



Análisis de la Operación de la Política Alimentaria del Distrito Federal el caso del Programa Aliméntate

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
CAPÍTULO 1. EL CONTEXTO DE LA ALIMENTACIÓN HUMANA.....	6
1.1 El problema alimentario en el mundo.....	6
1.1.1 La concentración de la producción de granos	7
1.1.2 Disponibilidad de kilocalorías y acciones para una mejor alimentación	10
1.1.3 La inseguridad alimentaria por grandes regiones	20
1.1.3.1 El caso de América Latina y el Caribe	23
1.2. Seguridad Alimentaria en México.....	25
1.3 La Canasta Básica.....	27
1.4 Programas Alimentarios	39
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.....	42
2.1. Las necesidades de alimentación y el desarrollo de capacidades	42
2.1.1 La alimentación como un componente esencial del bienestar.....	46
2.2 Seguridad e inseguridad alimentaria y su relación con la nutrición	50
2.3 La vulnerabilidad alimentaria.....	58
2.4 La pobreza y sus efectos.....	60
CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DE CONTENIDO Y DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA ALIMÉNTATE DEL DISTRITO FEDERAL	62

3.1. Principios del derecho a la alimentación	62
3.2 Origen del Programa Aliméntate del Gobierno del Distrito Federal.....	63
3.3. Interacción de los principales actores del Programa Aliméntate del Distrito Federal...	67
3.3.1 Estructura y principales procesos operativos.....	67
3.3.2 Sustento Jurídico del Programa	88
3.3.3. Padrón de Beneficiarios.....	95
3.3.4. Análisis de las Reglas de Operación.....	101
3.3.4.1. Objetivos.....	101
3.3.4.2 Metas	104
3.3.4.3 Líneas de Acción	105
3.3.4.4 Consideraciones sobre políticas públicas-líneas de acción	107
3.3.4.5. Congruencia con los Lineamientos de Elaboración de Reglas de Operación 2015	109
3.4. Avances	116
3.4.1 Cobertura actual del Programa Aliméntate	121
CONCLUSIONES.....	135
PROPUESTAS	137
BIBLIOGRAFÍA	142

INTRODUCCIÓN

En el presente documento, se analizan aspectos de tipo funcional y operativo del *Programa Aliméntate*, que ya desde hace varios años tiene bajo su responsabilidad el Gobierno del Distrito Federal. Esta gran ciudad sigue siendo el centro del país, donde se manifiestan y se concentran las características más sobresalientes de una sociedad, que se ha asomado a la modernidad con avances, pero también con desigualdades e injusticias sociales.

En este contexto, el problema de las carencias alimentarias en un sector importante de la población, es una realidad que lacera la sana convivencia social, y conmina a quienes toman las responsabilidades de gobernar, a emprender acciones que, cuando menos, apoyen a solventar las necesidades básicas de la población más desfavorecida. De ello derivan las decisiones que en materia de política pública alimentaria, el Gobierno del Distrito Federal constituyó con apoyo de los sectores sociales, políticos, económicos, y desde luego, de los beneficiarios, que sin lugar a dudas, están en mejores condiciones que cuando no recibían los apoyos para solventar su alimentación.

En esta ocasión, el trabajo analítico y de carácter propositivo que motivó la realización de este estudio, se propuso como objetivo, *“Analizar la congruencia interna de la estructura de la Política Alimentaria del Distrito Federal, particularmente del Programa Aliméntate, en cuanto a sus objetivos, líneas estratégicas de acción y metas propuestas, con el fin de establecer, en su caso, medidas de ajuste en sus componentes”*. En principio, resulta pertinente afirmar que dicho objetivo ha sido cumplido en una proporción altamente significativa.

La metodología que se siguió, consistió en una revisión y análisis de los documentos normativos del Programa Aliméntate, principalmente, aunque fue necesario revisar otros documentos de los programas sociales relacionados con la alimentación. Por lo anterior, fue necesario abordar el análisis con base en la estructura temática que contiene este documento, con el propósito de lograr la consistencia metodológica y con ello realizar el planteamiento de propuestas de mejora para el Programa Aliméntate. El desarrollo del presente documento contempla las siguientes secciones:

1. Se desarrolló un primer capítulo donde se tratan los aspectos del contexto global de la alimentación humana, teniendo como referente, los diversos bloques y regiones

de carácter continental que responden a ciertas similitudes en cuanto a seguridad e inseguridad alimentaria.

2. El segundo capítulo, se denominó marco teórico-conceptual, donde se aborda la temática del desarrollo humano, a partir de algunos estudios representativos que han hecho aportaciones de carácter crítico, recomendando poner en el centro de toda actividad, al ser humano. Esto implica, al mismo tiempo, poner énfasis en el desarrollo integral de las capacidades del individuo, para que pueda estar en posibilidades de alcanzar las oportunidades que se le presentan en la vida; por la vía de resolver sus necesidades alimenticias, nutritivas, de educación, de salud, de trabajo, de cultura y de esparcimiento, principalmente.
3. En el tercer capítulo, se logra incursionar en la revisión y análisis de documentos de carácter normativo que dan sustento al programa de alimentación. Dentro de ellos, están los relacionados con el marco jurídico, con la propia estructura programática, y en consecuencia, con las reglas de operación donde se marcan los lineamientos, objetivos y metas del programa, sin dejar de lado la reglamentación presupuestal que todo programa debe contar para un desempeño adecuado.
4. En una cuarta parte del estudio y derivado de los aspectos anteriores, se aportan una serie de conclusiones en forma pormenorizada, es decir, por cada uno de los grandes rubros que se consideraron relevantes para lograr una visión de conjunto.
5. Finalmente, la quinta parte corresponde a las propuestas para mejorar el Programa, tanto en el diseño, como en su propia operación, en beneficio de la población más necesitada.

CAPÍTULO 1. EL CONTEXTO DE LA ALIMENTACIÓN HUMANA

1.1 El problema alimentario en el mundo

La alimentación de las personas, es uno de los problemas más relevantes de nuestros tiempos, ya que los cambios surgidos en la economía mundial, desde la época de auge de las políticas neoliberales, han afectado la producción agrícola global que está conectada directamente con las necesidades alimentarias actuales. Una de las características de la época actual, es la existencia de desigualdades entre las regiones centrales y periféricas, que trae como consecuencia diversas formas de aprovechamiento de los recursos naturales para su transformación y abastecimiento de alimentos, hacia las distintas ciudades del mundo. Otra de las consecuencias de la polarización económica mundial sobre la cuestión alimentaria, es la tendencia a depender de las transnacionales para cubrir las necesidades del sector alimentario, sobre todo de los países subdesarrollados. Además, como lo puntualiza Ruíz (1980:13), los hábitos y dietas difieren entre las sociedades que no son homólogas, ni en lo cultural, ni en lo socioeconómico. Es decir, el consumo de los alimentos en las distintas sociedades alrededor del mundo, varía dependiendo de la exigencia de los consumidores, de la disponibilidad de los alimentos y del costo de los productos. En otras palabras, el consumo depende de aspectos culturales.

El problema alimentario en el mundo, se ve agudizado porque, si bien existe una estructura donde los alimentos que se producen y consumen, se aprecian de diferente forma, la decisión de las empresas es mantener grandes “stocks” de producción que conllevan a la descomposición de los productos, a pesar de que hay grandes sectores de la población en situación de pobreza, y como es obvio, con necesidades de alimentación.

También es importante señalar, que el crecimiento demográfico en alguna medida agudiza el problema alimentario, porque se observa que las regiones subdesarrolladas son las que poseen un crecimiento demográfico más acelerado que las regiones llamadas del primer mundo, lo que conlleva miseria, insalubridad y principalmente hambre. Pero el hambre, no sólo es un problema único de las zonas subdesarrolladas, porque también se observa en los países centrales. En general, el problema tiene su raíz en la forma de cómo se conducen los objetivos del sistema económico neoliberal, ya que éste tiene como propósito principal: “*el fortalecimiento de una minoría poblacional de la tierra*” (idem).

Esto que significa, que mientras las preocupaciones de los tomadores de decisiones, en este caso, la élite privada y los gobiernos neoliberales, no volteen hacia los problemas que aquejan a nuestra sociedad, la población que apenas le alcanza para una comida al día, no logrará llevar el alimento a su mesa en un futuro, a causa de las desigualdades en las que se encuentran los que menos oportunidades tienen.

Los problemas alimentarios mundiales seguirán aconteciendo mientras no haya una estrategia de desarrollo enfocada a lograr una seguridad alimentaria sólida, porque a pesar de los planes de ayuda dirigidos hacia los sectores de la población de bajos recursos, los resultados serán insuficientes; ya que el hambre está estructurada de tal manera, que es un producto del desarrollo desigual, y no tendrá una solución objetiva mientras no se aterricen de manera equitativa acciones que involucren a todos los sectores de la sociedad.

1.1.1 La concentración de la producción de granos

Si tomamos en cuenta que el escenario mundial que presenta la globalización en nuestra época, está marcado por un modelo concentrador y excluyente, entonces es fácil de considerar, hasta cierto punto, el hecho de que las transnacionales desplacen en cuanto a competitividad en la producción de alimentos a los productores locales, como algo “*normal*”; ya que las grandes empresas cuentan con los recursos, tecnología e innovación suficientes, así como el control de grandes extensiones de tierra para producir a gran escala.

En cambio, los productores locales sólo dependen, en ciertos casos, de las cosechas por temporadas y los recursos que poseen los obtienen por la venta de los productos en su localidad, lo que deviene en recursos limitados para poder hacer frente a la competencia del mercado internacional. Por ejemplo, a escala global, desde la época de la Segunda Guerra Mundial, la producción de los alimentos de consumo básico, como los cereales y oleaginosas, se ha concentrado en un reducido número de países, principalmente los países desarrollados (Espinosa, 1999:25). Esta situación se debe, a que en ese entonces se operaba una nueva división del trabajo que ocasionó que los países hegemónicos dominaran el Sistema Alimentario Mundial, dejando a los países subdesarrollados sólo como economías agro exportadoras.

Dicho lo anterior, Estados Unidos ha representado el puesto de la primera potencia alimentaria del Siglo XX, la cual ha incidido en los precios de los alimentos para poder

ocupar parte de la hegemonía mundial. Debe señalarse, que al mismo tiempo ha compartido la hegemonía alimentaria con la Unión Europea, debido a que han logrado concentrar la producción de alimentos desde el siglo pasado hasta la actualidad. Y para ejemplificar lo anterior, se muestran datos que proporciona la FAO (Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación), citado por Espinosa (1999:25), para el periodo 1970-1994 en el cual la Unión Europea y Estados Unidos controlaban la producción de granos en las siguientes proporciones:

- a) En 1970 controlaban el 26% de la producción mundial del trigo; el 45.6% de la producción de maíz; el 25% de la producción de oleaginosas; 42% de la producción de leche de vaca ; y el 44% de la producción de carne de bovino
- b) En 1994 aumentaron el control en la producción de trigo, con el 27.7%; el 50.5% de la producción de maíz; observándose disminuciones en el control de la producción de oleaginosas (24.1%); leche de vaca (39.3%); carne de bovino (35.5%)

De acuerdo con las cifras anteriores, es obvio que Estados Unidos y la Unión Europea han sido las economías que han dependido menos del comercio agrícola, y gracias a que han impulsado tratados de libre comercio con países subdesarrollados, son las que han conseguido mayores avances en su cuota de mercado, mientras que los países que se caracterizan por su dependencia en la agricultura, su saldo en cuanto a comercio agrícola, se ha deteriorado al punto de llegar a necesitar estrechamente del mercado mundial que ofrecen las economías desarrolladas.

Además, con la apertura comercial a nivel global, las naciones subdesarrolladas han quedado inmersas y sin protección de sus alimentos que se producen en sus respectivos países. Esto implica, una difícil situación en donde los países subdesarrollados no logran defender sus intereses que corresponden a su seguridad nacional. Ya que en la balanza de los intereses que favorecen los tratados de libre comercio, cuando se habla de apertura de mercados, entre países desarrollados y subdesarrollados, estos últimos no siempre son los más favorecidos. En este proceso, son las empresas multinacionales las que controlan en lo fundamental, tanto la producción de granos como su comercialización, como lo señala la OIT (1996), Citado en Espinosa (1999:26):

“En los Estados Unidos y la Unión Europea, en donde tienen su base la mayoría de las empresas multinacionales agrícolas, éstas controlan entre 70% y 80 % del comercio internacional de trigo, maíz y soya y cuatro empresas entre 70 y 90 % de esa suma [...] también dominan la transformación primaria del maíz y de las semillas oleaginosas. El crecimiento de las exportaciones subvencionadas tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea ha favorecido la participación de las empresas multinacionales en el mercado internacional de cereales”.

Por lo tanto, la concentración de la producción de granos y oleaginosas está bajo el dominio del mercado mundial, a costa de un reducido grupo de empresas multinacionales que al final deja más indefensos a los países que están bajo la dependencia a la importación de alimentos. Uno de los efectos de la concentración de la producción y comercialización de alimentos por los dos bloques hegemónicos antes referidos, es la existencia de un superávit creciente que ha provocado el descenso de los precios internacionales en alimentos, lo que hace más barata la importación que la producción, lo cual afecta a los productores locales al competir contra los precios internacionales. Además, debido a la implementación de políticas de desmantelamiento que buscan crear eficiencia, competitividad y el libre mercado en los países tercermundistas, en realidad han desarticulado su sector agrícola y han quedado vulnerables en cuanto a soberanía alimentaria.

Como ejemplo de esta crítica situación, está el caso de México, que entre 1990 y 1995, se vio obligado a importar un promedio de 9 millones 118 mil toneladas de granos. Y durante ese periodo, se observó un alto grado de dependencia, dado que se cubrió una elevada proporción del consumo interno por medio de importaciones. Por lo cual, la evolución de la producción nacional de granos durante el mismo período, fue negativa en todos los productos, a excepción del maíz (Espinosa, 1999:30).

Desde esta perspectiva, las reservas alimenticias son uno de los elementos clave para la soberanía de una nación y son fundamentales para la seguridad alimentaria, que se ve amenazada, cuando las reservas internacionales de granos descienden y los precios en el mercado mundial se elevan, convirtiéndose en riesgos para las economías que dependen de la importación de alimentos. Este control sobre los precios de los alimentos, es utilizado por Estados Unidos o la Unión Europea como un arma de control y negociación vía “dumping”.

En este sentido, Delgadillo (1993) comenta que la agricultura europea –a diferencia de la agricultura en México- se encuentra subsidiada por la sociedad urbana con un notable gasto que corresponde a la alimentación por parte del presupuesto familiar europeo; agregando

que las sociedades europeas otorgan un gran valor cultural y social a la preservación del sector rural.

1.1.2 Disponibilidad de kilocalorías y acciones para una mejor alimentación

La dicotomía mundial que existe actualmente, entre los países ricos y países pobres, es muestra de la crisis de distribución del ingreso, en donde las desigualdades, el desempleo y las crisis económicas recurrentes son características de las economías llamadas subdesarrolladas. Precisamente, las regiones donde existe una mayor explosión demográfica (ver Cuadro 1) son las menos desarrolladas, porque, además son las que concentran menor parte del PNB mundial, y a la vez, son las que están sometidas al atraso y a la dependencia alimentaria por las regiones industrializadas.

El siguiente Cuadro muestra que las regiones más desarrolladas no mantienen una situación de explosión demográfica acelerada, puesto que se mantienen bajo un margen de crecimiento de menos de 0.5 puntos porcentuales. No obstante, las regiones menos desarrolladas, de acuerdo a la estimación por parte de las Naciones Unidas, duplicará su tamaño de 4,492 millones de habitantes del año 1994 a 8,248 millones para el año 2050.

Cuadro 1. Población en las regiones del Mundo, 1994-2050

Región	Población (millones)			Aumento medio anual (millones)			Tasa media de crecimiento anual (porcentaje)		
	1994	2014	2050	1990-1995	2010-2015	2045-2050	1990-1995	2010-2015	2045-2050
Todo el mundo	5661	7244	9551	84.2	81.7	48.5	1.52%	1.15%	0.51%
Regiones más desarrolladas	1169	1256	1303	5.0	3.7	0.1	0.43%	0.30%	0.01%
Regiones menos desarrolladas	4492	5988	8248	79.2	78.0	48.4	1.81%	1.33%	0.60%
África	699	1138	2393	17.3	27.0	39.9	2.57%	2.46%	1.74%
Asia	3432	4342	5164	53.9	43.9	5.7	1.61%	1.03%	0.11%
Europa	729	743	709	1.3	0.6	-1.6	0.18%	0.08%	-0.22%
América Latina y el Caribe	478	623	782	8.2	6.8	2.1	1.77%	1.11%	0.27%
América del Norte	294	358	446	3.0	2.9	2.0	1.05%	0.83%	0.45%
Oceanía	29	39	57	0.4	0.5	0.5	1.49%	1.42%	0.82%

Fuente: La situación demográfica en el mundo 2014, FAO (2014).

Atender a la población de las regiones más desarrolladas, ha sido y es más sencillo para sus gobiernos, ya que a pesar de que en varios países la densidad demográfica es sumamente baja comparada con los países subdesarrollados, la dotación de los servicios básicos para sus habitantes como la luz, agua, alimentos, principalmente, se hace de manera adecuada, ya que las condiciones de empleo e ingresos son de mayor calidad en comparación con la situación que se vive en las regiones menos desarrolladas.¹ Entonces, es importante mencionar que la disponibilidad de consumo de calorías por persona está relacionada con el nivel de desarrollo de sus países. Por lo tanto, a continuación se muestran listas de países por regiones del mundo y su disponibilidad de kilocalorías que reflejan, en buena medida, como depende la alimentación de una persona respecto del lugar donde vive.

En el Cuadro 2, para el año 1998 se muestran los países contemplados como los mejores en condiciones de desarrollo. En estos países se logra apreciar que sus habitantes están por arriba de la disponibilidad promedio mundial de 2,760 kilocalorías² al día, por lo tanto, se infiere que sus habitantes gozan de un mejor acceso a una alimentación sana y proporcionada, dadas las condiciones de empleo e ingresos que poseen. Dentro de los que destacan en los primeros tres lugares, Dinamarca (3.78 miles de kcal), Portugal (3.65 miles de kcal), Irlanda y Estados Unidos (3.62 miles de kcal), respectivamente.

En el Cuadro 3 se muestran los países con condiciones medias de desarrollo, en los cuales se observa que la mayoría gozaban de buena disponibilidad de kilocalorías por habitante, cuando menos hasta el año 1998; con excepción de once países que estaban por debajo del promedio mundial (2,760) de disponibilidad de kilocalorías.

¹ En cambio, atender a la población de las regiones menos desarrolladas con todos los servicios básicos, incluyendo el alimentario, ha sido y desafortunadamente continuará siendo complicado, porque persiste la miseria, el desempleo y la desigualdad social. Situación que dificulta que los habitantes puedan adquirir todos los nutrientes necesarios para mantener una vida equilibrada y poder desarrollarse.

² Tomado de: “*El nuevo mapa de nutrición de la FAO revela un fuerte desequilibrio en la disponibilidad de alimentos entre países ricos y pobres*”. http://www.fao.org/waicent/ois/press_ne/pressspa/1998/prsp9870.htm

Cuadro 2. Disponibilidad de kilocalorías por habitante en países desarrollados, 1998

País	Disponibilidad de Kilocalorías persona/día (miles)	País	Disponibilidad de Kcal/día (miles)
Dinamarca	3.78	Suiza	3.26
Portugal	3.65	Israel	3.25
Irlanda	3.62	Reino Unido	3.21
Estados Unidos	3.62	Países Bajos	3.19
Grecia	3.6	Suecia	3.17
Bélgica	3.57	Islandia	3.12
Francia	3.55	Canadá	3.1
Italia	3.48	Finlandia	2.99
Nueva Zelanda	3.41	Australia	2.98
Austria	3.38	Japón	2.9
Malta	3.37	Sudáfrica	2.88
Noruega	3.32	Alemania	3.3
España	3.29		

Fuente: Elaboración propia con datos de la FAO (1998).

Cuadro 3. Disponibilidad de kilocalorías por habitante en países de desarrollo medio, 1998

País	Disponibilidad de Kcal/día (miles)
Hungría	3.36
Polonia	3.31
Kazajistán	3.12
Bielorrusia	3.11
Eslovenia	3.09
República Checa	3.08
Yugoslavia	3.04
Eslovaquia	3.02
Rumania	2.93
Ucrania	2.88
Estonia	2.86
Bulgaria	2.83
Federación Rusa	2.81
Letonia	2.8
Lituania	2.8
Rep. de Moldova	2.62
Turkmenistán	2.58
Uzbekistán	2.57
Albania	2.52
Croacia	2.4
Kirguizistán	2.4
Tayikistán	2.23
Bosnia –Herzegovina	2.2
Georgia	2.2
Armenia	2.18
Azerbaiyán	2.13

Fuente: Elaboración propia con datos de la FAO (1998).

Por otro lado, en el Cuadro 4 están los países latinoamericanos donde se observa para el año 1998, un descenso con respecto a la “*disponibilidad promedio mundial*” (2760) de Kilocalorías por habitante, a partir de Colombia, con 2.74 miles de kilocalorías hasta Haití con una de las cifras más débiles en disponibilidad de calorías en la región, con 1.83 miles de kilocalorías por habitante.

Cuadro 4. Disponibilidad de Kilocalorías por habitante en América Latina, 1998

Países de Latinoamérica	Disponibilidad de Kcal/día (miles)
Barbados	3.17
México	3.14
Argentina	3.12
Dominica	3.07
Brasil	2.88
Belice	2.84
Costa Rica	2.81
Santa Lucía	2.81
Uruguay	2.8
Chile	2.77
Colombia	2.74
Granada	2.7
Antillas Holandesas	2.67
Trinidad y Tobago	2.66
Jamaica	2.62
Surinam	2.56
El Salvador	2.54
Ecuador	2.53
Panamá	2.53
Paraguay	2.51
Bahamas	2.48
San Vicente y las Granadinas	2.43
Guyana	2.41
Venezuela	2.4
Antigua y Barbuda	2.39
Cuba	2.35
Honduras	2.34
República Dominicana	2.32
Nicaragua	2.31
Perú	2.26
Guatemala	2.25
Kitts y Nevis	2.24
Bolivia	2.16
Haití	1.83

Fuente: Elaboración propia con datos de la FAO (1998).

Es importante señalar, que México encabezaba el segundo lugar de la lista con 3.14 miles de kilocalorías por arriba del promedio mundial. Sin embargo, los niveles de pobreza que aún posee el país son preocupantes, y es claro que afectan en la alimentación de la población mexicana. En cambio, para la región de África Subsahariana, como se observa en el Cuadro 5, con datos de 1998, la situación de disponibilidad de Kilocalorías era más limitada que otras regiones.³

Cuadro 5. Disponibilidad de Kilocalorías por habitante en la región de África Suriana, 1998

País	Disponibilidad de kcal/día (miles)
Cabo Verde	3.16
Islas Mauricio	2.97
Mauritania	2.63
Ghana	2.56
Nigeria	2.55
Suazilandia	2.53
Gabón	2.5
Guinea Bissau	2.43
Seychelles	2.41
Senegal	2.39
Costa de Marfil	2.38
Sudán	2.36
Benín	2.36
Gambia	2.27
Botsuana	2.25
Burkina Faso	2.25
Camerún	2.2
Uganda	2.19
Lesoto	2.17
Namibia	2.16
Santo Tomé y Príncipe	2.16
Rep. del Congo	2.13
Guinea	2.13
Mali	2.1
Liberia	2.1
Togo	2.1
Níger	2.09
Ruanda	2.06
Malawi	2.05
Zimbabue	2.04
Sierra Leona	2.02

³ La mayoría de esos países se encontraban con una disponibilidad de kilocalorías menor al promedio mundial. Por lo tanto, se puede afirmar que hay una relación directa entre el acceso deficiente de alimentos y la poca o nula industrialización de sus economías, pues estas se caracterizan por ser economías meramente exportadoras de materias primas.

Tanzania	2.02
Kenia	1.99
Madagascar	1.99
Zambia	1.94
Rep. Centroafricana	1.93
Angola	1.93
Chad	1.92
Yibuti	1.89
Rep. Democrática del Congo	1.88
Islas Comoras	1.83
Etiopía	1.78
Mozambique	1.72
Burundi	1.71
Eritrea	1.64
Somalia	1.58

Fuente: Elaboración propia con datos de la FAO (1998).

Asimismo, en el Cuadro 6 se muestra la región de Oriente Próximo y del Norte de África en la cual se puede apreciar que para el año 1998 había una mayor disponibilidad de Kilocalorías por habitante, superando a la disponibilidad mundial promedio, debido a que en lo general se encontraban en mejores condiciones de desarrollo, ya que varios países son potencias petroleras.

Cuadro 6. Disponibilidad de Kilocalorías en las regiones de Oriente Próximo y Norte de África, 1998

Oriente Próximo y Norte de África	Disponibilidad de kcal/día (miles)
Turquía	3.56
Chipre	3.37
Emiratos Árabes Unidos	3.33
Siria	3.30
Egipto	3.28
Líbano	3.28
Túnez	3.19
Marruecos	3.18
Libia	3.14
Argelia	3.02
Kuwait	3.02
Irán	2.88
Jordania	2.73
Arabia Saudí	2.73
Iraq	2.26
Yemen	2.03
Afganistán	1.71

Fuente: Elaboración propia con datos de la FAO (1998).

En el Cuadro 7, está la región Extremo Oriente, donde se aprecia que economías como Corea del Sur y Hong Kong, que se caracterizan por poseer mejores condiciones de desarrollo, son las que tienen mayor disponibilidad de kilocalorías para sus habitantes. Sin embargo, para las naciones como Camboya y Laos es un escenario distinto, ya que muestran una disponibilidad más limitada.

Cuadro 7. Disponibilidad de Kilocalorías en la región de Extremo Oriente, 1998

Extremo Oriente	Disponibilidad de Kcal/día (miles)
Corea del Sur	3.30
Hong Kong	3.26
Indonesia	2.88
Brunei	2.87
Macao	2.86
Malasia	2.85
China	2.77
Myanmar	2.71
Vietnam	2.45
Corea del Norte	2.39
Filipinas	2.37
Tailandia	2.33
Laos	2.1
Mongolia	2.01
Camboya	1.98

Fuente: Elaboración propia con datos de la FAO (1998).

En el Cuadro 8 que corresponde a la región Oriente Medio se observan condiciones medias de disponibilidad de kilocalorías por habitantes. Estas naciones no son meramente economías industrializadas, lo que denota condiciones de disponibilidad de kilocalorías por habitante, por debajo de la media mundial.

Cuadro 8. Disponibilidad de kilocalorías en la región de Oriente Medio, 1998

Oriente Medio	Disponibilidad de kcal/día (miles)
Maldivas	2.47
India	2.39
Pakistán	2.39
Nepal	2.27
Sri Lanka	2.26
Bangladesh	2.06

Fuente: Elaboración propia con datos de la FAO (1998).

Y por último, se muestra el Cuadro 9 para la región de Oceanía, donde se observa que en la mayoría de los países existe una disponibilidad de kilocalorías más aceptable. A pesar de que estos países son islas pequeñas que a la hora de proporcionar acceso de alimentos a sus habitantes es más sencillo, porque viven tanto de la pesca, turismo, la agricultura y la extracción de minerales.

Cuadro 9. Disponibilidad de Kilocalorías en la región de Oceanía, 1998

Oceanía	Disponibilidad de Kilocalorías persona/día (miles)
Fiyi	3.01
Polinesia Francesa	2.89
Nueva Caledonia	2.87
Kiribati	2.73
Vanuatu	2.64
Papúa Nueva Guinea	2.27
Islas Salomón	2.10

Fuente: Elaboración propia con datos de la FAO (1998).

En conclusión, el consumo de kilocalorías por habitantes entre los países desarrollados y subdesarrollados muestra grandes diferencias. Ya que por el lado de los países industrializados hay gran disponibilidad de alimentos para sus habitantes, mientras que por parte de los países no industrializados, la disponibilidad de alimentos para su población es más limitada. La media de disponibilidad de alimentos que se aprecia en los cuadros anteriores, es de 2760 kilocalorías por habitante en el mundo. Cabe señalar que México se encuentra por arriba de la media mundial, con 3140 kilocalorías por habitante, de acuerdo al comunicado de la FAO ya citado. Es un punto a favor de la seguridad alimentaria del país, sin embargo, no es suficiente para cubrir el vacío de atención hacia la población más marginada que no puede obtener una alimentación nutritiva por sus propios medios. El caso de México es paradójico, ya que a pesar de que presenta un nivel por arriba del promedio mundial de disponibilidad de kilocalorías por habitante y es un país rico en producción de alimentos, no es suficiente para cubrir la situación de hambre que poseen los más de 52 millones de personas en situación de pobreza (CONEVAL, 2015).⁴

⁴ De igual manera, es necesario mencionar que de acuerdo a la FAO, existen tres clasificaciones de necesidades de consumo de calorías promedio para cubrir la energía diaria. Las cuales, sugieren que son cantidades de calorías necesarias para llevar una vida sana. Estas se dividen en; infantiles, de adolescentes y de adultos.

A continuación se muestra en los Cuadros 10 y 11 las cantidades diarias de calorías necesarias y su clasificación, donde se puede ver que a medida que avanza la etapa de crecimiento de un individuo, también aumentan las proporciones recomendadas de kilocalorías, principalmente para el sexo masculino.

Cuadro 10. Necesidades promedio diarias de energía de niños y niñas de 1 a 10 años

Edad (años)	Niños	Niñas
	Kcal/día (miles)	
1 – 2	1.20	1.14
2 – 3	1.41	1.31
3 – 4	1.56	1.44
4 – 5	1.69	1.54
5 – 6	1.81	1.63
6 – 7	1.9	1.7
7 – 8	1.99	1.77
8 – 9	2.07	1.83
9 – 10	2.15	1.88

Fuente: Necesidades de Energía y de proteínas FAO (1985).

Cuadro 11. Necesidades promedio de energía de adolescentes (10 a 18 años)

Edad (años)	Varones	Mujeres
	Kcal/día (miles)	
10 – 11	2.14	1.91
11 – 12	2.24	1.98
12 – 13	2.31	2.05
13 – 14	2.44	2.12
14 – 15	2.59	2.16
15 – 16	2.70	2.14
16 – 17	2.80	2.13
17 – 18	2.87	2.14

Fuente: Necesidades de Energía y de proteínas FAO (1985).

Para el caso de adultos hombres de rango de edad 18 a 30 años en el Cuadro 12 se puede ver que las necesidades de kilocalorías aumentan conforme al peso corporal de la persona y de acuerdo a la actividad física que realizan, en este caso los adultos que realizan actividad intensa requieren mayor número de kilocalorías; no obstante, en estos casos es

recomendable tomar cuidado de las situaciones de obesidad que se pudieran presentar en las personas. Finalmente en el Cuadro 13 se presentan los mismos datos del cuadro anterior pero solo para mujeres adultas, donde se observa en general un menor requerimiento de kilocalorías comparado con adultos hombres.

Cuadro 12. Necesidades promedio diarias de energía en adultos de 18 a 30 años, Hombres

Peso	Necesidades promedio de energía según actividad física			
	Sedentario	Actividad ligera	Actividad moderada	Actividad intensa
(kg)	Kcal/día	Kcal/día	Kcal/día	Kcal/día
60	2250	2500	2850	3150
65	2350	2600	3000	3300
70	2450	2700	3150	3500
75	2550	2800	3300	3650
80	2650	2950	3400	3800

Fuente: Necesidades de Energía y de proteínas FAO (1985).

Cuadro 13. Necesidades promedio diarias de energía en adultos de 18 a 30 años, Mujeres

Peso	Necesidades promedio de energía según actividad física			
	Sedentario	Actividad ligera	Actividad moderada	Actividad intensa
(kg)	Kcal/día	Kcal/día	Kcal/día	Kcal/día
50	1700	1850	1950	2200
55	1800	1950	2100	2350
60	1900	2050	2200	2500
65	2000	2150	2300	2600
70	2100	2250	2450	2750

Fuente: Necesidades de Energía y de proteínas FAO (1985).

De acuerdo a los datos presentados en los cuadros anteriores, es posible mencionar que hay muchos países que no alcanzan la disponibilidad media mundial de kilocalorías. Y además, que el consumo de kilocalorías depende mucho de la etapa de crecimiento de las personas, por lo cual, de acuerdo a la clasificación de consumo de calorías por parte de la FAO, podemos observar que países como Haití con 1.83 y Somalia con 1.58 Kilocalorías

disponibles, apenas logran superar lo que un niño de 3 a 4 años debe consumir diariamente (1.56 kilocalorías). Mientras que para países como Corea del Sur y Nueva Zelanda, la alimentación promedio que debe llevar un hombre de 80 kilos con actividades sedentarias, la superan fácilmente.

1.1.3 La inseguridad alimentaria por grandes regiones

Al reflexionar sobre seguridad alimentaria, se puede plantear que erradicar el hambre, sí es posible, ya que gracias al enorme desarrollo en la capacidad productiva de alimentos, en la eficacia de los medios de transporte y, en la cooperación por parte de organismos internacionales que pueden coadyuvar a establecer políticas de coordinación entre gobiernos, empresas privadas y sociedad, existe la posibilidad de crear una gobernanza sólida para superar este problema.

Desde esta perspectiva lograr la seguridad alimentaria en el mundo, nunca había estado tan cerca, pues actualmente hay aportaciones en materia científica, organizaciones agroindustriales y centros de distribución que facilitan el acceso a los alimentos en zonas urbanas y rurales. Sin embargo, aún persisten las fallas de mercado, como son: la falta de protección a los campesinos, la concentración de la producción en empresas que controlan los precios para su comercio y al poco interés por parte de los gobiernos para impulsar a las economías locales (Torres, 2011).⁵

Es importante mencionar que uno de los retos en la seguridad alimentaria, es la excesiva concentración de la producción en unas cuantas empresas agroindustriales, lo que provoca la subsunción de millones de productores que manejan técnicas tradicionales para la agricultura y las empresas locales que no logran competir con los estándares de las empresas multinacionales. Además, la aceleración en la producción de monocultivos como el trigo, maíz y arroz, crean deforestación y eliminan la biodiversidad por el surgimiento de las “*sabanas de un solo cultivo*”, donde terminan afectando al medio ambiente.

Como señala Torres (2011: 193) en la Cumbre por la Alimentación de 1976 donde nació la “*Alianza contra el Hambre*”, se definieron cinco estrategias entre gobiernos,

⁵ Por lo tanto, pensar que sólo los desarrollos tecnológicos van a solucionar el problema, es erróneo, pues se necesita cooperación de los diferentes actores que conforman la sociedad. Es decir, tanto de los que poseen y controlan la producción de alimentos, como del sector gubernamental.

organizaciones internacionales, sector privado y comunidades, para hacer frente al problema del hambre, tal como se expone en seguida:

“...el incremento de la productividad; conservación de los recursos; ampliación de la infraestructura; reforzamiento de la capacidad de generación y difusión de conocimientos y aseguramiento del acceso a los alimentos para los más necesitados”.⁶

Para datos más actuales, la FAO, FIDA y PMA (2010:25) calcularon que para el año 2010 el número de personas que no cubrieron sus necesidades nutricionales, fue de 925 millones de personas y, una de las regiones con mayores problemas en el mundo fue la Región de Asia, seguida de la Región Sur de África con 239 millones de personas, mientras que para América Latina fue de 53 millones de personas. En alguna medida los datos anteriores son coincidentes con los que señala la misma fuente antes citada, aún con pequeñas diferencias para el año 2012 (FAO y PUMA, 2012; citado en GDF, 2014:71), tal como se indica a continuación:

“Para dimensionar el problema del acceso a la alimentación a nivel mundial, con base en los datos del año 2012, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Programa Mundial de Alimentos de la ONU (PUMA), señalaron que en el mundo 870 millones de personas tienen carencia alimentaria y que un niño muere cada seis segundos debido a problemas relacionados con la desnutrición y el hambre. En este mismo informe, basado en estadísticas de 2008, se ubicó a México como el país con más obesidad en el mundo, con un porcentaje de 32.8% personas adultas, superando a los Estados Unidos que tiene 31.8%”.

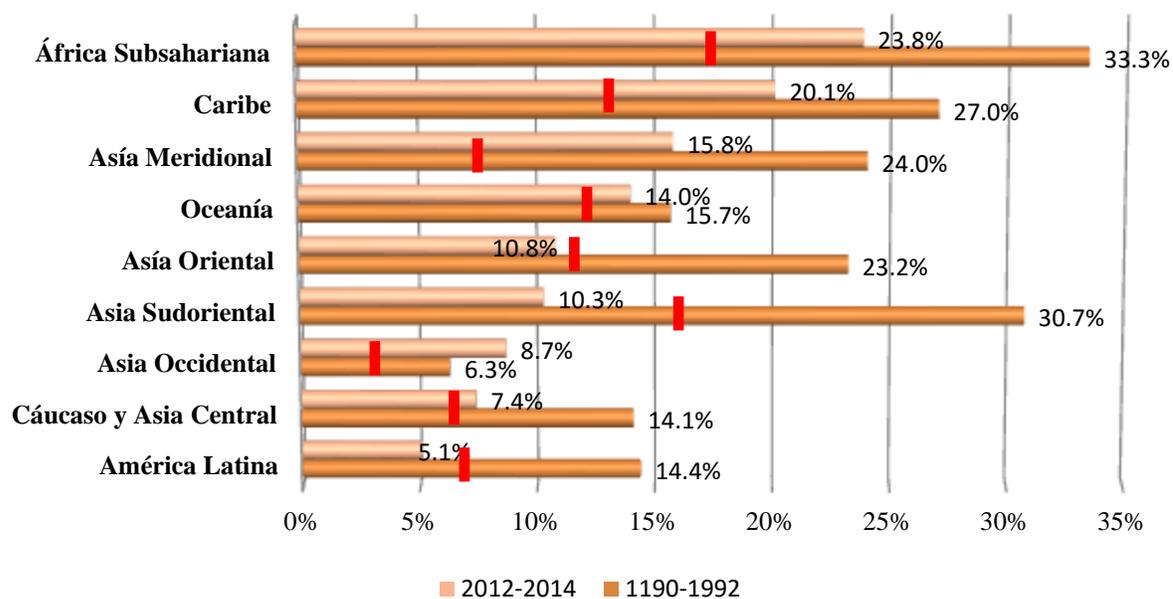
Así mismo, la condición que representan los datos, es preocupante porque, a pesar de que se han recuperado las condiciones de hambre, en la crisis de 2008, el hambre tuvo un crecimiento del 7.3% del 2005 al 2010. Razón por la cual, las acciones para resolver los problemas alimentarios no han tenido los resultados esperados. Dado que, para el primer trimestre de 2008, los precios de los alimentos tuvieron su punto más alto en los últimos cincuenta años; los cereales rebasaron el 37% de aumento respecto a 2007, los lácteos 58% y el arroz 46% (González, 2012:55). El aumento de los precios en los alimentos fue un efecto de la crisis mundial a causa de la desaceleración de las economías industrializadas, principalmente de Estados Unidos. Por lo tanto, este aumento en los alimentos repercute en las economías débiles. Aunque para los años posteriores, en efecto, se observa una cierta mejoría en la reducción de las personas con carencia alimentaria, a pesar de que:

⁶ Lo anterior, fue un llamado hacia los gobiernos para fortalecer las vías de acceso físico y económico a una alimentación sana para la población, a través de la supervisión de la productividad, manejo de recursos, infraestructura y abasto.

