



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO**

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Consistencia del diseño y eficacia de los programas alimentarios.

Periodo 2013-2018.

**TRABAJO TERMINAL
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN POLÍTICA Y GESTIÓN SOCIAL**

P R E S E N T A N:

MUÑOZ ALONSO DIANA MIROSLAVA

RAMÍREZ VELASCO MARIANA

ASESORA: DRA. CARDOZO BRUM MYRIAM IRMA

Ciudad de México

diciembre 2019.

Índice.

Introducción.....	4
Capítulo I. Pobreza y alimentación: una mirada teórica de las políticas públicas y los programas sociales.	
I.1. Medición de la pobreza en México.....	15
I.1.1. Medición de la pobreza en el ámbito local: CDMX.....	19
I.2. Acceso a la alimentación nutritiva y de la calidad.....	20
I.3. Políticas públicas.....	26
I.4. Programas sociales.....	31
I.1.4. Diseño de programas sociales.....	34
I.2.4. Eficacia de los programas sociales.....	38
Capítulo II. Antecedentes de la política social alimentaria	
II.1. México.....	43
II.2. Ciudad de México.....	58
Capítulo III. Análisis de la consistencia del diseño de programas alimentarios y su relación con la eficacia.	
III.1. Análisis de programas federales.....	63
III.1.1. Programa de Abasto Social de Leche (PASL).....	64
III.1.2. Programa de Abasto Rural (PAR).....	76

III.2. Análisis de programas incorporados al Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) en la Ciudad de México.....	82
III.2.1. Desayunos escolares.....	83
III.2.2. Apoyo integral a Madres Solas.....	93
Capítulo IV. Conclusiones y propuestas.	
Conclusiones y propuestas.....	111
Anexos.....	135
Referencias bibliográficas.....	145

**CONSISTENCIA DEL DISEÑO Y EFICACIA DE LOS PROGRAMAS
ALIMENTARIOS
PERIODO 2013-2018**

Introducción.

El estudio de la consistencia del diseño de los programas alimentarios, relacionado con la eficacia, tiene sentido y debe ser prioritario, primero porque en el programa se definen los “objetivos operativos, los medios para alcanzarlos, así como las acciones a realizar en un cierto tiempo” (Cardozo Brum 2012:25); y segundo, porque precisamente estos pretenden garantizar el derecho a la alimentación, a través del combate de la inseguridad alimentaria.

El derecho a la alimentación está reconocido por la legislación internacional, en documentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y que se consagra en el artículo 11 del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, el cual dice que “Los estados...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... reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos...” (Pacto internacional, 1966: Art. 11, apartados 1 y 2). México se adhirió en marzo de 1981; si bien, el estado mexicano ha realizado esfuerzos por atender dicha cuestión, las condiciones alimentarias presentes en la sociedad evidencian no solo las precariedades en las que vive, sino que a su vez las acciones ejercidas no han sido suficientes.

“El derecho a la alimentación no es el derecho a ser alimentado sino, primordialmente, el derecho a alimentarse en condiciones de dignidad” (FAO, 2007:1); es decir, no implica que el estado alimente a las personas, sino que propicie las condiciones y el entorno necesario para que cada persona pueda acceder a

alimentos o producirlos para el autoconsumo. La vulnerabilidad hacia este derecho no conlleva solo padecer hambre, sino que evita el desarrollo de capacidades y genera desigualdad, así como diversas enfermedades crónicas. Por lo cual consideramos de gran importancia analizar la consistencia del diseño de los programas en torno a la alimentación, es decir, conocer cuáles son algunas de las acciones que el gobierno realiza para garantizar dicho acceso.

Como es sabido, el Estado debe garantizar el acceso efectivo a los derechos sociales. De acuerdo a lo estipulado en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el artículo 4º menciona: *Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad*. El derecho a la alimentación se aborda a partir de los conceptos de seguridad alimentaria y seguridad nutricional. La primera se refiere “a cuando todas las personas tienen acceso físico, social y económico permanente a alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus requerimientos nutricionales y preferencias alimentarias, y así poder llevar una vida activa y saludable” (FAO, 1966); y la segunda, “al consumo de alimentos ricos en nutrientes en variedades y cantidades suficientes y el aprovechamiento efectivo de los nutrientes” (CONEVAL, 2010). Por lo cual, para realizar los diagnósticos en materia alimentaria, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), toma tres dimensiones del derecho: disponibilidad, accesibilidad y calidad. Al no cumplir con alguna de estas dimensiones, consecuentemente el acceso efectivo al derecho a la alimentación se ve vulnerado.

Si bien se implementan diversos programas alimentarios en los diferentes niveles de gobierno, pero a pesar de ello no se muestra una reducción significativa de la problemática, tal como lo presenta el último informe de CONEVAL (2018), en la evolución de la carencia alimentaria del país.

Tabla 1. Porcentaje y número de personas con carencia por acceso a la alimentación en México (2012-2018).

Año	2012	2014	2016	2018
-----	------	------	------	------

Millones de personas	27.4	28.0	24.6	25.5
Porcentaje	23.3	23.4	20.1	20.4

Fuente: elaboración propia con información de CONEVAL, 2018.

Por otro lado, la problemática de la carencia por acceso a la alimentación y por consiguiente la inseguridad alimentaria, también prevalece en la capital del país; La Ciudad de México (CDMX) en general es una zona de las más urbanizadas del país, y aunque se implementan diversos programas en el combate a la inseguridad alimentaria, con el fin de brindar a sus habitantes el acceso efectivo al derecho, los datos mostrados por el CONEVAL, dan evidencia de que ha habido una mínima reducción porcentual de la inseguridad alimentaria.

Tabla 2. Porcentaje y número de personas con carencia por acceso a la alimentación en la ciudad de México (2012-2018).

Año	2012	2014	2016	2018
Porcentaje	13,0	11,7	11,5	13,9
Miles de personas	1.157,5	1.031,5	1.014,2	1.218,0

Fuente: Elaboración propia realizada con datos de CONEVAL, 2018.

La permanencia de la población con carencia por acceso a la alimentación muestra la ineficacia de los programas implementados, porque la población no sólo padece de inseguridad alimentaria¹ y nutricional, sino que cada vez vive en condiciones más precarias. Si bien se implementaron diversos programas en torno al combate de la carencia por acceso a la alimentación en dicho periodo, no se ha mostrado una reducción significativa de la problemática tanto en el país como en la capital.

¹ Es importante mencionar la definición de Inseguridad Alimentaria, para ello usamos la que aporta la FAO, FIDA Y PMA: “La situación que se da cuando las personas carecen de acceso seguro a una cantidad de alimentos inocuos y nutritivos suficientes para el crecimiento y desarrollo normales, así como para llevar una vida activa y sana. La inseguridad alimentaria puede ser crónica, estacional o transitoria”. (FAO, FIDA Y PMA, 2015)

Dicho lo anterior, consideramos que es necesario analizar la consistencia del diseño de los programas alimentarios durante el periodo 2013-2018. La delimitación espacial que realizamos se debe a que en el año que tomamos como inicio para esta investigación, ya estaban consolidados los gabinetes tanto a nivel federal como local, lo cual nos permite diferenciar las líneas de acción que se toman en dichos programas de las realizadas en los gobiernos anteriores.

La cuestión aquí es analizar la consistencia del diseño de los programas alimentarios, retomando la importancia de dicha etapa, ya que si bien no es la única es a partir de ella que se lleva a cabo la implementación del programa; sino también relacionarla con la eficacia que tienen los programas. Esto con la finalidad de dar cuenta de los posibles errores en el diagnóstico y por consecuente, en el diseño y la consistencia de diversos programas en dos niveles de gobierno: federal y local. Se considerarán esos aspectos debido a que son factores que pueden influir de manera negativa en la eficacia de los programas.

Es importante mencionar que se eligieron dos programas federales, los cuales son el Programa de Abasto Social de Leche (PASL) a cargo de LICONSA S.A. de C.V. y Programa de Abasto Rural (PAR). Esto porque ambos ofrecen productos alimentarios de calidad a bajo costo, cosa que podría beneficiar a las personas que tienen ingresos por debajo de la línea de bienestar y que a su vez tienen carencia alimentaria. Es decir, las personas con menores recursos podrían adquirir más productos y de calidad, así como tener una buena nutrición.

Por otra parte, a nivel local (CDMX), se consideraron dos de los programas incluidos al Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN): Desayunos Escolares y Apoyo Integral a Madres Solas (PAIMS). Si bien un programa proporciona alimentos directamente a niños, el programa a madres solas también atiende a dicha población vulnerable y busca no solo atemperar sino prevenir los efectos de la carencia alimentaria; por lo cual hay una coincidencia en los objetivos de los programas a analizar tanto a nivel federal como local. A su vez, también son programas que están sujetos a reglas de operación, lo cual nos permite ver el modo en que se está atendiendo dicha problemática y bajo qué líneas de acción.

Por lo anterior, consideramos necesario conocer y analizar la consistencia del diseño, es decir, la coherencia existente entre cada uno de los componentes que definen los objetivos operativos de los programas. Esto nos permitirá entender principalmente la fase inicial de la elaboración de un programa (diseño) y a su vez saber si la construcción de esta limita significativamente la eficacia de los programas.

Para iniciar el análisis de esta investigación partimos de dos preguntas: ¿Cuáles fueron los motivos por lo que los programas alimentarios no se desempeñaron eficazmente? y ¿la consistencia del diseño de los programas alimentarios a nivel federal y a nivel local (CDMX), durante el periodo 2013 a 2018, limitó la eficacia de los mismos? Por lo cual, para dar respuesta a ellas es que se realizó una investigación documental utilizando datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Secretaría de Bienestar (entonces Secretaría de Desarrollo Social), entre otros.

También para la comprensión y análisis de la información hicimos uso de los conocimientos recibidos a lo largo de la licenciatura; ya que, en los diferentes módulos que cursamos se nos impartieron los enfoques teóricos y aplicados en materia de políticas públicas, métodos y herramientas de investigación metodológica, así como del uso de fuentes de información, etc. A su vez complementamos el análisis con el trabajo de campo realizado, el cual se basó en aplicación de entrevistas a evaluadores de programas y a informantes clave de los programas a analizar. Esto lo realizamos con el fin de ampliar nuestros resultados y conocer la perspectiva que se tiene de la elaboración y la consistencia del diseño de los programas para así poder relacionarlo con la eficacia de los mismos.

Los objetivos del presente trabajo son:

- Realizar una revisión de los programas alimentarios federales: Programa de Abasto Social de Leche (PASL) y Programa de Abasto Rural durante el periodo 2013-2018.

- Realizar una revisión de los programas alimentarios de la CDMX: Desayunos escolares y del Programa de Apoyo Integral a Madres Solas (PAIMS) durante el periodo 2013-2018.

Dichos objetivos establecen los programas que analizamos así como la delimitación temporal que abarcamos. Para el logro de ellos fue necesaria la inclusión y ejecución de los siguientes objetivos específicos:

- Analizar las reglas de operación de los programas alimentarios federales elegidos.
- Analizar las reglas de operación de los programas alimentarios en la Ciudad de México.
- De acuerdo al análisis realizado de las reglas de operación de los programas federales y de la CDMX, durante el periodo 2013-2018, revisar su coherencia y vincularlo con sus resultados.
- Revisar el funcionamiento efectivo de los programas elegidos que puede diferir de lo que dicen las reglas de operación.
- Identificar los resultados alcanzados y relacionarlos con la consistencia del diseño, y la eficacia.

Dentro de la hipótesis tenemos que -La consistencia del diseño de los programas alimentarios es un factor clave que limita la eficacia de los mismos.

De acuerdo a los objetivos planteados y en relación a la comprobación de la hipótesis mencionada es que se estableció una serie de capítulos en los cuales se explican los elementos coyunturales de la investigación.

Dentro del contenido del presente trabajo de investigación, tenemos el capítulo I, es sobre la pobreza y alimentación: una mirada teórica de las políticas públicas y los programas sociales. En el cual sustentamos esta investigación está dividido en cuatro apartados. El primero incluye el enfoque multidimensional de medición de la pobreza nivel federal, utilizado por CONEVAL, el cual nos brinda las bases para entender la carencia por acceso a la alimentación. Este enfoque menciona que una persona tiene situación de pobreza si recae en alguno de los indicadores de rezago social y a su vez cuenta con un ingreso insuficiente para

satisfacer sus necesidades básicas. A su vez el enfoque de medición utilizado en la CDMX, es el propuesto por Julio Boltvinik llamado Método de Medición Integrado de Pobreza (MMIP), en el cual considera “las carencias asociadas al patrimonio básico (vivienda y equipamiento doméstico), el acceso de servicios de salud y seguridad social, y la educación” (Medición multidimensional 2014). A su vez este método incluye un indicador de exceso de trabajo o pobreza de tiempo (EVALÚA 2019:6).

Con el conocimiento de los enfoques utilizados y el marco legal en el que se sustenta el derecho a la alimentación; en el apartado siguiente mencionamos la medición de la carencia e inseguridad alimentaria en México. La cual, se compone de tres dimensiones del derecho: disponibilidad, accesibilidad y calidad. Y su vez se toman dos elementos concretos del derecho: la seguridad alimentaria y seguridad nutricional. En el caso de que alguna de las dimensiones del derecho no se cumpla es que este se ve vulnerado.

Por lo que en atención de las personas con carencia e inseguridad alimentaria es que el gobierno realiza diversas acciones en torno al combate de dicha problemática, lo cual conocemos como política pública. Por lo que el enfoque planteado en el tercer apartado de este capítulo está dirigido a explicar las concepciones de las políticas públicas y el proceso de su elaboración. Es decir, lo que Aguilar (2012:34) llama como “ciclo de las políticas” y que está compuesto de diversas etapas que no son independientes entre sí.

El último apartado se refiere a la parte más desagregada de las políticas: los programas sociales, los cuales definirán el camino a seguir de la atención del problema público. De acuerdo a que forman parte de la misma política por la complejidad de la problemática que se atiende, es que estos pueden ser coincidentes o complementarios; sin embargo, aunque estas características pueden beneficiar el funcionamiento de los mismos esto no determina la efectividad ya que durante el proceso de diseño pueden surgir varias dificultades (superposición, rigidez, duplicidades, etc.). A su vez la elaboración el diseño es un proceso complejo del cual no existe una guía para su elaboración, sin embargo, se pueden tomar ciertos criterios para la elaboración de este; y de acuerdo a la realización adecuada,

lógica y coherente es que puede influir positivamente en el funcionamiento de los programas, en el caso contrario se impactará de manera negativa limitando la eficacia.

El capítulo II, consta de la explicación de los antecedentes de la política alimentaria en México y en la capital del país. En el primero se explican los programas que se implementaron desde 1920 al 2013, así como la conceptualización de la seguridad alimentaria. El segundo apartado consta de la trayectoria histórica de los programas incorporados a lo que actualmente se conoce como Sistema Alimentario y Nutricional.

En el capítulo III se realiza el análisis de esta investigación acorde a los objetivos planteados con el fin de demostrar o refutar la hipótesis. Consta de dos apartados, los cuales están divididos conforme al nivel al que pertenecen los programas seleccionados para el análisis.

Por último, en el capítulo IV se presentan a manera de conclusión los resultados obtenidos con el fin de justificar la propuesta de reformulación del diseño de los programas analizados.

A su vez se incluyen los anexos correspondientes y la bibliografía consultada.

La metodología que utilizamos está estrechamente relacionada con la hipótesis de la que partimos, y de la cual se identificaron como variables: la consistencia del diseño y la eficacia de los programas alimentarios. A partir de nuestra hipótesis se identificaron las variables: consistencia del diseño y eficacia de los programas alimentarios.

Cuadro 1. Metodología.

Variable	Características.	Niveles de medición.	Indicadores.	Fuentes de información.	Métodos de análisis.
----------	------------------	----------------------	--------------	-------------------------	----------------------

<p>Consistencia del Diseño de programas alimentarios.</p>	<p>Cualitativa – independiente.</p>	<p>Nominal.</p>	<p>Definición de la población potencial, población objetivo y población atendida.</p> <p>Relación coherente de las causas-efectos con los medios-fines del programa.</p> <p>Criterios establecidos de evaluación y medición de metas, bien definidos y coherentes con los objetivos planteados por el programa.</p> <p>Lineamientos establecidos de acuerdo al marco legal.</p>	<p>Reglas de operación.</p> <p>Evaluaciones de diseño.</p> <p>Diagnóstico de carencia alimentaria (para efectos de revisar la población objetivo, atendida, etc.).</p>	<p>Análisis de contenido</p>
<p>Eficacia.</p>	<p>Cuantitativa dependiente</p>	<p>Intervalo.</p>	<p>Evolución del porcentaje de población que tiene carencia por acceso a la alimentación.</p> <p>Capacidad de respuesta a las necesidades mediante</p>	<p>Evaluaciones de desempeño, internas y externas de los programas.</p> <p>Diagnóstico de carencia alimentaria.</p>	<p>Análisis de contenido</p>

			percepción de usuarios. Grado de cumplimiento de metas generales: población atendida. Cobertura: población objetivo, población atendida.	Entrevistas. Observación.	
--	--	--	--	----------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO I

POBREZA Y ALIMENTACIÓN: UNA MIRADA TEÓRICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LOS PROGRAMAS SOCIALES

En este capítulo explicaremos el enfoque teórico sobre el cual nos basamos para el desarrollo de esta investigación y que es necesario para lograr comprender el marco normativo y de desarrollo social en el que se respaldan los programas alimentarios, su elaboración y ejecución. Así como la percepción bajo la que se aborda no solo la pobreza sino la carencia alimentaria.

Este capítulo está dividido en 4 apartados, en el primero explicamos un panorama general del enfoque multidimensional de la pobreza utilizado por CONEVAL, el cual es una simplificación del Método de Medición Integrado de Pobreza (MMIP) propuesto por Julio Boltvinik, que a su vez es el enfoque utilizado en la CDMX para la medición de la pobreza. También se incluyen otros enfoques con el fin de ampliar el conocimiento en torno a ello.

Si bien, como sabemos el enfoque para la medición de la pobreza proporcionado por CONEVAL es el que rige a nivel federal; en la CDMX existe un órgano descentralizado que es el Consejo de Evaluación de Desarrollo Social (EVALUA CDMX), el cual también tiene atribuciones en la materia.

El segundo apartado se refiere a las dimensiones que implica el derecho a la alimentación y como el gobierno mexicano lo sustenta en la normatividad. También incluye los elementos concretos del derecho y como es que se mide la carencia alimentaria, es decir, la vulneración del derecho. Esto nos permite conocer cuáles son los efectos de la carencia alimentaria y sobre que líneas de acción se deben implementar los programas en torno a su combate.

Para poder entender no solo como el gobierno atiende las necesidades de la sociedad sino su orientación, explicamos de manera general el enfoque de políticas públicas y como se lleva a cabo dicho proceso. Si bien sabemos que las políticas públicas son un conjunto de acciones con el fin de atender un problema público, una

parte desagregada de ellas, que se traduce en un fin operativo son los programas públicos. De los cuales no referimos en el apartado 4, con el fin explicar las características que pueden tener y las dificultades que surgen en torno a su elaboración. La consistencia del diseño de un programa y la coherencia entre sus elementos serán un factor clave que determine la eficacia del mismo.

I.1 Medición de la pobreza en México.

Para empezar, ofrecemos un panorama general de lo que es la pobreza en México y cómo se mide, lo cual nos proporcionará las bases para comprender el tema principal de esta investigación, las dimensiones del derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria.

A continuación, vamos a hablar sobre el concepto de pobreza. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)², describe que “una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias”.

En el año 2004, se publicó la Ley General de Desarrollo Social (LGDS, 2004) que prevé la creación del Sistema de Monitoreo y Evaluación en México a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, concretado en 2006, como instancia encargada de medir la pobreza y evaluar la política de desarrollo social en coordinación con el INEGI.

El artículo 36 de la LGDS estipula que:

² CONEVAL, es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia.

Los lineamientos y criterios que establezca el CONEVAL para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de programas de desarrollo social y deberá utilizar la información que genere el INEGI. (Artículo 36, LGDS 2004:8)

También dicho artículo contiene el carácter multidimensional de la pobreza, al estipular que ésta se debe medir a través de tres espacios: el ingreso de las personas, el acceso efectivo a derechos sociales y al ámbito territorial. Por lo que, con base en las atribuciones que le da la LGDS al CONEVAL, fueron publicados los lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza, con un documento técnico como anexo único denominado *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, el 16 de junio de 2010 en el DOF. Los nueve indicadores, que incluyen los espacios mencionados son:

- Ingreso corriente per cápita;
- Rezago educativo promedio en el hogar;
- Acceso a los servicios de salud;
- Acceso a la seguridad social;
- Calidad y espacios de la vivienda;
- Acceso a los servicios básicos de vivienda;
- Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad;
- Grado de cohesión social; y
- Grado de accesibilidad a carretera pavimentada. (Artículo 36, LGDS)

CONEVAL, utilizando la metodología multidimensional para la medición de la pobreza, también vincula dos enfoques: el de bienestar económico y el de derechos sociales³. Para ambos se han establecido los criterios necesarios para la identificación de personas en situación de pobreza o con alguna carencia.

