, mientras que aquellos más alejados de los mercados de alimentos resultaron más inseguros. La falta de empleo también se asoció con IA en el estudio.

Fuente: Elaboración propia con datos encontrados en Department of Human Nutrition. (2009-2012).

3.2 Metodología de medición basada en experiencia: el caso de México

El CONEVAL utiliza una variante de la ELCSA como herramienta para evaluar el ejercicio del derecho a la alimentación en su metodología de evaluación. Dicha escala reconoce cuatro posibles niveles de estado alimentario: inseguridad alimentaria severa, inseguridad alimentaria moderada, inseguridad alimentaria leve y seguridad alimentaria. La principal variante es que CONEVAL utiliza 12 de las 16 preguntas de la escala (ver Caja 1 y 2).¹⁴

Para determinar cada uno de estos estados la escala se realiza una distinción entre los hogares con población menor a dieciocho años y los hogares sin población menor de dieciocho años. En los hogares compuestos únicamente por adultos se identifican a través de los reactivos del módulo aquellos que por falta de recursos o dinero no tuvieron una alimentación variada, dejaron de realizar tres comidas al día, se quedaron sin acceso a los alimentos, sintieron hambre pero no comieron, hizo sólo una comida o dejó de comer durante todo el día. Por otra parte, en los hogares con menores de dieciocho años, se identifican las mismas variables incluyendo aspectos como la cantidad servida de comida.

A partir de las respuestas a las preguntas del cuestionario aplicado se genera una nueva variable que se construye a partir de la suma lineal del número de respuestas afirmativas (valor =1). La suma lineal de las respuestas tiene un rango que va del 0 al 12 y su valor define el grado de inseguridad alimentaria:

- Severa. En hogares con adultos se contestan afirmativamente de 5 a 6 preguntas. En hogares con menores se contestan afirmativamente de 8 a 12.
- Moderada. En hogares con adultos se contestan afirmativamente de 3 a 4 preguntas. En hogares con menores se contestan afirmativamente de 4 a 7.
- Leve. En hogares con adultos se contestan afirmativamente de una a dos preguntas. En hogares con menores se contestan afirmativamente de 1 a 3.

¹⁴ En el documento metodológico de medición de la pobreza multidimensional no existe justificación o referencia al hecho de que se usen 12 preguntas de las 16 de la ELCSA.

A partir de esta escala, el CONEVAL identifica con carencia de acceso a la alimentación a aquellos individuos que habitan hogares con un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.

Caja 1. Cuestionario de la ELCSA

1. En los últimos 3 meses por falta de dinero o recursos, alguna vez ¿Usted se preocupó de que la comida se acabara debido?
2. En los últimos 3 meses, por falta de dinero o recursos, alguna vez ¿Se quedaron sin comida?
3. En los últimos 3 meses, alguna vez, ¿Se quedaron sin dinero o recursos para obtener una alimentación sana y variada?
4. En los últimos 3 meses, alguna vez, ¿Usted o algún adulto en su hogar tuvo una alimentación basada en poca variedad de alimentos?
5. En los últimos 3 meses, por falta de dinero o recursos, alguna vez, ¿Usted o algún adulto en su hogar dejó de desayunar, almorzar o cenar?
6. En los últimos 3 meses, por falta de dinero o recursos, alguna vez ¿Algún adulto en su hogar comió menos de lo que usted piensa debía comer?
7. En los últimos 3 meses, por falta de dinero o recursos, alguna vez ¿Usted o algún adulto de este hogar sintió hambre pero no comió?
8. En los últimos 3 meses, por falta de dinero o recursos, alguna vez ¿Usted o algún adulto de este hogar solo comió una vez al día o dejó de comer todo el día?
9. En los últimos 3 meses, por falta de dinero o recursos, alguna vez ¿Tuvieron que hacer algo que hubieran preferido no hacer para conseguir comida?
10. En los últimos 3 meses, por falta de dinero o recursos, alguna vez ¿Algún menor de 18 años en su hogar dejó de tener una alimentación sana o variada?
11. En los últimos 3 meses, por falta de dinero o recursos, alguna vez ¿Algún menor de 18 años en su hogar tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos?
12. En los últimos 3 meses, por falta de dinero o recursos, alguna vez ¿Algún menor de 18 años en su hogar comió menos de lo que debía?
13. En los últimos 3 meses, por falta de dinero o recursos, alguna vez ¿Tuvieron que disminuir la cantidad servida en las comidas a algún menor de 18 años del hogar?
14. En los últimos 3 meses, por falta de dinero o recursos, alguna vez ¿Algún menor de 18 años sintió hambre pero no comió?
15. En los últimos 3 meses, por falta de dinero o recursos, alguna vez ¿Algún menor de 18 años se acostó con hambre?
16. En los últimos 3 meses, por falta de dinero o recursos, alguna vez ¿Algún menor de 18 años solo comió una vez al día o dejó de comer todo un día?

Caja 2. Cuestionario de la escala de seguridad alimentaria de CONEVAL

1. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos?
2. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar dejó de desayunar, comer o cenar?
3. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar comió menos de lo que usted piensa debía comer?
4. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez se quedaron sin comida?
5. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar sintió hambre pero no comió?
6. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar solo comió una vez al día o dejó de comer todo el día?
7. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos?
8. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar comió menos de lo que debía?
9. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez tuvieron que disminuir la cantidad servida en la comida a algún menor de 18 años?
10. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez algún menor de 18 años sintió hambre pero no comió?
11. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿algún menor de 18 años se acostó con hambre?
12. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez algún menor de 18 años comió una vez al día o dejó de comer todo un día?

Para analizar el comportamiento y validez de la metodología e identificar potenciales ventajas y desventajas de su aplicación se procedió a realizar un análisis de la escala enfocándose en las respuestas a las preguntas procesadas por CONEVAL distinguiendo: a) el porcentaje de respuestas afirmativas para cada pregunta en aquellos hogares que se identificaron con carencia de acceso a la alimentación y en las distintas categorías de la escala, b) el coeficiente de correlación de la escala de seguridad alimentaria con el ingreso total per cápita y c) el coeficiente de correlación de cada una de las doce respuestas con el ingreso total per cápita.

Asimismo, se procedió a realizar un análisis comparativo entre el cuestionario y los reactivos usados por el CONEVAL y los instrumentos utilizados para la construcción de otras escalas alimentarias basadas en la percepción.

Por último, se procedió a analizar la pertinencia del uso del instrumento de escala alimentaria atendiendo específicamente la relación que guarda la prevalencia de desnutrición con los estados definidos para la seguridad alimentaria. Para este fin, se utilizarán los resultados preliminares de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 (ENSANUT, 2012).

3.2.1 Respuestas de las preguntas de la escala en hogares con carencia de acceso a la alimentación

Para realizar este análisis se procedió a identificar a los hogares que se encontraban en las distintas categorías de la escala alimentaria, así como aquellos que se identificaron con carencia de acceso a la alimentación; con el objetivo de determinar a) las principales preguntas asociadas en situaciones de inseguridad alimentaria, b) los principales dominios o dimensiones asociadas a dichas preguntas.

En términos de los hogares con adultos y con carencia alimentaria entre 2008 y 2010 las preguntas con mayores respuestas afirmativas fueron las relacionadas al acceso a poca variedad de alimentos (pregunta 1) y la percepción sobre lo que se pensaba que debería de comer (pregunta 3), ambas preguntas se respondieron afirmativamente en más del 90 por ciento de los hogares con carencia alimentaria.

En lo que respecta a la evolución de las respuestas afirmativas en hogares con carencia alimentaria entre 2008 y 2010, las preguntas relacionadas con los eventos en los cuales se quedaron sin alimento (pregunta 4), la experiencia de hambre (pregunta 5) y el acceso a solo una comida al día (pregunta 6) fueron las que mayor crecieron en respuestas afirmativas durante el mismo periodo. En cambio, en las preguntas 1, 2 y 3 disminuyeron las respuestas positivas.

Para los hogares con menores de 18 años y con carencia alimentaria entre 2008 y 2010, las preguntas con mayor porcentaje de respuestas afirmativas fueron las relacionadas con la alimentación poco variada (pregunta 7) con

86.6% de respuestas positivas en promedio durante los dos años, así como las preguntas asociadas con la experiencia de menor comida y menor cantidad de comida de menores de 18 años (preguntas 8 y 9, respectivamente).

Tabla 20. Análisis de respuestas afirmativas de la escala alimentaria en hogares con carencia de acceso a la alimentación (% de respuestas)

Pregunta	2008		2010	
	Si	No*	Si	No*
1. ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos?	95.5	4.5	93.9	6.1
2. ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar dejó de desayunar, comer o cenar?	65.6	34.5	64.1	35.9
3. ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar comió menos de lo que usted piensa debía comer?	91.5	8.6	90.2	9.8
4. ¿alguna vez se quedaron sin comida?	43.1	56.9	54.3	45.7
5. ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar sintió hambre pero no comió?	57.0	43.0	64.9	35.2
6. ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar solo comió una vez al día o dejó de comer todo el día?	44.5	55.5	52.7	47.3
7. ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos?	88.9	11.1	84.3	15.7
8. ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar comió menos de lo que debía?	67.8	32.2	73.0	27.0
9. ¿alguna vez tuvieron que disminuir la cantidad servida en la comida a algún menor de 18 años?	73.4	26.6	69.4	30.6
10. ¿alguna vez algún menor de 18 años sintió hambre pero no comió?	35.0	65.0	34.5	65.5
11. ¿algún menor de 18 años se acostó con hambre?	35.6	64.4	35.4	64.6
12. ¿alguna vez algún menor de 18 años comió una vez al día o dejó de comer todo un día?	27.4	72.6	25.4	74.6

* No se incluyen valores perdidos

Fuente: Elaboración propia con del MCS-ENIGH 2008 y 2010

Al analizar la evolución de respuestas afirmativas entre 2008 y 2010 en hogares con menores y que presentan carencia alimentaria, se observa que con excepción de la pregunta asociada a comer menos de lo que debía (pregunta 8), las respuestas positivas disminuyeron. Las mayores reducciones de respuestas positivas se observaron en la pregunta 7 (-4.6 puntos

porcentuales menos) y en la pregunta 9 (-4.0 puntos porcentuales). El incremento de respuestas positivas a la pregunta 8 fue de 5.3 puntos porcentuales.

A partir de dichos resultados se pueden elaborar las siguientes premisas:

- Entre 2008 y 2010 existe cierta consistencia entre las respuestas positivas de las 12 preguntas en hogares con carencia alimentaria. Sobre todo en las preguntas relacionadas con el acceso a variedad de alimentos y en la percepción sobre comida insuficiente.
- Entre 2008 y 2010, se redujo en ocho de las 12 preguntas las respuestas afirmativas en hogares con carencia alimentaria. Las cuatro preguntas que elevaron las respuestas positivas son las asociadas a acceso de comida, percepción de hambre, número de comidas al día en hogares con integrantes adultos y comer menos de lo que debía en hogares con menores.
- Por tal razón, la determinación de la carencia de alimentación y su evolución entre 2008 y 2010 fue más sensible a las preguntas relacionadas con el acceso sostenible, disponibilidad y variedad de alimentos consumidos (preguntas 1, 3, 7, 8 y 9).

3.2.2 Correlación de la escala de seguridad alimentaria con el ingreso total per cápita

Como un breve ejercicio de validación se procedió a estimar un coeficiente de correlación entre el ingreso corriente total per cápita (ICTPC) calculado por el CONEVAL y el identificador de carencia de acceso a la alimentación, así como también, con la escala de seguridad alimentaria. La validación de las escalas implicaría que mayores niveles de ingreso estarían asociados negativamente con la carencia en el acceso a los alimentos, dichos coeficientes se construyeron para 2008 y 2010 (ver Tabla 21).

Tabla 21. Coeficiente de Correlación de Spearman entre el indicador seleccionado y el ingreso total per cápita, 2008-2010

Indicador	2008	2010
Escala de seguridad alimentaria	-0.4057 <i>0.000</i>	-0.3772 <i>0.000</i>
Carencia de acceso a la alimentación	-0.2979 <i>0.000</i>	-0.3018 <i>0.000</i>

Nota: Entre paréntesis se muestra el p-value a un 5% de nivel de significancia estadística.

Fuente: Elaboración propia con del MCS-ENIGH 2008 y 2010

Los coeficientes calculados implican una correlación negativa y significativa para ambos indicadores con respecto al ICTP. La correlación es más elevada cuando se asocian los niveles de ingreso con las categorías de la escala de seguridad alimentaria en comparación con la carencia de acceso a la alimentación.

Cuando dichos coeficientes se calculan para las áreas rurales y urbanas, se observa una mayor correlación entre la escala de inseguridad alimentaria y el ICTP en zonas urbanas (-0.3812 en 2008 y -0.3722 en 2010) que en zonas rurales (-0.3105 en 2008 y -0.2695 en 2010). Estos resultados indican que la asociación de la escala alimentaria con el ingreso es inversa, y que ésta es mayor en zonas urbanas que en zonas rurales.

3.2.3 Correlación de las preguntas de la escala de seguridad alimentaria a con el ingreso total per cápita

Un ejercicio complementario fue construir coeficientes de correlación para cada una de las 12 preguntas de la escala de seguridad alimentaria de CONEVAL. De esta forma se puede inferir la forma en la que cada uno de los reactivos se asocia a los niveles de ingreso (ver Tabla 22). Los resultados demostraron que todos los reactivos mantienen una asociación negativa con los niveles de ingreso corriente total per cápita. Los mayores coeficientes se encuentran en las preguntas 1 y 3, las cuales también fueron las preguntas con mayores respuestas positivas cuando el hogar se encuentra en una situación de carencia de acceso a la alimentación.

Tabla 22. Coeficiente de Correlación de Spearman entre el reactivo seleccionado y el ingreso total per cápita, 2008-2010

Pregunta	Año	
	2008	2010
1. ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos?	-0.3821 0.000	-0.333 0.000
2. ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar dejó de desayunar, comer o cenar?	-0.2433 0.000	-0.2453 0.000
3. ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar comió menos de lo que usted piensa debía comer?	-0.2942 0.000	-0.2874 0.000
4. ¿alguna vez se quedaron sin comida?	-0.1966 0.000	-0.2293 0.000
5. ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar sintió hambre pero no comió?	-0.2166 0.000	-0.1386 0.000
6. ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar solo comió una vez al día o dejó de comer todo el día?	-0.1934 0	-0.1239 0
7. ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos?	-0.3492 0	-0.1922 0
8. ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar comió menos de lo que debía?	-0.2581 0	-0.1799 0
9. ¿alguna vez tuvieron que disminuir la cantidad servida en la comida a algún menor de 18 años?	-0.2591 0	-0.1735 0
10. ¿alguna vez algún menor de 18 años sintió hambre pero no comió?	-0.1807 0	-0.1416 0
11. ¿algún menor de 18 años se acostó con hambre?	-0.1826 0	-0.1429 0
12. ¿alguna vez algún menor de 18 años comió una vez al día o dejó de comer todo un día?	-0.1639 (0.000)	-0.1206 0

Nota: Entre paréntesis se muestra el p-value a un 5% de nivel de significancia estadística.

Fuente: Elaboración propia con del MCS-ENIGH 2008 y 2010

3.2.4 Análisis comparativo de los instrumentos-cuestionarios usados en la construcción de las escalas alimentarias

En un ejercicio analítico cualitativo se procedió a comparar las características de los cuestionarios de cuatro escalas alimentarias: 1) la ELCSA, 2) el Módulo

de Condiciones Socioeconómicas (MCS) y los reactivos usados por CONEVAL, 3) el HFSSM y 4) la *Household Hunger Scale* (HHS). En los cuatro casos se analizaron las preguntas que componen cada módulo, usando como base los reactivos del HFSSM¹⁵, con el objetivo de distinguir la presencia de un reactivo en particular. Los principales hallazgos se detallan en el Cuadro 5.

De dicho análisis se observa que la ELCSA y el MCS mantienen los mismos reactivos. Asimismo, se nota que CONEVAL reduce de 16 a 12 preguntas para la construcción de los niveles de seguridad alimentaria. Otro punto a destacar es que los reactivos de la escala HHS son los menores en las cuatro escalas analizadas. Esto por la propia naturaleza del cuestionario, el cual está diseñado para obtener diagnósticos rápidos en zonas con problemas potenciales de inseguridad alimentaria.

Por otra parte, es importante notar que la ELCSA, el MCS y, por tanto, los reactivos de CONEVAL no incorporan un reactivo de frecuencia. Lo cual sí se hace en la HFSSM y la HHS. Dicho reactivo ofrece información sobre la ocurrencia de la situación descrita en la pregunta.

En conclusión, se observa que existe consistencia entre los cuatro instrumentos de las escalas, sin embargo, CONEVAL no usa preguntas relacionadas con la preocupación por la falta de alimentos, la frecuencia en que se experimenta falta de acceso a comida y las situaciones no valoradas positivamente que se realizan en el hogar para conseguir comida.

¹⁵ Se usa como base comparativo el HFSSM por ser la referencia seminal de las demás escalas alimentarias.

Cuadro 5. Análisis de cuestionarios de escalas alimentarias seleccionadas.

(*Sí = Cuenta con la pregunta *No = No incluye esa pregunta)

Número y pregunta estandarizada.	Modulo de información socioeconómica	ELCSA	HHS	HFSS	CONEVAL
1. Preocupación porque la comida se acabara	Sí	Sí	No	Si	No
2. Alguna vez se quedaron sin comida	Si	Si	Si + Frecuencia	Si	No
3. Falta de recursos para obtener una alimentación sana y variada	Si	Si	No	Si	Si
4. Alimentación de un adulto basada en muy poca variedad de alimentos	Si	Si	No	Si	Si
5. Algún adulto dejo de desayunar, comer o cenar	Si	Si	No	Si + Frecuencia	Si
6. Algún adulto comió menos de lo que debía	Si	Si	No	Si	Si
7. Algún adulto sintió hambre pero no comió	Si	Si	No	Si	Si
8. Algún adulto comió una vez al día o dejó de comer todo un día	Si	Si	Si + Frecuencia	Si + Frecuencia	Si

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Número y pregunta estandarizada.	Modulo de información socioeconómica	ELCSA	HHS	HFSS	CONEVAL
9. Tuvo que hacer algo que hubiera preferido no hacer para conseguir comida	Si	Si	No	No	No
10. Algún menor de 18 años dejó de tener una alimentación sana y variada	Si	Si	No	Si	No
11. Algún menor de 18 años tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos	Si	Si	No	Si	Si
12. Algún menor de 18 años comió menos de lo que debía	Si	Si	No	Si	Si
13. Se tuvo que disminuir la cantidad de alimento de algún menor de 18 años	Si	Si	No	Si	Si
14. Algún menor de 18 años sintió hambre pero no comió	Si	Si	No	Si + Frecuencia	SI
15. Algún menor de 18 años se acostó con hambre	Si	Si	Si + Frecuencia	Si	Si
16. Algún menor de 18 años comió una vez al día o dejo de comer todo un día	Si	Si	No	Si	Si
17. Baja de peso en el período	No	No	No	Si	No

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

3.2.5 Estados de seguridad alimentaria y prevalencia de nutrición

La ENSANUT es una encuesta que tiene como propósito conocer las condiciones de salud y nutrición mexicana. En su levantamiento correspondiente al 2012, el cuestionario incluyó por primera la ELCSA¹⁶ lo cual permite por primera vez validar la relación conceptual y empírica entre las distintas escalas de seguridad alimentaria y la dimensión de nutrición. Es decir, en la composición de la ENSANUT 2012 es posible comparar al mismo tiempo indicadores antropométricos de riesgo nutricional con indicadores directos de inseguridad alimentaria. De esta forma es posible medir el estado nutricional de los individuos y la manera en que es afectado por la inseguridad alimentaria.

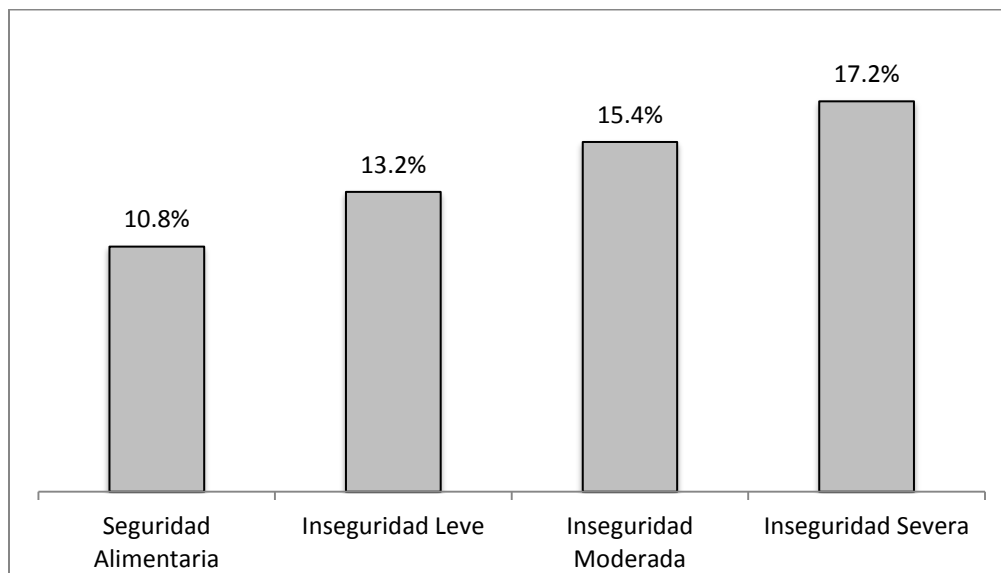
El INSP (2012) ofrece datos que permiten asumir cómo los estados de inseguridad alimentaria se encuentran asociados a indicadores de desnutrición. De acuerdo a sus datos, en los hogares con uno o más integrantes menores de cinco años la prevalencia de Inseguridad Alimentaria (Moderada y Severa) fue de 29.4%. En estos mismos hogares el INSP observó que la prevalencia de desnutrición o baja talla en el grupo de los menores de cinco años aumenta conforme se eleva la intensidad de la seguridad alimentaria (Ver Gráfica 10).

¹⁶ La ELCSA que utilizó el cuestionario de la ENSANUT 2012 incluye 15 preguntas, por otra parte, como se mencionó en este mismo apartado, CONEVAL usa 12 reactivos.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Gráfica 10. Prevalencia de baja talla infantil por estados de inseguridad alimentaria



Fuente: INSP

En la gráfica es posible observar que la prevalencia de baja talla en menores de 5 años es menor en los hogares con seguridad alimentaria severa (10.3%), mientras que dicho indicador aumenta tres puntos porcentuales en el estado de inseguridad alimentaria moderada (13.2%); por otra parte, en los hogares con estados de inseguridad alimentaria más elevados la prevalencia de talla baja es de 15.4% y de 17.2% para los hogares con inseguridad alimentaria moderada e inseguridad alimentaria severa respectivamente. En conclusión, es posible asumir que el uso de la escala alimentaria refleja de manera adecuada la relación entre inseguridad alimentaria con la dimensión de nutrición.

3.3 Principales resultados

- La metodología usada por el CONEVAL para la construcción de la escala alimentaria se basa en la ELCSA, la cual está respaldada por un desarrollo científico y ejercicios de validación aceptados a nivel internacional. Sin embargo, es aún sujeta de mejoras en su diseño y adaptación cultural.
- Existen metodologías complementarias que aproximan otras dimensiones de la seguridad alimentaria y que se han aplicado en México (Método FAO, Encuestas de Ingresos y Gastos, Encuestas de Consumo Nutricional y

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Encuestas Antropométricas), sin embargo, son ejercicios independientes que hacen difícil la conjunción de análisis integrales.

- En términos del análisis de la metodología aplicada en México, los reactivos que se usan para construir la escala de CONEVAL mantiene respuestas afirmativas consistentes en los hogares que se identificaron con carencia de acceso a la alimentación entre 2008 y 2010.
- Las preguntas con mayores respuestas afirmativas en hogares identificados con carencia de acceso a la alimentación fueron las relacionadas al acceso a poca variedad de alimentos y la percepción sobre lo que se pensaba que debería de comer.
- En cuanto a la evolución de las respuestas afirmativas en hogares con carencia alimentaria entre 2008 y 2010, las preguntas relacionadas con los eventos en los cuales se quedaron sin comida (pregunta 4), la experiencia de hambre (pregunta 5) y el acceso a solo una comida al día (pregunta 6) fueron las que mayor crecieron en respuestas afirmativas durante el mismo periodo.
- A pesar de que el análisis estadístico detectó un potencial problema de identificación de la carencia en alimentación cuando se cruza con los niveles de ingreso (líneas de bienestar), al analizar los estados de la escala se detectó una correlación negativa y significativa de los estados de la escala con respecto al ingreso corriente total per cápita calculado en la metodología de CONEVAL. Dicha correlación es mayor en las zonas urbanas que en las zonas rurales.
- En el análisis cualitativo de los instrumentos utilizados para la construcción de otras escalas alimentarias se detectó que la ELCSA y el CONEVAL no incluyen preguntas relacionadas con la ocurrencia y/o frecuencia de eventos relacionados con estados de inseguridad alimentaria.
- Asimismo, tomando en cuenta el potencial problema de identificación detectado en el análisis de ingreso del apartado 2.2.2, resulta conveniente considerar la pertinencia del indicador a través de un ejercicio de revalidación del mismo, tomando en cuenta los hallazgos del análisis de la carencia.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

- Los ejercicios de revalidación pueden concentrarse en la elaboración de un piloto con un nuevo cuestionario que incorpore reactivos de ocurrencia, con el fin de poder valorar el carácter temporal o permanente de la experiencia de hambre.
- A pesar de que existe una relación negativa entre ingreso y grado de inseguridad alimentaria, resulta pertinente considerar la inclusión de un elemento discriminador de ingreso para evitar que población con mayores recursos pueda asumirse con la carencia de acceso a la alimentación.

4. Análisis sobre el surgimiento y evolución de las acciones y programas alimentarios de la SEDESOL

En el presente capítulo se elaborará un ejercicio analítico acerca del surgimiento y evolución de los programas de SEDESOL que atienden la problemática alimentaria. El marco de análisis se dividirá en tres partes, la primera establecerá el contexto histórico bajo el cual se da el surgimiento y evolución de las intervenciones gubernamentales en la atención a la seguridad alimentaria, la segunda presentará una breve introducción sobre el surgimiento de los cuatro programas alimentarios de la dependencia, subrayando los aspectos de cambios en la cobertura y los recursos financieros destinados a los mismos; por último, se aproximará la pertinencia de los apoyos de dichos programas tomando en cuenta las diferentes dimensiones asociadas a la seguridad alimentaria que atienden.

4.1 Antecedentes de la política social y los programas alimentarios

Existen diversos ejercicios de clasificación para las políticas dirigidas a la problemática alimentaria, los cuales son útiles para comprender sus antecedentes y evolución. CONEVAL (2010) menciona que pueden dividirse en tres grandes tipos: a) intervenciones en redes focalizadas para atender grupos vulnerables, b) intervenciones para disminuir los precios de los alimentos con base en acciones de comercio exterior o controles económicos y c) intervenciones para estimular producción en periodos de tiempo determinados.

Por otra parte, Cuéllar (2011) menciona que dado que la mayor parte de los países utiliza indicadores de pobreza alimentaria para estudiar la seguridad alimentaria es posible clasificar los programas gubernamentales en cuatro grandes grupos de acción: a) políticas dirigidas a aumentar la producción de alimentos básicos, b) disminución de los costos de los alimentos, c) aumentar el ingreso de los consumidores y d) favorecer el acceso de los grupos más vulnerables y/o de menores ingresos a los mismos.

En particular, la evolución de la vertiente de atención alimentaria de la política social en México se encuentra íntimamente ligada a la conceptualización de la seguridad alimentaria, entendida como una condición previa para el logro de mejores niveles de nutrición. En los trabajos de Cuéllar (2011) y Barquera,

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Rivera-Domarco y Gasca-García (2001) se especifica que la política social dirigida a la alimentación ha experimentado una trayectoria asociada a los cambios en las dimensiones que definen a dicho concepto. De tal forma, la intervención gubernamental en la materia ha pasado de una consideración unidimensional relacionada con la disponibilidad de alimentos a una más integral que implica acciones dirigidas al acceso, consumo y utilización biológica (ver Cuadro 6).

Cuadro 6. Clasificación de la política alimentaria de México y evolución en la conceptualización de Seguridad Alimentaria

Principales Acciones (periodo)	Conceptualización de la seguridad alimentaria	Programas Insignia
Programas asistencialistas de bajo alcance, Apoyos y subsidios a la producción, Regulación de mercados para garantizar abasto y bajos precios. (1920-1959)	La seguridad alimentaria se asocia a soberanía en la producción y oferta de alimentos del país.	Almacenes Generales de Depósitos, Comités Reguladores de Mercados, Procuraduría Federal del Consumidor.
Programas asistencialistas, Apoyos y subsidios universales al consumo, Acciones para el abasto urbano, Regulación de precios, entrega de subsidios a la producción y promoción de cadenas de producción-consumo. (1960-1985)	Se consolida la dimensión de disponibilidad y se considera el consumo como elemento relevante.	Organismos paraestatales de abasto: CONASUPO, LICONSA, DICONSA. Creación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM).
Acciones dirigidas a la demanda y consumo focalizados en grupos vulnerables. Redefinición de apoyo a la oferta con programas dirigidos a elevar la productividad. (1986-2000)	La seguridad alimentaria se asocia un concepto multidimensional que considera disponibilidad, consumo y acceso. Se incorpora la dimensión de nutrición e inocuidad.	Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), PROCAMPO.
Transferencias condicionadas al ingreso. Acciones dirigidas al mejoramiento nutricional. Consolidación de redes de abasto social. (2001-2012)	La seguridad alimentaria es un concepto consensuado a nivel internacional. Incorpora dimensiones de disponibilidad, consumo, acceso, temporalidad y nutrición.	PDHO, PAL, PASL, PAR, Programa Emergente de Maíz y Frijol, Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria.

Fuente: elaboración propia usando como referencia Cuéllar (2011) y CONEVAL (2010).

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Ambos estudios mencionan también que dicha asociación entre la evolución de las acciones de intervención y la conceptualización vigente se presenta en una escala internacional, por lo que resulta válido estudiar los antecedentes y modificaciones de los planes y políticas alimentarias bajo una perspectiva en la que estas acciones se relacionan con la característica multidimensional de la seguridad alimentaria.

En un sentido amplio, en la evolución de los programas alimentarios en México se pueden identificar cuatro etapas: 1) fomento a la producción doméstica de alimentos con el objetivo de asegurar las soberanía alimentaria; 2) la comercialización y abasto masivo de apoyos alimentarios mediante mecanismos de subsidios universales y controles de precios; 3) apoyo al consumo focalizado de grupos vulnerables y; por último, 4) la operación de transferencias focalizadas y condicionadas a los hogares en pobreza.

Un aspecto relevante que también tiene una relación estrecha con la evolución de política social y, en específico, con la vertiente de atención alimentaria ha sido el ciclo y coyuntura de eventos económicos y políticos, lo cual han tenido efectos en el financiamiento del gasto social y los alcances de las acciones. Específicamente, en los periodos de 1960 a 1985 y en 1985-2000, las crisis fiscales y la contracción económica direccionaron cambios en la intervención de la política pública, principalmente, al promover el abandono de políticas de subsidios universales por estrategias focalizadas y con mayor eficiencia en el gasto.

Otra consideración relacionada con el efecto del ciclo económico en la política alimentaria se observó en el período 2000-2012. La elevación en los precios de los alimentos y la crisis financiera internacional motivó una serie de acciones preventivas y de contención que no se había observado en periodos anteriores. Ejemplo de esto fue la introducción de nuevos apoyos adicionales en los programas sociales de transferencias operados por SEDESOL dirigidos explícitamente a apoyar el acceso a los alimentos, como fue el Apoyo Alimentario Vivir Mejor, el Apoyo Infantil Vivir Mejor y el Apoyo Energético Vivir Mejor en el PDHO y en el PAL.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

4.2 Surgimiento y evolución de los programas alimentarios de SEDESOL

En el presente apartado se analizará el surgimiento y evolución de los cuatro programas de SEDESOL que mediante sus acciones contribuyen a la reducción de la problemática alimentaria. En el análisis se hará énfasis en la ampliación de la inversión y cobertura de los mismos, adicionalmente se presenta un análisis conjunto de los programas contrastando la evolución de ambos indicadores con el gasto asignado al Ramo 20 Desarrollo Social, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

4.2.1 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO)

El PDHO representa el mayor programa social federal por monto y cobertura. Considera una atención integral al beneficiario en tres vertientes: educación, salud y alimentación. Desde sus inicios se consideró un programa modelo en el esquema de transferencias monetarias condicionadas a la corresponsabilidad de las familias apoyadas. El programa tiene como objetivo desarrollar las capacidades básicas de salud, educación y alimentación de los de los niños y jóvenes y contribuir a romper el círculo de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

El programa surgió para atender el problema social que representa la condición de pobreza extrema y su expresión en las carencias de ingreso, educación y salud de los hogares que implican un bajo capital humano en las personas. Inició como Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) atendiendo a 300 mil familias. Desde su diseño inicial fue concebido para ser evaluado para poder identificar sus impactos en los campos de salud, educación y alimentación. Actualmente el PDHO es el programa social más importante del Gobierno Federal dirigido a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza, su cobertura contempla a cerca de 5.8 millones de familias beneficiarias en más de 96 mil localidades rurales, semiurbanas y urbanas del País.¹⁷

¹⁷ Las localidades rurales consideradas por el PDHO son aquellas menores a 2,500 habitantes, semiurbanas entre 2,500 y 14,999 habitantes y urbanas las mayores a 15,000 habitantes.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

La operación del Programa se basa en tres apoyos básicos:

1. Apoyo mensual para un consumo mínimo de alimentos.¹⁸
2. Becas educativas desde primaria hasta educación media superior.
3. Servicios de salud gratuitos para las familias beneficiarias.

Desde 2008 se han incorporado apoyos adicionales, el Apoyo Alimentario Vivir Mejor, el Apoyo Infantil Vivir Mejor y el Apoyo Energético, los cuales consideran una transferencia monetaria mensual adicional a la del apoyo mensual original. Dichos apoyos fueron dirigidos a fortalecer la vertiente de apoyo alimentario como consecuencia de la elevación de los precios de los alimentos observados en el periodo de 2008-2010.

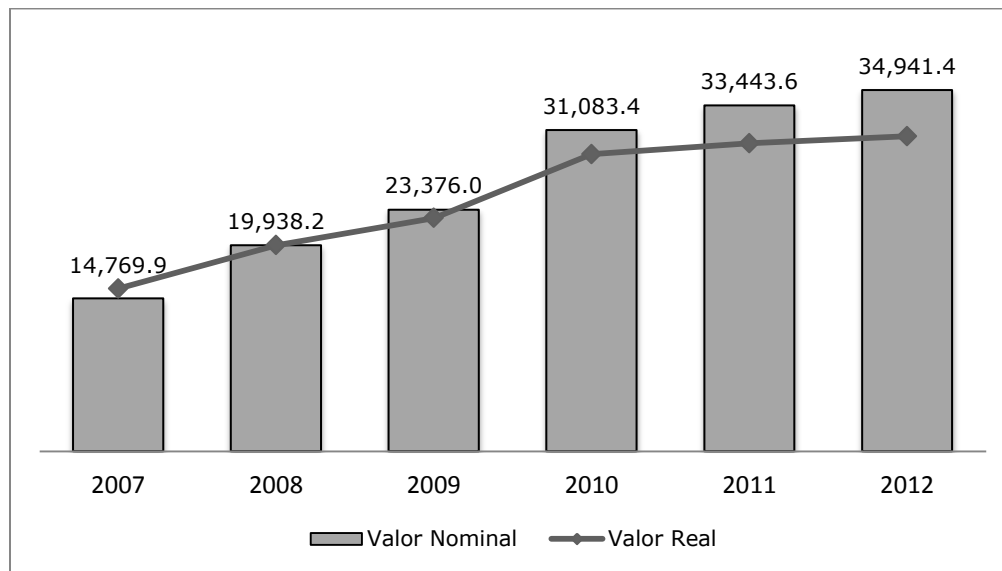
La relevancia del Programa se manifiesta en el monto y evolución de sus recursos asignados. Entre 2007 y 2012, el presupuesto ejercido se elevó a una tasa de 14.6% promedio anual en términos reales, mientras que su cobertura lo hizo en 6.5 y 3.7 por ciento promedio anual en familias beneficiarias y localidades atendidas, respectivamente. Esta evolución, se explica principalmente por la ampliación a zonas urbanas en el periodo de 2008-2010 y el crecimiento consecuente de los recursos para tal fin. En dicho periodo, la cobertura del programa en zonas urbanas y semiurbanas aumentó en 624,985 familias.