“La mayoría de las personas subalimentadas sigue concentrada en Asia meridional, seguida de cerca por África Subsahariana y Asia Oriental. Se calcula que durante el periodo 2011-2013 había un total de 842 millones de personas (alrededor de una de cada ocho personas en el mundo) aquejadas de hambre crónica, es decir, que no comen lo suficiente para llevar una vida activa. Esta cifra es inferior a los 868 millones registrados en el periodo 2010-12. El número total de personas subalimentadas ha disminuido en un 17% desde 1990-1992. En la mayoría de los países de Asia Oriental, Sudeste Asiático y América Latina, se produjeron reducciones más importantes en el número de personas sin acceso a alimentos y la prevalencia de la subalimentación” (GDF, 2014).

A pesar de que los resultados en la disminución de población con carencia alimentaria, es mínima, se puede adelantar a manera de hipótesis que esos logros han sido posibles gracias a que en los últimos diez años se han mejorado las acciones en beneficio de la alimentación de la población, a través de programas sociales mejor dirigidos y de mayor cobertura. Por último, para datos más recientes se muestra la Gráfica 1, donde se compara la situación de subalimentación en el mundo, de 1990 a 2014. Se toma como media, uno de los Objetivos del Milenio (ODM),⁷ planteados en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) de 1996.

Gráfica 1. Tendencia de la subalimentación por Regiones del Mundo, 1990-2014



Nota: Los datos relativos al período 2012-2014 corresponden a estimaciones provisionales.

La línea roja identifica el porcentaje establecido por los Objetivos del Milenio.

Fuente: “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2014”, FAO, FIDA y PMA (2014).

⁷ Uno de los objetivos del milenio fue: “Reducir a la mitad la proporción de personas subalimentadas”. (FAO, FIDA y PMA. 2014. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2010).

En la Gráfica 1, podemos observar que el progreso de las políticas acordadas por gobiernos para atender el hambre, han tenido resultados positivos. En primer lugar, las regiones más beneficiadas fueron:

- a) América Latina que redujo su población subalimentada del 14.4% en 1990 al 5.1% en 2014.⁸
- b) Cáucaso y Asia Central en donde se redujo la población subalimentada de 14.1% en 1990 a 7.4% en 2014.
- c) Asia Sudoriental que disminuyó de 30.7% en 1990 a 10.3% para el año 2014.
- d) Asia Oriental que redujo la población subalimentada de 23.2% en 1990 a 10.8% en 2014.

En las regiones Asia Oriental, Asia Sudoriental y América Latina el peso relativo de la población subalimentada fue menor con respecto al porcentaje de la meta establecida por el ODM para el período 2012-2014. Por el contrario, en la Región de Asia Occidental aumentó en términos relativos la población subalimentada de 6.3% en 1990 a 8.7% en 2014; situación algo similar con respecto a las regiones de Oceanía, Asia meridional, Caribe y África subsahariana, las cuales quedaron rezagadas con respecto a los Objetivos del Milenio que planteó la Cumbre. Como se puede observar, el proceso de erradicación del hambre en el mundo, ha seguido un ritmo diferente que impacta en la acumulación de rezagos no fáciles de resolver en el corto plazo.

1.1.3.1 El caso de América Latina y el Caribe

En la agenda de desarrollo en América Latina y el Caribe deben implementarse procesos de erradicación del hambre y la desnutrición para dar pauta y resolver otras carencias de la sociedad, y así incubar aspiraciones que trasciendan en desarrollo tecnológico, económico y cultural para mejorar la calidad de vida.

Belik (2008),⁹ indica que la inseguridad alimentaria se manifiesta en las siguientes formas: insuficiencia nutricional, baja calidad en la dieta consumida, desnutrición y

⁸ No obstante, debe señalarse de acuerdo con González (2012:56) que las condiciones en las que se logró el progreso de erradicación del hambre, fueron adversas. Latinoamérica, estuvo inmersa en la apertura comercial de productos alimenticios provenientes de países emergentes, como India y China. Además, la variación en el Stock de alimentos a nivel mundial, pasó de 602 millones de toneladas en 2001 a 500 millones de toneladas en 2009. Y los desastres naturales también han afectado la disponibilidad y el precio de los productos.

pobreza extrema o indigencia. Es decir, el hambre es un producto de la pobreza en los sectores marginados, donde, debido al nivel socioeconómico que poseen, tienen una inadecuada absorción de los nutrientes necesarios para una dieta de calidad. Por ejemplo, en América Latina para el año 2003 se registraron 52.4 millones de personas con insuficiencia alimentaria (Belik, 2008:61), lo que se refleja en personas con; subnutrición (disponibilidad de energía per cápita), desnutrición global (bajo peso) y desnutrición crónica infantil (baja talla).

Los indicadores de insuficiencia alimentaria, son resultado de la desigualdad dentro de los países y lo peor del caso, es la cifra de más de 9 millones de niños y niñas de América Latina en situación de desnutrición crónica. Ya que estos niños y niñas probablemente padecerán efectos irreversibles sobre su desarrollo como individuos, a causa de la mala alimentación. Es por esto que, agrega el autor, a un individuo en situación de desnutrición en los primeros años de vida, afectará el desarrollo de sus capacidades cognitivas y existiendo mayor vulnerabilidad a las enfermedades. De tal manera, que si un individuo tiene rezagos en su aprendizaje, a causa de la desnutrición, tendrá una alta probabilidad de permanecer en situaciones laborales de bajos retornos, y con esto, continuar con su situación de pobreza. Esto es el círculo perverso de la pobreza.

Entonces, el abastecimiento de alimentos en regiones como América Latina depende de lo que ofertan las potencias exportadoras como son, Estados Unidos y la Unión Europea, ya que Latinoamérica comparte entre sus países la misma dependencia alimentaria y de ahí devienen parte de los problemas de desnutrición en la población; además, en las zonas rurales en muchas ocasiones no alcanzan a cubrir el abasto de sus alimentos. Es una realidad que la disponibilidad de alimentos en los últimos años, ha estado liderada por las empresas privadas en esta región, a través del crecimiento exponencial de inversiones en corporaciones alimentarias y de su venta en supermercados (Gordillo, 2008:71). Con lo cual, dichas corporaciones que actúan sin escrúpulos de ninguna índole, sino sólo se mueven con fines de lucro, inundan los mercados y el comercio de las zonas marginadas, donde se vende a la población productos que no son producidos ahí, sino son alimentos y productos importados que desplazan a la producción local.

⁹ Walter Belik, es por parte de la FAO, el Coordinador de la Iniciativa: “América Latina y el Caribe sin Hambre”.

Escalante (2008), por su parte señala que es importante medir la variación en la disposición de alimentos por habitante en los países subdesarrollados. Es decir, se necesita considerar el índice de productividad agrícola, la proporción del PIB agrícola y hacer una correlación con el PIB *per capita*; proponiendo también comparar los resultados con la brecha inflacionaria que existe entre Estados Unidos o la Unión Europea, como principales concentradores de la producción de alimentos, con el país que se pretenda analizar, lo cual arrojaría resultados para conocer el grado de dependencia alimentaria de los países subdesarrollados con respecto a las potencias alimentarias.

A manera de propuesta estratégica es importante que los gobiernos latinoamericanos consideren la reorientación de sus políticas públicas aplicadas hasta ahora; ya que no basta con los programas que se pactan en las diversas cumbres y foros mundiales cuya pretensión es eliminar el hambre, pues en esencia los asistentes y organizadores de dichos eventos son solamente para inundar las primeras planas de los periódicos del mundo.

1.2. Seguridad Alimentaria en México

En las últimas décadas, el país ha transitado por diferentes etapas que han marcado una mayor dependencia alimentaria del exterior; es así como en los años ochenta del siglo pasado, el Estado inició lo que años después sería la privatización de empresas paraestatales que estaban ligadas al fomento de la producción de alimentos, lo cual no necesariamente trajo beneficios, pues con la entrada al neoliberalismo en esos mismos años, esas empresas quedaron en desventaja o fueron liquidadas.

Por ejemplo, las disposiciones sugeridas a México por el Banco Mundial en su periodo de incorporación al GATT, no obstante que eran perjudiciales, se siguieron al pie de la letra:

- Legislaciones comerciales desventajosas para el país.
- Control de subsidios.
- Eliminación de precios de garantía.
- Desregulación del mercado.
- Cambios en la estructura de gasto público en la agricultura.

Con el proceso de incorporación de México al GATT, se generaron cambios en la estructura de la producción agraria y su comercialización en el ámbito internacional. Es decir, México fue llevado en un proceso de internacionalización de su agricultura. Por esto, Estados Unidos indujo, el Tratado de Libre Comercio con México y Canadá, para crear una zona de libre comercio entre los tres países. Tan es así, que la apertura comercial de México con sus vecinos del norte, fue muy importante para que Estados Unidos, pudiera hacer frente a la competencia de producción y comercio agrícola con la Comunidad Europea.

En este contexto, el gobierno mexicano retiró los subsidios a los principales productos que se utilizaban para la agricultura: semillas, agua, energía, fertilizantes. Asimismo, ocurrió con los precios de garantía, el gobierno desprotegió a los productores y los dejó expuestos a la competencia internacional, a la cual no estaban preparados en cuanto a desarrollo tecnológico y a las normas internacionales que Estados Unidos imponía.

Además, de acuerdo a los análisis de los asesores del gobierno mexicano que se encargaron de firmar el TLCAN, indicaron que México era competitivo en hortalizas y frutas (Espinosa, 1999). Sin embargo, en su apreciación no tomaron en cuenta que Estados Unidos es autosuficiente en seguridad alimentaria, lo que haría imposible su comercialización hacia este país. En síntesis, la firma del TLCAN, fue un fallo para México porque este tratado de apertura comercial no benefició al país en su política alimentaria, ya que actualmente la nación no es autosuficiente y depende de la importación de productos alimenticios.

En el Gobierno de Ernesto Zedillo, fue la desincorporación de los almacenes agrícolas que terminaron en poder de la iniciativa privada, y con el Gobierno de Vicente Fox se profundizó más el problema del campo y la seguridad alimentaria, puesto que en su gobierno se siguieron los lineamientos que establece el Fondo Monetario Internacional. Cabe señalar, que esto significó un crecimiento en el sector financiero que sólo benefició a unos cuantos empresarios, porque los créditos otorgados a los productores se encontraban condicionados bajo anticipos a la venta de producción a intermediarios industriales o comerciales (Osnaya, 2010).

Como consecuencia, surgieron efectos negativos para México como: *“el colapso de la producción interna, descapitalización del campo, el abandono de la asistencia, el desmantelamiento del crédito, y un atraso evidente y sobre todo un incremento de la*

pobreza rural, dependencia externa y pérdida de la seguridad alimentaria” (González, 2012).

Las implicaciones del desmantelamiento del papel del Estado en la protección de la planta productiva del país, el abandono de subsidios a la producción de alimentos y el aniquilamiento de programas sociales, como producto de la imposición y aceptación del modelo neoliberal, están a la vista en varios rubros de la actividad económica y social, pues es precisamente en los últimos años que se conocen con mayor precisión las cifras de pobres en México, las cuales se ha venido acumulando al paso de los años, Con datos del CONEVAL, se presenta lo siguiente:

“De acuerdo al Informe de Resultados de la Medición de la Pobreza 2012, elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), a nivel nacional, la población en pobreza disminuyó de 46.1% a 45.5%, Lo que equivale a haber pasado de 53.3 a 52.8 millones de personas entre 2010 y 2012. En el mismo periodo, la población con carencia en el acceso a la alimentación pasó del 24.8% a 23.3%, lo que significa una reducción de 28.4 a 27.4 millones de personas. Conforme a la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 (ENSANUT 2012), el 70% de los hogares se clasificaron en alguna de las tres categorías de inseguridad alimentaria: 41.6% en inseguridad leve, 17.7% en inseguridad moderada y 10.5% en inseguridad severa. Por el contrario, de acuerdo con esta encuesta, el 2.8% de los menores de cinco años presenta bajo peso, 13.6% baja talla y 1.6 desnutrición aguda. La mayor prevalencia de anemia (38%) se observó en la población infantil de 12 a 23 meses de edad; en la población preescolar fue del 23.3%; en mujeres no embarazadas fue de 11.6% y en mujeres embarazadas fue de 17.9%. Entre 2006 y 2012 la prevalencia de anemia en personas adultas mayores en las zonas urbanas disminuyó ligeramente de 16.9% a 16.1%, mientras que para las áreas rurales se incrementó de 17.8% a 18.2%” (GDF, 2014:72)

1.3 La Canasta Básica

Actualmente, no ha sido posible solucionar satisfactoriamente el bajo nivel nutricional que vive la gran mayoría de la población mexicana, lo que evidencia, una situación de miseria y de salud pública ineficiente. Además, la alimentación es un elemento básico para el bienestar social y un derecho social enmarcado en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, el cual no debe quedar fuera de las prioridades de los gobernantes. Sin embargo, debido a la falta de protección de la soberanía alimentaria, la producción y el consumo se han considerado por separado. Es por esto, que a pesar de la situación en que viven las familias mexicanas más desprotegidas, es necesario considerar ¿cuáles son los alimentos básicos de la dieta popular en cada sociedad? En este caso la mexicana, además considerar

una canasta de alimentos con los requerimientos nutrimentales para un buen desarrollo, que se puedan complementar con el ingreso de las familias.¹⁰

Así por ejemplo, para el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) la definición más concreta de la Canasta Básica es la establecida por Menchu y Osegueda (2002:12), las cuales la define como: “*el mínimo alimentario conformado por un conjunto de alimentos básicos, en cantidades apropiadas y suficientes para satisfacer por lo menos las necesidades energéticas y proteínicas de la familia u hogar de referencia*”.

Por tanto, los alimentos que se contemplan en una canasta básica, deben estar seleccionados de acuerdo a las costumbres alimenticias de las regiones, de costo accesible y deben satisfacer las kilocalorías, proteínas, grasas y carbohidratos para cubrir las necesidades de nutrición de la población acorde a lo que recomiendan los institutos de nutrición. La canasta básica no sólo contempla alimentos básicos para una nutrición adecuada, sino que incluye bienes básicos no alimentarios, además se estandariza a parámetros de porcentaje de gasto en alimentos para cierto tipo de hogares. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en cada país se define una Canasta Básica para el individuo promedio en función de dietas básicas de las encuestas de ingresos y gastos de los hogares, más los requerimientos nutricionales recomendados en función de la edad, peso, talla y sexo.

En cuanto al cálculo de la canasta básica, este se realiza mediante la multiplicación de los precios que cada familia debe pagar, normalmente se divide en dos listas; canasta rural y urbana. Y es así como se obtiene la canasta básica por individuo. Conocer el costo de la canasta básica, sirve para estimar la línea de pobreza per cápita, esta línea se estima a partir del Coeficiente de Engel (proporción del gasto del hogar destinado a alimentos).¹¹

Por lo tanto, la línea de pobreza per cápita se compara con el ingreso del hogar dividido entre el número de individuos por familia. En este punto se aprecia cuáles son los individuos, dependiendo de cierto hogar, que pueden acceder a la canasta básica de cada región o país (CLACSO, 2009).

¹⁰ “Al comparar los datos de la canasta básica, por el lado del ingreso en términos de los salarios mínimos reales (deflactados a precios de 2010), en la ciudad de México se observa claramente el ensanchamiento de la brecha entre ambos”, (GDF, 2014:74).

¹¹ El coeficiente de Engel se define como: “La proporción del gasto total que se dedica a los alimentos disminuye a medida que aumenta la renta”(Nicholson, 1997:90).

A continuación, se hace una breve presentación de algunos tipos de canasta básica, donde se observa que varias instituciones contemplan canastas básicas diferentes, en función de sus requerimientos de información (PROFECO, s.f.), por ejemplo, si se trata de canastas reales, éstas se elaboran a partir de encuestas para conocer lo que la gente consume cotidianamente como base para conocer los cambios en el poder adquisitivo de los salarios; por su parte, las canastas recomendables, son para indicar lo que se debe consumir para alcanzar un determinado bienestar. De esta manera la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) (s.f.:1), menciona dos clasificaciones de Canasta Básica:

- a) *Canastas reales*. Elaboradas a partir de encuestas sobre lo que la gente consume cotidianamente y sirve para conocer los cambios en el poder adquisitivo de los salarios.
- b) *Canastas recomendables*. Elaboradas para indicar lo que se debe consumir para alcanzar un determinado bienestar social”.

En tanto el Instituto Nacional de Geografía e Informática (2013) citado por PROFECO (s.f.:2), indica que la canasta básica en México es un conjunto de 82 productos, calculados a partir del Índice Nacional de Precios al Consumidor que se determina en función de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, donde se incluyen, medicamentos, medios de transporte, productos de uso personal, productos del hogar, servicios de comunicación y alimentos, como lo muestra el Cuadro 14.

Cuadro 14. Relación de productos de la Canasta Básica del INEGI

Producto	Producto
Aceites lubricantes	Gastrointestinales
Aceites y grasas vegetales comestibles	Gelatina en polvo
Agua embotellada	Harinas de trigo
Analgésicos	Huevo
Antibióticos	Jabón de tocador
Antigripales	Jabón para lavar
Antiinflamatorios	Jamón
Arroz	Larga distancia nacional
Atún y sardina en lata	Leche en polvo
Autobús foráneo	Leche evaporada, condensada y maternizada
Autobús urbano	Leche pasteurizada y fresca
Azúcar	Licudadoras
Bicicletas y motocicletas	Masa y harinas de maíz
Blanqueadores	Material de curación

Café soluble	Material escolar
Café tostado	Medicamentos para alergias
Cardiovasculares	Medicamentos para diabetes
Carne de res	Medicinas homeopáticas y naturistas
Cerillos	Metro o transporte eléctrico
Cerveza	Navajas y máquinas de afeitar
Chiles envasados, moles y salsas	Nutricionales
Chocolate	Otros Medicamentos
Cine	Pan blanco
Colectivo	Pan de caja
Concentrados de pollo y sal	Papel higiénico y pañuelos desechables
Cremas para la piel	Pasta dental
Dermatológicos	Pasta para sopa
Desodorantes personales	Pilas
Detergentes	Planchas eléctricas
Electricidad	Refrescos envasados
Estufas	Refrigeradores
Expectorantes y descongestivos	Reproductores de video
Focos	Servicio de telefonía móvil
Frijol	Servicio telefónico local fijo
Frijol procesado	Servilletas de papel
Galletas	Sopas instantáneas y puré de tomate
Gas doméstico LP	Suavizantes y limpiadores
Gas doméstico natural	Taxi
Gasolina de alto octanaje	Televisores
Gasolina de bajo octanaje	Tortilla de maíz
Vísceras de res	Tostadas

Fuente: PROFECO (s.f.). Productos en las canastas básicas de distintas instituciones públicas.

Por su parte, el Sistema de Distribución CONASUPO (DICONSA) es una empresa paraestatal que pertenece a los programas de impulso al desarrollo social del país, cuya meta es la disminución de inseguridad alimentaria, a través del abastecimiento de productos básicos para las zonas marginadas, tiene su propia lista de productos que contempla en su canasta básica. En el Cuadro 15 se puede observar que los productos de la Canasta Básica DICONSA, además de que en cantidad son menores, también que no son suficientes para un consumo adecuado en comparación de la Canasta Básica del INEGI.

Cuadro 15. Relación de productos de la Canasta Básica de DICONSA

Producto	Producto
Aceite vegetal comestible	Galletas marías y de animalitos
Arroz	Harina de maíz
Atún	Harina de trigo
Avena	Jabón de lavandería
Azúcar estándar	Jabón de tocador
Café soluble	Leche en polvo
Chiles enlatados	Maíz
Chocolate en polvo	Papel higiénico
Crema dental	Pasta para sopa
Detergente en polvo	Sal de mesa
Frijol	Sardina

Fuente: PROFECO (s.f.). Productos en las canastas básicas de distintas instituciones públicas.

En tercer lugar, está la canasta que ofrece la Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal, la cual contiene un mayor número y amplia diversidad de productos que la anterior; inclusive contiene cuatro productos más que la del INEGI, como se puede ver en el Cuadro 16.

Cuadro 16. Relación de productos de la Canasta Básica de la Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal

Producto	Producto
Galletas María Gamesa	Alimento para bebé. Gerber sopa con vegetales y carne de res (113grs.)
Harina de maíz Minsa	Atún Dolores
Harina de trigo 3 Estrellas	Azúcar
Pan dulce	Café soluble Nescafé (100 grs)
Pan de caja (680 grs.) Bimbo	Café de grano Internacional (908 grs)
Tortillas de maíz (del súper)	Canela (50 grs)
Arroz Morelos	Concentrado de pollo Knorr Suiza (450 grs)
Frijol negro Veracruz	Chiles jalapeños en lata La Costeña (220 grs)
Lenteja Verde Valle	Chocolate en barra Ibarra (360 grs)
Frijol bayo	Chocolate en polvo Choco Choco (800 grs)
Guayaba	Dulces y postres (gelatina) D´gari (140 grs)
Limón con semilla	Huevo Bachoco rojo (18 pzas)
Manzana Starking	Leche condensada Nestlé (397 grs)
Naranja	Leche en polvo Nido (360 grs)
Papaya	Leche evaporada Carnation (470 grs)
Plátano Chiapas	Leche pasteurizada Lala
Toronja	Mantequilla Chipilo (90 grs)
Aguacate Hass	Mayonesa Mc Cormick (390 grs)
Ajo paquete	Mostaza Mc Cormick (210 grs)

Calabacita	Pasta para sopas La Moderna (200 grs)
Cebolla	Pimienta (0.75 grs)
Col	Puré de tomate La Costeña (800 grs)
Chayote	Queso fresco panela (Volcanes)
Chícharo	Sal refinada La Fina
Chile poblano	Sardina La Torre (425 grs)
Chile serrano	Blanqueador Cloralex (950 ml)
Ejote	Cerillos (10 cajas)
Espinaca	Desodorante Obao (65 ml) Active for men

Fuente: PROFECO (s.f.). Productos en las canastas básicas de distintas instituciones públicas.

A pesar de las diferencias de los cuadros de productos de las canastas básicas comentadas anteriormente, que implican altos costos para su adquisición para las familias más pobres, lo más relevante es que dichas familias, podrían estar en posibilidad de acceder a las mismas mediante los programas alimentarios que ejecutan los diversos niveles de gobierno, como en el caso que nos ocupa, que es el Programa Aliméntate del Gobierno del Distrito Federal. De otra manera, el acceso a un cuadro de productos básicos para el consumo de las familias de escasos recursos es prácticamente inalcanzable, debido al encarecimiento de los productos básicos, tal como se señala en seguida:

“...la primera mitad del 2008 los precios de los alimentos eran 40% superiores a los de 2007 y 76% respecto a los de 2006. Con relación a los productos agrícolas más importantes para nuestro país, de acuerdo con datos del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SIAP-SAGARPA), el precio del maíz aumentó 184% entre junio de 2006 y junio de 2008; el del trigo 127%; el del sorgo 122%; el del arroz 120%, y el del frijol negro 52%. Esto aunado al acelerado crecimiento de su población, ha detonado en una crisis alimentaria, lo que ha afectado el derecho a la alimentación, uno de los derechos humanos esenciales” (GDF, 2014:74).

Por su parte en el Cuadro 17 se presenta la Canasta Normativa del Evalúa DF, donde se puede observar que el cuadro de alimentos está completo y corresponde a la dieta recomendada en términos nutricionales y de acceso a las familias de escasos recursos, lo cual en sí mismo es relevante en cuanto que garantiza una adecuada operación de la política alimentaria del Gobierno del Distrito Federal.

Dentro de los beneficios de contar con una canasta normativa como la de Evalúa DF, está el hecho de que sirve de referencia para una política alimentaria y de tipo salarial, pues en ella se incluye el valor del trabajo en condiciones mínimas para su reproducción. Así, la Canasta Normativa Alimentaria en el Distrito Federal es útil para determinar y medir dos aspectos importantes:

- 1) El límite del ingreso por debajo del cual la población no logra satisfacer los nutrimentos básicos para lograr su reproducción física.
- 2) Medir el ingreso o salario que de forma similar se encuentre debajo del precio natural de la fuerza de trabajo.

A través de estudios el Coneval (2010:100), se señala que de acuerdo con información de la FAO,

“...en México de entre 2003 y 2005, existió disponibilidad de alimentos en la medida en que los requerimientos mínimos para la población mexicana fueron de 1,850 kilocalorías per cápita al día y la oferta de alimentos, de 3,270 kilocalorías per cápita al día”.

Sin embargo, en la realidad del país aún sigue existiendo un cúmulo importante de personas que no pueden tener acceso a tales aportes calóricos. En este sentido, dado que el Programa Aliméntate atiende las dimensiones de seguridad alimentaria y nutricional del Distrito Federal, con énfasis en aspectos cruciales como son: a) el acceso a los bienes de consumo, b) el consumo mismo pero relacionado con un cierto tipo de ingesta adecuada y recomendada a partir de estudios específicos, y c) lo relacionado con el aprovechamiento biológico de los nutrientes, donde se consideran factores antropométricos de las personas, resultan relevantes los logros en el proceso de construcción de la Canasta Normativa Alimentaria (CNA) que el Evalúa DF ha logrado para el Distrito Federal. Así en cuanto a la disponibilidad de kilocalorías que deben contener los productos que integran la CNA, dice uno de los expertos,

“...debe ser elaborada no sólo en términos de una simple lista de alimentos, la más barata posible, que cubra todos los requerimientos nutricionales de la población de referencia, sino que debe considerar un conjunto de factores que son consustanciales con el consumo alimentario humano y que derivan de la conceptualización de las necesidades humanas y sus satisfactores” (Ávila, 2012:9).

En este sentido, el mismo autor referido, señala que para estimar las necesidades nutrimentales, deben tomarse en cuenta los requerimientos promedio, una ingestión adecuada, los límites de consumo inocuo y un equilibrio macro nutricional; incorporando desde luego, los nutrimentos, como energía, proteínas, carbohidratos, lípidos, vitaminas y minerales, cuyas necesidades deberán ser cubiertas por la canasta y seleccionar la fuente de referencias para la cuantificación de dichas necesidades.

Cuadro 17. Canasta alimentaria del Evalúa DF

Grupo de alimentos	Producto
Cereales y tubérculos	Arroz
	Avena
	Cereal sin azúcar
	Tortilla de maíz
	Pan integral
	Pastas
	Pan blanco
	Papa
Frutas	Limón
	Manzana
	Melón
	Naranja
	Papaya
	Plátano
Verduras	Aguacate
	Tomate
	Zanahoria
	Calabacita
	Cebolla
	Chayote
	Chile
	Jitomate
	Espinaca
Nopales	
Leguminosas	Frijol
	Lentejas
Oleaginosas	Cacahuete
Carnes, alimento de origen animal	Pollo
	Carne de res o cerdo
	Jamón
Pescados	Atún
	Pescado fresco
Huevo	Huevo
Lácteos	Queso maduro
	Queso fresco
	Yogurt natural
Leche	Entera
	Semidescremada
	Deslactosada
	Materna
	Fórmula láctea
Otros, aceites y grasas y azúcares	Aceite
	Azúcar morena

Fuente: Elaboración propia con base en Ávila (2012). *Construcción de una Canasta Normativa Alimentaria para el DF (CNA-DF)*.

Es importante mencionar, que en la Canasta Normativa Alimentaria del Distrito Federal se determinaron los siguientes grupos de alimentos:¹² a) verduras, b) frutas, c) cereales y tubérculos, d) leguminosas, e) alimentos de origen animal, f) leche, g) aceites y grasas, h) azúcares. Y luego, las raciones por cada uno de los grupos alimentarios señalados se procedió a identificar y analizar sus atributos como son los siguientes:

- a) El aporte adecuado de energía y nutrimentos, para que en su conjunto cumplieran con las características de una alimentación o dieta sana y correcta, de acuerdo a la norma oficial mexicana: NOM-043-SSA2-2005.
- b) Que fuesen productos representativos del patrón alimentario actual de los habitantes en el Distrito Federal.

En resumen, a través de la Canasta Normativa Alimentaria para el Distrito Federal se ha buscado la construcción de una dieta completa en tanto que incorpora todos los nutrientes, y sobre todo, cumple con los siguientes criterios:

- a) Establece una dieta equilibrada al guardar los nutrimentos ciertas proporciones adecuadas entre sí.
- b) Define una dieta inocua, esto es, que su consumo habitual no implica riesgos para la salud, es decir, que esté exenta de microorganismos patógenos, toxinas y contaminantes y se consuma con moderación.
- c) Es una dieta suficiente para cubrir las necesidades de todos los nutrimentos, con lo cual se busca que el adulto tenga una buena nutrición y un peso saludable; en el caso de las niñas y los niños, que crezcan y se desarrollen de manera correcta.
- d) Es una dieta variada al incluir diferentes alimentos de cada grupo.
- e) Esta es adecuada en razón de los gustos y la cultura de quien la consume, sin dejar de considerar que sea accesible en lo económico, lo que no significa que se deban sacrificar sus otras características.

Finalmente y no menos importante es la Canasta Alimentaria elaborada por el CONEVAL (2015), base para la definición de líneas de bienestar de la medición

¹² Esto con base en la tabla de Aporte Nutrimental Promedio de los Grupos en el Sistema de Equivalentes del Sistema Mexicano de Alimentos Equivalentes.

multidimensional de la pobreza en México. Dicha canasta tiene su origen en junio de 2010 cuando a través del Diario Oficial de la Federación se publica la metodología para la construcción de las Líneas de Bienestar Mínimo y Bienestar de la Pobreza multidimensional. Dichas líneas se determinaron a partir del valor monetario de canastas de consumo que se construyeron siguiendo dos principios:

- i. Que su contenido fuera acorde al consumo habitual de los hogares mexicanos y
- ii. Que se cumplieran aspectos importantes del conocimiento científico nutricional y económico.

Por lo que, de forma general el proceso mediante el cual se determina el valor y contenido de cada canasta es el siguiente:

- 1) Se identifica el patrón de consumo de un grupo poblacional de referencia en un ámbito rural y uno urbano.
- 2) Las cantidades de alimentos comprados por los hogares se transforman en nutrientes.
- 3) Se comparan las calorías consumidas por cada hogar con los requerimientos de sus integrantes, lo que se conoce como Coeficiente de Adecuación Energética (CA).
- 4) Se ordenan los hogares de acuerdo a los ingresos por quintiles de acuerdo al promedio de cada estrato del Coeficiente de Adecuación Energética (CA).
- 5) Se toma como referencia el quintil cuyo coeficiente de adecuación promedio es igual a uno y se procede a delimitar su patrón de consumo con los alimentos que tengan mayor frecuencia y mayor participación en el gasto dentro del estrato poblacional de referencia.
- 6) Se elabora un listado para conformar la canasta alimentaria que se apegue al padrón de consumo y a las normas de nutrición adecuadas.
- 7) Finalmente, se calcula el valor de la canasta según los gastos reportados por el estrato de referencia y se actualiza de acuerdo al índice de precios de cada alimento reportado por INEGI para el año en cuestión.

En los Cuadros 18 y 19 se puede observar cada uno de los diferentes productos que agrupa la canasta alimentaria (Línea de Bienestar Mínimo) tanto para el ámbito rural como

para el urbano, asimismo, en el Cuadro 20 se establece el listado de productos que conforman la canasto no alimentaria.

Cuadro 18. Canasta Alimentaria Rural

Grupo	Nombre
Maíz	Maíz en grano
	Tortilla de maíz
Trigo	Pasta para sopa
	Galletas dulces
	Pan blanco
	Pan de dulce
Arroz	Arroz en grano
Carne de res y ternera	Bistec: aguayón, cuete, paloma, pierna
	Cocido o retazo con hueso
	Molida
Carne de pollo	Pierna, muslo y pechuga con hueso
	Pollo entero o en piezas
Pescados frescos	Pescado entero
Leche	De vaca, pasteurizada, entera, light
	Leche bronca
Quesos	Fresco
Huevos	De gallina
Aceites	Aceite vegetal
Tubérculos crudos o frescos	Papa
Verduras y legumbres frescas	Cebolla
	Chile*
	Jitomate
Leguminosas	Frijol
Frutas frescas	Limón
	Manzana y perón
	Naranja
	Plátano tabasco
Azúcar y mieles	Azúcar
Alimentos preparados para consumir en casa	Pollo rostizado
Bebidas no alcohólicas	Agua embotellada
	Refrescos de cola y de sabores
Otros	Alimentos y bebidas consumidas fuera del hogar
	Otros alimentos preparados

Fuente: Evolución de las Líneas de Bienestar y de la Canasta Alimentaria, CONEVAL (2015).

Cuadro 19. Canasta Alimentaria Urbana

Grupo	Nombre
Maíz	Tortilla de maíz
Trigo	Pasta para sopa
	Pan blanco
	Pan de dulce
	Pan para sándwich, hamburguesas,
Arroz	Arroz en grano
Otros cereales	Cereal de maíz, de trigo, de arroz, de avena
Carne de res y ternera	Bistec: aguayón, cuete, paloma, pierna
	Molida
Carne de cerdo	Costilla y chuleta
Carnes procesadas	Chorizo y longaniza
	Jamón
Carne de pollo	Pierna, muslo y pechuga con hueso
	Pierna, muslo y pechuga sin hueso
	Pollo entero o en piezas
Pescados frescos	Pescado entero
Leche	De vaca, pasteurizada, entera, light
Quesos	Fresco
Otros derivados de la leche	Yogur
Huevos	De gallina
Aceites	Aceite vegetal
Tubérculos crudos o frescos	Papa
Verduras y legumbres frescas	Cebolla
	Chile*
	Jitomate
Leguminosas	Frijol
Frutas frescas	Limón
	Manzana y perón
	Naranja
	Plátano tabasco
Azúcar y mieles	Azúcar
Alimentos preparados para consumir en casa	Pollo rostizado
Bebidas no alcohólicas	Agua embotellada
	Jugos y néctares envasados
	Refrescos de cola y de sabores
Otros	Alimentos y bebidas consumidas fuera del hogar
	Otros alimentos preparados

Fuente: Evolución de las Líneas de Bienestar y de la Canasta Alimentaria, CONEVAL (2015).

Cuadro 20. Canasta No Alimentaria Urbana

Elementos
Transporte público
Limpieza y cuidados de la casa
Cuidados personales
Educación, cultura y recreación
Comunicaciones y servicios para vehículos
Vivienda y servicios de conservación
Prendas de vestir, calzado y accesorios
Cristalería, blancos y utensilios domésticos
Cuidados de la salud
Enseres domésticos y mantenimiento de la vivienda
Artículos de esparcimiento

Fuente: Evolución de las Líneas de Bienestar y de la Canasta Alimentaria, CONEVAL (2015).

Dichas las líneas de bienestar o umbrales tienen como propósito contar con un referente monetario para comparar el ingreso de los hogares con el valor de una canasta de consumo básico, y así valorar el estado de carencia o no que viven los hogares mexicanos en el espacio de bienestar económico. Para tal fin, se construyen dos Líneas:

- *Línea de Bienestar Mínimo*: Valor monetario de una canasta alimentaria básica.
- *Línea de Bienestar*: Valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos.

1.4 Programas Alimentarios

Llevar una dieta adecuada en cantidad y calidad, está en relación directa con el nivel de desarrollo de una sociedad, lo cual no implica que los países subdesarrollados deban “esperar hasta que lleguen a ser desarrollados” para atender adecuadamente las necesidades alimentarias de su población; sino lo importante es poner en marcha programas sociales a pesar de contar con presupuestos que muchas veces, desde el ámbito de las decisiones para la determinación de los presupuestos públicos aparecen y se hace creer que hay limitaciones presupuestales. Lo que realmente está de fondo, es la correlación de fuerzas entre los actores políticos, que en buena medida marcan rutas de carácter democrático o antidemocrático (con diversos matices) al conjunto de la sociedad.

Los programas alimentarios han formado parte de la historia de la administración pública en nuestro país, pues han sido parte de una de las preocupaciones principales de los gobiernos para mejorar el estado de salud y nutrición de sus habitantes. Por ejemplo, destacan los Programas Sectoriales y de Desarrollo Social, 2007-2012 (González, 2012:63), donde se reconoce que la población debe ser atendida para que pueda acceder a una alimentación más nutritiva, debido a que prevalece la situación de desnutrición en la población pobre.