Dependiendo el grado en que sea su vulnerabilidad se han aplicado las diversas clasificaciones de pobreza (en situación de pobreza, pobreza moderada, pobreza extrema). En el caso de los indicadores de cohesión social y la

³ Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. CONEVAL. Tercera edición. 2018

accesibilidad a carretera pavimentada son asociados al contexto territorial y geográfico de las zonas donde habitan las personas.

Este enfoque utilizado por CONEVAL permite ver con más claridad y medir la pobreza en México, de esta manera podemos conocer cómo el gobierno percibe dichos problemas sociales e implementa las diversas políticas y por ende programas. Es importante señalar también que tomamos el enfoque utilizado CONEVAL, porque está dentro del marco legal mexicano, ya que estudiaremos programas a nivel federal.

La pobreza es considerada y medida como un fenómeno multidimensional debido a que afecta la vida de las personas al vulnerar la igualdad de oportunidades así como la inclusión a diferentes actividades realizadas en su comunidad. Por lo que estar en situación de pobreza no solo refleja la insuficiencia del ingreso para acceder a sus necesidades básicas, sino que atenta contra la dignidad y ejercicio efectivo de los demás derechos humanos. Boltvinik menciona “al medir la pobreza la *situación observada de los hogares la comparamos con una norma o conjunto de normas*” (2001:868). Por lo cual, basado en el conjunto de dimensiones, umbrales y población se establece una estrecha relación con el contenido normativo del marco conceptual y contextual bajo el cual se establecerá dicha medición.

Conforme han ido avanzando las investigaciones en torno a la medición de la pobreza, fue que se establecieron diversas líneas y enfoques de medición. La gran disputa entre los investigadores es la percepción del enfoque unidimensional o multidimensional puesto que “anteriormente predominaba el enfoque unidimensional el cuál toma, como única aproximación al bienestar, el ingreso o consumo de los hogares” (CONEVAL 2014:9). Este enfoque, aunque basado en el ingreso, solo muestra la capacidad de consumo de las personas, pero no toman en cuenta el acceso a los derechos sociales, los cuales pueden estar o no disponibles. Entonces, al no existir dicha relación entre esos componentes se puso en duda dicho método de medición de la pobreza por lo cual surgieron en contraposición enfoques de medición multidimensionales.

El método de línea de pobreza (LP) “consiste en comparar el ingreso (o consumo) per cápita”, o por adulto equivalente de un hogar, con la llamada línea de pobreza” (Boltvinik 1998:252). Entonces, aquellos hogares que estén por debajo de la línea de pobreza se consideran pobres. Esta medición contiene una variante, a la cual se le llama canasta normativa alimentaria (CNA), debido a que lo que hace este enfoque es “definir una CNA, calcular su costo y multiplicar éste por el recíproco del coeficiente de Engel (porcentaje del gasto que se dedica a alimentos) de algún grupo de hogares, para obtener la línea de pobreza...muestra la incapacidad del hogar de satisfacer la necesidad alimentaria y no la pobreza en general” (Boltvinik 1998:253).

El método de necesidades básicas insatisfechas (NBI) “consiste en comparar la situación de cada hogar, en cuanto a un grupo de necesidades específicas, con una serie de normas que, para cada una de ellas, expresan el nivel mínimo por abajo del cual se considera insatisfecha la necesidad” (Boltvinik 1998:253). Los hogares que tienen una o más NBI son los considerados pobres.

De aquí surge la crítica y propuesta presentada por Boltvinik, primero postulando que “la satisfacción de las necesidades básicas de una persona o de un hogar, depende de las seis fuentes de bienestar⁴” (1998:253).

La postulación de las fuentes de bienestar proviene directamente de la crítica al enfoque de NBI debido a que considera que no se establecen umbrales claros para medición de las mismas necesidades. Por lo cual propone el Método de Medición Integrado de Pobreza (MMIP), en el cual considera “las carencias asociadas al patrimonio básico (vivienda y equipamiento doméstico), el acceso de servicios de salud y seguridad social, y la educación. Después de la pobreza de tiempo se integra con la pobreza de ingresos para obtener la pobreza integrada”

⁴ Boltvinik menciona como las seis fuentes del bienestar: a) el ingreso corriente; b) los derechos de acceso a servicio o bienes gubernamentales de carácter gratuito (o subsidiados); c) la propiedad o derechos de uso, de activos que proporcionan servicios de consumo básico (patrimonio básico acumulado); d) los niveles educativos, las habilidades y destrezas, entendidos no como medios de obtención de ingresos, sino como expresiones de la capacidad de entender y hacer; e) el tiempo disponible para la educación, la recreación, el descanso, y para las labores domésticas, y f) los activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar. (Boltvinik 1998:253-254)

(*Medición multidimensional*, 2014). Este enfoque establece una estrecha relación entre el ingreso de los hogares y no solo el consumo de los mismos, sino el acceso a derechos humanos. Además, el MMIP es el único método multidimensional que incluye un indicador de exceso de tiempo de trabajo o pobreza de tiempo (EVALÚA 2019:6)

I.1.1 Medición de la pobreza en el ámbito local: CDMX.

De acuerdo al objetivo general de esta investigación, también analizaremos programas a nivel local. De aquí que empezemos por el marco legal, en el caso de la Ciudad de México, la ley de desarrollo social local define la pobreza como “la incapacidad de un individuo o un hogar de satisfacer de manera digna y suficiente sus necesidades básicas en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, transporte, recreación, servicios y tiempo libre”⁵. A su vez plantea la integración del Consejo de Evaluación de Desarrollo Social (EVALÚA CDMX), otorgándole las siguientes atribuciones:

- II. Definir y mediar bianualmente la desigualdad y la pobreza en la ciudad conforme a la metodología que el mismo defina;
- III. Definir, medir y clasificar periódicamente el grado de desarrollo social de las unidades territoriales
- IV. Medir bianualmente, con las metodologías, instrumentos e indicadores que defina, el avance en el cumplimiento de los derechos sociales. (Artículo 42 C, Ley de desarrollo social de la Ciudad de México).

En este caso, la ciudad cuenta con un organismo público descentralizado que mide la pobreza y sus dimensiones, respecto a los derechos sociales establecidos. También EVALÚA establece los lineamientos bajo los cuales se evaluará la política social y los programas, emite informes sobre el estado de las cuestiones sociales, opiniones y recomendaciones a diversos organismos.

⁵ Artículo 3, Ley de desarrollo social de la CDMX. Reforma publicada en la Gaceta Oficial de la CDMX, el 28 de noviembre de 2016.

A la creación del EVALÚA, en 2007, se utilizaba el Método de Bienestar Socioeconómico (MBS) desarrollado inicialmente por Reyes y López (2016). Esta metodología recupera no solo el modelo propuesto por Boltvinik sino también la medición multidimensional utilizada por CONEVAL.

La metodología del MBS considera una visión amplia de los niveles de vida-como eje del bienestar humano-, por lo que incorpora dos dimensiones: ingresos y necesidades insatisfechas (NI). Estas dimensiones se integran a través de dos subíndices: un subíndice de ingreso, el cual está vinculado al salario mínimo constitucional ideal (SMC) y; un subíndice de NI. En conjunto estos subíndices se utilizan para obtener un índice de bienestar socioeconómico (IBS), que tiene la ventaja de permitir no solo el estudio de la pobreza, sino de la desigualdad y la movilidad social. (Reyes Hernández, Cerón Vargas 2018:70).

Es decir, al igual que MMIP, agrupa el análisis de pobreza en las dimensiones del bienestar: ingreso y necesidades insatisfechas (NI). Por lo cual, incorpora no solo el bienestar sino su interacción con los derechos sociales. Es decir, que la insatisfacción de las necesidades básicas, incluidas en los derechos sociales influye de manera significativa en la pobreza. Esto se concluye a partir de dicho enfoque, es decir, al ser multidimensional sus diferentes elementos inciden de manera importante en la pobreza en general. Actualmente se utiliza el enfoque de MMIP explicado anteriormente.

I.2 Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.

Es importante volver a mencionar lo estipulado en el artículo 4 de la CPEUM “toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El estado lo garantizará”. A su vez el derecho a la alimentación puede entenderse como “el derecho de toda persona ya sea sola o en común con otras, a tener acceso físico y económico a alimentos adecuados o a medios para obtenerlos” (OACDH, 2004:54). También la LGDS refrenda la alimentación como un derecho social, así como es

considerado uno de los aspectos principales a considerar para la superación de la pobreza, por lo tanto, de atención prioritaria.

Sin embargo, el marco jurídico en México no establece criterios específicos del derecho a la alimentación. Por lo cual, CONEVAL en ejercicio de sus funciones utiliza los criterios de la definición planteada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) de seguridad alimentaria, la cual establece que “existe 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” (Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996). Otro elemento que también conlleva el concepto de seguridad alimentaria es la permanencia de la problemática a través del tiempo por lo cual se puede clasificar en inseguridad alimentaria crónica, transitoria y estacional⁶.

Adicionalmente, el concepto fue evolucionando y también se comenzó a hablar de la seguridad nutricional, es decir, la necesidad de una dieta sana y nutritiva y no solo las calorías. Una persona tiene seguridad nutricional si puede asegurar un estado nutricional apropiado para la edad y condición fisiológica de sus miembros en todo tiempo con la alimentación que recibe (CONEVAL, 2010).

La definición de seguridad alimentaria más reciente que incluye dichos componentes es “cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus

⁶ Las dimensiones de la seguridad alimentaria que aporta CONEVAL son tres: inseguridad alimentaria crónica, estacional y transitoria. Se dice que las personas con inseguridad alimentaria crónica son aquellas cuyo consumo alimentario está por debajo de los requerimientos necesarios o que padecen hambre de forma persistente durante periodos largos. Aquellos en inseguridad alimentaria estacional y transitoria son los que se enfrentan a niveles de consumo inferiores a los adecuados por periodos definidos (*Dimensiones*, 2010)

necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, 2009).

Es decir, el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria son conceptos estrechamente relacionados, por lo que en México no sólo se consideró el indicador necesario para medir la carencia por acceso a la alimentación, sino que junto con la seguridad nutricional es un elemento concreto del derecho. Por esto, se entiende como seguridad alimentaria y nutricional al ejercicio efectivo del derecho de los ciudadanos a la alimentación.

Cuadro I.1: Dimensiones y subdimensiones del derecho a la alimentación.

Definición constitucional del derecho	Suficiente		Nutritiva	Calidad	
Elementos concretos del derecho	Seguridad alimentaria		Seguridad nutricional		
Dimensiones del derecho	Disponibilidad	Accesibilidad	Calidad		
Subdimensiones del derecho	Disponibilidad neta de alimentos (abasto)	Capacidad para hacerse de alimentos (física y económica)	Consumo cuantitativo de alimentos (ingesta calórica)	Consumo de alimentos nutritivos (ingesta de nutrientes)	Aprovechamiento biológico de los nutrientes
Determinantes	Nivel macroeconómico: Producción Reservas Importaciones Exportaciones Capacidad de almacenamiento •Desperdicios y mermas Capacidad de movilización y comercialización •Infraestructura carretera y vías de comunicación •Centros de abasto y puntos de venta	Acceso económico (asequibilidad): Ingresos Precios Transferencias Producción para autoconsumo e intercambio Acceso físico: Oferta de alimentos •Estructura (costos de apertura e instalación, regulaciones) Demanda •Preferencias •Otros factores (distancia hogar-trabajo-abasto, situación laboral) •Ayudas alimentarias o para producción	Hábitos y cultura: Preferencias Publicidad	Grupos y tipos de alimentos: Variedad en el consumo Frecuencia de consumo	Condiciones de salud de las personas: Actividad física Acceso a servicios de salud Prevalencia de enfermedades infecciosas y parasitarias
			Adquisición de ingredientes y preparación de los alimentos (tiempo, complejidad)		

Fuente: Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2018. CONEVAL.

Para tener un ejercicio efectivo del derecho a la alimentación se deben cumplir las tres dimensiones del mismo, las cuales son: a) la disponibilidad de suficientes alimentos nutritivos y con características culturalmente aceptables⁷, la cual depende de factores de producción, de importaciones y exportaciones, el abasto en los diferentes puntos del país etc.; b) la accesibilidad tiene a su vez dos subdimensiones, la del acceso económico y físico, finalmente c) calidad.

⁷ Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018). CONEVAL.

La disponibilidad se refiere a los alimentos que podemos acceder, según la diversidad de los mismos y el abasto en las diferentes regiones, por lo que depende de factores de producción y la capacidad de movilización y comercialización.

La segunda dimensión, accesibilidad, tiene que ver con la materialización del acceso a alimentos adecuados para toda la población (CONEVAL, 2010). Esta dimensión tiene que ver no solo con el ingreso de las personas, sino con el porcentaje del mismo que destinan al consumo de alimentos; así como, también depende de la oferta y demanda, los distintos centros de abasto en las regiones del país.

Por último, está la dimensión de la calidad que implica “que la ingesta de alimentos tenga las características necesarias para satisfacer los requerimientos de nutrientes en variedad y en cantidad que permitan llevar una vida activa y sana” (CONEVAL, 2018:68). Este, a su vez, tiene tres subdimensiones, la ingesta calórica que se refiere al consumo de calorías que proporcionen la energía necesaria para realizar las actividades cotidianas. La ingesta de nutrientes se refiere a la cantidad de micronutrientes y macronutrientes que requiere el cuerpo para llevar una vida sana y el aprovechamiento biológico de los nutrientes, que implica que las personas gocen de buena salud, que realicen actividades físicas, así como que haya condiciones adecuadas de acceso a agua para consumo humano y de drenaje.

Si no se tiene acceso efectivo en alguna de las dimensiones mencionadas, las personas se ven vulneradas en su derecho a la alimentación.

CONEVAL emplea cuatro niveles de seguridad alimentaria: seguridad alimentaria, inseguridad alimentaria (IA) leve, moderada y severa. Esto calculado a través de la utilización de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA), que es integrada en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares (MCS-ENIGH).

La EMSA consta de 12 preguntas, ordenadas de menor a mayor severidad. Incluye los aspectos de recursos económicos de los que se dispone para la adquisición de alimentos, la variedad de alimentos, comer menos de lo que se debe referenciado a los alimentos de alto valor nutricional, condiciones sanitarias

adecuadas; y a sentirse o no satisfecho, es decir quedarse sin comida, sentir hambre y acostarse con hambre, así como la disminución de la cantidad que se sirve normalmente. Por lo cual, dependiendo la valoración que den los informantes del hogar, la IA se clasifica:

Cuadro I.2 Medición de la Inseguridad alimentaria.

Seguridad alimentaria.	El informante del hogar reporta no haber experimentado disminución en la cantidad y calidad de alimentos.
Inseguridad leve.	Reducción en la calidad de alimentos.
Inseguridad moderada.	Reducción en la calidad y cantidad de alimentos.
Inseguridad severa.	Se ha vivido una experiencia de hambre.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria. (EMSA, 2018).

Es necesario mencionar que, conforme a la medición de la pobreza utilizada por CONEVAL, sólo aquellos que tienen un grado de inseguridad alimentaria moderada y severa tienen carencia por acceso a la alimentación.

Respecto a la CDMX, la Constitución local menciona en el artículo 9 el derecho a la alimentación y nutrición ⁸, así como en la Ley de Desarrollo Agropecuario rural y sustentable, se integran conceptos no solo de seguridad alimentaria, sino soberanía y educación alimentaria (Artículo 4, LDARS,2011). También el 17 de septiembre del 2009 se publicó la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LSAN) con el fin futuro de establecer el Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Sin embargo, la medición de la carencia por acceso a la alimentación se toma de la EMSA integrada a la ENIGH, así como a la Encuesta Nacional de Gasto de los hogares (ENGASTO), realizada por el INEGI.

⁸ El artículo se refiere a que “Toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada, nutritiva, diaria, suficiente y de calidad con alimentos inocuos, saludables, accesibles, asequibles y culturalmente aceptables que le permitan gozar del más alto nivel de desarrollo humano posible y la protejan contra el hambre, la malnutrición y la desnutrición”.

I.3 Políticas públicas.

Los gobiernos en el ejercicio de las funciones que les competen realizan diversas acciones para dirigir a la sociedad. Estas acciones pueden ser legales, financieras, políticas, administrativas, etc... Según Franco Corzo (2013:87) “las acciones de gobierno se pueden clasificar en al menos tres tipos”, las cuales pueden ser políticas de estado, políticas de gobierno y políticas públicas⁹. Cabe señalar que pesar de su clasificación no todas las acciones constituyen políticas.

Por política pública (PP) se entiende “un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente” (Aguilar, Luis 2012:29). Dichas acciones son intencionales y causales debido a que se orientan a resolver un problema público.

También Lahera nos muestra otro aspecto de las políticas debido a que menciona que “la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos” (Lahera 2004:7). Es decir, a pesar de que ambos conceptos son diferentes presentan una estrecha relación, ya que, no puede existir política sin políticas ni viceversa. El carácter político de las políticas es un componente inherente de las mismas, las cuales se ven reflejadas en las decisiones y acciones del gobierno, así como en la participación ciudadana.

Por otro lado, Canto menciona que las políticas públicas “son cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la

⁹ Según Franco (2013:87-88) las políticas de estado: son acciones plasmadas en la Constitución con preceptos claros que trascienden periodos de gestión de gobierno. Son implementadas únicamente por el ejecutivo federal y son de alcance general, su aplicación es nacional y atienden materias de tipo estratégico.

Las políticas de gobierno: son acciones cotidianas y permanentes que se instrumentan por ramos y competencias administrativas por parte de las dependencias y entidades públicas.

Las políticas públicas: son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones.

interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad” (Canto 2002:6). Las PP surgen como la solución a las demandas sociales con el fin de brindar no solo la situación deseada sino también generar espacios de participación social y democracia.

Las definiciones presentadas anteriormente nos muestran diversos componentes de las políticas públicas, los cuales son:

- 1) Un conjunto de acciones orientadas a la resolución de un problema público: Entendiendo un problema público como “una construcción social, un hecho cultural que obedece a una estructura cognoscitiva y moral” (Gusfield, 1981 citado en Mény y Thoenig 1992:120), es decir, existen situaciones de las cuales se tiene una percepción negativa para cierto sector lo que origina un problema social. Es importante decir que dicho problema debe pasar por un proceso de politización, para que ya incluido en la agenda sistémica, pase también en la institucional. Formación de la agenda es lo que Cobb y Elder (1993) definen como “proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública”. Cabe mencionar que para que un problema sea no solo integrado a la agenda institucional sino también atendido se tiene que tomar en cuenta que exista una solución y que ésta generará un beneficio público, así como también debe de estar dentro de las competencias de las autoridades gubernamentales;
- 2) Participación de diversos actores: los actores que definirán el problema, medios e instrumentos de la intervención gubernamental en resolución de dicha cuestión. Es decir, la política pública se define por su “competencia, por los actos y las situaciones que afectan la situación, los intereses y el comportamiento de los administrados” (Mény y Thoenig 1992:91).
- 3) Son decisiones tomadas por las autoridades que son públicas y legítimas: los cursos de acciones que tendrá una PP siempre tienen una orientación normativa, es decir, son establecidas dentro del marco legal; Por lo cual se

tiene un factor de coerción, como lo mencionan Mény y Thoenig “posee una legitimidad que es la de la autoridad legal, o ejerce una coerción que se apoya en el monopolio de la fuerza. Por ello el acto público se impone” (Mény y Thoenig 1992:91).

- 4) Por último, muestran la capacidad del gobierno para atender las cuestiones sociales, no solo en el ámbito formal sino también en lo informal.

Como hemos visto las políticas públicas son conjuntos de decisiones y acciones, que intentan dar respuesta a problemáticas tratando de realizar una transformación en la realidad social. Toda PP lleva consigo una teoría del cambio social, como lo mencionan Mény y Thoenig “significa que una relación de causa a efecto está contenida en las disposiciones que rigen y fundamentan la acción pública considerada” (Mény y Thoenig 1992:96). Es decir, las acciones realizadas por la autoridad gubernamental buscarán transformar el problema público, tratando de erradicar o por lo menos reducir la valoración negativa para lograr el impacto deseado.