¹⁸ Además del apoyo económico, el programa distribuye complementos nutricionales para niños de seis meses a 2 años (Nutrisano) y mujeres embarazadas y en período de lactancia (Nutrívida). Estos apoyos son reforzados con pláticas sobre nutrición y salud impartidas a las titulares del Programa.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Gráfica 11. Evolución de recursos ejercidos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2007-2012 (millones de pesos)^{1,2,3}



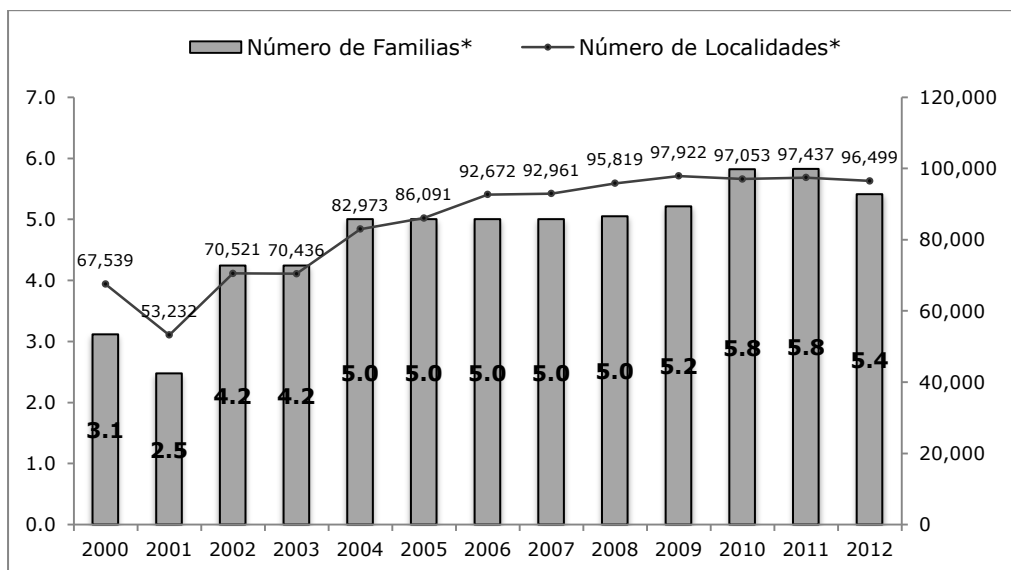
1/ Sólo incluye recursos ejercidos para Ramo 20.

2/ Para 2012 se considera presupuesto aprobado.

3/ La evolución de los recursos en términos reales considera como año base 2008. Para deflactar se utiliza el INPC a diciembre de cada año, excepto para 2012 en que se utiliza septiembre por ser la información disponible al momento de elaborar el estudio.

Fuente: elaboración propia con datos de Cuenta Pública, PEF 2012 y datos del Programa.

Gráfica 12. Evolución de cobertura del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2000-2012, (millones de familias y localidades totales)



* Información preliminar correspondiente al bimestre marzo - abril 2012 por ser la disponible al momento de elaborar el estudio. Al cierre de 2012 el padrón de Oportunidades fue de 5.8 millones de familias

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Fuente: Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

4.2.2 Programa de Apoyo Alimentario (PAL)

El PAL inició operaciones en 2004 con el objetivo de cubrir los mínimos necesarios en materia de alimentación para la población en condición de pobreza que habita localidades en las cuales por cuestiones de infraestructura no son atendidas por el PDHO. Inicialmente fue operado por DICONSA y en 2007 fue transferido a la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Las familias reciben un apoyo en efectivo o un paquete alimentario sujetas a los compromisos de asistir a pláticas sobre alimentación, nutrición y salud.¹⁹ El PAL cobra relevancia para aquellas familias que enfrentan dificultades para acceder a otros programas ya sea por falta de condiciones económicas, dispersión geográfica o por problemáticas de cobertura limitada en comparación de éste.

La operación del Programa considera los siguientes apoyos básicos:

1. Apoyo mensual para un consumo mínimo de alimentos.
2. Apoyo Alimentario Vivir Mejor
3. Apoyo Infantil Vivir Mejor

Los niños menores de 5 años y/o mujeres embarazadas o en período de lactancia de las familias beneficiarias reciben dotaciones bimestrales de complementos alimenticios y seguimiento nutricional.

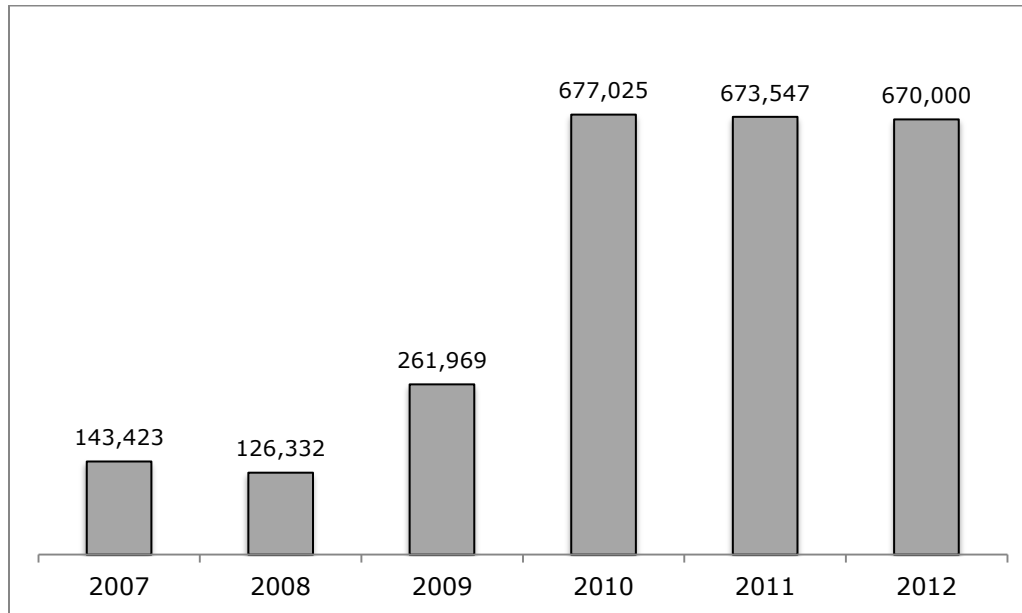
A partir de 2007, la cobertura de las familias beneficiarias del PAL se elevó a un ritmo considerable, destacando la fase de expansión de 533 mil familias entre 2008 y 2010. Al cierre de 2012 la población beneficiaria del PAL fue de 673 mil familias. Esta dinámica se observó también en los recursos ejercidos, los cuales entre 2008-2010 crecieron 182.1 por ciento promedio anual mientras que en 2011-2012 lo hicieron a un ritmo de 8.2 por ciento, en ambos casos en términos reales.

¹⁹ Los compromisos son acciones que la familia beneficiaria deberán realizar durante su permanencia en el Programa, sin que estén asociadas al cumplimiento de corresponsabilidades (Reglas de Operación del programa 2012).

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Gráfica 13. Evolución de cobertura del Programa Apoyo Alimentario 2007-2012, (miles de familias)*



Fuente: Elaboración propia con base en los Informes Institucionales de SEDESOL.

* Información preliminar correspondiente al bimestre marzo - abril 2012 por ser la información disponible al momento de elaborar el estudio.

4.2.3 Programa de Abasto Social de Leche (PASL)

El programa tiene sus orígenes en 1941 a partir de la creación de la Instancia Nacional Distribuidora y Reguladora S.A., la cual inauguró en 1944 la Lechería Nacional que fue el antecedente del abasto de leche como programa alimentario. Posteriormente, en 1965 se creó la Compañía Rehidratadora de Leche que más tarde se transformó en LICONSA y que buscó contribuir a mejorar la situación nutricional de los niños de familias de bajos recursos a través de la distribución de leche.

En un principio, el PASL tenía un mecanismo de apoyo al ingreso de las familias a través de la aplicación de un subsidio al precio. Sin embargo, a partir del 2002 se reorientaron sus objetivos a una visión más nutricional, lo que significó la fortificación de la leche con micro-nutrientes identificados como necesarios para mejorar la nutrición de los niños, mujeres embarazadas y en lactancia y de los adultos mayores.

En su surgimiento el PASL mantenía una cobertura eminentemente urbana y en específico en la Ciudad de México, posteriormente el Programa se ha

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

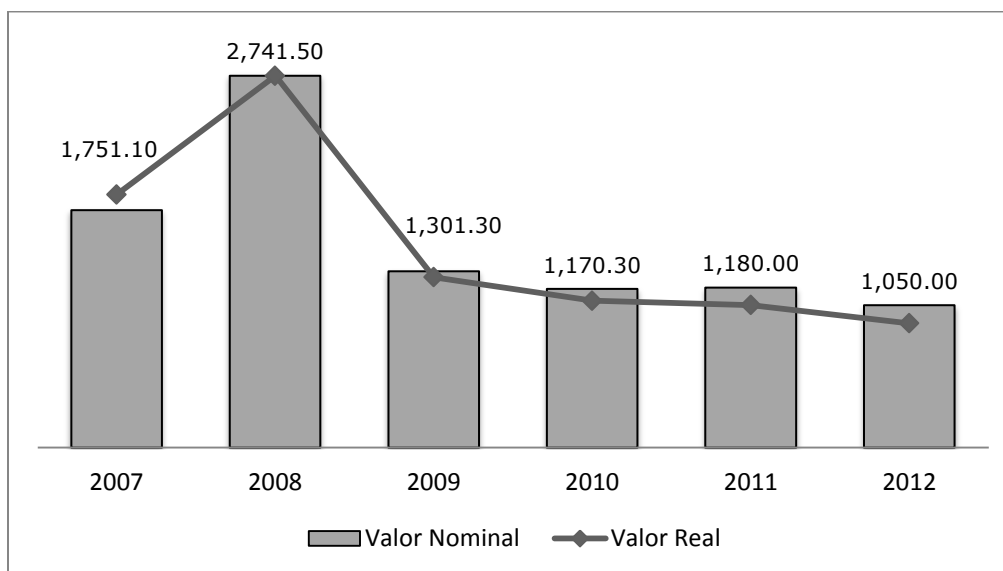
Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

expandido a nivel nacional, contando en la actualidad con más de nueve mil lecherías y cerca de 6.1 millones de beneficiarios a nivel nacional.

El programa opera a nivel nacional a través de puntos de venta autorizados por Liconsa y las unidades operativas de los convenios interinstitucionales, en:

- Zonas urbanas y rurales de las 32 entidades federativas del país.
- Zonas de Atención Prioritaria, cuando se tenga disponible un canal de distribución en las áreas rurales, preferentemente mediante una tienda comunitaria de DICONSA.

Gráfica 14. Evolución de recursos ejercidos del Programa de Abasto Social de Leche 2007-2012 (millones de pesos)^{1,2}



1/ Para 2012 se considera presupuesto aprobado.

2/ La evolución de los recursos en términos reales considera como año base 2008. Para deflactar se utiliza el INPC a diciembre de cada año, excepto para 2012 en que se utiliza septiembre por ser la información disponible al momento de elaborar el estudio.

Fuente: elaboración propia con datos de Cuenta Pública y PEF 2012

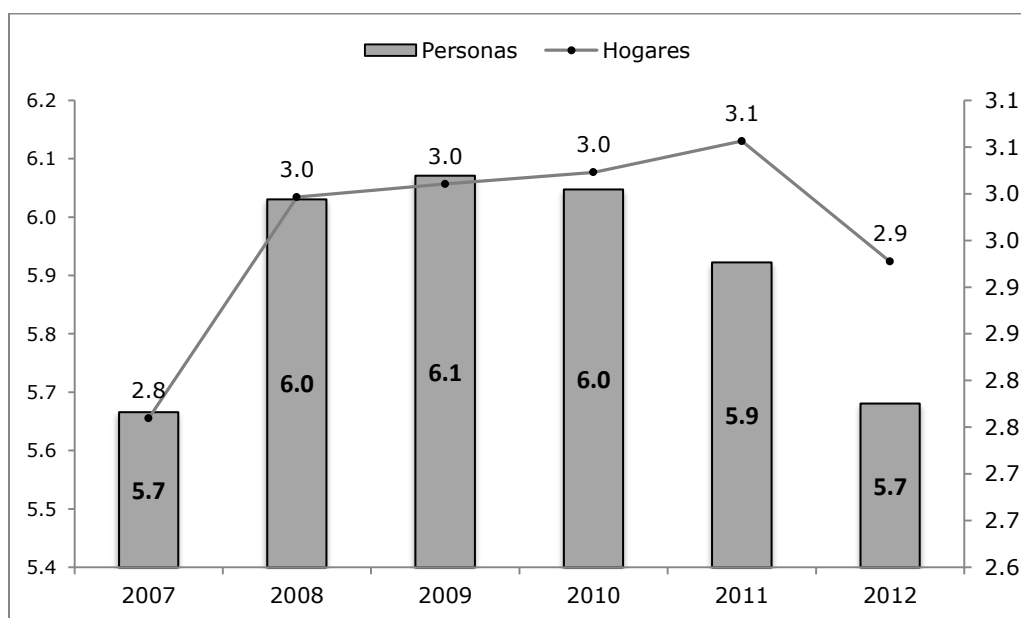
En materia de apoyos, el PASL otorga una dotación de leche fortificada con un alto valor nutricional, a un precio preferencial por litro, transfiriendo un margen de ahorro al hogar que está siendo beneficiado, al poder adquirirla a un precio menor que en el mercado. La dotación de leche autorizada es de cuatro litros a la semana por beneficiario registrado en el padrón y cada hogar tendrá derecho a adquirir un máximo de 24 litros a la semana, dependiendo del número de sus beneficiarios. Los recursos presupuestarios del PASL entre 2007 y 2012 presentan una reducción promedio anual de -7.4%, sin embargo,

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

el número de hogares beneficiarios se ha mantenido en el mismo periodo de tiempo. Actualmente, la cobertura es de 2.9 y 5.7 millones de hogares y personas respectivamente.

Gráfica 15. Evolución de cobertura del Programa de Abasto Social de Leche, 2007-2012 (millones de personas y hogares)*



Fuente: LICONSA

* Información preliminar correspondiente al segundo trimestre 2012 por ser la información disponible al momento de elaborar el estudio.

4.2.4 Programa de Abasto Rural (PAR)

El PAR operado por DICONSA tiene sus antecedentes en las acciones de abasto social y de regulación en la comercialización de los productos básicos a finales de la década de los treinta con la operación de los Comités Reguladores del Trigo y de Subsistencias, los cuales tuvieron como objetivo corregir las diferencias existentes entre producción, distribución y precio de dichos productos, mediante la adquisición, venta y almacenamiento de granos.

Del mismo modo que LICONSA, DICONSA surgió como una subsidiaria de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), comenzó operando como la Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares (CODISUPO) y en 1964 se transforma en la Compañía Distribuidora de Subsistencias Conasupo (CODISUCO). En agosto de 1972, se crea la

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Distribuidora Conasupo (DICONSA) en sustitución de CODISUCO, la cual tuvo como objetivo la distribución de productos básicos (maíz, frijol, azúcar, arroz y harina) a precios subsidiados en zonas rurales y urbanas marginadas.

Desde 1994, DICONSA fue resectorizada hacia la SEDESOL, el 30 de diciembre de 2007 se crea el PAL y PAR a cargo de DICONSA con dos modalidades:

1. Apoyo Alimentario
2. Abasto Rural

La Modalidad de Abasto Rural desarrolla las acciones que hasta el año 2007 estaban a cargo del PAR, mientras la vertiente de Apoyo Alimentario se transfiere a la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

En su modalidad vigente, el PAR atiende la problemática derivada del acceso insuficiente de la población de localidades rurales de alta y muy alta marginación a productos básicos y complementarios a través de una operación de apoyos que buscan una transferencia de ahorro a los beneficiarios vía precios y no como subsidio directo.

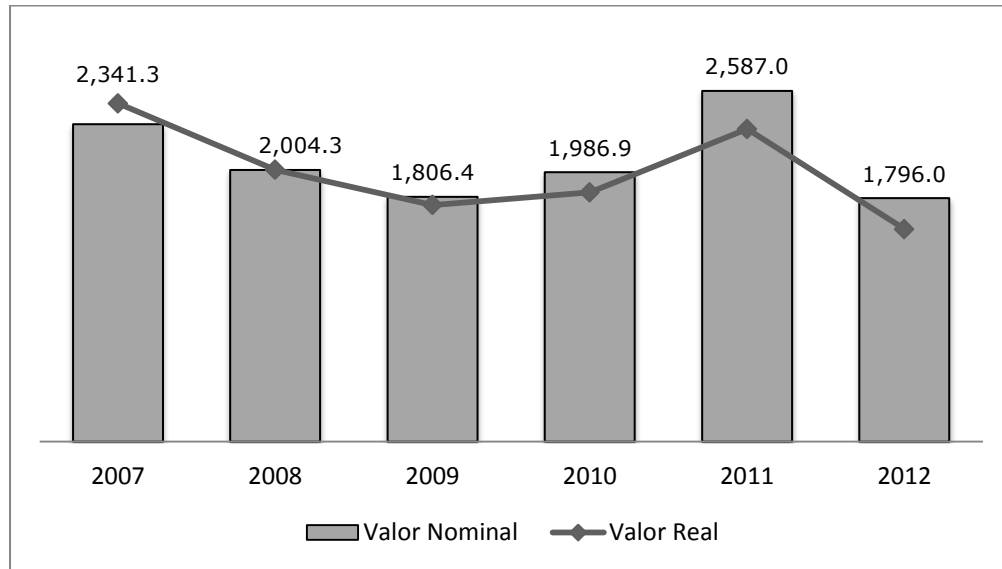
Esto se logra a partir de proporcionar servicio de abasto por medio de tiendas que comercializan productos básicos y complementarios de calidad y con alto valor nutritivo a precios preferenciales. Actualmente la canasta de productos DICONSA consta de 22 productos básicos.

En materia de recursos el programa ha presentado dos dinámicas, la primera entre 2007-2008 con una reducción anual promedio real de 16.3 por ciento, y la segunda en 2009-2011 con crecimiento en el ejercicio de recursos con un ritmo de 15.4 por ciento anual en términos reales. Entre 2007-2012, el monto ejercido ha disminuido 6.8% promedio anual.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Gráfica 16. Evolución de recursos ejercidos del Programa de Abasto Rural 2007-2012 (millones de pesos)^{1,2}

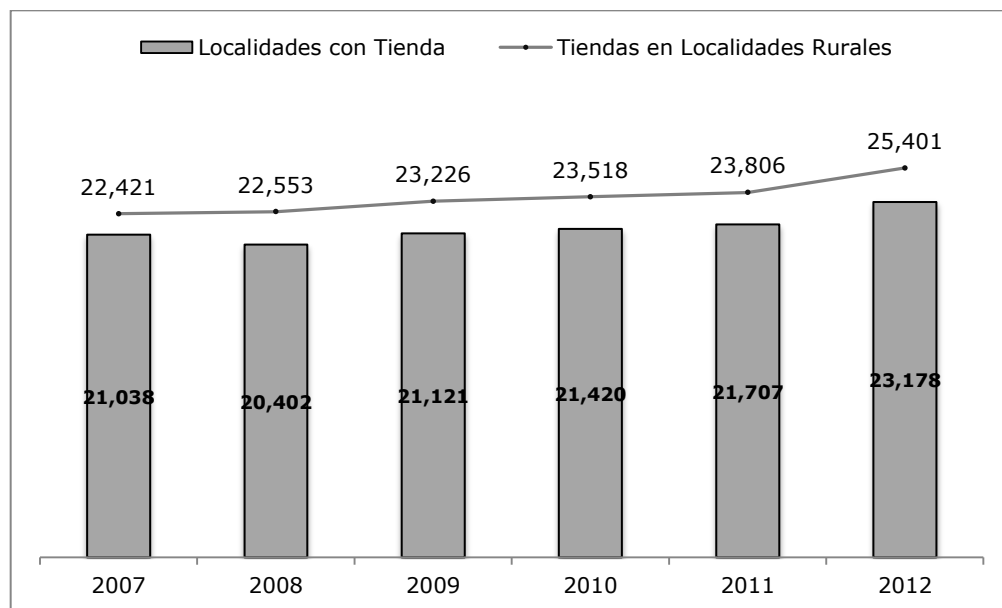


1/ Para 2012 se considera presupuesto aprobado.

2/ La evolución de los recursos en términos reales considera como año base 2008. Para deflactar se utiliza el INPC a diciembre de cada año, excepto para 2012 en que se utiliza septiembre por ser la información disponible al momento de elaborar el estudio.

Fuente: elaboración propia con datos de Cuenta Pública y PEF 2012

Gráfica 17. Evolución de cobertura* del Programa de Abasto Rural 2007-2012



Fuente: DICONSA

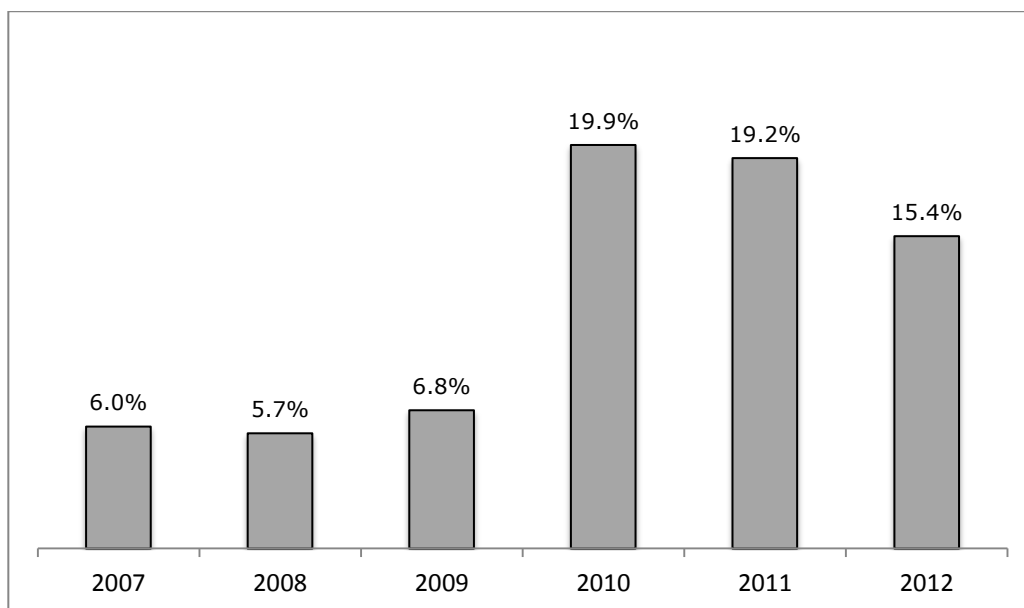
* Información preliminar correspondiente al segundo trimestre 2012 por ser la información disponible al momento de elaborar el estudio.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

En la parte de cobertura el PAR ha presentado un crecimiento constante de 2.6 y 2.0 por ciento de crecimiento promedio anual de tiendas y localidades atendidas, respectivamente. La evolución en los montos de apoyo ha presentado dos dinámicas, entre 2007 y 2009 el margen de ahorro promedio transferido a los beneficiarios fue de 6.2%, mientras que en el periodo 2010-2012 dicho indicador fue de 18.2%.

Gráfica 18. Evolución del margen de ahorro* a los beneficiarios del Programa de Abasto Rural 2007-2012



Fuente: DICONSA

* Información preliminar correspondiente al segundo trimestre 2012 por ser la información disponible al momento de elaborar el estudio.

4.3 Análisis agregado de los programas alimentarios de SEDESOL

Para complementar el análisis se realizó un ejercicio agregado de los cuatro programas alimentarios de SEDESOL considerando: a) la composición y evolución de los recursos de dichos programas, b) el crecimiento de los recursos de los programas alimentarios y su contraste con el observado en el Ramo 20 Desarrollo Social y, por último, c) la participación de los recursos de los programas alimentarios en el total del ramo. Todo el análisis se realiza considerando valores reales.

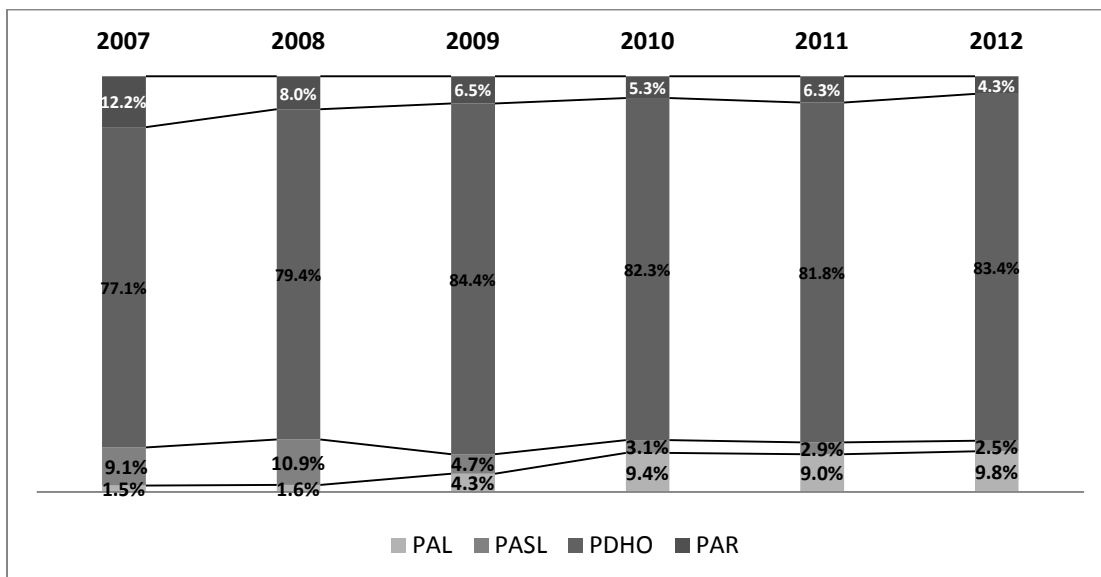
Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Bajo el primer esquema de análisis se observa que en el periodo de 2007-2012 se presenta un crecimiento del monto de recursos asignados a los programas de transferencias condicionadas (PDHO y PAL) en contraste con una disminución en los programas de abasto social (PASL y PAR). Los primeros crecieron a un ritmo de 16.9 por ciento promedio anual, mientras que los programas de abasto disminuyeron 8.3 por ciento promedio anual, ambos en términos reales.

Al analizar el total de los recursos dirigidos a la atención alimentaria, se observa un aumento en los programas que manejan apoyos monetarios: el PDHO pasó de tener una participación de 77.1% del total de los recursos en apoyos alimentarios de SEDESOL en 2007 a 83.4% en el 2012; asimismo, el PAL elevó su aportación de 1.5 a 9.8% del total en el mismo periodo de tiempo. En sentido contrario, las acciones de abasto social han presentado una disminución relevante: el PASL disminuyó poco más de seis puntos porcentuales su participación en el total de los recursos dirigidos al apoyo a la alimentación de 9.1 a 2.5 por ciento entre 2007 y 2012; por su parte, el PAR lo hizo de 12.2 a 4.3 por ciento en el mismo periodo.

Gráfica 19. Evolución en la composición porcentual de los recursos de los Programas Alimentarios de la SEDESOL 2007-2012



Fuente: elaboración propia con datos de los programas sociales. La evolución de los recursos en términos reales considera como año base 2008. Para deflactar se utiliza el INPC a diciembre de cada año, excepto para 2012 en que se utiliza septiembre por ser la información disponible al momento de elaborar el estudio.

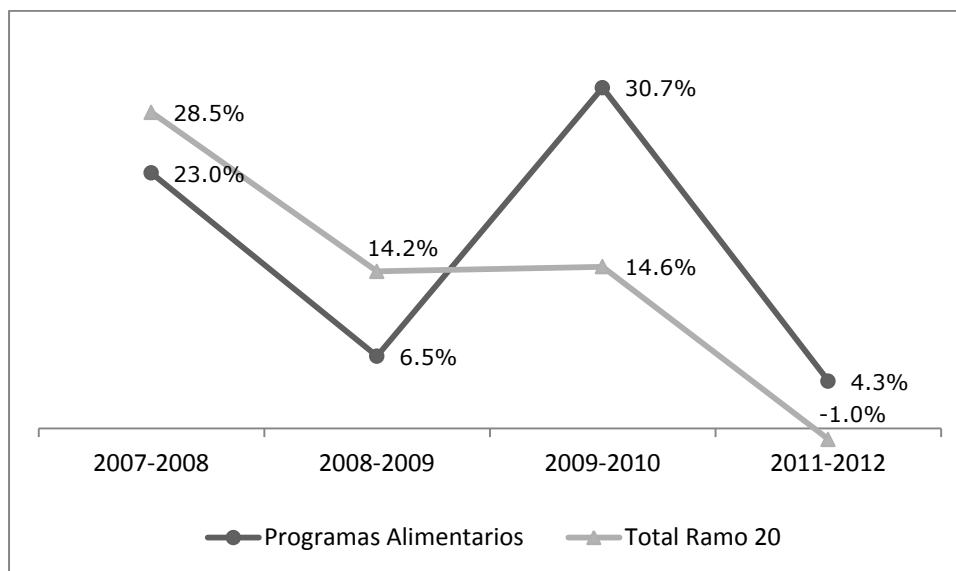
Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Al analizar la evolución de los recursos comparando el total de los cuatro programas alimentarios con el total de los recursos para el Ramo 20 Desarrollo Social se detectan dos dinámicas, la primera es que los recursos alimentarios crecieron a menores tasas que los totales del Ramo durante 2007-2008 y 2008-2009 en una proporción cercana al 2.1, la cual se revierte a partir de 2009-2010. Sin embargo, para este mismo periodo se identifica una reducción en el ritmo de crecimiento (ver Gráfica 20).

Dicho comportamiento es relevante dado que en ese mismo periodo se presentó un crecimiento en los niveles de pobreza alimentaria y de acceso a la alimentación. Por último, en el análisis de la participación de los programas alimentarios en el total del presupuesto asignado a la Secretaría de Desarrollo Social se observa una disminución entre 2007-2009 de 48.8 a 43.3% en el total de los recursos, seguido de un aumento entre 2009-2011 de 43.3 a 52.0%.

Gráfica 20. Tasas de crecimiento de los recursos de los Programas Alimentarios del Ramo 20 Desarrollo Social y del Ramo 20 Desarrollo Social, 2007-2012

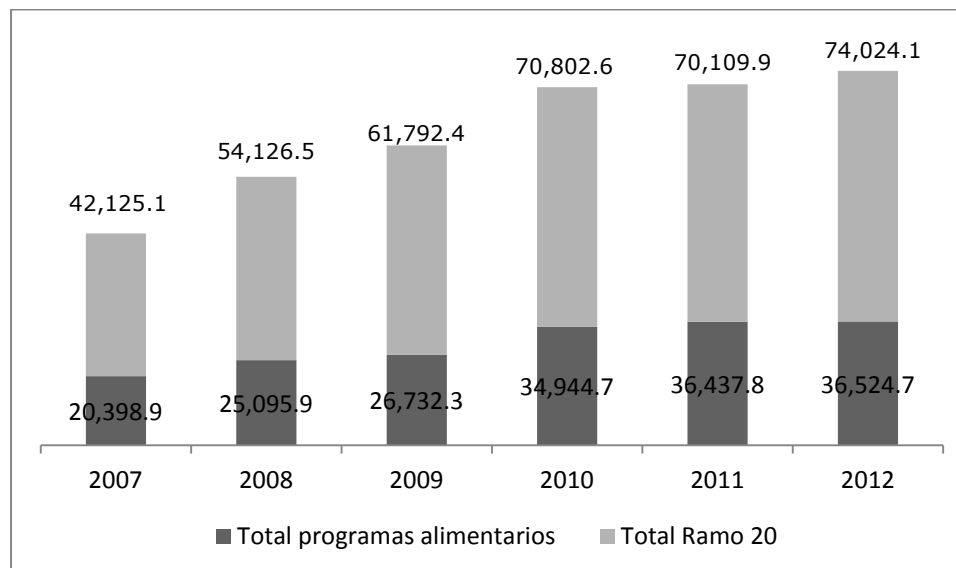


Fuente: elaboración propia con datos de los programas sociales. La evolución de los recursos en términos reales considera como año base 2008. Para deflactar se utiliza el INPC a diciembre de cada año, excepto para 2012 en que se utiliza septiembre por ser la información disponible al momento de elaborar el estudio.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Gráfica 21. Evolución en la composición de los recursos de los Programas Alimentarios de SEDESOL 2007-2012 (millones de pesos de 2008)



Fuente: elaboración propia con datos de los programas sociales. La evolución de los recursos en términos reales considera como año base 2008. Para deflactar se utiliza el INPC a diciembre de cada año, excepto para 2012 en que se utiliza septiembre por ser la información disponible al momento de elaborar el estudio.

4.4 Principales resultados

- Las intervenciones gubernamentales en materia alimentaria en México y en la experiencia internacional se encuentran estrechamente relacionadas a la conceptualización de la seguridad alimentaria.
- La política alimentaria del país ha trascendido de una consideración unidimensional relacionada con la disponibilidad de alimentos a una más integral que implica acciones dirigidas al acceso, consumo y a la utilización biológica o nutrición.
- Existe una asociación relevante entre el ciclo económico y las acciones dirigidas al apoyo a la alimentación. Dicha relación se puede dar en dos sentidos: uno negativo, cuando periodos de recesión implicaron disminuciones en el financiamiento de los programas alimentarios, y uno de contención, que se observó en 2008-2010, cuando se incorporaron medidas preventivas dirigidas a contener los efectos negativos de la crisis internacional y el alza en los precios de los alimentos.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

- La oferta de SEDESOL en materia de atención a la alimentación se concentra en tres campos de acción: las transferencias monetarias condicionadas, que atienden la dimensión de acceso a la alimentación (PDHO y PAL); acciones de abasto social, que consideran principalmente la dimensión de disponibilidad (PASL y PAR); y las acciones dirigidas al monitoreo de la nutrición de la población beneficiaria (PDHO).
- En términos de evolución de recursos, se observa un crecimiento en los recursos en los programas de transferencias monetarias (PDHO y PAL) en contraste con una disminución en los programas de abasto social (PASL y PAR).
- Al analizar la evolución de los recursos comparando el total de los cuatro programas alimentarios con el total de los recursos para el Ramo 20 Desarrollo Social se detectan dos dinámicas, la primera es que durante 2007-2009 los recursos del ramo crecieron a mayores tasas que los totales de los programas alimentarios, mientras que durante 2010-2012 se revirtió dicha tendencia. Sin embargo, se observa una tendencia creciente para ambos casos en este último periodo.
- Dicho comportamiento es relevante dado que en ese mismo periodo se presentó un crecimiento en los niveles de pobreza alimentaria y de la carencia de acceso a la alimentación. A partir de lo cual, es necesario realizar un análisis que muestre el efecto de dichos programas sobre la dinámica de los indicadores de seguridad alimentaria en las dimensiones pertinentes.

5. Definición y caracterización de la población potencial, objetivo y atendida por SEDESOL

Una vez caracterizada la población que padece de pobreza alimentaria y carencia de acceso a la alimentación, se realizará un análisis entre las poblaciones potencial y objetivo de los programas sociales alimentarios de la Secretaría de Desarrollo Social y la población que están atendiendo.

5.1 Análisis de correspondencia de población potencial y objetivo de los programas sociales y población con carencia de acceso a la alimentación

5.1.1 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

La definición de población potencial del PDHO para el año 2012 es la misma que la considerada en el diagnóstico 2011, es decir, los hogares que perciben un ingreso inferior a la línea de bienestar definida por CONEVAL en su metodología de medición de pobreza multidimensional, sin sumar los ingresos las transferencias de programas gubernamentales.²⁰ El cálculo de la población potencial de acuerdo con la definición establecida, resultó de 60.2 millones de personas, lo que representó el 53.5% de la población total del país en 2010. En términos de hogares, la población potencial del PDHO ascendió a 14 millones de hogares que representan el 48.2% del total de hogares existentes en el país en 2010.

Tabla 23. Población potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2012

	Hogares	%	Tamaño promedio del hogar	Personas	%
En situación de pobreza	14,023,823	48.2	4.3	60,166,655	53.5
No pobres	15,087,371	51.8	3.5	52,397,324	46.5
Total Nacional	29,111,194	100.0	3.9	112,563,979	100.0

Fuente: Nota de Actualización de Población Potencial y Objetivo del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Dirección General de Análisis y Prospectiva DGAP-SSPPE, marzo 2012.

²⁰Nota de Actualización de Población Potencial y Objetivo del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Dirección General de Análisis y Prospectiva DGAP-SSPPE, marzo 2012.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

El PDHO atiende a 23.9 millones de personas equivalentes a 5.4 millones de familias que se ubican en 2,448 municipios y 96,499 localidades de las 32 entidades federativas del país, hasta el bimestre marzo-abril de 2012.