Dentro de las acciones realizadas para disminuir las condiciones de pobreza, destacan cuatro programas nacionales, desde el Programa *Solidaridad* hasta el actualmente llamado Programa *Prospera*, mismos que a continuación se mencionan. Con el primer programa llamado *Solidaridad*, se estableció como objetivo combatir los niveles de pobreza en las zonas marginadas del país. Además, este programa tuvo como principal función la participación comunitaria, a través de la designación de comités que administraban los

recursos que eran entregados por el Gobierno Federal para la construcción de infraestructura; por ejemplo en el Programa *Solidaridad Social* se logró atender a 250,000 comités en todo el país (CNN México, 2014). Posteriormente, en el periodo de Gobierno Federal de 1994 al año 2000 se implementó el Programa *Progresá*, como una respuesta a la creciente pobreza que surgió por el colapso de la economía en el año 1994. Dicho programa incluía la atención a la educación, la salud y la alimentación.¹³

La tercera etapa de estos programas fue el Programa *Oportunidades* que incluyó a las familias pobres de las zonas urbanas,¹⁴ siendo otra de sus características la asignación del apoyo a través de las madres de familia, bajo la condición de que cumplieran con revisiones médicas y llevaran a sus hijos a las escuelas. Cabe señalar que el presupuesto para este programa aumentó en un 70%, en comparación con el último año del programa *Prospera*.

El programa que actualmente se lleva a cabo por el gobierno federal para el periodo 2012-2018, denominado *Prospera* tiene como estrategia otorgar becas educativas y créditos para las familias, considerando su inclusión a la vida productiva. De dicho programa se esperan obtener resultados positivos para combatir la pobreza y disminuir las desigualdades sociales.

En tanto, en el caso del Distrito Federal, las necesidades más inmediatas de tipo alimentario que demanda la población, se han venido atendiendo mediante la política social implementada ya por diversos gobiernos emanados de la decisión democrática de los electores, siendo uno de los aspectos de mayor atención, lo que concierne a la vulnerabilidad, la marginación y en general la pobreza de las personas como componentes de su calidad de vida y su bienestar. Es así como el Gobierno del Distrito Federal a través de la Secretaria de Desarrollo Social y otras instancias de la administración pública local, han instrumentado diversos programas sociales para atender los problemas alimentarios, dentro de los cuales se pueden mencionar los que se presentan en el Cuadro 21.

¹³ Destacando como uno de los principales cambios en la estructura de este programa de apoyo a la población pobre, la sustitución de la administración de los recursos por parte de los comités comunitarios por la asignación directa del dinero en efectivo a las familias afiliadas al programa. Por ejemplo, para el año 2000 dicho programa atendió a 2 millones 600 mil hogares en todo el país.

¹⁴ Cabe señalar que el programa oportunidades otorgó apoyos en especie a través de los siguientes programas: Programa de apoyo alimentario (PAL), Programa de Abasto Social de Leche (PASL), Programa de Abasto Rural (PAR), Programa de Albergues Escolares Indígenas (PAEI).

Cuadro 21. Programas sociales Alimentarios del Gobierno de Distrito Federal

Tipo de Programa	Características	Población objetivo
Comedores públicos	Son gratuitos y brindan una ración de alimento	Atender a población que viva, trabaje o transite en zonas de alta y muy alta marginalidad.
Desayunos escolares	Entrega de desayunos fríos	Niñas y niños de escuelas públicas del Distrito Federal, en los niveles de educación inicial, preescolar, primaria y especial.
Pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años	Entrega de apoyos económicos para la adquisición de alimenticias	Población que resida en el Distrito Federal
Mejorando la alimentación de los adultos mayores en Iztapalapa	Ayuda alimenticia	Adultos de 60 a 61 años de edad.
Dispensa hasta tu mesa	Apoyo para la alimentación básica	Para los habitantes de Coyoacán
Atención y alimentación a niños, niñas y personal docente	Brindar educación integral a los hijos e hijas de madres trabajadoras, de 90 días y 5 años once meses de edad.	Para los centros de desarrollo infantil CENDI'S de Azcapotzalco
Alimentación sana para CENDI's	Brindar educación integral a los hijos e hijas de madres trabajadoras.	Delegación Cuajimalpa de Morelos
Seguridad Alimentaria,	Dispensa con un valor de hasta doscientos cincuenta pesos	Para la población abierta en situación vulnerable de La Magdalena Contreras
Apoyos alimentarios a familias de alta y muy alta vulnerabilidad social	Apoyos alimentarios	Delegación Tláhuac
Distribución de apoyos alimenticios y económicos a estudiantes de escuelas primarias, sonriendo al futuro	Apoyos alimenticios y económicos	Delegación Tlalpan

Fuente: Elaboración propia con base en el Secretaria de Desarrollo Social (2015). Sistema de Información del Desarrollo Social (SIDESO).

CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

2.1. Las necesidades de alimentación y el desarrollo de capacidades

Cuando se habla de necesidad vinculada a la alimentación, se refiere al hecho de que potencial o realmente existe la falta o ausencia de alimentos para conservar la vida, en este caso, de las personas; por ello, cubrir este tipo de necesidad no es una cuestión contingente o superflua, sino que es de carácter indispensable e impostergable resolverla para mantener la propia subsistencia. Y aun así, hablar de subsistencia significa reducir al máximo los requerimientos alimenticios, lo cual evidentemente no lo es todo en la vida, sino lograr un desarrollo íntegro del individuo.

Plantear así el enfoque de las necesidades alimenticias, conlleva a diferenciar entre lo que es propiamente una necesidad y un deseo, inclusive debe diferenciarse entre lo que es necesidad y preferencia.¹⁵ Complementando la visión teórica de las necesidades, los siguientes elementos tienen la virtud de aportar claridad para conceptualizar la calidad de vida, y al mismo tiempo, para desarrollar y/o sustentar el diseño metodológico para, por ejemplo, evaluar la pertinencia y resultados de un programa social de alimentación.

Importa hacer énfasis en la caracterización de las necesidades, tal como lo han desarrollado los autores citados, porque aportan elementos para fortalecer los análisis con información específica de la operación de programas o acciones encaminadas a atender las carencias alimentarias, que por ser éstas de tipo primario, es lo que más impacta en las condiciones de subsistencia de las personas, aunque no es lo único, y en todo caso, si se habla de subsistencia, no sólo se requiere subsistir mediante la ingesta de alimento, sino

¹⁵ Boltvinik (2000:31-32), aporta lo siguiente: “Necesidad contrasta con deseo precisamente en el elemento de voluntad que contiene este último término... El contraste entre necesidad y preferencia... Mientras la necesidad se refiere al carácter indispensable de una situación o de un objeto, la preferencia es la predilección, ventaja o elección entre objetos diversos que pueden ser necesarios o superfluos. En la preferencia, el sujeto compara objetos diversos y elige entre ellos, y verdaderamente elige sólo cuando está libre de la necesidad, ya que ésta obliga. A diferencia del deseo, en la preferencia no hay un “movimiento enérgico de la voluntad”. Así como menciona Boltvinik (2000) las aportaciones de Amayta Sen: “...ha distinguido los conceptos de capacidades, realizaciones y bienes y servicios. (Capabilities, functionings, commodities) Realizaciones se refiere a las diversas condiciones de vida (las diversas dimensiones del ser y el hacer) que pueden o no ser alcanzadas, mientras que capacidades se refiere a nuestra habilidad para alcanzar dichas condiciones de vida”. “Una realización es un logro, mientras que una capacidad es la habilidad para lograr. Las realizaciones están, en cierto sentido, más ligadas con las condiciones de vida, puesto que son diferentes aspectos de las condiciones de vida”. Las capacidades, en contraste, son nociones de libertad en el sentido positivo del término: las oportunidades reales que se tienen respecto de la vida que se puede llevar.

que es necesario plantear que la subsistencia debe concebirse más allá de lo puramente fisiológico, pues debe incluirse el empleo, la educación, la capacitación, etc.

Las aportaciones de Sen y Manfred Max-Neff, coinciden en que se deben distinguir las necesidades (o realizaciones y capacidades), de los satisfactores y de los bienes y servicios específicos; agrega que, ambos autores parten de las necesidades humanas (o capacidades y realizaciones humanas) y no de sus respectivos correlatos biológico-animales. Este es un aspecto de gran relevancia que ayuda a concebir objetivamente el conjunto necesidades que circundan a las personas, donde sin duda, el aspecto alimenticio es fundamental, pero no único, pues el ser humano demanda y requiere más que eso; requiere de un desarrollo humano precisamente.¹⁶ En efecto, la producción en la sociedad actual, no está encaminada a satisfacer las necesidades de la sociedad en su conjunto, creer lo contrario, es hacerle el juego a la ideología capitalista que todo lo ve y lo entiende en términos de beneficio económico privado.

El acceso y consumo de bienes alimenticios, están claramente direccionados dependiendo del sector o clase social a la que se pertenezca, clasificándolos en diferentes formas y con propósitos diversos; así por ejemplo, está el consumo de las clases altas, el consumo de las clases bajas; y en relación a la calidad y precio de los productos, se clasifican en productos finos o productos de baja calidad; en fin, estamos en la era de las clasificaciones que no garantizan el alimento para todos (Camou, 2008).

El fenómeno alimenticio moderno nos muestra la clasificación de cómo considerar algunos alimentos prestigiados o desprestigiados, algo que para las épocas anteriores no existía y que ahora nos recuerda la ley del capitalismo de la oferta y la demanda; es el caso de la demanda de bacalao que en fiestas navideñas en varios países, y en nuestra cultura mexicana no es la excepción, se eleva su precio en diciembre, mientras que en cualquier época del año es más barato. Al mismo tiempo, el impacto sobre los “productos” alimenticios en las sociedades modernas, como ya se señaló anteriormente, se relaciona con las clases sociales y dependiendo del nivel socioeconómico existe acceso a cierto tipo de alimentos. Es decir que, a medida de que el alimento sea más fácil de adquirir es más barato

¹⁶ En este sentido, debe señalarse que las necesidades -aparte de la biológica que implica la ingesta de alimento para mantenerse vivo- tienen un carácter histórico, es decir, que dependen de la época y el contexto en que vive la sociedad, de tal manera que en la etapa actual de consumismo, aparecen tipos de necesidades que son creadas por el propio sistema de producción, distribución y consumo. En lo particular, se hace una crítica sumamente válida del papel que juega la producción en la actual sociedad.

y, mientras el alimento sea más difícil de producir, ya sea por lo exótico o cualquier otro factor, el valor asignado al mismo será elevado.

Se debe de considerar que en la cultura moderna influyen las fuerzas del mercado en la alimentación, más aún en contextos donde la participación del Estado en los programas de alimentación para la población vulnerable, es escasa o limitada, situación que depende en buena medida de la forma de cómo se ejerce el poder en las estructura político-jurídicas de una sociedad, y sobre todo, dependiendo de los procesos de democratización que existan, pues no debe perderse de vista, y esta afirmación es de por sí polémica, que una sociedad verdaderamente democrática es una sociedad que puede alcanzar mejores niveles de desarrollo. En consonancia con ello, si en los programas de alimentación se interviene con políticas públicas tendientes a garantizar el acceso a la alimentación y nutrición de las capas sociales menos favorecidas, entonces en alguna medida se estaría demostrando con acciones concretas que sí es posible regular aquellas fuerzas del mercado que por mucho tiempo se ha hecho creer que son invisibles, pues en realidad son visibles, y esta condición de visibilidad lo darían los indicadores de mejora en la ingesta nutricional de los sectores vulnerables, aspecto esencial que debe ser incorporado en cierta metodología que pretenda medir los avances de algún programa alimenticio.

A pesar del interés monetario que domina a la producción en general y a la producción de alimentos que no es la excepción, es lograr que la mayor población pueda consumir lo necesario para vivir y hacerlo en el contexto de su tradición y su cultura, ya que gran parte de la población actual no cubre el alimento diario necesario para vivir.¹⁷

Como ya fue señalado con anterioridad, en la sociedad moderna se produce lo suficiente para abastecer a toda la gente, sin embargo la desigualdad económica y la pobreza no permite que todos tengan acceso al alimento es decir episodios parcales o completos de Carencia Alimentaria. Al respecto, Caparrós (2015:217), anota que:

“La destrucción, cada año, de decenas de millones de hombres, de mujeres y de chicos por el hambre constituye el escándalo de nuestro siglo. Cada cinco segundos un chico de menos de diez años se muere de hambre, en un planeta que, sin embargo, rebosa de riquezas. En su estado actual, en efecto, la agricultura mundial podría alimentar sin problemas a 12.000

¹⁷ Desde la revolución industrial del siglo dieciocho se transformaron y continúan transformando nuestras formas de alimentación; ahora de una forma mucho más intensa ya que los alimentos se conservan y se pueden transportar en grandes volúmenes a las ciudades cercanas o lejanas. La comida no se consume donde se produce, todo lo contrario, se traslada envasada para conservarla refrigerada. Los alimentos se globalizaron, perdieron su propiedad natural y se industrializaron, las posibilidades de consumir alimentos naturales parece nula (Caparrós, 2015:217).

millones de seres humanos, casi dos veces la población actual. Así que no es una fatalidad. Un chico que se muere de hambre es un chico asesinado”¹⁸

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2010) define a la Inseguridad Alimentaria como:

“Inseguridad alimentaria es un concepto diferente al de hambre. La inseguridad alimentaria se refiere a disponibilidad, acceso o uso inciertos, insuficientes y no aceptables. Por su parte, el hambre se define como la sensación de incomodidad o dolor causada por ausencia de alimento. El de inseguridad alimentaria puede ser aplicado a hogares o individuos, mientras que el de hambre es un concepto a nivel individual”.

En forma dramática pero real, Caparrós (219-220) describe lo que significa padecer hambre, dice:

“Los primeros síntomas del hambre eran la boca seca acompañada por el aumento de las ganas de orinar; no era raro tener pacientes que orinaban más de cuatro litros diarios, después venía una gran pérdida rápida de grasas y un constante deseo de masticar, aun objetos no masticables. Estos síntomas disminuían según avanzaba el hambre; incluso la pérdida de peso se hacía más lenta. El siguiente grupo de síntomas eran psicósomáticos: los pacientes se quejaban de debilidad general, de no poder cumplir las tareas más simples; se volvían perezosos, se acostaban con frecuencia, dormían con interrupciones y querían taparse para combatir una anormal sensación de frío. Se acostaban en su característica postura fetal, las piernas encogidas y la espalda arqueada, así que tenían contracturas de músculos flexores. Se volvían apáticos y deprimidos. Hasta perdían la sensación del hambre; y aun así cuando veían algún tipo de comida muchos la agarraban y la tragaban sin masticar”.

Amartya Sen,¹⁹ un estudioso de las cuestiones del desarrollo y de la calidad de vida, dice que:

“...el problema del hambre es también resultado de la ausencia de entitlements o títulos de acceso a los alimentos. Dichos títulos se integran por el empleo (que a su vez permite a las personas tener un ingreso permanente), la ausencia de discriminaciones de naturaleza étnica, sexual o religiosa. Sin esos títulos la hambruna coexiste con una plena oferta de comida” (Bonalumi, 1998:176, citado en Vite, 1999).

Sen considera los siguientes aspectos como relevantes para entender y prevenir las hambrunas:

- a) Se debe entender qué es lo que las causa, visualizar los sectores de la población afectados (los que sufren desempleo o sub empleo), y el impacto de la caída real de los ingresos.

¹⁸ El autor (Caparrós), hace referencia que estas apreciaciones corresponden a lo que escribió, *“...en su Destrucción masiva, el ex relator especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación Jean Ziegler”.*

¹⁹ Premio Nobel de Economía 1998.

- b) Recomienda que los tomadores de las decisiones no deben basar sus acciones en la evidencia de que, como existe comida suficiente en el mercado, es innecesario tomar medidas preventivas, pues amplias capas de la población pasan hambre al no tener un acceso al mercado de los alimentos por falta de ingresos.
- c) Aconseja que la ciencia y los cambios en la política pública no solamente deberán promover la producción de alimentos en regiones que sufren la hambruna sino tener disponible comida, de parte del gobierno, para distribuirla a las víctimas y poder detener la subida del precio de mercado de los alimentos (Bonalumi, 1998:176, citado en Vite, 1999).

Desde luego que lo anterior implica poner en marcha programas públicos para generar ingreso y acceso a la seguridad alimentaria, con la firme intención de combinar la intervención estatal con las fuerzas de mercado, situación que no es fácil de aceptar por parte de las visiones neoliberales de la mayoría de los gobiernos actuales.

2.1.1 La alimentación como un componente esencial del bienestar

Si bien a partir de lo que señalan Torres y Delgadillo (1990) citado en Torres (2003), se deduce que la alimentación directamente no es una dimensión que se considere para el análisis del *bienestar social*, en la medida que este término lo definen como:

“...una categoría que expresa condiciones de vida óptimas para el desarrollo de los individuos. En su construcción no sólo se consideran los estándares socioeconómicos que se adquieren a partir de las condiciones económicas, sino que incluye las condiciones mínimas, de carácter global, para desarrollarse y no sólo para sobrevivir...”, (y más adelante agregan que): “...Debido a la extensión y alcance conceptual del término no existe consenso para su medición, pero sí en que debe trascender sólo aspectos de salud, educación y vivienda en cuya instrumentación se involucran actores tales como el Estado, las instituciones económicas privadas y los propios individuos; también demanda considerar el acceso al empleo y el nivel de ingreso como elementos mediante los cuales las personas definen sus condiciones de bienestar social”.

De lo anterior, se puede considerar que la alimentación sí forma parte del concepto de bienestar social en forma implícita, debido a que se considera al empleo y en consecuencia, al ingreso, que son la base para el acceso a la alimentación. En este sentido, Nussbaum y Sen (1998:62) ilustran el bienestar desde la perspectiva de los *funcionamientos*, entendidos como los atributos que tienen las personas para desarrollar una vida conforme a ciertos estándares sociales, por ello lo definen así:

“Los funcionamientos relevantes para el bienestar varían desde los más elementales como evitar la morbilidad y la mortalidad, estar adecuadamente nutrido, tener movilidad, etc., hasta los tan complejos como ser feliz, lograr el autorrespeto, participar en la vida de la comunidad, aparecer en público sin timidez...se afirma que los funcionamientos hacen el ser de una persona, y que la evaluación de su bienestar debe tomar la forma de valoración de estos elementos constitutivos”.

Al mismo tiempo, los autores antes indicados, establecen una diferencia entre “*los funcionamientos que hacen el ser de una persona*”, y que conducen al “*logro del bienestar*”, con lo que denominan “*logro de agencia*”, es decir, lo que implica incorporar la valoración del éxito que una persona pueda obtener de acuerdo a ciertos objetivos que se haya propuesto en la vida. Por eso dice: “*La valoración del éxito de agencia es un ejercicio más amplio que la evaluación del bienestar*”, aunque señala el autor, que también se pueden tomar ejercicios más limitados que la evaluación del bienestar, “*Uno particularmente importante es el de evaluar el estándar de vida de una persona*”, donde sin duda entran *los funcionamientos* pero sólo enfocados al bienestar, es decir, los estrictamente de carácter individual, y no los que pudiesen denominarse externos, como lo serían, “*la preocupación por otros o de intereses impersonales*”. Respecto a esto último, se refiere como ejemplo a, “*...la felicidad generada exclusivamente por el logro de un objetivo relacionado con “la preocupación por otros” puede reforzar el bienestar de la persona sin mejorar, en ningún sentido obvio, su estándar de vida*” (Nussbaum y Sen, 1998: 63).²⁰

En relación al tema del *bienestar* que se viene comentando, resulta oportuno exponer a manera de antecedente, lo que dice Cohen (1989) en alusión a la publicación de John Rawls, *A Theory of Justice*, en 1971, la cual fue de gran relevancia porque marcó un cambio positivo en la forma de interpretar el *bienestar*, esto es, que anterior a dicha publicación, “*...la filosofía política estaba dominada por el utilitarismo: la teoría de que la buena política social procura aumentar al máximo el bienestar*”. El aspecto central de estas apreciaciones, radica en el hecho de que “*procurar el máximo de bienestar*”, es una frase con alto grado de generalidad que en sí, como en todos esos casos, no dicen nada significativo. Por ello, dice Cohen (1989), que Rawls “*No consideró, como una alternativa*

²⁰ En consecuencia, los autores citados (Nussbaum y Sen) ponderan el aspecto de la felicidad en los siguientes términos, esto es, para el caso de “*la incapacidad de ser feliz*”, *lo relacionan con el fracaso de un importante funcionamiento que bien puede originarse por factores internos, como la enfermedad o desnutrición de una persona; o por factores externos, como sería “el dolor que proviene de conmiserarse del sufrimiento de otros”*, en lo específico, ambos factores afectan el bienestar, pero más los de tipo interno, donde se observa el componente de la desnutrición que va implícito con la falta de alimentación adecuada.

para la igualdad del bienestar, la propuesta de igualdad de oportunidades para el bienestar". En otras palabras, a Cohen le hubiese gustado que Rawls hubiera incluido en su crítica de la concepción de *bienestar*, lo que Sen desarrolla a más detalle, que es lo referente a las *oportunidades*, pero "*las oportunidades para la igualdad del bienestar*", concepto que en realidad, dice Cohen, "*Sen llamó la atención sobre algo similar a la oportunidad (bajo el nombre de capacidad)*" (Nussbaum y Sen, 1998:28).²¹

En este proceso de discusión teórica, queda de manifiesto que el factor nutricional es un componente esencial para el análisis de la dimensión del bienestar, y en todo caso, para caracterizar la calidad de vida de la población en general, y de la población vulnerable en lo particular, como se verá más adelante.

En otros términos, lo que está de fondo en este tipo de aseveraciones, es la importancia de dos elementos que determinan el derecho a la alimentación: a) la disponibilidad de alimentos para el consumo, y b) el acceso a los alimentos.

Cohen, citado en Nussbaum y Sen (1998:29), abunda en relación al bienestar, y lo define en función de dos interpretaciones, que son: 1) "*...el bienestar como un disfrute o, más ampliamente, como un estado deseable o agradable de conciencia, al que llamaré bienestar hedonista;*"²² y 2) *el bienestar como satisfacción de preferencias*".²³ El disfrute señalado en el párrafo anterior como un componente esencial del bienestar en su connotación hedonista, se expresa como consumo de bienes que son resultado del proceso productivo capitalista, y donde el sujeto social encuentra la base de su reproducción, como dice Tinajero (2011:74):

"...El sujeto social se reproduce mediante el consumo o disfrute de una riqueza objetiva constituida por bienes producidos o transformaciones de la naturaleza, cuyas formas adquiridas en la producción o el trabajo no están ya dadas en el funcionamiento de la naturaleza, sino que son

²¹ En este sentido, Sen –dice Cohen (1989) citado en Nussbaum y Sen (1998:28) hizo énfasis en que lo importante para conocer las condiciones de vida de las personas, es su nivel de nutrición, el cual no necesariamente está en relación directa con la disponibilidad y provisión de bienes de consumo, ni mucho menos con su estado de *bienestar* que experimenta una persona por el sólo hecho de satisfacer sus deseos de consumir alimentos y que puede experimentar en forma de placer. Con base en estas apreciaciones es que Sen propuso los llamados *funcionamientos*.

²² "El hedonismo es una doctrina de la filosofía que considera al placer como la finalidad o el objetivo de la vida. Los hedonistas, por lo tanto, viven para disfrutar de los placeres, intentando evitar el dolor... En la época contemporánea la figura más relevante dentro del hedonismo es el filósofo francés Michel Onfray que apuesta por el hecho de que hay que darle más importancia al ser que al tener. Eso supone disfrutar de las pequeñas cosas de la vida tales como escuchar, gustar, oler, y apostar por las pasiones" (Pérez y Merino, 2012).

²³ Cabe señalar que el autor de referencia (Cohen), cita en nota a pie de página lo siguiente: "*Estas dos interpretaciones del bienestar corresponden a lo que Sen llama 'felicidad' y 'deseo de realizarse'*".

realizaciones de fines del propio sujeto o cumplimientos de propósitos adecuados a su proyecto de autorrealización”.

Es importante resaltar el hecho de que la población beneficiaria de un programa social, como sería el caso de un programa de alimentación, es un sujeto social al igual que la población en su conjunto, pues son parte directa de la producción social de bienes, lo que les da la posibilidad de lograr su realización propia. En esto radica, en todo caso, lo más relevante de la atención a los grupos vulnerables, pues se les da la oportunidad de lograr ciertos propósitos básicos en la vida, que de otra manera les sería muy difícil. Partiendo de esta base, las críticas que se hacen con frecuencia de los programas sociales, y en lo particular de los programas alimenticios para población pobre, calificándolos de “*populistas*”, o de otro tipo, no tienen sustento ético ni de ninguna otra índole.

Inclusive, el hecho de incorporar a la población vulnerable al consumo básico de bienes tiene una mayor trascendencia en cuanto a que, “...*Al trabajar y disfrutar, al producir transformaciones con valor de uso o consumir bienes producidos, el sujeto social simultáneamente prefigura y efectúa una determinada forma de la socialidad, define la identidad de su polis, como sociedad concreta*” (Tinajero, 2011).

Es decir, que para el caso de programas públicos de asistencia alimentaria, por ejemplo, los gobiernos que los impulsan están contribuyendo a conformar una cierta estructura social incluyente, en tanto que de alguna manera dicha inclusión, fortalece al individuo para tomar las mejores decisiones en su vida en general y en aspectos políticos en lo particular.

Sen llama *capacidad*, (aspecto que ya se ha tratado líneas arriba, pero que es pertinente exponer la interpretación de otros autores) a lo “...que se encuentra entre los bienes primarios y la *utilidad*”,(Cohen, citado en Nussbaum y Sen, 1998:38), es decir, dicho concepto se refiere a las capacidades básicas de una persona o *vía media*, que “...está constituida por los estados que en la persona producen los bienes..., como es dotarlas con “capacidades propiamente dichas, que pueden o no usar”, o bien, “los bienes contribuyen al desempeño de actividades valiosas y al logro de estados deseables”, por lo que en consecuencia, el concepto de *capacidad* es parte de la *vía media*.

Resulta relevante el énfasis que hace Cohen (citado en Nussbaum y Sen, 1998:40) al señalar que al momento de evaluar las condiciones de una persona “...*se debe observar, por ejemplo, su nivel de nutrición, y no sólo, como hacen los seguidores de Rawls, su*

provisión de alimentos o, como hacen los partidarios del bienestar, la utilidad que se obtiene al comerlos”.

Aunque sin duda hay diferencias entre lo que los bienes hacen en beneficio de las personas, y entre lo que las personas hacen con el acceso a los bienes. Plantear esta disyuntiva es de suma importancia en el contexto de todo análisis del bienestar, y particularmente del bienestar derivado del consumo de alimentos en la población de bajos recursos, pues en este caso, como parte de la metodología que permita medir la eficiencia de los programas alimentarios, debe considerarse indagar con precisión y detalle, el cambio real de las personas a partir de que han formado parte de programas públicos de alimentación y nutrición, lo cual ayudaría a entender bien los niveles de eficiencia y eficacia, así como identificar bien los posibles ajustes operativos y de diseño de dichos programas.

Las adquisiciones de los individuos forman su bienestar y las adquisiciones potenciales como la libertad de hacer y estar haciendo forman lo que Sen llama *operaciones*. La gente con educación toma decisiones inteligentes acerca de su propia vida, en otras palabras, la educación permite sacar el máximo provecho de nuestros actos para beneficio propio, beneficio que depende de los sistemas que elijamos para tomar las decisiones.

2.2 Seguridad e inseguridad alimentaria y su relación con la nutrición

Los conceptos de seguridad alimentaria e incluso de soberanía alimentaria, se puede decir que se inscriben en tres corrientes teóricas; La primera, se acerca a los planteamientos de las teorías neomalthusianas, es decir, plantea la visión de la crisis global de alimentos y la preocupación por la creciente demanda que está ligada a la explosión demográfica en los países subdesarrollados. La segunda, está relacionada con la detección de los problemas del hambre, la inseguridad y la soberanía como una causa de la inequidad a la hora de la repartición de los roles en la economía. Y la tercera corriente, se vincula con la posmodernidad, donde se identifica el problema de la seguridad alimentaria por la diferenciación entre la producción y el consumo (Torres, 2011:183).

La combinación de estas teorías muestran los principales elementos que deben tomar en cuenta los gobiernos a la hora de atender su seguridad alimentaria. Los elementos principales que se pueden extraer de estas tres corrientes teóricas son;

1. La explosión demográfica de las zonas sociales vulnerables,
2. Las formas de cómo surge el hambre y,
3. El papel de la producción a gran escala que no cubre la demanda de la población pobre por su exclusión en los precios para su adquisición.

Salcedo (2005) menciona, que la seguridad alimentaria está influida por dos factores; las situaciones coyunturales y los desarrollos intelectuales. En el primer punto, se entiende que los problemas alimentarios son causados por problemas económicos, legislaciones mal encaminadas y condiciones ambientales que no son favorables para la situación alimentaria de los gobiernos. Y el segundo aspecto que corresponde al factor intelectual, considera cómo se lleva a cabo el tratamiento de los procesos coyunturales para atender la seguridad alimentaria. Entonces, estos dos factores deben estar interrelacionados para que los desarrollos intelectuales puedan atender los desafíos que atraviesan los gobiernos cuando surjan problemas coyunturales.

Hablar de seguridad alimentaria conlleva a analizar dos aspectos básicos, los cuales ya han sido tratados someramente líneas arriba, estos son: la cuestión de la disponibilidad de alimentos y lo relacionado con el acceso a los mismos por parte de la población. En el primer caso, debe tomarse en cuenta el ciclo productivo que va desde la producción, comercialización, distribución y el consumo, etapas en las que se suceden una serie de fluctuaciones derivadas de factores internos y externos, de carácter social, económico, político y ambiental, por citar los más importantes.

Cómo se observa, abordar lo relacionado a la alimentación de un país, de una región y en general del mundo, es una cuestión de carácter multidimensional, lo cual es necesario y de toda actualidad, debido a las graves implicaciones que ocasiona el hecho de que la población se encuentre en desventajas respecto a cubrir su alimentación, pues de ello depende la fortaleza o debilidad de una sociedad. En cuanto al segundo aspecto, es decir, lo que se refiere al acceso de los alimentos, las mayores desventajas son para las capas sociales más desfavorecidas y vulnerables, ya que carecen de poder de compra, pues en una economía de mercado no se puede entender que el consumo de alimentos básicos pueda ser a través de otra forma.

No obstante, existen una serie de políticas públicas que buscan precisamente facilitar el acceso a los bienes básicos de consumo a los sectores más pobres de la población, lo cual es, mínimamente un acto de justicia social en una sociedad que se dice llamar moderna, como es la sociedad actual.

En este sentido, es necesario enmarcar conceptualmente lo referente a la seguridad alimentaria, concepto que surge a mediados de la década de los setenta del siglo pasado, a raíz de la crisis alimentaria mundial derivada del alza de los precios internacionales; esto fue en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1974) que definió la seguridad alimentaria desde el punto de vista del suministro de alimentos: “...asegurar la disponibilidad y la estabilidad nacional e internacional de los precios de los alimentos básicos”, se decía, y más específicamente, en los siguientes términos: “...que haya en todo tiempo existencias mundiales suficientes de alimentos básicos... para mantener una expansión constante del consumo... y contrarrestar las fluctuaciones de la producción y los precios”. Cabe aclarar que en 1983, el análisis de la FAO se concentró en el acceso a los alimentos, lo que condujo a una definición basada en el equilibrio entre la demanda y el suministro de la ecuación de la seguridad alimentaria: “... asegurar que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan” (FAO, 2006).

El enfoque en ese periodo estaba dirigido a analizar las fluctuaciones de la disponibilidad de alimentos a nivel de país o región, por lo cual las recomendaciones de política pública ponían atención tanto en la producción como en la disponibilidad de alimentos por la vía del almacenamiento. En el caso de México, en esas fechas fue de singular relevancia la política alimentaria emprendida por el gobierno en el periodo 1976-1982, pues como dice Sandoval y Gutiérrez (2008:123):

“La excepción la marca quizá el final del sexenio de José López Portillo (1976- 1982), donde se aprecia uno de los intentos más serios por garantizar una alimentación digna a la población mexicana. Durante esa administración se instauró el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) con el propósito de promover la autosuficiencia alimentaria, y con ello atacar los problemas del hambre, la pobreza, la salud y la desnutrición de los estratos marginados de la sociedad mexicana”.

Si bien esta apreciación es válida, al mismo tiempo, y desde una visión crítica, se complementaría con lo que señalaron Barkin y Suarez (1985:232), en los siguientes términos:

“Con el establecimiento de estos programas se reconoce oficialmente la incapacidad de satisfacer las

necesidades mínimas de alimentación de una parte considerable de la población...”.

Por su parte Meseguer (1998), Citado por Sandoval y Gutiérrez (2008:123-124), dice que: En la etapa actual, estamos viviendo de forma similar lo que sucedió en los años ochenta del siglo pasado, cuando menos en dos aspectos:

1. La caída de los precios del petróleo; ya que la economía no cuenta con el mismo grado de dependencia de las divisas producto de la venta de petróleo, lo que para el gobierno federal representa “*una ventaja*”. Situación en la que no es posible estar de acuerdo, pues las necesidades de alimentación no se resuelven para millones de familias, mucho menos ante perspectivas de bajo crecimiento económico y de aumento del desempleo, entre otros factores que no aseguran una vida adecuada para las familias, y mucho menos para las más desfavorecidas.
2. La dependencia alimentaria del exterior; este es otro factor de coincidencia como comenta Meseguer, al señalar que: “*Posteriormente, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, las políticas alimentarias revistieron una naturaleza distinta. Se abandonó el enfoque de la autosuficiencia, y el abastecimiento de alimentos pasó a depender, en gran parte, del comercio internacional*”.

Con relación a ello, Menéndez y Palacio (2015:85-86), comentan que:

“Según el titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) a nivel federal del gobierno mexicano reconoció, en marzo del 2013, que actualmente se produce el 57% de los alimentos que se consumen. Por lo que buscará producir el 75% para lograr la seguridad alimentaria durante el periodo 2013 a 2018 y así cumplir con los criterios señalados por FAO. Pese a esta intención, la realidad se impone: nuestro país es importador de alimentos, no autosuficiente en su producción y con pérdida de soberanía alimentaria”.

Las aseveraciones anteriores, tienen sustento, comentan los autores antes referidos (Menéndez y Palacio, 2015:86), pues al comparar el cuadro que presenta la relación de productos incluidos por el CONEVAL en la Canasta Alimentaria y que son importados, para el periodo 2008-2012, se identifican los siguientes: maíz, trigo, arroz, carne de res y ternera, carne de pollo, pescados frescos, leche, quesos, huevos, aceites, tubérculos crudos o frescos, verduras y legumbres frescas, leguminosas, frutas frescas, leguminosas, azúcar y mieles, y bebidas no alcohólicas.

Desde esta perspectiva, a los dos componentes básicos de la seguridad alimentaria

comentados con anterioridad (disponibilidad y acceso), se agregaría un tercer aspecto que es el del buen aprovechamiento de los alimentos en ambientes sanos, siendo el aspecto más visible el del acceso, no porque los otros dos no sean relevantes, sino porque mucho depende de que la población cuente con recursos para adquirirlos y resolver el problema del consumo y diríamos en sentido estricto, del hambre. Por ello, el concepto de seguridad alimentaria logra precisarse mejor con lo que propone el CONEVAL (2010:12), quien señala lo siguiente:

“Primero, que exista una oferta adecuada de alimentos disponibles todo el año en el ámbito nacional y también en la comunidad; segundo, los hogares deben tener tanto acceso físico como económico a una cantidad, calidad variedad suficiente de alimentos y, por último, los jefes del hogar y los encargados de la preparación de los alimentos (que aún en su mayoría son mujeres) deben tener el tiempo, el conocimiento y la motivación para asegurar que las necesidades de todos los miembros de la familia sean satisfechas”.

Sin duda que si se contrastan estos elementos de definición de seguridad alimentaria con los que aporta la FAO, la cual señala que: *“Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”* (FAO, 2006).

Cabe señalar que en el Informe del Banco Mundial de 1986 sobre la pobreza y el hambre, se concentró en la dinámica temporal de la inseguridad alimentaria, distinguiendo entre la inseguridad alimentaria crónica, asociada a problemas de pobreza continua o estructural y a bajos ingresos, y la inseguridad alimentaria transitoria, que supone periodos de presión intensificada debido a desastres naturales, crisis económica o conflictos (FAO, 2006).

La definición generalmente aceptada de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996), señalada más arriba, da mayor fuerza a la índole multidimensional de la seguridad alimentaria e incluye el acceso a los alimentos, la disponibilidad de alimentos, el uso de los alimentos y la estabilidad del suministro. Aunque debe decirse que el derecho a los alimentos no es un concepto nuevo, se reconoció inicialmente en la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 de las Naciones Unidas. En 1996, la adopción formal del Derecho a una alimentación adecuada marcó un hito en los resultados obtenidos por los delegados asistentes a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Señaló el camino hacia la posibilidad de un enfoque de la seguridad alimentaria basado en los derechos. Actualmente

más de 40 países han consagrado el derecho a la alimentación en su constitución, y la FAO estima que 54 países podrían instaurar este derecho (FAO, 2006).

El aspecto de la temporalidad de la seguridad alimentaria, está relacionado a su vez, con lo contrario, es decir, con la inseguridad alimentaria y sobre todo la de carácter crónico, que son las personas cuyo consumo alimentario está por debajo de los requerimientos necesarios o que padecen hambre de forma persistente durante periodos largos.

En cambio, aquellos en inseguridad alimentaria estacional y transitoria son los que se enfrentan a niveles de consumo inferiores a los adecuados por periodos definidos. Lo anterior, puede ser debido a reducciones estacionales en la producción o abasto de alimentos o del empleo, sobre todo en las zonas rurales en las épocas previas a la cosecha; o bien, como resultado de choques económicos o naturales, como variaciones en los precios internacionales, sequías y cualquier tipo de desastre natural; e incluso por periodos de enfermedad o desempleo temporal que ocasionen disminuciones en sus ingresos.