Debido al carácter de las PP, como respuesta de hecho a la solución de problemas se establece la sistematización de las acciones a realizar en dicho proceso. Es un proceso de acciones estructuradas que pueden superponerse y superponerse, la relación de interdependencia de los componentes de la misma da evidencia de que no son acciones ni sucesivas ni separables una de las otras. Es importante mencionar que cada una de las etapas conlleva una serie de decisiones, actores, riesgos y restricciones que pueden influir y ser afectada por las otras.

Si bien para el análisis, se establece un marco de división de etapas, que como se ha mencionado dichas etapas pueden superponerse o sobreponerse. El marco de análisis establecido por diversos autores varía en cuanto a la cantidad de etapas que establecen cada uno, ya que hay quienes desglosan más dicho proceso. Por lo que Corzo menciona “se pueden distinguir al menos cuatro momentos analíticos, la gestación, el diseño o formulación, la implementación o ejecución y la evaluación de impacto” (Corzo 2013:88).

También Eugenio Lahera menciona que “desde un punto de vista analítico pueden distinguirse cuatro etapas en las políticas públicas y en cada uno existe una relación con la política: origen, diseño, gestión y evaluación” (Lahera 2004:10).

A esto Aguilar (2012:34) lo llama *el ciclo de las políticas*, el cual consiste en:

1. La formación de la agenda.
2. La definición del problema público.
3. La hechura o formulación de la política, es decir, la construcción de opciones para resolver el problema.
4. La decisión o selección entre opciones.
5. La comunicación de la política.
6. La implementación de la política.
7. La evaluación de la política.

La formación de la agenda consiste a su vez en diversas etapas, desde el proceso de politización, por el cual surge una situación negativa que afecta a determinado sector social, hasta que se incluye a la agenda sistémica e institucional y que la autoridad gubernamental debe atender, es decir, tiene que ser el objeto de creación de una PP.

Ya incluido el problema a la agenda, debe ser definido como problema público para su futura atención, en esta segunda actividad es necesario delimitar el problema central. Se debe realizar la descripción del mismo con sus causas y efectos, lo cual hará posible la formulación de la política, debido a que de esa manera se podrán identificar las diferentes alternativas de solución realizando un análisis de factibilidad de acuerdo a los medios-fines.

Para tomar la decisión entre opciones se tienen que identificar los actores que han influido en los procesos de politización, así como los recursos con que se cuentan (económicos, legales, etc.). Si bien, es muy importante la parte del diseño de la PP, este no garantizará resultados eficientes y efectivos en la implementación de la misma.

La comunicación de la política consiste en la difusión de las diferentes acciones del gobierno para legitimar, informar y explicar la política. Por lo cual,

pueden surgir diversos actores ya sea en apoyo u oposición a dichas acciones, y que influirán en mayor o menor medida el proceso de implementación.

La sexta actividad, la implementación, es donde se ponen en práctica las decisiones y acciones planteadas; en esta etapa los burócratas serán los encargados de llevar a cabo dichas acciones las cuales pueden ser distorsionadas por los mismos o modificadas por otros factores.

En esta etapa es relevante mencionar la tesis de Lipsky sobre los burócratas a nivel de la calle: “En su trabajo interactúan directamente con los ciudadanos y gozan básicamente de gran discrecionalidad en el desempeño de sus funciones... Muy apropiadamente se puede decir que los burócratas menores, de ventanilla, piso, a nivel de calle, son en verdad los *policymakers* en sus respectivas áreas de trabajo” (citado en Aguilar 1992:86). Se considera esto relevante porque al momento del análisis del trabajo de campo se podrá observar con mayor claridad si los burócratas a nivel de la calle influyen mucho o poco en la implementación y resultados de programas.

Por último, “es posible considerar la evaluación como una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada” (Cardozo Brum 2012:44). Esta no se debe considerar como la última etapa, sino que al ser un ciclo puede dar pauta para rediseñar la PP desde el primer paso. Es decir, la evaluación funge como una etapa de retroalimentación que determinará no solo una reformulación sino hasta la terminación de la PP si ésta se considera necesaria.

Aunque es importante conocer el ciclo de las políticas para realizar este análisis, es necesario también entender la orientación de la política; Lasswell menciona que “conlleva un sentido agudo del tiempo... no puede dejar de observarse el presente y pasado a fin de descubrir en qué grado las tendencias se aproximan a los valores deseados” (Citado en Aguilar 1992:95). Es decir, las acciones dirigidas en torno a la construcción de una política se realizan en diversos

ámbitos y el entender cómo se ha introducido el problema público a lo largo del tiempo y las acciones realizadas en el marco jurídico, nos darán evidencia de la orientación de los programas que se han implementado. De lo cual daremos evidencia en el marco histórico de la presente investigación, con el fin no solo de mostrar un panorama histórico general sino de comprender cuál ha sido la manera de abordar la carencia por acceso a la alimentación por el gobierno mexicano.

Es necesario mencionar que el proceso y las PP en sí mismas, son un conjunto de acciones y decisiones que se pueden ver traducidas en programas, planes de desarrollo y en los cuales pueden surgir diversas arenas de conflicto por los actores participantes. Es decir, ésta no se reduce a un acto en concreto, ya que el conjunto de acciones conduce al nivel más desagregado de las políticas: los programas públicos.

I.4 Programas sociales.

En este apartado veremos que son los programas sociales como complemento de las políticas públicas. Empezamos con que “Los actos se articulan en torno a uno o algunos ejes específicos que forman un denominador común: el sector de intervención, el problema tratado, la constancia del decisor público en sus opciones e intenciones” (Mény y Thoenig 1992:90). La articulación de los programas conforme al tema que estén relacionados definirá el modo de intervención y los bienes y servicios que ofrecerá el gobierno.

“Un programa define con precisión sus objetivos operativos, los medios para alcanzarlos, así como las acciones a realizar en un cierto tiempo” (Cardozo Brum 2012:25). Los programas son la materialización de las acciones que pretende realizar el gobierno con el fin de solucionar un problema social. Es decir, se pretende proveer de bienes y servicios a la población en situación de vulnerabilidad.

También la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) define a los programas como “conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos” (CEPAL 1998:15). Tal como lo menciona la definición, los proyectos a

realizar los podemos traducir en las líneas de acción que pretende realizar cada uno de los programas con el fin de lograr una meta en común. Es decir, el problema público puede combatirse desde diversas perspectivas o dimensiones que lo compongan, las cuales se complementan para lograr las metas propuestas.

Los grados de intervención del gobierno no solo en la formulación de políticas sino en los programas, están estrechamente relacionados con el tipo de problema social a atender. Es decir, el derecho a la alimentación es un derecho humano, al tomar esta perspectiva tomamos en cuenta que como tal no es el derecho al ser alimentado sino “es un 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” (FAO-ACNUDH 2010:3). Debido a ello es un derecho a alimentarse dignamente, ya sea adquiriendo o produciendo los alimentos por lo cual el gobierno debe proveer las condiciones y el entorno para que las personas puedan acceder a una alimentación adecuada.

Dicho lo anterior, se pone especial atención a las personas que sufren carencia por acceso a la alimentación y por lo mismo, el gobierno mexicano ha implementado diversos programas, los cuales por el tipo de problema que atienden pueden tener coincidencias o ser complementarios.

La coincidencia de programas resulta cuando “sus objetivos son similares; o bien cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a la misma población” (CONEVAL 2015:7). La complementariedad de programas existe cuando “dos o más programas atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a diferente población” (CONEVAL 2015:7).

Aunque generalmente la coincidencia y complementariedad de programas benefician a la población atendida por los resultados obtenidos, en caso de que se realice inadecuadamente puede generar otro tipo de problemas de los programas. Aunado al tipo de problema social que se atiende como se mencionó anteriormente los riesgos y restricciones, así como el mal diseño de un programa puede obstaculizar el logro de sus objetivos operativos y por consecuente los resultados

no serán los esperados. Hay diversos motivos por los cuales pueden existir problemas en los programas sociales y de los cuales, para efectos de esta investigación mencionaremos los siguientes:

- De rigidez: o la capacidad limitada de los planeadores de programas para “dar respuesta a los cambios en el contexto de aplicación, en las políticas globales, o en la población objetivo” (Suárez 1989:6). Esta problemática surge de la falta de reformulación del programa, debido a la constante dinámica en la que vive la población atendida. Es decir, los problemas sociales están en constante evolución por lo cual se deben adaptar los cursos de acción del programa a los nuevos contextos.
- Superposición de programas: Se refiere a que desde distintas dependencias “intentan llegar a la misma población objetivo, a dar respuesta a necesidades poblacionales muy parecidas” (Suárez 1989:6). La superposición surge de los diagnósticos mal realizados por lo cual genera la duplicidad de acciones.
- De mala coordinación: entre dependencias gubernamentales y programas, origina no solo la duplicación de acciones sino la falta de complementariedad en distintas acciones. La fragmentación de la aplicación de los diversos programas no solo genera efectos negativos del programa, sino que obstaculiza el desarrollo efectivo y eficiente de otros programas.
- De gestión ineficiente: “vinculadas a la ejecución, seguimiento, control y evaluación” (Suárez 1989:6).

Dicho lo anterior, es de importancia integrar el concepto de duplicidad, un manual para la racionalización y la eliminación de duplicidades menciona que “esta se produce cuando distintas administraciones públicas prestan servicios idénticos a públicos idénticos” (Pérez, José; Ruíz, Ana 2016:12).

La duplicidad existente en los programas está relacionada con diversos factores que pueden incluir un mal diseño, planeación del programa o la falta de coordinación. Los cuales se observarán en el análisis realizado.

Aunque los problemas pueden tener su origen de diversos componentes de la política pública, el programa, las instituciones, etc. Todos tendrán un impacto negativo no solo en los resultados sino en la población a la que se atiende.

I.4.1 Diseño de programas.

Como se ha mencionado en los apartados anteriores el ciclo de las PP se compone de diversas etapas las cuales pueden sobreponerse y son interdependientes. Para que se lleven a cabo este conjunto de acciones orientadas a resolver el problema público, se tiene que plasmar en acciones concretas, es decir, en programas públicos. Si bien dentro de la etapa de formulación de las PP es en la cual se ubica el diseño de los programas a ejecutar ¿Qué elementos se deben considerar para la elaboración de un programa? Como se mencionó en la etapa de formulación se realizan análisis de factibilidad, de las alternativas de solución y se decide qué modo se atenderá a cuestión. Entonces, partiendo de que se realizó este proceso adecuadamente pasaremos a tomar en cuenta cual es el contenido que debe tener el diseño de un programa.

Si bien, no existe una guía para el diseño del programa ya que las demandas o necesidades que se atienden son de carácter diferente, atienden a distintas poblaciones etc. Tomaremos en cuenta varios aspectos generales de enfoques de diversos autores con el fin de explicar el contenido y pasos a seguir del diseño de programas.

Ya identificada la necesidad a atender para formular las líneas de acción que el programa deberá seguir se necesita realizar un diagnóstico de la problemática. Es decir, se necesita conocer la situación que se pretende atender. Como lo mencionan Cohen y Franco (1993:14) “el diagnóstico debe estar en relación con los problemas que el país se encuentra en condiciones de abordar. Ello conduce a establecer prioridades en la problemática social”. Para lo cual hay una serie de herramientas que en las que nos podemos apoyar, en este caso se explicará brevemente la del “árbol de problemas” debido a que en lo referente a dicha

investigación es el método que se utiliza en los diagnósticos de los programas a analizar.

De acuerdo a dicha herramienta, ésta se compone de tres aspectos: la definición del problema central, el árbol de efectos y el árbol de causas. Para la definición del problema central se toma en cuenta:

- Formular el problema central en estado negativo.
- Centrar el análisis de causas y efectos en torno a un solo problema central.
- No confundir el problema con la ausencia de solución. (CEPAL, 2005-2008:14).

Teniendo en cuenta lo anterior, se procede a realizar el árbol de efectos en el cual se graficarán estos hacia arriba y también “algunos podrán estar encadenados y/o dar origen a varios otros efectos” (CEPAL, 2005-2008:15). Después se identifican las causas que van del problema central hacia abajo.

Después se identifican los objetivos, los cuales van directamente relacionados con la situación que se pretende cambiar. “Los objetivos son las guías del estudio y que constituyen la proyección al futuro de una situación que los afectados consideran deseable” (CEPAL 2005-08:19). Es decir, el objetivo es la situación que se desea obtener en cada periodo de la implementación del programa. Los objetivos pueden ser generales y específicos:

Los objetivos generales, dado su propio carácter, suelen ser poco concretos, vagos, y por ello de difícil ejecución y evaluación. Esos objetivos tienen que ser traducidos en otros de menor nivel, o mayor concreción. Estos objetivos específicos pueden ser operacionalizados con menos dificultad y son también más fácilmente evaluables. El conjunto de los objetivos adopta la forma de una “cadena”, desde aquellos más generales a los más específicos. Los objetivos de cada nivel tienen supuestos de valor, en el sentido que los de menor nivel constituyen un medio apto para alcanzar aquéllos de nivel superior. (Cohen y Franco 1993:80).

A su vez tanto los objetivos generales como específicos se traducen en metas que pretende cumplir el programa. “La meta “es un objetivo temporal y cuantitativamente dimensionado” (Boisier, 1976, 88 citado en Cohen y Franco

1993:81). Sin embargo, las metas tienen que estar basadas en la determinación de la población potencial, población objetivo y población atendida a la que va dirigida el programa. Dicha población debe tener las características que se plantearon en la definición del problema; como lo mencionan Franco y Cohen (1993:82) son “individuos o grupos de individuos que poseen algunos atributos, carencias o potencialidades comunes, que el proyecto pretende cubrir o desarrollar”.

Es necesario mencionar que conforme a las funciones que realiza CONEVAL este nos presenta la siguiente definición de las poblaciones mencionadas.

Población potencial: población total que representa la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.

Población objetivo: población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.

Población atendida: Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal. (Glosario CONEVAL, 2018).

Dicha población tiene que ver con la cobertura que realiza el programa y cuál es el modo bajo el provee los apoyos. Por lo que, a su vez, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el marco legal y las responsabilidades de la dependencia encargada de operar el programa es que se estipulan los requisitos de elegibilidad, difusión del programa, transparencia y rendición de cuentas, entre otros.

Si bien no existe una guía exacta para la elaboración del diseño de un programa, CONEVAL plantea los elementos que debiera tener esta parte, en los *Términos de referencia para la evaluación en materia de diseño*, esto con el fin de realizar un análisis de la información que brinda el diseño, pues esto permitirá si el esquema del programa contribuye lógicamente a la solución del problema que busca atender.

Este documento, como lo menciona, establece el contenido que deberá tener el diseño de un programa con el fin de evaluarlo. Se tomará en cuenta debido a que,

si bien no hacemos una evaluación de diseño en dicha investigación, son elementos que consideramos esenciales para el análisis de contenido establecido en los objetivos.

El planteamiento va dirigido a ciertas áreas, la primera se refiere a la creación y justificación del programa, la segunda es un análisis de la contribución del programa a los objetivos y metas nacionales; la tercera se relaciona con el análisis de la población potencial y objetivo así como los mecanismos de elegibilidad; la cuarta se relaciona con la cuestión del padrón de beneficiarios y los mecanismos de atención; la quinta es una evaluación y análisis de la Matriz de indicadores para resultados (MIR); por último, la sexta se refiere al presupuesto y rendición de cuentas así como un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas y recomendaciones. Entre los aspectos a destacar se mencionan:

Si el problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida. Se define la población que tiene el problema o necesidad. Se define el plazo para su revisión y actualización... Si el propósito del programa está vinculado con los objetivos del plan sectorial, institucional o nacional... Definiciones de población potencial, objetivo y atendida... si los componentes señalados en la MIR cumplen con ciertas características...si en el documento narrativo del programa es posible identificar el resumen de la MIR... (TDR, CONEVAL, 2017).

Por otro lado también tomaremos en cuenta los “Lineamientos y criterios generales para el diseño, elaboración, revisión, modificación y publicación de las reglas de operación de los programas a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, sus órganos administrativos desconcentrados y entidades sectorizadas” (Documento Oficial de la Federación, 2018), debido a que conforme a la metodología empleada en esta investigación (véase página 12), una fuente de información importante para el logro de dichos objetivos es la revisión de las ROP de los programas en los ejercicios fiscales que abarca el periodo 2013-2018. Estos lineamientos nos proporcionarán los aspectos generales que debieran contener dichas ROP y precisamente de los cuales podremos ver las diferencias conforme al

diagnóstico bajo el cual se implementa dicho programa. Entre los aspectos que menciona que deben contener son: introducción, objetivos, cobertura, población objetivo, criterios de elegibilidad, requisitos, características de los apoyos, etc.

I.2.4 Eficacia de los programas sociales.

La eficacia aplicada a la realización de los programas sociales se refiere al grado del logro de objetivos planteados, es decir, si se logra lo que se debía hacer y a qué nivel. La eficacia de un programa se entiende como “el grado en el que se alcanzan los objetivos propuestos. Un programa es eficaz, si logra los objetivos para los que se diseñó” (Larrú, José 2007:5). Por lo tanto, para tener claridad acerca de cómo se mide la eficacia hay que precisar los objetivos planteados en el diseño del programa.

Si bien, la elaboración de objetivos debe responder a criterios conforme al problema que atiende el programa, entonces se entiende que para poder medir dicho logro se toma en cuenta lo que el programa pretende generar y si es el caso los estándares de calidad del bien o servicio que provee. Es decir, para medir la eficacia es necesario tomar en cuenta si cumple con dichos objetivos en la periodicidad que se especifica, en este caso en los respectivos ejercicios anuales de los programas, y con la calidad esperada.

Otra definición de eficacia se refiere “al grado de cumplimiento de los objetivos planteados: en qué medida la institución como un todo, o un área específica de ésta está cumpliendo con sus objetivos estratégicos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello. La eficacia es un concepto que da cuenta sólo del grado de cumplimiento de los objetivos establecidos. Las medidas clásicas de eficacia corresponden a las áreas que cubren los objetivos de una institución: cobertura, focalización, capacidad de cubrir la demanda y el resultado final” (Armijo, Mariana 2011:64). Es decir, la eficacia solo contempla el grado de cumplimiento de los objetivos sin importar el costo.

...lo que se busca medir con los indicadores de eficacia es brindar información sobre el grado en que se cumplen los objetivos de la gestión institucional, o de un determinado programa. Este cumplimiento se puede expresar ya sea en términos de los resultados intermedios (coberturas logradas, grado de focalización cumplida, etc.) o de resultados finales (efectos logrados a nivel de la política pública que interviene un ámbito específico: social, económico, medio ambiental, etc.), los que se relacionan directamente con el proceso de rendición de cuentas públicas, dado que son esas variables que interesa conocer finalmente para efectos de asignación de recursos (*Armijo, Marianela 2011:66*)

Los resultados de eficacia entonces pueden ir dirigidos a las dimensiones de cobertura, focalización, capacidad para cubrir la demanda y los resultados finales del programa.

Armijo menciona que la cobertura es “la expresión numérica del grado de actividades que realiza, o los servicios que ofrece una institución pública, son capaces de cubrir o satisfacer la demanda total que por ellos existe. El porcentaje de cobertura de los servicios, actividades o prestaciones es siempre una comparación de la situación actual respecto al máximo potencial que se puede entregar” (*Armijo, Marianela 2011:64*). Entonces dependiendo los criterios utilizados es que esta se puede referir a ubicación geográfica, cantidad de personas, etc.

La focalización se refiere al grado en el que se identifican y proveen servicios a la población que está siendo realmente afectada por la problemática. Esto permite la verificación de que la población atendida cumpla con las características mencionadas en descripción del problema e incluidas en la población objetivo. Siendo que identificación de la población afectada, las herramientas y fuentes de información no se utilicen adecuadamente es que pueden ocurrir dos errores “la fuga de beneficios del programa a usuarios no elegibles (error de inclusión), o bien a la cantidad de usuarios elegibles que no acceden a los beneficios del programa (error de exclusión)” (*Armijo, Marianela 2011:65*).

Otra manera de medir la eficacia es la capacidad que tienen las instituciones para cubrir la demanda en la provisión de los bienes o servicios, aunque en este

caso sólo se toma en cuenta la demanda actual y no la potencial, ya que en ese caso se tendría que incluir una estimación a diferentes horizontes temporales. Por último, respecto del resultado final, se busca medir la contribución del conjunto de la intervención (*Armijo, Mariana* 2011:65).