Tabla 24. Cobertura del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2012

Entidad Federativa	Cobertura del programa		Carencia por acceso a la alimentación		Población atendida familias
	Municipios	Localidades	Personas	Incidencia	
Aguascalientes	11	809	240,200	20.2	28,402
Baja California	5	553	526,969	16.6	31,694
Baja California Sur	5	1,155	167,025	25.9	16,438
Campeche	11	688	256,532	31.1	58,670
Chiapas	118	8,811	1,460,876	30.3	582,823
Chihuahua	67	3,268	604,271	17.7	80,236
Coahuila	38	1,173	572,999	20.8	55,512
Colima	10	237	129,551	19.8	19,351
Distrito Federal	9	115	1,367,037	15.5	20,558
Durango	39	2,764	328,578	20.1	84,132
Guanajuato	46	5,202	1,307,652	23.7	228,117
Guerrero	81	5,428	1,443,343	42.6	371,064
Hidalgo	84	3,953	776,582	29.0	204,505
Jalisco	124	5,171	1,627,862	22.1	154,341
México	125	3,769	4,804,822	31.6	425,472
Michoacán	113	5,987	1,254,632	28.8	267,737
Morelos	33	821	391,740	22.0	80,472
Nayarit	20	1,014	256,432	23.5	40,747
Nuevo León	51	2,390	731,409	15.7	59,599
Oaxaca	570	6,929	1,014,019	26.6	422,991
Puebla	217	4,915	1,589,459	27.4	453,841
Querétaro	18	1,566	393,456	21.4	72,638
Quintana Roo	9	578	291,401	21.7	55,688
San Luis Potosí	58	4,830	779,105	30.1	192,070
Sinaloa	18	3,372	674,604	24.4	134,456
Sonora	72	1,176	693,903	26.0	79,796
Tabasco	17	1,902	748,652	33.3	162,219
Tamaulipas	43	2,240	451,576	13.8	106,388
Tlaxcala	60	552	285,428	24.3	67,724
Veracruz	212	11,325	2,024,564	26.5	620,277
Yucatán	106	1,140	418,740	21.4	140,050
Zacatecas	58	2,666	370,272	24.8	94,834
Total	2,448	96,499	27,983,691	24.8	5,412,842

Padrón al segundo bimestre de 2012, fecha en que se realizó el estudio. Al cierre de 2013 el padrón del PDHO fue de 5.8 millones de familias.

Fuente: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y CONEVAL.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

En Veracruz, Chiapas y Oaxaca son los estados donde más localidades se atienden (27,065), mientras que en Oaxaca, Puebla y Veracruz es donde se atienden más municipios (999). En cinco estados se concentran la mitad de los beneficiarios del programa (Veracruz, Chiapas, Puebla, México y Oaxaca), es decir 2.5 millones de familias atendidas. A su vez estos cinco estados concentran poco más de la tercera parte de las personas que viven en carencia por acceso a la alimentación.

5.1.2 Programa de Apoyo Alimentario

La población potencial del PAL es la población con ingreso inferior a la línea de bienestar (sin contar con el ingreso de transferencias realizadas por el gobierno) no beneficiarias del PDHO. El procedimiento para realizar el cálculo de la población potencial contempla la identificación de dos grupos de personas, el primero son los no beneficiarios del programa menores de 22 años, mujeres en edad no reproductiva, no mayores de 70 años además de contar con un ingreso per cápita menor a la línea de bienestar. El total de personas con estas características ascendió a 12.5 millones de personas equivalentes a 8.4 millones de familias.²¹

Tabla 25. Población potencial del Programa de Apoyo Alimentario 2012.

	Población potencial total	Grupo 1	Grupo 2	
			Menores de 22 años	Mujeres en edad reproductiva
Personas	15,809,384	12,523,659	2,446,200	839,525
Porcentaje	100	79.2	15.5	5.3

Fuente: Nota de Actualización de Población Potencial y Objetivo del Programa de Apoyo Alimentario, Dirección General de Análisis y Prospectiva DGAP-SSPPE, marzo 2012.

El segundo grupo se compone por personas menores de 22 años, mujeres en edad reproductiva, y con carencia por acceso a la alimentación, carencia por acceso a los servicios de salud y no beneficiarios del PDHO ni del PAL, que en 2010 eran 3.2 millones de personas equivalentes a 1.4 millones de hogares.

²¹ Nota de Actualización de Población Potencial y Objetivo del Programa de Apoyo Alimentario, Dirección General de Análisis y Prospectiva DGAP-SSPPE, marzo 2012.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Agregando los dos grupos la población total del PAL ascendió a 15.8 millones de personas en 2010 equivalentes a 9.8 millones de hogares.

En la Tabla 26 se muestra los municipios y familias beneficiadas por el PAL según el rango de la incidencia en la carencia por acceso a la alimentación a los que pertenecen. Se observa que en los 100 municipios que tienen una incidencia en la carencia por acceso a la alimentación mayor al 50% se tiene presencia del programa beneficiando a 23,456 familias. Existen 1,042 municipios que tienen un rango de incidencia en la carencia de acceso a la alimentación entre 21 y 30%, de los cuales 988 son atendidos, un 94.8%, y cuentan con 219,081 familias beneficiadas.

Tabla 26. Cobertura del Programa de Apoyo Alimentario 2012.

Incidencia por acceso a la alimentación	Total de Municipios	Total de familias*	Municipios atendidos	Familias beneficiadas
0 a 10	35	441,965	33	3,683
11 a 20	453	9,807,235	424	165,051
21 a 30	1,042	11,458,679	988	219,081
31 a 40	597	5,152,576	572	177,254
41 a 50	229	1,534,479	221	85,022
51 a 60	75	378,621	74	16,421
61 a 70	22	92,999	22	6,891
71 a 80	3	2,709	3	144
Total	2,456	28,869,262	2,337	673,547

* El total de familias se estima a partir del número total de personas que habitan en los municipios según el Censo 2010. Se asume un tamaño de 3.9 personas por familia. Se realizó la transformación a familias para hacerlo comparable con la unidad de medida "Familias beneficiadas" que usa el programa. Padrón al segundo bimestre de 2012, fecha en que se realizó el estudio.

Fuente: Programa de Apoyo Alimentario y CONEVAL.

5.1.3 Programa de Abasto Social de Leche

La población potencial del PASL se define como los hogares con ingresos per cápita inferiores al valor de la línea de bienestar económico y que no son

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

beneficiarios del PDHO o del PAL, y que cuentan con integrantes que pertenezcan a alguno de los siguientes grupos:²²

- Niños y niñas de 0 a 12 años.
- Mujeres de 13 a 15 años.
- Mujeres embarazadas y en lactancia.
- Mujeres de 45 a 59 años.
- Adultos de 60 años y más.
- Personas con discapacidad y enfermos crónicos.

La población objetivo del programa se calcula mediante el promedio histórico del consumo, tipo de leche distribuida y los grupos de población a los que pertenecen los beneficiarios, tomando en cuenta la cantidad de litros de leche que podrán ser producidos y distribuidos con el presupuesto autorizado, así como las estimaciones de los precios de la leche nacional e internacional.

Tabla 27. Población potencial del Programa de Abasto Social de Leche 2012

Grupo Poblacional	Hogares (millones)	Personas (millones)
Población Potencial	10.9	26.8
Niños y niñas entre 0 y 12 años	7.0	13.9
Mujeres adolescentes entre 13 y 15 años	1.2	1.3
Madres lactantes	2.7	2.8
Mujeres de 45 a 59 años	3.0	3.0
Adultos de 60 años o mayores	3.9	5.0
Personas con discapacidad	2.1	2.6

Fuente: Nota de Actualización de Población Potencial y Objetivo del Programa de Abasto Social de Leche, Dirección General de Análisis y Prospectiva DGAP-SSPPE, noviembre 2011.

De acuerdo a la información proporcionada por el programa con corte al mes de julio de 2012, se tenían un total de 5.7 millones de beneficiarios pertenecientes a 2.9 millones de hogares. El 60% de los beneficiados son niños y niñas menores de 13 años, el 19% son adultos mayores, el 10.4% mujeres de 45 a 59 años, 6.1% mujeres de 13 y 15 años, 4.1% personas discapacitadas y 1.3% madres lactantes.

²² Nota de Actualización de Población Potencial y Objetivo del Programa de Abasto Social de Leche, Dirección General de Análisis y Prospectiva DGAP-SSPPE, noviembre 2011.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Tabla 28. Población potencial del Programa de Abasto Social de Leche por entidad federativa 2012

Entidad Federativa	Hogares (miles)	Personas (miles)
Aguascalientes	102.8	252.1
Baja California	250.1	618.9
Baja California Sur	47.6	114.6
Campeche	80.0	186.6
Coahuila	246.0	610.0
Colima	55.4	130.0
Chiapas	520.7	1301.6
Chihuahua	401.9	921.8
Distrito Federal	659.1	1531.0
Durango	181.0	473.4
Guanajuato	534.9	1382.2
Guerrero	345.7	855.0
Hidalgo	291.4	690.0
Jalisco	643.9	1745.9
México	1396.6	3715.6
Michoacán	479.3	1192.2
Morelos	179.7	405.2
Nayarit	101.9	238.6
Nuevo León	301.1	743.0
Oaxaca	420.3	1033.3
Puebla	650.9	1639.0
Querétaro	163.8	401.2
Quintana Roo	96.6	223.9
San Luis Potosí	254.8	620.3
Sinaloa	240.4	573.8
Sonora	210.2	498.7
Tabasco	230.2	552.0
Tamaulipas	342.3	781.9
Tlaxcala	150.3	358.4
Veracruz	889.2	2049.0
Yucatán	193.6	475.4
Zacatecas	186.2	436.6
Nacional	10,847.9	26,751.2

Fuente: Nota de Actualización de Población Potencial y Objetivo del Programa de Abasto Social de Leche, Dirección General de Análisis y Prospectiva DGAP-SSPPE, noviembre 2011.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

En la Tabla 29 se muestra la relación entre la población potencial y la atendida por el PASL. Se observa que la cobertura es del 21.3%. Sin embargo, en personas con discapacidad y madres lactantes baja hasta 7.7% y 3.6%, respectivamente.

Tabla 29. Población potencial y atendida por el PASL según tipo de beneficiario 2012

Categoría	Población potencial		Personas atendidas		Cobertura %
	millones	%	millones	%	
Población atendida	26.8	100.0	5.7	100.0	21.3
Niños y niñas entre 0 y 12 años	13.9	51.9	3.4	59.6	24.5
Mujeres adolescentes entre 13 y 15 años	1.3	4.9	0.3	5.3	23.1
Madres lactantes	2.8	10.4	0.1	1.8	3.6
Mujeres de 45 a 59 años	3.0	11.2	0.6	10.5	20.0
Adultos de 60 años o mayores	5.0	18.7	1.1	19.3	22.0
Personas con discapacidad	2.6	9.7	0.2	3.5	7.7

Fuente: Liconsal

En la Tabla 30 se muestra a la población objetivo del PASL por entidad federativa así como la población atendida y la población en carencia por acceso a la alimentación. Se observa que 2.7 millones de beneficiarios del programa se encuentran en el Distrito Federal y el Estado de México, un 30% del padrón del programa llegando a una cobertura estatal de 66% y 47%, respectivamente. Entre ambas entidades se tienen 5.1 millones de personas en carencia por acceso a la alimentación, un 18.3% de la población que padece esta carencia. Sin embargo estados como Veracruz, Chiapas, Puebla, Oaxaca y Guanajuato que tienen una población objetivo de entre 1.3 y 2 millones de personas, tienen una población atendida entre 96 y 209 mil personas, es decir con coberturas menores del 15%.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Tabla 30. Población objetivo y atendida por el PASL por entidad federativa

Entidad Federativa	Población Objetivo	Carencia por acceso a la alimentación		Población atendida	Cobertura de la población objetivo
	(miles)	(miles)	Incidencia	(miles)	%
Aguascalientes	252.1	240.2	20.2	44.9	17.8
B. California	618.9	527.0	16.6	44.2	7.1
B. California Sur	114.6	167.0	25.9	25.7	22.4
Campeche	186.6	256.5	31.1	28.8	15.4
Chiapas	1,301.6	1,460.9	30.3	96.1	7.4
Chihuahua	921.8	604.3	17.7	88.3	9.6
Coahuila	610.0	573.0	20.8	67.8	11.1
Colima	130.0	129.6	19.8	28.8	22.2
Distrito Federal	1,531.0	1,367.0	15.5	1,009.8	66.0
Durango	473.4	328.6	20.1	88.2	18.6
Guanajuato	1,382.2	1,307.7	23.7	209.7	15.2
Guerrero	855.0	1,443.3	42.6	106.2	12.4
Hidalgo	690.0	776.6	29.0	190.1	27.6
Jalisco	1,745.9	1,627.9	22.1	305.2	17.5
México	3,715.6	4,804.8	31.6	1,765.1	47.5
Michoacán	1,192.2	1,254.6	28.8	183.3	15.4
Morelos	405.2	391.7	22.0	117.6	29.0
Nayarit	238.6	256.4	23.5	102.9	43.1
Nuevo León	743.0	731.4	15.7	57.4	7.7
Oaxaca	1,033.3	1,014.0	26.6	114.2	11.1
Puebla	1,639.0	1,589.5	27.4	127.9	7.8
Querétaro	401.2	393.5	21.4	71.1	17.7
Quintana Roo	223.9	291.4	21.7	38.6	17.2
San Luis Potosí	620.3	779.1	30.1	111.1	17.9
Sinaloa	573.8	674.6	24.4	75.4	13.1
Sonora	498.7	693.9	26.0	63.8	12.8
Tabasco	552.0	748.7	33.3	58.3	10.6
Tamaulipas	781.9	451.6	13.8	43.5	5.6
Tlaxcala	358.4	285.4	24.3	60.9	17.0
Veracruz	2,049.0	2,024.6	26.5	181.8	8.9
Yucatán	475.4	418.7	21.4	69.1	14.5
Zacatecas	436.6	370.3	24.8	104.9	24.0
Nacional	26,751.2	27,983.7	24.9	5,680.5	21.2

Fuente: Programa de Abasto Social de Leche y CONEVAL.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

5.1.4 Programa de Abasto Rural

El PAR define a su población potencial como el conjunto de las localidades rurales con 2,500 habitantes o menos catalogadas como de alta y muy alta marginación.²³

Tabla 31. Población potencial del Programa de Abasto Rural 2012

	2005	2010	Cambio
Localidades	73,874	83,474	9,600
Muy alta marginación	27,307	22,409	-4,898
Alta marginación	46,567	61,065	14,498
Personas	14,463,041	18,382,865	3,919,824
Muy alta marginación	3,019,852	2,174,407	-845,445
Alta marginación	11,443,189	16,208,458	4,765,269

Fuente: Nota de Actualización de Población Potencial y Objetivo del Programa de Abasto Rural, Dirección General de Análisis y Prospectiva DGAP-SSPPE, agosto 2012.

La población objetivo del programa son aquellas localidades que tienen entre 200 y 2,500 habitantes con alta y muy alta marginación.

Tabla 32. Población objetivo del Programa de Abasto Rural 2012

	2005	2010	Cambio
Localidades	20,165	25,325	5,160
Muy alta marginación	3,795	2,552	-1,243
Alta marginación	16,370	22,773	6,403
Personas	11,213,623	14,831,093	3,617,470
Muy alta marginación	1,836,894	1,257,674	-579,220
Alta marginación	9,376,729	13,573,419	4,196,690

Fuente: Nota de Actualización de Población Potencial y Objetivo del Programa de Abasto Rural, Dirección General de Análisis y Prospectiva DGAP-SSPPE, agosto 2012.

²³ Nota de Actualización de Población Potencial y Objetivo del Programa de Abasto Rural, Dirección General de Análisis y Prospectiva DGAP-SSPPE, agosto 2012.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Al mes de junio de 2012, se contaban con 25,401 tiendas DICONSA en 23,178 localidades del país, sin embargo de éstas, únicamente 13,533 pertenecen a la población objetivo del programa un 53.4% del total, lo que nos indica un error de inclusión del 46.6%.

De las 9,645 localidades donde se encuentran tiendas DICONSA pero que no forman parte de su población objetivo, 5,072 se debe a que las tiendas se encuentran en localidades con un grado de marginación medio, bajo o muy bajo, representando el 52.6%. Las 4,573 tiendas restantes no forman parte de la población objetivo debido a que no cumplen con la restricción del número de habitantes, ya sea que se encuentran ubicadas en localidades con menos de 200 habitantes o con más de 2,500.

El programa beneficia a 48.5 millones de personas que habitan las 23,178 localidades donde se encuentran las tiendas DICONSA, pero considerando solamente las localidades objetivo atendidas se benefician a 8.8 millones de personas, un 59.3% de la personas consideradas como su población objetivo.

Tabla 33. Comparativo entre tiendas DICONSA ubicadas en localidades de la población objetivo y las localidades atendidas

	Localidades objetivo (200-2500 habitantes)	Localidades objetivo atendidas (200-2500 habitantes)	Efectividad (%)
Localidades	25,325	13,533	53.4
Muy alta marginación	2,552	1,168	45.8
Alta marginación	22,773	12,365	54.3
Personas	14,831,093	8,793,055	59.3
Muy alta marginación	1,257,674	664,468	52.8
Alta marginación	13,573,419	8,128,587	59.9

Fuente: Programa de Abasto Rural operado por DICONSA y el Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI.

A continuación se realizará un análisis de la pertinencia de la ubicación de las tiendas DICONSA por municipios utilizando la información de la carencia por acceso a la alimentación publicada por el CONEVAL en 2010 a nivel municipal. Las tiendas DICONSA se encuentran ubicadas en 2,247 municipios de los 2,456

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

municipios que componen al país, tienen cobertura en el 91.5%. El 49.8% de las tiendas se encuentran en 1,530 municipios donde la incidencia de la carencia por acceso a la alimentación es igual o menor a 30%.

Tabla 34. Localidades con presencia del PAR (tiendas) por grado de marginación y número de habitantes

Grado de Marginación	Tamaño de localidad					Sin información	Total
	Menor a 200	De 200 a 2,500	De 2,501 a 14,999	De 15,000 a 99,999	De 100,000 o más		
Muy alto	595	1,168*	20	0	0	0	1,783
Alto	3,219	12,365*	714	25	0	0	16,323
Medio	496	2,054	376	54	2	0	2,982
Bajo	182	975	327	81	11	0	1,576
Muy bajo	22	82	64	37	42	0	247
Sin información	123	7	0	0	0	137	267
Total	4,637	16,651	1,501	197	55	137	23,178

* Localidades de la población objetivo atendidas

Fuente: Programa de Abasto Rural operado por DICONSA y el Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI.

Tabla 35. Tiendas DICONSA por municipio según su incidencia en la carencia por acceso a la alimentación

Incidencia por acceso a la alimentación	Número de municipios	%	Tiendas DICONSA	%
0 a 10	35	1.4	77	0.9
11 a 20	453	18.4	2,244	16.6
21 a 30	1,042	42.4	9,212	42.6
31 a 40	597	24.3	7,367	25.5
41 a 50	229	9.3	2,919	10.0
51 a 60	75	3.1	1,054	3.3
61 a 70	22	0.9	293	1.0
71 a 80	3	0.1	9	0.1
Total	2,456	100.0	23,178	100.0

Fuente: CONEVAL e INEGI.

En los 100 municipios que tienen una incidencia de la carencia por acceso a la alimentación mayor al 50% existen 1,356 tiendas DICONSA, el 4.4% del total de las tiendas. El 95.6% de las tiendas DICONSA se ubican en municipios

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

donde la incidencia de la carencia por acceso a la alimentación es menor al 50%, por lo que se puede afirmar que únicamente la mitad de los habitantes de las localidades donde se encuentra el programa necesitan realmente el apoyo.

5.2 Propuesta de población potencial conjunta para los programas alimentarios de SEDESOL

Con la intención de favorecer la creación de un proceso de mayor coordinación entre los programas alimenticios de la SEDESOL, esta sección propone la definición de una población potencial conjunta que considera elementos de la medición de pobreza multidimensional como son la carencia por acceso a la alimentación y la línea de bienestar con datos del MCS-ENIGH 2010. Asimismo, se considerará en el análisis la distribución geográfica y el grado de marginación para su identificación.

En una primera aproximación se consideran las personas que se encuentran por debajo de la línea de bienestar y que tienen la carencia por acceso a la alimentación, la población con estas características es de 20,375,577 personas lo que equivale al 18.1% de la población total (Tabla 36).

Tabla 36. Población con carencia de acceso a la alimentación y nivel de bienestar económico

Línea de bienestar	Carencia por acceso a la alimentación		Total
	No presenta	Si presenta	
Por encima	46,436,681 (41.3%)	7,608,114 (6.8%)	54,044,795 (48.0%)
Por debajo	38,143,607 (33.9%)	20,375,577 (18.1%)	58,519,184 (52.0%)
Total	84,580,288 (75.1%)	27,983,691 (24.9%)	112,563,979 (100%)

Fuente: MCS-ENIGH 2010.

Los 20.38 millones de personas que definen la población potencial conjunta propuesta representan el 72.8% de la población total con carencia de acceso a la alimentación y el 34.8% del total de la población que se encuentra por debajo de la línea de bienestar. Asimismo, del total de la población potencial

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

conjunta, 20.37 millones se encuentran en pobreza multidimensional (99.9%) y 7.4 millones en pobreza extrema (36.33%).

Tabla 37. Población potencial propuesta por entidad federativa y grado de marginación

Entidad	Distribución por grado de marginación a nivel municipal					Población potencial total
	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy alto	
Aguascalientes	74.7%	12.5%	12.8%			166,925
Baja California	100.0%					350,581
Baja California Sur	92.6%	7.4%				107,053
Campeche	28.1%	19.6%	32.1%	20.1%		198,546
Coahuila	77.5%	13.1%	9.3%			347,616
Colima	50.7%	46.7%	2.5%			85,323
Chiapas	5.9%		14.7%	44.0%	35.3%	1,330,760
Chihuahua	75.3%	0.6%	2.0%	4.3%	17.8%	511,163
Distrito Federal	100.0%					822,734
Durango	63.4%	14.8%	14.9%	6.8%		263,201
Guanajuato	42.1%	20.3%	34.7%	2.8%		1,035,522
Guerrero		32.4%	4.1%	26.7%	36.8%	1,222,433
Hidalgo	19.2%	25.7%	14.4%	31.3%	9.3%	595,616
Jalisco	75.8%	18.4%	3.4%	2.4%		1,136,807
México	67.3%	14.8%	2.3%	15.5%		2,846,196
Michoacán	25.5%	22.0%	42.3%	7.8%	2.4%	957,289
Morelos	47.7%	30.5%	21.9%			255,855
Nayarit	25.4%	41.2%	24.2%		9.2%	172,680
Nuevo León	84.2%	3.4%	4.8%	7.6%		390,636
Oaxaca	5.6%	8.5%	11.3%	28.3%	46.4%	875,278
Puebla	30.4%	19.9%	16.6%	18.1%	15.1%	1,320,343
Querétaro	55.2%	7.7%	9.5%	22.8%	4.8%	264,453
Quintana Roo	45.2%	22.6%		32.2%		157,206
San Luis Potosí	29.9%	6.4%	9.0%	46.8%	7.9%	665,118
Sinaloa	49.5%	21.7%	16.6%	10.3%	1.8%	453,091
Sonora	65.5%	19.6%	10.5%	4.4%		441,168
Tabasco	17.8%	17.6%	49.5%	15.1%		534,338
Tamaulipas	72.3%	7.4%	14.1%	6.3%		324,828
Tlaxcala	25.7%	58.2%	14.3%	1.8%		229,282
Veracruz	13.8%	10.3%	21.4%	44.5%	10.0%	1,667,472
Yucatán	30.2%	14.7%	9.4%	42.3%	3.4%	326,519
Zacatecas	22.8%	52.3%	16.6%	8.3%		319,545
Total	42.4%	15.8%	13.7%	18.5%	9.6%	20,375,577

Fuente: MCS-ENIGH 2010.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Al realizar un análisis geográfico de la población potencial propuesta se identifican dos características principales, la primera es que el 9.6% de la población (1.96 millones de personas) se encuentran en municipios de muy alta marginación en 13 entidades federativas del país; de los cuales cinco estados (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Veracruz) concentran a 1.69 millones. La segunda característica es que una gran proporción de la población (58.2%) se encuentra en municipios de mayor población con bajo o muy bajo nivel de marginación.

En contraste, cuando se realiza un análisis tomando en cuenta el porcentaje que representa de la población potencial propuesta con respecto a la población total, se encuentra que los habitantes con estas características en localidades menores de 2,500 habitantes con muy alta marginación es 41.6% del total, es decir, dicho porcentaje es cuatro veces mayor al observado en localidades de más de 100,000 habitantes y con muy baja marginación.

Tabla 38. Porcentaje de la población potencial propuesta con respecto a la población total por tamaño de localidad y grado de marginación

Tamaño de la localidad	Grado de marginación a nivel municipal					Total
	Muy Alta	Alta	Media	Baja	Muy baja	
100,000 o más	0.0%	0.0%	22.1%	24.6%	11.2%	11.9%
Entre 15,000 y 99,999	34.7%	22.7%	20.4%	18.1%	18.5%	19.1%
Entre 2,500 y 14,999	32.6%	30.5%	21.6%	22.2%	21.0%	23.8%
Menores a 2,500	41.6%	30.8%	23.9%	17.1%	15.4%	26.7%
Total	40.3%	30.0%	22.6%	19.8%	13.0%	18.1%

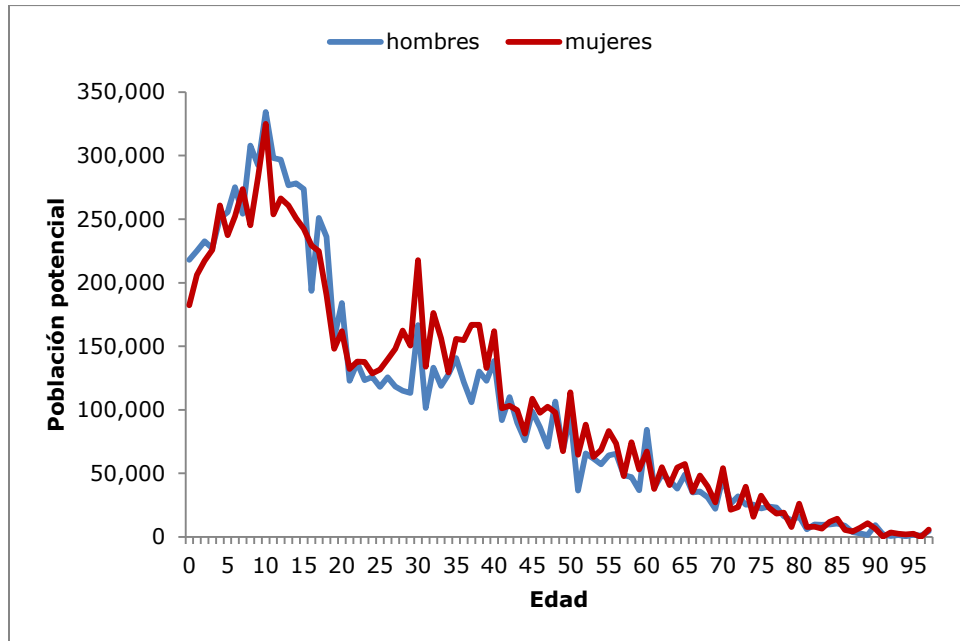
Fuente: MCS-ENIGH 2010

Un criterio adicional de análisis para profundizar en las características de la población potencial propuesta es tomar en cuenta su distribución por edad y sexo. Bajo este enfoque, se identifica que la mayor proporción de personas que forman parte de dicha población son menores de 20 años, tanto hombres como mujeres. A partir de los 25 y hasta los 40 años se incrementa el número de mujeres. Tomando en cuenta el porcentaje de población, se identifican los siguientes patrones, un aumento entre los 0 y los 15 años y una reducción entre 15 y 20 años. Posteriormente, la incidencia aumenta a partir de los 65 años.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

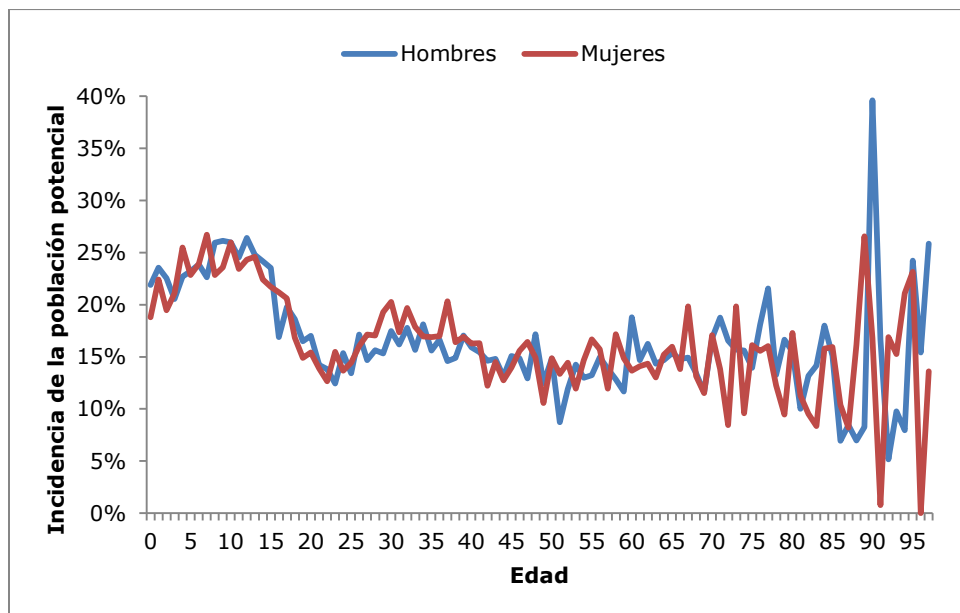
Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Gráfica 22. Población potencial por edad y sexo



Fuente: MCS-ENIGH 2010

Gráfica 23. Porcentaje de la población potencial por edad y sexo*



*El porcentaje se construye tomando en cuenta la población total por edad.

Fuente: MCS-ENIGH 2010

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

A partir de los resultados de la población potencial propuesta se identifican dos escenarios para ser atendidos. El primero se refiere a la población ubicada en municipios de alta y muy alta marginación, con una población menor a 2,500 habitantes, que es donde se observa una mayor proporción de la población potencial con respecto a la población total, 30.8 y 41.6%, respectivamente. El otro escenario se presenta en municipios de baja y muy baja marginación con más de 100 mil habitantes donde existe una incidencia menor respecto al escenario uno (24.6 y 11.2%), pero que tienen un mayor número de personas en carencia.

Estos dos escenarios plantean un cambio de paradigma en la política de seguridad alimentaria de México. Si bien varios de los programas sociales alimentarios como PAL, Oportunidades y PAR se han focalizado exitosamente en municipios rurales y con alta y muy alta marginación principalmente, donde se tienen coberturas muy altas y donde es más sencillo identificar a los potenciales beneficiarios; la creciente población urbana también implica una mayor y mejor cobertura de los programas sociales en este ámbito.

De esta manera, los programas sociales deberán considerar esquemas de atención diferenciados para zonas urbanas y rurales. En zonas urbanas la problemática de la seguridad alimentaria está más enfocada a la falta de ingresos (dimensión de acceso) debido a la evolución adversa del ciclo económico, que no permite a la población obtener los ingresos necesarios para adquirir una canasta básica de alimentos. Por otra parte, en localidades rurales, además de la necesidad de también fortalecer las acciones dirigidas a apoyar el ingreso (dimensión de acceso), se deberá considerar un abasto adecuado de alimentos y el fortalecimiento de las cadenas de distribución (dimensión de disponibilidad).

Según los resultados obtenidos en este estudio, 6.4 millones de personas que forman parte de la población potencial conjunta residen en localidades mayores a 100 mil habitantes, por lo que se recomienda, entre otras cosas, hacer una ampliación de la cobertura urbana del Programa Oportunidades. Por ejemplo, en las 11 localidades de más de 100 mil habitantes que cuentan con presencia del Programa, es posible instaurar un componente alimentario emergente y no permanente dirigido a fortalecer el ingreso ante una identificación de situaciones de riesgo en la capacidad de acceso. En el caso del Programa de Apoyo Alimentario resulta recomendable fortalecer su presencia en localidades menores de 2,500 habitantes de municipios de alta y muy alta

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

marginación y evaluar también la incorporación de un componente de apoyo al ingreso emergente.

De igual forma resulta deseable plantear un rediseño del Programa de Abasto Social de Leche para que este contemple acciones focalizadas en localidades de 2,500 habitantes, debido a que en estas habitan 7.0 millones de personas de la población potencial conjunta. Por otra parte, para el Programa de Abasto Rural, considerar la ampliación de la cobertura geográfica a localidades predominantemente urbanas de 15 mil a 99 mil habitantes, debido a que en estas el programa sólo tiene presencia en 197 localidades. Asimismo, en localidades rurales, la ampliación de este Programa deberá tomar en cuenta localidades con grado de marginación media, baja y muy baja.

5.3 Principales resultados

- En los estados de Veracruz, Chiapas y Oaxaca es donde el PDHO atiende más localidades (27,065), mientras que en Oaxaca, Puebla y Veracruz es donde atiende más municipios (999). En cinco estados se concentran la mitad de los beneficiarios del programa (Veracruz, Chiapas, Puebla, México y Oaxaca), es decir 2.5 millones de familias atendidas. A su vez estos cinco estados concentran poco más de la tercera parte de las personas que viven en carencia por acceso a la alimentación.
- Se observa que en los 100 municipios que tienen una incidencia en la carencia por acceso a la alimentación mayor al 50% se tiene presencia del PAL beneficiando a 23,456 familias. Existen 1,042 municipios que tienen un rango de incidencia en la carencia de acceso a la alimentación entre 21 y 30%, de los cuales 988 son atendidos, un 94.8%, y cuentan con 219,081 familias beneficiadas.
- La cobertura del PASL es del 22.1%, sin embargo en personas con discapacidad y madres lactantes baja hasta 7.7% y 2.5%. El 60% de los beneficiarios son niños y niñas entre 0 y 12 años. Un resultado que destaca es que 1.7 millones de beneficiarios del programa se encuentran en el Distrito Federal y el Estado de México, un 30% del padrón del programa llegando a una cobertura del 66% y 47% respectivamente.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

- Entre ambas entidades se tienen 5.1 millones de personas en carencia por acceso a la alimentación, un 18.3% de la población que padece esta carencia. Sin embargo estados como Veracruz, Chiapas, Puebla, Oaxaca y Guanajuato que tienen una población objetivo de entre 1.3 y 2 millones de personas, tienen una población atendida entre 96 y 209 mil personas, es decir con coberturas menores del 15%.
- Las Tiendas DICONSA se encuentran ubicadas en 2,247 municipios de los 2,456 que componen al país (cobertura del 91.5%). El 49.8% de las tiendas se encuentran en 1,530 municipios donde la incidencia de la carencia por acceso a la alimentación es igual o menor a 30%.
- En los 100 municipios que tienen una incidencia de la carencia por acceso a la alimentación mayor al 50% existen 1,356 tiendas DICONSA, el 4.4% del total de las tiendas.
- El 95.6% de las tiendas DICONSA se localizan en municipios donde la incidencia de la carencia por acceso a la alimentación es menor al 50%, por lo que se puede afirmar que únicamente la mitad de los habitantes de las localidades donde se encuentra el programa necesitan realmente el apoyo.
- Se encontraron dos hallazgos relacionados con la caracterización de la población con estas características:
 - el primero es una que existe un alta incidencia de personas con carencia de acceso a alimentación y debajo de la Línea de Bienestar en localidades menores de 2,500 habitantes y consideradas de alta y muy alta marginación;
 - el segundo, es que un número elevado de personas se encuentra en vulnerabilidad ubicada en localidades mayores a 100 mil habitantes y con diferentes grados de marginación, lo cual hace complejo definir una política pública única para atender ambos tipos de poblaciones.
- Según los resultados obtenidos es importante atender a las personas que se encuentran en vulnerabilidad alimentaria en localidades mayores a 100 mil habitantes (6.4 millones de personas, equivalentes a la

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

población potencial conjunta propuesta), por lo que se recomienda hacer una ampliación de la cobertura urbana del Programa Oportunidades.

- En las 11 localidades de más de 100 mil habitantes que cuentan con presencia del Programa, instaurar un componente alimentario emergente y no permanente dirigido a fortalecer el ingreso ante una identificación de situaciones de riesgo en la capacidad de acceso.