Retomando los aspectos anteriormente tratados, se puede decir que un hogar se considera en seguridad alimentaria, si es que ha logrado tener protección contra ambos tipos de inseguridad (crónica y estacional o temporal); sin embargo, debe considerarse que el acceso a los alimentos debe ser adecuado nutricionalmente a lo largo del año, y un hogar debe poder mitigar los choques de corto plazo sin sacrificar las necesidades nutricionales de alguno de sus miembros. Lo contrario, es decir, cuando se presentan problemas de inseguridad alimentaria, 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, por lo general, ayudas alimentarias o de ingreso mediante programas públicos específicos, o por medio de compra directa (Swindale y Bilinsky, 2006; citado en CONEVAL 2010:13).

Analizar el tema de la seguridad alimentaria, implica incorporar el componente de los niveles de desarrollo y de crecimiento de una economía, y por consecuencia de una sociedad. Al mismo tiempo, el análisis se traslada hacia los ámbitos de las relaciones de poder entre las sociedades y sus respectivos países, debido a que en el concierto de las relaciones de globalidad, los alimentos forman parte esencial de las estructuras de producción de los países agrupados en bloques de corte regional. En el contexto general, el Cuadro 22 resume la evolución del concepto de seguridad alimentaria.

Cuadro 22. La Cultura en la Seguridad Alimentaria

Periodo	Situación coyuntural	Concepto de seguridad alimentaria
1970-1980	Aumento en los precios del petróleo y de los fertilizantes. Disminución de la producción de granos. 1974, la Conferencia Mundial de la Alimentación se concentró en discutir la relación oferta-disponibilidad v/s escasez.	Centrado en la disponibilidad de los alimentos.
1980-1990	Liberalización de las economías y el comercio.	Influido por la problematización de las relaciones entre hambre y pobreza. Centrado en el acceso a los alimentos: disponibilidad no es garantía de acceso. El acceso a los alimentos depende de los derechos y las garantías que poseen las personas. La seguridad alimentaria merece atención institucional.
Roma, 1996	Cumbre Mundial sobre la Alimentación.	"El derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos".
1990 -	Problemas sanitarios, escasez de agua, cambios climáticos. Crisis alimentarias.	Centrada en la inocuidad de los alimentos, en la calidad de la alimentación. Mientras los países desarrollados incorporan la preocupación por las características sanitarias de los alimentos y el consumo, los países subdesarrollados mantienen la preocupación por el acceso.

Fuente: Tomado de Carrasco (2008:41).

La alimentación, como se indicó en párrafos anteriores, se estudia como fenómeno de producción, distribución y consumo, mientras que el estudio de la nutrición se preocupa por resolver los problemas centrales de los nutrientes y el estado de nutrición de los humanos, es decir, importa saber el impacto nutricional.²⁴

En este sentido, conviene retomar algunas ideas esenciales que caracterizan el papel de los nutriólogos, en tanto que sus recomendaciones técnicas, si bien pueden ser acertadas y benéficas, no nada más para mejorar las condiciones alimenticias de la población, sino para formar una cultura para una alimentación sana, no deben tomarse como punto de partida para determinar las necesidades sociales de alimentación, pues en la conceptualización de

²⁴ No obstante, es necesario marcar el peso justo que representa el análisis de la nutrición; en efecto, es un indicador relevante para medir los beneficios de una alimentación sana, sobre todo, en la población infantil y adulta, por ser estos segmentos de población, los que en lo general, tienden a ser vulnerables ante una serie de condicionantes de tipo social y familiar.

la alimentación, deben considerarse aspectos de tipo cultural, de tipo económico, social, político, y ambiental.²⁵

Por tanto, la seguridad alimentaria no es sinónimo de un buen estado nutricional, aunque hay que reconocer que la seguridad alimentaria es una condición necesaria, pero no suficiente para la seguridad nutricional; pues como lo especifica el CONEVAL (2010:13):

“...un hogar es seguro nutricionalmente si es capaz de asegurar una adecuada nutrición para todos los miembros en forma permanente, siendo un requerimiento importante el hecho de que no sólo los alimentos estén disponibles y accesibles, sino que también deben ser de la calidad y diversidad adecuadas (en términos de energía, macronutrientes y micronutrientes), y que sean preparados de manera apropiada y consumidos por un cuerpo saludable y en un ambiente higiénico, ya que algunas enfermedades disminuyen la habilidad del organismo para digerir, absorber o asimilar los nutrientes de los alimentos consumidos”.

En síntesis, en el proceso de análisis de la problemática alimentaria y nutricional, resulta de singular relevancia incorporar la variable salud, pues como se indicó más arriba, no es suficiente con la disponibilidad de alimentos en forma continua, ni la ingesta misma, sino que si hay carencias de salud en la población, el problema se complica, porque el organismo de las personas no asimila los nutrientes y en consecuencia, no se logran los objetivos propuestos a pesar de erogar grandes montos de recursos monetarios y no monetarios en la operación de los programas sociales de corte asistencial en el ámbito de la alimentación.²⁶

Para concluir, el concepto de seguridad alimentaria, ha estado en proceso de evolución. Por lo tanto, podemos afirmar que su conceptualización a lo largo de la historia es una respuesta a las necesidades de la realidad alimentaria. Además, este concepto no es estático, pues va trascendiendo desde la preocupación por las fuentes de alimentos, hasta la actualidad, donde no sólo es el abastecimiento de alimentos, sino, las características de los mismos y de las condiciones para su consumo.

²⁵ Boltvinik (2000:36) menciona que: “...una cosa es determinar las necesidades de proteínas, calorías, etc., y otra muy distinta, las necesidades de alimentos, por no mencionar ahora elementos básicos para la alimentación humana, como es el combustible para cocinar... (Y agrega). El problema de la dieta está determinado culturalmente”.

²⁶ Carrasco (2008:43) indica: “La seguridad alimentaria no es un concepto estático ni externo a la práctica científica y política, sino más bien un concepto derivado de la sensibilidad del quehacer especializado frente a los problemas alimentarios...La evolución del concepto de seguridad alimentaria da cuenta de cómo la preocupación por la alimentación va trascendiendo desde la preocupación por las fuentes de los alimentos hasta la actualidad, donde la preocupación se focaliza en las características de los alimentos y las condiciones del consumo”.

2.3 La vulnerabilidad alimentaria

En términos generales, la sociedad ha estado en situación de vulnerabilidad a lo largo de las diversas etapas de su historia, entendiendo la condición de vulnerabilidad cuando se viven riesgos reales y potenciales, como bien pueden ser: los de tipo económico, es decir, que afectan la estabilidad económica de una sociedad con todos sus efectos; de carácter político; asuntos relacionados con la disponibilidad de agua; aspectos de deterioro ambiental; pobreza, riesgos en la distribución de energía, y la dinámica poblacional; todas ellas influyen en el nivel de no acceso a la alimentación, y por consiguiente Inseguridad alimentaria.

A manera de definición de vulnerabilidad, Pérez (1999:11), señala que esta se presenta cuando el *“Nivel de riesgo que afronta una familia o individuo a perder la vida, sus bienes y propiedades, y su sistema de sustento (esto es, su medio de vida) ante una posible catástrofe. Dicho nivel guarda también correspondencia con el grado de dificultad para recuperarse después de tal catástrofe”*.

Por su parte, Bohle, et. al., (1994:38) resume bien esta condición, dice: *“La vulnerabilidad contempla así tres tipos de riesgos: el riesgo de exposición a las crisis o convulsiones; el riesgo de una falta de capacidad para afrontarlas; y el riesgo de sufrir consecuencias graves a causa de ellas, así como de una recuperación lenta o limitada”*. Y en lo específico refiriéndose al aspecto de la pobreza, este autor (p.17) agrega que: *“...mientras que la pobreza se puede cuantificar en términos económicos absolutos, la vulnerabilidad es un concepto relacional y social, que depende de las contradicciones y conflictos sociales”*.

Las posibilidades, en primera instancia, para lograr una recuperación ante una situación de vulnerabilidad, depende de *“...las capacidades de las personas, esto es, los recursos y aptitudes que les permiten afrontar y mejorar su vida diaria, así como también encarar los procesos de desastre y la posterior rehabilitación”* (Anderson y Woodrow, 1989:9-25). Es relevante tomar en cuenta el contexto en sus diferentes escalas, como en este ejemplo que se trata de la familia, entonces debe tomarse en consideración la unión familiar, esto es, qué tan fuerte es el núcleo de la familia y sus principios y normas para hacerle frente a las adversidades. En consecuencia, las demás escalas, como son: de tipo local, regional,

nacional, etc.²⁷

De gran utilidad resulta diferenciar entre el *tipo* y el *nivel* de vulnerabilidad que afecta a las personas o familias, con lo que propiamente son las *necesidades*, -siendo estas las que en párrafos anteriores ya se han tratado- ya que ello proporciona mayor claridad en el análisis de la vulnerabilidad como concepto que define situaciones concretas de la sociedad actual que está inmersa en riesgos constantes y de todo tipo. Al respecto, se anota lo siguiente:

“La vulnerabilidad es una dimensión relativa. Es decir, todas las personas somos vulnerables, pero cada una, en función de sus circunstancias socioeconómicas y condicionantes personales, tiene su propio nivel de vulnerabilidad, así como también su propio tipo de vulnerabilidad...es importante matizar que la vulnerabilidad de una familia no es lo mismo que sus necesidades: éstas tienen un carácter inmediato, mientras que aquella viene marcada también por factores de más largo plazo, muchos de ellos estructurales” (Pérez, 1999).

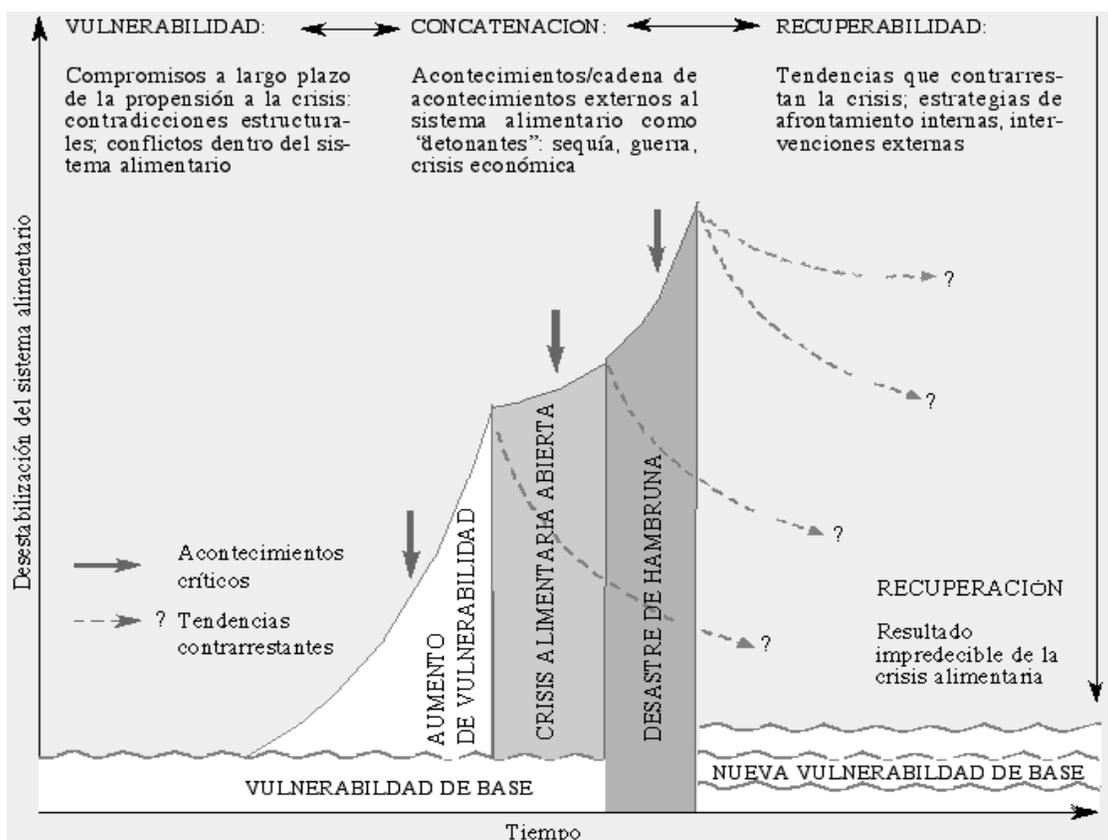
En el tema alimentario vinculado con la vulnerabilidad, en la Figura 1 de más abajo, se resumen con precisión y claridad los procesos que conllevan a una situación de inseguridad alimentaria, y que en el apartado anterior ya se hizo una exposición resumida de sus características básicas. La *vulnerabilidad de base*, se entiende como la existencia de una situación “normal”, no porque sea estática o mandatada por alguna divinidad, sino porque es la constante en términos de la marcha de una sociedad en un tiempo y un espacio determinado. En dicha vulnerabilidad de base van implícitas:

“...oscilaciones estacionales, (que) para algunos sectores se traduce en pobreza y malnutrición endémicas. Cuando irrumpen determinados acontecimientos críticos (catástrofes naturales, crisis económica, conflictos, etc.), se registra un incremento de la vulnerabilidad de los sectores afectados, que desestabiliza el sistema alimentario (esto es, la producción, comercialización y reservas de alimentos)” (Pérez, 1999).

Esto es el panorama general por el que ha atravesado la economía mexicana a lo largo de los últimos treinta años, en los que se han vivido crisis económicas, que han producido un incremento significativo en la pobreza y por consecuencia en crisis de inseguridad y carencia alimentaria.

²⁷ En este sentido, es Chambers (1989:1), el que logra compactar los conceptos centrales expuestos en el párrafo anterior, ya que dice: *“La vulnerabilidad tiene por tanto dos partes: una parte externa, de los riesgos, convulsiones y presión a la cual está sujeto un individuo o familia; y una parte interna, que es la indefensión, esto es, una falta de medios para afrontar la situación sin pérdidas perjudiciales”*.

Figura 1. Evolución de la vulnerabilidad durante una crisis alimentaria



Fuente: The Geography of Vulnerable Food Systems Bohle (1993).

2.4 La pobreza y sus efectos

De inicio, se puede decir que la pobreza implica la privación de las capacidades básicas del individuo, y al mismo tiempo, con nulas posibilidades para el desarrollo de dichas capacidades; entonces de esta manera hay una articulación perversa de estos elementos, de tal manera que en su dinámica producen lo que se denomina el círculo vicioso de la pobreza.

Por lo tanto, el concepto de pobreza conduce a entender en lo esencial, una situación de privación de bienes y servicios necesarios para vivir, lo que implica insumos alimenticios, así como servicios básicos en la vivienda, como agua, luz, drenaje, entre los más importantes.²⁸

²⁸ Boltvinik (2000:30-31) Define el sustantivo pobreza como necesidad, estrechez, carencia de lo necesario para el sustento de la vida”.

El alimento que se consume en condiciones de pobreza, además de ser limitado en cantidad, en calidad no aporta los nutrientes suficientes para lograr una nutrición aceptable; sin embargo, en el caso de la pobreza extrema, la situación se hace más crítica, pues no se dispone de alimento y mucho menos de nutrientes para una vida normal. Por lo tanto, en el entorno social, la exclusión prácticamente es automática y la vulnerabilidad aumenta al grado máximo. A partir de estas condiciones de pobreza se producen y se reproducen una serie de desequilibrios en todos los niveles, donde una de las primeras opciones que toman las familias, es incorporar a los hijos a trabajar en lo que sea, dejando a un lado toda posibilidad de educación. En este contexto, la acción de los gobiernos resulta insuficiente, pues el problema de la pobreza, en la mayoría de los casos, se ha dejado acumular a lo largo del tiempo, de tal forma que las medidas para reducirla sólo cubren una parte mínima del total de pobres.

El CONEVAL -que tiene como función y responsabilidad estimar y publicar los niveles de pobreza- ya que en sus consideraciones metodológicas acerca de la pobreza multidimensional se indica:

“Para propósitos de identificación, la población en pobreza multidimensional son las personas que cuentan con ingreso bajo y además cuentan con al menos una carencia social... Esta metodología también permite identificar a los hogares vulnerables... una persona que trabaja por su cuenta y tiene un ingreso mensual de 20,000 pesos, por ejemplo, pero no tiene derecho a acceder a los servicios de salud o a la seguridad social... También están los que no tienen ninguna carencia social pero cuentan con un ingreso bajo” (CONEVAL, s.f.:1)

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DE CONTENIDO Y DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA ALIMENTATE DEL DISTRITO FEDERAL

3.1. Principios del derecho a la alimentación

Es en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 donde se especifica, entre otros aspectos relevantes de los derechos humanos, lo relativo a la alimentación, al señalar en su Artículo 25 que:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez, u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad” (Organización de las Naciones Unidas, s.f.)

A su vez, estos principios están consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, donde se dice:

“...que todos los seres humanos, independientemente de su raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro orden, origen nacional o social, posesiones, nacimiento u otra condición, tienen derecho a la alimentación adecuada y el derecho de vivir libres del hambre” (Alianza por la Salud Alimentaria, 2016).

El derecho a la alimentación es un derecho incluyente, el cual no debe “*confundirse*” con la “*simple*” ingesta de una ración mínima de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos específicos, más bien, debe entenderse como el derecho a todos los elementos nutritivos que una persona necesita para vivir una vida sana y activa, y a los medios para tener acceso a ellos. Todo ello, conlleva a ampliar el sentido real que debe tener el *derecho a la alimentación*, pero una *alimentación adecuada*, la cual:

“...se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. Es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente o mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece la persona y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna” (Alianza por la Salud Alimentaria, 2016).

Por *alimentación adecuada*, se refiere a que “*debe satisfacer las necesidades de dieta, teniendo en cuenta la edad de la persona, sus condiciones de vida, salud, ocupación, sexo, etc.*”. Y esto tiene relación directa con la importancia y el hecho de medir en un momento dado, los logros en la nutrición de la persona a partir de estudios nutricionales (análisis de

laboratorio), de preferencia al inicio del programa, para registrar los datos de tipo antropométrico de peso y talla; de tal manera que toda esta información sirva de base y para fines comparativos en cierta etapa del proceso de operación del programa, con el propósito de evaluar los resultados. Desde luego, este estudio al igual que el referente al análisis de las reglas de operación que más adelante se expondrá, son parte de otra etapa de análisis y para otro momento del proceso evaluatorio que todo programa requiere.

Dentro de los programas públicos de alimentación, debe garantizarse el consumo de alimentos con los nutrientes adecuados y libres de contaminantes, aunque debe reconocerse que resulta difícil evitar el consumo de “alimentos chatarra”,²⁹ pues su opción de consumo queda fuera del control debido a que eventualmente muchos alimentos, sobre todo para niñas y niños, no contienen los nutrientes necesarios para su desarrollo físico y mental, ya que hay productos que si bien contienen gran densidad de energía, tienen escaso valor nutritivo, que puede contribuir a la obesidad y otras enfermedades.

Otra de las recomendaciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Alianza por la Salud Alimentaria, 2016), es que los alimentos deben ser *seguros* para el consumo humano y estar libres de sustancias nocivas, como los contaminantes de los procesos industriales o agrícolas, incluidos los residuos de los plaguicidas, las hormonas o las drogas veterinarias.

3.2 Origen del Programa Aliméntate del Gobierno del Distrito Federal

A partir de octubre del año 2013 en que se crea el *Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México*, se incorpora al mismo tiempo el *Programa Aliméntate*, bajo la concepción de ser el centro articulador de los demás componentes de dicho sistema, mismos que ya venían funcionando desde hace década y media, como son: Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal, Comedores Comunitarios, Públicos y Populares; Desayunos Escolares, Entrega de Despensas a Población en Situación de Vulnerabilidad y Apoyo a Madres Solas.

Con la finalidad de observar y registrar las condiciones de operación y sus resultados del *Programa Aliméntate*, en las Reglas de Operación de Programas del Distrito Federal, Programas Sociales de la Ciudad de México (Gobierno del Distrito Federal, 2015:178), se

²⁹ En el *Programa Sectorial de Desarrollo con Equidad e Inclusión 2014-2018*, se prevé: “Desinsentivar la producción y consumo de alimentos transgénicos y chatarra” (GDF, 2014:78).

determinó considerar como etapa piloto, el periodo de octubre de 2013 y todo el año 2014, siendo que al cierre de este último año, se registró la entrega de “...103 mil 562 paquetes alimentarios en beneficio de 15 mil 79 familias”.

Estos resultados, sin duda marcaron un buen inicio en la operación del Programa, pues haber atendido a dicho número de familias fue un logro, sobre todo porque la prioridad marcada fue atender la alimentación de la población en condiciones de vulnerabilidad, en congruencia con lo estipulado en “...el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 (PGDDF), en particular con el Eje 1. Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano...y con el Área de Oportunidad 6 Alimentación” (Gobierno del Distrito Federal, 2015).

A partir de lo anterior, se logró visualizar que la implementación de este tipo de programas sociales, no son un objetivo en sí mismos, sino que esencialmente se busca “...el desarrollo de buenas prácticas de gobierno y acciones efectivas que potencialicen las capacidades de los habitantes del Distrito Federal” (Gobierno del Distrito Federal, 2015).

La potencialización de las capacidades de las personas, y sobre todo, las que están en condiciones de desventaja para su desarrollo, es un aspecto relevante en tanto que, además de representar un acto de justicia y de mínima ética en el desempeño de las responsabilidades públicas de gobierno, es al mismo tiempo, una posibilidad de mejorar el entorno social por medio de la recuperación del tejido social, precisamente en los espacios sociales donde se ha deteriorado más, lo cual implica atender a “...quienes se encuentran en situación de riesgo, vulnerabilidad, marginación o exclusión, derivados de factores biológicos o socioeconómicos, discriminación y estigma, como un mecanismo de equidad y justicia social en la Ciudad de México” (Gobierno del Distrito Federal, 2015).

Para atender ésta problemática con una visión integral y superar los niveles de pobreza, como ya se señaló antes, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Dr. Miguel Ángel Mancera, implementó a partir del año 2013, teniendo como marco el Día Mundial de la Alimentación, el *Programa Aliméntate* (Gobierno del Distrito Federal, 2013b), con el cual emprendió la tarea de apoyar a sectores en calidad de pobreza y pobreza extrema, con el fin de disminuir los índices de pobreza extrema para un desarrollo social más equitativo, mejorando la alimentación y la salud.

El *Programa Aliméntate* tiene dentro de sus propósitos hacer posible que los menores de 18 años tengan la oportunidad de estudiar y puedan incorporarse más adelante a la sociedad en mejores condiciones para su desarrollo personal y de su familia, pues formar parte de la sociedad desde una posición marginada, contradice los postulados del marco legal que predica el derecho a una vida mejor de todas las personas.

En este sentido, se especifica:

“Que para atender la problemática antes señalada, el Gobierno de la Ciudad de México crea el programa “Aliméntate”, bajo los principios de integralidad, equidad social, justicia distributiva, eficiencia, eficacia y transparencia, que proporcionará a su población objetivo, en una primera etapa: alimento y facilitará el acceso a los servicios de salud, empleo, educación; y en una segunda etapa el acceso a programas de vivienda” (Gobierno del Distrito Federal, 2013a:4).

Al haber altos índices de pobreza en México derivado, entre otros factores, de la escasa y en muchos casos, nula canalización de recursos a la población más necesitada, se ha hecho necesario y pertinente que instituciones como el CONEVAL, recopile y sistematice información suficiente para construir y publicar cada dos años los índices de pobreza a nivel nacional, estatal, e inclusive, municipal.

Por ejemplo, para el año 2010 el CONEVAL registró para las 16 delegaciones que conforman el Distrito Federal, el 1.7 % de la población con pobreza extrema incluyendo carencia alimentaria, como se puede ver en el Cuadro 23 de más abajo. Lo cual equivale a *“...aproximadamente 40 mil familias,³⁰ siendo las delegaciones Milpa Alta, Tláhuac e Iztapalapa las que presentan el mayor porcentaje de población con esta problemática”* (Gobierno del Distrito Federal, 2015:179).

³⁰ La cifra puede variar en función del número de decimales que se tome para ajustar las proyecciones.

Cuadro 23. Población en pobreza extrema con carencia alimentaria en las 16 Delegaciones del Distrito Federal, 2010

Delegación	Personas	Porcentaje
Álvaro Obregón	13,625	1.9
Azcapotzalco	2,937	0.8
Benito Juárez	907	0.3
Coyoacán	6,312	1.1
Cuajimalpa de Morelos	2,418	1.3
Cuauhtémoc	5,334	1.1
Gustavo A. Madero	19,957	1.7
Iztacalco	4,793	1.2
Iztapalapa	53,678	2.8
La Magdalena Contreras	3,942	1.7
Miguel Hidalgo	1,249	0.4
Milpa Alta	4,962	4.9
Tláhuac	11,341	2.9
Tlalpan	12,634	1.8
Venustiano Carranza	6,601	1.5
Xochimilco	9,920	2.3
Total	160,610*	1.7

Fuente: Gobierno del Distrito Federal (2013a).

Nota: "Se presentan los resultados de pobreza 2010 por municipio, dado que la Ley General de Desarrollo Social establece que el CONEVAL debe de medir la pobreza a nivel estatal cada dos años y a nivel municipal cada cinco años. Por lo que, los datos actualizados de pobreza extrema con carencia alimentaria para cada una de las 16 delegaciones del Distrito Federal se presentarán en el 2015" (ídem: 4).

* La cifra reportada a nivel Ciudad de México por CONEVAL (160,610) puede no coincidir derivado del número de decimales utilizados para ajustar las proyecciones.

Para el año 2012, el CONEVAL determinó, "*...que en la Ciudad de México existían 2 millones 565 mil personas en situación de pobreza (28.9% de la población),³¹ de las cuales 1 millón 307 mil eran mujeres y 1 millón 258 mil hombres. Así mismo, 219 mil personas estaban en situación de extrema pobreza (2.5% de la población), de las cuales 113 mil eran mujeres y 106 mil hombres*" (Gobierno del Distrito Federal, 2013c:14-15). Estos datos se pueden constatar en el siguiente Cuadro 24, en el cual se observa el desglose de los datos entre hombres y mujeres.

³¹ "Son personas que poseen alguna carencia social -rezago en el acceso a servicios de salud, educación, alimentación, seguridad social, calidad de espacios y servicios de la vivienda- además de no contar con el ingreso suficiente para cubrir sus necesidades básicas como comprar los alimentos indispensables y adquirir los bienes y servicios que requieren" (Gobierno del Distrito Federal, 2013b:14-15).

Cuadro 24. Medición de la pobreza oficial, Distrito Federal, 2012

Indicadores de Pobreza	Mujeres						Hombres					
	Porcentaje		Miles de personas		Carencias promedio		Porcentaje		Miles de personas		Carencias promedio	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Población en situación de pobreza	28.1	28.3	1,318	1,307	2.1	1.9	29	29.5	1,220	1,258	2.1	2
Población en situación de pobreza moderada	26.1	25.9	1,221	1,194	1.9	1.8	26.7	27	1,124	1,153	2	1.8
Población en situación de pobreza extrema	2.1	2.5	97	113	3.5	3.4	2.3	2.5	96	106	3.5	3.5
Población vulnerable por carencias sociales	33.2	30.3	1,556	1,397	1.8	1.5	35.7	34.6	1,500	1,475	1.8	1.6
Población vulnerable por ingresos	5.7	6.9	267	317	0	0	5.1	6.3	215	268	0	0
Población no pobre y no vulnerable	33	34.5	1,545	1,589	0	0	30.2	29.6	1,269	1,263	0	0

Fuente: Estimaciones de CONEVAL con base en MCS-ENIGH, 2010-2012.

3.3. Interacción de los principales actores del Programa Aliméntate del Distrito Federal

3.3.1 Estructura y principales procesos operativos

En la implementación del *Programa Aliméntate*, fue indispensable la incorporación de instituciones y programas que en conjunto trabajan a favor de la alimentación, la salud, el empleo y la educación. Todo ello, con el objetivo de generar los mejores resultados para dicho programa; de tal manera que no sólo fuese prioritario atender la alimentación por sí misma, sino también facilitar los medios necesarios, es decir, dotar de *capacidades* a los individuos para que estén en posibilidad de conseguir sus propios recursos alimenticios, así como acceso a servicios médicos, acceso a educación y, sobre todo, con una mejora en su autoestima que impacte positivamente en su perspectiva de vida.

Al impulsar este tipo de programas de ayuda alimentaria, el Gobierno ha creado una red de vasos comunicantes entre los diversos actores que participan, todo lo cual ayuda a acrecentar las acciones en favor de la erradicación de la pobreza de los sectores marginados, ya que: “*El programa está vinculado a desayunos escolares, comedores comunitarios, públicos y populares, pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años*

residentes en el Distrito Federal; y apoyo a madres solas; así como una serie de mecanismos para el abasto de alimentos” (Agenda de Gestión Urbana de la Ciudad de México, 2015).

El principal conjunto de actores que participan en la operación del *Programa Aliméntate*, son los 351 comedores comunitarios del Distrito Federal, además de contar con el apoyo de la Central de Abastos, la Secretaría de Salud, así como la Secretaría del Trabajo y Fomento del Empleo. En la Figura 2 se muestra el conjunto de los demás actores, los cuales son a la vez, los componentes básicos del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Federal, del cual como es obvio, forma parte el *Programa Aliméntate*.

Figura 2. Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Federal



Fuente: Gobierno del Distrito Federal (2015).

Se puede observar en la Figura 2, que el sistema está conformado por el Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, Comedores Públicos, Comedores Comunitarios, Comedores Populares, Desayunos Escolares, Entrega de Despensas a Población en Situación de Vulnerabilidad y Apoyo Integral a Madres Solas.

Si bien por sus características las Reglas de Operación de los programas sociales del Distrito Federal y, en particular, las correspondientes al Programa Aliméntate no presentan un análisis de involucrados que permitan identificar qué agentes, instituciones, programas y/o personas pueden apoyar u obstaculizar al Programa Social. Dicho análisis es necesario ya que esta herramienta sirve para determinar el poder y la influencia de los involucrados en la ejecución, así como, el grado de vinculación que se tenga con el Programa Social clasificándolos de acuerdo a su relación a la esfera pública o privada, determinando su apoyo u oposición al mismo.

De esta manera se tiene que el Programa Aliméntate es parte integral del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México que busca coordinar la ejecución de programas y acciones orientados a garantizar la seguridad alimentaria de la población. El artículo primero del Acuerdo por el que se ordena la creación del “Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México”,³² establece que el Sistema será diseñado, implementado y coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF), y el Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abasto de la Ciudad de México. Así, estas tres instituciones son las que tiene el mayor grado de involucramiento con el Programa. El artículo segundo del citado Acuerdo determina que en el Sistema participarán todas las dependencias del Gobierno de la Ciudad que aplican programas, acciones y servicios dirigidos a garantizar el derecho a la alimentación que tiene la población en la Ciudad de México.

Durante el primer semestre de 2015, el COPLADE aprobó un total de 158 programas sociales de los cuales 53 fueron operados por entidades del área central y 105 por las Delegaciones Políticas. En congruencia con la política social del Gobierno del Distrito Federal los programas sociales se enfocan a apoyar a los grupos más vulnerables de la Ciudad de México. Un buen número de ellos consisten en transferencias económicas que

³² Acuerdo por el que se ordena la creación del “Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México”, *Gaceta oficial del Distrito Federal del 17 de octubre de 2013*.

seguramente son utilizadas para adquirir alimentos. Sin embargo, solo consideramos a los programas que otorgan raciones o despensas o bien un apoyo consistente en transferencias económicas explicitando que éste es para la adquisición de alimentos. Se tiene que de la revisión de las Reglas de Operación de los 53 programas sociales en el ámbito central los apoyos alimenticios se concentran en dos de las tres dependencias coordinadores del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF). En conjunto tale entidades operan nueve programas sociales, 17% del total de programas sociales aprobados por COPLADE en 2015.

Por lo que se refiere al tercer coordinador del Sistema, el Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abasto de la Ciudad de México, en marzo de 2015 entró en operación el Banco de Alimentos de la Central de Abasto de la Ciudad de México con el fin de canalizar donaciones de alimentos 100% aptos para consumo humano para atender demandas de instituciones públicas como la Secretaría de Desarrollo Social, DIF-DF, organizaciones civiles, fundaciones, asilos, comunidades y orfanatos, sin cuotas de recuperación. A continuación en el Cuadro 25 se indican la población objetivo, cobertura y monto de los apoyos alimentarios de los nueve programas sociales operados en 2015 por instancias que mayormente se relacionan con las acciones de Aliméntate.

En tanto, la revisión de las Reglas de Operación permite señalar que de las 16 Delegaciones, siete (Azcapotzalco, Cuajimalpa de Morelos, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Milpa Alta y Xochimilco) operan programas sociales con apoyos en especie o en transferencia electrónicas etiquetados con fines alimenticios. En conjunto, suman 13 programas sociales con fines alimenticios, lo que representan 12.38% del total de programas sociales delegacionales aprobados en 2015. (Ver Cuadro 26).

Cuadro 25. Programas Sociales sobre alimentación a nivel central en el Distrito Federal, 2015

Dependencia	Nombre del programa	Población objetivo	Tipo de apoyo	Meta
SEDESO	Aliméntate	Familias en pobreza extrema y carencia alimentaria	Paquetes alimentarios	26,279 familias
	Pensión Alimentara para Adultos Mayores de 68 Años, Residentes d en el Distrito Federal	Adultos Mayores de 68 Años, con al menos 3 años de residencia en el Distrito Federal	Transferencia electrónica por un monto mensual de \$1,049.25	500,000 adultos mayores
	Comedores Públicos	Personas que residan, pasen o trabajen en Unidades territoriales de alta y muy alta marginación	Comidas calientes	10,300 personas mediante 60 comedores
	Comedores Comunitarios	Habitantes de Unidades territoriales de media, alta y muy alta marginación y zonas que tiene condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y conflictividad social	Comidas calientes	Usuarios de 210 comedores
DIF-DF	Comedores Populares	Residentes con carencia alimentaria y georreferenciados en Unidades territoriales de IDS muy bajo, bajo y medio índice de desarrollo social	Comidas calientes	18,000 personas mediante 124 comedores
	Entrega de despensas (apoyos alimentarios) a población en condiciones de vulnerabilidad	Sujetos t familias vulnerables en situación de extrema pobreza y carencia alimentaria y niños hasta de 6 años inscritos en escuelas públicas en situación de carencia alimentaria y desnutridos, así como víctimas de contingencias climatológicas y otra naturaleza	Despensas y comidas	En 2013 se atendió a 33,737 personas: 30,401 bajo la modalidad de sujetos y familias vulnerables, 3,336 niños inscritos en escuelas publicas
	Desayunos Escolares	Niñas y niños que cursan nivel inicial, preescolar, primaria y especial en escuelas publicas	Raciones alimenticias	686,715 estudiantes
	Apoyo a madres solas residentes en el Distrito Federal	Madres solas con ingresos inferiores a 2 salarios mínimos y con hijos menores de 15 años	Transferencia electrónica de 280 pesos mensuales	1,200 madres
SEDU	Saludarte	Estudiantes de 120 escuelas primarias públicas ubicadas en zonas de alta y muy alta marginación	Comidas calientes	41,000 estudiantes

Fuente: Secretaria de Desarrollo Social (2015). Sistema de Información del Desarrollo Social (SIDESO).

Cuadro 26. Programas Sociales sobre alimentación a nivel delegacional en el Distrito Federal, 2015

Delegación	Nombre del programa	Población objetivo	Tipo de apoyo	Meta
Azcapotzalco	Atención y alimentación a niños y niñas y personal docentes de los CENDIS	niñas y niños que asisten a los <Centros de Desarrollo Infantil a cargo de la Delegación	raciones	900 niñas y niños
	Por tu familia: pesemos menos y vivamos más	3000 habitantes de la Delegación	paquete alimentario	Presupuestado 686 pesos anuales por beneficiario
Cuajimalpa de Morelos	Alimentación Sana para CENDIS	niñas y niños que asisten a los <Centros de Desarrollo Infantil a cargo de la Delegación	raciones	740 niñas y niños
Iztacalco	Nutrición para tu familia	7,000 familias con jefatura femenina	Paquete de productos básicos	Presupuestado 620 pesos por familia
	Bebé sano, mamá feliz	Mamás de niños de hasta 18 meses	Paquetes alimenticios presupuestados en 4,128 pesos cada uno	1000 mamás
Iztapalapa	Mejorando la alimentación de los adultos mayores en Iztapalapa	Residentes de la delegación de 60 a 61 años	5 despensas bimestrales	9,000 adultos mayores
	Las mejores niñas y niños, son los CENDIS de Iztapalapa	niñas y niños que asisten a los 26 Centros de Desarrollo Infantil a cargo de la Delegación	raciones	2,400 niñas y niños
La Magdalena Contreras	De nutrición	Familias con niños menores a los 12 años y con carencia alimentaria	Una canasta anual	6,000 familias
	Seguridad alimentaria	Residentes de la Delegación con carencias alimentarias	Una canasta anual	8,000 personas
	Apoyo para adultos mayores	Residentes de la Delegación con 60 años y más	Canastas o transferencia electrónica	6 canastas bimestrales a 4000 adultos mayores y cuatro apoyos trimestrales de 400 pesos para 500 adultos mayores
Milpa Alta	Huehuetlatoli, ayudas a personas adultas de 60 años y más que vivan en la Delegación Milpa Alta	Adultos mayores Residentes de la delegación	Una canasta anual	1000 adultos mayores
Xochimilco	Despensas básicas a población vulnerable	Familias que vive en zonas de alta vulnerabilidad	Una despensa anual	2900 familias
	Alimentos a CENDIS	niñas y niños que asisten a los 7 Centros de Desarrollo Infantil a cargo de la Delegación	ración	600 niñas y niños

Fuente: Secretaria de Desarrollo Social (2015). Sistema de Información del Desarrollo Social (SIDESO).