De acuerdo a las dimensiones mencionadas se muestran algunos ejemplos de indicadores de eficacia:

- Porcentaje de proyectos ganados en fondos concursables externos.
- Porcentaje de egresados del programa de reinserción.
- Número de beneficiarios/Universo de beneficiarios.
- Mediaciones exitosas/mediaciones realizadas.
- Tasa de egreso de enseñanza media de alumnos beneficiarios del programa Residencia Familiar Estudiantil... (*Armijo, Mariana* 2011:66).

Sin embargo, tampoco se debe confundir este concepto con el de efectividad, ya que suelen ser muy parecidos.

Cohen y Franco (1993) indican que la “eficacia” mide “el grado en que se alcanzan los objetivos y metas... en la población beneficiaria, en un período determinado...” mientras que la “efectividad” constituye la relación entre los resultados (previstos y no previstos) y los objetivos. Así, estos autores proponen la efectividad como una medida que reconocería resultados diferentes a los que fueron esperados en la delimitación de los objetivos de la iniciativa (citado en Larrú, José 2007:9).

A su vez es necesario mencionar la relación que tiene la eficacia con el concepto de eficiencia.

Para ser eficiente, una iniciativa tiene que ser eficaz. La eficacia es necesaria (sin ser suficiente) para lograr la eficiencia: la iniciativa o la organización tiene que cumplir sus objetivos para ser eficiente (Larrú, José 2007:16).

Hay diversos criterios que se utilizan para la evaluación de programas, tales como los conceptos mencionados de eficacia, eficiencia, efectividad, etc. Los cuales contribuyen no solo a la evaluación de los mismos sino que retroalimentan los procesos de elaboración, gestión e implementación de programas.

Ya mencionados los rasgos generales que implica el concepto de eficacia y su aplicación a los programas sociales, es necesario explicar cuál es la relación existente entre la consistencia del diseño de los programas alimentarios analizados en esta investigación y dicho concepto.

Si la eficacia tiene que ver con el grado de cumplimiento de los objetivos planteados por el programa, es que tenemos que revisar la coherencia y relación de dichos objetivos. Si bien, el establecimiento de la concordancia entre los objetivos generales y específicos nos dará evidencia de la relación con los indicadores de fin y propósito, que precisamente se utilizan para medir los resultados finales e intermedios que genera el programa.

Partiendo de esto, si la consistencia del diseño no es adecuada en sus objetivos e indicadores la eficacia de la intervención del programa puede verse obstaculizada. Segundo, también esto se relaciona a la manera en que se realiza la medición de resultados de los programas, ya que estos solo proporcionan información de la cantidad de personas que atendieron o cuantos apoyos otorgaron, etc. Y esto no tiene contenidos los principios de calidad del bien o servicio provisto; esto está estrechamente relacionado con los indicadores de impacto, porque precisamente al ser dirigida la eficacia a medir solo dichas cantidades no sabemos si en efecto esta provisión es realmente efectiva en cuestiones de si genera realmente lo que pretende el programa.

Un ejemplo puede ser “el programa pretende contribuir a garantizar el ejercicio del derecho a la alimentación y mejorar la calidad de vida de la población beneficiada”, entonces, partiendo de eso se otorga un apoyo que atempere la carencia alimentaria de la población afectada, sin embargo, esto no determina que los apoyo otorgados mejoren realmente la calidad de vida de estas personas.

Por último, también es necesario considerar que en el marco mexicano y de acuerdo a los programas analizados que están sujetos a reglas de operación y al enfoque de presupuesto por resultados, existen los casos en el que los programas reflejan resultados incluso por encima de sus metas planteadas, lo cual implica que son eficaces en dichos términos. Sin embargo, a pesar de que los programas

alimentarios por si mismos tengan dichos avances no implica que la política social alimentaria muestre los mismos resultados. Ya que como mencionamos al inicio de esta investigación y de acuerdo a la hipótesis planteada, la consistencia del diseño está estrechamente relacionada y puede limitar el funcionamiento eficaz de los programas.

El proceso de elaboración, gestión e implementación de los programas es muy complejo, sin embargo, el diseño que se realiza determina cual será el rumbo de estos; entonces si no existe una consistencia lógica, coherente y jerarquizada de los objetivos, metas, etc., difícilmente se podrá llegar a los niveles de eficacia que espera el programa.

CAPÍTULO II

Antecedentes de la política social alimentaria.

En este capítulo explicamos de manera general la evolución de la política alimentaria, desde la época postrevolucionaria hasta el inicio del sexenio de Enrique Peña Nieto, a nivel federal y local. Si bien, se establece un panorama general de la política alimentaria por sexenios, también se explica cuál fue la conceptualización de la seguridad alimentaria y por consiguiente como se abordó a través de los programas insignia de cada sexenio. Esto no solo nos permitirá ver cuáles fueron los antecedentes de los programas a analizar sino que también permite observar como el gobierno en ejercicio de sus funciones ha atendido las necesidades alimentarias de la sociedad mexicana. Es necesario recalcar que el derecho a la alimentación fue introducido en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos hasta el año 2011, lo cual no solo da una evidencia de la tardía incorporación del derecho sino que los programas que se explicarán en el capítulo también mostrarán el contexto histórico-institucional bajo el cual se implementaron.

En el segundo apartado de este capítulo, se explican los antecedentes de los programas incorporados al Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) de la CDMX.

II.1. México.

Es en 2011 cuando el derecho a la alimentación se incorpora en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 4º, este establece que el Estado debe garantizar el acceso efectivo al derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. Asimismo, el artículo 27, párrafo XX menciona que en cuanto al desarrollo rural integral y sustentable el Estado tendrá entre sus fines garantizar el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.

Pero años antes de la promulgación de los artículos anteriores se comenzaron a presentar diversas acciones en torno al derecho a la alimentación de los mexicanos. El cuadro hecho en el diagnóstico integral de los programas alimentarios de la SEDESOL (actualmente Secretaría de Bienestar) presenta acciones, programas y el concepto de la Inseguridad Alimentaria de los años 1920 a 2012.

Cuadro II.3 Clasificación de la política alimentaria de México y evolución en la conceptualización de Seguridad Alimentaria.

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

Fuente: Diagnóstico de programas alimentarios de SEDESOL, 2012.

Asimismo, el diagnóstico de programas alimentarios de SEDESOL en 2012, menciona que los programas fueron evolucionando en cuatro etapas: la primera etapa trata de la soberanía alimentaria; la segunda, de comercializar y abastecer apoyos alimentarios mediante subsidios y control de precios; la tercera, toma en cuenta a una población específica, grupos vulnerables; y, la última etapa habla

sobre las transferencias, igual a grupos específicos en situación de pobreza o vulnerabilidad (*Diagnóstico Integral*, 2012).

Antes de iniciar la explicación del cuadro, es importante mencionar que entre los años cincuenta y sesenta se concibieron espacios para tratar asuntos de nutrición. Con ello, en el año 1962 el Instituto Nacional de Nutrición (INN) hizo un primer estudio sobre la alimentación de los habitantes mexicanos, bajo la conducción del Dr. Salvador Zubirán Anchondo:

En el 1962 el INN efectuó el primer estudio sobre patrones alimentarios de la población mexicana, con el cual se pudo apreciar ‘...el predominio del maíz como base conjuntamente con el trigo en el medio urbano, así como el escaso consumo de productos de origen animal en el primero y el consumo de frijol fue bastante similar entre la población a nivel nacional. (Ávila, Abelardo; Flores, Jesús; Rangel, Gabriela, 2011:37).

Cabe destacar que estos estudios eran dirigidos más a nivel nutricional que vinculados a la pobreza. No se notaba tanto la falta de acceso a los alimentos, sino más bien, la calidad de estos.

Volviendo a las fechas del cuadro II.3, y anterior a los estudios sobre alimentación, se tiene que exactamente en 1929 empezó la primera acción de asistencia social enfocada a la alimentación de los niños en condiciones de pobreza de la Ciudad de México, la cual fue denominada “Gota de leche”.

Cabe mencionar que el antecedente de esta acción tiene su base en 1887, pues en ese año se empezaron a dar desayunos a hijos de madres trabajadoras en “Casa Amiga de la Obrera” (ROPDE, 2016). Dentro del periodo 1929, surge la Asociación Nacional de Protección a la Infancia. Para 1942, periodo donde era presidente Manuel Ávila Camacho, transformó “gota de leche” a Desayunos Escolares. La finalidad fue “ofrecer desayunos a los niños que acudieran a esa Institución, así como alumnos de los planteles escolares. De ahí que, se sentaran las bases de lo que hasta ahora sigue siendo Desayunos Escolares.

Por otra parte, entre 1934 y 1940, periodo en que gobernó Lázaro Cárdenas, dentro de su política social estaba inmersa la política alimentaria:

En el gobierno del general Lázaro Cárdenas, la política alimentaria fue concebida como parte de la política social, junto con las diferentes acciones en materia de reforma agraria, educación y salud. Al igual que el conjunto de problemas que pretendía atender la policía social, se pensaba que con el desarrollo económico llegarían las soluciones a los problemas alimentarios y nutricionales. (Ávila, Abelardo; Flores, Jesús; Rangel, Gabriela, 2011: 36).

Posteriormente, en el mes de mayo de 1941, el presidente en turno, Manuel Ávila Camacho promulgó una ley con la cual se creó la Nacional Distribuidora y Reguladora S.A de C.V (NADYRSA).

Por consiguiente, la empresa pública NADYRSA se hizo cargo en 1944 del primer antecedente del Programa de Abasto Social de Leche (PASL), pues se inauguró la primera lechería con intervención del Estado. Esta tenía como objetivo distribuir leche de calidad y a bajo costo a población en situación de vulnerabilidad.

NADYRSA desapareció en julio de 1949, por lo mismo, en 1950 se creó la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA). Su fin era “elaborar, distribuir y vender leche reconstituida, asegurando que ésta fuera de calidad y a precios accesibles para la población de escasos recursos” (PASL, 2017:2)

En 1961 se fundó la Compañía Rehidratadora de Leche (CEIMSA, S. A.), esto con el propósito de que “el Programa de Leche Reconstituida se manejara con independencia y CEIMSA se concretara a las labores de coordinación; ya con su nueva estructura, sociedad mercantil del Estado, bajo el nombre de Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (CONASUPO), y con la finalidad de regular y abastecer el mercado de productos básicos” (LICONSA,2019: 6).

La Compañía Rehidratadora de Leche CEIMSA, S.A. sufrió varios cambios pues, en 1963 se le denominó Compañía Rehidratadora de Leche Conasupo, S.A. En 1972 quedó como Leche Industrializada Conasupo, S.A de C.V. Y, finalmente, en 1995 se modificó el nombre a Liconsa, S.A de C.V

Por otra parte, cabe señalar que en 1961 CEIMSA sufrió una reestructuración, y como ya se mencionó en el párrafo anterior, se denominó Conasupo. Aquí el Estado también fue obteniendo un papel más relevante en cuanto al comercio de los granos básicos:

“...el estado adquirió un papel importante en la regulación de los mercados de grano. Esta intervención fue expandiéndose a medida que Conasupo creaba filiales para el acopio así como industrias alimentarias, y construía una amplia red de distribución a través de su sistema de tiendas tanto en el ámbito urbano como en el rural. Al mismo tiempo, Conasupo fue adquiriendo un papel fundamental en el aprovisionamiento de grano de maíz para la industria de la masa y la tortilla, alrededor del cual se elaboró un complejo sistema de subsidios a favor de los consumidores de bajo ingreso en las grandes ciudades (Appendini, 2001:38-39).

En la década de los sesenta predominaron varias estrategias, se tiene que:

Las principales estrategias de política alimentaria fueron los subsidios a la producción de alimentos, de control de precios a la canasta básica y precios de garantía a la producción, almacenaje y distribución de productos agrícolas. Estos fueron los orígenes de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), de la distribuidora Conasupo (Diconsa) y del Programa de Abasto de Leche Industrializada Conasupo (Liconsa). Conasupo y sus filiales se encargaron de aplicar subsidios generalizados y selectivos con el fin de mejorar la capacidad adquisitiva de los grupos más pobres del país, sus beneficios se vieron principalmente en zonas urbanas (citado en Ávila, Abelardo; Flores, Jesús; Rangel, Gabriela, 2011:37).

Específicamente es en 1972 cuando se crea la distribuidora de Conasupo, DICONSA, su objetivo fue la “distribución de productos básicos (maíz, frijol, azúcar, arroz y harina) a precios subsidiados en zonas rurales y urbanas marginadas” (Diagnóstico PAR, 2019).

Cabe mencionar que, en ese mismo año, 1972, etapa en la que gobernaba Miguel de la Madrid, el actor importante para el desarrollo de asistencia social fue el Dr. Salvador Zubirán, fue en ese momento ocupaba la Subsecretaría de Asistencia Pública. El Dr. Zubirán consiguió la implementación de los comedores

populares, el cual consistía en que “a cambio de una cuota simbólica, se daban durante un periodo definido las tres comidas a familias menesterosas y se les impartía adiestramiento básico en higiene, alimentación y salud” (INNSZ,2013).

Para 1979 comienza a operar en México el Programa de Abasto Rural (PAR) el cual tenía como objetivo principal atender el problema de acceso físico o económico a la alimentación, principalmente se buscaba dar apoyos a los beneficiarios de alta pobreza (Diagnóstico PAR, 2019).

En el año 1980 se crea el Sistema Alimentario Mexicano, éste surge para responder a la crisis alimentaria de los años setenta. La crisis principalmente se manifestó con “la pérdida de autosuficiencia y la pauperización de gran parte de la población rural” (Luiselli, 1980). En ese mismo año Cassio Luiselli, coordinador general del SAM escribe en la revista Nexos “¿Por qué el SAM?” donde menciona que los objetivos principales del programa básico del SAM son mejorar la nutrición y la productividad en la agricultura:

Así, el objetivo de la autosuficiencia se desdobra en una política para mejorar la situación nutricional de toda la población y en una política para producir internamente estos satisfactores. Lo primero porque en México la situación nutricional es hartamente deficiente entre las mayorías dada la muy desigual distribución del ingreso, agravada por la ancha base de la pirámide poblacional y el enorme rezago rural. El segundo objetivo considera que dada la subutilización y escasa productividad de los recursos tierra, insumos y trabajo, es posible en principio aumentar la producción de alimentos básicos y enfrentar una demanda rápidamente creciente, sin recurrir a importaciones significativas. (...) Para alcanzar estos objetivos se ha elaborado un amplio programa productivo correlativo a los productos de la canasta básica de alimentos, ligado a una mayor coordinación entre las actividades de acopio, almacenamiento y venta al mayoreo y menudeo. Esto requiere de una readaptación y ampliación de la red de almacenes y tiendas del Estado -que están en desventaja numérica de 22 a 1-, mayor estímulo y coordinación de las cadenas “IMPECSA” (Impulsora del Pequeño Comercio) y “DICONSA” (Distribuidora CONASUPO), para que simultáneamente distribuyan insumos para la producción y alimentos para el consumo y sirvan como unidades

de acopio de los bienes producidos. Sólo así podrán dirigirse los subsidios alimentarios a la población que más lo requiere. (Luiselli, 1980).

Es importante mencionar que el presidente en turno (1980) fue José López Portillo. Si bien se menciona que los tres primeros años de su gobierno no manifestó preocupación por la inseguridad alimentaria ni la agricultura campesina, fue en ese año donde demostró un apoyo total al programa y, hasta se dio a notar como un defensor de la política alimentaria (Spalding, 1985: 320).

Es en este sexenio que se crea la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), el cual fue establecido para que distintas dependencias gubernamentales, en el plano federal y estatal, enfocaran sus acciones hacia regiones del país rezagadas y con la mayor parte de su población en situación de pobreza” (CONEVAL 2018:47). Asimismo, se habla de que esta Coordinación recabaría información sobre necesidades básicas de la población, ubicación y a partir de ello formularían acciones desde distintas dependencias de gobierno.

El Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), fue un proyecto con una perspectiva global de investigación en torno a la pobreza, dado que una de sus funciones consistía en estudiar y proponer la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados, bajo las siguientes convicciones: el crecimiento económico no constituye el propósito del desarrollo sino un medio para alcanzarlo, el desarrollo se expresa en el grado de satisfacción de las necesidades esenciales de toda la población y la planeación debe partir de las necesidades esenciales de la población y, en función de ellas, determinar las metas de producción de bienes y servicios y consecuentemente, las características de la estructura productiva, teniendo como principales objetivos: aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva de los grupos marginados y asegurar una oferta abundante de bienes, especialmente alimentos y servicios, promover el establecimiento de fuentes de trabajo diversificadas en las zonas marginadas, a través de la canalización de recursos públicos y privados, elevar la eficacia en el aprovechamiento de los recursos de zonas marginadas y deprimidas mediante tecnologías modernas, lograr una remuneración justa para el trabajo y los productos

generados por los grupos marginados, aplicar recursos para el beneficio de los estratos más pobres, en materia de alimentación, salud, educación y vivienda, fomentar el respeto y el desarrollo de sus formas de organización, para fortalecer su capacidad de negociación en la producción, la distribución y el consumo y el fortalecer las manifestaciones culturales propias, y elevar la conciencia y capacidad de organización” (Ceja, 2017).

Por otro lado, en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), a pesar de establecerse el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL), se dejan de implementar programas, puesto que ese sexenio se caracterizó por la crisis económica. Se tenía como objetivo conseguir la soberanía alimentaria “alcanzar condiciones de alimentación y nutrición que permitan el pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades de cada mexicano” (*Objetivos SAM y PRONAL*, 1983), sin embargo, no fue así.

Ya en la presidencia Carlos Salinas de Gortari, en 1988, puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). El discurso principal fue atender la salud, alimentación y educación de los mexicanos. Aunque la verdadera intención fue:

“...encauzar las demandas sociales de amplios grupos de población rural y urbana marginada, los cuales no estaban vinculados a los sectores tradicionales del partido (...) Desarrolló nuevos mecanismos de intermediación y nuevos agentes para procesar demandas. De hecho surgió una estructura paralela a los sectores obrero, campesino y popular, identificada como movimiento territorial, mediante el cual se incorporó al PRI a buena parte de beneficiarios del Programa Nacional de Solidaridad. La nobleza del programa, que tenía por objetivo atender demandas sociales de amplios grupos marginales exentos de cualquier tipo de mediación, fue utilizada por el gobierno para generar, además de un consenso en su proyecto, un encuadre político en el partido de quienes accedían al programa. El costo de los beneficios se pagaba con el voto para los candidatos” (Reyes del Campillo y Hernández Vicencio, 2006: 79).

Es decir, este programa también fue usado para que el gobierno obtuviera mayor legitimidad, pues es importante mencionar que en 1988 el Partido Revolucionario Institucional estaba pasando por una crisis. Al llegar el gobierno necesitaba aceptación por la población. Por otro lado, se condicionaba el programa a cambio de los votos en temporadas electorales.

Se dice que en este periodo también se quitaron subsidios al consumo y se liberaron los precios de la canasta básica. Al finalizar su administración, operaban en el país 16 programas de asistencia alimentaria (Ávila, Abelardo; Flores, Jesús; Rangel, Gabriela, 2011).

Cabe destacar que, para este año, ya había estadísticas del INEGI. A continuación, mostraremos la cantidad de personas en situación de pobreza extrema, intermedia, media y alta de 1984 hasta 1992. Esto para ver con mayor claridad la distribución de la población por nivel de bienestar.

Tabla II.3 México: distribución de la población por nivel de bienestar, 1984-1992.

(Millones de personas y porcentajes)

Año	Pobres extremos		Pobres intermedios		Niveles medio y alto	
	Personas	(%)	Personas	(%)	Personas	(%)
1984	11.0	15.4	19.4	27.1	41.0	57.5
1989	14.9	18.8	22.9	28.9	41.4	52.3
1992	13.6	16.1	23.6	27.9	47.1	56.0

Fuente: La Pobreza Rural en América Latina 1993, CEPAL.

Las estadísticas dejan ver que el porcentaje de personas en situación de pobreza en el país era muy grande. Claro está que, al existir niveles de población con extrema pobreza, el acceso a los servicios de salud, educación y alimentación eran muy limitados, pues el poder adquisitivo de la población era bajo. Cabe señalar que la inopia era también resultado de las situaciones económicas desfavorables de gobiernos anteriores.