6. Análisis de acciones y programas alimentarios, identificación de complementariedades y duplicidades

Las acciones e intervenciones gubernamentales dirigidas a atender la problemática de la alimentación pueden clasificarse de acuerdo a las propias dimensiones que definen el concepto de seguridad alimentaria. Por tal motivo, la identificación y recopilación de un catálogo de la oferta de instrumentos de política pública necesariamente deberá contemplar la definición consensuada del concepto. De tal forma, el presente apartado construye y analiza un catálogo de programas de la APF que atienden o tienen como objetivo algún aspecto de alimentación, pero con la salvedad de que dichos programas son alineados con alguna de las dimensiones de la seguridad alimentaria.

El apartado se conforma de la siguiente manera: en un primer momento se ofrece una breve descripción general de los programas y acciones identificados; posteriormente, se realizará una alineación de dichos instrumentos por cada una de las dimensiones que comprende, analizando por dependencia y tipo de acción realizada. Posteriormente, se realizará un análisis para la identificación de potenciales complementariedades y duplicidades de dichos programas por dimensión de seguridad alimentaria.

6.1 Catálogo de instrumentos y programas alimentarios

Existen distintas estrategias para identificar y clasificar los programas y acciones alimentarios. Cuéllar (2011) ofrece una propuesta de tipología de programas alimentarios que considera que los instrumentos de política pública pueden ser agrupados en cuatro grandes acciones: a) políticas dirigidas a aumentar la producción de alimentos básicos, b) disminución de los costos de los alimentos, c) aumentar el ingreso de los consumidores y d) favorecer el acceso de los grupos más vulnerables y/o de menores ingresos a los mismos.

A partir de dichas acciones, el autor considera tres grupos principales: las transferencias fiscales, la provisión de bienes públicos y otros tipos de acciones. Posteriormente, se clasifican los programas de acuerdo a la dimensión de seguridad alimentaria que buscan atender: la disponibilidad (Oferta), el acceso (Demanda) y el uso nutricional (Demanda).

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Dicha tipología resulta útil para realizar un ejercicio de identificación y clasificación de la oferta gubernamental y será usada en este trabajo como referencia para la construcción del catálogo, no obstante, se llevarán a cabo las siguientes modificaciones dadas las características y objetivos del presente diagnóstico: el análisis considerará fundamentalmente acciones, programas o instrumentos que atienden la Demanda, entendido esto como aquellos que buscan apoyar al consumidor; asimismo, se considerará una dimensión adicional representada por la temporalidad o estabilidad en el acceso a los alimentos.

En total, se identificaron 15 programas de dependencias de la APF con algún componente o propósito alimentario. Para considerarlos como programas alineados a la atención alimentaria se tomó en cuenta la definición de su objetivo y los tipos de apoyo (Ver cuadro 7 y 8).

Cuadro 7. Programas por dependencia de la Administración Pública Federal con componentes y/o acciones alimentarias.

Dependencia	Total	% del total
SEDESOL	4	26.7%
CDI	1	6.7%
DIF	4	26.7%
IMSS	1	6.7%
ISSSTE	1	6.7%
SAGARPA	1	6.7%
SALUD	1	6.7%
SEP	2	13.3%
Total	15	100.0%

Fuente: elaboración propia.

Del grupo de programas identificados, dos dependencias operan el 53.4% del total de la oferta gubernamental federal: la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) con cuatro programas (26.7%) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia también con cuatro programas (26.7%); el resto de los programas son operados por seis dependencias: la Secretaría de Educación Pública (SEP) que opera dos programas, la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto para la Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), y la Secretaría de Salud (SALUD) que operan un programa cada una de ellas.

Cuadro 8. Programas por dependencia de la Administración Pública Federal con componentes y/o acciones alimentarias

Nombre del Programa	Dependencia que lo opera	Objetivo	Tipos de apoyo
Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables	DIF	Promover una alimentación correcta en sujetos en condiciones de riesgo y vulnerabilidad, mediante la entrega de apoyos alimentarios diseñados bajo criterios de calidad nutricia, acompañados de acciones de orientación alimentaria y de desarrollo comunitario, que contribuyan a satisfacer otras necesidades básicas.	El apoyo alimentario a grupos vulnerables a través de alguna de las siguientes opciones: a) Dotación, que de requerirse, puede ir acompañada de un complemento alimenticio. b) Desayuno o comida caliente.
Desayunos Escolares	DIF	Proporcionar una ración alimenticia diaria, de lunes a viernes, durante el ciclo escolar y preferentemente al inicio del horario de clases a las niñas y los niños inscritos en escuelas oficiales del Sistema Educativo Nacional del Distrito Federal en los niveles de educación inicial, preescolar, primaria y especial, con prioridad en zonas de muy alta, alta y media marginación.	Entrega de desayunos escolares a niñas y niños
Programa de Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo	DIF	Contribuir a la dieta de las familias en situación de desamparo, a través de una dotación temporal, diseñada bajo criterios de calidad nutricia, acompañada de acciones de orientación alimentaria y de desarrollo comunitario, para promover una alimentación correcta en el núcleo familiar.	Entrega de 4 o más alimentos básicos que formen parte de la cultura alimentaria de los beneficiarios. - Incluir cuando menos 2 de los tres grupos de alimentos referidos en la NOM-043-SSA2-2005 (Verduras y Frutas; Cereales; y Leguminosas y Alimentos de Origen Animal). - Incluir al menos 2 cereales que sean fuente de fibra dietética. - Incluir al menos 1 alimento que sea fuente de calcio. - Incluir al menos 2 variedades de leguminosas.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Nombre del Programa	Dependencia que lo opera	Objetivo	Tipos de apoyo
Programa de Atención a Menores de cinco años en riesgo	DIF	Promover una alimentación correcta en los menores de cinco años, en condiciones de riesgo y vulnerabilidad, mediante la entrega de apoyos alimentarios adecuados a la edad del niño o niña, y brindando orientación alimentaria a sus padres	Niñas y niños entre seis meses y cuatro años once meses, no escolarizados, en condiciones de riesgo y vulnerabilidad, Se deberá otorgar una dotación, y (cuando el(la) niño(a) presente desnutrición), opcionalmente podrá incluirse alguno de los siguientes tipos de complemento alimenticio: - Fórmula láctea de continuación. - Alimentos a base de cereales para lactantes y niños de corta edad. - Alimentos envasados para lactantes y niños de corta edad. - Alimentos a base de cereales para lactantes y niños de corta edad.
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa	SEDESOL	Contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando los niveles de nutrición de la población en pobreza patrimonial.	El Programa otorga una dotación de leche fortificada al precio por litro que establezca el Consejo de Administración. Dicha dotación se proporciona de acuerdo a las dos modalidades de atención: Para el Abasto Comunitario, la dotación de leche autorizada es de cuatro litros a la semana por beneficiario registrado en el padrón y cada hogar tendrá derecho a adquirir un máximo de 24 litros a la semana, dependiendo del número de sus beneficiarios. Para los Convenios interinstitucionales, Liconsa otorga el beneficio de la leche a aquellos segmentos de la población objetivo que no estén siendo atendidos mediante el mecanismo anterior;
Programa de Apoyo Alimentario	SEDESOL	Contribuir al desarrollo de las capacidades básicas de los beneficiarios, mediante la realización de acciones que permitan mejorar su alimentación y nutrición.	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyos monetarios para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad, buscando elevar estado de nutrición. • Apoyo monetario para compensar efectos de alza internacional de los precios. • Apoyo monetario a familias beneficiarias con hijos de 0 a 9 años para fortalecer su desarrollo. • Complementos nutricionales para niños mayores de 6 meses y menores de 24 meses, así como para mujeres embarazadas o en período de lactancia. Leche fortificada para niños de entre los 24 y 59 meses.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Nombre del Programa	Dependencia que lo opera	Objetivo	Tipos de apoyo
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	SEDESOL	Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del Programa.	Componente de salud: Atención a la salud, Prevención y atención de la desnutrición, Capacitación para el autocuidado de la salud, Apoyo para Adultos Mayores. Componente alimentario: Apoyo Energético, Apoyo Infantil Vivir Mejor
Programa de Abasto Rural a Cargo de Diconsa	SEDESOL	Contribuir al desarrollo de capacidades básicas, mejorando la nutrición de la población que habita en localidades rurales.	Proporcionar servicio de abasto por medio de Tiendas que comercialicen productos básicos y complementarios de calidad y con alto valor nutritivo.
Albergues Escolares Indígenas	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Contribuir a la permanencia en la educación de niñas, niños y jóvenes indígenas inscritos en escuelas dependientes de la SEP, a través de modelos diferenciados de atención, priorizando aquellos que no tienen opciones educativas en su comunidad.	El programa brinda alimentación, hospedaje y apoyo a la educación de los beneficiarios (materiales escolares y didácticos)
Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural, PAED	SEP - Dirección General de Educación Indígena	General: Contribuir a mejorar el nivel del logro educativo de las niñas y niños que asisten a escuelas de Educación Básica Indígena, mediante una atención educativa de calidad con pertinencia lingüística y cultural, que propicie su desarrollo integral. Específico: Mejorar la atención educativa de las niñas y niños indígenas con pertinencia lingüística y cultural.	Apoyo económico: Son fondos que cubren gastos de traslado y alimentación de los AAD, para que cumplan con sus jornadas de asesorías
Estrategia contra el Sobre peso y la obesidad (Acuerdo Nacional para la Seguridad Alimentaria)	Secretaría de Salud	Fomentar que la población tenga acceso a una alimentación sana de acuerdo a sus necesidades y características.	Orientar a la población sobre el control de tamaños de porción recomendables en la preparación casera de alimentos, poniendo accesibles y a su disposición alimentos procesados que se lo permitan, e incluyendo en restaurantes y expendios de alimentos, tamaños de porciones reducidas. Elaboración de información para los beneficiarios a modo de fácil acceso a esta misma. Elaboración de campañas contra el sobrepeso y la obesidad.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Nombre del Programa	Dependencia que lo opera	Objetivo	Tipos de apoyo
<p>Programa de Acción en el Contexto Escolar del ANSA (Acuerdo Nacional para la Seguridad Alimentaria)</p>	<p>SEP - Conade</p>	<p>Establecer criterios que regulan el tipo de alimentos y bebidas que son recomendables para su consumo y expendio en los establecimientos de consumo escolar, así como aquellos que no deben ser distribuidos en los centros escolares.</p>	<p>Impulso de una cultura de hábitos alimenticios saludables y una formación alimentaria adecuada. Fomentar el ejercicio dentro de los centros escolares. Regulación de los productos que son vendidos en cooperativas y tiendas cercanas al centro escolar de acuerdo a las necesidades específicas nutricionales de los niños, niñas y adolescentes. Manual Familiar para una alimentación sana en casa.</p>
<p>Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA)</p>	<p>SAGARPA</p>	<p>Contribuir al desarrollo de capacidades de las personas y su agricultura familiar en localidades rurales de alta y muy alta marginación, para incrementar la producción agropecuaria, innovar los sistemas de producción, desarrollar los mercados locales, promover el uso de alimentos y la generación de empleos a fin de lograr su seguridad alimentaria y el incremento en el ingreso.</p>	<p>Apoyo a personas o grupos de trabajo que se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas y/o agroindustriales en materia de recursos y equipo para mejorar producción de alimentos y generación de ingresos.</p>

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Nombre del Programa	Dependencia que lo opera	Objetivo	Tipos de apoyo
IMSS-Oportunidades	IMSS	<p>Contribuir a garantizar el derecho a la salud de los mexicanos que carecen de seguridad social y que habitan en condiciones de marginación en las entidades donde tiene cobertura. Lo anterior, de acuerdo con el Fin descrito en la MIR del Programa.</p> <p>1. Fomentar la actividad física en la población en los entornos escolar, laboral, comunitario y recreativo con la colaboración de los sectores público, privado y social. 2. Aumentar la disponibilidad, accesibilidad y el consumo de agua simple potable. 3. Disminuir el consumo de azúcar y grasas en bebidas. 4. Incrementar el consumo diario de frutas y verduras, leguminosas, cereales de granos enteros y fibra en la dieta, aumentando su disponibilidad, accesibilidad y promoviendo su consumo. 5. Mejorar la capacidad de toma de decisiones informadas de la población sobre una dieta correcta a través de un etiquetado útil, de fácil comprensión y del fomento del alfabetismo en nutrición y salud.</p>	<p>Nutrición Familiar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Suplemento Alimenticio - Alimentación y Salud - Alimentación y Nutrición <p>Se identifican problemas de desnutrición y a personas en riesgo de adquirir el padecimiento; las derivan a la unidad médica para su diagnóstico y dan seguimiento a la contrarreferencia del equipo de salud y la incorporación de desnutridos moderados y severos al SAIS.</p> <p>Además, se brinda orientación a madres o responsables de los menores en el uso adecuado y preparación de alimentos de consumo local y familiar.</p> <p>Dan seguimiento a la preparación y consumo adecuado de los suplementos alimenticios en niños, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.</p>
SuperISSSTE	ISSSTE	<p>Tiene por objeto planear, normar, dirigir y realizar los programas y servicios de apoyo para la adquisición de productos básicos y de consumo para el hogar que establece la Ley.</p>	<p>I. La venta de productos básicos y bienes de consumo, así como de medicamentos y materiales de curación a los mejores precios posibles en relación con las condiciones vigentes en el mercado.</p> <p>II. La concertación y realización de programas de comercialización y acceso a bienes y productos en condiciones y precios preferentes.</p> <p>III. La organización de sistemas y mecanismos de crédito al consumo, aprovechando en primer lugar las capacidades financieras y operativas del Instituto.</p>

Fuente: elaboración propia.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

6.2 Alineación por dimensión de seguridad alimentaria

Con el fin de examinar el catálogo de programas federales dirigidos a atender la problemática alimentaria es necesario establecer un esquema analítico que considere: a) la alineación de sus objetivos y tipos de apoyo con respecto a las dimensiones de seguridad alimentaria, b) la clasificación de los tipos de apoyo y c) la integralidad de las acciones. Para la primera parte del análisis se realiza un ejercicio de correspondencia entre las herramientas identificadas en el catálogo de programas y acciones alimentarias del Gobierno Federal, específicamente, los tipos de apoyo registrados en las Reglas de Operación y las cuatro dimensiones que definen a la Seguridad Alimentaria (ver cuadro 9).

- De los 15 programas enunciados, hay al menos uno por cada dimensión de seguridad alimentaria, considerando: disponibilidad, acceso, temporalidad y uso de los alimentos/nutrición.
- La mayor parte de los apoyos de los programas corresponden a la dimensión de acceso a la alimentación, hay diez programas con tipos de apoyo que van dirigidos a dicho aspecto de la Seguridad Alimentaria. Diez programas consideran apoyos que corresponden a la dimensión de uso nutricional de los alimentos, no obstante, es necesario señalar que muchos de estos programas consideran acciones informativas.
- Cuatro de los programas consideran apoyos para la atención de la dimensión de disponibilidad, en este punto es necesario remarcar que se consideró principalmente aquellas acciones dirigidas a la demanda y no tanto al apoyo a la oferta. Por último, sólo se detectó un programa que explícitamente hacía referencia a la temporalidad de los apoyos ante situaciones de contingencia o vulnerabilidad.

Tomando en cuenta la correspondencia por tipo de apoyo, el análisis considera la siguiente clasificación: si el apoyo del programa es una transferencia en especie, considerada como la dotación de insumos o alimentos directos, si el apoyo es una transferencia monetaria directa, si el apoyo es una transferencia indirecta vía subsidio al precio o si es otro tipo de apoyo, principalmente acciones de información u orientación.²⁴

²⁴ Se considera el componente de apoyo principal del programa. Existen programas que cuentan con apoyos dirigidos a una o más dimensiones de seguridad alimentaria.

Cuadro 9. Programas por dependencia de la Administración Pública Federal con componentes y/o acciones alimentarias por dimensión de Seguridad Alimentaria

Programa	DIMENSIÓN DE SEGURIDAD ALIMENTARIA A LA QUE SE DIRIGEN LOS APOYOS			
	Disponibilidad	Acceso	Temporalidad	Uso de los alimentos/Nutrición
Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables		Dotación de alimentos <i>(transferencia en especie)</i>		Complemento alimenticio (de requerirse)
Desayunos Escolares		Dotación de alimentos <i>(transferencia en especie)</i>		Alimentos fortificados
Programa de Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo		Dotación de alimentos <i>(transferencia en especie)</i>	Dotación temporal en caso de emergencia	Alimentos variados con atención a la NOM-043-SSA2-2005
Programa de Atención a Menores de cinco años en riesgo		Dotación de alimentos <i>(transferencia en especie)</i>		Complementos alimenticio
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa	Red de abasto de leche fortificada en localidades objetivo <i>(transferencia en especie vía subsidio al precio)</i>			Alimentos fortificados
Programa de Apoyo Alimentario		Apoyo monetario <i>(transferencia directa)</i>		Complementos alimenticios
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades		Apoyo monetario <i>(transferencia directa)</i>		Complementos alimenticios

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Programa	DIMENSIÓN DE SEGURIDAD ALIMENTARIA A LA QUE SE DIRIGEN LOS APOYOS			
	Disponibilidad	Acceso	Temporalidad	Uso de los alimentos/Nutrición
Programa de Abasto Rural a Cargo de Diconsa	Red de abasto de alimentos <i>(transferencia indirecta vía subsidio al precio)</i>			
Albergues Escolares Indígenas		Dotación de alimentos <i>(transferencia en especie)</i>		
Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural, PAED		Apoyo monetario <i>(transferencia directa)</i>		
Estrategia contra el Sobre peso y la obesidad (Acuerdo Nacional para la Seguridad Alimentaria)				Información sobre alimentación y aprovechamiento nutricional
Programa de Acción en el Contexto Escolar del ANSA (Acuerdo Nacional para la Seguridad Alimentaria)				Información y regulación sobre alimentación y aprovechamiento nutricional
IMSS Oportunidades				Monitoreo, Información y atención nutricional

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Programa	DIMENSIÓN DE SEGURIDAD ALIMENTARIA A LA QUE SE DIRIGEN LOS APOYOS			
	Disponibilidad	Acceso	Temporalidad	Uso de los alimentos/Nutrición
Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA)	Apoyo producción alimentos para consumo y generación de ingresos <i>(transferencia especie)</i>			
SuperISSSTE	Red de abasto de alimentos <i>(transferencia indirecta vía subsidio al precio)</i>			

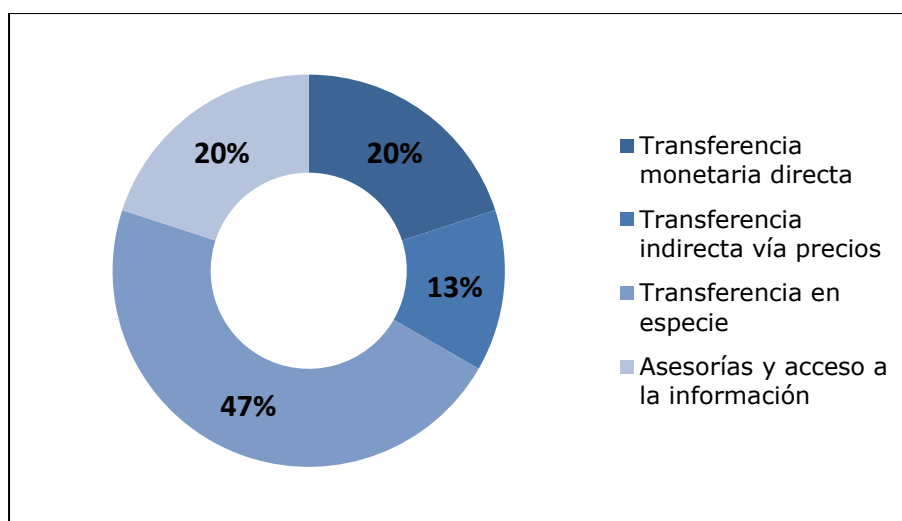
Fuente: elaboración propia.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

A partir de esta premisa, se identificaron los siguientes resultados: el 46.7% de las acciones (siete programas) ofrecen apoyos en especie, cinco de los cuales se consideran dentro de la dimensión de acceso, mientras que dos se alinean tanto en la dimensión de acceso como en la de disponibilidad de alimentación; el 20% de los programas (tres programas) consideran apoyos monetarios directos; el mismo número de programas (tres programas) tiene como apoyos principales las acciones de información sobre alimentación y nutrición; por último, dos programas consideran una transferencia indirecta vía precios (ver Gráfica 25).

Gráfica 24. Características de los apoyos de los programas alimentarios



Fuente: elaboración propia.

Por último, en un análisis de integralidad de los apoyos, entendido como la capacidad de los programas de atender de manera conjunta varias dimensiones de la seguridad alimentaria, se observa que de los 15 programas identificados ninguno ofrece apoyos dirigidos a contribuir en las cuatro dimensiones; sólo dos programas mantienen apoyos que consideran tres dimensiones: Programa de Asistencia a Familias en Desamparo que atiende el acceso, la temporalidad y el uso de los alimentos/nutrición, mientras que el PASL opera apoyos alineados con las dimensiones de disponibilidad, acceso y uso de los alimentos/nutrición.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Sólo seis programas atienden con apoyos a dos dimensiones (Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables, Desayunos Escolares, Programa de Atención a Menores de Cinco Años en Riesgo, PAL, PDHO y PAR). Mientras que el resto (siete programas) ofrece apoyos que corresponden a una dimensión de seguridad alimentaria.

Con el objetivo de profundizar el análisis por correspondencia de apoyos con las dimensiones de seguridad alimentaria, así como para obtener información más precisa sobre las características de los programas, se replicará el análisis del catálogo de acciones de la APF para los programas operados por SEDESOL de manera particular.

De los cuatro programas a cargo de la SEDESOL: PASL, PAR, PDHO y PAL; se identifica que los cuatro tienen apoyos dirigidos a la dimensión de acceso, dos por vía de transferencias en especie (PASL y PAR) y dos a través de transferencias monetarias directas (PDHO y PAL), asimismo, con excepción del PAR todos consideran apoyos en especie dirigidos a contribuir en la dimensión de nutrición. En términos de la dimensión de disponibilidad, el PASL y el PAR operan acciones dirigidas a mejorar el abasto y acceso a precios preferenciales a alimentos.

De acuerdo con la tipología de apoyos utilizada para analizar el catálogo de políticas públicas, los programas de SEDESOL consideran un apoyo dirigido a la demanda con tres acciones concretas: a) mantener el acceso a la alimentación mediante transferencias directas o indirectas vía precio e ingreso, b) elevar la disponibilidad y abasto de alimentos en zonas específicas y c) proveer alimentos o suplementos dirigidos a contribuir a una mejor nutrición de sus beneficiarios. En un análisis posterior se realizará un ejercicio para detectar posibles duplicidades o complementariedades de dichos programas, así como su pertinencia en términos de apoyos y cobertura.

En cuanto a los programas operados por otras dependencias de la APF, existen once programas con apoyos dirigidos a la atención de la problemática alimentaria. De este total, hay seis programas que buscan contribuir a la dimensión de acceso: los Programas de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables, Desayunos Escolares, Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo, Atención a Menores de Cinco Años en Riesgo y los Albergues Escolares Indígenas manejan transferencias en especie como apoyos

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

principales; sólo el Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social usa transferencias monetarias directas.

Cuatro programas que consideran la dimensión de acceso también proveen apoyos dirigidos a contribuir en la nutrición de los beneficiarios a través de la provisión de alimentos o suplementos fortificados: Programas de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables, Desayunos Escolares, Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo, Atención a Menores de Cinco Años en Riesgo.

Adicionalmente, se identifican tres programas con apoyos en la dimensión de uso de los alimentos y nutrición, los cuales operan apoyos dirigidos a proveer información y llevar a cabo actividades para propiciar el mejoramiento de hábitos alimenticios o activación física (Estrategia contra el Sobrepeso y la Obesidad y el Programa de Acción en el Contexto Escolar) o bien implementan acciones para el monitoreo y atención al estado nutricional de sus beneficiarios (IMSS-Oportunidades)

Por último, hay dos programas que atienden la dimensión de disponibilidad al ofrecer apoyos en especie para la promoción de la producción para consumo propio (Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria) o mediante acciones de abasto (SuperISSSTE) que manejan transferencias indirectas al subsidiar el precio de los productos. En los apartados posteriores se realizará un análisis de complementariedad y de duplicidades de estos programas con respecto a los operados por SEDESOL.

6.3 Análisis de potenciales complementariedades y duplicidades

La problemática asociada a la condición de inseguridad alimentaria implica que las acciones dirigidas a corregirla o prevenirla no sólo correspondan adecuadamente a las dimensiones que definen un estado de seguridad alimenticia; sino que también es necesario que los instrumentos de política pública consideren un nivel de integralidad que aproveche sinergias y complementariedades, al mismo tiempo que prevenga duplicidades o contraposiciones en sus apoyos y cobertura.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Actualmente, los programas con reglas de operación son sujetos a evaluaciones de consistencia y resultados que tienen como objetivo calificar su diseño, operación, información y efectos de sus acciones; en dichas evaluaciones se considera un apartado para la identificación de posibles complementariedades y coincidencias con otro tipo de programas, con el fin de identificar sinergias que mejoren la coordinación y potencien los efectos de los mismos. No obstante, a pesar de que esta práctica de evaluación se realiza consistentemente, es necesario aplicarla bajo un marco de referencia que considere las dimensiones de seguridad alimentaria.

El presente apartado desarrolla un análisis de relaciones de complementariedad y duplicidad entre los programas con propósitos alimentarios, con el fin de identificar posibles áreas de oportunidad y fortalecimiento. Para lograr este objetivo, se realizará un ejercicio en tres etapas: a) la propuesta de un marco de análisis que defina categorías de potenciales relaciones de complementariedad y duplicidad, b) la aplicación del marco de análisis para los programas alimentarios de SEDESOL y c) la replicación de dicho análisis con respecto a los programas alimentarios de la Administración Pública Federal.

6.3.1 Marco de análisis para las relaciones entre programas

Para definir un marco de referencia que permita subrayar las potenciales relaciones entre programas es necesario definir el campo en el cual se aplicará. Para este caso, con el objetivo de identificar las posibles complementariedades o duplicidades se considerarán como elementos de análisis el objetivo general plasmado en la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) de cada programa; el tipo de apoyo en sus vertientes alimentarias y la cobertura que se mencionan en las reglas de operación (ROP). Asimismo, se tomará como criterio de complementariedad la dimensión de seguridad alimentaria a la que se alinean los apoyos de cada uno de los programas.

El marco de referencia considera las siguientes definiciones:

- *Relación Potencial de Duplicidad.* Existirá una relación potencial de duplicidad cuando:

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

- El o los programas otorguen apoyos que puedan interpretarse como similares y que además no se defina relación excluyente en la cobertura o en la población objetivo.
- Existan apoyos similares dirigidos a una dimensión de seguridad alimentaria en particular y a una misma población objetivo o cobertura, sin que exista una clara definición de complementariedad.
- Los programas persiguen el mismo fin/propósito con apoyos similares en la misma población objetivo o cobertura.
- *Relación Potencial de Complementariedad.* Existirá una relación potencial de complementariedad cuando:
 - Los programas analizados ofrezcan apoyos que potencien los efectos que operan y que puedan interpretarse como complementarios.
 - Cuando existen apoyos similares pero se dirigen a poblaciones objetivos distintas o se maneja un criterio excluyente.
 - Cuando los apoyos se dirigen a diferentes dimensiones de la condición de seguridad alimentaria aun siendo la misma población potencial.
 - Los programas persiguen el mismo fin/propósito con apoyos distintos en población objetivo o cobertura similar.

Es importante mencionar que con el fin de aprovechar los resultados y el trabajo de los anteriores estudios este ejercicio de identificación de relaciones entre programas también usará como referencia las conclusiones de las evaluaciones de consistencia y resultados realizadas a los mismos.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

6.3.2 Análisis entre programas alimentarios de SEDESOL

De acuerdo al primer criterio para identificar potenciales duplicidades, *programas que otorguen apoyos que puedan interpretarse como similares y que además no se defina relación excluyente en la cobertura o en la población potencial*, se obtuvieron los siguientes resultados:

- PDHO y PAL manejan apoyos de transferencias monetarias incluso denominadas igual: Apoyo Alimentario, Apoyo Infantil Vivir Mejor y Apoyo Vivir Mejor. Asimismo, ambos programas consideran apoyos en especie en la forma de dotación de suplementos alimenticios y/o leche fortificada; sin embargo, existe una definición excluyente en la población potencial que permite asumir que no existe duplicidad en ambos programas.
- PAR y PASL otorgan apoyos en especie a través de subsidios indirectos al precio, asimismo, definen poblaciones objetivo en dos distintos términos, el PAR considera localidades rurales entre 200 y 2,500 habitantes, mientras que el PASL define grupos poblacionales vulnerables que pueden o no habitar en este tipo de localidades.

En el segundo criterio para la identificación de posibles duplicidades, *apoyos similares dirigidos a la misma dimensión de seguridad alimentaria en una misma población potencial o cobertura*, sin que exista una clara definición de complementariedad, se identificó lo siguiente:

- Los cuatro programas dirigen apoyos a la dimensión de acceso. El PDHO y el PAL con transferencias directas y en especie y el PASL y PAR con transferencias en especie. Sin embargo, las definiciones de población potencial son excluyentes para el caso de PDHO y PAL, mientras que para el caso de PASL y PAR se identifican dos agregaciones distintas para la población potencial. Asimismo, se considera que la cobertura del PASL comparada con puntos de venta del PAR no es un criterio para identificar una posible duplicidad de apoyos.
- El PAR y el PASL dirigen apoyos similares a la dimensión de disponibilidad. Sin embargo, como se ha señalado en el punto anterior, el abasto de dichos

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

productos atiende dos agregaciones distintas de población y se identifica una complementariedad en la distribución de los apoyos.

- En términos de la dimensión de uso de los alimentos y nutrición, el PDHO y el PAL dirigen apoyos similares en forma de suplementos alimenticios; sin embargo, se consideran poblaciones distintas y mutuamente excluyentes. En esta misma dimensión, el PDHO, el PAL y el PASL ofrecen suplementos alimenticios o leche a un grupo poblacional similar (niños y mujeres en lactancia o embarazadas), por lo que es posible identificar una relación potencial de duplicidad, no obstante, en las Reglas de Operación del PASL se establece una exclusión mutua.²⁵

El tercer criterio para definir una relación de duplicidad es considerar si *los programas persiguen el mismo fin/propósito con apoyos similares en la misma población objetivo o cobertura*:

- Los cuatro programas mantienen en su propósito cuestiones relacionadas en nutrición y/o alimentación. Sin embargo, los apoyos son distintos o bien existen relaciones de exclusión. Bajo este criterio no se detectan relaciones potenciales de duplicidad.

En la parte de reconocimiento de potenciales relaciones de complementariedad o sinergias para los programas de SEDESOL bajo el primer criterio, *los programas ofrecen apoyos que potencian los efectos que operan y se pueden interpretar como complementarios*, se identifica lo siguiente:

- El PAL y el PDHO entregan transferencias en efectivo dirigidas a mejorar la cantidad, calidad y diversidad de los alimentos que consumen. Dichos apoyos se potencian cuando se cuenta con una red de abasto de alimentos a precios preferenciales, lo cual genera una relación de complementariedad con el PAR.
- La entrega de apoyos en especie que realiza el PDHO y el PAL pueden potenciar sus efectos nutritivos cuando tienen una relación de complementariedad con el abasto de alimentos con contenido biológico aprovechable como lo tienen algunos de los productos del PAR.

²⁵ Se considera necesario realizar un análisis de pertinencia de apoyos y de cobertura que pueda definir la validez de dicha exclusión, el cual se llevará a cabo en las secciones siguientes de este estudio.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

En la siguiente condición de complementariedad, *cuando existen apoyos similares que se dirigen a poblaciones objetivos distintas o se maneja un criterio excluyente*, se obtiene:

- El PAL y el PDHO entregan transferencias en efectivo y en especie con las mismas características, sin embargo, se complementan entre sí dado que se dirigen a poblaciones potenciales distintas, especialmente cuando se da el caso de que el PAL pueda considerarse como una etapa previa para el acceso a Oportunidades.

La tercera categoría de complementariedad, *cuando los apoyos se dirigen a diferentes dimensiones de la condición de seguridad alimentaria en una misma población potencial*. En este caso se considera que:

- Los programas PAR y PASL consideran una población potencial en distintas agregaciones, el primero considera localidades mientras que el segundo toma en cuenta grupos poblacionales, sin embargo, no son excluyentes por el hecho de que estos grupos puedan habitar las localidades objetivo del PAR. Ambos programas dirigen apoyos a las dimensiones de disponibilidad y acceso, adicionalmente el PASL considera la provisión de un producto que contribuye a la dimensión de aprovechamiento nutricional, por tal razón, se considera que existe una potencial relación de complementariedad.

La última categoría para definir una relación de complementariedad es si *los programas persiguen el mismo fin/propósito con apoyos distintos en población objetivo o cobertura similar*.

- Los cuatro programas mantienen propósitos relacionados con la alimentación y la nutrición. Asimismo, los apoyos de abasto (PASL y PAR) son distintos y complementarios, mientras que los que manejan transferencias directas son dirigidas a población con la misma característica con relaciones de exclusión en la cobertura.
- En términos de dimensiones, los propósitos reflejan tres dimensiones de la seguridad alimentaria: nutrición, disponibilidad y acceso. Lo cual implica una relación de complementariedad susceptible a ser explotada para elevar los impactos de sus apoyos y objetivos.