La preocupación de las autoridades del Gobierno del Distrito Federal y de varios Jefes Delegacionales en materia de alimentación se centra en hacer valer el derecho a la alimentación priorizando en los siguientes grupos vulnerables: adultos mayores, niños hasta 12 años o de preescolar a primaria, y madres solas. No se detecta que haya grupos a que se opongan a que se abatan las carencias alimentarias en la población del Distrito Federal. Más bien, un posible problema es la duplicación de esfuerzos al participar un elevado número de actores.

La sección IX de las las Reglas de Operación de los programas sociales se refiere a la articulación con otros programas. En el Cuadro 27 se presenta la manera en que cada uno de los programas, con la intención de mejorar el desempeño de sus acciones, define mecanismos de la coordinación interinstitucional. Así, dicha información permite hacer notar que un área de oportunidad es estrechar la vinculación entre los diversos programas que se abocan a asegurar el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.³³

La conjunción de esfuerzos de las instituciones antes mencionadas, tiene como objetivo, vincular a la población con pobreza extrema y carencia alimentaria con la red de comedores comunitarios, públicos y populares, que están a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, con la finalidad de que accedan a raciones alimentarias para complementar su ingesta diaria de nutrientes. (Gobierno del Distrito Federal, 2015).

Una de las principales responsabilidades que tiene el Sistema de Seguridad Alimentaria y el *Programa Aliméntate*, en su proceso operativo, es canalizar y orientar a la población objetivo, para que acudan de manera directa y frecuente a recibir su dotación de alimentos, y con ello hacer valer sus derechos humanos como ciudadanos, a través de recibir en conjunto beneficios en la educación, en la salud, en el trabajo, en una mejor vivienda, e incluso en su recreación.

³³ Otro actor que participa en el combate a las carencias alimentarias en el Distrito Federal es el Gobierno Federal a través de SEDESOL. En entrevista concedida al periódico Milenio el 12 de octubre de 2014, el representante de SEDESOL Lic. Sixto Hoyos señaló que a la Cruzada contra el Hambre se habían incorporado nueve delegaciones pero que en los hechos estaba funcionando en Álvaro Obregón, Gustavo A. madero, Iztapalapa y Tlalpan. No obstante, se podía reportar que se estaban beneficiando a 375 mil adultos mayores, otorgado 295 mil seguros de vida a jefas, desayunos a 17 mil niños de 586 guarderías. El problema es la posibilidad de duplicación con los programas locales.

Cuadro 27. Programas Sociales sobre alimentación y su articulación con otros programas

Dependencia	Nombre del programa	Articulación con otro programas
SEDESO	Aliméntate	El programa Aliméntate forma parte del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México que busca coordinar la aplicación de programas y acciones para garantizar la seguridad alimentaria de la población, tales como: Desayunos Escolares; los programas de Comedores Comunitarios, Públicos y Populares; la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal; el programa apoyo a Madres Solas residentes en el Distrito Federal; así como una serie de mecanismos para el abasto de alimentos.
	Pensión Alimentara para Adultos Mayores de 68 Años, Residentes d en el Distrito Federal	El programa Pensión Alimentaria se articula con el Programa de Atención Médica y Medicamentos Gratuitos de la Secretaría de Salud del Distrito Federal y con el servicio de Visitas Médicas Domiciliarias a los Adultos Mayores que realiza el equipo médico de la Dirección General del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal; a través de las visitas de seguimiento que realiza la Profesional de Servicios a Adultos Mayores, toda vez que por medio de ésta se detecta deterioro en la condición de salud de la persona mayor derechohabiente. Asimismo, se articula con el Plan Integral de Atención para las Personas Adultas Mayores con enfoque de Derechos Humanos también a través de las visitas de seguimiento en las que se logra identificar si los derechos de la persona mayor están en riesgo.
	Comedores Públicos	A través de sus Reglas de Operación señala que se establecerá articulación con el programa Atención Social Emergente para la atención de la población que requiera de los servicios asistenciales.
	Comedores Comunitarios	De acuerdo con sus propias Reglas de Operación se manifiesta que se establecerá coordinación con el resto de políticas y programas sociales del Gobierno del Distrito Federal, en particular en materia de difusión de acciones y servicios. Específicamente con el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en donde se utilizan los espacios para la operación de algunos comedores comunitarios, el Programa Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal que ofrece cursos de capacitación para los integrantes de los Comités de Administración, el Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal difunde entre sus beneficiarios la localización de los comedores comunitarios, entre otros.
DIF-DF	Comedores Populares	Se articula con Desayunos Escolares y Programa de Entrega de Despensas (Apoyos Alimentarios) a Población en Condiciones de Vulnerabilidad y el Servicio de Orientación Alimentaria, lo anterior por medio de la Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria, con el intercambio de información en materia de alimentación. Con el Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abasto de la Ciudad de México (FICEDA) y la Secretaría de Salud del Distrito Federal, se contribuye a la accesibilidad de alimento a parte de la población vulnerable del Distrito Federal. Asimismo, en relación a la cobertura de este programa de manera conjunta con la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, se delimita el espacio georreferencial para la instalación y operación de los Comedores Populares para ofertar comidas calientes con calidad e higiene a la población vulnerable ubicada en zonas con índices de muy bajo, bajo y medio índice de desarrollo social.
	Entrega de despensas (apoyos alimentarios) a	Dicho programa se articula con Desayunos Escolares, a cargo también de la Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria, con el intercambio de información sobre el contenido de los paquetes alimentarios para la población

	población en condiciones de vulnerabilidad	<p>infantil de nivel preescolar y de los análisis sobre el impacto de estos apoyos alimentarios en el estado nutricional de la población, se podrán adecuar los apoyos alimentarios para dar respuestas más contundentes a la problemática de desnutrición infantil. Por otra parte, para la puesta en marcha de las acciones de asistencia alimentaria para población vulnerable, a nivel individual y familiar, será fundamental la coordinación con el programa de Comedores Populares. Así como con el Programa Muévete y Metete en Cintura a cargo de la Secretaría de Salud del Distrito Federal con el que se podrán realizar acciones conjuntas de orientación alimentaria y promoción de la actividad física.</p> <p>Con el Programa de apoyo a proyectos de agricultura urbana que llevan a cabo la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC) y la Procuraduría Social del Distrito Federal (PROSOC) el cual permitirá promover entre la población beneficiaria de las despensas, alternativas de cultivo de frutas y hortalizas, que les posibilite elevar el consumo de estos alimentos.</p>
	Desayunos Escolares	El cual obedece y da seguimiento al avance y cumplimiento de los Derechos Humanos en la Ciudad de México alineándose en los objetivos perseguidos por el GDF en materia de Derechos Políticos de la Infancia.
	Apoyo a madres solas residentes en el Distrito Federal	Programa que se vincula con Apoyo Económico a Personas con Discapacidad Permanente (para canalizar a posibles beneficiarios candidatos a este Programa). Servicio de Canalización de Servicios para Personas con Discapacidad (para canalizar a posibles beneficiarios candidatos a este Programa) - Programa de Atención a Personas con Discapacidad en las Unidades Básicas de Rehabilitación (para canalizar a posibles beneficiarios candidatos a este Programa). Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social (para verificar que no se dupliquen beneficiarias) y con los Centros de Atención al Desarrollo Infantil (para canalizar a las hijas y/o hijos de las beneficiarias como posibles candidatos a este servicio)
SEDU	Saludarte	Que de acuerdo a sus Reglas de Operación se articulará con otros programas de la Secretaría de Salud y de la propia SEDU.

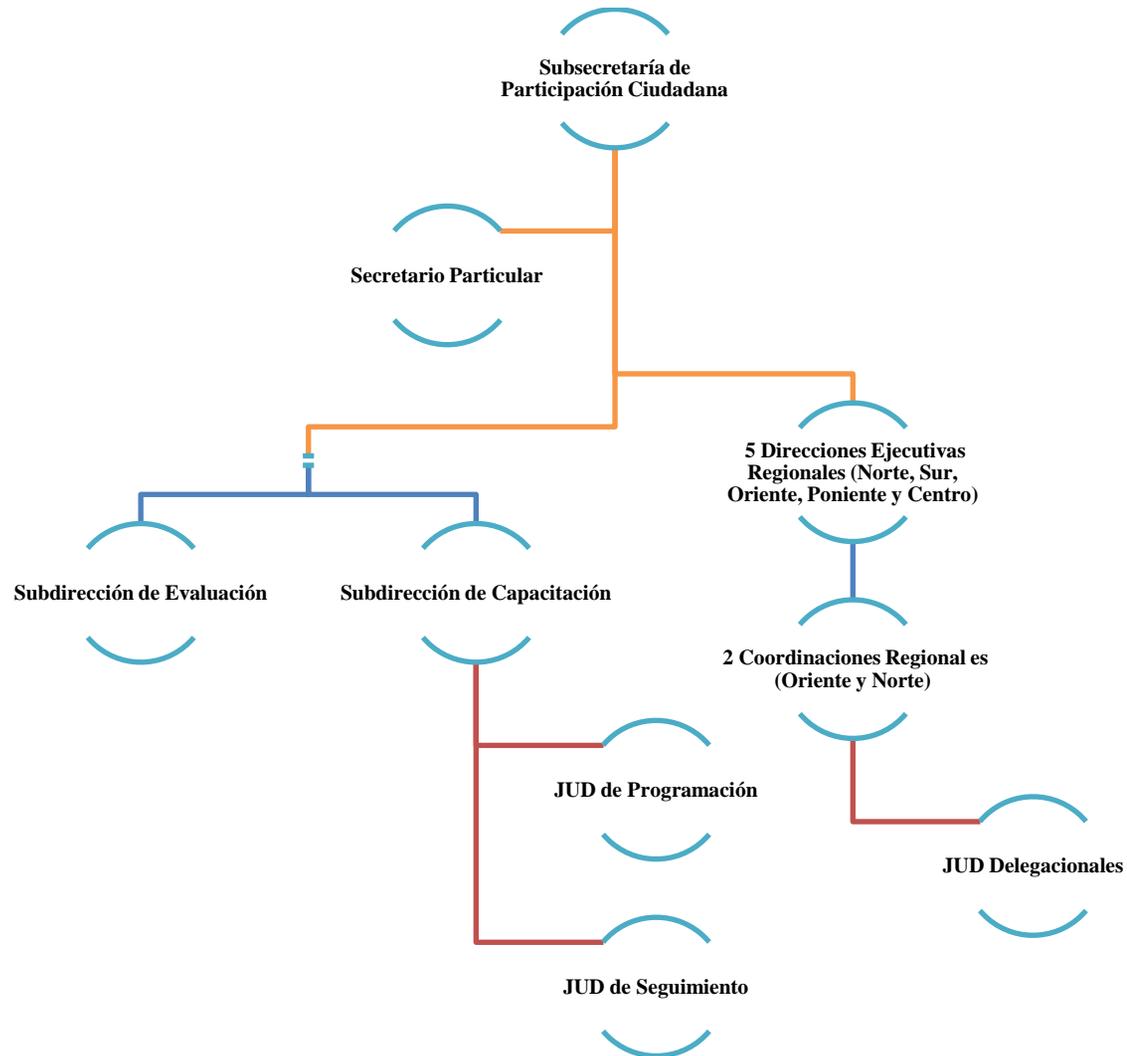
Fuente: Secretaría de Desarrollo Social (2015). Sistema de Información del Desarrollo Social (SIDESO).

Para llevar a cabo tales encomiendas, tal como lo establecen las Reglas de Operación del Programa, la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, a través de la Subsecretaría de Participación Ciudadana es el área encargada de la Operación del Programa Aliméntate, con las dos principales acciones: incorporación y seguimiento de los beneficiarios. Para ello la Subsecretaría de Participación Ciudadana cuenta con una importante estructura territorial que permite identificar casa por casa la necesidad o no de las familias por acceder a los beneficios del Programa, así la Subsecretaría cuenta con cinco Direcciones Ejecutivas Regionales, de las cuales se desprenden dos Coordinaciones para las regiones más grandes, norte y oriente. Dichas áreas a su vez cuentan con el apoyo de JUD's Delegacionales. Además de manera directa la Subsecretaría se apoya en la Subdirección de Evaluación y en la Subdirección de Capacitación quien cuentan con las JUD's de Programación y la de Seguimiento (Figura 3).

De lo anterior se desprende que uno de los procesos más importantes y con el cual da inicio la operación del programa es la difusión del mismo, en cada una de las 16 Delegaciones del Distrito Federal. Así, tal como se observa en la Figura 4, se tiene que la Subsecretaría de Participación Ciudadana a través de un análisis de gabinete identifica las colonias/demarcaciones prioritarias de atender, luego de ello, las Subdirecciones de Capacitación y de Evaluación en conjunto con las Direcciones Ejecutivas Regionales planean las acciones más adecuadas para llevar a cabo en territorio e impactar a la mayor cantidad de población. Estableciendo la ruta crítica y el plan de acción a que se abocarán los JUD delegacionales.

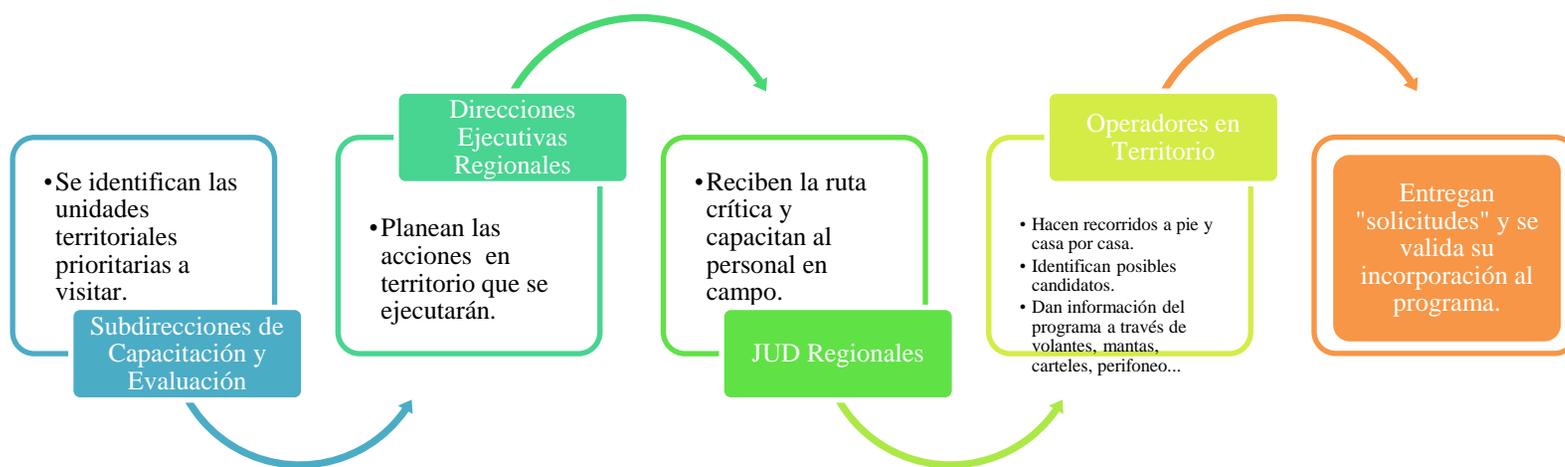
Finalmente, el personal en campo ejecuta diversas actividades como entrega de volantes, perifoneo y visitas casa por casa; a través de las cuales dan a conocer los beneficios del Programa y, con ello, quienes tienen interés de ingresar al mismo son valorados a través de un cuestionario de análisis sociodemográfico el cual logra visibilizar la carencia en el acceso en alimentación de los miembros del hogar, dándoles respuesta a su solicitud en menos de tres meses, tal como lo establecen las Reglas de Operación del Programa Aliméntate.

Figura 3. Estructura Operativa del Programa Aliméntate



Fuente: elaboración propia con base en el *Manual Administrativo de la Secretaría de Desarrollo Social* (2015).

Figura 4. Difusión del Programa Aliméntate



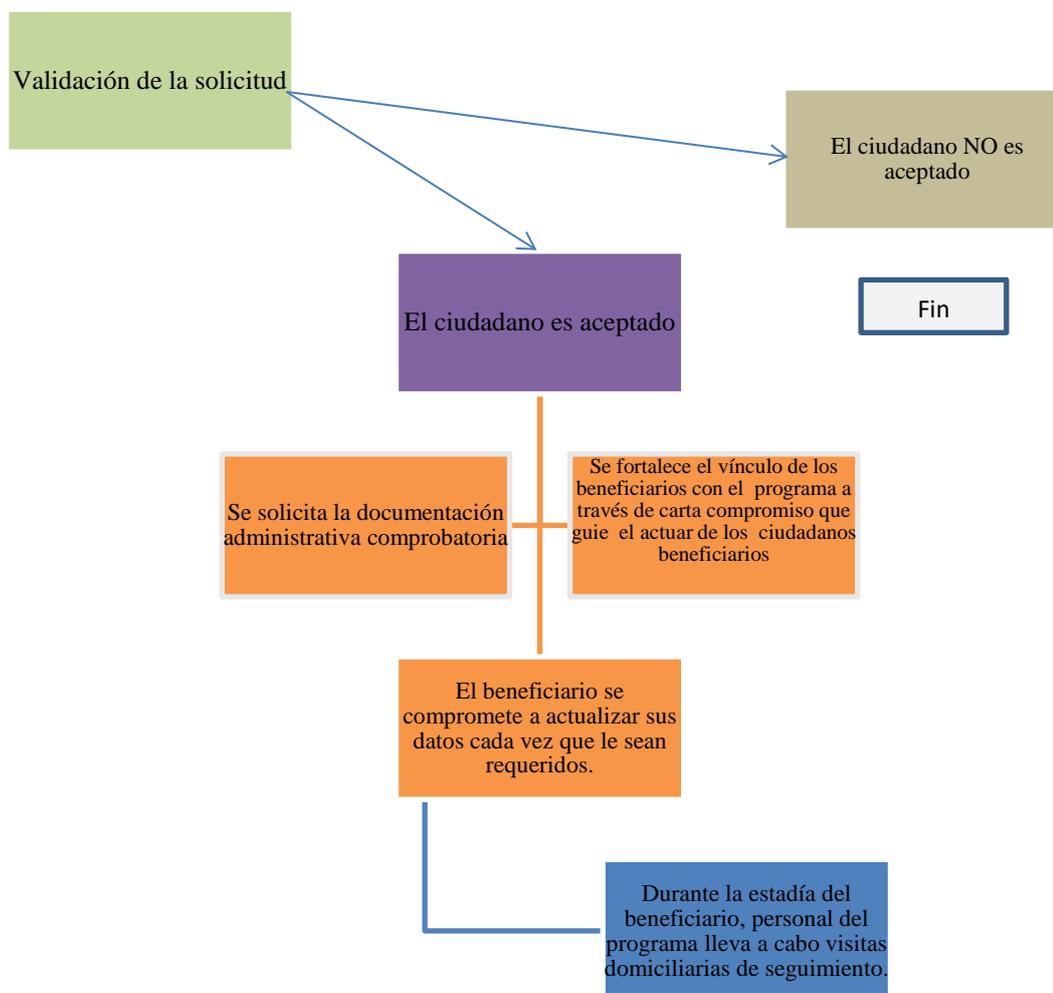
Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Programa 2015. Gobierno del Distrito Federal (2015).

Es importante señalar que la solicitud de acceso al programa no sólo se ejecuta a través de las brigadas en campo de los promotores, sino que los interesados en integrarse al mismo lo pueden hacer de manera personal presentándose en cualquiera de los módulos de la Subsecretaría de Participación Ciudadana instalados en las 16 Delegaciones del Distrito Federal, entre las 9 y las 17 horas de lunes a viernes.

Por otra parte, una vez que la solicitud de acceso ha sido validada el solicitante forma parte del padrón de beneficiarios, asumiendo desde ese momento los beneficios y responsabilidad inherentes a su participación. Así, en la Figura 5 se describe de manera general las acciones emprendidas por el programa para monitorear la incorporación y depuración del padrón de beneficiarios.

De esta manera se tiene que una vez definida la incorporación del solicitante, en caso de ser favorable éste debe de presentar, adicional a la documentación administrativa correspondiente, una carta compromiso que garantice el cumplimiento de las responsabilidades adquiridas por ser parte de los beneficiarios del programa, así como, cumplir con el programa de vacunación de sus hijos menores. En tanto, se le informa que mientras se encuentre en activo en el programa deberá de manifestar cualquier cambio de domicilio y evitar falsear información, de lo contrario podrá ser dado de baja por el Programa. En la Figura 5 se puede observar de manera esquemática dicho proceso.

Figura 5. Acceso y Permanencia de los Beneficiarios del Programa Aliméntate



Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Programa Aliméntate 2015. Gobierno del Distrito Federal (2015).

Como un alcance a los procesos operativos, es importante señalar que dado que el programa tiene como objeto atender a la población pobre con carencia alimentaria, desde su surgimiento como Programa piloto y/o acción institucional, Aliméntate generó el *Cuestionario de identificación de los beneficiarios del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Federal "Programa Aliméntate"* el cual está basado en la *"Metodología de Medición Multidimensional de la Pobreza de CONEVAL"* el cual tiene la intención de

identificar de manera fácil los rezagos o dificultades de los miembros de los hogares en la Ciudad de México asociadas a los indicadores referentes a las carencias sociales que evalúa la pobreza multidimensional de CONEVAL. Es importante mencionar que dentro de su corta operación dicho cuestionario ha tenido cambios en cuanto a su formato y presentación, sin embargo, la parte medular respecto de su contenido persiste. De esta manera el cuestionario de detección de beneficiarios se integra de cinco apartados con 21 preguntas agrupadas bajo el siguiente esquema:

1. *Características generales del candidato.* El cual incluye variables demográficas y de ubicación del hogar. Tales como dirección, delegación, género, estado civil, edad y pertenencia a algún grupo étnico (ver Figura 6).
2. *Perfil escolar de los miembros del hogar.* En este apartado se capta información referente al nivel educativo alcanzado, la asistencia a una institución de educación formal o el motivo por el cual estando en edad de asistir a la escuela el menor no lo hace (ver Figura 7).

Figura 6. Cuestionario de identificación de los beneficiarios del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Federal “Programa Aliméntate”, apartado I

Programa Aliméntate
Cuestionario de selección de beneficiarios

Instrucciones: por favor lee claramente las preguntas al entrevistado y anota correctamente la información que el visitado le proporcione; no olvide mencionarle, al inicio y al término de la entrevista, que toda la información recopilada es confidencial y sólo será usada con fines estadísticos.

Nombre del entrevistador _____ Folio: _____

I. Datos generales del candidato a beneficiario
Llene con letra de molde legible y señale la respuesta colocando la clave correspondiente en el recuadro según corresponda.

Nombre completo*: _____

Dirección*: (calle/avenida/andador) _____ Número ext. _____

Int. _____ (colonial/barrio/pueblo) _____ Delegación:

Unidad Territorial _____ Manzana _____

Género*: Edad*: años Estado civil*:

0) Masculino 1) Soltero 3) Unión libre
1) Femenino 2) Casado 4) Divorciado

Fecha de nacimiento*:
(día/mes/año)

Lugar de nacimiento: (Estado)

Señale la respuesta seleccionada por el entrevistado colocando la clave correspondiente en el recuadro.

1. ¿Pertenece a alguna etnia? 1) SI 2) No

En caso de responder SI a la pregunta 1, preguntar la 1.1

1.1. ¿Cuál? _____

2. ¿Habla alguna lengua indígena? 1) SI 2) No

Fuente: Subsecretaría de Participación Ciudadana (2015). Retomado del *Cuestionario de identificación de los beneficiarios del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Federal “Programa Aliméntate” 2015*.

Figura 9. Cuestionario de identificación de los beneficiarios del Sistema Para la Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Federal “Programa Aliméntate”, apartado IV

IV. Trabajo y acceso a seguridad social

9. Para cada uno de los miembros del hogar, señale qué actividad realizan:

Entrevistador: recuerda que para el correcto llenado de esta sección debes recurrir al siguiente cuadro, que delimita las cifras y valores de cada respuesta para el llenado de los campos con asterisco colocando la clave correspondiente en el recuadro.

Miembro del hogar (Nombre completo)	¿Trabaja? (*)	Tipo de empleo/actividad (*)



10. A continuación, retomando a todos los miembros del hogar, especifique el monto total de ingresos percibidos, es importante que se consideren no sólo a quienes trabajan, pues existen hogares en donde alguno de sus miembros, que no trabajan, perciben ingresos o transferencias en especie:

Miembro del hogar (Nombre completo)	Ingresos monetarios					Total
	Salarios y asistios	Transferencias	Pensiones	Otros ingresos monetarios	Ingresos no monetarios, en especie	

Fuente: Subsecretaría de Participación Ciudadana (2015). Retomado del *Cuestionario de identificación de los beneficiarios del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Federal “Programa Aliméntate” 2015*.

5. *Características de la Vivienda.* Mediante la información captada en este apartado es posible establecer si el hogar cuenta con una vivienda digna, en relación a la calidad de los espacios que habita, así como de los servicios de que dispone ésta como luz eléctrica, drenaje y agua (ver Figura 10).

De esta manera a modo de síntesis es posible destacar que a través del análisis realizado sobre la estructura y los procesos operativos más generales de la implementación del Programa, se desprende que éste ejecuta sus acciones de manera adecuada brindando atención oportuna a la población. Sin embargo, es importante señalar que dado el poco tiempo que el Programa ha operado, resulta necesario fortalecer los mecanismos de operación a través de manuales particulares de procedimientos que permitan guiar de manera eficiente las acciones emprendidas por los operadores en territorio, encargados de difundir e incorporar a nuevos beneficiarios. Este elemento es muy importante y no debe de perderse de vista ya que las características propias del Programa, resultan muy importantes las acciones en territorio pues a partir de éstas es como se logra llegar a la población con las características de pobreza y carencia alimentaria. Si bien en la actualidad la experiencia, la dedicación y el compromiso del personal en campo han venido a suplir las dificultades de operar sin procesos estandarizados, resulta necesario valorar la pertinencia de generar mecanismos puntuales que sistematicen tales acciones.

En el mismo sentido, se desprende la necesidad de valorar en próximos análisis de evaluación de manera mucho más particular, la efectividad del cuestionario de selección de solicitantes al Programa, definiendo si es pertinente establecer procesos y/o manuales particulares de llenado y depuración de la información incorporada al mismo, con lo cual se fortalecerá la transparencia de la ejecución del Programa. Además de que a través de los resultados arrojados de la sistematización de la información de este instrumento podrá incidirse en una mejor planeación de las acciones operativas del Programa, así como, posiblemente servir de información de línea de base de los nuevos beneficiarios que se incorporen a éste y, en su momento, estar en posibilidades de analizar el efecto de la intervención gubernamental.

3.2.2 Sustento Jurídico del Programa

De origen, el marco jurídico que da sustento al *Programa Aliméntate*,³⁴ está contenido en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal (2013b:3), donde se estipulan los lineamientos a seguir para dicho Programa, el cual queda a cargo de la jurisdicción de la Secretaría de Desarrollo Social, coordinada con el Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México, en pro de garantizar el alimento a la población, como se señala a continuación:

“...con fundamento en los artículos 122, Apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8º fracción II, 12 fracciones I, II, IV y V, 67, fracción II y 90 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 2º, 5º, 14 y 15, fracción VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 2º, fracciones III, IV y V, 3º, 5º y 11 de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, 1º, fracciones II, IX, 4º, 8º y 9º de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y 9º de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal” (Gobierno del Distrito Federal, 2013b)

Así también, de manera particular se menciona la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal (2000:2-6), que en su artículo 2 fundamenta los principios en que se basa la planeación, especificando en su artículo 3:

“...la planeación tendrá como ejes rectores el desarrollo económico, el desarrollo social y el ordenamiento territorial y vincula la programación y la presupuestación para concretar los objetivos, estrategias, metas y prioridades del desarrollo”.

Asimismo, en el artículo 5 menciona las autoridades que deben participar en la planeación, señalando en el artículo 11, las características del proceso de planeación del Gobierno del Distrito Federal, en los términos siguientes: *“estará integrado por las autoridades y órganos responsables del proceso de planeación; la participación social y ciudadana expresada en el Consejo de Planeación, así como por las normas, instrumentos y procedimientos técnicos que se emitan para la ejecución de la planeación”.*

En tanto, en las Reglas de Operación del Programa 2015 se estipula que el *Programa Aliméntate* estará a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, bajo el siguiente fundamento legal:

³⁴ En la Gaceta Oficial, por primera vez dedicada al *Programa Aliméntate*, se estableció que el inicio del Programa, tomará vigencia un día después de su publicación, es decir, el 18 de octubre del 2013.

“ Artículos, 87, 89 y 115, fracción XI del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 15 fracción VI, 16 fracciones III y IV y 28 fracciones I, IV y VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 1º fracciones I, II, III y IV, 4, 8, 10, fracción VII, 32, 33 y 35 de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal; 1, 2 fracción I, 10, 19, 20 y 21 de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal; 50 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal; 97, 101 y 102 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal; 7, fracción VI, numeral 1 y artículo 30 fracción I del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal”.

En tanto, es en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (1998:64), específicamente en su artículo 28, donde se señala con claridad la instancia de la administración pública que es responsable, entre otras funciones, del Programa de alimentación, al respecto se dice: *“A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de las materias relativas a: desarrollo social, alimentación, promoción de la equidad, recreación, información social y servicios sociales comunitarios”*, lo cual resulta relevante en la medida que como todo ordenamiento jurídico, implica su observancia y obligatoriedad para su ejecución y operación, en este caso, para mejorar las condiciones de vida de las familias en pobreza con carencia alimentaria.

En lo particular, en dicho artículo, en su Fracción I, señala un aspecto de suma relevancia, como es la participación ciudadana, entendida precisamente como la participación consciente, organizada y decidida de la población para vigilar y hacer eficientes las acciones, que desde el ámbito público, se implementan para mejorar las condiciones de vida de la población. Lo anterior, presupone una participación activa de la ciudadanía en general, pero de forma particular, de las familias beneficiadas, las cuales sin duda se encuentran involucradas en los procesos y en las diversas etapas del Programa, como es el diseño mismo del Programa Aliméntate, hasta la supervisión de los resultados alcanzados, tanto en términos cuantitativos, en cuanto al ejercicio presupuestal y su correspondencia con las metas alcanzadas, como en términos cualitativos, lo que en todo caso, es lo más relevante, ya que importa mucho conocer los logros y los cambios observables y medibles en los beneficiarios del Programa.

Por ejemplo, la mejora en sus índices nutricionales, la mejora en la composición de sus dietas vinculadas con lo que se estipula en el Programa, los aspectos de incorporación a una vida social productiva a través de un empleo u ocupación, así como en los aspectos escolares y de la salud, en general donde lo sobresaliente es identificar y demostrar que la autoestima de los grupos vulnerables que han sido atendidos por el *Programa Aliméntate*, además de que haya tenido cierta mejoría, lo importante es que se pueda demostrar que se mantiene, pues la autoestima alta, es un aliciente fundamental para una mejor perspectiva de vida desde el punto de vista subjetivo, y desde el punto de vista de las acciones concretas en beneficio de las personas en su vida cotidiana.

En este contexto, resulta oportuno agregar lo que señala la Fracción IV del artículo que se viene comentando, que dice;

“Establecer e instrumentar políticas y programas de apoyo, suministro y orientación en materia alimentaria”. Las Fracciones VI y VII, señalan: “Formular, fomentar, coordinar y ejecutar políticas y programas que promuevan la equidad y la igualdad de oportunidades y que eliminen los mecanismos de exclusión social de grupos sociales de atención prioritaria: mujeres, niños y niñas, adultos mayores y personas con discapacidad”, y “Promover la coordinación de acciones y programas de combate a la pobreza que se ejecuten en el Distrito Federal”, respectivamente.

Como se puede ver, el artículo 28 es de suma importancia para el *Programa Aliméntate*, pues es el sustento jurídico relevante porque engloba el problema alimentario y promueve la coordinación de acciones y, programas de combate a la pobreza como obligación para la ciudadanía. Resulta conveniente destacar, que al comparar ambos marcos jurídicos (2013 y 2015), hay puntos de intersección entre ellos, es decir, algunas leyes coinciden en ambos y no se modifican, por ejemplo, la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (2000), que se enfoca a gestionar el programa a favor del bienestar ciudadano para generar una estrecha coordinación entre las áreas de desarrollo social de los diferentes niveles de gobierno, donde se define que toda persona en situación vulnerable, tiene el derecho de recibir atención alimentaria para disminuir su situación de pobreza, hace énfasis en que el Gobierno tiene la responsabilidad de aportar los recursos necesarios, y fomentar al mismo tiempo, acciones de concertación con empresas sociales para el mismo fin.

En concordancia con lo anterior, la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal (2009), reconoce la necesidad de fortalecer la participación social y civil, de carácter público y privado en los procesos de planeación, sin olvidar la coordinación entre los gobiernos que garanticen la seguridad alimentaria.

Retomando el aspecto presupuestal, ya anteriormente señalado, debe aclararse que los aspectos normativos aplicables para la operación del *Programa Aliméntate*, quedan implícitos en la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal (2009:37), en cuyo artículo 102, dice:

“Con el propósito de elevar el impacto de los recursos, evitar duplicidades en las acciones y en el otorgamiento de beneficios, las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades deberán someter a la aprobación del Comité de Planeación del Desarrollo, previsto en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, la creación y operación de programas de desarrollo social que otorguen subsidios, apoyos y ayudas a la población del Distrito Federal. De igual forma, deberán someter a su aprobación cualquier modificación en el alcance o modalidades de sus programas, cambios en la población objetivo, o cualquier otra acción que implique variaciones en los criterios de selección de beneficiarios, montos o porcentajes de subsidios, apoyos y ayudas”.

Como se puede observar, en dicho artículo se resumen las funciones de las instancias que participan en el Programa, destacando la intencionalidad de cumplir estrictamente con la normatividad presupuestaria de control del gasto, así como dirigir adecuadamente el otorgamiento de los subsidios, apoyos y ayudas con base en criterios de solidaridad social con equidad de género, para que Dependencias descentralizadas, Órganos y Entidades, operen con transparencia y sin desviaciones de ningún tipo.

Un aspecto de singular relevancia, es el hecho de que son las propias instancias que participan y operan los programas sociales (Dependencias descentralizadas, Órganos y Entidades), las que elaboran sus reglas de operación, tal como se dice en el mismo Artículo antes referido:

“Las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades deberán elaborar las reglas de operación de sus programas de conformidad con los lineamientos que emita el Consejo de Evaluación, mismos que deberán apegarse a lo dispuesto en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y publicarse en el Órgano de difusión local” Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal (2009).

A modo de síntesis a continuación se describen la alineación programática del Programa Alimentate tanto local como nacional. A nivel nacional se tiene que el 11 de octubre de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por medio del cual se adicionó el párrafo tercero al artículo 4º., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue, Artículo 4º:

“Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”.

Adicionalmente, se agrega la fracción XX al Artículo 27 para establecer que: *“El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca”.*

Antes de la reforma constitucional la legislación federal no reconocía explícitamente el derecho a la alimentación. Hasta que se aprobó la reforma constitucional al Artículo 4º el tema del derecho a la alimentación se abordaba al nivel federal a través del Artículo 133 Constitucional que establece que:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.”

Basta decir que a nivel federal, el derecho a la alimentación es retomado en la Ley General del Desarrollo Social publicada el 20 de enero de 2004 en el Diario Oficial de la Federación que en su artículo 6 señala que:

Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior, las referencias al derecho a la alimentación a nivel federal habría que buscarlas en documentos jurídicos suscritos por México en el exterior, en específico, con la Organización de las Naciones Unidas (ONU). A continuación, se presentan los diferentes acuerdos y tratados que México ha suscrito de cada al derecho a la alimentación:

- *Declaración Universal de Derechos Humanos (1948): “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su*

*familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad*³⁵”.

- *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948): Artículo 11 - Derecho a la preservación de la salud y al bienestar. Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.*
- *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1981), Artículo 11 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.*³⁶

Al contrario de lo que acontece en el ámbito federal, las autoridades y legisladores del Distrito Federal consideran de manera puntual en el marco jurídico vigente el derecho a la alimentación. Así, el 23 de mayo de 2000 se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, señalando en su artículo 1 que:

“Las disposiciones de la presente Ley son de orden público e interés social y tiene por objeto [...] II. Promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social; ...”

³⁵ <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1948-DeclaracionUniversal.htm#A25>
https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n_Americana_de_los_Derechos_y_Deberes_del_Hombre_1948.pdf

³⁶ <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

Luego, el 17 de septiembre de 2009 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Decreto por el cual se expide la Ley Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal (Gobierno del Distrito Federal, 2009). La cual en su artículo 2º establece que las disposiciones de dicha Ley tienen el objeto, entre otros, de establecer:

“Una política del Gobierno del Distrito Federal con la participación de la sociedad civil organizada, para lograr y mantener la seguridad alimentaria y nutricional del Distrito Federal, que garantice el derecho humano a la alimentación y la adecuada nutrición de toda la ciudadanía de manera sustentable.”

Mientras que la misma Ley en su artículo 7 menciona que uno de los objetivos generales de la política en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional deberá dirigirse a *“integrar las políticas y programas contra la pobreza alimentaria en el marco de las políticas contra la desigualdad social”*.

Por otra parte, el 11 de septiembre de 2013 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Acuerdo por el que se aprueba el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, el cual se estructura en 5 Ejes: 1. Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano; Eje 2. Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana; Eje 3. Desarrollo Económico Sustentable; Eje 4. Habitabilidad y Servicios, Espacio Público e Infraestructura; y Eje 5. Efectividad, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.

Es de resaltar que las Reglas de Operación del Programa Aliméntate reconocen que éste se encuentra alineado al Eje 1 Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano, específicamente con el Área de Oportunidad 6. En efecto, esta Área de Oportunidad se refiere a la Alimentación Inseguridad alimentaria y malnutrición en algunos sectores de la población, especialmente en función de su condición de vulnerabilidad (Gobierno del Distrito Federal, 2013c).