Por otra parte, el PRONASOL fue un antecedente de PROGRESA con Ernesto Zedillo en 1997, un programa que también atendía en conjunto salud, educación y alimentación para la población en situación más vulnerable. Zedillo presentó el programa siendo claro con las principales situaciones que se atenderían:

“Hoy iniciamos un Programa para romper el círculo vicioso de ignorancia, de enfermedad, de insalubridad y de desnutrición, que tiene atrapados a muchos millones de mexicanos en la pobreza. Por primera vez el Gobierno de la República pone en marcha un Programa que habrá de atender las causas de la pobreza de manera integral. Con el PROGRESA uniremos acciones de educación, de salud, de alimentación, para las familias más pobres de México, centrando la atención en el núcleo familiar y en los niños y en las niñas, y descansando en la gran responsabilidad de las madres de familia” (*Versión estenográfica de las palabras de Zedillo, 1997*).

Otro programa relevante en torno a la alimentación fue el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), el cual se creó en 1993, esto para apoyar a los productores nacionales dados los subsidios elevados que se había generado por la apertura comercial derivada del Tratado de Libre de Comercio de América del Norte (TLCAN). Se mencionaba que este programa incluía productores rurales, más a personas de ingresos muy bajos y que la producción podría ser destinada al autoconsumo (*Antecedentes PROCAMPO, 2018*).

Para el año 2002, con Vicente Fox en la presidencia se presentó el programa OPORTUNIDADES, que fue más bien el nuevo nombre de PROGRESA, también incluyó el apoyo a adultos mayores y becas para estudiantes de educación media superior. OPORTUNIDADES operó también en más lugares urbanos y se creó el Modelo de Operación de Zona con el fin de ampliar la cobertura:

En el tránsito de Progresas hacia el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (en 2002), que implicó la ampliación de este hacia las zonas urbanas, se modificaron los instrumentos para la articulación. En primer lugar, la incorporación de nuevas familias y, por ende, la ampliación de su cobertura derivó en la readaptación de procesos y nuevas dinámicas en su funcionamiento. Al tener que operar en más espacios y atender a más personas, se consideró necesario un mecanismo que

permitiera un contacto más directo con los beneficiarios para acotar al mínimo posibles fallas de implementación. En consecuencia, se creó el Modelo de Operación por Zonas (MOZ), que consistió en la instalación de unidades de atención regional en cada zona donde el programa operaba, para ‘atender la población beneficiaria, así como acordar y promover con las instancias involucradas el programa y su operación’. (CONEVAL, 2018:60).

Por otra parte, en este sexenio se incrementó la cantidad de recursos económicos y aumentó proporcionalmente el número de beneficiarios a Oportunidades.

Posteriormente, le daremos mayor énfasis a la política alimentaria de Felipe Calderón Hinojosa puesto que la pobreza en su sexenio 2006-2012, aumentó. Se habla de una suma de 15 millones más de mexicanos en esta situación. En la medición de pobreza proporcionada por CONEVAL, específicamente en la dimensión de carencia por acceso a la alimentación, puede observarse que hasta 2008 la carencia fue de 21.7% lo que refleja el total de 24.3 millones de personas en esa situación y al término del sexenio este porcentaje creció a 23.4%, lo que equivalía 28 millones personas con esta carencia.

Calderón, ejerciendo sus funciones llevó a cabo la estrategia Vivir Mejor, la cual consistía, según el gobierno en turno de 2006-2012 en transferir recursos, fomentar inversión en capital humano, garantizar derechos sociales, etc.

Por otra parte, Calderón en su discurso sobre la estrategia Vivir Mejor decía que: “Al mismo tiempo se trata de una política social que va mucho más allá del mero asistencialismo. A diferencia de políticas públicas populistas o paternalistas que centran su acción en paliar y, en ocasiones, terminan por exacerbar los efectos de la pobreza Vivir mejor busca atacar verdaderamente causas, no sólo sus efectos” (*Calderón presenta nueva estrategia, 2008*).

Es decir, esta estrategia implementada en 2008 para combatir la pobreza garantizaba a las personas en situación de vulnerabilidad, entre otras cosas, un mayor acceso a derechos sociales. Principalmente se destacó el tema alimentario.

También se llevó a cabo el Programa de Apoyo Alimentario (PAL) este buscaba “atender la persistencia de la desnutrición crónica, anemia y deficiencia de micronutrientes en familia en situación de pobreza en localidades rurales y marginadas y desatendidas por programas de asistencia social existentes” (*Diagnóstico PAL*, 2009). Al finalizar el sexenio eran 673 mil familias quienes recibían este apoyo.

Asimismo, se encontraba operando el Programa de Abasto Social de Leche (PASL) el cual tenía la intención de contribuir al acceso efectivo a la alimentación, en este caso a leche fortificada. Se le dio mayor importancia a las personas que tuvieran un ingreso por debajo de la línea de bienestar es ese momento. De igual manera, la cobertura era para toda la República Mexicana.

Finalmente se siguió implementando el programa de Abasto Rural (PAR) el cual ya llevaba 30 años y fue Calderón quien “celebró” poniendo en marcha tiendas móviles, ampliando así la distribución de DICONSA en zonas rurales y marginadas del país. En un discurso en Zacatecas al celebrar 30 años del PAR, Calderón mencionaba aspectos relevantes en cuanto a la alimentación:

“... abasto a precio justo. Los productos básicos que comercializa son demostradamente, en promedio, 20 por ciento más baratos que los que vende la competencia, cualquier tienda o supermercado...alimentos de alto contenido nutricional al alcance de quienes más lo necesitan. Con el claro propósito de mejorar la alimentación familiar” (Aniversario PAR, 2010).

Un diagnóstico integral de los programas alimentarios de la SEDESOL, reportó en diciembre de 2012 que:

Los resultados de las evaluaciones muestran que la pertinencia de los apoyos y su alineación adecuada a las dimensiones de seguridad alimentaria son condición suficiente pero no necesaria para determinar la viabilidad operativa y funcional de los programas alimentarios.

Es necesario aprovechar sinergias dentro de los programas que han demostrado impactos positivos, específicamente los operados por SEDESOL, esto con el fin de dirigir apoyos de manera integral a todas las dimensiones de seguridad alimentaria.

Resulta deseable generar una mayor coordinación entre los programas alimentarios de la APF. Se detectan programas sin evidencia de impactos, no existe una adecuada complementariedad entre los mismos y los diferentes tamaños en las escalas de operación y cobertura dificultan la creación de sinergias e impactos agregados (*Diagnóstico Integral de Programas Alimentarios*, 2012).

A continuación, empezaremos describiendo el periodo de estudio 2012-2018, con el presidente Enrique Peña Nieto.

Entre las decisiones presidenciales estaba la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH), la cual trataba de trabajar con distintas áreas de gobierno para atender municipios, colonias, regiones donde la hubiera pobreza extrema y con ello carencia alimentaria. Es decir, se tenía el propósito de validar el derecho a la alimentación como bien menciona el artículo 4º constitucional. Garantizar la seguridad alimentaria y nutricional a la población mexicana en situación de pobreza extrema.

La Cruzada Nacional contra el Hambre fue financiada con diversos recursos, que surgieron de la coordinación y colaboración de distintas dependencias y programas; ya que, como esto fue una estrategia y no un programa como tal no contaba con recursos propios.

Entre los objetivos de la CNCH se encontraba acabar con el hambre, que las personas en situación de pobreza tuvieran una alimentación y nutrición apropiadas. Se tenía también la intención de abolir la desnutrición infantil; reforzar la producción de alimentos en los sectores rurales y promover la participación de la población para eliminar el hambre. El 22 de enero de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. A continuación, se muestra una tabla de indicadores, acciones y dependencias que atenderían la carencia por acceso a la alimentación:

Cuadro II. 4 Indicadores, acciones, dependencias para la atención de la carencia por acceso a la alimentación en la estrategia Sin Hambre.

Indicador	Acciones que impactan al indicador	Dependencias que inciden	Metas nacionales
<p>Carencia por acceso a la alimentación. (7.4 millones que contestaron afirmativamente más de dos preguntas).</p> <p>6</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Apoyo al mejoramiento de producción agropecuaria de la propia población objetivo. ▪ Disminución del desperdicio y merma de alimentos. ▪ Mejorar el abasto y la disponibilidad de alimentos. ▪ Atender especialmente la desnutrición de niños de 0 a 5 años, mujeres embarazadas y madres lactantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • SEP • SALUD • LICONSA • DICONSA • DIF • SAGARPA • SEDATU 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erradicar la carencia alimentaria de la población en pobreza extrema por medio de tiendas, lecherías, comedores escolares, comedores comunitarios, huertos familiares, complementos alimenticios, seguimiento nutricional a un millón cien mil menores de 5 años.

Fuente: Cruzada Nacional contra el Hambre, 2012. SEDESOL.

-PROSPERA, programa de inclusión social atendió a familias en situación de pobreza extrema y marginación. Específicamente en el tema de alimentación entregaba apoyos monetarios bimestrales, este se dividía en: apoyo alimentario, el cual constaba de 335 pesos; apoyo alimentario complementario, de 140 pesos, con el fin de complementar el gasto de los altos precios de los alimentos; apoyo infantil, 120 pesos a cada niño o niña hasta los de 0 a 9 años. Por último, el apoyo a adultos mayores que consistía en entregar 370 pesos a adultos mayores.

Por otra parte, los beneficiarios del programa también podían tener acceso a suplementos alimenticios, leche LICONSA, consejería especializada en nutrición (SEDESOL, 2015)

-Programa de Apoyo Alimentario (PAL), este programa atendía a personas con ingresos insuficientes para cubrir los gastos de su alimentación. Se centraba más en atender a familias donde predominaran integrantes menores de cinco años y mujeres en etapa de gestación. Se entregaban apoyos monetarios de manera bimestral, los apoyos eran parecidos a los de PROSPERA, contenían apoyo alimentario, complementario e infantil. También había otro esquema, el cual era entregar el apoyo de la tarjeta SINHAMBRE, con esta tarjeta se podía adquirir en tiendas DICONSA, productos alimentarios con 668 pesos mensuales.

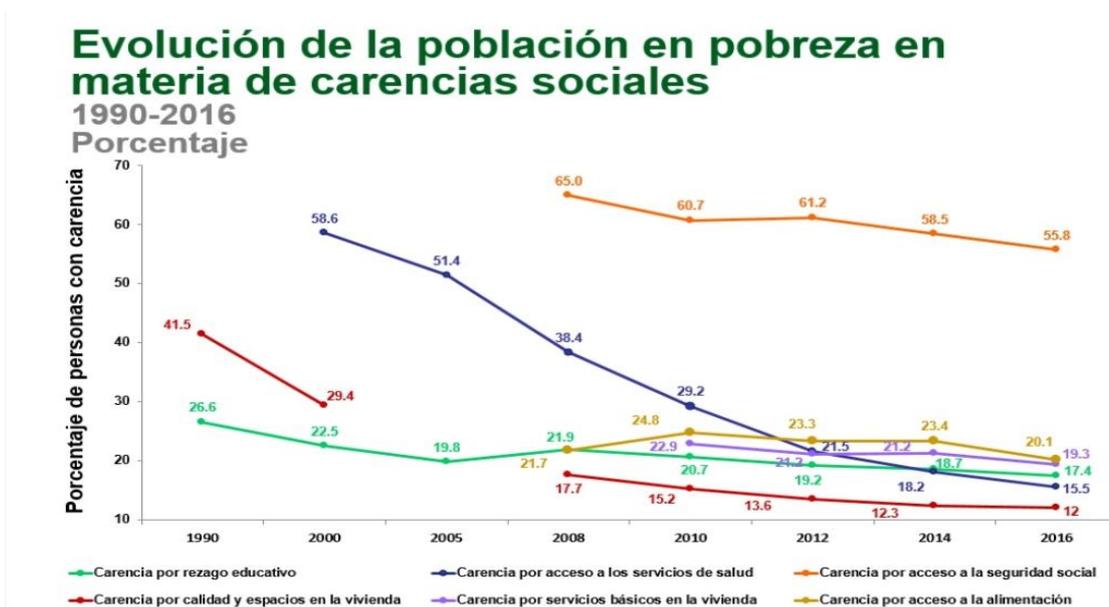
-Pensión alimentaria para adultos mayores, esta constó de 580 pesos mensuales que también se entregan bimestralmente a adultos de 65 años en adelante.

-Programa de Abasto rural (PAR), este programa es en torno al problema de acceso a los alimentos. Es decir, personas que habitaban en lugares muy alejados y en zonas marginadas, tuvieron mayor posibilidad de comprar productos de la canasta básica a precios más bajos en tiendas DICONSA cerca de su comunidad.

-Programa de Abasto social de leche (LICONSA), atendió el acceso a la leche fortificada y de calidad a bajo costo. Específicamente era para grupos como niños hasta de 12 años de edad, mujeres adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y adultos mayores. A la semana se proveía a las personas de 4 litros de leche.

Por último, es relevante mostrar la evolución de la carencia alimentaria en México.

Grafico II. 1 Evolución de la carencia alimentaria en México.



Fuente: CONEVAL.¹⁰

¹⁰ Nota: para fines de la investigación, solo tomamos en cuenta la evolución de la carencia alimentaria.

II.2 Ciudad de México.

A continuación, se dará un esbozo general de los antecedentes de programas alimentarios del periodo de estudio (2013-2018) de la Ciudad de México.

En la Ciudad de México fue en 2013 cuando el gobierno unificó programas en el Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) de la CDMX. Pues con ello se tenía la intención de que la estrategia hiciera un mayor esfuerzo por garantizar el acceso a la alimentación.

En el SAN 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. (Acuerdo por el que se crea el sistema de seguridad alimentaria y nutricional de la CDMX, 2013). Este sistema quedó integrado de la siguiente manera:

Esquema II.1. Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) de la CDMX.



Fuente: Elaboración propia con información de la gaceta oficial de la CDMX, No. 1714, publicada el 17 de octubre de 2013.

Sin embargo, los programas tenían distintas funciones y estaban para distintos grupos de la sociedad.

- Pensión alimentaria para adultos mayores.

Para el año 2001, existía el Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores que residieran en el Distrito Federal. Los adultos mayores podían obtener este programa a partir de los 70 años. Al dar inicio del programa, contó con 150 mil beneficiarios. En el año 2003, establecieron una ley sobre el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal. En 2008 la ley entró en vigor, la edad para integrarse se modificó, lo que provocó que se redujera a 68 años.

- Comedores públicos.

El programa se implementa desde el año 2009 y es operado a través de la Dirección General del Instituto de Asistencia e Integración Social (DGIASIS); pero se complementó con la instalación de comedores emergentes en el año 2014; se realizó esto debido a que el gobierno consideró necesarias dichas acciones con el fin de garantizar el acceso a la alimentación a personas que fueran afectadas por alguna contingencia (inundaciones, incendios, sismos, etc.). Y para el año 2017, se implementaron más comedores emergentes móviles para brindar una mayor atención igualmente en casos de contingencia.

- Comedores comunitarios.

El programa “Comedores Comunitarios”, busca promover una cultura de alimentación adecuada y saludable por medio de la instalación de los comedores, con lo cual permite la participación social en la gestión de los mismos. Este programa es implementado por la SEDESO, a través de la Dirección de Igualdad y Diversidad Social (DGIDS). Se define como comedor comunitario:

Al Comedor de la Ciudad de México, regulado por la Autoridad Responsable, que promueve mediante la organización comunitaria una cultura de alimentación adecuada y saludable para mejorar los hábitos alimentarios. (Ley de comedores sociales de la CDMX 2017:2).

Este programa inicialmente surgió por la crisis económica del 2008 que afectó el poder adquisitivo de las familias, sin embargo, las variaciones de la inflación y por consecuente el aumento de precios de alimentos en los años siguientes ha propiciado el escenario para que se continúe desarrollando.

- Comedores populares.

El Programa Comedores Populares se creó en el año 2009 como parte de la iniciativa del Gobierno del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) de instalar Comedores Populares a través de dos instituciones: el Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS) y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. (ROP del programa “Comedores populares”. G.O.CDMX 2013: 204).

Es decir, se buscaba establecer bases de apoyo al ejercicio efectivo de derecho a la alimentación y seguridad alimentaria de la población de escasos recursos. Inicialmente se empezó con 25 comedores, y según datos de Evalúa CDMX, para el año 2017 se registró un total de 1156 comedores en los cuales se entregaron 4.9 millones de raciones.

- Apoyo integral a madres solas.

Se estableció con el fin de proveer y promover el ejercicio del derecho a la alimentación incluyendo en los lineamientos la causa del ingreso insuficiente; es decir, uno de los requisitos para poder acceder al apoyo de es contar con un ingreso no superior a dos salarios mínimos.

“...se creó en octubre del 2008, y entró en vigor el 1º de septiembre de 2009 con el fin de contribuir y promover que las madres solas en condición de vulnerabilidad

tengan acceso a programas que mejoren la alimentación de su familia, bajo un enfoque de igualdad y no discriminación, al día de hoy se otorgan atenciones psicológicas, de salud, y jurídicas, así como talleres y salidas recreativas culturales, con el fin de brindar una atención integral tanto a las madres como a sus hijos". (ROP PAIMS, 2013).

- Aliméntate

Es un programa nuevo que se empieza a implementar a partir de 2013 y hasta 2014 como una prueba piloto. En el año inicial proporcionó 103, 562 paquetes alimentarios en beneficio de 15, 079 familias¹¹.

Si bien, todos estos programas, tanto de la República Mexicana como de la Ciudad de México estuvieron encauzados todos a la contribución del derecho a la alimentación, para fines de la investigación solo se analizarán dos programas federales y dos programas de la Ciudad de México, a lo largo del proyecto se explica por qué.

¹¹ Reglas de operación del programa "Aliméntate". Publicado en la gaceta oficial de la CDMX, el 31 de enero de 2016. Página 327.

CAPÍTULO III

Análisis de la consistencia del diseño de programas alimentarios y su relación con la eficacia.

En este tercer capítulo de la investigación se realizará el análisis del diseño de los programas alimentarios seleccionados, conforme a las variables mencionadas en nuestra metodología¹². Por lo cual está conformado en dos apartados, el primero será el referente al análisis de los programas federales y el segundo corresponde al análisis de los programas incorporados al Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la CDMX.

Para realizar dicho análisis nos basamos en la herramienta metodológica ya explicada en el marco teórico-conceptual; que si bien contempla como características: la definición clara y en negativo del problema que pretende atender el programa; la definición y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida; si existe una relación coherente entre las causas-efectos y los medios-fines del programa; si existen indicadores de medición de metas que correspondan a los objetivos del programa, entre otras. Dichas características su relación, claridad y coherencia nos ayudarán a comprender las acciones realizadas por el programa y nos darán evidencia de si las características del diseño de los programas alimentarios limitan o no su eficacia.

Los programas alimentarios tienen como objetivo similar atemperar la carencia por acceso a la alimentación y las poblaciones objetivo a la que van dirigidos, sin embargo, difieren no solo en la estructura de las reglas de operación, sino que su funcionamiento depende mucho de la consistencia del diseño del

¹² La metodología que utilizamos está estrechamente relacionada con la hipótesis de la que partimos, y de la cual se identificaron como variables: el diseño y la eficacia de los programas alimentarios. A partir de nuestra hipótesis se identificaron las variables: diseño y eficacia de los programas alimentarios.

programa, así como las diversas estrategias utilizadas (indicadores, metas, evaluaciones, etc.) para el funcionamiento efectivo.

En el primer apartado de este capítulo, se mencionará un esbozo general de los programas alimentarios elegidos en el periodo a analizar (2013-2018), ya que esto nos ayudará a comprender las estrategias utilizadas en gobierno en turno y los programas que se llevaron a cabo. A su vez se realiza una descripción general de cada programa a analizar, ya que esto nos ayudará a comprender no solo el funcionamiento actual sino las modificaciones que requirió para llegar a ello; por lo cual, tomando en cuenta las características del diseño es como podremos dar evidencia, conforme a las variables planteadas, sobre cuáles son los aspectos que pueden o no influir en la ineficacia de los programas.

En el segundo apartado se explicarán cuáles son los programas que se incorporan y como es que surgió la creación del Sistema Alimentario y Nutricional (SAN) de la CDMX. Esto con el fin de contextualizar el funcionamiento de los programas para dar paso al análisis de los mismos.

III.1. Análisis de programas federales.

Son dos los programas elegidos para analizar, esto porque a partir de la literatura consultada se considera que abarca a los sectores de la población más vulnerables y a buena parte de la población con carencia por acceso a la alimentación.

Por otra parte, mencionar, que estos programas federales, ya llevan años considerables implementándose. El programa de Abasto Social de Leche empezó desde 1994 con la primera lechería de la empresa pública Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V. en México.