Cuadro 10. Criterios para detectar complementariedad y duplicidad de los programas alimentarios de SEDESOL

Nombre	Propósito/Fin	Población Objetivo	Tipo de Apoyo	Cobertura Geográfica	Fuente de información	Relación de complementariedad	Justificación
<p>Apoyo Alimentario</p>	<p>Contribuir al desarrollo de capacidades básicas en los beneficiarios, realizando acciones que permitan mejorar su alimentación y nutrición.</p> <p>Familias beneficiarias, en particular niños menores de cinco años y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, mejoran su alimentación y nutrición</p> <p>(MIR 2012)</p>	<p>Hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de educación, nutrición y/o salud y que no son atendidos por el Programa Oportunidades.</p> <p>(ROP 2012)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyos monetarios para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad, buscando elevar estado de nutrición. • Apoyo monetario para compensar efectos de alza internacional de los precios. • Apoyo monetario a familias beneficiarias con hijos de 0 a 9 años para fortalecer su desarrollo. • Complementos nutricionales para niños mayores de 6 meses y menores de 24 meses, así como para mujeres embarazadas o en período de lactancia. Leche fortificada para niños de entre los 24 y 59 meses. (ROP 2012) 	<p>Localidades rurales o urbanas a nivel nacional (donde no existe cobertura de Oportunidades). (ROP 2012)</p>	<p>ROP 2012 y MIR 2012</p>	<p>PDHO, PAR</p>	<p>Los apoyos del PAL y PDHO entregan transferencias en efectivo a poblaciones excluyentes. El PAL se complementa con PDHO cuando actúa como etapa previa a su incorporación.</p> <p>Los apoyos monetarios se potencian cuando existen una red de abasto de alimentos a precios preferenciales como la del PAR (Dimensión Acceso). Los apoyos en especie se potencian cuando existen una red de abasto de alimentos que distribuye productos nutritivos (Dimensión nutrición).</p>

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Nombre	Propósito/Fin	Población Objetivo	Tipo de Apoyo	Cobertura Geográfica	Fuente de información	Relación de complementariedad	Justificación
Oportunidades	<p>Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, desarrollando las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del Programa.</p> <p>Las familias beneficiarias en condiciones de pobreza desarrollan sus capacidades de educación, salud y nutrición.</p> <p>(MIR 2012)</p>	<p>Hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de educación, nutrición y salud.</p> <p>(ROP 2012)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vigilancia y el monitoreo para mejor nutrición, prevenir y atender la malnutrición (desnutrición y obesidad). • Apoyos monetarios para contribuir mejorar la cantidad, calidad y diversidad y nutrición. • Apoyo para compensar efectos de alza de los precios. • Apoyo a familias beneficiarias con hijos de 0 a 9 años para fortalecer su desarrollo. • Entrega mensual de suplementos alimenticios busca reforzar la alimentación infantil y de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. (ROP 2012) 	<p>Total de localidades del país, tomando como referencia el índice de rezago social establecido por CONEVAL, el índice de marginación establecido por CONAPO así como la información estadística disponible. (ROP 2012)</p>	<p>ROP 2012 y MIR 2012</p>	<p>PAL y PAR</p>	<p>Los apoyos del PAL y PDHO entregan transferencias en efectivo a poblaciones excluyentes. El PDHO se complementa con PAL cuando éste actúa como etapa previa a su incorporación.</p> <p>Los apoyos monetarios se potencian cuando existen una red de abasto de alimentos a precios preferenciales como la del PAR (Dimensión Acceso).</p> <p>Los apoyos en especie se potencian cuando existen una red de abasto de alimentos que distribuye productos nutritivos (Dimensión Nutrición).</p>

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Nombre	Propósito/Fin	Población Objetivo	Tipo de Apoyo	Cobertura Geográfica	Fuente de información	Relación de complementariedad	Justificación
Programa de Abasto Rural	<p>Contribuir a mejorar la nutrición como una capacidad básica de la población que habita en localidades rurales, mediante el abasto de alimentos.</p> <p>Localidades rurales de alta y muy alta marginación, son abastecidas de productos básicos y complementarios de calidad en forma económica, eficiente y oportuna. (MIR 2012)</p>	<p>Localidades de alta y muy alta marginación de entre 200 y 2,500 habitantes que no cuenten con un servicio de Abasto Local Suficiente y Adecuado. (ROP 2012)</p>	<p>Servicio de abasto por medio de Tiendas que comercialicen productos básicos y complementarios de calidad. En el caso de los productos alimenticios, se procurará que además tengan un alto valor nutritivo. (ROP 2012)</p>	<p>Nacional, atendiendo localidades de alta y muy alta marginación de 200 y 2,500 habitantes, o que cuenten con Tiendas en funcionamiento, localidades estratégicas definidas por el Consejo de Administración. (ROP 2012)</p>	<p>ROP 2012 y MIR 2012</p>	<p>PDHO, PAL y PASL</p>	<p>La red de abasto de alimentos a precios preferenciales mejora la capacidad adquisitiva de apoyos monetarios del PAL y PDHO (Dimensión Acceso)</p> <p>Alimentos con contenido nutricional distribuidos por la red de abasto se complementa con apoyos en especie de PAL y PDHO (Dimensión Nutrición)</p> <p>El PAR y PASL dirigen apoyos a las dimensiones de disponibilidad y acceso, el PASL considera la provisión de un producto que contribuye a la dimensión de aprovechamiento nutricional.</p>

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Nombre	Propósito/Fin	Población Objetivo	Tipo de Apoyo	Cobertura Geográfica	Fuente de información	Relación de complementariedad	Justificación
Programa de Abasto Social de Leche	<p>Contribuir a promover el acceso a una alimentación que reúna los requisitos mínimos nutricionales de la población en condiciones de pobreza patrimonial.</p> <p>Los hogares beneficiarios en pobreza patrimonial acceden al consumo de leche fortificada, de calidad, a bajo precio.</p> <p>(MIR 2012)</p>	<p>Personas pertenecientes a hogares cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar, que no cuentan con apoyo de los Programas de Desarrollo Humano Oportunidades y el de Apoyo Alimentario, y que pertenecen a cualquiera de los siguientes grupos:</p> <p>Niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad.</p> <p>Mujeres adolescentes de 13 a 15 años.</p> <p>Mujeres en periodo de gestación o lactancia.</p> <p>Mujeres de 45 a 59 años.</p> <p>Enfermos crónicos y personas con discapacidad mayores de 12 años.</p> <p>Adultos de 60 y más años. (ROP 2012)</p>	<p>El Programa otorga una dotación de leche fortificada y un alto valor nutricional, a un precio preferencial por litro, transfiriendo un margen de ahorro al hogar beneficiario, generado por la diferencia de precio entre leche Liconsa y la leche comercial.</p> <p>(ROP 2012)</p>	<p>Nacional, zonas urbanas y rurales, Zonas de Atención Prioritaria, cuando se tenga disponible un canal de distribución en las áreas rurales, preferentemente mediante una tienda comunitaria de Diconsa.</p> <p>(ROP 2012)</p>	ROP 2012 y MIR 2012	PAR	<p>El PAR y PASL dirigen apoyos a las dimensiones de disponibilidad y acceso, el PASL considera la provisión de un producto que contribuye a la dimensión de aprovechamiento nutricional.</p> <p>Sinergias operativas en la distribución de apoyos (leche en polvo) en Tiendas Diconsa.</p>

Fuente: elaboración propia

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

6.3.3 Análisis con otros Programas Alimentarios de la Administración Pública Federal

En esta sección se llevará a cabo un breve análisis para identificar posibles relaciones de duplicidad o complementariedad con los principales programas de la APF identificados para la atención de la problemática alimentaria. El ejercicio considerará el uso de las categorías que toman en cuenta la atención de las dimensiones de seguridad alimentaria y que forman parte del marco de referencia aplicado en la sección anterior. Asimismo, se procedió a analizar como el punto inicial de análisis los programas operados por SEDESOL.

En lo referente a la identificación de posibles relaciones de duplicidad entre los programas de SEDESOL y los de la APF bajo el criterio de *apoyos similares dirigidos a una dimensión de seguridad alimentaria en particular y a una misma población potencial o cobertura, sin que exista una clara definición de complementariedad*, se identifica:

- El PAL atiende la dimensión de nutrición con apoyos en especie, materializados en la entrega de suplementos alimenticios a población infantil y mujeres en lactancia o embarazadas. El Programa de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables, puede entregar los mismos tipos de apoyos a los mismos grupos de población. Por tanto, es posible que exista una relación de duplicidad, aun cuando los alcances en cobertura de los programas sea distinto.
- El mismo caso se encuentra el PDHO, el cual ofrece suplementos alimenticios a un mismo grupo poblacional que atiende el Programa de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables. Se identifica una posible relación de duplicidad, sin embargo, dadas las características del programa se asumen de una magnitud menor.
- Para el PAR no se identificaron relaciones potenciales de duplicidad. El Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria atiende a una población con las mismas características bajo la dimensión de disponibilidad, sin embargo, los apoyos son dirigidos a la oferta y generación directa de ingresos.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

- El PASL presenta una potencial relación de duplicidad con el Programa de Desayunos Escolares ya que para una misma población objetivo (niños en edad escolar) se ofrece el mismo tipo de apoyo (leche fortificada) alineado a la dimensión de uso y aprovechamiento nutricional. No obstante, es necesario considerar la posible existencia de sinergias en términos del mejoramiento nutricional dadas las características del grupo que atienden ambos programas.

Cuadro 11. Relaciones potenciales de duplicidad de los programas alimentarios de SEDESOL con otros Programas de la APF

Programa	Potencial relación de duplicidad	Justificación
Programa de Apoyo Alimentario	Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables	Atiende una misma dimensión (nutrición) con un tipos de apoyo similares en población potencial definida con criterios similares.
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables	Atiende una misma dimensión (nutrición) con un tipos de apoyo similares en población potencial definida con criterios similares.
Programa de Abasto Rural	No se identificó	Los programas que atienden la dimensión de disponibilidad, ofrecen apoyos distintos, aun cuando se considera poblaciones objetivo similares.
Programa de Abasto Social de Leche	Desayunos escolares	Atiende una misma dimensión (nutrición) con tipos de apoyo iguales (leche fortificada) dirigidos a una población objetivo con características similares.

Fuente: elaboración propia

En cuanto a la identificación de posibles relaciones de complementariedad entre los programas de SEDESOL y de la APF bajo el criterio *de que los apoyos se dirigen a diferentes dimensiones de la condición de seguridad alimentaria en una misma población potencial*, se considera lo siguiente:

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

- El PAL complementa sus apoyos con los ofrecidos por la Asistencia Alimentaria a Sujetos en Vulnerabilidad que atiende la dimensión de temporalidad y estabilidad y el PESA que establece apoyos para fortalecer la disponibilidad en poblaciones objetivos similares.
- El PDHO presenta relaciones de complementariedad con los apoyos de los programas de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables (Temporalidad y estabilidad), IMSS Oportunidades (nutrición), SuperISSSTE (Disponibilidad), PESA (Disponibilidad), Estrategia contra el Sobrepeso y la obesidad y el Programa de Acción en el Contexto Escolar del ANSA (Información sobre nutrición).

Cuadro 12. Relaciones potenciales de complementariedad de los programas alimentarios de SEDESOL con otros Programas de la APF.

Programa	Potencial relación de complementariedad	Justificación
Programa de Apoyo Alimentario	Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables, PESA.	Dotación temporal en caso de emergencia, Potenciación de Apoyos.
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables, IMSS Oportunidades, SuperISSSTE, PESA, Menores de cinco años en riesgo, Estrategia contra el Sobrepeso y la obesidad, Programa de Acción en el Contexto Escolar del ANSA.	Dotación temporal en caso de emergencia, Potenciación de Apoyos.
Programa de Abasto Rural	Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables, Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables, Desayunos Escolares, Programa de Atención a Menores de cinco años en riesgo, Estrategia contra el Sobrepeso y la obesidad, Programa de Acción en el Contexto Escolar del ANSA.	Potenciación de Apoyos, se generan sinergias para la dimensión de nutrición y temporalidad.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Programa	Potencial relación de complementariedad	Justificación
Programa de Abasto Social de Leche	Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables, Programa de Atención a Menores de cinco años en riesgo, Estrategia contra el Sobrepeso y la obesidad, Programa de Acción en el Contexto Escolar del ANSA.	Potenciación de Apoyos, se generan sinergias para la dimensión de temporalidad y acceso.

Fuente: elaboración propia

- El PAR presenta relaciones de complementariedad con los apoyos y población objetivo de los programas de Desayunos Escolares (Acceso) Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables (Acceso, Temporalidad y estabilidad), IMSS Oportunidades (nutrición), SuperISSSTE (Disponibilidad), Estrategia contra el Sobrepeso y la obesidad y el Programa de Acción en el Contexto Escolar del ANSA (Información sobre nutrición).
- El PASL presenta relaciones de complementariedad con los apoyos y población objetivo de los programas de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables (Acceso, Temporalidad y estabilidad), Estrategia contra el Sobrepeso y la obesidad y el Programa de Acción en el Contexto Escolar del ANSA (Información sobre nutrición).

6.4 Principales resultados

- Se identifican 15 programas de dependencias de la APF con algún componente o propósito alimentario. Para considerarlos como programas alineados a la atención alimentaria, son operados por ocho dependencias, una cuarta parte de ellos (26.7%) están adscritos a SEDESOL.
- Al clasificar los programas de acuerdo a su correspondencia con la dimensión de seguridad alimentaria que atienden se identifica que de los 15 programas enunciados, hay al menos uno por cada dimensión de seguridad alimentaria, considerando: disponibilidad, acceso,

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

temporalidad y uso de los alimentos/nutrición. La mayor parte se encuentra alienado al acceso, la segunda dimensión con mayor atención es la nutrición y la tercera la disponibilidad. Sólo un programa considera la temporalidad y accesibilidad.

- El hecho de que un solo programa atienda la dimensión de temporalidad y estabilidad sugiere que deberían implementarse más apoyos dirigidos a dicho aspecto de la seguridad alimentaria; sobre todo tomando en cuenta el potencial efecto que tiene la coyuntura o el ciclo económico sobre el acceso y disponibilidad de los alimentos.
- En lo referente a los tipos de apoyo que manejan los programas alimentarios de SEDESOL y de otras dependencias de al APF, el 46.7% de las acciones (siete programas) ofrecen apoyos en especie, cinco de los cuales se consideran dentro de la dimensión de acceso, mientras que dos se alinean tanto en la dimensión de acceso como en la de disponibilidad de alimentación; el 20% de los programas (tres programas) consideran apoyos monetarios directos; el mismo número de programas (tres programas) tiene como apoyos principales las acciones de información sobre alimentación y nutrición; por último, dos programas consideran una transferencia indirecta vía precios.
- Analizando la integralidad de la oferta de programas, entendida como la capacidad que tienen los mismos de atender en una población objetivo las diferentes dimensiones de la seguridad alimentaria, se halló que ninguno de los 15 programas cuenta con apoyos dirigidos a la cobertura de todas las dimensiones. Sólo uno de los programas consideró apoyos para tres dimensiones (PAAFD).
- En este punto, a pesar de que se detectaron importantes sinergias y complementariedades, es importante promover una mayor integralidad de apoyos en los mismos programas, principalmente, considerar la dimensión de temporalidad y estabilidad.
- A partir de un marco de análisis construido para la identificación de posibles relaciones de complementariedad y duplicidad en materia de alimentación se concluyó que no existen relaciones de duplicidad entre los programas de SEDESOL.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

- Un aspecto pendiente es la relación de exclusión mutua que presentan el PDHO y el PAL con el PASL, ya que a pesar de que ofrecen apoyos similares a una misma población potencial, es importante analizar la pertinencia de reevaluar dicha situación, dado que es posible que se encuentren relaciones que potencien los apoyos ofrecidos en materia de ingreso y nutrición.
- Los programas alimentarios de SEDESOL presentan relaciones importantes de complementariedad que van desde la atención de distintas dimensiones de seguridad alimentaria para una misma población potencial (en el caso de PDHO, PAL y PAR), de potenciación de apoyos (PDHO, PAL y PAR) y en cuestiones de sinergias operativas y de atención (PASL y PAR).
- Los programas alimentarios de SEDESOL presentan potenciales relaciones de duplicidad con algunos programas de la APF, principalmente, en lo referente a la dimensión de nutrición y la cobertura de una misma población potencial. No obstante, dadas las diferentes escalas de operación entre programas, dichos riesgos de duplicidad son menores.
- Los programas alimentarios de SEDESOL cuentan con importantes sinergias y complementariedades con otros programas de la APF, sin embargo, las escalas que manejan podrían disminuir los efectos positivos.
- Una conclusión general del análisis es que resulta fundamental fortalecer la integralidad de los programas de la APF, así como el aprovechamiento de las sinergias y complementariedades al reescalar y mejorar la coordinación en su operación y tipos de apoyos.
- Asimismo, es deseable manejar una población potencial que permita la agregación de los apoyos y la atención integral de las distintas dimensiones de seguridad alimentaria. Un aspecto de gran relevancia es que los programas deben considerar entre su oferta de apoyos la dimensión de estabilidad y temporalidad.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

7. Análisis de pertinencia de apoyos y cobertura

En el apartado anterior se realizó un análisis de complementariedad y de identificación de potenciales relaciones de duplicidad entre los programas de SEDESOL y los operados por otras instancias de la APF, por lo que ahora resulta conveniente analizar la manera en que los tipos de apoyo inciden sobre la dimensión y población objetivo que buscan atender.

Es deseable que la oferta gubernamental dirigida a la vertiente de alimentación atienda de manera relevante las dimensiones asociadas a la seguridad alimentaria en poblaciones definidas y a través de herramientas que prevengan o corrijan situaciones de inseguridad en el consumo, acceso y aprovechamiento de los alimentos. En este apartado se analizará la pertinencia de los apoyos de los programas de SEDESOL en dos aspectos fundamentales: a) su capacidad de atender la problemática asociada a cada dimensión y b) la correspondencia entre la cobertura que tienen sobre su población objetivo y la distribución de la población en pobreza y carencia alimentaria.

En primer lugar se analizará la pertinencia de los apoyos de los programas de SEDESOL en las dimensiones de disponibilidad, acceso, temporalidad y uso y aprovechamiento nutricional, utilizando un marco de referencia diseñado para tal fin; posteriormente, se llevará a cabo un análisis de cobertura de los programas al analizar la pertinencia en la cobertura con sus distintas poblaciones objetivo y la interacción que tienen entre las mismas.

7.1 Análisis de pertinencia de apoyos por dimensión de seguridad alimentaria de SEDESOL

Para identificar la pertinencia de los apoyos de los programas de SEDESOL se construye una propuesta de atención que considera una situación de satisfacción o aseguramiento para cada dimensión de seguridad alimentaria. Dicha propuesta toma como referencia un estatus de suficiencia a partir de la definición de seguridad alimentaria de la FAO.²⁶ De tal forma, para evaluar la

²⁶ De acuerdo a la definición estándar que contempla: 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,2009).

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

pertinencia de los apoyos, se analizará si éstos contribuyen a lograr las situaciones descritas en las siguientes categorías de análisis para cada una de las dimensiones de seguridad alimentaria:

- *Dimensión de disponibilidad.* Una situación de disponibilidad suficiente que prevenga y corrija problemas alimentarios es aquella en la que la población beneficiaria tiene en todo momento asegurado un abasto y oferta mínima, de manera oportuna y suficiente. El apoyo deberá tener capacidad de atender choques de oferta derivados de riesgos como contingencias naturales o de mercado.
- *Dimensión de acceso.* Una situación de acceso suficiente a la alimentación implica que cada hogar o individuo cuenta en todo momento con la capacidad propia de disponer de suficientes alimentos a través de la producción propia, el intercambio, las transferencias de terceros (ingreso y en especie) o la compra.²⁷ En este caso, los apoyos deberán asegurar esta capacidad propia o transferida del hogar o individuo.
- *Dimensión de temporalidad y estabilidad.* Una situación de acceso estable a la alimentación implica que las personas enfrentan niveles de consumo adecuados de manera ininterrumpida. Los apoyos de los programas deberán asegurar que la condición de seguridad alimentaria no esté sujeta a ningún tipo de eventos provocada por choques estacionales o imprevistos.
- *Dimensión de uso de los alimentos y aprovechamiento nutricional.* Se considera que los apoyos contribuyen a esta dimensión cuando aseguran que el acceso a los alimentos considere la calidad y diversidad adecuadas (en términos de energía, macronutrientes y micronutrientes), que sean preparados de manera apropiada y consumidos por un cuerpo saludable y en un ambiente higiénico.

²⁷ Esta definición de acceso toma como referencia la ofrecida por Swindale y Bilinsky (2006) y FANTA (2003), la misma definición se menciona en CONEVAL (2010).

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

7.1.1 Disponibilidad

Como se ha señalado en este estudio, los dos programas de SEDESOL que operan apoyos dirigidos a la atención de la dimensión de disponibilidad son el PAR, que ofrece servicio de abasto por medio de tiendas que comercializan productos básicos y complementarios de calidad y el PASL, que otorga una dotación de leche fortificada y un alto valor nutricional, a un precio preferencial por litro. Ambos programas realizan una transferencia indirecta vía precio y de abasto.

De acuerdo a la categoría definida en el apartado anterior, los apoyos de ambos programas son dirigidos a atender la dimensión de disponibilidad en la seguridad alimentaria, por lo cual, la manera en que debe evaluarse la pertinencia de los apoyos de ambos programas es conociendo la forma en que contribuyen al hecho de que la población beneficiaria tenga en todo momento asegurado un abasto y oferta mínima, de manera oportuna y suficiente.

Tomando en cuenta que en la segunda parte de este capítulo se llevará a cabo un análisis de cobertura, este ejercicio realizará la siguiente evaluación:

- Evaluar la manera en que ambos programas materializan la transferencia vía precio.
- Evaluar la alineación de los productos que distribuyen con la composición canasta alimentaria mínima alimentaria definida por CONEVAL.
- Evaluar si dichos programas mantienen apoyos o acciones dirigidos a atender choques de oferta derivados de riesgos como contingencias naturales o de mercado.

Para el caso del PAR, en el primer criterio de análisis de pertinencia de apoyos se detecta que la transferencia se materializa a través del diferencial de precios que obtiene el beneficiario al comprar en Tiendas Diconsa. El programa busca que, en promedio, los precios de los 22 productos básicos que contiene la canasta mínima del PAR sean menores al menos en 10% de los precios que manejan las opciones de abasto local. Es importante mencionar que dicho margen puede ser mayor dependiendo de la operación y dinámica del mercado. Asimismo, el programa actúa como regulador de precios locales y como un canal de abasto y distribución.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

En términos de la consistencia entre los productos distribuidos y los que considera CONEVAL en su Canasta Alimentaria Rural, conformada por 33 productos alimentarios, se detecta que de los 22 productos que maneja el PAR 17 son alimentarios, y de éstos se encuentra coincidencia en 9 productos: maíz en grano, frijol, arroz, azúcar, aceite vegetal, leche en polvo, chiles enlatados, pasta para sopa, galletas. En este punto, es importante evaluar la posibilidad de incorporar en el PAR otro tipo de productos básicos considerados por CONEVAL o promover la inclusión de productos importantes en la Canasta Mínima Rural que son distribuidos por el PAR como son el atún, la sardina, o la avena.

Es importante matizar esta primera conclusión dado que 12 de los 33 productos de la canasta alimentaria de CONEVAL son perecederos, por lo que no son susceptibles de incorporar en la distribución del PAR. Por tal motivo, resultaría pertinente evaluar la opción de intervenir con otro tipo de acciones con éste y otros programas alimentarios para facilitar la distribución de dichos productos.

Por último, en el aspecto de evaluación de pertinencia de las acciones o apoyos del programa para evitar que choques de oferta causados por contingencias o eventos de mercado incidan negativamente en cuestiones de disponibilidad, el PAR establece en sus Reglas de Operación que se podrán adoptar medidas y ejercer acciones para atender a la población afectada, lo cual generalmente se realiza a través de la entrega de despensas y aseguramiento del abasto. El hecho de que dicha práctica se encuentre institucionalizada en las ROP representa una fortaleza del programa, sin embargo, es deseable clarificar los mecanismos de acción e intervención del programa.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Cuadro 13. Análisis de pertinencia de apoyos por acción de los Programas PAR y PAL

Acción	Programa de Abasto Rural	Programa de Abasto Social de Leche
Transferencia	Abasto de productos a precios menores a los ofrecidos en tiendas privadas de la localidad, se busca que el margen de ahorro sea de al menos 10% considerando el precio de dichas tiendas.	Otorga una dotación de leche fortificada a un precio preferencial por litro (vigente de 4.50 pesos), transfiriendo un margen de ahorro al hogar beneficiario, generado por la diferencia de precio entre leche Liconsa y la leche comercial.
Análisis de productos distribuidos vs Canasta Alimentaria Mínima	Su canasta básica se conforma de 22 productos de los cuales 17 son alimentarios y 9 de éstos la Canasta Alimentaria Mínima de CONEVAL.	Distribuye un producto de la canasta Alimentaria Mínima de CONEVAL.
Acciones para atención de Choques de oferta	Cuenta con reservas estratégicas de granos básicos, opera red de distribución ante contingencias naturales.	No se detectaron prácticas de distribución por contingencia.

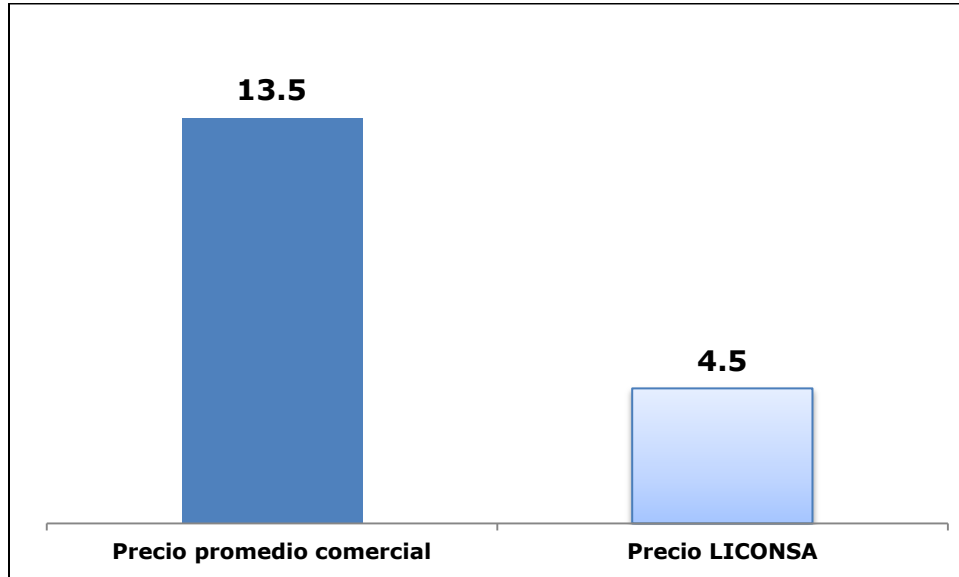
Fuente: elaboración propia

En cuanto al PASL, la transferencia se materializa a través del margen de ahorro que obtiene el beneficiario al adquirir leche fortificada. En este caso, el precio vigente es de 4.50 pesos por litro, lo cual implica que el ahorro trasladado al beneficiario es la diferencia entre el precio de mercado y el precio de distribución del PASL. De acuerdo a la información disponible más reciente, el precio promedio de la leche ultrapasteurizada en establecimientos comerciales es de 13.51 pesos por litro, esto implica que el beneficiario recibe un subsidio al precio de 9.01 pesos, El monto de ahorro representa el 66.7% del precio comercial (ver Gráfica 26).

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Gráfica 25. Comparación del precio por litro de la leche comercial y la leche Liconsa



Fuente: elaboración propia con datos del PASL y el Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados (SNIIM).

De acuerdo a las ROP, la dotación de leche autorizada es de cuatro litros a la semana por beneficiario y cada hogar tendrá derecho a adquirir un máximo de 24 litros a la semana dependiendo del número de sus beneficiarios, es decir, el monto de ahorro máximo semanal podría ser de 216.24 pesos por hogar.

Al analizar la pertinencia del apoyo en términos de la correspondencia de los productos distribuidos por el PASL y los que se incluyen en la Canasta Alimentaria de CONEVAL, es posible observar que tanto la leche en polvo como la leche líquida se encuentran en ambas canasta. Lo cual permite evaluar positivamente la congruencia del apoyo en especie. Por último, no se encontró un mecanismo institucionalizado para determinar la actuación del PASL en situaciones de contingencia o choques de oferta.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Cuadro 14. Contenido de las Canastas Alimentarias de CONEVAL y del PAR

Canasta Alimentaria Mínima Rural	Canasta Básica Diconsa (sólo incluye productos alimentarios)
Maíz en grano	Maíz en grano
Tortilla de maíz	Frijol
Pasta para sopa	Arroz en grano
Galletas dulces	Azúcar
Pan blanco	Harina de Maíz
Pan de dulce	Aceite vegetal
Arroz en grano	Atún
Bistec: aguayón, cuete, paloma, pierna	Sardina
Cocido o retazo con hueso	Leche en polvo
Molida	Chiles enlatados
Pierna, muslo y pechuga con hueso	Café soluble
Pollo entero o en piezas	Sal de mesa
Pescado entero	Avena
De vaca, pasteurizada, entera, light	Pasta para sopa
Leche bronca	Harina de Trigo
Queso Fresco	Chocolate en Polvo
Huevo	Galletas marías y de animalitos
Aceite vegetal	
Papa	
Cebolla	
Chile*	
Jitomate	
Frijol	
Limón	
Manzana y perón	
Naranja	
Plátano tabasco	
Azúcar	
Pollo rostizado	
Agua embotellada	
Refrescos de cola y de sabores	
Alimentos y bebidas consumidas fuera del hogar	
Otros alimentos preparados	

Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL y ROP del PAR

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

7.1.2 Acceso

Para evaluar la pertinencia de los apoyos dirigidos a la atención de la dimensión de acceso es necesario considerar que esta definición de seguridad alimentaria implica que cada hogar o individuo cuenta en todo momento con la capacidad propia de disponer de suficientes alimentos a través de la producción propia, el intercambio, las transferencias de terceros (ingreso y en especie) o la compra.

En el caso de los apoyos, los programas PAL y PDHO operan transferencias monetarias directas, la cuales buscan contribuir a elevar la capacidad del hogar de acceder a alimentos de forma suficiente y constante. Tomando en cuenta esta definición, se evaluará la pertinencia del apoyo bajo la siguiente premisa:

- Evaluar la capacidad adquisitiva de las transferencias monetarias tomando en cuenta la evolución de los montos de apoyo y el crecimiento de la línea de bienestar rural y urbano de CONEVAL.
- Evaluar la capacidad adquisitiva de las transferencias monetarias tomando en cuenta la evolución de la inflación medida por el INPC.

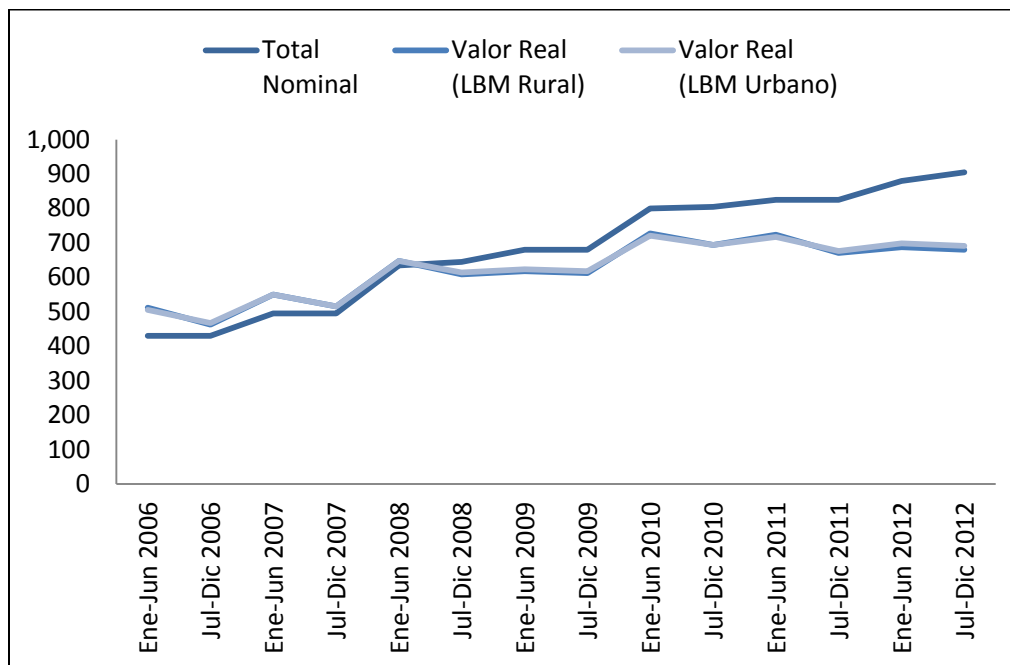
Bajo el primer criterio se procedió a calcular los valores reales de los apoyos del PDHO en su vertiente alimentaria, la cual considera el Apoyo Alimentario, Apoyo para Adultos Mayores, Apoyo Energético, Apoyo Alimentario Vivir Mejor, Apoyo Infantil Vivir Mejor durante el período de enero a julio de 2006 al periodo de julio a diciembre de 2012. Para tal objeto, se realizaron tres ejercicios, el primero obteniendo una serie de valores reales de las transferencias deflactadas con la línea de bienestar mínimo rural, así como con la línea de bienestar mínimo urbano de CONEVAL, y la última serie compuesta por los montos nominales de los apoyos del programa.

Por otra parte, en términos nominales el crecimiento de los montos ha sido de 16.7% con un acumulado de 234%, mientras que en términos reales las series de la LMB rural y urbano reportaron un promedio semestral de 13.5% y 13.6% con un acumulado de 189% y 191% respectivamente (ver Gráfica 26).

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Gráfica 26. Evolución de los montos de los apoyos alimentarios del PDHO, enero-julio de 2006 a enero-julio de 2012 (ene-jul 06 = 100)



Fuente: elaboración propia con datos del PDHO e INEGI

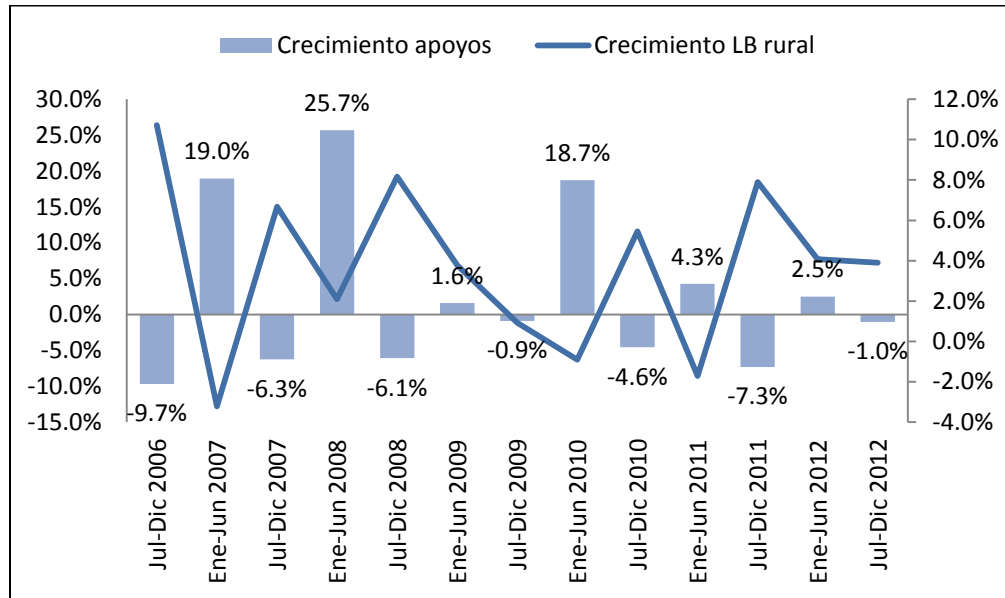
Para completar el ejercicio de análisis se procedió a realizar una comparación del crecimiento de la línea de bienestar mínimo rural versus el promedio de crecimiento de los apoyos real deflactados con la LBM respectiva. Como resultado de dicho ejercicio se identificó que en el primer caso (ver Gráfica 27) el crecimiento promedio real de los apoyos es de 2.8% con un acumulado de 35.9%, mientras que el crecimiento promedio de la LBM rural de CONEVAL es del 3.7% con un acumulado del 47.8%.

En ambos caso resultó ser mayor la mayor el promedio de la LBM rural y urbano en comparación al del crecimiento de apoyos en términos reales. La Gráfica 28 muestra una comparación del crecimiento de la LBM urbano versus promedio de crecimiento de los apoyos real deflactados con la línea de bienestar respectiva, se observó un crecimiento promedio real de los apoyos del 2.9%, mientras que la LBM urbano reporta un promedio de 3.4% con acumulados de 37.6% y 44.6% respectivamente.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

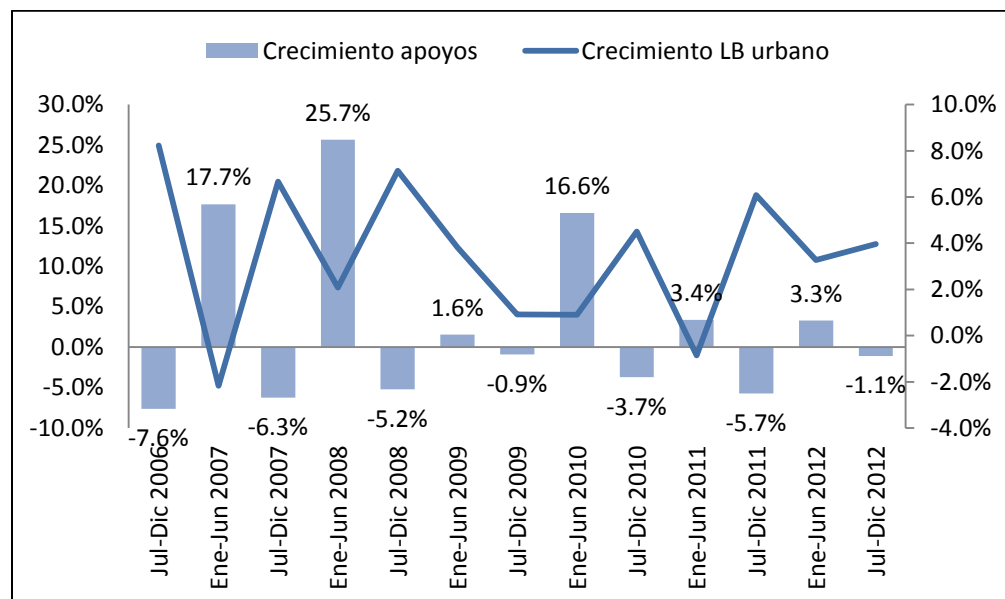
Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Gráfica 27. Tasa de crecimiento real de los apoyos alimentarios del PDHO y tasa de crecimiento LB rural, enero-julio de 2006 a enero-julio de 2012



Fuente: elaboración propia con datos del PDHO e INEGI

Gráfica 28. Tasa de crecimiento real de los apoyos alimentarios del PDHO y tasa de crecimiento LB urbano, enero-julio de 2006 a enero-julio de 2012



Fuente: elaboración propia con datos del PDHO e INEGI

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

El segundo criterio de evaluación para la pertinencia de los apoyos de las transferencias monetarias implicó calcular la capacidad adquisitiva de los apoyos tomando en cuenta la evolución de la línea de bienestar tanto rural como urbana de CONEVAL. En el primer caso, se observa que el crecimiento en el costo entre julio de 2006 y septiembre de 2012 fue de 47.8% y de 44.6% para el ámbito rural y urbano respectivamente. Por otra parte, el crecimiento de los apoyos deflactados con las líneas de bienestar mínimo correspondientes en el mismo periodo fue de 35.9% para el rural y del 37.6% para el urbano.

7.1.3 Estabilidad y Temporalidad

Una situación adecuada en los apoyos de los programas alimentarios dirigida a la dimensión de estabilidad y temporalidad implicaría que las acciones de los programas aseguren que la condición de seguridad alimentaria no esté sujeta a ningún tipo de eventos provocados por choques estacionales o imprevistos.