Finalmente es importante señalar que el programa se inserta como uno de los elementos clave en el desarrollo y establecimiento del *“Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México”*, el cual como ya se ha hecho mención fue publicado por acuerdo del Jefe de Gobierno el 17 de octubre de 2013 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Con el objeto de conjuntar esfuerzos y contribuir a garantizar el acceso al derecho a la alimentación, y mejorar la calidad

de vida de las personas con carencia alimentaria que habitan en el Distrito Federal.

3.3.3. Padrón de Beneficiarios

Como se señaló en uno de los párrafos anteriores el padrón de beneficiarios es un aspecto relevante que debe ser tratado con cuidado, tanto por las implicaciones y responsabilidades administrativas que conlleva, como por el requisito de cumplir con la equidad de género, aspecto que puede parecer sencillo pero que es de singular relevancia, debido a que es en la mujer en la que recaen la mayoría de las veces, las responsabilidades de cuidar a los hijos en su desarrollo. En el Cuadro 28, se puede apreciar el marco normativo que soporta y hace obligatorio observar el cumplimiento en la equidad de género en la integración del padrón de beneficiarios, siendo la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, en su Artículo 34, Párrafo Primero y Fracción IV, que señala dos aspectos de suma relevancia, estos son:

- i. Que los padrones de beneficiarios deben estar *actualizados*, con el fin de prevenir y evitar duplicidad, y así garantizar la eficacia con la que deben operar los programas sociales; y,
- ii. Que todo padrón de beneficiarios de los programas sociales, estará sujeto a *verificación*, en este caso, le corresponde al Consejo de Evaluación a través de la Contraloría General, llevar a cabo trimestralmente dicha verificación.

En concordancia con ello, en la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal (2014:08), en su Artículo 10,³⁷ Fracciones I a IV, señala lo siguiente:

- I. Incorporar el enfoque de género y reflejarlo en los indicadores para resultados de los programas bajo su responsabilidad;
- II. Identificar y registrar la población objetivo y la atendida por dichos programas, diferenciada por sexo y grupo de edad en los indicadores para resultados y en los padrones de beneficiarias y beneficiarios que corresponda;

³⁷Otros artículos de la misma Ley que también tratan la equidad de género, son: 29 y 97, Fracción XII.

III. Fomentar el enfoque de género en el diseño y la ejecución de programas en los que, aun cuando no estén dirigidos a mitigar o solventar desigualdades de género, se puede identificar de forma diferenciada los beneficios específicos para mujeres y hombres;

IV. En los programas bajo su responsabilidad, establecer o consolidar las metodologías de evaluación y seguimiento que generen información relacionada con indicadores para resultados con enfoque de género.

La responsabilidad de verificar el padrón, también está prevista en La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Artículo 14, Fracción XXII, y en el Estatuto Orgánico del Evalúa-DF, en su Artículo 9, Fracción XV, y en el Artículo 26, Fracción XX, como se puede ver en el Cuadro 28.

Asimismo, derivado del análisis practicado se pudo detectar que el Programa cuenta con un proceso sistemático que va desde la ubicación e identificación de posibles beneficiarios hasta el resguarda de la información correspondiente a aquellas personas que forman parte del padrón de beneficiarios del programa. En la Figura 11 se observa como el proceso inicia con la correspondiente publicación de las Reglas de Operación del Programa, primer medio para la difusión del mismo; luego de ello, la Subdirección de Capacitación adiestra al personal en campo que visitará a cada uno de los hogares mediante recorridos territoriales, dotándolos de manuales y guías para atender las dudas de las familias que han de proporcionar los datos necesarios para llenar el cuestionario de identificación de posibles beneficiarios.

Una vez capacitados a los promotores, las Direcciones Regionales programan las vistas domiciliarias a las diferentes delegaciones que tienen a su cargo, en éstas los promotores difunden el Programa e identifican a posibles beneficiarios a través del llenado del cuestionario de selección, una vez llenados éstos son descargados por los mismos promotores en la máscara de captura que se encuentra en línea y que de manera inmediata proporciona una base de datos con la información generada.

Cuadro 28. Marco Normativo para la Verificación de Padrones de Beneficiarios de Programas Sociales

Ley/Estatuto/Reglamento	Artículo	Disposición
<p align="center">Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal</p>	<p align="center">34 párrafo primero y fracción IV</p>	<p><i>“Cada uno de los programas sociales de la Administración Pública del Distrito Federal deberá tener actualizado un padrón de participantes o beneficiarios. Dichos programas serán auditables en términos de la legislación por los órganos facultados para ello.”</i></p> <p>Además, <i>“Una vez presentados los padrones de los programas sociales, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, mediante la Contraloría General del Distrito Federal realizará, trimestralmente, un programa de verificación que para tal efecto presente a la Asamblea Legislativa, de los datos contenidos en los programas y en los informes correspondientes, salvaguardando siempre conforme a la Ley los datos personales de los beneficiarios. El Gobierno del Distrito Federal otorgará a la institución señalada toda la información necesaria que permita realizar dicha verificación”.</i></p>
	<p align="center">42C fracción IX</p>	<p>En este Artículo se señalan las atribuciones del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal especificando las acciones que le corresponden a este órgano, entre las cuales se encuentra: <i>“Planificar el programa de verificación de los padrones de beneficiarios, usuarios o derechohabientes de los programas sociales y presentar sus resultados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal...”</i>.</p>
<p align="center">Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal</p>	<p align="center">56 al 60</p>	<p>En dicha reglamentación se observa, entre otros aspectos, que <i>“Las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades de la Administración que tengan a su cargo programas sociales deberán integrar un padrón de beneficiarios por cada uno de ellos.”</i> y que <i>sin restricción alguna será pública la información de todos éstos con respecto al número de participantes o beneficiarios, su distribución por sexo y grupos de edad, el monto de los recursos asignados y su distribución por unidades territoriales.</i> De igual manera se señala que <i>“...el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, en coordinación con la Contraloría General del Distrito Federal, establecerán un programa anual de verificación de los padrones de beneficiarios...”</i>. Informando de manera trimestral a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal los resultados detectados a partir de la realización de dicho proceso.</p>

<p>Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal</p>	<p>10, 29 y 97 fracción XII</p>	<p>En estos artículos se señala que <i>“La Administración Pública impulsará la igualdad entre mujeres y hombres a través de la incorporación de la perspectiva de género en la planeación, diseño, elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto basado en resultados a través de las unidades responsables del gasto.”</i> Para ello, se dispone <i>“identificar y registrar la población objetivo y la atendida por dichos programas, diferenciada por sexo y grupo de edad en los indicadores para resultados y en los padrones de beneficiarias y beneficiarios que corresponda”</i> además de que <i>“los programas sociales que implementen las Delegaciones deberán coordinarse con el Sector Central con el fin de unificar padrones de beneficiarios para evitar su duplicidad con el propósito de maximizar el impacto económico y social de los mismos”</i>. Además, se hace acotación respecto de los subsidios, donativos, apoyos y ayudas entregadas a la población, de las cuales se deberá <i>“publicar el padrón de beneficiarios”</i>. Sin embargo, <i>“en el caso de que no cuenten con dicho padrón, deberán manejarse mediante convocatoria abierta, la cual deberá publicarse en la Gaceta y en periódicos de amplia circulación y en las oficinas del gobierno y en ningún caso se podrán etiquetar o predeterminedar”</i>.</p>
<p>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal</p>	<p>14 fracción XXII</p>	<p>En este Artículo se especifica que <i>“los Entes Obligados deberán mantener actualizada, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de Internet, de acuerdo con sus funciones, según corresponda, la información respecto de (...). Los montos, criterios, convocatorias y listado de personas físicas o morales a quienes, por cualquier motivo, se les entregue o permita usar recursos públicos”</i>.</p>
<p>Estatuto Orgánico del Evalúa DF</p>	<p>9 fracción XV 26 fracción XX</p>	<p>Se dispone que es facultad de la Dirección General el <i>“proponer al Comité el Programa trimestral de verificación de padrones de beneficiarios de los programas sociales a ser llevado a cabo por la Contraloría General”</i>; asimismo le corresponde al Comité: <i>“Aprobar el programa de verificación de padrones de beneficiarios, usuarios o derechohabientes de los programas sociales... e informar de sus resultados a la Asamblea Legislativa por conducto de la Dirección General”</i>.</p>

Fuente: Programa de Verificación de Padrones de Beneficiarios de Programas Sociales del Distrito Federal, Evalúa DF (2015e).

Posteriormente, el programa a través de un algoritmo identifica si el hogar entrevistado se encuentra en situación de pobreza multidimensional y particularmente si tiene carencia alimentaria. De ser así, tal registro se incorpora al padrón de beneficiarios como una nueva familia, dando aviso a cada uno de los Directores Regionales de aquellos casos que han sido seleccionados para que, mediante nuevas brigadas acudan al domicilio del solicitante a notificarle su incorporación al Programa.

De acuerdo con los datos que reporta la Subsecretaría de Participación Ciudadana en 2015 a través del proceso antes señalado se beneficiaron a más de 26 mil familias concentradas básicamente en las Delegaciones: Iztapalapa (33.4%) y Gustavo A. Madero (12.4%) (ver Cuadro 29).

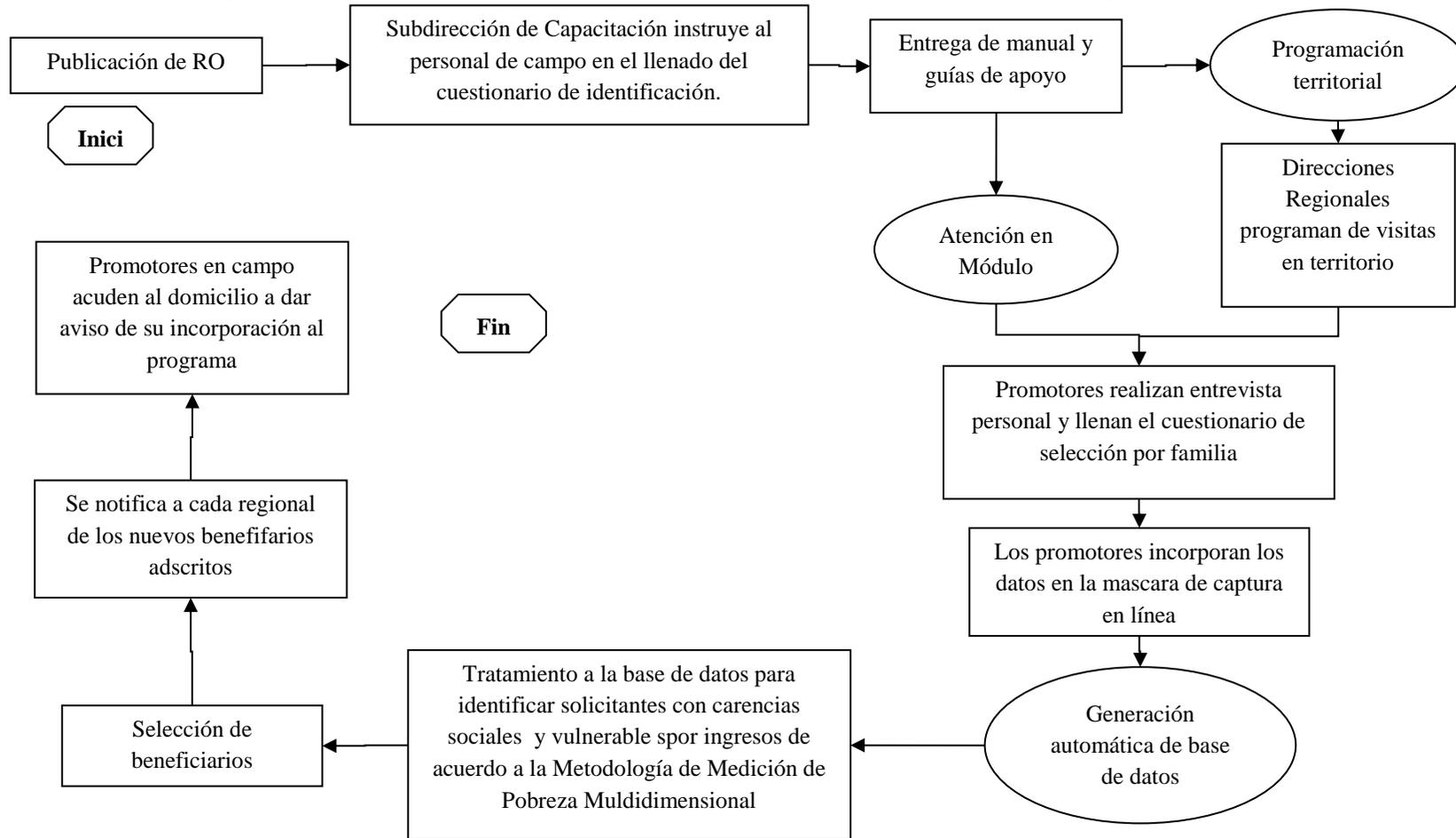
Cuadro 29. Total de Familias Beneficiarias de acuerdo al Sexo del Solicitante-Jefe de Hogar

Delegación	Hombre	Mujer	Total
Álvaro Obregón	141	2,088	2,229
Azcapotzalco	56	425	481
Benito Juárez	24	125	149
Coyoacán	115	918	1,033
Cuajimalpa	15	381	396
Cuauhtémoc	88	785	873
Gustavo A. Madero	237	3,029	3,266
Iztacalco	84	700	784
Iztapalapa	658	8,122	8,780
Magdalena Contreras	37	608	645
Miguel Hidalgo	20	185	205
Milpa Alta	30	782	812
Tláhuac	69	1,787	1,856
Tlalpan	166	1,901	2,067
Venustiano Carranza	146	934	1,080
Xochimilco	107	1,516	1,623
Total	1,993	24,286	26,279

Nota: el dato de género corresponde al jefe de hogar o bien de la persona solicitante al momento de aplicar el cuestionario de selección.

Fuente: Subsecretaría de Participación Ciudadana (2016). *Padrón de beneficiarios 2015*.

Figura 11. Procedimiento Operativo de la Construcción del Padrón del Programa Aliméntate



Fuente: Elaboración propia con base en el “Procedimiento Operativo del Programa Aliméntate”, Subsecretaría de Participación Ciudadana (2015).

3.3.4. Análisis de las Reglas de Operación

El aspecto más relevante de la operación de cualquier programa, es la población objetivo a la que están destinados los beneficios, en este caso las raciones alimenticias con las cuales se pretende superar en lo posible, la pobreza extrema y la carencia alimentaria. Esta tarea corresponde, como ya se indicó líneas arriba, a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, a través de la Subsecretaría de Participación Ciudadana, la incorporación (con enfoque de género, como ya también se ha mostrado en párrafos más arriba) y del seguimiento de los beneficiarios al Programa.

Sin embargo, es importante hacer énfasis en que estas instancias administrativas tienen, en consecuencia, una gran responsabilidad en la operación, pues por seguimiento, debe entenderse precisamente que se harán las mediciones pertinentes del impacto de las diversas acciones emprendidas para mejorar las condiciones de vida de la población vulnerable.

Dichas acciones, forman parte sustancial de la filosofía del Programa, como son las que ya en otros espacios se han indicado, donde se especifica que además de la dotación de raciones alimenticias, “...*facilitará el acceso a los servicios de salud, empleo, educación; y en una segunda etapa el acceso a programas de vivienda*”, lo cual resulta congruente con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 25, señala que además de cubrir las necesidades alimenticias, se “...*garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna*” (Gobierno del Distrito Federal, 2013a:4).

3.3.4.1. Objetivos

En relación al contenido de los objetivos que se proponen en las Reglas de Operación, se puede decir que corresponden con los aspectos esenciales del *Programa Aliméntate*, como se puede ver a continuación:

Objetivo general

“Contribuir al ejercicio del derecho a la alimentación de las 26 mil 279 familias en pobreza extrema y carencia alimentaria,³⁸ como parte del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México”.

Objetivos específicos

- Entregar paquetes alimentarios, suficientes y adecuados, a familias que viven en pobreza extrema y con carencia alimentaria en el Distrito Federal.
- Vincular a la población con pobreza extrema y carencia alimentaria con la red de comedores comunitarios, públicos y populares, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, con la finalidad de que accedan a raciones alimentarias para complementar su ingesta diaria de nutrientes.
- Orientar a los beneficiarios de Aliméntate sobre los diversos programas sociales, acciones y servicios que aplica el Gobierno de la Ciudad de México, para garantizar el ejercicio de otros derechos, como a la salud, educación, el trabajo, vivienda y recreación (Gobierno del Distrito Federal, 2015:178-179)

Al analizar el tercer objetivo específico que indica la acción de orientar, aspecto que en sí mismo no puede resultar suficiente, ya que la sola orientación no garantiza que realmente el beneficiario del Programa, pueda tener acceso a los demás servicios, como son; salud, educación, trabajo, vivienda y recreación; por citar los más inmediatos. Es importante que se considere en las Reglas de Operación del Programa Aliméntate como se puede garantizar el “*acceso a la alimentación*”, y más aún, cuál es la calidad de los servicios, pues sólo se habla de orientar. Plantear así estas cuestiones, debe verse y entenderse como una oportunidad para realizar una serie de reflexiones que conduzcan a la realización de futuras evaluaciones del Programa Aliméntate.

Conviene señalar que los procedimientos operativos del Programa Aliméntate, representan la parte sustancial del desarrollo metodológico de las Reglas de Operación, ya que al analizarlos, se encuentran puntos de coincidencia con lo que estipula el marco jurídico en términos de las responsabilidades directas que tienen

³⁸ Tal como se señala en las Reglas de Operación (Gobierno del Distrito Federal, 2015:179), esta cifra corresponde a: “*III. Metas físicas: Para 2015, Aliméntate atenderá a 26,279 familias en pobreza extrema y carencia alimentaria, a través de la entrega mensual de paquetes alimentarios*”, y “*IV. Programación presupuestal: Para la ejecución del programa durante el ejercicio 2015, el monto autorizado es de \$62, 090,272.00 (sesenta y dos millones, noventa mil, doscientos setenta y dos pesos 00/100 M.N.), para cubrir la meta de atención con paquetes alimentarios a 26,279 familias*” (Gobierno del Distrito Federal, 2015: 180). Especificando más en detalle, el dato de las 29,279 familias, corresponden a la meta de atención considerando el periodo de julio-diciembre de 2015.

las dependencias del Gobierno del Distrito Federal. Ejemplo de ello, es lo siguiente: *“Para acceder al programa Aliméntate, los beneficiarios deberán cumplir con los requisitos y obligaciones que serán determinados en las Reglas de Operación que para tal efecto emita la Administración Pública del Distrito Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo...”* (Sedeso-Sspc, 2015:1).

En el procedimiento operativo anterior, se identifican dos instituciones que como tal, en las Reglas de Operación no están especificadas, pues sólo se dice: *“...se incluyen la visita de los Promotores de Participación Ciudadana para la aplicación y levantamiento de un cuestionario que ayude a delimitar la población que se encuentra en una situación de pobreza extrema y carencia alimentaria”* (Sedeso-Sspc, 2015:1). Esta aparente diferencia, puede explicarse ya que se deja implícito que se sabe cuáles son las instituciones encargadas de emitir las Reglas de Operación del Programa Aliméntate.

En cuanto al procedimiento para la selección de beneficiarios, es la Subdirección de Evaluación la instancia responsable de diseñar y aplicar el cuestionario de identificación de posibles beneficiarios. Afortunadamente, está prevista la capacitación del personal de campo y mandos medios, en coordinación con la Subdirección de Evaluación y la Subdirección de Capacitación, siendo ésta última la que se encarga de diseñar el *Manual del Entrevistador*.³⁹ Incluso, dicha capacitación también se le otorga al *“personal territorial”*, que son los promotores zonales, Jefes de Unidad Departamental Delegacional y los Directores Ejecutivos Regionales.

El producto es una base de datos que generan los Jefes de Unidad Departamental Delegacional, al aplicar la metodología para la selección de los beneficiarios, mediante:

“...la medición de las carencias sociales que guarda cada familia, en particular aquellas relacionadas con la línea del bienestar (ingreso) y la carencia alimentaria, no descartando por supuesto la de rezago educativo ni aquellas relacionadas con la calidad de la vivienda; no obstante lo anterior, se les da

³⁹ El trabajo de campo consiste en recorridos en pareja y perfectamente identificados a pie y la entrevista vis-à-vis, siguiendo la técnica de la mano derecha: *“...se toca en la vivienda seleccionada, se levanta el cuestionario y se le comenta al ciudadano que una vez realizada la valoración, se le notificará si es sujeto de derecho; de ser positiva la respuesta, se le informará de la misma forma en donde recogerá su paquete alimentario”* (Sedeso-Sspc, 2015: 4).

prioridad a aquellas familias que cuentan niños o personas adultas mayores” (Sedeso-Sspc, 2015:5).

En relación a la permanencia o baja de los beneficiarios, todo depende del cumplimiento o no de sus responsabilidades, ya que al momento de ser incluidos en el Programa firman una carta compromiso donde se comprometen a:

- *“Cumplir con el programa de vacunación de sus hijos menores;*
- *En caso de encontrarse en edad laboral y así requerirlo, podrán incorporarse a programas de fomento al empleo.*
- *Integrarse a las actividades sociales y comunitarias que el Gobierno del Distrito Federal realice en beneficio de la comunidad en su colonia”.*

El seguimiento al cumplimiento de los compromisos que debe cumplir el beneficiario, es de fundamental importancia, ya que es la base para la realización de evaluaciones de procesos que en un momento dado se requieran.

En lo que respecta a los motivos por los cuales los beneficiarios podrán ser dados de baja, son los siguientes:

- *“Por cambio de domicilio a otra entidad federativa;*
- *Por falsedad de alguno de los datos proporcionados al programa;*
- *No cumplir con el programa de vacunación de sus hijos menores;*
- *En caso de población en edad laboral que se encuentre en situación de desempleo, no incorporarse o dejar de asistir a programas de fomento al empleo”* (Gobierno del Distrito Federal, 2015:180).

Sin duda que estos elementos de control de los beneficiarios son relevantes y necesarios de ser observados con toda precisión, sin embargo llama la atención lo relativo al empleo, porque se habla de *“fomento al empleo”*, entonces debe revisarse en qué consiste, es decir, si es sólo pláticas de sensibilización para conseguir empleo, o capacitación para el trabajo, o bien autoempleo; pues de ello depende en buena medida abordar uno de los componentes clave del acceso y la seguridad alimentaria, entre otros muchos factores relevantes, como el asunto de la autoestima y el equilibrio emocional para una mejor calidad de vida.

3.3.4.2 Metas

En Las Reglas de Operación del *Programa Aliméntate*, en la parte del diagnóstico donde se especifican las metas, se dice lo siguiente:

“Para 2015 se tiene programado atender con la Pensión Alimentaria para adultos mayores de 68 años, un padrón de 500 mil personas; se proyecta, además, el funcionamiento de 210 comedores comunitarios; 60 comedores públicos; y 124 populares; asimismo, distribuir desayunos escolares para aproximadamente 686 mil 715 estudiantes de escuelas públicas de preescolar y primaria; apoyo a 1,200 madres solas; y atención a población en situación de vulnerabilidad. En este sentido, el programa Aliméntate está dirigido a familias en condición de pobreza extrema y carencia alimentaria, y busca revertir los efectos negativos de la falta de acceso a alimento suficiente, sano y nutritivo, de este segmento poblacional, a través de la entrega de paquetes alimentarios, en una primera etapa, y posteriormente con seguimiento a la permanencia escolar, estado nutricional, vivienda y de acceso al trabajo” (Gobierno del Distrito Federal, 2015:179).

En efecto, estas últimas apreciaciones justifican y hacen necesaria la realización de estudios específicos, a través de los cuales se detecten los índices de nutrición alcanzados con el Programa, siendo esta una información de base para la evaluación de resultados.

3.3.4.3 Líneas de Acción

Las líneas de acción son un componente esencial en todo proceso de planeación y en la ejecución y operación de los programas, ya que en ellas se establecen, como su nombre lo indica, las acciones que deben llevarse a cabo para cumplir los objetivos y alcanzar las metas. Por lo anterior, debe señalarse que en las Reglas de Operación del *Programa Aliméntate* (2015), no se encuentran contenidas las líneas de acción respectivas, a pesar de que sí cuentan con los objetivos que ya se señalaron líneas arriba. Esto se debe a que como se indica en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, 2013-2018,⁴⁰ que tiene como sustento la Ley de Planeación del Distrito Federal, la cual, *“...establece que los programas sectoriales son los documentos que desarrollan los lineamientos contenidos en el Programa General; en objetivos, metas y líneas de acción de mediano plazo, que regirán las metas, indicadores y políticas de un determinado sector”* (Gobierno del Distrito Federal, 2013c:05), como es el caso del sector alimentación.

El Programa Sectorial Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2014-2018:

⁴⁰ En este Programa se encuentra contenido el Programa Sectorial Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2014-2018, específicamente lo que corresponde al punto *“IV. Área de Oportunidad: Alimentación”* (2015:70), y en lo particular el apartado *“IV.2. Objetivos, metas, indicadores y políticas públicas”* (Gobierno del Distrito Federal, 2013c: 77).

“...tiene como propósito consolidar los logros alcanzados en materia de desarrollo social. Se plantea la revisión de la legislación y creación de nuevas leyes que fortalezcan el ejercicio de los derechos; así como la continuidad y el enriquecimiento de los programas que han demostrado su beneficio social, a la vez que se proponen nuevos programas y acciones para enfrentar los retos aún pendientes” (Gobierno del Distrito Federal, 2014:6).

Sin duda que éstos propósitos son positivos y deben estar sujetos a evaluación, misma que como tal debe ser implementada por organismos autónomos e independientes; en todo caso, esto puede ser parte de una propuesta de trabajo posterior al seguimiento de los resultados anuales del *Programa Aliméntate*.

En el documento de referencia, se hace énfasis en los aspectos nutricionales y de obesidad de la población atendida con los programas sociales, tal como se indica a continuación:

“Otro de los aspectos centrales tratados por este programa sectorial es el de promover una cultura para la alimentación sana, nutritiva y suficiente, la cual requiere de la adopción de estrategias dirigidas a garantizar el ejercicio de este derecho, con especial énfasis en los grupos en situación de vulnerabilidad; la atención del sobrepeso y obesidad infantil, así como la desnutrición en los diferentes grupos de población” (Gobierno del Distrito Federal, 2014:6).

Asimismo, hace alusión especial a uno de los aspectos básicos y esenciales del proceso de planeación, que es lo relativo a la coordinación de acciones (Líneas de acción en cuando menos una vertiente: la de coordinación), al plantear lo siguiente: *“El proceso de planeación interinstitucional se verá reflejado en la ejecución de acciones coordinadas,⁴¹ lo que permitirá resultados con mayor eficiencia y eficacia; así como un impacto en beneficio de la población”* (Gobierno del Distrito Federal, 2014: 7).

Derivado de ello y a manera de ejemplo, resulta pertinente comentar el objetivo 1 del documento de referencia en su apartado, *“IV.2. Objetivos, metas, indicadores y políticas públicas”* (p.77), que dice:

“Contribuir a la consecución de seguridad alimentaria y una menor malnutrición de las y los habitantes de la entidad, en particular en función de su origen étnico, condición jurídica, social o económica, migratoria, de salud, de

⁴¹ Como es sabido: *“La planeación se compone de las etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación. La formulación se refiere a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano y largo plazo. La instrumentación a la elaboración de programas operativos anuales en los que los objetivos de mediano y largo plazo se expresan en términos de metas específicas”* (Esparza, s.f.: 8).

edad, discapacidad, sexo, orientación y/o preferencia sexual, estado civil, nacionalidad, apariencia física, forma de pensar o situación de calle, entre otras”.

Sin duda que éste objetivo así planteado, va en la línea de los objetivos plasmados en la Reglas de Operación del Programa Aliméntate, pero incorpora una serie de matices de carácter subjetivo, como es lo que se refiere a “*apariencia física*” o “*forma de pensar*”, que son aspectos que difícilmente, aunque no imposible, se pueden medir, pero el asunto sería: ¿Cómo y en base a qué catalogar y/o clasificar “x” apariencia física?, ¿Qué aspectos y con base en qué principios, leyes, valores, supuestos, etc., se puede o se debe tipificar una cierta forma de pensar, y cuáles serían las formas de pensar?, y así se podría continuar haciendo preguntas que no tienen respuesta fácil, lo cual en un momento dado puede dificultar la realización de ciertas evaluaciones. Como sea, valga decir que a los más pobres se les presentan más dificultades para acceder a una dotación elemental de alimentos.

En seguida, se anota lo que se denomina *líneas de acción* correspondientes al mismo objetivo 1, expuesto líneas arriba (Gobierno del Distrito Federal, 2014:77-78):

- Garantizar que las personas mayores de 68 años o más cuenten con una seguridad económica básica que les permita la adquisición de los alimentos que requieren
- Promover que las mujeres en condición de vulnerabilidad tengan acceso a programas que mejoren la alimentación de su familia.
- Asegurar que las mujeres de escasos recursos tengan acceso a una nutrición adecuada durante el embarazo y lactancia.
- Desincentivar la producción y consumo de alimentos transgénicos y “chatarra”.

3.3.4.4 Consideraciones sobre políticas públicas-líneas de acción

En realidad, estas son acciones específicas que corresponden a las líneas generales de acción que el mismo apartado menciona, pero bajo la denominación de *políticas públicas*, y son las siguientes:

“Políticas Públicas

1. La Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal contribuirá a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de las personas adultas mayores a través de la pensión alimentaria no contributiva.
2. El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, el Instituto de las Mujeres, entre otros entes públicos, fortalecerá los programas y acciones de acceso a la alimentación de las madres solas, de sus hijas e hijos menores de 15 años.
3. La Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, la Secretaría de Salud, la SEDEREC y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal ampliarán las estrategias de atención alimentaria y nutricional a las mujeres en situación de vulnerabilidad que se encuentren embarazadas y/o lactando, dando prioridad de su incorporación al Sistema de Protección Alimentaria.
4. La Secretaría de Educación del Distrito Federal en coordinación con las Secretaría de Salud y la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal impulsarán la impartición de cursos de alimentación nutritiva y saludable (Gobierno del Distrito Federal, 2014).

Entonces, dichas políticas públicas contienen las líneas de acción, pues en ellas se establecen algunas de las vertientes de planeación; a) ejemplo de ello, es que en la *política pública* 1, señala que es la Secretaría de Salud la responsable de contribuir a la seguridad alimentaria; en este caso se puede decir que así planteada esta política pública, es por medio de la *vertiente de obligación*. b) Y donde se puede detectar la *vertiente de coordinación*, es en las *políticas públicas* 2, 3 y 4; ejemplo, es que en la número 2, se especifica que es el DIF-DF, el que habrá de coordinarse con otras instituciones.⁴²

⁴² Todo ello, se debe a que la instrumentación de todo plan y sus respectivos programas se desarrollan por medio de cuatro vertientes: “*Vertiente obligatoria*. El carácter obligatorio de la

Derivado de la información expuesta, se deduce la necesidad de profundizar en el análisis, precisamente de los medios y mecanismos de planeación de las cuatro vertientes ya señaladas, con el fin de evaluar cada una de ellas y los medios que tienen para operar el Programa, midiendo con toda precisión, la eficacia y eficiencia de dichos mecanismos, con lo cual se obtendrán valiosos indicadores que permitan controlar y en su caso, ajustar lo que se requiera para una mejor operación, en este caso del *Programa Aliméntate*.

3.3.4.5. Congruencia con los Lineamientos de Elaboración de Reglas de Operación 2015

Tal como lo establece el artículo 33 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal “*Todos los programas sociales deberán contar con reglas de operación en las que se incluirán, al menos:*

- a) *La entidad o dependencia responsable del programa.*
- b) *Los objetivos y alcances.*
- c) *Sus metas físicas.*
- d) *Su programación presupuestal.*
- e) *Los requisitos y procedimientos de acceso.*
- f) *El procedimiento de queja o inconformidad ciudadana.*
- g) *Los mecanismos de evaluación y los indicadores.*
- h) *Las formas de participación social.*
- i) *La articulación con otros programas sociales.”*

planeación se limita a la administración pública federal, pues los lineamientos del Plan Nacional obedecen a un mandato constitucional. *Vertiente de coordinación.* Se refiere a las acciones que el gobierno federal realiza con los gobiernos de las entidades federativas y a través de éstos con los de los municipios...*Vertiente de concertación.* Los sectores público, social y privado podrán concertar acciones conjuntas de acuerdo a los lineamientos previstos en el Plan. En estos casos se celebran contratos y convenios de derecho público. La concertación se logra vía convenios al que concurren voluntades para acordar medidas de planeación, ya sea Estado-Federación o sector privado o social-Federación; de esta manera se generan obligaciones para las partes que podrán ser requeridas por los términos establecidos. *Vertiente de inducción.* La inducción de comportamientos económicos de la comunidad se logra al través de los instrumentos de política económica o actos de autoridad mediante los cuales se orienta, se promueve, se regula, se limita o se prohíben las acciones de los particulares” (Esparza, s.f.:8-9).

Además, considerando el artículo 9 fracción XII del Estatuto Orgánico del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal se tiene que, corresponde al Comité de evaluación y Recomendaciones del Consejo:

“Formular los lineamientos para la elaboración de las reglas de operación de los programas sociales, así como revisarlos y publicarlos anualmente en la Gaceta Oficial del Distrito Federal”

De esta manera los *Lineamientos para la Elaboración de las Reglas de Operación de los Programas Sociales para el ejercicio 2015* fueron publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de octubre de 2014 teniendo por objeto:

“ [...] establecer los criterios para que las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal den cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDSDF) y su Reglamento, en cuanto a la elaboración y publicación de las Reglas de Operación de los programas sociales que tienen a su cargo. Esto con el fin de asegurar la transparencia, eficacia, eficiencia y no discrecionalidad en el uso y otorgamiento de apoyos, subsidios, servicios y ayudas a la población beneficiaria.”

De esta manera, en el Cuadro 30 se presenta el análisis de la congruencia y alineación de la información vertida en las Reglas de Operación 2015 del Programa Aliméntate, con los elementos que componen los Lineamientos para elaboración de las mismas.

Cuadro 30. Correspondencia de las Reglas de Operación del *Programa Aliméntate* (1/4)

Apartados de las Reglas de Operación del Programa Aliméntate	(A) Criterios establecidos en la ficha de valoración para el diseño de las Reglas de Operación	(B) Correspondencia de las Reglas de Operación del Programa Aliméntate respecto a los criterios. (B/A)	Propuestas
Antecedentes	Tiene la fecha de inicio del programa	Sí	
	Incluye modificaciones relevantes	Sí	
	Incluye justificación de modificaciones	Sí	
Alineación Programática	Eje programático	Sí	
	Objetivos	Sí	
	Metas	No aparecen claramente especificadas, sin embargo, se infiere que están con base a la meta 1 del objetivo 1	Definir las Metas y Líneas de acción para obtener mayor claridad del programa
	Líneas de acción	No se mencionan las líneas de acción	Señalar las líneas de acción
	Programa Sectorial con Objetivos, Metas y Líneas de acción	Se hace alusión a que está alineado, mas no especifica los objetivos, metas y líneas de acción del Programa Sectorial de Desarrollo	Definir los Objetivos, Metas y Líneas de acción del Programa Sectorial.
Diagnóstico	Identifica el Problema	Se señalan datos de pobreza, y en menor medida de carencia alimentaria.	Ampliar diagnóstico con datos de carencia alimentaria.
	Incluye causas y efectos del problema	Incluye los efectos de ser pobre, más no los de tener carencia alimentaria	Ampliar la caracterización de los efectos de carencia alimentaria
	Incidencia del programa en el problema identificado	Sí	
	Justifica estrategia del programa	Sí	
Dependencia o Entidad Responsable del Programa	Se define la entidad responsable del programa	Sí	

Cuadro 30. Correspondencia de las Reglas de Operación del *Programa Aliméntate* (2/4)

Apartados de las Reglas de Operación del Programa Aliméntate	(A) Criterios establecidos en la ficha de valoración para el diseño de las Reglas de Operación	(B) Correspondencia de las Reglas de Operación del Programa Aliméntate respecto a los criterios. (B/A)	Propuestas
Objetivo General	Se define el alcance del programa	Sí	
	Se indican los beneficios del programa	Sí	
	Debe mencionar la Ley que respalde al Programa	No se señala la legislación	Mencionar que el programa está respaldado por la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Federal
	Se especifica la población objetivo	Sí	
Objetivos específicos	Define las acciones para alcanzar el Objetivo General	Sí	
	Menciona derechos sociales que garantizará el programa	No	Mencionar que se busca cubrir el Derecho a la alimentación
	Define estrategias para la equidad social	Sí	
Alcances	Menciona las consecuencias de aplicar el programa social hacia el problema	Sí	
	Define el tipo de programa	Sí	
Metas Físicas	Se indica la meta física que se desea alcanzar	Sí	
	Meta de cobertura	Sí	
	Delimita el ámbito socio espacial del programa	Parcial	Se sugiere especificar las metas para cada Delegación de atención prioritaria, señaladas en el Diagnóstico

Cuadro 30. Correspondencia de las Reglas de Operación del Programa Aliméntate (3/4)

Apartados de las Reglas de Operación [...]	(A) Criterios establecidos [...]	(B) Correspondencia de las [...]	Propuestas
Programación presupuestal	Se indica el presupuesto para 2015	Sí	
	Se define el monto unitario por beneficiario	No	Anotar el monto por beneficiario
Difusión	Se menciona la forma en que se espera dar a conocer el programa	Sí	
	Se incluyen datos de contacto para información del programa	Sólo menciona la publicación de las Reglas de Operación	Añadir datos de contacto para solicitar información del programa
Requisitos de acceso	Especifica requerimientos para ser beneficiario	Sí	
	Se indica la documentación a presentar	Sólo menciona que deben solicitar ingreso como familia	Mencionar lista de documentos requeridos
Procedimientos de acceso	Se indica la forma de acceso al programa	Sí	
	Se mencionan criterios por los que se incluirá a los beneficiarios	Sólo se menciona que los interesados deberán solicitar la integración al programa	Mencionar criterios de ingreso al programa
	Se mencionan las excepciones de acceso	Sí	
	Se menciona en qué casos se dará prioridad de acceso	No	Hacer lista de personas con prioridad de acceso
	Se menciona la forma en que el solicitante conocerá el avance del trámite	No	Crear cronograma para control del trámite
	Se menciona que las personas incorporadas estarán en un padrón de Beneficiarios	No	Publicar padrón
Requisitos de permanencia, Causales de Baja o Suspensión temporal	Se especifica la causa de baja o suspensión del beneficio	Sí	Listado de personas que superaron carencia alimentaria, serán considerados “en transición”
	Se menciona la documentación que se deberá presentar en estos casos	No	Mencionar comprobantes para este trámite

Cuadro 30. Correspondencia de las Reglas de Operación del Programa Aliméntate (4/4)

Apartados de las Reglas de Operación [...]	(A) Criterios establecidos [...]	(B) Correspondencia de las [...]	Propuestas
Operación	Se especifican las acciones para entregar el servicio o transferencia al beneficiario	Sí	
	Se menciona la unidad administrativa responsable	Sí	
	Se menciona que los trámites son gratuitos, o en su caso, el desglose de los gastos	Sí	
Supervisión y Control	Se indican los procedimientos de supervisión	Sí	
	Se menciona la unidad administrativa responsable	Sí	
Procedimiento de Queja o Inconformidad Ciudadana	Se indica el medio para exponer quejas	Sí	
	Se indica el área de recepción de quejas	Sí	
	Se informa los pasos a seguir en caso de que no se resuelva una queja	Sí	
Mecanismos de exigibilidad	Se definen los procedimientos para poder exigir el servicio a la entidad responsable	Sólo se menciona que podrán exigir sus derechos de acuerdo al marco Jurídico del Programa Aliméntate	Señalar los procedimientos a mayor detalle
	Se especifican los casos que podrán exigir sus derechos de acceso al programa	No	Especificar los casos
Mecanismos de Evaluación e Indicadores	Se menciona la pertinencia de hacer una evaluación interna del programa	Sí	
	Se señala la unidad responsable de la evaluación	Sí	
	Se especifica las fuentes de información para la evaluación	Sí	
	Se menciona una construcción de indicadores	Si	
Formas de participación social	Se menciona la forma de participación de la ciudadanía (colectiva o individual)	Sí	
	Se indica la modalidad de participación	Sí	
Articulación con Otros Programas Sociales	Se define el nombre de los programas con los que se articula	Sí	
	Se definen las acciones para colaboración entre programas	Menciona que busca coordinarse con los demás programas mencionados	Definir los procedimientos de vinculación

Fuente. Elaboración propia con base en: 1) Evalúa DF (2015b), *Ficha de Valoración del Diseño de las Reglas de Operación de los Programas Sociales del Distrito Federal 2015*, y 2) Gobierno del Distrito Federal (2015), *Reglas de operación de Programas del Distrito Federal; Programas Sociales de la Ciudad de México*. Publicado en Julio del 2015.