En cuanto al Programa de Abasto Rural también tiene buen tiempo de implementarse, nació como CONASUPO COPLAMAR, en 1979. Recapitulando, en 1999 “se acordó la reforma integral de sus estatutos sociales y el cambio de denominación a Diconsa, S.A. de C.V., a partir del primero de enero del año dos mil” (*Estudio PAR, 2015*)

Es relevante ver, si en la actualidad, o más bien, en el periodo de estudio la calidad del diseño de este programa sigue siendo viable. Y a continuación, se dará un esbozo general de cada programa, asimismo se encontrará integrado el análisis.

III.1.1 Programa de Abasto Social de Leche (PASL).

El programa es administrado y operado por Liconsa S.A. de C.V., el cual tiene como objetivo general “Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación, mediante el acceso a la alimentación” (ROPASL, 2017:2) ; Esto lo pretende realizar proporcionando leche con la misma calidad, pero a menor precio que las leches comerciales.

Al ser un programa federal, este opera en todo el país a través de dos modalidades: a) el abasto comunitario (concesiones, centros de distribución mercantil y sistema de tiendas DICONSA); b) convenios con actores sociales (instituciones públicas o personas morales legalmente constituidas sin fines de lucro) (ROPASL, 2017:2). De acuerdo con su diagnóstico está dirigido a: niños y niñas de 6 meses a 12 años, mujeres adolescentes de 13 a 15 años, mujeres de 45 a 59 años, enfermos crónicos y personas con discapacidad y adultos de 60 años y más.

Conforme al marco legal mexicano el programa se sustenta inicialmente de acuerdo al derecho que pretende garantizar, es decir, conforme a lo estipulado del artículo 4 de la CPEUM. También se refrenda su compromiso a la atención de la pobreza multidimensional en el artículo 14 de la LGDS; debido que dicho programa está sujeto a ROP, cumple con los lineamientos estipulados en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria conforme a la elaboración de las mismas, la periodicidad de la publicación para los ejercicios fiscales, así como a las diversas modificaciones. A su vez se alinea a los objetivos del Plan Nacional de

Desarrollo 2013-2018 (PND) y al Programa sectorial de Desarrollo Social (PSDS)¹³ del mismo periodo. También podemos mencionar el reglamento interno de SEDESOL y la Normateca interna de LICONSA S.A. de C.V.

Sin embargo, de acuerdo a la vinculación del propósito del programa con los objetivos del PND 2013-2018, el PSDS y el Programa Institucional de Liconsa no se describen explícitamente cuales son similares o contribuirán a la consecución de metas planteadas en las ROP del ejercicio fiscal 2013 y 2014. Solo se incluye la vinculación con el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNcH).

En los ejercicios fiscales que van del periodo 2015-2018, ya se hacen explícitos los objetivos a los que contribuye el programa de acuerdo al PND y PSDS. La vinculación del programa con dichos planes es necesaria para saber si se contribuye al cumplimiento de alguna de las metas planteadas del gobierno en turno.

Cuadro III.5 Problema, población potencial y objetivo del diagnóstico del PASL.

Problema diagnosticado.	Población potencial.	Población objetivo.
Población en pobreza patrimonial presentan insuficientes niveles de nutrición.	Hogares que se encuentran en condiciones de pobreza patrimonial y que cuentan al menos con un miembro que tiene mayor probabilidad de sufrir desnutrición ¹⁴	Hogares en condiciones de pobreza patrimonial que tienen al menos un miembro en condiciones de vulnerabilidad y que no son beneficiarios de Oportunidades.

¹³ Se alinea con el "Objetivo 1. Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las persona en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación, específicamente con el indicador 1.2 Población infantil en situación de malnutrición. Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018.

¹⁴ "La población potencial es aquella población que presenta la problemática de árbol de problemas que se busca resolver. En este caso y derivado del análisis anterior, se define que la población potencial sujeta a ser atendida por parte de un programa alimentario son los hogares que se encuentran en condiciones de pobreza patrimonial y que cuentan al menos un miembro que tiene mayor probabilidad de sufrir de desnutrición (niños y niñas entre 0 y 12 años, mujeres adolescentes de 13 a 15 años, mujeres embarazadas y en período de lactancia, adultos mayores, personas con discapacidad y enfermos crónicos), y por ello padecer efectos en su desarrollo fisiológico y en su desempeño escolar y laboral a lo largo de su vida, perpetuando el círculo intergeneracional de la pobreza". Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 2010). Diagnóstico sobre la población en condiciones de pobreza vulnerable a los efectos de la desnutrición. Página 30.

	Conformada por 8, 794, 848 hogares correspondientes a 44, 752, 828 individuos	Se conforma por 6,201,059 hogares correspondientes a 30,060,831 individuos
--	---	--

Fuente: Elaboración propia con información del SEDESOL, 2013.

El último diagnóstico realizado por SEDESOL respecto del programa fue publicado en mayo de 2010¹⁵, en el cual el problema que pretende atender es el mencionado en el cuadro anterior. En dicho documento se menciona como causas la pobreza, los factores asociados a la desnutrición, patrón de consumo alimenticio y los grupos vulnerables. Y como efectos menciona la desnutrición y efectos en la salud, así como los referentes al rendimiento laboral y escolar. De ahí es que se focaliza y contabiliza la población potencial (Pp) y la población objetivo (Po).

Sin embargo, debido al cambio de enfoque de la línea de pobreza patrimonial la denominada línea de bienestar (LB) es que se emite la “Nota sobre población potencial y la población objetivo (NPPyPO)”¹⁶. En la cual el problema se redefine como “la población en situación de pobreza presenta niveles bajos de nutrición a lo largo de distintas etapas de la vida” (NPPyPO 2011:2).

Cabe mencionar que la estimación de la población potencial se realiza a partir de la información proporcionada del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH (MCS-ENIGH), los datos proporcionados por CONEVAL de la medición multidimensional de la pobreza. A su vez la población objetivo se define con base “en el promedio histórico de consumo, en el tipo de leche distribuida y en los grupos de población a los cuales pertenecen los beneficiarios, tomando en cuenta la cantidad de litros de leche que podrán ser producidos y distribuidos con el presupuesto autorizado, así como las estimaciones de los precios de la leche nacional y de importación” (NPPyPO 2011:12).

En las ROP del periodo a analizar (2013-2018) no se definen cuantitativamente la población objetivo ni la población potencial. En el caso de la Pp

¹⁵ En un diagnóstico sobre la población en condiciones de pobreza vulnerable a los efectos de desnutrición

¹⁶ Nota sobre población potencial y población objetivo (NPPyPO) . Subsecretaría de prospectiva, planeación y evaluación. Dirección general de análisis y prospectiva. Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA S.A de C.V. Publicada en noviembre de 2011.

esta debería ser actualizada conforme a la publicación de la información del MCS-ENIGH que se realiza cada dos años. En el caso de la Po debería existir una cuantificación de dicha población, ya que, si bien varía de acuerdo a la producción de leche y los beneficiarios que están dentro del padrón, si debieran incluirse no solo las estimaciones y/o metas, así como la población atendida del año anterior. Sin embargo, a pesar de que no están definidas dentro de las ROP estas cantidades están disponibles en las Fichas de monitoreo realizadas por CONEVAL, en diversas evaluaciones específicas de desempeño (EED) y en la Matriz de planeación estratégica del programa (MPPASL, 2012).

Tabla III.4 Cobertura del PASL (cantidad de personas).

Año.	Población potencial.	Población objetivo.	Población atendida.	Porcentaje de cobertura.
2013	33, 776, 220	6, 070, 000	6, 490, 248	
2014	33, 776, 220	6, 572, 292	6, 430, 909	97.85
2015	26, 287, 100	6, 513, 041	6, 432, 853	98.77
2016	34, 369, 620	6, 442, 831	6, 403, 672	99.39
2017	32, 528, 423	6, 466, 242	6, 370, 361	98.52

Fuente: elaboración propia con información de las Fichas de monitoreo y evaluación, emitidas por CONEVAL (2013-2017).

Sin embargo, en la Matriz para la elaboración del plan estratégico existen datos diferentes referentes a la cuantificación de la población potencial de los años 2013 y 2014¹⁷. A su vez tomamos como referencia la base de datos publicada por CONEVAL llamada “Evolución de población potencial, objetivo y atendida de los programas y acciones de desarrollo social del gobierno federal”¹⁸ (Evolución de la población, CONEVAL). Esta base de datos igualmente tiene un contenido diferente, en el caso de la Pp del año 2013 menciona que no existe información acerca de dicho rubro; en el caso del año 2014 se menciona que la población potencial es de

¹⁷ Se estima que para el año 2013 la población potencial es de 33, 315, 454 personas y para el 2014 era de 33, 698, 681 personas.

¹⁸ “La información de cobertura que aquí se muestra es la reportada directamente por los programas en el Módulo de Información para la Evaluación Específica de Desempeño (MEED) y el Sistema de Evaluación Específica del Desempeño (SIEED), mismos que se utilizan para la elaboración de la EED y la FMyE”.

32, 776, 200 millones de personas mientras que en la tabla III.4 presenta una diferencia en cantidad.

Otro aspecto a mencionar es que, si bien el programa opera bajo dos modalidades (Abasto comunitario y convenio con actores sociales), es que tampoco se cuenta con una definición clara, coherente y cuantificada de la población objetivo bajo la modalidad de *convenios con actores sociales*.

Los vacíos de información clara y definida de los tipos de población que menciona el programa en las ROP y otros documentos, así como la diferencia en la cuantificación muestra inicialmente que no hay transparencia y el acceso a la información es limitado, a su vez que el programa no unifica la información obtenida en cada año de ejercicio fiscal.

Al ser un programa federal, el PASL, opera en las 32 entidades del país. Si bien sabemos que la población potencial es la que pudiera llegar a tener las características que focaliza en el diagnóstico, existe una brecha enorme entre dicha población y la población objetivo.

En este caso, debido a la brecha mencionada es que podemos incluir lo que se mencionaba en el capítulo I de esta investigación referente a los indicadores de eficacia respecto a la dimensión de focalización. Siendo que es difícil la identificación de la población, primero porque es un programa que opera en todo el país y segundo por las características que menciona de la población potencial, entonces que puede presentarse errores de inclusión o exclusión. Es decir, ya sea que alguno de los beneficiarios no cuente con las características necesarias para ser atendido por el programa pero si reciba este apoyo, en el caso contrario existe la posibilidad de que hayan personas que si cumplan con estas características pero no son beneficiarios del programa. Para lo cual se deben utilizar diversas herramientas metodológicas con el fin de reducir la brecha existente y poder reducir el margen de error en dicha focalización, también en beneficio de aquellos que son más vulnerables.

Aunque cabe mencionar que de acuerdo al cuadro III.5 referente a la población atendida, se muestra un aumento respecto de la población objetivo. Lo

cual en términos cuantitativos da evidencia de que el programa si da resultados en términos de cobertura.

Cuadro III.6 Objetivos general y específico contenidos en las ROP 2013-2018.

Año	Objetivo general	Objetivo específico
2013-2014	Contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando la nutrición y alimentación de la población cuyo ingreso está por debajo de la LB.	Apoyar a los hogares beneficiarios mediante el acceso al consumo de leche fortificada de calidad a bajo precio.
2015-2017	Contribuir al cumplimiento efectivo del derecho social a la alimentación, facilitando el acceso a personas cuyo ingreso está por debajo de la LB, al consumo de leche fortificada de calidad.	Apoyar a las personas integrantes de los hogares beneficiarios mediante el acceso al consumo de leche fortificada de calidad a bajo precio.
2018	Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación, mediante el acceso a la alimentación	Mejorar el acceso a la alimentación de las personas integrantes de los hogares beneficiarios mediante el acceso al consumo de leche fortificada, de calidad y bajo precio.

Fuente: elaboración propia con información de las ROP 2013-2018 (respectivamente).

De acuerdo a los objetivos generales 2015-2017 este no está orientado a resultados específicos, ya que está más dirigido al tipo de apoyo que se entregará. Es decir, específicamente no se expresa el cambio que se quiere realizar. Esto también se debe a que por el intento de alinear los objetivos del programa con los del PSDS 2013-2018, solo se redactaron en ese sentido sin que se tomaran en cuenta los objetivos reales del programa. Es decir, si bien un programa debe contribuir al logro de los programas sectoriales, institucionales, etc. no implica que este deba estar redactado tal cual sino que se debe justificar adecuadamente el objetivo al que se pretende contribuir.

Respecto a los criterios de evaluación en las ROP 2013-2018 (de cada uno de los ejercicios fiscales respectivamente) no se establecen ni definen los criterios ni la periodicidad de la evaluación; ya que, en dicho documento solo se menciona “Se realizará una evaluación de resultados de carácter externo”¹⁹, a su vez también se realizará si está incluida dentro del Programa Anual de Evaluación de cada año o las que llegase a requerir el programa.

A su vez la última evaluación de impacto del programa se realizó en el 2009, lo cual muestra el atraso de los datos con los que se cuenta referentes al impacto que genera la intervención del programa.

También es necesario mencionar que los resultados, del *Seguimiento Físico y operativo del Programa de Abasto Social de Leche*, realizada por Liconsa, son que el “99% de los beneficiarios creen que la leche Liconsa sí han ayudado a la alimentación de su familia. Los beneficios asociados más importantes son que fortalece los huesos, contiene vitaminas y minerales y es nutritiva... el desconocimiento de los beneficios de la leche Liconsa es mayor entre los beneficiarios poco satisfechos” (*Seguimiento Físico* 2017:15-16). A su vez la variable de satisfacción se explica a través de la valoración del envase, la distribución de leche y las instalaciones de los puntos de venta y de lo cual se arrojó que “los beneficiarios más satisfechos son los que les gusta la leche y el envase: el 79 % califica a Liconsa con 10” (*Seguimiento Físico* 2017:31).

Sin embargo, de acuerdo a las entrevistas realizadas a beneficiarios del PASL, se encontró que la gente si compra este producto debido a que es barato. Pero, que generalmente solo se utiliza para la elaboración de postres, atole, gelatinas, etc. Ya que debido a su precio es mejor preparar dichos alimentos con esta leche que comprar alguna comercial. Y si no se prepara de este modo no se consume por los integrantes de la familia.

¹⁹ “Se realizará una evaluación de resultados de carácter externo. Serán coordinadas por la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (DGEMPS)”. Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA S.A. de C.V. (2013). Publicado en el DOF.

También se menciona que la beneficiaria se tiene que presentar muy temprano al punto de venta, aunque tiene su tarjeta si no llega temprano ya no alcanza leche, lo cual concuerda con que las sugerencias de mejora más grandes sean mejorar la atención al público, abasto suficiente, horario más amplio y más lecherías (*Seguimiento Físico y Operativo 2017:28*). Si bien, se entiende que se establecerán horarios de venta para cierta cantidad de derechohabientes, resulta contradictorio que si ya se tiene establecido el número de litros que recibirá cada beneficiario estos no logren alcanzar a comprar la leche. Entonces, si bien se presentan avances en la amplitud de la cobertura, pero los recursos resultan ser insuficientes para atender a la cantidad de beneficiarios de acuerdo a sus necesidades.

Cuadro III.7 Indicador de fin.

Año	Nombre	Formula	Unidad de medida	Frecuencia de medición
2014	Porcentaje de la población infantil en situación de malnutrición	Número de niños menores de 5 años en situación de desnutrición crónica/total de la población de menores de 5 años.	Porcentaje	Quinquenal

Fuente: Elaboración propia con información de las ROP, 2014.

En las ROP de 2013, 2015 a 2018 no se define el indicador de fin. De acuerdo al objetivo general del programa, del único año que se cuenta con dicho indicador, existe incongruencia en la relación existente. Ya que se menciona que se quiere “contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando la nutrición y alimentación de la población cuyo ingreso está por debajo de la LB”, lo cual, si se refiere a los niños menores de 5 años, este es solo uno de los grupos que se considera más vulnerable a padecer desnutrición y que forma parte del grupo etario de *niños y niñas de 6 meses a 12 años de edad* que atiende el programa.

Como se mencionó anteriormente, respecto de la redacción de los objetivos con la alineación al PSDS 2013-2018, este indicador está contenido en el objetivo 1 de dicho programa sectorial, que si bien si se incluye en la población que atiende

el PASL no se relaciona directamente con el objetivo general pues solo es un grupo etario de los que se incluyen. A su vez, la medición de este es difícil ya que como lo menciona el PSDS 2013-2018, los resultados de este indicador son presentados sexenalmente.

Cuadro III.8 Indicador de propósito.

Año	Nombre	Fórmula	Unidad de medida	Frecuencia de medición
2013-2018	Porcentaje de cobertura de los hogares objetivo	(Hogares atendidos/hogares objetivo)100	Porcentaje	Trimestral
	Margen de ahorro de las familias beneficiarias	Precio comercial de leches equivalentes menos precio de leche Liconsa/precio comercial de leches equivalentes)100	Porcentaje	Trimestral

Fuente: Elaboración propia con información de las ROP 2013-2018 (respectivamente).

De acuerdo con los TDR de CONEVAL, el propósito de la MIR debe contar con las siguientes características:

- a) Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos.
- b) Su logro no está controlado por los responsables del programa
- c) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- d) Está redactado como una situación alcanzada.
- e) Incluye la población objetivo.

Y a su vez éste debe ir relacionado con el objetivo específico²⁰ planteado en las ROP del programa. Sin embargo, para las ROP del periodo que se analiza

²⁰ Según los lineamientos y criterios generales para la elaboración de reglas de operación de los programas sociales a cargo de SEDESOL (2018). Que mencionan en la página 5 "Atendiendo a los Lineamientos para la vinculación de la matriz de indicadores para resultados y las reglas de operación de los programas sociales

(2013-2018) se incluyen dos indicadores referentes al propósito contemplando que solo existe un objetivo específico. El indicador que se refiere al *porcentaje de cobertura de los hogares*, está dirigido precisamente a los hogares que atiende el programa por lo cual por la redacción que tiene y lo que pretende medir pudiera ser el indicador de Fin del programa. A su vez el objetivo específico se refiere a “apoyar a los hogares beneficiarios mediante el acceso al consumo de leche% de cobertura fortificada de calidad a bajo precio”; entonces, el que si tiene una relación coherente con dicho objetivo es el indicador referente al *margen de ahorro de las familias beneficiarias*.

Por lo cual es necesario identificar y definir coherentemente cual es el indicador de propósito que precisamente contribuirá al logro del fin del programa.

A su vez tanto el indicador de fin como de propósito deben ir relacionados, de acuerdo a la lógica vertical de la MIR, sin embargo con el único indicador de fin no existe ninguna relación del margen de ahorro con la malnutrición en niños de 5 años.

En conclusión, es necesario que se realice un nuevo diagnóstico de la problemática, debido a que aunque los datos se han ido actualizando en los diagnósticos de las ROP mencionadas, se sigue incorporando la ambigüedad de la definición del problema. Otro aspecto a mencionar es la focalización que se realiza, ya que debido al tipo de grupos etarios que atiende es difícil establecer un indicador de fin y de propósito que sea acorde a las características fisiológicas y de salud que se consideran. Por lo cual es necesaria una delimitación, hacia grupos aún más vulnerables de padecer desnutrición. Ya que incluso, dicho aspecto dificulta la definición de la población potencial y población objetivo, que como se mencionó durante el análisis existe una gran brecha entre dichas poblaciones así como tampoco se ha actualizado, es decir, se trabaja desde la línea base publicada en la nota de actualización del 2011.

correspondientes, emitidos por el Coneval y la SHCP, el objetivo general de las RO deberá coincidir con el objetivo a nivel de Fin descrito en la MIR; y el objetivo específico de las RO deberá coincidir con el objetivo a nivel de Propósito descrito en la MIR”.

A su vez no debe existir una reproducción total de los objetivos planteados del Plan Sectorial, que si bien es necesario contribuir a la consecución de dichas metas la explicación de los objetivos debe ir en relación y redacción directa con el problema que se busca atender.

La no inclusión y actualización del indicador de fin dificulta el monitoreo y evaluación de la eficacia del programa, ya que no se conoce que es lo que se quiere medir ni cómo. También se debe tomar en cuenta la coherencia del indicador de propósito en relación al objetivo específico del programa, ya que precisamente es el que contribuirá al logro del fin planteado en la MIR.

A su vez conforme lo plantean los lineamientos generales para la elaboración de programas sociales operados por SEDESOL (2018), la MIR debe contener el nivel del indicador, el objetivo, el nombre del indicador, definición, método de cálculo, frecuencia de medición, los métodos de verificación y el supuesto del que se parte. Así como se deben incluir indicadores de fin, propósito, componentes y actividades del programa manteniendo la lógica vertical y horizontal para establecer la relación coherente entre los elementos de la MIR y el planteamiento del programa.