En este punto, es necesario mencionar que no se identificó en las Reglas de Operación de los programas analizados un mecanismo o apoyo puntualmente dirigido a este fin. Existen menciones indirectas que podrían alinearse a dicha dimensión, las cuales se enuncian a continuación:

- En el caso del PAR, se menciona que ante casos de choques de oferta causados por contingencias o eventos de mercado incidan negativamente en cuestiones de disponibilidad, se adoptarán medidas y ejercer acciones para atender a la población afectada.
- Para el caso del PAL y PDHO, se menciona que a partir del primer semestre del 2012 el monto de los apoyos monetarios, incluyendo el Alimentario Vivir Mejor, se actualizará semestralmente, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y con base en la variación acumulada a partir de junio 2011 y además con los índices asociados a las Líneas de Bienestar Mínimo (rural y urbano) publicadas por el CONEVAL.

A pesar de que ambas acciones podrían estar implicadas en la contribución a la prevención o corrección de eventos interrumpidos de consumo, sería deseable que en las ROP se definieran acciones o montos de apoyos puntuales alineados explícitamente a esta dimensión.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

7.1.4 Uso y Estado Nutricional

Se considera que los apoyos contribuyen a esta dimensión cuando aseguran que el acceso a los alimentos considere la calidad y diversidad adecuadas (en términos de energía, macronutrientes y micronutrientes), que sean preparados de manera apropiada y consumidos por un cuerpo saludable y en un ambiente higiénico.

Para evaluar esta dimensión adecuadamente es deseable realizar ejercicios para aproximar los efectos de los apoyos sobre las condiciones de nutrición de los beneficiarios, no obstante, no se cuentan con datos actualizados que permitan replicar o ampliar el análisis realizado por CONEVAL (2010), que tuvo como objetivo la evaluación estratégica de las dimensiones de nutrición y abasto de la seguridad alimentaria en México.²⁸

Ante tal situación, se realizó el siguiente ejercicio:

- Evaluar la correspondencia de apoyos dirigidos a la dimensión de nutrición al identificar si se entregan alimentos fortificados, especialmente diseñados para la población con mayor vulnerabilidad nutricional (niños pequeños y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia).
- Identificar en los apoyos dirigidas a esta dimensión, prácticas y hábitos de higiene, salud y alimentación, propuestas en talleres de capacitación y de mayor educación a los beneficiarios.

En el primer punto, el PAR menciona en sus ROP que en las acciones de abasto específico de productos alimenticios se procurará que mantengan un alto valor nutritivo. Sin embargo, no menciona explícitamente la manera en que se lleva a cabo dicha acción. No obstante, se ha mencionado en Informes Institucionales²⁹ que hasta el 48.5% de los productos abastecidos correspondieron a alimentos enriquecidos con vitaminas y/o minerales y/o

²⁸ La fuente de información es la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2010-2011, que es elaborada por el Instituto Nacional de Salud Pública, dicha encuesta aún no se encuentra disponible para consulta al público.

²⁹ Informe Trimestral de Presupuesto Ejercido SEDESOL, segundo semestre de 2012.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

proteínas. En este aspecto, se menciona la distribución de productos de alto valor nutritivo, como son la harina de Maíz y la pasta para sopa de marca propia, que cuentan con certificación de su valor nutricional por el Instituto Nacional de Ciencias Médicas "Salvador Zubirán".

Para el caso del PDHO, las ROP mencionan que para prevenir y atender la desnutrición infantil, el programa entrega mensual o bimestralmente los suplementos alimenticios a población vulnerable representada por niños y niñas menores de dos años, niños y niñas con algún grado de desnutrición, mujeres embarazadas y en lactancia. Asimismo, el componente de salud considera y establece en ROP acciones dirigidas a la prevención y atención de la desnutrición a través de la vigilancia y monitoreo sistemático del desarrollo infantil. La medición del estado nutricional se realiza conforme a lo establecido en las Normas Oficiales Mexicanas e Internacionales aplicables, lo cual es un indicador de la pertinencia de dicho apoyo.

Asimismo, el PDHO fomenta el autocuidado de las familias beneficiarias mediante estrategias de comunicación educativa en salud, especialmente en el campo de la educación alimentaria nutricional. Con estas acciones se contribuye a la segunda categoría de pertinencia de apoyos, la cual considera prácticas y hábitos de higiene, salud y alimentación, propuestas en talleres de capacitación y de mayor educación a los beneficiarios.

El PASL en su distribución de leche fortificada considera como principal grupo de atención a los niños entre seis meses y 12 años de edad, con el objetivo de contribuir a mejorar la atención a este grupo de edad, que presenta el mayor riesgo de prevalencia en desnutrición. En los principales resultados de la Evaluación de Consistencia de 2011, se halló que en niños de 12 a 23 meses que bebieron leche se redujo la anemia y talla baja, además de que los beneficiarios consumieron 2.33 litros de leche más que la media nacional.

7.2 Análisis de Cobertura de Programas Alimentarios

La coordinación, alineación y pertinencia de los esquemas de apoyo es una parte importante para analizar la oferta de política pública para la alimentación. Sin embargo, es necesario estudiar la distribución geográfica y cobertura de los programas sociales con el fin de propiciar una operación eficiente de los recursos y maximizar los impactos de los mismos.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Los programas sociales de la SEDESOL que atienden la problemática de la seguridad alimentaria no cuentan con una población potencial homogénea, lo cual hace difícil distribuir su cobertura de forma tal que responda a criterios de coordinación y creación de sinergias. En la actualidad, los criterios de cobertura e interacción entre programas se limitan a presentar cláusulas de exclusión entre los beneficiarios de los programas dentro de sus reglas de operación.

En esta sección se presentarán elementos de análisis sobre las coberturas de los programas de la SEDESOL que atienden la problemática alimenticia, para después realizar una comparación de las coberturas y potenciales duplicidades presentes entre los programas de la APF, los gobiernos estatales y municipales. Con tal propósito, se exploró la información disponible en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (MCS-ENIGH 2010), los resultados de la medición multidimensional de la pobreza a nivel municipal 2010 publicada por CONEVAL, el índice de marginación a nivel municipal y localidad publicados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), información de INEGI a nivel localidad del Censo de Población y Vivienda 2010, así como la información de la distribución geográfica de los beneficiarios de los programas proporcionada por la SEDESOL.³⁰

7.2.1 Análisis de Cobertura de Programas Alimentarios de SEDESOL

En esta sección se realiza un análisis de la cobertura de los cuatro programas sociales adscritos a SEDESOL que tienen incidencia en temas de alimentación. Se procedió a utilizar la información estadística disponible en MCS-ENIGH 2010 con el fin de identificar cuáles hogares recibieron transferencias monetarias por parte del PDHO y del PAL.

³⁰ La información de los programas sociales de la SEDESOL corresponde a las cifras definitivas de 2011, año en el que se publicaron los resultados del Censo 2010, la medición multidimensional de pobreza a nivel municipal y el Índice de marginación. La excepción fue el PASL, cuyas cifras corresponden a octubre de 2012, obtenidas por parte de esta consultora a través del Sistema de Información Social (SIS-WEB) desarrollado y operado por la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios (DGGPB) de la SEDESOL, sistema que es público y presenta la información del padrón único de esa dependencia.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Como resultado de los cálculos realizados se puede identificar que existen potenciales errores de inclusión en los programas alimenticios de la SEDESOL, esto a pesar de que se establece una exclusión mutua en las Reglas de Operación. En este punto, es necesario aclarar que el MCS-ENIGH 2010 puede tener errores de representatividad para estimar el número de beneficiarios de los programas sociales, por lo que sus resultados solo deben tomarse de referencia.

En la Tabla 39 se muestra a nivel nacional a los hogares beneficiarios del PDHO y PAL. Se observa que 62,384 declararon recibir ambos apoyos, en las reglas de operación del PAL se establece explícitamente que la población objetivo son aquellos hogares que no sean atendidos por el PDHO, por lo que podría existir un error de inclusión de hasta el 29.2%.

Tabla 39. Familias beneficiarias del PDHO y PAL

Beneficiarios de PDHO	Beneficiarios de PAL		Total
	No	Si	
No	23,975,992 99.37%	151,473 0.63%	24,127,465 100%
Si	4,918,031 98.75%	62,384 1.25%	4,980,415 100%
Total	28,894,023 99.27%	213,857 0.73%	29,107,880 100%

Fuente: MCS-ENIGH 2010, INEGI.

Para alcanzar mayor nivel de detalle en el análisis, se utiliza la información de la cobertura de cada programa a nivel municipal y localidad con el fin de analizar su correspondencia con los municipios con mayores niveles de pobreza y marginación. Asimismo, se identifican las localidades que por sus características de marginación y de tamaño de población deberían ser de atención prioritaria.

Se comienza con un análisis a nivel municipal para incluir la información de pobreza multidimensional, carencia por acceso a la alimentación, y población por debajo de la línea de bienestar que fue publicada por el CONEVAL a finales de 2011, para después explorar la distribución de los beneficiarios de los programas a nivel localidad. La Tabla 40 muestra que la mayor incidencia de personas en pobreza, carencia por acceso a la alimentación y por debajo de la

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

línea de bienestar, se encuentra en los municipios de alta y muy alta marginación, mientras que en los municipios de baja y muy baja marginación es donde se encuentra el mayor número de personas que padecen esas carencias.

Tabla 40. Distribución de la población en pobreza, debajo de la LB y con carencia de alimentación por nivel de marginación municipal

Indicadores	Población por Grado de Marginación					Total
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	
Personas en pobreza	4,241,569 87.2%	9,320,934 74.1%	7,807,054 63.1%	8,204,496 50.6%	22,419,365 33.7%	51,993,418 46.2%
Personas por debajo de la LB	4,263,812 87.7%	9,531,145 75.8%	8,164,212 66.0%	9,161,875 56.5%	27,398,140 41.2%	58,519,184 52.0%
Personas en carencia alimenticia	2,078,365 42.7%	4,352,825 34.6%	3,545,544 28.7%	4,225,332 26.1%	13,781,625 20.7%	27,983,691 24.9%
Población total	4,863,647 100.0%	12,578,030 100.0%	12,366,199 100.0%	16,211,219 100.0%	66,544,884 100.0%	112,563,979 100.0%

Fuente: Censo General de Población y Vivienda 2010, y medición de pobreza multidimensional a nivel municipal 2010, INEGI y CONEVAL.

Mientras que en los municipios de muy alta marginación el porcentaje de personas en pobreza multidimensional es de 87.2%, en los municipios de muy bajo grado de marginación es de 33.7%. En el caso del porcentaje de las personas por debajo de la línea de bienestar es de 87.7% y 41.2% respectivamente; mientras que el porcentaje de personas con carencia por acceso a la alimentación es de 42.7% en municipios con muy alta marginación y 20.7% en los municipios de muy baja marginación.

Lo anterior es parte de la justificación de realizar una focalización en los municipios de alta y muy alta marginación, ya que si bien hay menor población en promedio 8 de cada 10 personas que habitan estos municipios padecen carencia de acceso a la alimentación. Adicionalmente, el problema de identificación de la población vulnerable es más sencillo y los apoyos tienen un mayor efecto.

Al hacer uso del nivel de marginación por localidad, se observa que la presencia de los programas sociales alimenticios de la SEDESOL se concentra en localidades con marginación alta, como es el caso del PDHO que cuenta con

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

56.2% de su padrón en localidades con estas características, o del PAR, que tiene el 29.4% de las Tiendas Diconsa. Sin embargo, el PAL y el PASL mantienen 23.2% y 55.1% de su padrón en municipios de muy baja marginación, lo cual permite inferir que existe un potencial problema de cobertura, ya que en los municipios con muy alta marginación el PAL sólo tiene un 0.1% de sus beneficiarios y el PASL apenas 7.0% (Tabla 41).

Tabla 41. Familias beneficiarias de los programas alimenticios de la SEDESOL y Tiendas Diconsa por grado de marginación a nivel localidad

Indicadores	Grado de Marginación						Total
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	S.F.	
Familias beneficiarias del PDHO	395,230 6.8%	3,272,568 56.2%	846,995 14.5%	714,746 12.3%	517,618 8.9%	80,161 1.4%	5,827,318 100.0%
Familias beneficiarias del PAL	37,983 5.6%	198,220 29.4%	99,717 14.8%	116,124 17.2%	156,451 23.2%	65,052 9.7%	673,547 100.0%
Familias beneficiarias del PASL	1,826 0.1%	257,686 8.8%	348,022 11.9%	704,183 24.1%	1,611,659 55.1%	3,958 0.1%	2,927,334 100.0%
Tiendas Diconsa	1,661 7.0%	16,108 67.7%	3,291 13.8%	1,990 8.4%	500 2.1%	256 1.1%	23,806 100.0%

Fuente: elaboración propia con información de los programas sociales. Corte de información de 2011, excepto para el PASL que tiene corte de junio de 2012.

S.F.: Sin clasificación.

Considerando la incidencia de la pobreza multidimensional, en la Tabla 42 se observa que el PDHO tiene 78% de sus beneficiarios en municipios con incidencia de pobreza multidimensional mayor al 50%, existe una relación directa que muestra que entre menor es el porcentaje de personas en pobreza, menor es el número de beneficiarios.

El PAL tiene 83.9% de su padrón en municipios con porcentaje de la población en pobreza multidimensional menor al 40%. De manera similar el 50.9% de las tiendas Diconsa del PAR se ubican en municipios con incidencia menor al 30%. El caso del PASL presenta un comportamiento distinto, ya que 93.7% de sus beneficiarios se encuentran en municipios con menos de 40% de la población en pobreza multidimensional.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Tabla 42. Familias beneficiarias de los programas alimenticios de la SEDESOL y Tiendas Diconsa por incidencia de pobreza multidimensional

Porcentaje de personas en pobreza	Municipios	Familias beneficiarias del PDHO	Familias beneficiarias del PAL	Tiendas Diconsa	Familias beneficiarias del PASL
Menos de 10	1	-	855 (0.1%)	-	4,219 (0.1%)
10 a 19	15	16,018 (0.3%)	10,666 (1.6%)	50 (0.2%)	77,476 (2.6%)
20 a 29	81	283,733 (4.9%)	39,820 (5.9%)	733 (3.1%)	503,387 (17.2%)
30 a 39	154	532,513 (9.1%)	141,597 (21.0%)	1,343 (5.6%)	977,982 (33.4%)
40 a 49	193	447,490 (7.7%)	68,983 (10.2%)	1,645 (6.9%)	473,169 (16.2%)
50 a 59	349	766,046 (13.1%)	91,572 (13.6%)	3,072 (12.9%)	336,898 (11.5%)
60 a 69	441	1,124,973 (19.3%)	117,448 (17.4%)	4,892 (20.5%)	287,224 (9.8%)
70 a 79	483	1,102,480 (18.9%)	83,131 (12.3%)	5,260 (22.1%)	163,680 (5.6%)
80 a 89	518	1,051,317 (18.0%)	80,933 (12.0%)	4,827 (20.3%)	93,144 (3.2%)
90 y más	221	502,748 (8.6%)	38,542 (5.7%)	1,984 (8.3%)	8,897 (0.3%)
Total	2,456	5,827,318 (100%)	673,547 (100%)	23,806 (100%)	2,926,076 (100%)

Fuente: Censo General de Población y Vivienda 2010, medición de pobreza multidimensional a nivel municipal 2010, CONEVAL y datos de los programas sociales. Corte de información 2011, excepto para el PASL que tiene corte de junio de 2012.

En la Tabla 43 se muestra la presencia de los programas según el porcentaje de personas con carencia de acceso a la alimentación. Se observa que el PDHO tiene una cobertura del 96.7% de la población que se encuentra en los tres municipios con incidencia mayor al 70% mientras que en los 22 municipios con una incidencia entre 60 y 69% tuvo una cobertura de 73.3% de su población. Los otros tres programas prácticamente no tienen presencia en estos municipios. En promedio, el porcentaje cobertura del PDHO en los municipios con incidencia en pobreza mayor al 50% es de 81.3%.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Tabla 43. Familias beneficiarias de los programas alimenticios de la SEDESOL por incidencia en la carencia por acceso a la alimentación y ubicación de Tiendas Diconsa

% de personas con carencia de acceso a la alimentación	Municipios	Familias beneficiarias del PDHO	Familias beneficiarias del PAL	Tiendas Diconsa	Familias beneficiarias del PASL
Menos de 10	35	15,611 (0.3%)	3,683 (0.5%)	85 (0.4%)	29,778 (1.0%)
10 a 19	453	727,189 (12.5%)	165,051 (24.5%)	2,422 (10.2%)	1,033,867 (35.3%)
20 a 29	1,042	2,373,319 (40.7%)	219,081 (32.5%)	9,606 (40.4%)	1,092,384 (37.3%)
30 a 39	597	1,672,489 (28.7%)	177,254 (26.3%)	7,453 (31.3%)	584,622 (20.0%)
40 a 49	229	713,616 (12.2%)	85,022 (12.6%)	2,893 (12.2%)	164,813 (5.6%)
50 a 59	75	256,833 (4.4%)	16,421 (2.4%)	1,049 (4.4%)	17,432 (0.6%)
60 a 69	22	65,782 (1.1%)	6,891 (1.0%)	289 (1.2%)	3,180 (0.1%)
70 a 79	3	2,479 (0.0%)	144 (0.0%)	9 (0.0%)	0 (0.0%)
Total	2,456	5,827,318 (100%)	673,547 (100%)	23,806 (100%)	2,926,076 (100%)

Fuente: Censo General de Población y Vivienda 2010, medición de pobreza multidimensional a nivel municipal 2010, CONEVAL y datos de los programas sociales. Corte de información 2011, excepto para el PASL que tiene corte de junio de 2012.

Al revisar a la población que se encuentra por debajo de la línea de bienestar, se observa que el PDHO tienen 52.1% de su padrón en municipios con incidencia mayor al 70%, el PAL 34% y las tiendas Diconsa del PAR 57.2%, mientras que el PASL el 11.8%. En promedio, la cobertura de los programas en municipios donde el porcentaje de población debajo de la línea de bienestar es mayor al 50% es de 16.7% del PDHO, 13.6% de PAL, 17.8% del PAR y 7.7% del PASL.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Tabla 44. Familias beneficiarias de los programas alimenticios de la SEDESOL por incidencia de personas debajo de la Línea de Bienestar y ubicación de Tiendas Diconsa

% de personas debajo de la LB	Municipios	Familias beneficiarias del PDHO	Familias beneficiarias del PAL	Tiendas Diconsa	Familias beneficiarias del PASL
10 a 19	5	3,917 (0.1%)	2,764 (0.4%)	3 (0.0%)	29,548 (1.0%)
20 a 29	27	57,972 (1.0%)	16,478 (2.4%)	148 (0.6%)	201,538 (6.9%)
30 a 39	110	380,646 (6.5%)	85,531 (12.7%)	859 (3.6%)	780,953 (26.7%)
40 a 49	171	526,267 (9.0%)	111,739 (16.6%)	1,565 (6.6%)	783,212 (26.8%)
50 a 59	313	667,132 (11.4%)	77,872 (11.6%)	2,436 (10.2%)	388,925 (13.3%)
60 a 69	492	1,157,455 (19.9%)	150,152 (22.2%)	5,172 (21.7%)	397,265 (13.6%)
70 a 79	524	1,316,240 (22.6%)	93,038 (13.8%)	6,048 (25.4%)	221,489 (7.6%)
80 a 89	577	1,170,163 (20.1%)	93,796 (13.9%)	5,404 (22.7%)	108,132 (3.7%)
90 y más	237	547,526 (9.4%)	42,177 (6.3%)	2,171 (9.1%)	15,014 (0.5%)
Total	2,456	5,827,318 (100%)	673,547 (100%)	23,806 (100%)	2,926,076 (100%)

Fuente: Censo General de Población y Vivienda 2010, medición de pobreza multidimensional a nivel municipal 2010, CONEVAL y datos de los programas sociales. Corte de información 2011, excepto para el PASL que tiene corte de junio de 2012.

Para complementar el análisis de la cobertura de los programas sociales alimenticios de la SEDESOL y explicar a mayor profundidad los resultados expuestos en esta sección, se procedió a revisar la cobertura que tienen los programas a nivel localidad.

En este punto se considera pertinente realizar algunas precisiones sobre la información de las localidades en México, esto con el fin de evitar posibles confusiones con las cifras presentadas en este apartado. Durante 2010 se tuvieron registradas casi 300 mil localidades en el catálogo de INEGI, de las

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

cuales se cuenta con información para 192,245. Esto se debe a que no se presenta información de localidades deshabitadas y con una o dos viviendas.

A pesar de esto, los programas sociales de la SEDESOL tienen cobertura en localidades de una y dos viviendas o incluso en aquellas que al momento del levantamiento en 2010 no tenían población (9,665). Por tal razón, en esta sección se maneja la información de 201,910 localidades, sin embargo, para las 9,665 localidades en las que no se cuenta con información de la población total aparecerán como "Sin clasificación" en las tablas de análisis. Por otra parte, en la clasificación publicada por el CONAPO a nivel localidad 2010, no se asigna valor a 84,787 localidades que se mostrarán también como "Sin clasificación".

En la Tabla 45 se muestra el número de localidades en que cada programa tiene presencia por su número de habitantes. El PDHO tiene presencia en 97,437 localidades, el PAL en 50,792, el PAR en 21,707 y el PASL en 4,395. Tanto el PDHO y el PAL se concentran en localidades menores a 200 habitantes, ya que representan el 59 y 60% de las localidades donde tienen presencia. El 91.6% de las Tiendas Diconsa del PAR se encuentran en localidades menores a 2,500 habitantes mientras que el PASL tiene presencia en 48.1% de las localidades de este tamaño.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Tabla 45. Localidades con presencia de los programas sociales alimenticios por tamaño de localidad

Habitantes	PDHO	PAL	PAR	PASL
Menos de 200	57,340 (58.8%)	30,352 (59.8%)	4,367 (20.1%)	132 (3.0%)
Entre 200 y 499	17,629 (18.1%)	5,464 (10.8%)	7,388 (34.0%)	287 (6.5%)
Entre 500 y 999	8,934 (9.2%)	3,585 (7.1%)	4,867 (22.4%)	538 (12.2%)
Entre 1,000 y 2,499	5,698 (5.8%)	2,927 (5.8%)	3,258 (15.0%)	1,155 (26.3%)
Entre 2,500 y 14,999	2,868 (2.9%)	2,128 (4.2%)	1,461 (6.7%)	1,674 (38.1%)
Entre 15,000 y 99,999	483 (0.5%)	468 (0.9%)	187 (0.9%)	450 (10.2%)
Entre 100,000 y 999,999	113 (0.1%)	120 (0.2%)	48 (0.2%)	120 (2.7%)
1,000,000 y más	11 (0.0%)	11 (0.0%)	3 (0.0%)	11 (0.3%)
Sin clasificación	4,361 (4.5%)	5,737 (11.3%)	128 (0.6%)	28 (0.6%)
Total	97,437 (100%)	50,792 (100%)	21,707 (100%)	4,395 (100%)

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI; información del PDHO, PAL, PAR proporcionada por SEDESOL, y el SIS-WEB de la DGGPB para el PASL. Corte de información 2011, excepto para el PASL que tiene corte de junio d 2012.

En cuanto a la distribución de sus beneficiarios, el PDHO tiene un 77.8% de sus beneficiarios en localidades menores a 15 mil habitantes, el PAL al 52%, el PAR tiene al 96.5% de sus tiendas y el PASL un 25.7% de sus beneficiarios. Cabe destacar que el PAL y el PAR tienen un 18% de sus beneficiarios y tiendas en localidades menores a 200 habitantes, mientras que el PDHO un 11%. El PASL por su parte, tiene al 60.1% de sus beneficiarios en localidades mayores a 100 mil habitantes (Tabla 46).

En términos del análisis de cobertura por localidades consideradas de alta y muy alta marginación, el PDHO tiene cobertura en 68.8% de localidades con estas características, 45.6% el PAL, 77.6% cuenta con al menos una Tienda Diconsa y 40% tienen presencia del PASL (Tabla 47).

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Tabla 46. Familias beneficiarias de los programas sociales alimenticios por tamaño de localidad

Habitantes	PDHO	PAL	PAR	PASL
Menos de 200	642,089 (11.0%)	121,611 (18.1%)	4,400 (18.5%)	8,376 (0.3%)
Entre 200 y 499	887,713 (15.2%)	37,277 (5.5%)	7,460 (31.3%)	26,857 (0.9%)
Entre 500 y 999	899,961 (15.4%)	35,814 (5.3%)	5,044 (21.2%)	56,393 (1.9%)
Entre 1,000 y 2,499	1,070,546 (18.4%)	53,476 (7.9%)	3,732 (15.7%)	155,281 (5.3%)
Entre 2,500 y 14,999	1,031,934 (17.7%)	102,208 (15.2%)	2,341 (9.8%)	504,540 (17.2%)
Entre 15,000 y 99,999	590,548 (10.1%)	88,400 (13.1%)	561 (2.4%)	415,604 (14.2%)
Entre 100,000 y 999,999	530,108 (9.1%)	135,076 (20.1%)	134 (0.6%)	1,179,608 (40.3%)
1,000,000 y más	125,188 (2.1%)	74,251 (11.0%)	4 (0.0%)	577,532 (19.7%)
Sin clasificación	49,231 (0.8%)	25,434 (3.8%)	130 (0.5%)	3,143 (0.1%)
Total	5,827,318 (100%)	673,547 (100%)	23,806 (100%)	2,927,334 (100%)

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI; información del PDHO, PAL, PAR proporcionada por la SEDESOL, y el SIS-WEB de la DGGPB para el PASL. Corte de información 2011, excepto para el PASL que tiene corte de junio de 2012.

En la Tabla 48 se muestra la distribución de los beneficiarios por grado de marginación de la localidad. El PDHO tiene 62.9% de sus familias beneficiarias en localidades de alta y muy alta marginación, mientras que el PAL tiene 35.1% y el PAR 74.6% de sus tiendas. El PASL tiene 8.9% de sus familias beneficiarias en localidades con esas características, sin embargo, el 55.1% de sus beneficiarios se encuentran en localidades de muy baja marginación.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Tabla 47. Localidades con presencia de los programas sociales alimenticios por grado de marginación

Grado de Marginación	PDHO	PAL	PAR	PASL
Sin Clasificación	14,558 (14.9%)	21,429 (42.2%)	253 (1.2%)	48 (1.1%)
Muy alto	14,967 (15.4%)	5,851 (11.5%)	1,623 (7.5%)	25 (0.6%)
Alto	52,059 (53.4%)	17,332 (34.1%)	15,223 (70.1%)	1,731 (39.4%)
Medio	9,652 (9.9%)	3,236 (6.4%)	2,883 (13.3%)	1,177 (26.8%)
Bajo	5,168 (5.3%)	2,184 (4.3%)	1,499 (6.9%)	1,090 (24.8%)
Muy bajo	1,033 (1.1%)	760 (1.5%)	226 (1.0%)	324 (7.4%)
Total	97,437 (100%)	50,792 (100%)	21,707 (100%)	4,395 (100%)

Fuente: Índice de Marginación 2010, CONAPO; información del PDHO, PAL, PAR proporcionada por la SEDESOL, y el SIS-WEB de la DGGPB para el PASL. Corte de información 2011, excepto para el PASL que tiene corte de junio de 2012.

Tabla 48. Grado de marginación a nivel localidad y familias beneficiarias de los programas alimentarios de la SEDESOL y Tiendas Diconsa

Grado de marginación	Familias PDHO	Familias PAL	Tiendas Diconsa	Familias PASL
Sin clasificación	80,161 (1.4%)	65,052 (9.7%)	256 (1.1%)	3,958 (0.1%)
Muy alto	395,230 (6.8%)	37,983 (5.6%)	1,661 (7.0%)	1,826 (0.1%)
Alto	3,272,568 (56.2%)	198,220 (29.4%)	16,108 (67.7%)	257,686 (8.8%)
Medio	846,995 (14.5%)	99,717 (14.8%)	3,291 (13.8%)	348,022 (11.9%)
Bajo	714,746 (12.3%)	116,124 (17.2%)	1,990 (8.4%)	704,183 (24.1%)
Muy bajo	517,618 (8.9%)	156,451 (23.2%)	500 (2.1%)	1,611,659 (55.1%)
Total	5,827,318 (100%)	673,547 (100%)	23,806 (100%)	2,927,334 (100%)

Fuente: Índice de Marginación 2010, CONAPO; información del PDHO, PAL, PAR proporcionada por la SEDESOL, y el SIS-WEB de la DGGPB para el PASL. Corte de información 2011, excepto para el PASL que tiene corte de junio de 2012.

Un punto clave para identificar potenciales duplicidades y errores de inclusión, como los descritos al principio del apartado, es analizar las localidades en las

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

cuales tienen presencia los cuatro programas. En la tabla 49 se muestra el número de localidades por el número de programas social que tienen presencia. Existen 1,655 localidades en las cuales coexisten los cuatro programas alimenticios de SEDESOL, mientras que en 62,548 solo hay presencia del PDHO, 29,129 tienen solo del PAL, 133 del PAR y 61 del PASL.

Tabla 49. Número de programas sociales por localidad

Número de programas por localidad	PDHO	PAL	PAR	PASL
1	62,548 64.2%	29,129 57.3%	133 0.6%	61 1.4%
2	24,392 25.0%	12,290 24.2%	12,072 55.6%	548 12.5%
3	8,842 9.1%	7,718 15.2%	7,847 36.1%	2,131 48.5%
4	1,655 1.7%	1,655 3.3%	1,655 7.6%	1,655 37.7%
Total	97,437 100%	50,792 100%	21,707 100%	4,395 100%

Fuente: Índice de Marginación 2010, CONAPO; información del PDHO, PAL, PAR proporcionada por la SEDESOL, y el SIS-WEB de la DGGPB para el PASL. Corte de información 2011, excepto para el PASL que tiene corte de junio de 2012.

Tabla 50. Beneficiarios en localidades y Tiendas Diconsa donde operan los cuatro programas alimenticios de SEDESOL por tamaño de localidad

Habitantes	Familias PDHO	Familias PAL	Tiendas Diconsa	Familias PASL
Menos de 200	489 (0.0%)	28 (0.0%)	11 (0.4%)	598 (0.1%)
Entre 200 y 4,999	3,988 (0.4%)	409 (0.2%)	67 (2.4%)	5,526 (0.5%)
Entre 500 y 999	16,909 (1.6%)	1,451 (0.9%)	169 (6.0%)	15,827 (1.4%)
Entre 1,000 y 2,499	105,778 (10.3%)	7,283 (4.3%)	577 (20.6%)	61,641 (5.5%)
Entre 2,500 y 14,999	332,893 (32.4%)	35,831 (21.1%)	1,306 (46.7%)	219,153 (19.6%)
Entre 15,000 y 99,999	247,044 (24.1%)	39,813 (23.4%)	528 (18.9%)	153,710 (13.7%)
Entre 100,000 y 999,999	260,146 (25.4%)	77,302 (45.5%)	134 (4.8%)	501,344 (44.8%)
1,000,000 y más	58,913 (5.7%)	7,688 (4.5%)	4 (0.1%)	161,957 (14.5%)
Total	1,026,160 (100%)	169,805 (100%)	2,796 (100%)	1,119,756 (100%)

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI; información del PDHO, PAL, PAR proporcionada por la SEDESOL, y el SIS-WEB de la DGGPB para el PASL. Corte de información 2011, excepto para el PASL que tiene corte de junio de 2012.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Para describir las características de las localidades donde tienen presencia los cuatro programas alimenticios y la distribución de sus beneficiarios se presenta la información desagregada de las 1,655 localidades por número de habitantes y grado de marginación en las tablas 50 y 51. Se observa que las localidades de entre 2,500 y 14,999 habitantes y las clasificadas como de alta marginación son las que tienen una mayor presencia de los cuatro programas sociales alimenticios.

Tabla 51. Beneficiarios en localidades donde operan los cuatro programas alimenticios de SEDESOL por grado de marginación

Grado de Marginación	Familias PDHO	Familias PAL	Tiendas Diconsa	Familias PASL
Sin Clasificación	132 (0.01%)	1 (0.0%)	1 (0.0%)	-
Muy alto	7,187 (0.7%)	282 (0.1%)	21 (0.7%)	1,407 (0.1%)
Alto	348,885 (34%)	24,317 (14.3%)	1,183 (42.3%)	131,718 (11.8%)
Medio	214,501 (21%)	54,830 (32.3%)	619 (22.1%)	164,176 (14.7%)
Bajo	227,431 (22.1%)	50,668 (29.9%)	658 (23.5%)	279,397 (25%)
Muy bajo	228,024 (22.2%)	39,707 (23.4%)	314 (11.2%)	543,058 (48.5%)
Total	1,026,160 (100%)	169,805 (100%)	2,796 (100%)	1,119,756 (100%)

Fuente: Índice de Marginación 2010, CONAPO; información del PDHO, PAL, PAR proporcionada por la SEDESOL, y el SIS-WEB de la DGGPB para el PASL. Corte de información 2011, excepto para el PASL que tiene corte de junio de 2012.

7.2.2 Principales programas de la Administración Pública Federal

Como se ha analizado en las secciones anteriores, la APF tiene un conjunto de programas que atienden la problemática alimentaria del país, sin embargo, no se cuenta con una coordinación de acciones que permita escalar los efectos sobre la población atendida. Por ejemplo, al no contar con un mecanismo para conciliar los padrones de beneficiarios de programas federales, no es posible identificar las duplicidades que se generan, de manera que una misma familia puede recibir apoyos de diferentes programas, lo cual se complica en mayor medida cuando se consideran a los programas de los gobiernos de las entidades federativas y municipios, que no tienen el grado de institucionalidad de las acciones de la APF.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Con la información del MCS-ENIGH 2010 es posible identificar a los hogares que reciben ingresos no monetarios, reportados como transferencias en especie en forma de despensas, alimentos procesados y servicios de desayunos, comidas y cenas, así como la dotación de complementos alimenticios y vitamínicos. La encuesta permite identificar a la población que recibe transferencias alimentarias en especie proveniente del gobierno federal, gobiernos de las entidades federativas y de los municipios.

Derivado del análisis presentado en la sección anterior se identifica de igual manera a los hogares beneficiarios del PDHO y se realiza un análisis de la cobertura que tienen estos programas y las potenciales duplicidades que podrían generarse con los apoyos en especie entregados por los gobiernos federal y estatales. Dada la construcción del MCS-ENIGH 2010, no se puede identificar a los programas alimentarios que realizan transferencias monetarias a nivel estatal y municipal, razón por la cual se excluyen de este análisis.

Una aspecto relevante a considerar, es que de acuerdo a la información del Módulo de Programas Sociales de la ENIGH (MPS-ENIGH) 2010, los programas del Gobierno Federal otorgan principalmente transferencias monetarias, mientras que los programas estatales y municipales, proporcionan en mayor medida subsidios no monetarios. Por ejemplo, 4,171,605 de familias (hogares) declararon que recibieron apoyos monetarios del PDHO, mientras que 342,111 familias reportaron que el mismo programa les otorgó apoyos no monetarios, es decir, la relación del segundo grupo de familias respecto al primero fue de 8.2 por ciento. Para el PAL este porcentaje fue de 42.3%. En contraste, para los programas sociales estatales y municipales los hogares que reciben subsidios no monetarios (3,345,161) representaron el 273.7 por ciento de las familias que recibieron apoyos monetarios (1,222,226).

En la Tabla 52 se muestran a los hogares beneficiarios del PDHO que reportaron recibir transferencias en especie de programas del Gobierno Federal. Se observa que existen 79,437 hogares que reciben apoyos de programas federales y del PDHO, lo que representa el 9.6% de los beneficiarios del Gobierno Federal.

Realizando el mismo análisis entre los hogares beneficiarios del PDHO y los hogares que reciben apoyos de los gobiernos de las entidades federativas, se observa que existen 45,564 hogares que reciben los dos apoyos, lo que

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

representa el 23.7% de los hogares beneficiarios de los programas de gobiernos estatales (Tabla 53).

Tabla 52. Familias beneficiarias del PDHO y de programas del Gobierno Federal que entregan apoyos en especie alimentarios

Beneficiarios de PDHO	Beneficiarios de Programas de Gobierno Federal en especie alimentarios		Total
	No	Si	
No	23,383,365 82.7%	744,100 90.4%	24,127,465 82.9%
Si	4,900,978 17.3%	79,437 9.6%	4,980,415 17.1%
Total	28,284,343 100.0%	823,537 100.0%	29,107,880 100.0%

Fuente: MCS-ENIGH 2010, INEGI.

Para el caso del análisis de los programas sociales de los gobiernos municipales, se observó que la información proveniente del MCS-ENIGH 2010 no coincidía con la información del MPS-ENIGH 2010. Esto se debe a que es muy probable que muchas personas no alcanzan a distinguir claramente el origen federal, estatal o municipal del apoyo que reciben. A partir de lo cuál, y para evitar confusiones y contradicciones con los datos administrativos de los programas sociales, no se presentan los resultados de familias con apoyo del PDHO y gobiernos municipales.