Objetivos de Corto, Mediano y Largo Plazo

Las Reglas de Operación del Programa Aliméntate 2015 no presentan una sección en donde se especifiquen los objetivos de corto, mediano y largo plazo; solamente se indica en la sección denominada *Diagnóstico*:

“El programa Aliméntate está dirigido a familias en condición de pobreza extrema y carencia alimentaria, y busca revertir los efectos negativos de la falta de acceso a alimento suficiente, sano y nutritivo, de este segmento poblacional, a través de la entrega de paquetes alimentarios, en una primera etapa, y posteriormente con seguimiento a la permanencia escolar, estado nutricional, vivienda y de acceso al trabajo” (Gobierno del Distrito Federal, 2015).

A partir de ello se deduce que, el objetivo central de corto plazo es contribuir al ejercicio del derecho a la alimentación de 26,279 familias en pobreza extrema y carencia alimentaria en 2015 mediante la ejecución de las siguientes acciones:

- Entregar paquetes alimentarios, suficientes y adecuados, a 26,279 familias que viven en pobreza extrema y con carencia alimentaria en el Distrito Federal.
- Vincular a la población con pobreza extrema y carencia alimentaria con la red de comedores comunitarios, públicos y populares, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, con la finalidad de que accedan a raciones alimentarias para complementar su ingesta diaria de nutrientes.
- Orientar a los beneficiarios de Aliméntate sobre los diversos programas sociales, acciones y servicios que aplica el Gobierno de la Ciudad de México, para garantizar el ejercicio de otros derechos, como a la salud, educación, el trabajo, vivienda y recreación.

Al respecto, es importante señalar que en el mismo diagnóstico de las Reglas de Operación se señala que la población objetivo, esto es, familias en situación de pobreza extrema y con carencias alimentarias sumaban 160,610 personas, aproximadamente 40,000 familias, en 2010. Esto significa que la cobertura del programa en 2015 era del 65.70%.

Otro aspecto que se debe resaltar es que en la Sección IX de las Reglas de Operación del Programa titulado *Mecanismos de evaluación e indicadores*, los

objetivos específicos de vinculación de los beneficiarios a los programas de comedores y la difusión de otros programas o acciones institucionales no son considerados. Sería conveniente que pudieran sistematizar datos sobre el número de familias que han recurrido a la red de comedores a cargo de la SEDESOL y del DIF-DF, así como de otros programas a cargo del Gobierno del Distrito Federal.

Los datos que aporta el diagnóstico del Programa, nos indica cuáles son las metas a alcanzar en el mediano (2 a 4 años) y largo plazo (5 años y más). Se debe buscar aumentar la cobertura de las familias en condición de extrema pobreza y con carencias alimentarias y en paralelo vincular la población beneficiaria a otros programas sociales a cargo del Gobierno del Distrito Federal, en particular, en los temas propuestos en el diagnóstico del propio Programa: “permanencia escolar, estado nutricional, vivienda y de acceso al trabajo”. En suma, se recomienda que en subsiguientes Reglas de Operación del Programa Aliméntate se incorpore una sección sobre los objetivos de corto, mediano y largo plazo mucho más explícito.

3.4. Avances

En este espacio se hará una medición general de los progresos del *Programa Aliméntate* con datos de las fuentes oficiales, quedando reservados los análisis de tipo cualitativo para otro momento y otro tipo de estudio, tan necesario de realizarse para conocer el verdadero impacto de las acciones de alimentación para población vulnerable, las cuales en sí mismas, tienen un gran valor ante la sociedad en su conjunto, pues como ya se ha dicho en otros espacios, son un acto de justicia mínima ante las desigualdades sociales que tiene México.

En el *Programa Sectorial Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2014-2018* (2014:82), se encuentra prevista la atención a la población vulnerable, particularmente en el objetivo 2, que dice: “Consolidar una estrategia sostenible de ampliación de la oferta de alimentos saludables a bajo costo en las unidades territoriales con índices de marginación medio, alto y muy alto”. Y en su *Política Pública* número 2, correspondiente al mismo objetivo antes señalado, se define con toda precisión la necesidad y el compromiso de realizar un estudio, dice así:

“El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal y la Secretaría de Salud promoverán la realización de un estudio sobre la situación alimentaria de las personas usuarias de los comedores ubicados en las unidades territoriales con alto índice de marginación al 2018” (idem: 83).

En cuanto al seguimiento del programa, en el Cuadro 31 se presentan los indicadores del programa plasmados en sus reglas de operación, que de acuerdo a las mismas se encuentran basados en la Metodología de Marco Lógico. De esta manera, a nivel de fin se ubica el indicador *“Variación porcentual de paquetes alimentarios entregados”* el cual desafortunadamente no pudo ser obtenido toda vez que según reporta la Subdirección de Evaluación de la Subsecretaría de Participación Ciudadana no se contó con resultados sistematizados para el ejercicio 2014 en el cual el Programa operaría como piloto.

Cuadro 31. Indicadores Establecidos para el Monitoreo del Desempeño del Programa Aliméntate, 2015

Nivel de Objetivo	Objetivo	Indicador de desempeño	Tipo de indicador	Fórmula de cálculo	Unidad de medida	Medios de verificación	Sustitución de valores	Resultado
Fin	Contribuir a que los habitantes de la Ciudad de México que vivan en extrema pobreza y carencia alimentaria, superen su situación de vulnerabilidad.	Variación porcentual de paquetes alimentarios entregados	Eficacia	$((\text{Número de paquetes alimentarios entregados en T} / \text{Número de paquetes alimentarios entregados en T-1}) - 1) * 100$	Porcentaje	Cuestionario de identificación a los beneficiarios del programa.	No disponible	No disponible
Propósito	Contribuir a la disminución de la inseguridad alimentaria de la población atendida	Porcentaje de los beneficiarios que han disminuido su inseguridad alimentaria	Eficacia	$(\text{Total de beneficiarios que han mejorado niveles de inseguridad alimentaria} / \text{Total de beneficiarios atendidos}) * 100$	Porcentaje	Cuestionario de identificación a los beneficiarios del programa.	$6,569 / 26,279 =$	25.0%
Componentes	Entregar paquetes alimentarios suficientes y adecuados	Porcentaje de paquetes alimentarios entregados	Eficacia	$(\text{Total de paquetes alimentarios entregados} / \text{Total de paquetes alimentarios programados como meta}) * 100$	Porcentaje	Padrón de beneficiarios del programa y cuenta pública	$315,348 / 315,348 =$	100%
Actividad	Incorporación de solicitantes al programa	Porcentaje de solicitantes incorporados	Eficacia	$(\text{Porcentaje de solicitantes que cumplen las características de acceso al programa} / \text{Total de solicitantes}) * 100$	Porcentaje	Padrón de beneficiarios del programa y cuenta pública	$26,279 / 57,129 =$	46.0%

Fuente: Subdirección de Evaluación de la Subsecretaría de Participación Ciudadana (2015).

Por su parte la medición del segundo indicador, “*Porcentaje de los beneficiarios que han disminuido su inseguridad alimentaria*”, y su correspondiente unidad de medida, que es “*porcentaje*”, se refiere esencialmente a personas que gracias a los apoyos entregados por el Programa han podido superar la problemática social y/o condición de vulnerabilidad por la que fueron seleccionados e integrados a éste: carencia alimentaria. De esta manera el dato reportado por la Subdirección de Evaluación señala que uno de cada cuatro beneficiarios han mejorado sus niveles de inseguridad alimentaria (25%).

Al respecto conviene señalar que tal como se ha mencionado al interior de este documento la selección de de los beneficiarios a través del cuestionario de identificación se basa en la metodología de pobreza multidimensional de CONEVAL, es decir, identifica la existencia de alguna de las seis carencias sociales y la posibilidad de no alcanzar la línea de bienestar económico o la línea de bienestar mínimo. De esta manera, en el caso particular de la carencia por alimentación dicha metodología establece la posibilidad de alcanzar tres niveles de inseguridad alimentaria: leve moderada y severa. Siendo las últimas dos las que componen la carencia por acceso a la alimentación, adicional a una cuarta categoría, aquellas familias que presentan seguridad alimentaria. Por lo anterior, el indicador establecido requiere ser puntualizado respecto de si este mide el cambio de familias con inseguridad alimentaria a familias con seguridad alimentaria; o bien los resultados que se plasman en la matriz refieren a aquellas familias que han pasado de alguna categoría de inseguridad alimentaria a otra sin necesariamente abandonar la carencia alimentaria (por ejemplo pasar de inseguridad alimentaria severa a moderada). Adicionalmente es menester mencionar que, como parte de los retos del programa para futuras investigaciones, queda pendiente el tema de qué hacer con aquellos beneficiarios que han superado la inseguridad alimentaria, cuál será el mecanismo para egresarlos de las acciones de Aliméntate.

Por otra parte, al analizar el indicador de este nivel es posible observar una incongruencia respecto del objetivo e indicador a nivel de fin el cual por un lado establece la necesidad de cuantificar en qué medida los habitantes de la Ciudad de

México que viven en pobreza extrema y cuenten con carencia alimentaria vean superada dicha condición. Sin embargo, el indicador asociado a tal fin refiere a una tasa de variación anual en el número de paquetes alimentarios entregados por el Programa. En este sentido, será adecuado que el Programa retomando los elementos de la Metodología del Marco Lógico, modifique su indicador a nivel de fin, entendiendo éste como la política pública a la cual con sus acciones el programa contribuye. Si bien se observa cierta alineación lógica respecto del objetivo propósito-fin; el indicador propuesto no es el más adecuado, valdría la pena establecer una tasa de variación del número de personas que de acuerdo a la medición de pobreza multidimensional se encuentran en situación de pobreza extrema y carencia alimentaria.

Respecto del tercer indicador de desempeño, corresponde al “*Porcentaje de paquetes alimentarios entregados*” se observa que el Programa ha podido cumplir con el 100% de su planeación situación que denota acciones positivas del mismo para contribuir en el bienestar de la población atendida. Sin embargo, atendiendo a los elementos de la Metodología de Marco Lógico se observa que queda pendiente la incorporación de otros indicadores que den respuesta a los elementos centrales del objetivo planteado a este nivel: paquetes alimentarios “*adecuados*” y “*suficientes*”. En este sentido, para dar respuesta a tales argumentos, podría pensarse en llevar a cabo encuestas de opinión y/o satisfacción de los beneficiarios atendidos que permitiera obtener información respecto de la calidad de los productos entregados y si los beneficiarios consideran que efectivamente éstos son adecuados y suficientes.

El cuarto y último indicador de correspondiente al nivel de actividades denominado “*Porcentaje de solicitantes incorporados*”, el cual está en relación a los solicitantes que hayan sido identificados como candidatos para incorporarse al programa por cumplir con los requisitos, y en relación al total de solicitantes captados. De acuerdo con los datos recabados se tiene que el porcentaje de incorporación es de 46%, es decir, casi la mitad de las familias entrevistadas ingresan al Programa. Sin embargo, independiente del porcentaje si es elevado o bajo, lo importante es saber de qué depende en un momento dado, el aceptar cierto

número de solicitantes, es decir, si depende sólo de que cumplen los requisitos o si es que hay “*topes*” o límites para ello, sobre todo, de carácter presupuestal debido a recortes de recursos (o ampliaciones, según el caso); por motivo de aumento de precios de compra de los paquetes alimentarios, etc. Y la otra arista de análisis, es lo que corresponde a los solicitantes no aceptados, donde debe dejarse bien preciso si se debe exclusivamente al hecho de que no cumplen con los requisitos, mismos que bien pueden ser sólo de tipo documental, o bien, por lo que se decía en el párrafo anterior, por recortes presupuestales, lo que conllevaría, en ese caso hipotético, a dejar de atender personas con necesidades alimenticias. Además de ello, es importante señalar que el Programa debe de valorar si efectivamente no existen algunas otras “*actividades y/o acciones*” necesarias para dotar a los beneficiarios de los apoyos.

Finalmente y no menos importante es mencionar que para análisis posteriores vale la pena un estudio particular que indague respecto del diseño del Programa, particularmente en la verificación y construcción del marco lógico del mismo, toda vez que con el análisis hecho en la presente investigación se observan áreas de oportunidad respecto de la construcción adecuada de la lógica interna de los objetivos del resumen narrativo, así como de la consistencia de los indicadores propuestos.

3.4.1 Cobertura actual del Programa Aliméntate

Tal como lo establecen las Reglas de Operación del Programa Aliméntate, éste tiene por objeto contribuir al ejercicio del derecho a la alimentación de las familias en situación de pobreza extrema y carencia alimentaria que habitan en la Ciudad de México. Para tal efecto, como ya se ha hecho mención en apartados anteriores, el Programa cuenta con un conjunto de módulos de atención, así como, brigadas en territorio para identificar a aquella población que por sus características de vulnerabilidad pueden acceder a los beneficios del Programa.

De esta manera, a través de la aplicación del cuestionario de selección de beneficiarios del Programa, durante 2015 pudieron ser identificadas 26,279

familias que accedieron a los beneficios de éste, tal como se establece en el Cuadro 32.

Cuadro 32. Familias Beneficiarias del Programa

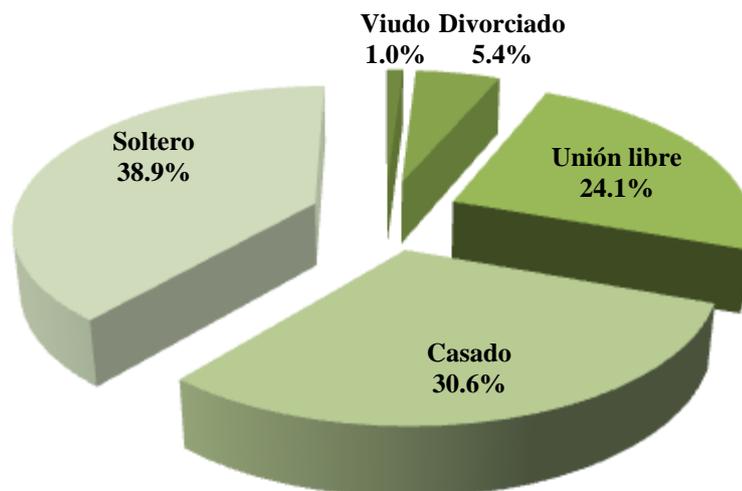
Delegación	Hombre*	Mujer*	Total
Álvaro Obregón	141	2,088	2,229
Azcapotzalco	56	425	481
Benito Juárez	24	125	149
Coyoacán	115	918	1,033
Cuajimalpa	15	381	396
Cuauhtémoc	88	785	873
Gustavo A. Madero	237	3,029	3,266
Iztacalco	84	700	784
Iztapalapa	658	8,122	8,780
Magdalena Contreras	37	608	645
Miguel Hidalgo	20	185	205
Milpa Alta	30	782	812
Tláhuac	69	1,787	1,856
Tlalpan	166	1,901	2,067
Venustiano Carranza	146	934	1,080
Xochimilco	107	1,516	1,623
Total	1,993	24,286	26,279

* Se refiere al sexo del entrevistado ya que el beneficio es por familia no por persona.

Fuente: Subsecretaría de Participación Ciudadana (2016). *Padrón de Beneficiarios del Programa Alimentate 2015.*

Al analizar los datos se observa que la gran mayoría de los entrevistados corresponden al sexo femenino (92.4%), situación entendida en la medida que son las mujeres generalmente quienes se hacen cargo de las tareas del hogar y del cuidado de los menores; mientras que en el caso de los varones éstos se encuentran trabajando cuando las brigadas del Programa hacen sus recorridos en la Ciudad de México. Igualmente se encontró que de dichos entrevistados la mayoría vive en pareja ya sea casado (30.6%) o en unión libre (24.1%). Sin embargo, una proporción importante casi cuatro de cada diez entrevistados (38.9%) refirió ser soltero; es decir, no tener pareja y afrontar sólo las responsabilidades de la familia (ver Gráfica 2).

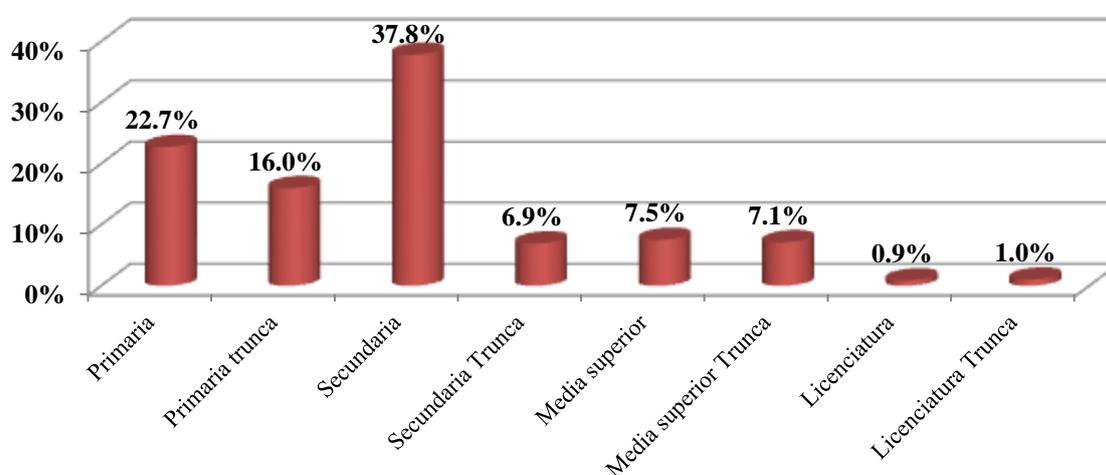
Gráfica 2. Estado civil de las Familias Beneficiarias



Fuente: Subsecretaría de Participación Ciudadana (2016). *Padrón de Beneficiarios del Programa Alimentate 2015*.

De la misma manera, al indagar respecto del nivel escolar de los beneficiarios entrevistados (generalmente jefes de hogar) se detectó que la gran mayoría, ocho de cada diez, poseen estudios apenas de nivel básico (primaria y/o secundaria), Ver Gráfica 3.

Gráfica 3. Último Grado de Estudios del Jefe de Hogar / Entrevistado

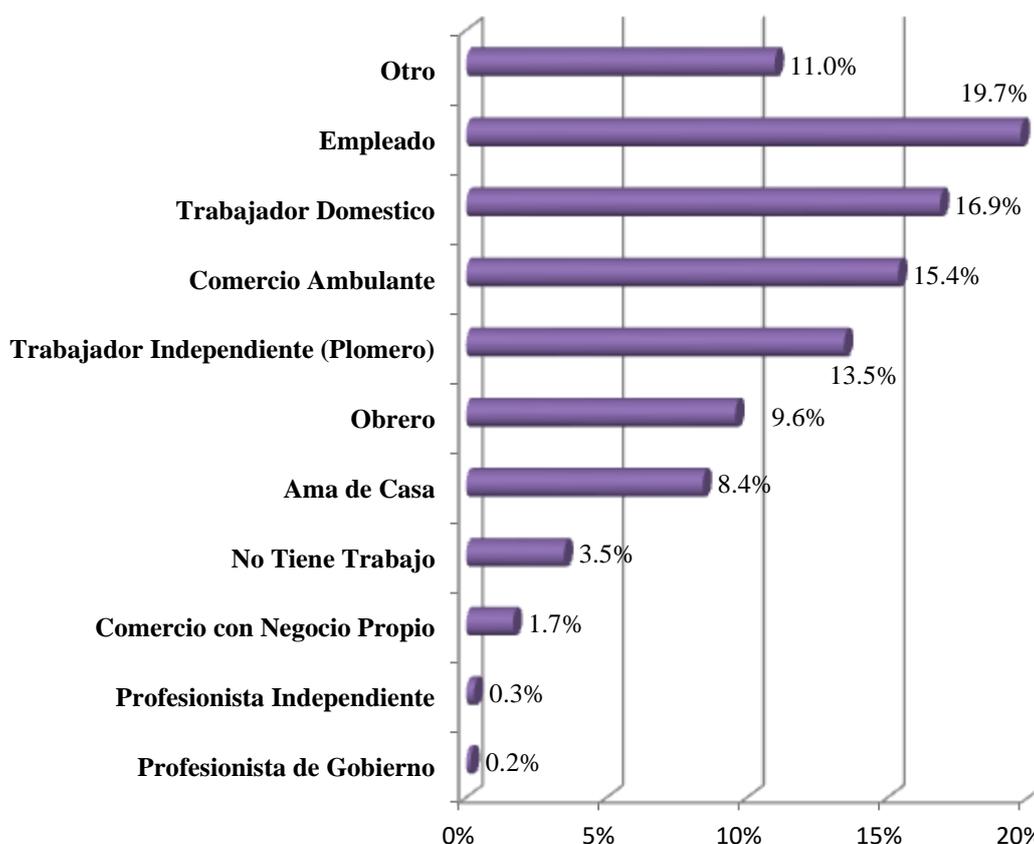


Fuente: Subsecretaría de Participación Ciudadana (2016). *Padrón de Beneficiarios del Programa Alimentate 2015*.

En tanto, al investigar la ocupación del jefe del hogar y/o solicitante entrevistado se detecta que dos de cada diez jefes de hogar son “empleados”, seguido de aquellos que se dedican a labores domésticas (16.9%) y aquellos que se dedican al comercio ambulante (15.4%). Situaciones que evidencian la precaridad del empleo que poseen, carente en muchos casos de seguridad social (Ver Gráfica 4).

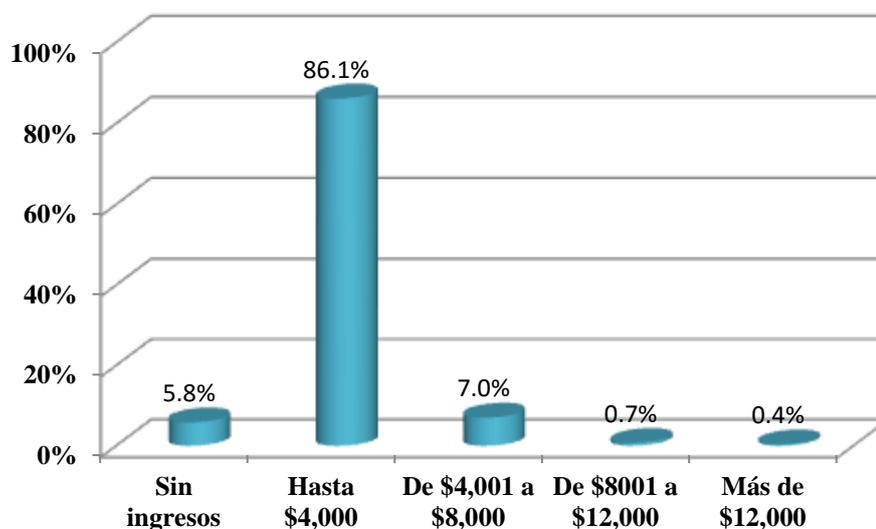
Además tal panorama está correlacionado con el nivel de ingresos que percibe el hogar, pues el 86.1% de los entrevistados refieren que el total de su ingreso mensual familiar suma cuando mucho hasta los \$4,000. Existiendo además un 5.8% de los entrevistados que dicen no tener ninguna fuente de ingresos (ver Gráfica 5).

Gráfica 4. Ocupación del Jefe del Hogar y/o solicitante entrevistado



Fuente: Subsecretaría de Participación Ciudadana (2016). *Padrón de Beneficiarios del Programa Alimentate 2015*.

Gráfica 5. Total de Ingresos del Hogar de los Beneficiarios del Programa Aliméntate



Fuente: Subsecretaría de Participación Ciudadana (2016). *Padrón de Beneficiarios del Programa Aliméntate 2015*.

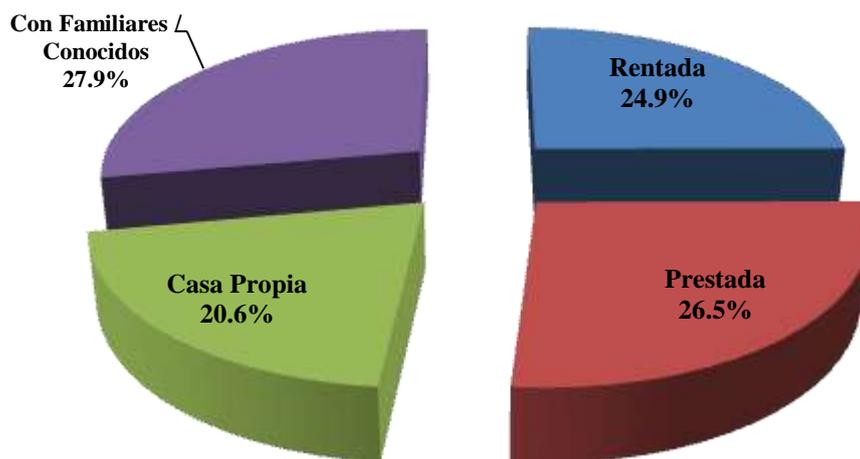
Referente al Acceso a Seguridad Social y a Servicios de Salud se encontró que sólo el 10.8% de las familias refieren tener Seguridad Social (SAR, AFORE, Aguinaldo, Vacaciones...). Situación que reafirma la precariedad de las condiciones laborales de los jefes de familia en cada uno de sus empleos. En tanto, para el acceso a servicios de salud resalta que ocho de cada diez entrevistados refieren que su acceso a servicios de salud es a partir de contar con seguro popular (82.5%), seguido del 13.9% que dice contar con ISSSTE. En este punto, como parte de la coordinación y vinculación del Programa con las demás acciones de la Administración Pública del Distrito Federal, vale la pena que desde el Programa “Aliméntate” se realicen acciones tendientes a difundir entre la población que en el caso de la Ciudad de México existe una serie de programas sociales que garantizan el derecho de sus habitantes a la salud. Situación muy importante en la medida que la población objetivo del Programa es aquella que enfrenta las peores condiciones de pobreza y vulnerabilidad del Distrito Federal.

Por otra parte, se indaga si entre los hogares beneficiados por el Programa habitan miembros con algún padecimiento crónico o discapacidad encontrando

que el 24.7% de los hogares entrevistados afirman que entre sus familiares con quienes vive hay una persona con padecimientos crónicos tales como: diabetes, hipertensión, cáncer... En tanto, un 12.8% de las familias señaló que alguno de sus miembros padece una discapacidad, siendo la discapacidad motriz la que mayor proporción reporta (43.0%). Ambas situaciones vienen a evidenciar aspectos que hacen mayormente vulnerables a estos hogares, pues no sólo se trata de familias con muy bajos ingresos, sino que además, se encuentran en un mayor riesgo de estar inmersos en un gasto catastrófico en salud derivado de las implicaciones de la enfermedad crónica o la discapacidad que padecen algunos de sus miembros.

Por otra parte, al analizar las características de la vivienda en que habita los beneficiarios del Programa, en primera instancia se encontró que ésta, en general, no es suya. Pues viven en casa de familiares/conocidos (27.9%), dicha vivienda es prestada (26.5%) o bien pagan una renta por vivir en ella (24.9%), ver Gráfica 6.

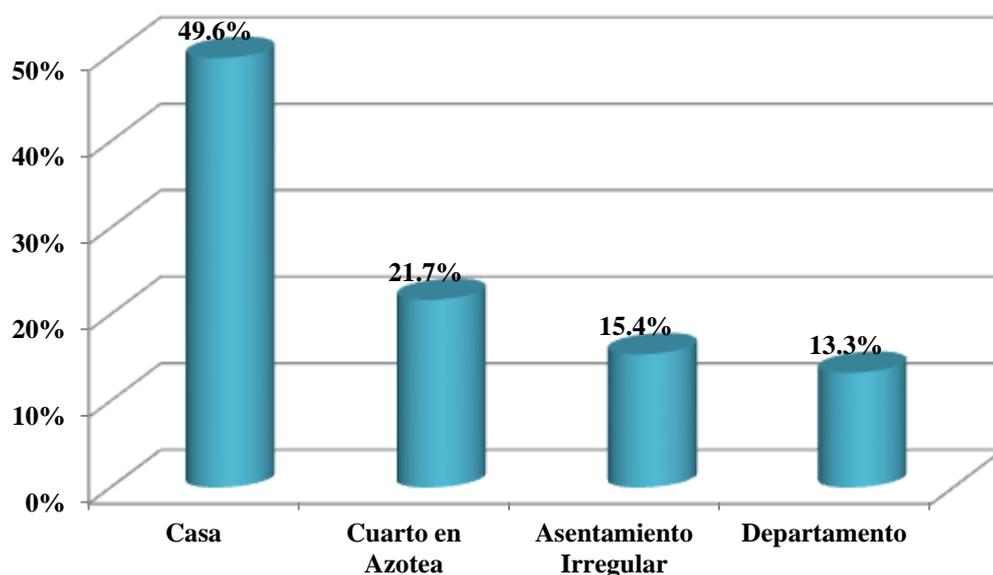
Gráfica 6. Propiedad de la Vivienda de los Beneficiarios del Programa Aliméntate



Fuente: Subsecretaría de Participación Ciudadana (2016). *Padrón de Beneficiarios del Programa Aliméntate 2015*.

A pesar de ello resalta que casi la mitad de los entrevistados señalan habitar en una “*casa*” (49.6%), dos de cada diez (21.7%) en un cuarto de azotea, un 15.4% en alguna asentamiento irregular y sólo 13.3% en departamento (ver Gráfica 7).

Gráfica 7. Tipo de Vivienda de los Beneficiarios del Programa Aliméntate

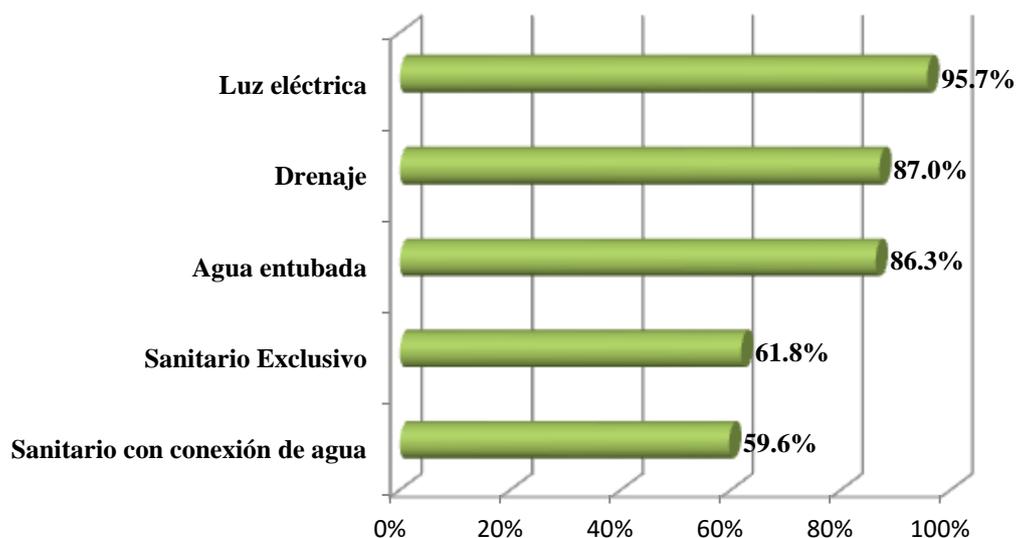


Fuente: Subsecretaría de Participación Ciudadana (2016). *Padrón de Beneficiarios del Programa Aliméntate 2015*.

En general se observa que los materiales de construcción de las viviendas son adecuados. Pues en el caso del techo sólo una tercera parte posee una vivienda con techo de lámina (33.6%), mientras que el resto dice poseer un techo de concreto. Situación similar se presenta en el caso del material del piso de la vivienda, en donde sólo el 6.9% de las mismas no tiene piso, es decir es de tierra.

En lo concerniente a los servicios básicos con los que cuenta el hogar se detecta que casi la totalidad de los mismos cuentan con energía eléctrica (95.7%), un 87.0% y 86.3% de éstos cuentan con drenaje y agua entubada respectivamente. Mientras que los elementos que presentan la mayor deficiencia es la existencia de sanitario exclusivo y contar con sanitario con conexión de agua, en donde sólo el 61.8% y el 59.6% de los hogares cuentan con estos servicios (ver Gráfica 8).

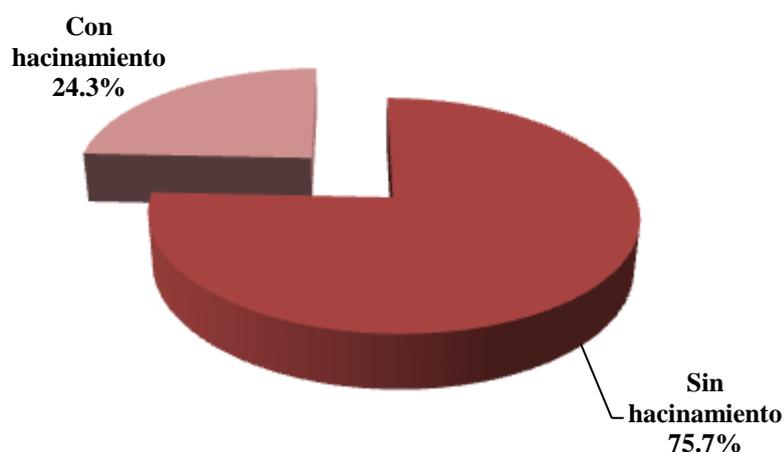
Gráfica 8. Servicios Básicos de la Vivienda de los Beneficiarios del Programa Aliméntate



Fuente: Subsecretaría de Participación Ciudadana (2016). *Padrón de Beneficiarios del Programa Aliméntate 2015*.

Finalmente respecto de la proporción de personas y el número de cuartos en la vivienda, es decir, el nivel de hacinamiento de las familias, se tiene que sólo una cuarta parte de las familias entrevistadas presenta hacinamiento. Para ello se tomó como base el umbral de 2.5 personas por cuarto que para tal efecto marca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Así aquellas familias que reportaran un índice superior a 2.5 se encuentran en hacinamiento, mientras que para valores, menores a éste el hacinamiento se considera superado (ver Gráfica 9).

Gráfica 9. Distribución de las Familias de los Beneficiarios del Programa Aliméntate de Acuerdo a su hacinamiento



Fuente: Subsecretaría de Participación Ciudadana (2016). *Padrón de Beneficiarios del Programa Aliméntate 2015*.