La larga trayectoria del programa, puede ser considerada como una debilidad del mismo, ya que debido a ello es que se continúa operando del mismo modo sin que se considere necesaria la actualización de datos y recopilación de información de la población beneficiada. Es decir, no se han adaptado eficazmente diversos elementos del diseño a las nuevas condiciones de la problemática y del entorno de la población con carencia alimentaria.

También podemos mencionar que es un programa que por el alcance que tiene, puede realizar una recolección de datos integral de la población beneficiada esto con el fin no solo de conocer la problemática sino de reducir las duplicidades en el padrón, así como atender a la población que realmente necesita el apoyo; sin embargo, limitada la unificación que realiza a pesar de la inclusión de los cuestionarios socioeconómicos y de salud que realiza.

A su vez, se considera el retraso en la actualización de la información acorde a la entrada a los diferentes gobernantes y su plan de gobierno; ya que como se

observó, conforme van pasando los ejercicios fiscales es que se vuelve a actualizar la información conforme las alineaciones programáticas y estrategias gubernamentales. También hay un uso limitado de la actualización y elaboración de las nuevas tecnologías administrativas, como lo es el uso de la MIR.

La consistencia del diseño no solo tiene que ver con la reproducción formal de los apartados que debe contener el programa, sino que cada uno de los elementos debe tener una estrecha relación con el otro. Ya que, la lógica establecida dará evidencia de la coherencia del programa. Entonces, partiendo de dicha premisa esta relación sobre todo de las dimensiones con las que se mide la eficacia nos da evidencia de si se han mostrado avances en ello, es decir, si el programa es eficaz.

En este caso, de acuerdo a la cobertura se mostró que efectivamente el programa atiende a una mayor cantidad de personas de las estimadas en la población objetivo. Sin embargo, como se estableció en el Capítulo I de esta investigación, la eficacia también se relaciona con los objetivos del programa y la focalización. De acuerdo, a ello es que como se observó durante el análisis del PASL los objetivos y su relación con los indicadores de fin propósito resultan ser ambiguos y no había concordancia, entonces, aunque se establece eficacia de acuerdo a los resultados y que es cuantitativa, esta no se sustenta en el diseño del programa.

Referente a la eficacia en la focalización, es necesario revisar o mejorar las herramientas que se utilizaron en la identificación de la población que presenta la vulnerabilidad, así como las fuentes de información; porque la brecha existente entre población potencial y objetivo es muy grande, de modo que, aunque el PASL rebase las metas en cuanto a la cobertura, en estos resultados existe la posibilidad de que haya errores de inclusión y exclusión. Esto es importante primero porque se vulnera más a la población que realmente necesita el apoyo y no está integrada en el padrón; segundo, porque si las personas que se encuentran dentro del padrón de beneficiarios no tienen las características de vulnerabilidad mencionadas el apoyo otorgado no generará ningún impacto en ellos; por último, la precisión de la focalización puede mejorar la distribución de los recursos y apoyos, el presupuesto

que se destina para la implementación del programa en términos de eficiencia, y a su vez, puede que si se logra dicha precisión los resultados esperados sean aún mejores; es decir, que el impacto generado sea positivo y directo (en la medida de lo que se pueda) de la intervención del programa que por consecuente genere un cambio en la cantidad de personas que tienen carencia alimentaria, no solo a nivel individual sino a nivel social.

III.1.2 Programa de Abasto Rural (PAR).

Dentro de nuestro periodo de estudio (2013-2018), el Programa Abasto Rural, fue parte del Sistema Nacional de la Cruzada Contra el Hambre. Nos proponemos hacer el análisis de este programa porque dentro de los objetivos, se tenía la mirada puesta en conjuntar esfuerzos para incidir sobre la inseguridad alimentaria, asimismo actuar para atender con mayor inclusión de la población.

El Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA mantenía coordinación con SEDESOL, esto para que no se presentaran duplicidades con otras acciones y programas.

El programa trata de que en tiendas DICONSA, específicamente ubicadas en localidades de 200 habitantes en adelante y, en zonas altamente marginadas, se distribuyan productos básicos alimentarios y los que especifica la canasta DICONSA²¹ a bajo costo (al menos, 15% menos del precio en que podría estar en tiendas comunes) mayormente nutritivos, y de calidad. El beneficio de todo esto, es por los precios. Mejorar el acceso, disponibilidad y calidad, como lo menciona el art. 4 constitucional a partir de estas acciones.

Las personas beneficiarias son todas las que habitan en los lugares donde operan las tiendas DICONSA, asimismo paguen el importe de los productos.

²¹ La canasta DICONSA, según las ROP, equivale a: maíz blanco, frijol envasado o a granel, azúcar estándar, harina de maíz, aceite vegetal comestible, atún sardina, leche en polvo, chiles jalapeños, chipotle, rajas o serranos, café soluble, sal de mesa, avena, pasta para sopa, harina de trigo, chocolate en polvo, galletas marías, lentejas, jabón de lavandería y de tocador, papel higiénico, detergente en polvo y crema dental.

A continuación, se presenta el diagnóstico general del PAR durante los años 2013 a 2018.

Cuadro III.9 Diagnóstico del PAR.

Problema diagnosticado.	Población objetivo.
Población que habita en localidades de alta y muy alta marginación padece de un acceso insuficiente a productos básicos y complementarios de calidad y su capacidad de adquirirlos es baja en función de su nivel de ingresos.	Localidades de alta y muy alta marginación de entre 200 y 14,999 habitantes que no cuenten con un servicio de Abasto Local Suficiente y Adecuado.

Fuente: Elaboración propia con información de las ROP.

A grandes rasgos, el propósito central de este programa es que quienes viven en zonas de alta marginación, tengan acceso físico a productos alimentarios a bajo costo. Un abasto de alimentos de calidad. Esto para procurar las dimensiones de la Seguridad Alimentaria.

Es decir, DICONSA oferta en sus puntos de venta productos básicos a precios menores de los que se pueden ofrecer normalmente, teniendo así, un margen de ahorro. La ayuda, es por medio de precios.

Para esto, los beneficiarios tienen derechos y obligaciones los cuales son: acceso a información del programa; adquirir productos alimentarios de calidad a precios que transfieran un margen de ahorro; recibir trato digno en las tiendas; adquirir cualquier producto que ofrezca la tienda, con excepción de productos que se encuentren allí y sean de un programa distinto. La única obligación es pagar por lo productos que se adquieran.

La cobertura del PAR es nacional, las características de las localidades para poder poner una tienda DICONSA es que sean de alta o muy alta marginación, por ende, se considera que habrá personas con menores ingresos. Se aprueba el programa más por las características del lugar y el número de habitantes, que por las características de los mismos habitantes.

Dentro de la cobertura se aporta que: “el Índice Compuesto de Abasto Local, Suficiente y Adecuado es una variable latente que mide el Abasto Local Suficiente y Adecuado, calculada mediante la técnica de análisis factorial exploratorio, la cual genera una escala que mide en una localidad, el grado de acceso físico y económico de los 23 productos de la Canasta Básica DICONSA en cinco categorías: muy bajo (localidades que requieren de atención prioritaria), bajo (indicador de un abasto insuficiente e inadecuado), medio (nivel aceptable de abasto suficiente y adecuado), alto (abasto suficiente y adecuado en términos relativos) y muy alto (con potencial para cubrir el abasto de poblaciones cercanas)”.

Cuadro III.10 Cobertura del PAR.

Año.	Población objetivo.	Población atendida.
2013	Localidades de alta y muy alta marginación de entre 200 y 2,500 habitantes que no cuenten con un servicio de Abasto Local Suficiente y Adecuado.	47,982,745
2014	Localidades de alta o muy alta marginación, con un rango de población de entre 200 y 14,999 habitantes que no cuenten con un servicio de Abasto Local Suficiente y Adecuado	50,012,474
2015	La población objetivo permanece igual que el año 2014.	52,103,119
2016		49,731,184
2017		48,991,737
2018		51,196,143

Fuente: Elaboración propia con las reglas de operación de 2013 a 2018.
 Nota: En la página programassociales.com se proporcionan datos del número de beneficiarios, pero no especifica si son tiendas Diconsa o el número de personas atendidas en total.

Si bien se aportan datos de la población atendida, no hay claridad. Se supone que se atiende por nivel territorial y no por personas.

De igual manera, sobre cobertura se menciona que atenderá a población en localidades con las siguientes características:

- Ser de alta o muy alta marginación, con el número poblacional antes descrita;

- Contar con tiendas en funcionamiento;
- Si las localidades cuentan con medio, bajo o muy bajo grado de abasto local suficiente y adecuado; etc. (ROPAR,2017)

El programa trata más sobre las tiendas que podría haber en determinadas zonas marginadas, con sus respectivos productos, que directamente impacte en la alimentación. Si bien busca promover la apertura de tiendas, esto no garantiza que toda la población vaya a adquirir una canasta básica completa allí.

Entre los objetivos del PAR se tiene que:

Cuadro III.11 Objetivos general y específico contenidos en las ROP 2013-2018.

Año	Objetivo general	Objetivo específico
2013	Contribuir a la Seguridad Alimentaria facilitando el acceso físico y económico a productos alimenticios de la población que habita en localidades rurales marginadas.	Abastecer localidades rurales de alta y muy alta marginación con productos básicos y complementarios económicos y de calidad, en forma eficaz y oportuna.
2014-2015	Contribuir a la Seguridad Alimentaria facilitando el acceso físico y económico a productos alimenticios de la población que habita en localidades marginadas.	Permanece el objetivo específico del año anterior.
2016-2018	Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo del derecho social a la alimentación, facilitando el acceso físico o económico a los productos alimenticios, para mejorar la seguridad alimentaria de la población que habita en las localidades de alta o muy alta marginación.	Facilitar el acceso físico o económico a productos básicos y complementarios económicos y de calidad, en forma eficaz y oportuna, para mejorar la seguridad alimentaria de la población en localidades de alta o muy alta marginación con cobertura de tienda DICONSA.

Fuente: elaboración propia con información de las ROP 2013-2018 (respectivamente).

En 2013 se habla sobre atender localidades rurales marginadas. En 2014, se tiene como objetivo población las localidades marginadas, se hace a un lado la

palabra rural. Y para los años consecuentes, se continúa con la atención en los territorios de muy alta o alta marginación de la República Mexicana.

Los indicadores del programa son los siguientes:

*Cobertura del Programa en localidades objetivo, su fórmula es (Localidades objetivo con Tienda / Total de localidades objetivo) x 100. Lo que se hace anualmente y se mide en porcentaje.

*Margen de ahorro en la Canasta Básica Diconsa, la fórmula ((Precio promedio de la Canasta Básica en el mercado local / Precio promedio de la Canasta Básica en Tiendas Diconsa)- 1) x 100. Se hace semestralmente y se mide en porcentaje.

Estos indicadores pueden mostrar el fin del programa, pero se sigue notando que no se distingue la población, sino el territorio. Cosa que no deja ver bien como son beneficiadas los habitantes de las localidades marginadas altamente:

“el indicador de nivel de Fin no es adecuado, ya que no permite medir la manera en que el programa contribuye al fortalecimiento del cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de alimentación de las personas en situación de pobreza mediante el abastecimiento a las localidades de alta y muy alta marginación con productos básicos y complementarios, económicos y de calidad, que pretende el objetivo de nivel de Fin. Los indicadores de nivel de Propósito permiten medir los resultados obtenidos para contribuir a facilitar el acceso físico y económico a productos alimenticios, mediante el abastecimiento de productos básicos, complementarios, económicos y de calidad, así como la cobertura de atención respecto de las localidades de alta y muy alta marginación” (Informe del resultado de la fiscalización Superior de la cuenta pública, 2014).

CONEVAL mostró que para 2017 y 2018, no había evaluación de impacto ni de resultados. Por lo mismo no se notaba como la intervención del programa había mejorado los aspectos que tenía como objetivo: “el objetivo a nivel de Propósito de la MIR no responde a un enfoque de resultados por no estar relacionado al cambio esperado para contribuir al cumplimiento del derecho a la alimentación” (*Ficha de evaluación PAR*, 2019).

Las reglas de operación señalan con mucha claridad el proceso que se debe seguir para obtener la autorización de apertura de tiendas, los posibles territorios beneficiados, la mecánica y proceso de operación; formatos, solicitudes que hay que llenar. También enfatiza en cómo será la distribución de recursos, distribución de productos en las tiendas; política de pago a proveedores, venta de productos, obligaciones de personas encargadas de las tiendas.

Pero, por otro lado, consideramos que el diseño del Programa poco tiene que ver con que las personas tengan acceso seguro a los productos alimentarios.

Si no se dispone de ingresos suficientes, es imposible comprar la canasta básica. Se puede disponer de tiendas en lugares específicos, pero las personas pueden adquirir lo mínimo, puede que se complemente con otros programas donde se aporte un subsidio. Pero como tal el PAR no aporta mucho a bajar los niveles de Inseguridad Alimentaria.

Si bien los objetivos que se plantean en el programa son fortalecer el cumplimiento efectivo del derecho social a la alimentación, ya sea por el acceso económico y físico, y esto enfocado a población que se encuentra en lugares de alta y muy alta marginación. Se considera que, a partir a partir de la población objetivo, empieza a ser ambiguo en cuanto a cómo se va a medir que eficacia tiene el programa sobre la población que atiende. Se pueden encontrar muchas tiendas DICONSA y estar bien abastecidos, sin embargo, no todas las personas que habitan consumen de todo.

El problema que se atiende es el acceso económico y físico, pero el solo disponer de tiendas no es suficiente para decir que se está contribuyendo a que los todos habitantes puedan acceder, como ya se mencionó, por la parte de los ingresos que pueden tener.

Puede existir buena calidad y buen precio en los productos que las tiendas ofrecen, pero el problema sigue radicando en ¿quiénes de verdad pueden acceder?, ¿el ingreso que generan es suficiente para poder comprar la mayoría de los productos de la Canasta DICONSA? ¿Cuántas personas, de todos los habitantes que hay en las regiones van realmente a adquirir sus productos alimentarios?

El programa va dirigido a poner tiendas DICONSA, pero no creemos que, a partir de solo poner tiendas, los habitantes puedan acceder efectivamente al derecho a alimentación. Ayuda, pero no lo suficiente para asegurar la alimentación.

De igual manera, para los resultados finales del programa se debería contar con un indicador a nivel fin, esto con la idea de que refleje el objetivo del programa y así, a partir de la información obtenida en distintos años se pueda evaluar y obtener lo que buscamos, ¿qué tan eficaz resulta el programa?

III.2. Análisis de programas incorporados al Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) en la CDMX.

La creación del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad, se dirige principalmente a atender a la población en situación de pobreza y con carencia alimentaria.

Dicha estrategia se creó con base en la ley de SAN que fue emitida en 2009, pero no es hasta el año 2013 que se estipulan las reglas de operación y unificación del SAN, el cual se trata de afianzar con la creación del programa “Aliméntate” en una versión piloto. El SAN toma como lineamientos base los estipulados en el programa sectorial de desarrollo de la CDMX 2013-2018 desde la definición de la seguridad e inseguridad alimentaria, así como los indicadores a utilizar.

Las reglas de operación (ROP) de cada programa y las instituciones que coordinarán dichas acciones, están basadas en los cinco ejes del Programa General de Desarrollo. Estas establecen los medios por los cuales se otorgarán los apoyos, los criterios de lección de los programas y los lineamientos de evaluación. Las diversas acciones que se realizarán para el combate a inseguridad alimentaria estarán presentes en el diseño de las reglas de operación de cada uno de los programas. Si bien, todos intentan atender el mismo ámbito, los cursos de acción están dirigidos a varias subdimensiones y sectores sociales.

Esta estrategia de coordinación en combate a la carencia alimentaria es implementada a través de la entonces Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOS) y

el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-CDMX). La primera se encarga de la implementación de los programas: Aliméntate, Pensión alimentaria para adultos mayores, Comedores públicos, Comedores Comunitarios y Comedores populares. La segunda atiende: el programa de desayunos escolares, entrega de despensas a personas en situación de vulnerabilidad y el programa de apoyo integral a madres solas. Todos los programas mencionados forman parte del SAN.

III.2.1 Programa Desayunos escolares en la Ciudad de México.

A continuación, se presenta el Programa de Desayunos Escolares en este apartado se menciona el diagnóstico, objetivos y población que atiende a lo largo del periodo de estudio. A partir de eso, se presentará el análisis general que tenemos como objetivo.

Este programa lo operan administraciones como el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF-CDMX) a través de la Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria DEAA y la Dirección de Desayunos Escolares.

Es importante mencionar que este programa también se coordina con dependencias federales como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) y la Secretaría de Educación Pública (SEP) a través de Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México (AEF Ciudad México). También para medir la calidad de los desayunos, se integran los laboratorios de la UNAM.

Podría decirse que este programa era federal en su totalidad, hasta que en 2014 el gobierno de la Ciudad de México empezó a financiar parte del programa, pues anterior a eso, todo el presupuesto era con dinero federal. La evaluación Interna Programa Desayunos Escolares 2019, menciona que “el programa ha tenido que utilizar dinero del Gobierno de la Ciudad de México para cumplir con sus compromisos financieros pasando de una total dependencia de recursos públicos a una relativa independencia financiera, de cada 100 pesos gastados en el programa 30 son del gobierno local”. Es importante porque a pesar de ser un programa de carácter federal, en cierto periodo, el gobierno de la Ciudad está más inmerso en el ámbito financiero.

El cuadro siguiente muestra el diagnóstico general del programa:

Cuadro III.12 Diagnóstico del PDE.

Problema diagnosticado.	Población potencial.	Población objetivo.
El acceso a la alimentación variada y nutritiva es complejo por situaciones económicas y sociales, a la larga provoca efectos en la salud y en el nivel de la calidad de vida. Personas de bajos ingresos económicos están mayormente expuestas a padecimientos como malnutrición y desnutrición. La desnutrición y carencias de micronutrientes pueden ser perjudiciales para las niñas y los niños dejándolos vulnerables.	Proporcionarle aproximadamente a 1, 247, 783 niñas, niños y adolescentes que asisten a planteles públicos del Distrito Federal pertenecientes al Sistema Educativo Nacional, de nivel inicial, preescolar, primaria y especial.	Niñas, niños y adolescentes en condiciones de riesgo y vulnerabilidad, que asisten a planteles públicos del Distrito Federal pertenecientes al Sistema Educativo Nacional, de nivel inicial, preescolar, primaria y especial ubicados en zonas de muy alto, alto y medio índice de marginación.

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, evaluación interna 2014 del programa operado en 2013.

Este programa, en su diagnóstico presenta con mucha claridad cuál es el impacto del problema que existe y que pretende abordar. Asimismo, delimita la población objetivo a partir de saber que el problema de la Inseguridad alimentaria que padecen los niños y niñas en edad escolar es por el problema de acceso a alimentos nutritivos y de calidad por insuficientes ingresos de sus hogares.

Cabe señalar que el PDE tiene muchos años operando, por lo mismo, se menciona que se lleva un control de la matrícula que pudiera ser atendida. A partir de esto, se denotan los objetivos.

El objetivo general del PDE es “contribuir a la consecución de seguridad alimentaria y una menor malnutrición de los habitantes de la entidad” (ROPDE, 2018). De ahí que, se pretende “(...) niñas y niños, inscritos en escuelas públicas

de la Ciudad de México en los niveles de educación inicial, preescolar, primaria y especial, ubicadas preferentemente en las unidades territoriales con Índice de Desarrollo Social (IDS): medio, bajo y muy bajo, mejoren su alimentación a través de la entrega de raciones alimenticias (desayuno frío) basados en los criterios de calidad nutricia, aproximándose a un contenido energético promedio del 25% del total diario recomendado de acuerdo con la etapa de crecimiento de las niñas y los niños”²².

A continuación, se mostrará en el cuadro III.13, específicamente objetivos generales y específicos que se encuentran en las ROP en el periodo 2014-2018. Se obtiene información desde 2014 porque las reglas de operación de 2013 para este programa, no se encontraron, sin embargo, la evaluación de 2014 de la implementación en 2013 aporta objetivos que había para ese año.

Cuadro III.13 Objetivos general y específico 2014-2018.