Tabla 53. Familias beneficiarias del PDHO y de programas de los gobiernos estatales que entregan apoyos en especie alimentarios

Beneficiarios de PDHO	Beneficiarios de Programas de Gobiernos Estatales		Total
	No	Si	
No	23,980,404 82.9%	147,061 76.3%	24,127,465 82.9%
Si	4,934,851 17.1%	45,564 23.7%	4,980,415 17.1%
Total	28,915,255 100.0%	192,625 100.0%	29,107,880 100.0%

Fuente: MCS-ENIGH 2010, INEGI.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

7.3 Principales resultados

- En general, es posible asumir que los apoyos de los programas sociales operados por SEDESOL son congruentes con las situaciones deseables de las diferentes dimensiones de la seguridad alimentaria.
- En términos de la dimensión de disponibilidad, se encuentra que el PAR utiliza un mecanismo adecuado para la transferencia indirecta vía precio, al mismo tiempo que propicia el abasto en localidades vulnerables. Sin embargo, es deseable evaluar la posibilidad de incorporar en el PAR otro tipo de productos básicos considerados por CONEVAL en la Canasta Básica Alimentaria.
- En la misma dimensión, el PAR presentó una práctica institucionalizada para evitar que choques de oferta causados por contingencias o eventos de mercado incidan negativamente en cuestiones de disponibilidad. Específicamente, se menciona su participación en eventos de desastres naturales. En este punto, sería recomendable clarificar los mecanismos de acción e intervención del programa.
- Se considera pertinente los apoyos del PASL con la consecución de situaciones deseables en la dimensión de disponibilidad. Atiende al mismo tiempo el problema de la dotación y la transferencia vía subsidio al precio de la leche distribuida por el programa. Asimismo, existe alineación entre la distribución de la leche fortificada con los contenidos de la Canasta Básica Alimentaria del CONEVAL.
- Por último, no se encontró un mecanismo institucionalizado para determinar la actuación del PASL en situaciones de contingencia o choques de oferta, lo cual contribuiría a un aspecto específico de la dimensión de disponibilidad.
- En la dimensión de acceso, se evaluó la pertinencia de los apoyos del PDHO y PAL para mantener la capacidad de los beneficiarios de acceder a la alimentación vía la transferencia al ingreso. En ambos casos, la trayectoria en términos reales de los montos de apoyos se dio en la misma dirección y magnitud que el crecimiento de la inflación general, la inflación de los alimentos y el crecimiento del costo de la Canasta Básica Alimentaria de CONEVAL.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

- En la dimensión de estabilidad y temporalidad, no se identificaron en ninguno de los cuatro programas mecanismos o apoyos dirigidos puntualmente a este fin. Existen menciones indirectas que podrían alinearse a dicha dimensión, entre las cuales destacan la actualización semestral de los montos del PAL y PDHO con base en las variaciones de las Líneas de Bienestar Mínimo.
- En lo referente a la dimensión de nutrición, se encontró correspondencia relevante entre los tipos de apoyos de los programas de SEDESOL y los criterios que determinan una situación de seguridad alimentaria que considera la calidad, aportación nutricional y diversidad adecuadas de alimentos.
- Al realizar el análisis de la cobertura de los programas sociales alimenticios de la SEDESOL, se encontró que en las reglas de operación del PAL y PASL se establece de manera explícita que no pueden incluirse en la población potencial los beneficiarios del PDHO, sin embargo, se observó que existe un error de inclusión entre estos programas de entre el 8 y 10%.
- El error de inclusión entre el PDHO y los programas del gobierno federal es del 10%, mientras que los programas locales tienen un error de inclusión con respecto al PDHO de 21% en los gobiernos estatales y 23.7% con los gobiernos municipales.
- El PDHO concentra su presencia en los municipios con mayor incidencia en pobreza, carencia por acceso a la alimentación y personas por debajo de la línea de bienestar y tiene concentrados a sus beneficiarios en las localidades de alta y muy alta marginación menores a 2,500 habitantes. El PDHO tiene una cobertura del 96.7% de la población que se encuentra en los tres municipios con incidencia mayor al 70% mientras que en los 22 municipios con una incidencia entre 60 y 69% tuvo una cobertura de 73.3% de su población. Los otros tres programas prácticamente no tienen presencia en estos mismos municipios.
- El PAL tiene presencia limitada en los municipios con mayor incidencia de pobreza y no se encuentra en los municipios con mayor incidencia en

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

la carencia por acceso a la alimentación ni en los de mayor incidencia de personas por debajo de la línea de bienestar. Sus beneficiarios se localizan en las localidades con alta y muy alta marginación y tiene el 70% de su padrón en localidades menores de 500 habitantes.

- El PAR tiene concentradas las tiendas Diconsa en municipios de marginación media, y tiene la mayoría de sus establecimientos en aquellos con incidencias mayores al 50% en pobreza y personas por debajo de la línea de bienestar, sin embargo no tiene presencia en los municipios con mayor incidencia en la carencia por acceso a la alimentación. EL PAR tiene el 91.6% de sus tiendas en localidades menores a 2,500 habitantes, y el 77.6% en localidades de alta y muy alta marginación.
- El PASL es el programa que tiene más deficiencias en su cobertura, ya que el 93.7% de sus beneficiarios se encuentran en municipios con incidencia en carencia por acceso a la alimentación al 40%. Situación similar en el caso de la pobreza (53.4%) y personas por debajo de la línea de bienestar (34.6%). La mitad del padrón del PASL se encuentra en localidades de entre 2,500 y 100 mil habitantes y el 32.2% se encuentra en localidades de baja y muy baja marginación.
- Existen 1,655 localidades que tienen presencia de los cuatro programas alimenticios de SEDESOL, mientras que en 62,548 sólo hay presencia del PDHO, 29,129 tienen únicamente del PAL, 133 del PAR y 61 del PASL. Se observa que las localidades de entre 2,500 y 14,999 habitantes y las clasificadas como de alta marginación son las que tienen una mayor presencia de los cuatro programas sociales alimenticios.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

8. Análisis de impactos y efectos de los programas alimentarios

Un adecuado diseño en la cobertura, objetivos y apoyos de los programas dirigidos a atender las distintas dimensiones de la seguridad alimentaria deberá reflejarse en impactos relevantes en cuestiones de disponibilidad, acceso y aprovechamiento nutricional en sus beneficiarios. En este apartado se ofrecerá evidencia de los efectos que han tenido los programas sobre estados de seguridad alimentaria, utilizando para tal fin los resultados de las evaluaciones a las que han sido sometidos.

El procedimiento para la identificación y presentación de impactos y efectos se realizó como sigue: a) se obtuvo la última información disponible de evaluaciones por programa y b) se identificaron los resultados asociados a la vertiente de alimentación y se realizó una correspondencia con la dimensión de seguridad alimentaria. Se profundiza en los resultados de los Programas Alimentarios Operados por SEDESOL, sin embargo, se presenta también alguna evidencia de otros programas de la APF.

8.1 Programas Alimentarios de SEDESOL

En este subapartado se analizan los principales hallazgos de la evaluación de los programas alimentarios de SEDESOL. Dichos resultados son presentados de acuerdo a los efectos que han tenido las acciones de los programas sobre las cuatro dimensiones de seguridad alimentaria analizadas en este trabajo: disponibilidad, acceso, estabilidad y temporalidad y uso biológico. De manera adicional, se presentan algunos indicadores de percepción de los beneficiarios, con el objeto de identificar otros aspectos de satisfacción con efectos positivos.

8.1.1 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

El PDHO ha tenido efectos positivos sobre la población beneficiaria en las dimensiones de disponibilidad, acceso y nutrición. En el aspecto de disponibilidad, se ha demostrado que el programa propicia un incremento en la producción para el autoconsumo, mediante el apoyo económico que se brinda a las familias.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Asimismo, dentro de esta misma dimensión se documenta una mejora de 32 centavos en el consumo de alimentos provenientes de sus actividades agrícolas de autoconsumo. Dichos efectos son relevantes ya que son impactos indirectos positivos, pues ninguno de los apoyos del programa está dirigido a la atención de esta dimensión.

En lo referente a los impactos en la dimensión de acceso a los alimentos, el PDHO muestra un aporte relevante correspondiente al aumento de consumo de alimentos en familias rurales del 22%. Dicho resultado representa un efecto importante dado que sus apoyos se dirigen explícitamente a contribuir con la mejora en los niveles de alimentación de las familias beneficiarias.

Cuadro 15. Principales impactos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades sobre dimensiones de seguridad alimentaria

Disponibilidad de Alimentos	Acceso	Uso y aprovechamiento de los alimentos
<p>Aumentó la producción para autoconsumo.</p> <p>Mejora de 32 centavos en el consumo de alimentos proveniente de sus actividades agrícolas de autoconsumo.</p>	<p>Familias rurales aumentaron su consumo total de alimentos en 22%.</p>	<p>Mejora en los indicadores de nutrición de niños (baja talla y anemia) y mujeres embarazadas (anemia).</p> <p>Entre 1998 y 2007, la prevalencia de baja talla para la edad en beneficiarios rurales menores de 5 años se redujo en 22.2 puntos porcentuales, pasando de 44% a 21.8%.</p> <p>En zonas rurales, el Programa resultó en un mejor crecimiento en los niños más vulnerables y una reducción de 10% en la prevalencia de anemia.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de Garrocho-Rangel, Carlos y Brambilla-Paz, Carlos. (2008) *Satisfacción de las beneficiarias con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Una evolución cualitativa*. Revista economía, sociedad y territorio, Vol. VIII, núm 28. INSP y CIESAS. (2008). *A diez años de intervención. Evaluación Externa del Programa Oportunidades en Zonas Rurales.1997-2007*.INSP. (2005). *Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades*. Presentado por: De la Torre García, Rodolfo.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Los mayores impactos documentados del PDHO se encuentran en la dimensión de uso y aprovechamiento nutricional de los alimentos. Se han detectado efectos positivos en los indicadores de nutrición de niños y mujeres embarazadas, específicamente disminuciones en la de anemia y bajas tallas. Por ejemplo, se observó que entre el periodo de 1998–2007, la prevalencia de bajas tallas en niños menores de 5 años disminuyó 22.2%, es decir, pasó del 44% a 21.8%, asimismo, en zonas rurales se identificó un mayor crecimiento en los niños y una reducción de 10% en la prevalencia de anemia.

8.1.2 Programa de Apoyo Alimentario

El PAL reporta efectos positivos en la dimensión de acceso. En específico, se identificaron aumentos en el consumo total en alimentos (14%) y en frutas y verduras (17%) en los beneficiarios. Asimismo, se detectó que además de elevar el consumo en cantidad mejora la calidad de los alimentos a los que se accede, por lo que existe un efecto positivo indirecto de los apoyos en la dimensión de disponibilidad.

En términos de la percepción de los beneficiarios se identificaron los siguientes resultados:³¹

- El 21% de los beneficiarios consideró que la calidad de los productos paquete alimentario era muy buena y 77% la calificó como buena mientras que únicamente 2% de los beneficiarios la percibe como regular.
- Entre 80% y 85% de los encuestados asisten a las pláticas y la valoran aún más que el paquete alimentario.

³¹ Encuesta aplicada en 1,500 hogares y la muestra se elaboró de manera estratificada. Se seleccionaron 16 ó 17 municipios en cada una de las regiones (norte, centro y sur-sureste) y por nivel de marginación (muy alto, alto y medio). Posteriormente, se seleccionaron 2 ó 3 localidades por municipio con el propósito de reunir 50 localidades por región y 150 a nivel nacional. En cada localidad, se aplicaron 10 cuestionarios, lo que equivale a 500 cuestionarios por región y 1,500 a nivel nacional.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

- A nivel nacional, el 25% de los entrevistados considera que los beneficios que recibe del Programa son muy buenos mientras 74% los considera buenos y únicamente 1% los califica como regular.
- Los beneficiarios consideran que la información que se les proporcionó respecto a la recepción del paquete alimentario fue satisfactoria.

Cuadro 16. Principales impactos del Programa de Apoyo Alimentario sobre dimensiones de seguridad alimentaria

Disponibilidad de Alimentos	Acceso	Uso y aprovechamiento de los alimentos
No se detectan impactos.	Se han encontrado efectos positivos en la cantidad de la dieta. Se encontró un aumento en el consumo total, en alimentos (14%), y en frutas y verduras (17%), en los beneficiarios. El programa permitió hasta el primer semestre del 2006 que aproximadamente 3% de los beneficiarios superaran el umbral de pobreza alimentaria.	Se presentaron efectos positivos en la calidad de la dieta. Representados en mayor consumo de alimentos balanceados.

Fuente: Elaboración propia con datos encontrados en: CIDE (2006) "Evaluación Externa del Programa de Apoyo Alimentario".

8.1.3 Programa de Abasto Social de Leche

El PASL ha sido sometido a tres evaluaciones de impacto, en 2004, 2006 y 2009. Los principales resultados de la primera evaluación fueron los impactos positivos del consumo de leche sobre la disminución de problemas nutricionales como la anemia. En este aspecto se detectó una reducción mayor en 13 puntos porcentuales en la prevalencia de anemia en menores de doce y

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

veinticuatro meses que consumieron leche fortificada, en contraste con la reducción observada en menores que consumieron leche sin fortificar.

Por otra parte, en la segunda evaluación llevada a cabo en 2006 se concentró en impactos sobre crecimiento físico, en dicho estudio se identificó que los menores que habían consumido leche fortificada en los últimos dos años presentaban tres veces menos anemia que aquellos que no habían consumido leche con estas características. Otro impacto positivo se documentó en el hecho de que la prevalencia de baja talla se redujo seis puntos porcentuales y se detectó un crecimiento de 2.6 centímetros mayor.

La tercera evaluación de impacto tuvo como objetivo identificar los efectos en el desarrollo de habilidades intelectuales. En el estudio se pudo contrastar la efectividad de la leche fortificada en el desarrollo mental y futuro desempeño de los niños: el haber intervenido con leche fortificada con hierro y zinc a menores de 2 años se asoció con un mejor desarrollo intelectual evaluado entre los 6-7 años de edad. Es decir, el desempeño intelectual fue mejor en niños que se alimentaron con leche fortificada con hierro entre los 12 y 30 meses, que los que comenzaron entre los 24 a 42 meses de edad.

Cuadro 17. Principales impactos del Programa de Abasto Social de Leche sobre dimensiones de seguridad alimentaria

Disponibilidad de Alimentos	Acceso	Uso y aprovechamiento de los alimentos
Distribuye cerca de 1,000 millones de litros al año de los 15,000 millones que componen la demanda anual nacional. (Evaluación Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011).	Atiende a población pobre no cubierta por otros programas, en particular en las zonas urbanas metropolitanas donde Oportunidades no había entrado.	Reducción de hasta 13 puntos porcentuales en la prevalencia de anemia en menores beneficiarios. Los niños que consumieron leche fortificada desde temprana edad crecieron 2.6 cm más y adquirieron 700 gr más de masa muscular. El desempeño intelectual fue mejor en niños que se alimentaron con leche fortificada con hierro entre los 12 y 30 meses, que los que comenzaron entre los 24 a 42 meses de edad.

Fuente: evaluación propia con datos de evaluaciones de impacto del programa (2004,2006 y 2009) y la Evaluación Específica de Desempeño (2010-2011).

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Por último, resulta pertinente mencionar que en la última evaluación disponible³², se detectó que los beneficiarios consideran haber contado con información apropiada sobre el funcionamiento y los servicios que proporciona el programa. Asimismo, cumplió sus expectativas principalmente al de cubrir sus necesidades de nutrición y alimentación para la familia.

8.1.4 Programa de Abasto Rural

Dentro de la dimensión de disponibilidad, se encuentra documentado que el PAR representa la principal fuente de abastecimiento en localidades sin alternativas de abasto. En este caso, las acciones de distribución son la única alternativa para diversificar la dieta de los beneficiarios. De acuerdo a la última información disponible.

Cuadro 18. Principales impactos del Programa de Abasto Rural sobre dimensiones de seguridad alimentaria

Disponibilidad de Alimentos	Acceso	Uso y aprovechamiento de los alimentos
Cobertura en 25,401 tiendas.	Margen de ahorro entre el 15.4 al 19.9%.	50.7% de las compras de abarrotes comestibles son de productos enriquecidos.

Fuente: elaboración propia con datos de EDD 2011-2012 e Informe Trimestral de Presupuesto ejercido 2012.

En términos de la capacidad del programa de incidir en los niveles de acceso, durante 2011 se observó un impacto directo en la economía de las familias, reportándose un margen de ahorro de la canasta básica Diconsa mayor del 19.9% respecto a las opciones privadas de abasto en el medio rural. Actualmente, dicho margen es de 15.4% al segundo trimestre de 2012. Asimismo, en la Evaluación de Consistencia y Resultados de 2011, se detectó

³² Evaluación de Satisfacción de los Beneficiarios de los Programas Sociales implementados por SEDESOL (UAT, 2012),

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

que 50.7% de las compras de abarrotes comestibles son de productos enriquecidos, lo cual favorece una alimentación balanceada para los beneficiarios del Programa, reflejando a largo plazo en un hábito alimenticio sano para toda la familia y en consecuencia, una salud buena para sus integrantes.

8.2 Programas Alimentarios de la APF

En esta sección se presentan de manera general algunos de los principales hallazgos y efectos de las evaluaciones de los programas alimentarios de la APF. En la dimensión de disponibilidad la Evaluación de Desempeño del PESA 2007-2008, identificó que la intervención del PESA logró influenciar de manera efectiva sobre la disponibilidad y acceso físico a más y mejores alimentos para las familias beneficiarias cuando las Agencias de Desarrollo Local, beneficiarias de los recursos, contaban con las capacidades para atender las comunidad, tuvieron una presencia continua en campo y se pusieron en marcha proyectos de traspatio y milpa, especialmente en localidades de Alta y Muy Alta Marginación.

En la dimensión de acceso, la Evaluación de Consistencia y Resultados 2007-2008 al Programa de Asistencia a Sujetos Vulnerables (PAASV) detectó una serie de problemáticas en la operación de dicho programa. Algunos comentarios son la ausencia de una definición para el concepto de vulnerabilidad, existen problemas de coordinación ya que el programa es ejecutado de forma descentralizada por entidades federativas lo que dificulta su monitoreo y seguimiento, por último, una conclusión relevante es que el programa no tiene una política de atención alimentaria con un enfoque especial para la población objetivo, no cuenta con un proceso de focalización adecuado y no es posible estimar la contribución del programa a la mejora de la situación alimentaria de la población atendida.

En cuanto el programa de Desayunos Escolares, en la Evaluación de Consistencia y Resultados 2007-2008 se menciona que no se cuenta con datos para determinar impactos del programa, en una primera evaluación aplicada al programa se detectó una elevación en el consumo de leche promedio de las familias, sin embargo, no existe evidencia de efectos del programa sobre otros indicadores de acceso ni en nutrición.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

En la dimensión de acceso y temporalidad, se detectó en la Evaluación de Consistencia y Resultados 2007-2008 que el Programa de Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo (PAAFD) presenta problemáticas similares. A pesar de que existen dos vertientes claras de atención: a) atención a personas en pobreza extrema y b) atención a personas en situación de desastres, el programa no cuenta con la capacidad de determinar el número de personas atendidas. Asimismo, se determinó que no existe una definición clara del concepto de atención del programa, es decir, el término "desamparo" es ambiguo y no se asocia a eventos crónicos de insuficiencia alimentaria.

En la misma dimensión de acceso, el Programa de Menores de 5 años en Riesgo, mantiene la problemática detectada en los programas del DIF. Los principales hallazgos de la evaluación es que a pesar de que la problemática de desnutrición infantil que busca atender el programa se encuentra suficientemente definida, no se ha clarificado con suficiencia las relaciones casuales del problema ni existe evidencia documentada en la forma en que las acciones del programa impactan en la desnutrición, en este aspecto, el programa no cuenta con instrumentos para la medición de resultados a nivel nacional ni seguimientos nutricionales en sus beneficiarios.

En cuanto al Programa de Albergues Escolares Indígenas (PAEI) las evaluaciones analizadas no presentan resultados particulares para la vertiente alimentaria, definida como el acceso a una dotación de alimentos en comedores habilitados. La Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012, menciona lateralmente el hecho de que la capacidad de atención y cobertura de los Comedores Comunitarios Indígenas no está claramente definida.

8.3 Principales Resultados

- Los impactos y efectos de los programas alimentarios de la APF presenta resultados contrastantes. Por una parte, se encuentra evidencia sólida en las dimensiones de disponibilidad, acceso y uso nutricional en los programas operados por SEDESOL. Mientras que en otros programas de la APF no se halla evidencia relevante, dadas sus características operativas o la problemática en el monitoreo y seguimiento que presentan. Este caso se encuentra en los Programas Operados por el DIF.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

- Todos los programas alimentarios de SEDESOL han sido sujetos de evaluaciones de impacto y han presentado evidencia de efectos positivos en al menos una de las dimensiones de seguridad alimentaria, con excepción de la estabilidad en el acceso.
- Los resultados de las evaluaciones muestran que la pertinencia de los apoyos y su alineación adecuada a las dimensiones de seguridad alimentaria, es condición suficiente pero no necesaria para determinar la viabilidad operativa y funcional de los programas alimentarios.
- Es necesario aprovechar sinergias dentro de los programas que han demostrado impactos positivos, específicamente los operados por SEDESOL, esto con el fin de dirigir apoyos de manera integral a todas las dimensiones de seguridad alimentaria.
- Resulta deseable generar una mayor coordinación entre los programas alimentarios de la APF. Se detectan programas sin evidencia de impactos, no existe una adecuada complementariedad entre los mismos y los diferentes tamaños en las escalas de operación y cobertura dificultan la creación de sinergias e impactos agregados.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

9. Análisis y evaluación de mecanismos de coordinación

La coordinación es fundamental en los programas sociales que buscan atender un problema común. Es útil para potencializar los apoyos, complementarlos y buscar sinergias así como para evitar duplicidades y pulverización de los apoyos. Dicha situación es aún más relevante cuando la problemática que busca resolverse tiene un carácter multidimensional, tal como sucede con la seguridad alimentaria.

Existe un marco legal que establece los lineamientos generales en los que debe llevarse a cabo la coordinación de acciones de los programas sociales, tanto de la Administración Pública Federal, como con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios para evitar duplicidades. Entre las leyes que regulan esta coordinación encontramos a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y la LGDS.

La LFPRH es el marco jurídico que norma a los subsidios, transferencias y donativos que otorgan los programas sociales del Gobierno Federal. En el capítulo VI de la LFPRH se detallan las características que deben guardar estos subsidios, transferencias y donativos, así como la manera en que se entregan a los beneficiarios, describiendo los componentes de las reglas de operación de los programas, los cuales regulan la ejecución de los recursos destinados a este fin.

En particular el artículo 75 de la LFPRH en su fracción VII, menciona que: Los subsidios deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, para lo cual las dependencias y entidades que los otorguen deberán: Asegurar la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos.

Por su parte, la LGDS considera en su título cuarto la creación del Sistema Nacional de Desarrollo Social, que según el artículo 38 de dicha ley, es un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de los sectores social y privado. Este mecanismo es el espacio en que las diferentes dependencias de los tres niveles de gobiernos coordinan sus actividades y

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

llegan a los acuerdos necesarios para generar una política social nacional en el marco de la colaboración interinstitucional.

Dicho sistema está integrado por tres comisiones: La Comisión Nacional de Desarrollo Social, la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y el Consejo Consultivo de Desarrollo Social.

El artículo 47 de la LGDS establece la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Social, integrada por los titulares de las dependencias relacionadas con el desarrollo social a nivel federal, así como sus pares de los gobiernos de las entidades federativas, asociaciones de presidentes municipales y los presidentes de las comisiones de desarrollo social de la cámara de diputados y de senadores.

Esta comisión tiene por objeto consolidar la integralidad y el federalismo sobre bases de coordinación, colaboración y concertación de estrategias y programas de desarrollo social.

La Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social es el instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social. Estará integrada por los titulares de las secretarías de Desarrollo Social, quien lo presidirá; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Educación Pública; Salud; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; la Función Pública; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria y Turismo. Podrán ser invitados a participar, con derecho a voz, los titulares de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El Consejo Consultivo de Desarrollo Social es el órgano consultivo de la SEDESOL, de participación ciudadana y conformación plural, que tendrá por objeto analizar y proponer programas y acciones que inciden en el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social. Está conformado por el titular de la SEDESOL y un Secretario Ejecutivo designado por éste, además de consejeros que deben ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como de los ámbitos académico, profesional, científico y cultural vinculados con el desarrollo social.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Una vez examinado el marco legal de la coordinación de acciones para evitar duplicidades en los apoyos otorgados, a continuación se describirá cómo se lleva a cabo dicha coordinación entre los programas alimentarios de la SEDESOL, entre éstos y los demás programas alimentarios de la Administración Pública Federal y con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios.

9.1 Coordinación entre programas alimentarios de la SEDESOL

La problemática de la seguridad alimentaria es compleja ya que incluye varias dimensiones que van desde la disponibilidad de los alimentos, la capacidad de acceso, la prevención de eventos que pudieran modificar la temporalidad o estabilidad en la adquisición de los alimentos y la aportación mínima nutricional que debe asegurarse en el consumo.

Un primer análisis de la problemática alimentaria respecto a la coordinación entre los programas alimentarios, es que los programas sociales alimentarios adscritos a la SEDESOL, como son el PDHO, el PAL, el PAR y el PASL, no cuentan un órgano de coordinación interno que sea explícito y regulado. Dicha situación, dificulta la creación de espacios comunes de discusión, la toma de acuerdos de manera conjunta y la generación de estrategias que permitan contar con economías a escala y definiciones de población objetivo o potencial conjunta, o bien, tener una distribución geográfica diferenciada.

Existen convenios de colaboración bilaterales entre los programas, con alcance limitado, como por medio del cual se da la distribución de leche Liconsa en tiendas Diconsa, o el proyecto de bancarización de PDHO y PAL donde se tiene a Diconsa como una instancia dispersora de los apoyos, sin embargo, no existe un acuerdo donde se definan líneas de acción conjuntas para diseñar una política alimentaria nacional o coordinación operativa en búsqueda de una mayor eficiencia en el uso de los recursos.

9.2 Coordinación intersecretarial

Como se comentó al inicio de este apartado, en la LGDS publicada en 2004 se consideró la creación de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS), como una instancia que agrupa a las dependencias federales cuyo

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

objetivo es del de mejorar las condiciones de vida de las personas a través del desarrollo social.

Entre 2007 y octubre de 2012, la CIDS ha realizado 29 sesiones donde se tomaron 165 acuerdos. Sin embargo, la mayor parte de estos acuerdos son referentes a la toma de conocimiento de diferentes asuntos generales, informes o presentaciones que no tienen relación de manera directa con el diseño y coordinación de una política pública de desarrollo social.

Al revisar el Informe Anual sobre Integralidad, Coordinación y Corresponsabilidad para el Desarrollo Social 2011, que la CIDS está obligada presentar cada año según el decreto que enmarca su funcionamiento, en el apartado de Acuerdos Intersectoriales, se observa que en la sección de alimentación, solo se describen seis convenios entre Liconsa y Diconsa con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas para el abastecimiento de leche y suministro de abarrotes y material de higiene y limpieza a los Albergues Escolares Indígenas.

En 2011 se reorganizó la estructura de la CIDS redefiniendo los Grupos de Trabajo para alinearlos con los derechos sociales establecidos en la LGDS. Uno de esos grupos de trabajo es el de Alimentación que está integrado por representantes de la SEDESOL, Diconsa, Liconsa, la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la Secretaría de Salud (SSA) y SAGARPA.

En julio de 2011 se formalizó la declaración del Grupo de Trabajo Alimentación (GTA). Para agosto de 2011 el GTA tenía integrado y aprobado su Programa de Trabajo. Hasta la fecha han tenido un total de 38 acuerdos de los cuales tres están relacionados con Diconsa, Liconsa o PAL, los cuales son los siguientes:

- Promoción de Leche Descremada y Semidescremada Liconsa en almacenes Diconsa.
- Capacitación en seguridad alimentaria a los miembros de las instancias de participación social de Diconsa.
- Elaboración de complementos alimenticios por Liconsa, avalados por la Secretaría de Salud, distribuidos por Diconsa a los beneficiarios de Oportunidades.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

9.3 Coordinación intergubernamental

En la LGDS también se considera la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Social en la que los gobiernos de estados y municipios deben participar en las discusiones de coordinación de esfuerzos. Dicha coordinación es limitada debido a que en la comisión no se llegan a los acuerdos para evitar la duplicidad en los apoyos gubernamentales ni en las complementariedades de los mismos.

Debido a la falta de institucionalidad en los programas sociales de los gobiernos de los estados y municipios la coordinación se limita a los programas emergentes para los desastres naturales, los cuales no se representa una única política de estado con elementos para los tres niveles de gobierno.

En el Informe Anual sobre Integralidad, Coordinación y Corresponsabilidad para el Desarrollo Social 2011, en el apartado entre órdenes de gobierno en la sección de alimentación solo se menciona que Liconsa realizó convenios con estados o municipios durante 2011. Se limita a comentar que se siguieron operando los Convenios de Concertación Liconsa-CDI-Diconsa para distribuir leche a los Albergues Indígenas en 21 entidades federativas y el convenio SEDESOL-PRONJAG-Liconsa para atender a jornaleros agrícolas migrantes.

9.4 Principales resultados

- Existe una serie de acuerdos que de manera bilateral tratan temas para mejorar la operación de los programas, sin embargo, no existe una única política social alimentaria que unifique criterios en la SEDESOL.
- No existe una política nacional vinculante entre los programas federales y los programas de los gobiernos de los estados y municipios, y se limita al abasto de alimentos y productos de higiene y limpieza.
- Existe un órgano de coordinación entre los programas federales que opera con regularidad, la CIDS, sin embargo, no se tratan los temas centrales de la política alimentaria.
- En el grupo de trabajo de alimentación de la CIDS no se tocan a fondo los temas de encadenamiento de programas, solamente se realizan esfuerzos para coordinar acciones operativas sin incidir en el desarrollo de propuestas de mejora a los apoyos otorgados, o la alineación de los apoyos con las mediciones de seguridad alimentaria.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

10. Mejores prácticas y políticas para la Seguridad Alimentaria

El presente apartado analiza brevemente algunas de las recomendaciones o buenas prácticas dirigidas a fortalecer las acciones de política para la atención de la seguridad alimentaria. Para los propósitos de este apartado y con el fin de delimitar el ejercicio de análisis se usará el siguiente marco de referencia: a) se presentará dos casos de éxito de estrategias integrales de atención a la problemática alimentaria, b) se ofrecerán recomendaciones generales dirigidas a fortalecer los tipos de apoyos existentes, principalmente, las transferencias en efectivo y c) se enunciarán algunas recomendaciones dirigidas a la aplicación de técnicas que no se consideran en la tipología básica de apoyos a la alimentación.

Se usaron dos criterios para definir los caso de éxito: el primero tiene que ver con la evidencia de impactos de sus acciones y el segundo que consideren una definición normativa del concepto de seguridad alimentaria. Bajo este enfoque es posible considerar que una condición fundamental con la que deben contar los diferentes tipos de políticas orientadas a resolver la problemática alimentaria es partir de una conceptualización clara, fundamentada legalmente y que surja de consenso académico e internacional³³ de lo que es seguridad alimentaria, a partir del cual, puedan alinearse y coordinarse todas las acciones de política pública.

10.1 Recomendaciones y buenas prácticas en la creación de un esquema de política alimentaria integral

A pesar de que existe un consenso en la definición conceptual de la seguridad alimentaria no es posible identificar un esquema óptimo para la atención de la problemática asociada a la misma. En el campo de la alimentación, la oferta de política pública depende en gran parte de cuestiones propias de los países que la implementan, dichos aspectos pueden ir desde la capacidad presupuestal de los gobiernos hasta la dotación de recursos naturales con los que cuentan. A pesar de estas limitaciones, es posible identificar un conjunto de buenas

³³ Por ejemplo, la definición de FAO.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

prácticas y recomendaciones derivadas de la aplicación exitosa de políticas de seguridad alimentaria.

Entre los casos exitosos de política dirigida a la seguridad alimentaria se encuentra el caso de Brasil, la cual con acciones concretas ha podido reducir la desnutrición infantil medida como el bajo peso de los niños menores de 5 años en relación al promedio de 4.2% en 1998 a 1.8% en 2006, asimismo, los hogares que experimentaron inseguridad alimentaria aproximada por la Escala Brasileña de Seguridad Alimentaria se redujo de 34.9 a 30.2% entre 2004 y 2009. Dicho desempeño permite considerar como un elemento de referencia el esquema de atención implementado por este país.³⁴

En este apartado se presentan algunos aspectos relevantes adoptados por Brasil para detallar su marco de política para la seguridad alimentaria, esto con el objetivo de identificar prácticas que potencialmente pueden replicarse en países como México. En Brasil el esquema de política alimentaria se encuentra definido por la Estrategia de Hambre Cero y la Política Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN). Este marco de política parte de la consideración de crear una estrategia coordinada que orienta sus acciones a través de una clara conceptualización del problema y de la generación de diagnósticos oportunos.

A diferencia de México, en Brasil existe una definición normativa sobre el concepto de seguridad alimentaria la cual incide en la elaboración de las políticas y acciones.³⁵ Por ejemplo, en Brasil la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional menciona que “la seguridad alimentaria y nutricional es la realización del derecho de toda persona a un acceso estable y permanente a alimentos de calidad, sin comprometer el acceso a otros bienes y servicios, basada en la promoción de prácticas de alimentación saludable que respetan la diversidad cultural y que son ambientalmente, culturalmente, económicamente y socialmente sustentables”.

La definición clara de la condición de seguridad alimentaria en instrumentos normativos y jurídicos permite mantener una visión más comprensiva de la

³⁴ Esta sección se basa en Chmielewska y Souza (2011).

³⁵ A pesar de que en la CPEUM y la LGDS se menciona que la alimentación es un derecho social, no se encuentra detallada la conceptualización de lo que significa la condición de seguridad alimentaria

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

problemática alimentaria, lo cual asegura la necesidad de implementar acciones sectoriales que reflejen la característica multidimensional del concepto. Al considerar este hecho, las actividades de intervención tendrán necesariamente un enfoque integral, coordinado y con distintos niveles de atención. Por tal motivo, se facilita la creación de una estrategia nacional para la seguridad alimentaria.

Asimismo, es importante destacar que la visión multisectorial del concepto en Brasil tiene implicaciones sobre los niveles de responsabilidad de las acciones. Por tal motivo, se ha generado una coordinación vertical entre niveles de gobierno en un proceso que reconoce las fortalezas de los gobiernos locales para la atención de la problemática como son la identificación de las necesidades de consumidores y productores locales. Por último, la estrategia nacional de seguridad alimentaria considera una importante participación de la sociedad civil en las actividades de monitoreo y contraloría, además de que fortalece la visión integral del concepto.

Bajo esta perspectiva se creó la Estrategia Hambre Cero, la cual consiste en más de 20 acciones agrupadas en cuatro ejes: 1) acceso a los alimentos, 2) generación de ingresos, 3) fortalecimiento de la agricultura familiar y 4) articulación, movilización y contraloría social. Es importante mencionar que la Estrategia usa como programa ancla un esquema de transferencias condicionadas *Bolsa Familia* y se complementa con intervenciones de distintos sectores que buscan garantizar y cumplir con el concepto de seguridad alimentario definido normativamente.

Asimismo, en adición a la Estrategia Hambre Cero se creó la PNSAN que implica un elemento de coordinación cuyo principal objetivo es promover la seguridad alimentaria y nutricional a través de la identificación y análisis de los factores que determinan los estados de inseguridad alimentaria y nutricional, el vínculo y coordinación entre programas y acciones, la promoción de sistemas agrícolas sustentables y propiciar el derecho a la soberanía alimentaria.

A partir de lo anterior se puede considerar como una práctica deseable la creación de una estrategia nacional para la seguridad alimentaria que considere a) la definición normativa del concepto, c) la agrupación formal y explícita de acciones bajo ejes de política que consideren las distintas

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

dimensiones de la seguridad alimentaria y d) la coordinación interinstitucional e intergubernamental en el diseño y operación de la política pública.

Un aspecto adicional asociado con la aplicación exitosa de una estrategia nacional para la seguridad alimentaria es la creación de un sistema de información que concentre y concilie todas las fuentes de medición de la seguridad alimentaria; en este aspecto, en Brasil al igual que en México, se utiliza una escala alimentaria basada en percepción, encuestas de nutrición y salud y encuestas de ingreso y gasto de los hogares; sin embargo, un elemento de distinción en la experiencia brasileña es la creación de un sistema de información que explícitamente está construido para evaluar la realización del derecho a la alimentación tomando en cuenta la definición normativa de seguridad alimentaria. Por tal motivo, el sistema cubre áreas como son la disponibilidad de alimentos, producción, condiciones de ingreso y gasto, acceso a los alimentos, condiciones de nutrición, salud, acceso a servicios, entre otros.