Uno de los elementos más importantes que se incorporan en el *Cuestionario de Selección de Beneficiarios del Programa Aliméntate 2015*, es el referido a la detección del grado de seguridad o inseguridad alimentaria presente en las familias. Para tal fin dicho cuestionario retoma de manera adecuada las variables asociadas a esta carencia que se reportan en la medición de pobreza multidimensional de CONEVAL:

- I. *En los últimos tres meses un adulto por falta de dinero tuvo muy poca variedad de alimentos*
- II. *En los últimos tres meses un adulto por falta de dinero dejó de desayunar, comer o cenar*
- III. *En los últimos tres meses un adulto por falta de dinero comió menos de lo que piensa debe comer*
- IV. *En los últimos tres meses se quedaron sin comida en el hogar*
- V. *En los últimos tres meses un adulto por falta de dinero sintió hambre pero no comió*
- VI. *En los últimos tres meses un adulto por falta de dinero comió una vez al día o dejó de comer todo un día*

- VII. *En los últimos tres meses un menor por falta de dinero tuvo muy poca variedad de alimentos*
- VIII. *En los últimos tres meses un menor por falta de dinero dejó de desayunar, comer o cenar*
- IX. *En los últimos tres meses un menor por falta de dinero comió menos de lo que piensa debe comer*
- X. *En los últimos tres meses se quedaron sin comida en el hogar*
- XI. *En los últimos tres meses un menor por falta de dinero sintió hambre pero no comió*
- XII. *En los últimos tres meses un menor por falta de dinero comió una vez al día o dejó de comer todo un día*

Sin embargo, a diferencia de la metodología establecida por CONEVAL en donde se hace una clara separación de los hogares integrados sólo por mayores de edad y aquellos que entre sus miembros tienen también menores, en el caso del Programa dicha escala se ajusta en función de puntajes alcanzados. Es decir, si el entrevistado contesta negativamente a alguna pregunta se le asigna un valor de “2” alcanzando un máximo de 24 puntos si las 12 preguntas se contestan de manera negativa y, por tanto, confirmando que el hogar cuenta con seguridad alimentaria. Si por el contrario el hogar responde afirmativamente a cualquiera de los cuestionamientos se le asigna un valor de “1” alcanzando un máximo puntaje de 12, en cuyo caso el hogar presentará inseguridad alimentaria severa. De esta manera la escala se ajusta de la siguiente forma:

- Hogares con seguridad alimentaria: 24 puntos.
- Hogares con inseguridad alimentaria Leve: de 21 a 23 puntos.
- Hogares con inseguridad alimentaria Moderada: de 17 a 20 puntos.
- Hogares con inseguridad alimentaria Severa: menos de 17.

Así, al analizar el padrón de familias beneficiarias del Programa se detecta que 511 de éstas reportan tener seguridad alimentaria (1.9%); en tanto un 13.7% (alrededor de 3 mil quinientas familias) dicen estar en inseguridad alimentaria

leve. Mientras que el restante 84.4% son familias con carencia alimentaria al poseer inseguridad alimentaria moderada (29.3%) o leve (55.1%). Tal como era de esperarse la gran mayoría de las familias beneficiarias se ubican en el extrema de la inseguridad alimentaria, sin embargo, los datos también revelan que un pequeño grupo de familias no padecen inseguridad alimentaria alguna. En ese sentido, una investigación posterior deberá de enfocarse en valorar qué variables adicionales a las asociadas a la alimentación son las más adecuadas para sumar hogares vulnerables y/o pobres que no necesariamente padecen episodios de hambre.

Cuadro 33. Cobertura del Programa Aliméntate por Nivel de Inseguridad Alimentaria en el Distrito Federal, 2015

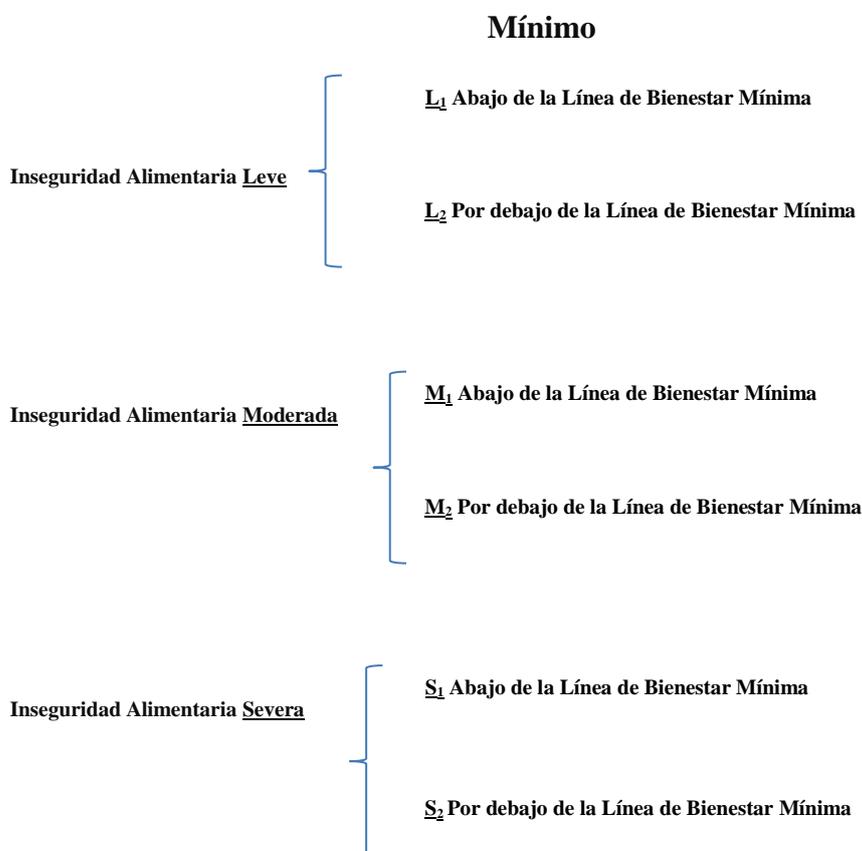
Seguridad / Inseguridad alimentaria	Familias	Porcentaje
Seguridad alimentaria	511	1.9%
Inseguridad Leve	3,594	13.7%
Inseguridad Moderada	7,694	29.3%
Inseguridad Severa	14,480	55.1%
Total	26,279	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base en Subsecretaría de Participación Ciudadana (2016). *Padrón de Beneficiarios del Programa Aliméntate 2015.*

Si bien por regla general los hogares destinan sus ingresos en función de la satisfacción de sus necesidades básicas, entre ellas la alimentación; resulta obvio pensar que los hogares que presentan mayor grado de inseguridad alimentaria corresponden justo a aquellos que poseen los menores ingresos mensuales. Sin embargo, pueden existir otras posibilidades; por, ejemplo que a pesar de no tener un ingreso tan bajo la familia haya padecido episodio de hambre y, por tanto, inseguridad alimentaria. Adicionalmente a que entra en juego una variable muy importante: el numero de integrantes del hogar. Por tanto a pesar de que un hogar reporte el mismo nivel de ingresos éstos pueden estar en situaicones diferentes de inseguridad alimentaria en la medida que aquellos hogres más grandes requerirán de un presupuesto mayor para satisfacer sus necesidades de alimentación. De esta manera en la Figura 12 se presentan las diferentes posibilidades en las cuales

puede asociarse un hogar de acuerdo a su nivel de ingresos (relacionado con la línea de bienestar mínimo como umbral de referencia) y el grado de inseguridad alimentaria que presente.

Figura 12. Combinaciones de Inseguridad Alimentaria y Línea de Bienestar

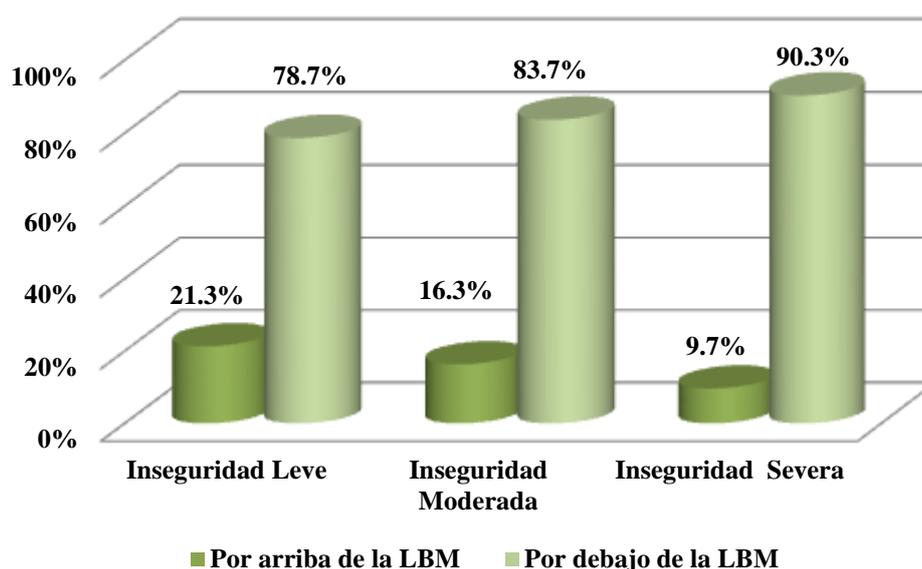


Fuente: CONEVAL (2014).

Derivado de lo anterior y utilizando el padrón de familias beneficiarias del Programa se indagó respecto al comportamiento que guardan éstas, en relación al nivel de inseguridad alimentaria que presentan los miembros de cada hogar y el nivel de ingresos que declara la familia, tomando como base o umbral de comparación la línea de bienestar mínimo que de acuerdo con CONEVAL a octubre de 2015 asciende a \$1,295.01 para las áreas urbanas. De esta manera, los resultados señalan la fuerte correlación que existe entre nivel de ingreso familiar y grado de inseguridad alimentaria, así en el caso de las familias con inseguridad alimentaria severa 9 de cada 10 reportan un nivel de ingresos inferior al umbral de

la Línea de Bienestar Mínimo (LBM), similar es el caso para las familias con inseguridad alimentaria moderada en sólo 16.3% de éstas señaló poseer un ingreso por arriba de la LBM (ver Gráfica 10).

Gráfica 10. Grado de Inseguridad Alimentaria e Ingreso de los Beneficiarios del Programa Aliméntate



Fuente: Elaboración propia con base en Subsecretaría de Participación Ciudadana (2016). *Padrón de Beneficiarios del Programa Aliméntate 2015*.

A través del análisis ejecutado queda de manifiesto por lo menos dos situaciones cruciales, por un lado, que el Programa gracias a las acciones en territorio ha podido identificar de manera efectiva a aquellas familias que dadas sus características son consideradas vulnerables por ingresos, es decir, que se encuentran en una situación tan complicada que enfrentan serios problemas para poder satisfacer sus necesidades básicas y elementales como la alimentación. Prueba de ello es que el 86.6% de las familias beneficiarias del Programa tienen un ingreso tan bajo que si destinaran todo este para la compra de una canasta alimentaria (Línea de Bienestar Mínimo) dicho ingreso les sería insuficiente.

Por otra parte, los resultados previos también señalan que en un porcentaje aunque muy pequeño, existen algunos hogares que a pesar de tener un ingreso

muy bajo pueden no poseer algún grado de inseguridad alimentaria o a la inversa hogares con un ingreso por arriba de la Línea de Bienestar Mínimo (LBM) pueden estar padeciendo episodios de hambre. En este sentido, como un elemento a considerar en futuras investigaciones es necesario preguntarse: qué variables adicionales al ingreso y a la inseguridad alimentaria deberían de ser incorporadas en el cuestionario de selección de beneficiarios, a fin de priorizar sobre aquellas familias que se encuentren en las condiciones de mayor vulnerabilidad y, con ello, contribuir a hacer más eficaz el desempeño del Programa.

CONCLUSIONES

El problema de la alimentación que enfrenta el país, desafortunadamente no es nuevo ni reciente, ya desde los años ochenta del siglo pasado se hizo evidente a nivel de la economía en general, la pérdida de la soberanía alimentaria junto con los efectos que trae consigo, como es la pobreza en la que quedan sumidas muchas familias de mexicanos y que a lo largo de los diversos periodos de la economía mexicana, se fueron acumulando, al grado que en la actualidad se reportan cifras preocupantes de pobres, tanto en el medio rural como urbano, donde el Distrito Federal, no es la excepción.

Por lo anterior, resulta loable la implementación de programas que buscan garantizar el acceso a la alimentación, como es el caso del *Programa Aliméntate*, a través del cual, el Gobierno del Distrito Federal tuvo la sensibilidad para percibir, entender y proceder a buscar soluciones de una situación problemática, como es la carencia de alimentación de la población en situación de pobreza.

El marco jurídico de dicho Programa, lo conforman las siguientes leyes: la Ley Orgánica de Administración Pública del Distrito Federal, la cual en esencia señala que deben promoverse acciones entre los programas de combate a la pobreza, asignando la responsabilidad a la Secretaría de Desarrollo Social para la ejecución de programas sociales. Asimismo, está la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, que manifiesta y ratifica la necesidad de formular una coordinación eficiente y eficaz entre sus programas sociales, para generar una red de apoyo entre éstos, con el propósito de beneficiar a la población vulnerable. A la vez, todo este conjunto de acciones, está soportado en la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal, la cual busca contrarrestar los problemas alimentarios, principalmente de la población en situación de pobreza.

Para ello, es necesario que la calidad y las condiciones en que llegue la ayuda a los sectores de la población pobre, estén orientadas a resarcir el daño que se ha generado como consecuencia del desarrollo desigual y de las condiciones de pobreza que se viven en el país, lo cual pone límites al acceso para una alimentación sana a las personas que no cuentan con las suficientes posibilidades económicas, por lo cual, dirigir recursos hacia este sector de la población, a través

de los programas de ayuda social, como lo es el *Programa Aliméntate*, abre grandes posibilidades para traer efectos positivos en la calidad de vida de la población pobre y en su integración a las actividades productivas.

Partiendo de la base, de que el presente estudio se propuso como objetivo, *“Analizar la congruencia interna de la estructura de la Política Alimentaria del Distrito Federal, particularmente del Programa Aliméntate, en cuanto a sus objetivos, líneas estratégicas de acción y metas propuestas, con el fin de establecer, en su caso, medidas de ajuste en sus componentes”*. En principio, resulta pertinente afirmar que dicho objetivo ha sido cumplido en una proporción altamente significativa.

Por ejemplo, al analizar en lo general los aspectos de congruencia interna de la política alimentaria del Distrito Federal, resulta evidente percatarse que, en efecto, para el diseño del Programa y su puesta en operación, han sido involucradas una serie de instituciones que tienen dentro de sus funciones, desplegar acciones de apoyo a la población más vulnerable, específicamente, para mejorar su alimentación. Desde esta perspectiva, las acciones que llevan a cabo las instituciones encargadas de garantizar la alimentación básica, es un acto de justicia.

Particularmente, en los capítulos que antecedieron, se realizaron análisis sustentados en la consulta de documentos normativos y de carácter operativo, donde están contenidos aspectos relevantes del marco jurídico, así como lo relativo a las Reglas de Operación que marcan una serie de lineamientos para aplicar adecuadamente los recursos del programa de alimentación del Gobierno del Distrito Federal. Incluso, con el procesamiento y análisis de la bases de datos tanto de los solicitantes como de los beneficiarios el Programa tiene antes si un enorme potencial ya que a través de tales herramientas puede identificar los nuevos beneficiarios del Programa Aliméntate, partiendo de una óptica de mayor justicia social al poder en un momento dado, darle movilidad al padrón en forma gradual con base en los niveles de inseguridad alimentaria de las familias beneficiarias o bien ajustando el mismo a través de identificar la evolución del nivel de ingreso de las familias y la Línea de Bienestar Mínimo, por ejemplo.

Dichos análisis permiten afirmar que las cosas se han hecho bien, pues los resultados han sido positivos y la cobertura del Programa ha ido en aumento, lo cual se ha podido constatar mediante la revisión de cifras de familias atendidas. Con base en ello, en seguida se anotan una serie de comentarios y propuestas que se complementan entre sí, y que buscan aportar líneas de trabajo y de investigación posterior con el interés de mejorar y hacer más eficiente y eficaz el programa y sus componentes.

PROPUESTAS

Aspectos relacionados con las condiciones de nutrición y salud

- Se ponen a consideración llevar a cabo estudios de laboratorio (análisis de sangre) a una muestra de la población para medir las condiciones nutricionales y de salud de los beneficiarios o análisis antropométricos de la población beneficiaria, particularmente de los niños que viven en los hogares beneficiarios. Ello con la intención de establecer gradualmente una línea basal de la población atendida que no se centre únicamente en la percepción de la inseguridad alimentaria. Dicha información servirá de sustento para identificar los efectos del programa sobre la población.

Aspectos relacionados con la autoestima de los beneficiarios

- Se propone realizar pruebas psicométricas con instancias de salud, con el fin de corroborar hasta qué punto, como efecto del Programa, los beneficiarios han logrado mejorar su autoestima y en consecuencia, qué tanto han afianzado sus funcionamientos para ampliar sus oportunidades,⁴³ y así poder abastecerse de sus propios recursos con la adecuada motivación.

⁴³ Es de singular relevancia señalar el enlace metodológico entre el concepto de *funcionamientos*, ya tratado en el apartado teórico, que se refiere a "...los atributos que tienen las personas para desarrollar una vida conforme a ciertos estándares sociales..., estar adecuadamente nutrido, tener movilidad, hasta los tan complejos como ser feliz, lograr el autorrespeto, participar en la vida de la comunidad, aparecer en público sin timidez...".

- Por ello, se propone la realización de un estudio específico para su medición empírica, y sobre todo, para lograr su correlación correspondiente con el concepto de oportunidades (desarrollo de capacidades).

Aspectos relacionados con la cultura y la recreación

Dicho elemento cobra relevancia debido a que como se señala en uno de los mismos documentos oficiales que fueron consultados, la cuestión de resolver la alimentación, *no lo es todo*, ya que hay otros tantos aspectos que muestran los grandes retos a los que se obligan los gobiernos, sobre todo, los gobiernos con visión de gran alcance que buscan disminuir las desigualdades sociales.⁴⁴ Con base en ello, se puede decir que si bien los ordenamientos legales y otras fuentes de información que definen las diversas etapas de la planeación, ya que aportan una serie de lineamientos y propuestas para la operación del Programa en cuestión, en el caso del acceso a la cultura y la recreación de los grupos vulnerables, no contienen información suficiente que señale cómo atender esta necesidad.

En todo caso, apostarle a cubrir el reto de proporcionar, cultura y recreación a la población vulnerable, puede ser un área de oportunidad para la actual administración de gobierno, en la medida en que se pudieran incorporar esos aspectos dentro de los documentos normativos y operativos, con el suficiente énfasis para su puesta en operación, con lo cual se estaría logrando una plena justificación para la obtención de mayores presupuestos.

⁴⁴ Así por ejemplo, se dice en el Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal (2014:16), que: *“Uno de los temas poco abordados cuando se discute sobre la pobreza es el de la cultura y el acceso de la población primordialmente aquella con bajo índice de desarrollo social o vulnerable a bienes y servicios culturales de calidad, a bajo costo o gratuitos, y que pueden contribuir a elevar la calidad de vida y niveles posibles de bienestar. La carencia o escasa oferta de oportunidades cualitativas para el ocio creativo, o el entretenimiento así como para la formación extracurricular, o para el simple disfrute del arte o de espectáculos de calidad, contrasta con la oferta diseñada y producida bajo la lógica del consumo de la industria del entretenimiento y de la cultura”*.

Aspectos relacionados con el presupuesto

- En el caso del *Programa Aliméntate*, los presupuestos destinados para su operación, han estado bien justificados y aplicados con eficiencia y eficacia, lo cual se deduce de la revisión de los procedimientos operativos y de documentos donde se especifican los procedimientos de evaluación. Es conveniente especificar en el texto de las Reglas de Operación, el monto de presupuesto que se debe disponer para cada despensa entregada, por familia o persona beneficiaria del Programa.

Aspectos relacionados con la promoción del empleo

- El programa propone fomentar el empleo, aquí lo importante es decir el cómo y a través de quién y cuáles serían los mecanismos, como bien pudieran ser las bolsas de trabajo, redes de autoempleo, entre otros. Aunque lo relevante es identificar con toda precisión y dar seguimiento al proceso de motivación personal, producto de las acciones del programa de alimentación, de tal manera que se pueda registrar y mantener bases de datos con los resultados de las pruebas psicológicas realizadas con ese fin.

Consideraciones Generales del Cuestionario de Selección

En general en dicho cuestionario se abordan los aspectos básicos que permiten tipificar los umbrales de pobreza tal como lo establece la metodología multidimensional de CONEVAL. Desde esta perspectiva, resulta sencillo afirmar que dicho cuestionario que aplica la Subsecretaría de Participación Ciudadana es adecuado. No obstante, es conveniente decir que como en todo procesamiento estadístico de datos siempre existen áreas de mejora, en ese sentido dentro del análisis llevado a cabo en este estudio se detectó la necesidad de poder aplicar dos cuestionarios uno asociado a las variables de los miembros del hogar y sus condiciones de vivienda (dado que el Programa está concentrado en beneficiarios con muy bajo nivel de desarrollo social; y otro en específico para retomar las variables que permite estimar la inseguridad alimentaria.

Aspectos relacionados con las Reglas de Operación

Con base en uno de los documentos rectores, específicamente en los *Lineamientos para la Elaboración de Reglas de Operación de Programas Sociales del Distrito Federal 2015*. Algunas de las recomendaciones para su mejora son:

- En el rubro de alineación programática, uno de los criterios es que en las Reglas de Operación, se señale con toda precisión las metas y líneas de acción del Programa Aliméntate, y del programa sectorial.
- En el diagnóstico, es necesario que se amplíe la caracterización de la carencia alimentaria, seguridad alimentaria y sus efectos.
- En las consideraciones del objetivo general, es conveniente resaltar la importancia de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Federal, y en el objetivo específico, hacer énfasis en el derecho a la alimentación.
- Para la difusión del Programa, señalar los datos de contacto de la Subsecretaría de Participación Ciudadana.
- Y por último, especificar los mecanismos y los resultados de la vinculación del *Programa Aliméntate*, con otros programas sociales.

Aspectos relacionados con la ampliación de la Cobertura

- Impulsar acciones para lograr que la población que se encuentra en inseguridad alimentaria leve se sumen con las que no tienen inseguridad alimentaria, mismas que se propone sean considerada como egresadas del Programa, lo que no implica que sean abandonadas, sino que sean consideradas, en una “primera etapa”, en “*proceso de transición*” para otro tipo de atención, si bien focalizada, pero ya con otras acciones encaminadas a mejorar su empleo y su ingreso, con capacitación y seguimiento a la educación, con el fin de lograr cierta autosuficiencia en obtener sus satisfactores básicos.
- Esto daría la pauta para aumentar la cobertura del Programa, pues los “*espacios vacíos*”, serían cubiertos en la misma proporción al incorporar el mismo número de personas de las que sean detectados en territorio con

inseguridad alimentaria. De poder llevar a cabo esta propuesta se lograrían resultados verdaderamente significativos, más aún porque se trabajaría con el mismo presupuesto de operación actual.

BIBLIOGRAFÍA

- Alianza por la Salud Alimentaria (2016). *Derecho a la Alimentación Adecuada*. Recuperado de www.alianzaasalud.org.mx/derecho-a-la-alimentaciónw.
- Agenda de Gestión Urbana de la Ciudad de México, (2015). *Crea Sedeso Padrón del Programa Aliméntate*. Recueperado de <http://www.agu.df.gob.mx/sintesis/index.php/crea-sedeso-padron-del-programa-alimentate/>
- Anderson, M. B. y Woodrow P. J. (1989). *Rising from the Ashes. Development Strategies in Times of Disaster*, Westview Press, Boulder, Colorado. Recuperado de <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/228>.
- Ávila C. A. (2012). *Construcción de una Canasta Normativa Alimentaria para el DF (CNA-DF)*. Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán. Recuperado de http://www2.df.gob.mx/virtual/evaluadf/files/pobreza/3_cna_construccion.pdf
- Barkin, D. y Suárez, B. (1985). *El fin de la autosuficiencia alimentaria*. Editorial Óceano, México.
- Belik, W. (2008). Conferencia magistral, Una garantía fundamental: hambre cero en América Latina, en Comisión de Desarrollo Social del Senado de la República, Memoria del Seminario Internacional sobre Garantías Sociales, México.
- Bohle, H. G. (1993). *The Geography of Vulnerable Food Systems*. En Bohle, H. G., Downing T. E., Field J. O. y Ibrahim F. N. (Eds.), *Coping with Vulnerability and Criticality: Case Studies on Food-Insecure People and Places*, Freiburg Studies in Development Geography, Verlag breitenbach Publishers, Saarbrücken. Recuperado de <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/228>.
- Bohle, H. G., Downing T. E. y Watts M. J. (1994). *Climate Change and Social Vulnerability. Toward a Sociology and Geography of Food Insecurity*. En *Global Environmental Change*, nº 4, vol. 1, Butterworth-Heinemann Ltd, Oxford. Recuperado de <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/228>.
- Boltvinik, J. y Hernández L. E. (2000). *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Ed. Siglo XXI. México.

- Bonalumi, G. (1998). Las paradojas del hambre en el mundo. En Vite P. M. (1999), *Amartya Kumar Sen: notas para pensar la pobreza y la desigualdad social*, Sociológica, año 14, número 39. Reforma institucional y gobiernos locales,
- Camou H. E. (2008). Nutrir la persona, nutrir la identidad. Reflexiones filosóficas sobre antropología y cultura alimentaria. En Sandoval G. S. y Meléndez T. J. (Coords.) *Cultura y seguridad alimentaria: Enfoques conceptuales, contexto global y experiencias locales*. Plaza y Valdés, CIAD.
- Caparrós, M. (2015). *El hambre*, Anagrama Barcelona.
- Capra, F. (2009). *Sabiduría Insólita. Conversaciones con personajes notables*, quinta edición, Editorial Kairós, Barcelona, España.
- Carrasco H. N. (2008). La cultura en la seguridad alimentaria: expresiones, usos y desafíos para la investigación y la intervención. En Sandoval G. S. y Meléndez T. J. (Coords.). *Cultura y seguridad alimentaria: Enfoques conceptuales, contexto global y experiencias locales*, Plaza y Valdés, CIAD.
- Chambers, R. (1989). Vulnerability, Coping and Policy. En *IDS Bulletin*, vol. 20, n° 2 (monográfico: Vulnerability: How the Poor Cope), Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton (Inglaterra), Recuperado de <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/228>.
- CLACSO (2009). *Pobreza. Un glosario Internacional*. Buenos Aires. CLACSO. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/glosario.pdf>
- CNN México (2014, 3 de septiembre). De Solidaridad a Prospera: 4 nombres y pocos resultados contra la Pobreza. En *Expansión en alianza con CNN*. Recuperado de <http://expansion.mx/nacional/2014/09/03/de-solidaridad-a-prospera-4-nombres-y-pocos-resultados-contra-la-pobreza>
- Cohen G. A. (1989). On the Currency Egalitarian Justice. En *Ethics*. The University of Chicago Press., Vol 99, No 4. Pp. 906 – 944.
- CONEVAL (2010). *Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación estratégica de nutrición y abasto*. México, DF. Recuperado de

- http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/Dimensiones_seguridad_alimentaria_FINAL_web.pdf.
- CONEVAL (s.f.). *Encuesta de Umbrales Multidimensionales de Pobreza (EDUMP)*, Recuperado de [http://www.coneval.gob.mx/medicion/fi/oe/paginas/encuesta-de-umbrales-multidimensionales-de-pobreza-\(edump\).aspx](http://www.coneval.gob.mx/medicion/fi/oe/paginas/encuesta-de-umbrales-multidimensionales-de-pobreza-(edump).aspx).
- CONEVAL (s.f.). *Medir la pobreza con varias dimensiones: el aporte metodológico de México al mundo*. Recuperado de http://www.coneval.gob.mx/Informes/home/Medir_la_pobreza_mediante_m%C3%BAltiples_dimensiones.pdf
- CONEVAL (2015). *Coneval informa los resultados de la medición de pobreza 2014*. Comunicado de Prensa No. 005, México, D.F., a 23 de Julio de 2015.
- CONEVAL (2015). *Evolución de las Líneas de Bienestar y de la Canasta Alimentaria*. México DF. CONEVAL. Recuperado de <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>
- Delgadillo M. J. (1993). *Los Sistemas de Abasto Alimentario en México: Frente al reto de la globalización de los mercados*. Ed. UNAM, México.
- Escalante S. R. (2008). Comentarios a la Conferencia magistral de Belik, Walter: Una garantía fundamental: hambre cero en América Latina. En Comisión de Desarrollo Social del Senado de la República, *Memoria del Seminario Internacional sobre Garantías Sociales*, México.
- Esparza V. M. (s.f.). La Planeación en México. Recuperado de <http://www.azcuam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/21/23-07.pdf>
- Espinosa C. L. y Tarrío M. (1999). *Sector agropecuario y alternativas comunitarias de seguridad alimentaria y nutrición en México*. Ed. Plaza y Valdés.
- Evalúa DF (2015a). *Guía Metodológica para la Elaboración de Reglas de Operación de Programas Sociales del Distrito Federal 2015*. Recuperado de http://www.evalua.df.gob.mx/docs/gral/reg_op2015.pdf

- Evalúa DF (2015b). *Ficha de valoración del Diseño de las Reglas de Operación de los Programas Sociales del Distrito Federal, 2015*. México DF.
- Evalúa DF (2015c). *Bases de Datos de Beneficiarios del Programa Aliméntate, Excel*. México DF.
- Evalúa DF (2015d). *Bases de Datos para Detectar Inseguridad Alimentaria con Base en la Aplicación del Cuestionario CONEVAL, Excel*. México DF.
- Evalúa DF (2015e). *Programa de Verificación de Padrones de Beneficiarios de Programas Sociales del Distrito Federal*. México DF.
- FAO (1985). *Necesidades de energía y de proteínas*. Serie informes técnicos 724. OMS, Ginebra.
- FAO (1998). El nuevo mapa de nutrición de la FAO revela un fuerte desequilibrio en la disponibilidad de alimentos entre países ricos y pobres. Recuperado de http://www.fao.org/waicent/ois/press_ne/pressspa/1998/prsp9870.htm.
- FAO (2006). Cumbre Mundial sobre la Alimentación 1996. FAO, Informe de Políticas, junio de 2006, número 2. Recueperado de ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb_02_es.pdf
- FAO, FIDA y PMA (2010). Objetivos del Milenio. En *el estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2010*.
- FAO (2014). *La situación demográfica en el mundo 2014*, informe conciso. Naciones Unidas. Recueperado de <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/trends/Concise%20Report%20on%20the%20World%20Population%20Situation%202014/es.pdf>.
- FAO, FIDA y PMA (2014). *El estado de la inseguridad alimentaría en el mundo 2014. Fortalecimiento de un entorno favorable para la seguridad alimentaria y la nutrición*. Roma, Italia. FAO. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-i4030s.pdf>
- Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abasto de la Ciudad de México (2015). *Inaguran el Banco de Alimentos de la Central de Abastos de la Ciudad de México*. Boletín No. 37. Recuperado de http://ficeda.com.mx/ficeda/app/webroot/_archivos/37%20INAUGURAN%20BANCO%20DE%20ALIMENTOS.pdf

- Gobierno del Distrito Federal (2009). Gaceta Oficial No. 677, publicada el 17 de septiembre de 2009. Recuperado de http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/Septiembre09_17_677.pdf
- Gobierno del Distrito Federal (2013a). Gaceta Oficial No. 59, publicada el 17 de marzo de 2013. Recuperado de http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/525f58d7e1c46.pdf
- Gobierno del Distrito Federal(2013b). Gaceta Oficial, publicada el 17 de octubre de 2013 Retomado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo86533.pdf>
- Gobierno del Distrito Federal (2013c). Programa General del Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018. Gaceta Oficial No. 1689 Tomo II, publicada el 17 de marzo de 2013. Recuperado de http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/525f58d7e1c46.pdf
- Gobierno del Distrito Federal (2014). *Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión, 2014-2018*, Gaceta Oficial del Distrito Federal el 11 de septiembre de 2013, México. D.F.
- Gobierno del Distrito Federal (2015). *Reglas de operación de Programas del Distrito Federal; Programas Sociales de la Ciudad de México*, Publicado en Julio del 2015. Recuperado de http://www2.df.gob.mx/virtual/evaluadf/docs/gral/reg_op2015.pdf
- González L. J. (2012). *Pobreza y seguridad alimentaria en el sector rural mexicano: el caso del programa Guerrero sin hambre en San Miguel Mezquitepec, Chimalacacingo y el Cascalote del Municipio de Copalillo Guerrero para el periodo de 2008-2010*. Tesis, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gordillo de A. G. (2008). Comentarios a la Conferencia magistral de Belik, Walter: Una garantía fundamental: hambre cero en América Latina, en Comisión de Desarrollo Social del Senado de la República, *Memoria del Seminario Internacional sobre Garantías Sociales*, México.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (1998). Ley publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el martes 29 de diciembre

- de 1998. Última reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 23 de junio de 2015. Recuperado de http://www.ssp.df.gob.mx/documentos/seguridad_privada/LEY%20ORGANICA%20DE%20LA%20ADMIN.%20PUBLICA%20DEL%20DF%202015.pdf
- Ley de Planeación de Desarrollo del Distrito Federal (2000): publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de enero del 2000. Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-2b8d3b2a2a732a526a88b7f8e9bf2a14.pdf>
- Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (2000). (Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 23 de mayo del 2000). Recuperado de http://www.finanzas.df.gob.mx/pbr/pdf/ley_des_soc_feb_2009.pdf
- Ley General de Desarrollo Social (2004), DOF, 20 de enero de 2004. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>
- Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal (2009). Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de septiembre de 2009 Última reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 23 de noviembre de 2010. Recuperado de <http://aldf.gob.mx/archivo-b9a10cbee0d0d3b0bf5c7abc90a4bf1b.pdf>
- Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal (2009). Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura e Instituto de Investigaciones Parlamentarias, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2009. Última reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 22 de diciembre de 2014. Recuperado de <http://aldf.gob.mx/archivo-ef1e0285b1c53be1efe61c3ceab4ff4e.pdf>
- Menéndez G. C. y Palacio M.V. (2015). *Indicadores y políticas públicas en el camino a la Reforma del Campo*, Unión Campesina Democrática.
- Menchu M. T. y Osegueda O. T. (2002). *La Canasta Básica de Alimentos en Centroamérica. Revisión de la Metodología*. Guatemala. INCAP. Recuperado de www.incap.int/sisvan/index.../250-la-canasta-basica-en-centroamerica
- Nicholson, W. (1997). *Teoría Microeconómica: Principios básicos y aplicaciones*. Ed. McGraw-Hill.

- Nussbaum, M. C. y Sen A. (Comp) (1998). *La calidad de vida*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Organización de las Naciones Unidas (s.f.). Declaración Universal de Derechos Humanos. Centro de Documentación de la ONU. Recuperado de http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml
- Organización Internacional del Trabajo (1996). Los asalariados agrícolas: condiciones de empleo y de trabajo. En Espinosa C. y Tarrío M. (1999). *Sector agropecuario y alternativas comunitarias de seguridad alimentaria y nutrición en México*, Ed. Plaza y Valdés.
- Ortegon, E. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, ONU, CEPAL-ILPES, Santiago de Chile.
- Osnaya V. E. (2010). *Políticas públicas agroalimentarias, un camino hacia la soberanía y seguridad alimentaria: México y Venezuela 2006-2010*. Tesis, UNAM.
- Pérez de A. K. (1999). *Vulnerabilidad y desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África*. Cuadernos de Trabajo, nº 24, HEGOA, Universidad del País Vasco, Bilbao. Recuperado de <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/228>.
- Pérez J. y Merino M. (2012). Definición de Hedonismo. Recuperado de <http://definicion.de/hedonismo/>
- Periodico *El Economista*, viernes 29 de Enero de 2016, p.1, Recuperado de <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2016/01/24/hacienda-expone-las-fortalezas-mexico>).
- PROFECO (s.f.). *Productos en las canastas básicas de distintas instituciones públicas*. México DF. Dirección General de Estudios sobre consumo. Recuperado de http://www.profeco.gob.mx/transparencia/transfocaliza/Nota_Productos_canastas_basicas.pdf
- Ruiz, G. E. (1980). La situación alimentaria mundial y los espacios económicos de la crisis. Desigualdad y transnacionalización. En SARH, *Desarrollo*

Agroindustrial y alimentación, Documentos de trabajo para el desarrollo agroindustrial, No. 4.

Salcedo, S. (2005). El marco teórico de la seguridad alimentaria. En FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. *Políticas de Seguridad alimentaria en los países de la Comunidad Andina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Santiago de Chile*.

Sandoval, G. S. y Gutiérrez W. C. (2008). Políticas y programas de asistencia social para la seguridad alimentaria en México: Trayectorias sexenales y escenario local. En Sandoval Godoy, S. A. y Meléndez T. J. (Coords.). *Cultura y seguridad alimentaria: Enfoques conceptuales, contexto global y experiencias locales*, Plaza y Valdés, CIAD.

Secretaría de Desarrollo Social (2015). *Sistema de Información del Desarrollo Social*. Recuperado de <http://www.sideso.df.gob.mx/>

Secretaría de Desarrollo Social (2015a), Boletín 842, 12 de noviembre de 2015 Recuperado de http://www.sds.df.gob.mx/sds_boletin_121115.php.

SEDESOS-SSPC (2015). Gobierno del Distrito Federal, Anexo 8. *Procedimiento Operativo del Programa Aliméntate*. Secretaría de Desarrollo Social, Boletín 842, 12 de noviembre de 2015. Recuperado de http://www.sds.df.gob.mx/sds_boletin_121115.php.

SEDESOS-Evalúa DF (2015). Diagnóstico de la seguridad alimentaria y nutricional de la Ciudad de México. Recuperado de <http://www.evalua.cdmx.gob.mx/>

Subsecretaría de Participación Ciudadana (2016). Padrón de Beneficiarios del Programa Aliméntate 2015.

Tinajero, F. (2011). *Bolívar Echeverría, Ensayos Políticos, Colección Pensamiento Político Ecuatoriano*. Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, Quito, Ecuador. Recuperado de <http://www.unam.mx/ensayos/Libro%20Pensamiento%20Politico%201.pdf>. bolivare.

Torres, G. S. (2011). *Los sistemas agroalimentarios localizados en México: Desafíos para el desarrollo rural y la seguridad alimentaria*. Ed. UNAM.

Torres T. F. (Coord) (2003). *Seguridad alimentaria, seguridad nacional*, IIEc, UNAM. México, DF.

Vite P. M. (1999). *Amartya Kumar Sen: notas para pensar la pobreza y la desigualdad social*, Sociológica, año 14, número 39. Reforma institucional y gobiernos locales, Enero-abril de 1999. Recuperado de <http://www.revista.sociologica.com.mx/pdf/3909.pdf>.