Por otra parte, una práctica deseable en la creación de una estrategia nacional de seguridad alimentaria se encuentra en la definición explícita de la alineación de acciones con respecto a las dimensiones alimentarias. Por ejemplo, en Brasil, se consideran acciones de producción de alimentos –producción para el autoconsumo, reforma agraria para pequeños y medianos productores, esquemas de crédito, asistencia técnica y acceso a los mercados- como una vertiente específica de la estrategia, del mismo modo, la estrategia considera acciones para el acceso a la alimentación –*Bolsa Familia*, Programa Nacional de Alimentación Escolar.

Otro caso exitoso de política dirigida a la seguridad alimentaria y que vale la pena ser mencionado, es el de Chile. Este país ha implementado diversos programas de suplementación alimentaria y de fortificación de alimentos que datan de principios del siglo pasado. Estos programas han sufrido adecuaciones permanentes en el tiempo, adaptándose a los cambios de la población. Los programas actualmente vigentes involucran a la población infantil, embarazadas, adultos mayores y algunos grupos específicos de alto riesgo. Particularmente destaca la Estrategia de Intervención Nutricional a través del Ciclo Vital (EINCV), la cual propone una visión integrada de la nutrición, la alimentación y la actividad física, en los diversos programas de salud.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Caja 3. Experiencias internacionales en la definición normativa de seguridad alimentaria

Otros casos en los que se encuentran definiciones normativas de seguridad alimentaria para la definición de estrategias nacionales alimentarias son los siguientes:

- En Estados Unidos el concepto se encuentra definido por el *United States Department of Agriculture (USDA)* y es posible identificar un número importante de instrumentos jurídicos y normativos que contemplan la conceptualización, medición y diseño de políticas dirigidas a procurar la seguridad alimentaria. En este caso destacan, por mencionar algunos, la *National Nutrition Monitoring and Related Research Act* o la *National Conference on Food Security Measurement and Research*. En todos los casos, la definición tiene implicaciones directas para la medición y el diseño de la política alimentaria de este país.
- Una de las iniciativas de política pública más relevantes en la materia es la *National Food Security Bill* en India, cuyos elementos contienen la propuesta de normar toda la implementación de la política alimentaria, lo que incluye desde la conceptualización y definición de seguridad alimentaria; la propuesta de grupos vulnerables; la creación de políticas y sistemas de coordinación entre agencias y niveles de gobierno, y la definición de esquemas de transparencia y rendición de cuentas. Dicha legislación y marco de política se encuentran a nivel de iniciativa de ley y aún se discute su aprobación.

1/ El USDA usa como punto de partida para la definición y medición de la seguridad alimentaria el trabajo académico de S.A. Andersen, ed., "Core Indicators of Nutritional State for Difficult to Sample Populations," *The Journal of Nutrition* 120:1557S-1600S, 1990.

Las acciones de la EINCV son canalizadas a través de la red asistencial de atención primaria, conformada por el Programa de Salud Sexual y Reproductiva y Programa de la Niña(o), y se complementan con el Programa de Enfermedades Cardiovasculares, Programa Odontológico, Programa del Adulto Mayor, Programa Nacional de Alimentación Complementaria, entre otros. De igual manera, se refuerza con las acciones del Plan Nacional y de los Planes Comunales de Promoción, del Sistema Chile Crece Contigo.

De acuerdo al informe de Situación Nutricional en el Sistema Público de Salud 2007-2009, la prevalencia de desnutrición crónica en menores de seis años en Chile, es en promedio de 2%. Dicha valor es muy inferior al promedio de América Latina, que se sitúa en alrededor del 14%. Respecto a la tasa de desnutrición infantil, en 1990 era 7.4%, mientras que en 2002 se logró reducir al 0.5% de la población.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

En 2009, la prevalencia de anemia en preescolares de Chile fue de 4%, una tasa muy baja si es comparada con las del resto de los países de Latinoamérica, como Perú, Panamá, México y Argentina, cuyas tasas son de 50%, 41%, 27% y 16%, respectivamente.

En los adultos mayores también se aprecian efectos positivos en su estado nutricional. En 2007, el 37.2% de los adultos mayores presentaba un estado de nutrición normal, mientras que en 2009 dicho valor se incrementó a 39.4%. En cuanto al sobrepeso y obesidad, los porcentajes pasaron de 30.1% y 23.4% en 2007, a 29.2% y 21.5% en 2009. Cabe resaltar que la comunidad científica internacional reconoce que la experiencia chilena constituye la evidencia más convincente y reconocida a nivel mundial de la eficacia y efectividad en la prevención de la deficiencia nutrimental (Nutritional Anemias, 2007).

10.2 Recomendaciones para el fortalecimiento de transferencias monetarias para la seguridad alimentaria

La efectividad de los apoyos monetarios directos sobre la alimentación, y en particular sobre la dimensión de acceso, estabilidad y nutrición es una cuestión ampliamente documentada en distintos niveles de análisis. A pesar de que no representan la única opción de apoyo para atender la problemática alimentaria se considera como la que mayor impacto tiene sobre el estado alimentario y nutricional de las personas que reciben dichos apoyos.

Existen recomendaciones puntuales sobre la necesidad de posicionar a las transferencias monetarias como el eje de las acciones dirigidas a promover la seguridad alimentaria en los grupos vulnerables. Por ejemplo, la OCDE (2012) recomienda el fortalecimiento de las transferencias monetarias y la racionalización de los programas sociales para evitar duplicidades y aprovechar sinergias.

Por otra parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) considera que un campo de oportunidad para los esquemas de transferencias monetarias es garantizar el acceso efectivo a servicios de nutrición, salud, estimulación temprana y educación de calidad adecuada, a través de arreglos presupuestales que garanticen inversiones de mejoramiento de la oferta focalizada en las localidades atendidas por estos programas. Asimismo,

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

menciona que es necesario fortalecer los procesos de selección de beneficiarios a partir de criterios objetivos, claros y transparentes. Dichas mejoras están alineadas a fortalecer la dimensión de acceso y disponibilidad de la alimentación.

El mismo organismo recomienda promover ajustes en los esquema de transferencias, estructura de incentivos y de monitoreo de condicionalidades para que propicien cambios de comportamiento aún más profundos y sostenibles ligados a una mayor inversión en capital humano por parte de sus beneficiarios. En particular, los incentivos pueden ir dirigidos al ejercicio de un gasto en alimentación más informado que considere aspectos de nutrición, o prevención ante elevaciones en precios.

Existen cuestiones adicionales que pueden ser consideradas en el marco de ejecución de las transferencias monetarias y que pueden propiciar mejoras en las dimensiones de alimentación. Por ejemplo, la creación de esquemas de apoyo para la generación de fuentes de ingreso autosustentables, la implementación de apoyos temporales para cubrir necesidades inmediatas en situaciones de crisis, baja en el empleo o alzas en precios de los alimentos. Asimismo, es deseable buscar complementariedad o vertientes de apoyo para el sector rural a través de las transferencias para pequeñas explotaciones agrícolas locales.

10.3 Opciones de política para la seguridad alimentaria

La justificación de presentar opciones de política alternativas para la seguridad alimentaria se basa en el hecho de que existe una amplia documentación sobre la contribución e impacto de los apoyos convencionales, asimismo, un hallazgo del presente diagnóstico es que la oferta de política en México considera todos los aspectos de seguridad alimentaria y que muchas de estas acciones han presentado resultados efectivos. Por tal motivo, resulta pertinente analizar opciones de atención sin restringirlas a la tipología estándar.

Para considerar otras acciones de política se hace uso de la aportación en la materia de la FAO. Como es ampliamente reconocida la FAO representa la máxima autoridad en materia de alimentación, del mismo modo, sus recomendaciones de política consideran necesariamente la definición consensada de seguridad alimentaria por lo que resulta oportuno enunciar

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

como referencia las sugerencias de fortalecimiento de la política que emanan de dicho organismo.

Una de las opciones de política más recientes enunciadas por la FAO es el Planteamiento sobre Bioenergía y Seguridad Alimentaria (BEFS, por sus siglas en inglés)³⁶, el cual tiene como objetivo apoyar a los países en el desarrollo de líneas de acción y políticas para la procuración de la seguridad alimentaria. El planteamiento BEFS consiste en un conjunto de herramientas y guías que apoyan a los países para lograr implementar políticas bioenergéticas, además de generar un análisis que permite crear información que ayuda a establecer la interacción entre:

- Disponibilidad de los recursos naturales.
- Potencial de producción de bioenergía.
- Desarrollo rural.
- Seguridad alimentaria.
- Riesgos y oportunidades.
- Definición de compromisos.

La principal contribución del BEFS en el diseño de políticas públicas se basa en la evaluación del potencial de producción sostenible de bioenergía basado en la identificación de aptitud y disponibilidad de tierra, los costos de producción de sistemas bioenergéticos y al análisis de las dimensiones medio ambiental y socioeconómica que ayudan a definir impactos sobre la seguridad alimentaria. Asimismo el BEFS ayuda a los países a diseñar e implementar políticas y estrategias de bioenergía sostenibles, asegurando que el desarrollo bioenergético promueva la seguridad alimentaria y la seguridad energética; y que contribuya al desarrollo agrícola y rural de una manera climática responsable (FAO, 2012).

Como parte del BEFS, se encuentra alineado el Proyecto sobre Bioenergía y Criterios e Indicadores para la Seguridad Alimentaria (BEFSCI, por sus siglas en inglés). Éste forma parte del trabajo de la FAO sobre buenas prácticas en la agricultura y silvicultura, por lo que atiende el aspecto de la oferta. Dicho proyecto tiene como objeto asegurar que el desarrollo de la bioenergía moderna sea sostenible y salvaguarde la seguridad alimentaria.

³⁶ Rossi, Andrea y Cadoni Paola. (2012).

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

El BEFSCI ha desarrollado una serie de criterios, indicadores, buenas prácticas y opciones políticas para la producción sostenible de bioenergía, como son:

- Producción nacional de la bioenergía, sus efectos y usos.
- Desarrollo Sostenible.
- Precio y oferta de una canasta alimentaria nacional.

Todos los anteriores promueven el desarrollo rural y la seguridad alimentaria, con el objeto de:

- Informar el desarrollo de marcos nacionales dirigidos a prevenir el riesgo de impactos negativos (y aumentar las oportunidades) de proyectos de bioenergía sobre la seguridad alimentaria.
- Ayudar a los países en desarrollo a monitorear y responder a los impactos del desarrollo de bioenergías sobre la seguridad alimentaria en todas sus dimensiones.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

11. Conclusiones y recomendaciones para el diseño de políticas

En este apartado final se realizan recomendaciones para el diseño de políticas más adecuadas y eficaces para la atención del problema alimentario de la población en pobreza en México. Dichas sugerencias se dirigen a: 1) elevar la calidad de la información disponible sobre el tema alimentario, 2) contribuir al fortalecimiento de los programas alimentarios de la SEDESOL, 3) considerar una población potencial conjunta para los programas alimentarios, 4) mejorar la coordinación y complementariedad entre programas que atienden la problemática alimentaria y 5) iniciar el debate de la creación de una política nacional para la seguridad alimentaria.

Para mejorar la identificación de la población en inseguridad alimentaria es necesario considerar las siguientes premisas:

- En México existen dos mediciones principales, ambas establecidas por el CONEVAL, para identificar las condiciones de acceso a la alimentación: la pobreza alimentaria y la carencia de acceso a la alimentación. La primera se basa únicamente en la dimensión de ingresos, en particular, en la capacidad del hogar para acceder a una canasta de alimentos básicos, mientras que la segunda, se construye a partir de la percepción de los individuos sobre su situación de inseguridad alimentaria, capturada mediante la aplicación de una escala de seguridad alimentaria
- Los hallazgos del presente diagnóstico muestran que el uso de las escalas de seguridad alimentarias es una práctica común a nivel internacional, que cuenta con el respaldo y evidencia científica sobre su capacidad para identificar diferentes estados de seguridad alimentaria.
- La ELCSA es el instrumento que usa CONEVAL para medir los niveles de inseguridad alimentaria que definen la carencia de acceso a la alimentación. Con este instrumento se ha detectado que la población con carencia por acceso a la alimentación se incrementó 17.4% entre 2008 y 2010, pasando de 23.8 millones a 28.0 millones de personas. También se observa que el porcentaje de la población con la carencia se incrementó en 3.2 puntos porcentuales entre este periodo de dos años.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

- La diferencia entre ambos indicadores es evidente al clasificar a la población con carencia alimentaria de acuerdo a su nivel de ingresos. En efecto, en 2010 existían 7.6 millones de personas con la carencia de acceso a la alimentación con ingresos superiores a la Línea de Bienestar y hasta 18.5 millones de personas con ingresos mayores al valor de la Línea de Bienestar Mínimo. Lo anterior plantea la necesidad de un análisis más profundo sobre la manera en que se complementan ambos indicadores para medir el tamaño del problema alimentario en el país.
- Se estimó un coeficiente de correlación entre el ingreso corriente total per cápita (ICTPC) definido por el CONEVAL y el identificador de la carencia de acceso a la alimentación y la escala de seguridad alimentaria. Se espera que mayores niveles de ingreso mantuvieran una relación negativa con la carencia en el acceso a los alimentos. Esto implica que al aumentar el nivel de ingreso se reduce la probabilidad de ser carente por acceso a la alimentación. Los coeficientes se construyeron para 2008 y 2010.
- Los coeficientes calculados implican una correlación negativa y estadísticamente significativa para ambos indicadores con respecto al ICTPC. La correlación es más elevada cuando se asocian los niveles de ingreso con las categorías de la escala de seguridad alimentaria en comparación con la carencia de acceso a la alimentación. Esto debido a que la escala de inseguridad alimentaria incluye mayor desagregación de niveles de seguridad alimentaria que la carencia de acceso a la alimentación. Aun así, para ambas variables, el coeficiente de correlación con el ICTPC es bajo, lo que en parte explica el que 7.6 millones de personas con la carencia cuenten con un ingreso superior a la línea de bienestar.
- Cuando dichos coeficientes se calculan para las áreas rurales y urbanas, se observa una mayor correlación entre la escala de inseguridad alimentaria y el ICTP en zonas urbanas (-0.3812 en 2008 y -0.3722 en 2010) que en zonas rurales (-0.3105 en 2008 y -0.2695 en 2010). Estos resultados indican que al aumentar el ingreso se reduce el nivel de inseguridad alimentaria, esta asociación inversa es mayor en zonas urbanas que en zonas rurales.
- Cuando dichos coeficientes se calculan para las áreas rurales y urbanas, se observa una mayor correlación entre la escala de seguridad alimentaria y el ictp en zonas urbanas (-0.3722 en 2010 y -0.3810 en 2008) que en zonas

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

rurales (-0.2695 en 2010 y -0.3106 en 2008). Estos resultados indican que la asociación de la escala alimentaria con el ingreso es inversa, es mayor en zonas urbanas que en zonas rurales y se elevó en ambos casos entre 2008 y 2010.

Recomendaciones dirigidas a fortalecer la identificación y cuantificar la seguridad alimentaria de la población:

- Realizar un ejercicio de validación de la escala de seguridad alimentaria incluyendo las siguientes modificaciones al instrumento:
 - Incluir reactivos de ocurrencia o frecuencia de eventos en las preguntas asociadas al acceso y disponibilidad de alimentos en el hogar. Dicho esquema se aplica en el *Household Food Security Supplemental Module* (HFSSM) en Estados Unidos y en el cuestionario de la *Household Hunger Scale* (HHS) de la FAO.
 - Dichos reactivos deben ser útiles para distinguir entre eventos temporales o permanentes de estados de inseguridad alimentario, lo cual sería un elemento para la elaboración de diagnósticos más precisos.
 - Evaluar la posibilidad de incluir un elemento discriminador de ingreso, el cual aproxime la probabilidad de mantenerse o cambiar en el corto plazo a distintos estados de seguridad alimentaria.
 - Considerar la posibilidad de incluir reactivos dirigidos específicamente a los ámbitos rural y urbano, tomando en cuenta que la problemática de inseguridad alimentaria y su correlación con el ingreso siguen patrones distintos en estos diferentes ámbitos geográficos y socioeconómicos.
- Agrupar y conciliar las fuentes de datos sobre seguridad alimentaria en sus distintas dimensiones:
 - Generar un sistema de información oficial que recopile mediciones de seguridad alimentaria, considerando aspectos de temporalidad, metodologías aplicadas y dimensiones.
 - Utilizar el sistema de información para generar líneas de acción, diagnósticos y monitoreo de las acciones de política pública.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Para contribuir al fortalecimiento de los programas alimentarios de SEDESOL y de la APF es necesario tomar en cuenta lo siguiente:

- Existe amplia evidencia documental sobre el efecto negativo de eventos recesivos de la economía y el crecimiento de los precios en la capacidad de acceso a los alimentos y estabilidad en su disponibilidad. El peso específico de dichas dimensiones en la estimación de los niveles de seguridad alimentaria es elevado, por lo que resulta conveniente fortalecer las acciones alineadas al acceso, disponibilidad y estabilidad.
- Las principales características sociodemográficas de la población con carencia a la alimentación son: la inseguridad alimentaria severa se concentra en las personas menores de 20 años ya que 47.1% de la población con inseguridad alimentaria presenta dicho estado; en términos geográficos, el porcentaje de personas en esta condición es más alta en localidades rurales y de alta marginación pero el número es mayor en localidades urbanas y de baja marginación.
- La dinámica de la carencia por acceso a la alimentación es distinta en zonas urbanas y rurales. Entre 2008 y 2010, la carencia por acceso a la alimentación en localidades urbanas tuvo un incremento porcentual cuatro veces mayor que en localidades rurales. En los municipios de muy baja marginación se encuentra el 48.7% de las personas con inseguridad alimentaria severa. Esto podría implicar un potencial problema de identificación dado que generalmente dichos municipios son urbanos y presentan una oferta de programas sociales alimentarios limitada en comparación a la oferta en zonas rurales.
- Existe una fuerte asociación entre la dinámica del ingreso los estados de seguridad alimentaria. Aproximadamente 38 millones de personas son vulnerables a ciclos económicos negativos que afecten sus ingresos y experimenten carencia por acceso a la alimentación.³⁷
- Los resultados de las evaluaciones muestran que la pertinencia de los apoyos y su alineación adecuada a las dimensiones de seguridad

³⁷ Los 38 millones se refieren a 24.4 millones de personas que se encuentran en seguridad alimentaria pero están por debajo de la línea de bienestar y de 13.7 millones de personas que se encuentran con inseguridad alimentario leve y al mismo tiempo están por debajo de la línea de bienestar.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

alimentaria, es condición suficiente pero no necesaria para determinar la viabilidad operativa y funcional de los programas alimentarios.

Ante tales hallazgos, se enuncian las siguientes recomendaciones

- Fortalecer los programas dirigidos a atenuar y/o prevenir eventos negativos en el ciclo de ingreso de las personas vulnerables, especialmente los programas de transferencias directas (PAL y PDHO).
- Esta situación debe lograrse a partir de la creación de vertientes de apoyo que consideren recursos extraordinarios o emergentes ante situaciones de riesgo detectadas en un sistema de indicadores de seguridad alimentaria.
- Crear e institucionalizar apoyos dirigidos a promover la estabilidad en el abasto y acceso a los alimentos. Las acciones implementadas en programas de SEDESOL son reactivas y sólo el PAR considera de manera general su actuación en situaciones de emergencia.
- Asimismo, es deseable la revisión sobre la pertinencia de actualizar en un periodo más pequeño los apoyos monetarios que otorgan el PAL y el PDHO, con base en las variaciones de las Líneas de Bienestar Mínimo. Asimismo, se recomienda incluir en estos programas vertientes de apoyo de emergencia, a partir de una identificación de riesgo potencial.
- Es necesario considerar apoyos diferenciados para la atención de la problemática alimentaria en zonas urbanas. Dichos apoyos deben contemplar acciones temporales para la dimensión de acceso ya que en dichas zonas no existe una problemática de disponibilidad ni abasto.
- En términos de los programas de abasto, es deseable evaluar la posibilidad de incorporar en el PAR otro tipo de productos básicos considerados por CONEVAL en la Canasta Básica Alimentaria o el la inclusión de los mismos en los puntos de venta del PASL
- Es necesario mejorar la cobertura de los programas en localidades y municipios de alta y muy alta marginación donde la incidencia de la

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

carencia de acceso a la alimentación es elevada, especialmente, los programas de PAL, PASL y PAR.

- Manejar un mismo concepto de problemática o seguridad alimentaria para los cuatro programas de SEDESOL, utilizando una definición basada en consensos y que se limite a aquellas dimensiones que atienden. Por ejemplo: disponibilidad o abasto, acceso y nutrición.
- Considerar replantear los propósitos de los programas de SEDESOL con el fin de que adopten explícitamente las dimensiones de seguridad alimentaria que atienden.

Para la identificación, definición y adopción de una población potencial conjunta para los programas alimentarios de la SEDESOL debe considerarse los siguientes aspectos:

- La definición debe minimizar los errores de exclusión, asimismo debe incluir a la población con carencia por acceso a la alimentación que se encuentre por debajo de la Línea de Bienestar y diferenciar entre grados de marginación.
- Con información del MCS-ENIGH 2010, la población identificada con estas características es de 20,375,577 personas, de las cuales 6,415,246 personas se encuentran en localidades mayores de 100 mil habitantes y 6,971,554 se encuentran en localidades menores a 2,500 habitantes.
- El estudio presenta dos hallazgos relacionados con la caracterización de la población con estas características:
 - el primero es una que existe un alta incidencia de personas con carencia de acceso a alimentación y debajo de la Línea de Bienestar en localidades menores de 2,500 habitantes y consideradas de alta y muy alta marginación;
 - el segundo, es que un número elevado de personas se encuentra en vulnerabilidad ubicada en localidades mayores a 100 mil habitantes y

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

con diferentes grados de marginación, lo cual hace complejo definir una política pública única para atender ambos tipos de poblaciones.

De acuerdo a lo anterior, se enumeran las siguientes recomendaciones:

- Según los resultados obtenidos es importante atender a las personas que se encuentran en vulnerabilidad alimentaria en localidades mayores a 100 mil habitantes (6.4 millones de personas, equivalentes a la población potencial conjunta propuesta), por lo que se recomienda hacer una ampliación de la cobertura urbana del PDHO.
- En las localidades de más de 100 mil habitantes que cuentan con presencia del PDHO, instaurar un componente alimentario emergente y no permanente dirigido a fortalecer el ingreso ante una identificación de situaciones de riesgo en la capacidad de acceso.
- Plantear una redefinición del Programa de Abasto Social de Leche para que tenga una cobertura rural y urbana, para lo cual es importante que contemple acciones focalizadas en localidades menores a 2,500 habitantes (6.9 millones de personas en vulnerabilidad alimentaria). Evaluar la posibilidad de considerar la distribución de una transferencia monetaria emergente ante situaciones de riesgo, aprovechando su fuerte presencia en el Estado de México y el Distrito Federal, entidades que son predominantemente urbanas.
- Ampliar la cobertura geográfica del Programa de Abasto Rural con el fin de atender a todas localidades de hasta 15 mil habitantes. De esta manera se puede complementar con los apoyos entregados por el Programa Oportunidades y Apoyo Alimentario.
- Reforzar cobertura del Programa de Apoyo Alimentario en localidades menores a 2,500 habitantes. Especificar en las reglas de operación que se priorizará la presencia del programa en localidades donde se encuentren también tiendas Diconsa y lecherías Liconsa.
- Se sugiere incluir como elemento en las Reglas de Operación la cobertura universal en localidades menores a mil habitantes, así como permitir que en dichas localidades la población pueda recibir los apoyos

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

de los programas sociales al mismo tiempo, sólo manteniendo la exclusión entre Oportunidades y PAL.

Con el fin de mejorar la coordinación de las instituciones federales en la atención de la problemática alimentaria se debe considerar:

- En toda la APF se identifican 15 programas alimentarios que atienden la problemática alimentaria que son operados por ocho dependencias y que se concentran en SEDESOL y el DIF.
- Dichos programas son dirigidos a la atención de la demanda y consideran apoyos en materia de transferencias directas al ingreso, transferencias indirectas vía precio, abasto, apoyos nutricionales y provisión de información sobre temas alimenticios y nutricionales.
- La mayor parte se encuentra alineado a la dimensión de acceso, seguida de la nutrición y la disponibilidad de alimentos. Sólo un programa de los 15 considera explícitamente entre sus tipos de apoyo la dimensión de temporalidad y accesibilidad.
- Analizando la integralidad de la oferta de programas, entendida como la capacidad que tienen los mismos de atender en una potación objetivo las diferentes dimensiones de la seguridad alimentaria, se halló que ninguno de los 15 programas cuenta con apoyos dirigidos a la cobertura de todas las dimensiones. Sólo uno de los programas consideró apoyos para tres dimensiones (Programa de Asistencia a Familias en Desamparo).
- Los impactos y efectos de los programas alimentarios de la APF presenta resultados contrastantes. Por una parte, se encuentra evidencia sólida en las dimensiones de disponibilidad, acceso y uso nutricional en los programas operados por SEDESOL. En otros programas de la APF no se halla evidencia relevante, dadas sus características operativas o la problemática en el monitoreo y seguimiento que presentan. Este caso se encuentra en los Programas Operados por el DIF.
- Existe un órgano de coordinación entre los programas federales que opera con regularidad, la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social,

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

sin embargo, es una iniciativa reciente por lo que aún existen áreas de oportunidad.

Bajo estas premisas, para mejorar la coordinación intersectorial se recomienda:

- Aprovechar sinergias dentro de los programas que han demostrado impactos positivos, específicamente los operados por SEDESOL, esto con el fin de dirigir apoyos de manera integral a todas las dimensiones de seguridad alimentaria.
- Redirigir recursos de programas operados por la APF hacia los programas alimentarios de SEDESOL, con el fin de corregir potenciales relaciones de duplicidad, principalmente, en lo referente a la dimensión de nutrición y la cobertura de una misma población potencial.
- Promover una revisión de la factibilidad y pertinencia de los programas de la APF sin evidencia de impactos, que no presentan complementariedades o que operen con relaciones de duplicidad. Especialmente aquellos que forman parte de una operación descentralizada en el esquema DIF.
- Evaluar las escalas de operación de los programas, con el fin de fortalecer su cobertura en grupos poblacionales vulnerables, atendiendo una redefinición de población potencial y objetivo.
- Fortalecer el esquema de la CIDS dirigido a la atención a la alimentación. Dirigir los esfuerzos de dicho grupo de trabajo hacia el encadenamiento de programas, el desarrollo de propuestas de mejora a los apoyos otorgados, o la alineación de los apoyos con las mediciones de seguridad alimentaria.

En lo relacionado a la coordinación entre órdenes de gobierno, el diagnóstico encontró lo siguiente:

- La LGDS considera a la Comisión Nacional de Desarrollo Social como la instancia en la que los gobiernos de las entidades federativas y municipios participan en las discusiones de coordinación de esfuerzos relacionados con el ámbito social, incluido el alimentario.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

- Dicha coordinación es limitada. No existen sesiones recurrentes, es difícil obtener y dar seguimiento de resultados. Un ejemplo de lo anterior es el hecho que no existe un catálogo homologado ni reconocido oficialmente de programas municipales ni estatales alimentarios.
- Debido a la falta de institucionalidad en los programas sociales de los gobiernos de los estados y municipios la coordinación se limita a los programas emergentes para los desastres naturales, en los cuales no se representa una única política de estado con elementos para los tres niveles de gobierno.

Para elevar la coordinación entre órdenes de gobierno:

- Impulsar en el seno de la Comisión Nacional de Desarrollo Social un grupo de trabajo para la seguridad alimentaria.
- Generar un catálogo homologado, distinguiendo por apoyos y población atendida de programas sociales estatales y municipales por dimensión de la seguridad alimentaria y atendiendo una tipología específica como la utilizada en el documento.
- Promover una descentralización ordenada de responsabilidades en el ámbito alimentario, que sean complementarias y que incluyan prácticas institucionales mínimas para los programas sociales locales, como son, adopción de reglas de operación, padrones únicos y evaluaciones sistemáticas.

Con el objetivo de iniciar el debate para crear una política nacional para la seguridad alimentaria es necesario considerar lo siguiente:

- El derecho a la alimentación está claramente definido en la CPEUM y en el instrumento normativo más importante para el desarrollo social (LGDS). No obstante, no existe claridad normativa en las condiciones necesarias para que se considere como derecho ejercido.
- CONEVAL usa la ELCSA para definir los niveles de seguridad alimentaria pero el término seguridad alimentaria y sus estados no se encuentran definidos en los instrumentos normativos que establecen a la alimentación como derecho social.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

- A pesar de esto, la conceptualización de la seguridad alimentaria ha tenido efectos sobre las características de la política alimentaria del país, la cual ha trascendido de una consideración unidimensional relacionada con la disponibilidad de alimentos a una más integral que implica acciones dirigidas al acceso, consumo y a la utilización biológica o nutrición.
- A pesar de que en el presente diagnóstico no consideró el análisis de apoyos a la oferta, es posible inferir que no existe una visión integral que defina una política para la seguridad alimentaria, entendida como la creación de una estrategia con orientación explícita de acciones para atender oferta y demanda y todas las dimensiones alimentarias.
- En este aspecto, tampoco existe una política nacional vinculante entre los programas federales y los programas de los gobiernos de los estados y municipios.

Ante dichos hallazgos, para promover la creación de un esquema de política nacional para la seguridad alimentaria se recomienda:

- Establecer con claridad en los instrumentos normativos correspondientes que el ejercicio del derecho a la alimentación se realiza en una situación de seguridad alimentaria, asimismo, es conveniente incluir también la definición de este concepto.
- Impulsar una intervención multisectorial que considere una estrategia de atención integral a la seguridad alimentaria. En el caso de SEDESOL, fortalecer complementariedades y sinergias de los programas con instrumentos de coordinación interna claramente establecidos.
- Definir las acciones de la estrategia sobre la base del concepto de seguridad alimentaria establecido normativamente, sus dimensiones asociadas, y las instituciones responsables de cada una.
- Homologar el concepto de seguridad alimentaria en las Reglas de Operación de los programas alimentarios de la APF.
- Propiciar una mejor coordinación entre niveles de gobierno, promover la intervención de gobiernos locales evitando duplicidades.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Referencias

- Barquera, S., Rivera-Domarco, J. & Gasca-García, A. (2001). Políticas y programas de alimentación en México. *Salud Pública de México*, 43(5).
- Bashir, K., Schilizzi, S. & Pandit, R. (2012). *The Determinants of Rural Household Food Security for Landless Households of the Punjab, Pakistan*. (Working Paper 1208). Western, Australia: School of Agricultural and Resource Economics.
- Cecchini, S. & Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. (Cuadernos de la CEPAL, no. 95). Santiago, Chile: CEPAL.
- Chmielewska, D. & Souza, D. (2011). *The Food Security Policy Context in Brazil*. (Country Study No. 22). Brasilia, Brasil: International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Coates, J., Webb, P. & Houser, R. (2003). *Measuring food insecurity: Going beyond indicators of income and anthropometry*. Washington, D.C.: FANTA.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2009). *Aplicación de la metodología para la medición de la pobreza por ingresos y pruebas de hipótesis*. Ciudad de México, D.F.: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2009). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. Ciudad de México, D.F.: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2010). *Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación estratégica de nutrición y abasto*. Ciudad de México, D.F.: CONEVAL.
- Cotula, L., Djiré, M. & Tenga, R. (2009). *El derecho a la alimentación y el acceso a los recursos naturales: Utilización de argumentos y mecanismos basados en los derechos humanos para mejorar el acceso a los recursos por parte de la población desfavorecida de las zonas rurales*. (Serie Estudios Sobre el Derecho a la Alimentación). Roma: FAO.
- Cuéllar, J. A. (2011). *Programa de Seguridad Alimentaria: experiencia en México y otros países*. Ciudad de México, D.F.: CEPAL.
- FAO-Ohio State University. (2012). *Informe sobre la aplicación pasada y presente de la Escala Latinoamericana y Caribeña y otras herramientas en América del Norte, Centroamérica y el Caribe*. Columbus, Ohio: Department of Human Nutrition.
- Garroccho-Rangel, C. & Brambilla-Paz, C. (2008). *Satisfacción de las beneficiarias con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Una evolución cualitativa*. *Revista economía, sociedad y territorio*, 8(28).

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2008). Módulo de condiciones socioeconómicas: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares: Descripción de la base de datos. Aguascalientes, Ags.: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2010). Módulo de condiciones socioeconómicas: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares: Descripción de la base de datos. Aguascalientes, Ags.: INEGI.
- Instituto Nacional de Salud Pública y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. (2008). A diez años de intervención. Evaluación Externa del Programa Oportunidades en Zonas Rurales.1997-2007. D.F., México: SEDESOL-Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- Instituto Nacional de Salud Pública. (2005). Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades. (Informe de Evaluación). Cuernavaca, Mor.: INSP.
- Instituto Nacional de Salud Pública. (2012). Distribución de la inseguridad alimentaria: evidencia para intervenciones diferenciadas. (Serie Evidencias para la política pública en Salud). Cuernavaca, Mor.: INSP.
- Melgar-Quiñonez, H. & Hackett, M. (2008). Measuring household food security: The global experience. *Journal of Nutrition*, 21(0).
- Moncada, G., & Ortega, J. (2007). Medición de la inseguridad alimentaria en encuestas de hogares: Un método cualitativo factible para aplicar en América Latina y el Caribe. (Serie Documento de Trabajo). Quito, Ecuador: FAO/RCL.
- Nord, M., Pérez-Escamilla, R., Melgar-Quiñonez H. & Segall, C. (2007) Psychometric properties of a modified US-household food security survey module in Campinas, Brazil. Columbus, Ohio: Departament of Human Nutrition.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2012). México. Mejores políticas para un desarrollo incluyente. (Serie "Mejores Políticas"). Ciudad de México, D.F.: OCDE.
- Rossi, A. y Candoni, P. (2012) 2012. Policy Instruments to Promote Good Practices in Bioenergy Feedstock Production. Roma: FAO.
- Secretaría de Desarrollo Social. (2002). Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar (Documento de Trabajo 01). Ciudad de México, D.F.: SEDESOL.
- Swindale, A. & Bilinsky, P. (2006). Puntaje de diversidad dietética en el hogar (HDDS) para la medición del acceso a los alimentos en el hogar: Guía de indicadores. Washington, D.C.: FANTA.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Siglas y Acrónimos

ANSA	Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria
APF	Administración Pública Federal
BEFS	Planteamiento sobre Bioenergía y Seguridad Alimentaria
BEFSCI	Proyecto sobre Bioenergía y Criterios e Indicadores para la Seguridad Alimentaria
CCHIP	Community Childhood Hunger Identification Project
CDI	Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical
CIDS	Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social
CLACMESAI	Conferencia Latinoamericana y Caribeña sobre la Medición de la Inseguridad alimentaria
CNDS	Comisión Nacional de Desarrollo Social
CODISUPO	Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares
CONADE	Comisión Nacional de la Cultura Física y el Deporte
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPS	Current Population Survey
DIA	Encuesta de Ingesta Alimentaria
DICONSA	Distribuidora Conasupo
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
EEUU	Estados Unidos
ELCSA	Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
FANTA	Food and Nutrition Technical Assistance
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GTA	Grupo de Trabajo Alimentación
HFIAS	Escala del Componente de Acceso de la Inseguridad Alimentaria en el Hogar
HFIAS	Household Food Insecurity Access Scale
HFSSM	Modulo Suplementario de Seguridad Alimentaria
HHS	Household Hunger Scale
IA	Ingesta Alimentaria
ICTPC	Ingreso Corriente Total Per Cápita
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INPC	Índice Nacional de Precios al Consumidor
ISSSTE	Instituto para la Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LGS	Ley General de Salud
MCS	Módulo de Condiciones Socioeconómicas
MPS	Módulo de Programas Sociales
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAAFD	Programa de Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo
PAASV	Programa de Asistencia a Sujetos Vulnerables
PAEI	Programa de Albergues Escolares
PAL	Programa de Apoyo Alimentario
PAR	Programa de Abasto Rural
PASL	Programa de Abasto Social de Leche
PDHO	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PESA	Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria
PIB	Producto Interno Bruto
PNSAN	Estrategia de Hambre Cero y la Política Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PRONJAG	Programa nacional con jornaleros agrícolas
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
ROP	Reglas de Operación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAM	Sistema Alimentario Mexicano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEP	Secretaría de Educación Pública
SNIIM	Nacional de Información e Integración de Mercados
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SSA	Secretaría de Salud
UNAN	Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua
USDA	Departamento de Agricultura