Año	Objetivo general	Objetivo específico
2014-2015	Contribuir a la seguridad alimentaria de las niñas y niños inscritos en escuelas públicas del Distrito Federal pertenecientes al Sistema Educativo Nacional en los niveles de Educación Inicial, Preescolar, Primaria y Especial, mediante la entrega de desayunos fríos, diseñados con base en los criterios de calidad nutricia, y acompañados de acciones de orientación alimentaria y aseguramiento a la calidad, preferentemente entre la población de escasos recursos y de zonas marginadas.	<ul style="list-style-type: none"> -Entregar un complemento alimenticio con un máximo del 25% del requerimiento de energía diaria. -Contribuir a prevenir la desnutrición de la población objetivo. -Promover cambios en las prácticas alimentarias de la población beneficiada. -Contribuir a mejorar el desempeño escolar de las niñas y niños.
2016-2017	Que 906,961 niñas y niños inscritos en escuelas públicas del Distrito Federal en los niveles de educación inicial, preescolar, primaria y especial, ubicadas preferentemente en las unidades territoriales con Índice de	-Entregar raciones alimenticias, basada en los criterios de calidad nutricia, aproximándose a un contenido energético promedio del 25% del total diario recomendado.

²² ídem

	Desarrollo Social: medio, bajo y muy bajo, mejoren su alimentación a través de la entrega de raciones alimenticias y asesorías técnicas alimentarias.	-Proporcionar asesorías técnicas alimentarias, promover consumo de alimentos saludables y orientación saludable.
2018	Que 686,661 niñas y niños, inscritos en escuelas públicas de la Ciudad de México en los niveles de educación inicial, preescolar, primaria y especial, ubicadas preferentemente en las unidades territoriales con Índice de Desarrollo Social (IDS): medio, bajo y muy bajo, mejoren su alimentación a través de la entrega de raciones alimenticias (desayuno frío) basados en los criterios de calidad nutricia, aproximándose a un contenido energético promedio del 25% del total diario recomendado de acuerdo con la etapa de crecimiento de las niñas y los niños.	-Entregar raciones alimenticias, basados en los criterios de calidad nutricia, aproximándose a un contenido energético promedio del 25% del total diario recomendado, bajo los principios de igualdad sustantiva a quienes no cuentan con acceso a alimentos nutritivos, principalmente para aquellos grupos vulnerables como son: niñas y niños.

Fuente: Elaborado con información de las reglas de operación de programas en el DF, CDMX, de los años 2014, 2016 y 2018. Acuerdos por los cuales se dan a conocer las reglas de operación.

Para 2014, la población que iba a ser atendida se contaba con que fuera aproximadamente de 671,771 niñas, niños y adolescentes en condiciones vulnerables. Cabe señalar también que, en ese año, se presentaban datos donde se exponía que buen número de habitantes padecían desnutrición, y que, de cada 10 habitantes de la Ciudad, 7 padecían obesidad. Más que ir por el problema de la obesidad, se dio mayor énfasis a la desnutrición. Se tendría que atender y/ o prevenir ambas enfermedades, todos los niños están en diferentes situaciones.

De 2016 en adelante, la población objetivo empezó a especificarse dentro del objetivo general. En el cuadro puede observarse que se toma en cuenta a 906,961 niñas y niños inscritos que deberían mejorar su alimentación, etc., sin embargo, en las ROP aparece un apartado más donde se da la población beneficiaria, el cual solo toma en cuenta a 686,661 inscritos. Lo que no deja mucha

claridad sobre la población que se atendería. Tampoco se habla más del desempeño escolar de los niños dentro de los objetivos, sin embargo, no está desligada de esa parte.

En 2018 se agrega claramente en el objetivo general, quienes serán los derechohabientes, se integra el concepto de igualdad sustantiva y se califica a los niños y niñas como población vulnerable.

En todos los casos, los objetivos específicos no varían mucho. Principalmente el programa va encaminado a que los niños y niñas que van a preescolar, primaria y escuelas especiales para que accedan a alimentos nutritivos. El programa se presume por tener muchos años en operación, al parecer sigue en la inercia. La estrategia no ha cambiado casi nada. Lo único que ha impactado al programa puede ser por presupuesto asignado en distintos años.

Cabe señalar que la contribución de este programa a la seguridad alimentaria es el desayuno escolar, el cual se compone de tres insumos, que pueden ser: leche semidescremada natural: que no contenga endulzantes; el segundo insumo trata de un producto que esté hecho de cereales como avena, trigo, arroz y amaranto, ejemplo de ello, pueden ser las galletas, también semillas como el cacahuate, nueces y almendras; por último, el tercer insumo pueden ser frutas en presentación deshidratada o fresca (Evaluación Interna PDE,2014). Y además, decir que tiene una cuota de recuperación de \$.50 centavos.

Hay que tener en cuenta que, a pesar de dar estos productos, se menciona que solo cubren el 25% del contenido energético diario de los niños y niñas en edad de preescolar, primaria y especial. Puede no ser un desayuno completo como se menciona:

Cabe resaltar que los desayunos representan sólo un complemento al que no se le puede denominar desayuno como tal (Minujin, p. 199) por lo que sería conveniente replantear la inclusión de otros insumos para combatir los problemas de sobrepeso, obesidad y anemia que la población escolar puede presentar (Cardozo, Mundo, Yanez: 2012,104).

En cuanto al costo de recuperación puede darse el caso que sea una pequeña restricción, pues al encontrarse en zonas muy marginadas de la Ciudad, como mencionan las reglas de operación que se priorizan esas zonas, podría considerarse que varios niños pueden no llevar esa cuota, por mínima que sea. Suponiendo un caso contrario, a pesar de entregar esta ración alimentaria, puede ser que los derechohabientes no lo consuman, o no solo eso, sino que aparte de consumir ese desayuno, después accedan a más productos alimentarios que siguen siendo poco nutritivos para su salud, porque el PDE no es lo único que hay para adquirir y consumir en las escuelas. Y como ya se sabe, muchos de los productos insanos, son los más económicos.

Por consiguiente, tenemos que este programa opera a partir de un marco legal. De igual manera en todos los periodos se cuenta con información.

Cuadro III.14: Lineamientos legales del PDE.

Existe información: Convención sobre los Derechos del Niño. CPEUM, Artículo 4. Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal: Artículo 1 Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México: Capítulo 2 de los Derechos, Artículo 5, Inciso C, Fracción VI. Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal: Artículos 1 y 2, Fracción I.
--

Fuente: cuadro elaborado con información de la ROP, 2014-2018.

Este programa tiene fundamentos legales para actuar en cuanto la procuración de una buena alimentación. Lineamientos que como el artículo 4° de la CPEUM ya hemos mencionado. El fin de estos fundamentos es que se cumpla con el acceso efectivo a una alimentación de calidad, nutritiva e inocua, etc. Para una parte vulnerable de la sociedad, niñas, niños y adolescentes.

A parte de estos fundamentos, El PDE, se apoya y alinea con distintas áreas, estas incluidas en el Plan General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018.

Conseguir la seguridad alimentaria estaría también inmersa en Programas como el Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión, el cual se

preocupaba por conseguir la seguridad alimentaria de los habitantes en condiciones vulnerables, a partir de eso se tenía dos metas sectoriales, los cuales consistían en “incrementar el acceso a alimentos nutritivos, balanceados y de calidad”, asimismo, se quería “incrementar en 40% la promoción, capacitación y difusión del conocimiento y las competencias del cuidado de la salud”. Para lo cual, aportan una política pública, la cual trata sobre que la SEDESO y el DIF-DF se conjuntaran para trabajar y mejorar la difusión de información, de la misma manera, se tenía que hacer talleres enfocados a la nutrición, y acerca de hábitos que dieran prevención a enfermedades por obesidad y malnutrición.

Otro programa inmerso para coordinar con el PDE, fue el de Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México, este empezó en 2016 e iba hasta 2018, tenía por objeto promover contenidos que evitaran la discriminación, ya sea en las reglas de operación o el marco legal, reglamentaciones, etc. Pero como podemos notar, el PAR fue inclusivo, no genera algún tipo de discriminación. Lo similar pasó con el Programa Especial e Igualdad y no Discriminación hacia las mujeres de la Ciudad de México, esto empezó hasta 2015.

El Programa Institucional del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México es de fuerte impacto puesto que ellos tenían también el objetivo de contribuir a que en 4 años (de 2014 a 2018) se atendiera al 100% de la población en situación de pobreza extrema y de ahí que sufriera Inseguridad Alimentaria. Esto se haría a través de programas como el de PDE.

Finalmente, en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, pues también había objetivos, hambre cero, por ejemplo. Darle fin al problema del hambre y mejorar la nutrición está integrado aquí.

Por otra parte, para medir las metas del Programa, utilizan la Matriz de Marco Lógico. A continuación, se describe el indicador de fin en el periodo estudio.

Cuadro III.15 Indicador de fin

Año	Objetivo	Indicador	Método de calculo	Frecuencia
2014		No aparecen indicadores de fin		

2015-2017	Contribuir al acceso a la seguridad alimentaria de niños y niñas del D.F. pertenecientes al Sistema Educativo Nacional, de los niveles inicial, preescolar, escolar y especial.	Tasa de niños y niñas del D.F. perteneciente al Sistema Educativo Nacional, de los niveles inicial, preescolar, escolar y especial beneficiados por el programa.	(Total de niños y niñas que se benefician por el programa / niños y niñas del Distrito Federal perteneciente al Sistema Educativo Nacional, de los niveles inicial, preescolar, escolar y especial.) *100	Anual
2018	“ ”	Porcentaje de niñas y niños de 3 a 12 años que habitan en la Ciudad de México. con seguridad alimentaria	(Total de niñas y niños de 3 a 12 años con seguridad alimentaria en la Ciudad de México / Total de niñas y niños de 3 a 12 años en la Ciudad de México.) *100	Bianual

Fuente: elaboración propia con información de las ROP de los años 2014 a 2018.

En el año 2013 no se dispone de las reglas de operación, sino, como ya se mencionó, conocemos sus objetivos por medio de una evaluación interna en 2014, por lo que no se cuenta con los indicadores de ese año.

Para 2014 se proporcionan indicadores para evaluar, sin embargo, no define con claridad cuál es el de fin, al igual sucede con el propósito.

En los años consiguientes, 2014-2017 el objetivo tiene coherencia con el indicador que se propone, puesto que lo que se quiere ver es cuantos niños son beneficiados en los niveles de escolaridad que propone el programa. Se tiene como fin saber quiénes de los que están inscritos en el Sistema Educativo son beneficiados.

Para 2018, si bien el objetivo es contribuir a la Seguridad Alimentaria, hay coherencia con el indicador que tienen y la forma de cálculo puesto que está bien

definido en las reglas de operación las edades en que los niños y niñas serán atendidos.

Cuadro III.16 Indicador de propósito.

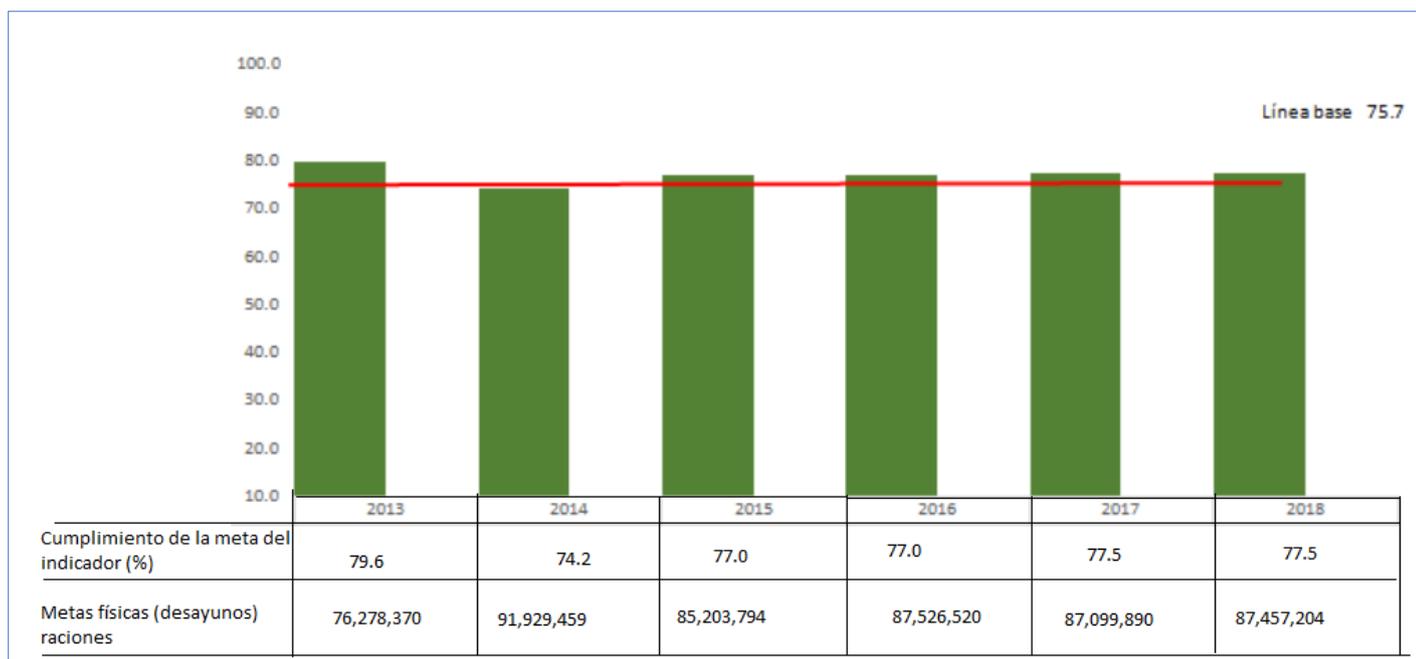
Año	Objetivo	Indicador	Forma de cálculo	Frecuencia de medición
2015-2018	Contribuir que, las niñas y niños inscritos en escuelas públicas de la Ciudad de México, de nivel inicial, preescolar, escolar y especial, ubicadas preferentemente en las unidades territoriales del Índice de Desarrollo Social medio, bajo y muy bajo, mejoren su alimentación a través de la entrega de raciones alimenticias basados en los criterios de calidad nutricia	Porcentaje de las niñas y niños de la Ciudad de México perteneciente es al Sistema Educativo Nacional, de los niveles iniciales. preescolar, escolar y especial beneficiados por el programa	(Total de niñas y niños que se benefician por el programa / Total de niñas y niños de la Ciudad de México, pertenecientes al Sistema Educativo Nacional, de los niveles inicial, preescolar, escolar y especial ubicadas preferentemente en las unidades territoriales con IDS medio, bajo y muy bajo)*100	Anual

Fuente: Elaboración propia con información de las ROP 2015-2018 (respectivamente).

El propósito permaneció constante durante el periodo de estudio y es coherente bajo el nivel de objetivo.

Por otra parte, nos encontramos con la evolución de los valores y metas del indicador a nivel propósito:

Figura III.1. Gráfica con la evolución de los valores y metas del indicador a nivel propósito.



Fuente: Programa Desayunos Escolares 2019 Ficha Sintética de Información de los Programas.

La línea base que toman es de 75.7%, la cual es la meta. Como se puede notar en la gráfica anterior, podríamos considerar que dentro del periodo de estudio 2013-2018, resulta que el PDE es eficaz, al menos al medir por este indicador de metas físicas. O sea, el objetivo es cubrir determinada cantidad de personas y lo hace. Sin embargo, es relevante tomar en cuenta que no solamente está la parte de cuántas raciones se entregan, sino más bien, saber cómo va el desarrollo de los niños a nivel nutricional, pues es también uno de los objetivos.

Si bien, ya tenemos que se cumple con el principal objetivo del PDE, entregar raciones alimentarias a niños, niñas consideramos que no lo es todo. Se puede notar que no hay errores en el diseño, pero hace falta tomar más detalles en cuenta, por ejemplo, si un desayuno solo consta de tres productos, es muy probable que, a pesar de ya tener los nutrimentos correctos, no se tenga la sensación de saciedad. Y como ya se mencionó, dentro de las escuelas hay acceso a alimentos poco o nada nutritivos, cosas que afectaría al objetivo del programa. A pesar de que se proponen pláticas para mejorar los hábitos nutrimentales, puede ser que esto no

funcione pues en ocasiones, en las escuelas ni siquiera se dan estas pláticas o seguimiento.

Justo en el párrafo anterior podemos agregar parte de una entrevista a una informante clave. Se le preguntó si considera que el programa alimentario otorgado por el gobierno le ha funcionado bien, contestó que tiene tres hijos, de distintas edades, por lo mismo sabe que la existencia del programa ya tiene mucho tiempo. Y expresó también que, lo que no ayuda a que pueda funcionar del todo bien el programa, es porque los niños y niñas en las escuelas tienen oportunidad de adquirir otro tipo de alimentos. De igual manera, reconoció que sí ayuda al menos para que tengan energía los niños por la mañana. También mencionó que no ha notado que sus hijos tengan un impacto con el consumo del desayuno en los años que llevan, es decir, no tienen alguna alteración nutritiva.

A lo largo de la observación documental se pudo ver con claridad que el programa no cambia mucho en los años que estamos estudiando. Si bien el programa presume de trayectoria amplia y reconocimiento social, no hay que dejar de lado el buen análisis y diseño coherente con el contexto en que se va a implementar. Todo cambia al paso de los años: población, con ello los objetivos, la focalización del programa, entre otras cosas.

Hay pequeños detalles que tendrían que mejorar, con el fin de lograr la eficacia que se busca a partir de los objetivos bien planteados. A pesar de que en la realidad por los porcentajes que se muestran, existe la eficacia, falta rellenar algunos huecos de los objetivos que busca cumplir el programa.

III.2.2 Apoyo Integral a Madres Solas (PAIMS).

A continuación, se desarrolla el análisis del Programa Alimentario a Madre Solas.

El programa está dirigido a atemperar las condiciones de vulnerabilidad y de carencia alimentaria al sector de madres solas residentes en la CDMX, por lo cual otorga una transferencia monetaria a través de un vale que es de uso exclusivo para

alimentos. A su vez ofrece una atención integral a las madres solas y sus hijos en materia de salud, psicológica y legal.

Este programa se creó en 2009, sin embargo, tuvo una suspensión de actividades en el año 2012 y es hasta el 2013 que se retoma. Desde dicho periodo el programa se llamaba “Apoyo a madres solas residentes en el DF” y es en 2017 que se cambia el nombre a “Apoyo integral a madres solas residentes en la CDMX” (RO PAIMS, 2017:123)²³.

De acuerdo al sustento legal, primero al ser un programa operado en la CDMX se fundamenta en la Constitución política de la ciudad que refrenda el derecho a la alimentación y nutrición en el artículo 9 (Constitución política de la CDMX, Artículo 9, Apartado 1 y 2:1); a su vez se respalda en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública y la Ley de Desarrollo Social de la ciudad. Esto sin menoscabar la normatividad federal bajo la cual se rigen y su vinculación con el PND 2013-2018, actualmente ya se vincula con el PND 2019-2024.

A su vez, como se explicó en la introducción del capítulo, este programa sustenta su intervención en la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LSAN), bajo la cual se crea el SAN y se utiliza como parte de la estrategia. También para la creación y justificación de las acciones que se realizan se sustenta en la “Ley que establece el derecho a recibir un apoyo alimentario a las madres solas de escasos recursos residentes en el Distrito Federal de madres solas” y que entró en vigor el 1 de septiembre de 2009 (Ley de madres solas publicado en G.O. D.F. el 3 de octubre de 2008:8).

Este programa debiera contribuir y vincularse con el Programa General de Desarrollo Social de la CDMX (PGDCDMX 2013-2018) y con el Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2013-2018. Con base en el apartado

23

III de los TDR para la evaluación de Diseño empleados por CONEVAL, se menciona que:

4. El propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional considerando que:

a) Existen conceptos comunes entre el propósito y los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.

b) El logro del propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa... (TDR, CONEVAL, 2018).

Sin embargo, en las ROP 2013 y 2014 se identificó que no está expresa la vinculación a alguno de los programas ya mencionados. Como se mencionó este programa está integrado al SAN en términos de la ley con la que sustenta dicha estrategia, sin embargo no se explican en las ROP a cuales son los objetivos que contribuye, es decir, no explica la vinculación que tiene con dicha estrategia; esto se explica pero hasta las ROP 2015.

También es hasta las ROP 2015 que se menciona la contribución del programa con los ejes del Programa General de Desarrollo de la CDMX 2013-2018 de acuerdo al objetivo 1 que menciona “Contribuir a la consecución de seguridad alimentaria y una menor malnutrición de los habitantes... en función de su origen étnico, condición jurídica, social o económica...” (PGD-CDMX 2013-2018:42) y con el Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e inclusión. Es decir, que se trabaja por la alineación de las metas planteadas por el gobierno en turno.

De acuerdo a las ROP 2016 apenas es que se incluye la vinculación con el programa de Derechos Humanos, aun cuando en los indicadores de evaluación en las ROP 2014 ya se mencionaba que se medirían a través de estos, pero no estaban identificadas las líneas de acción a las que contribuía con ello.

Por último, en las ROP 2018 se incluye la vinculación al Programa Institucional del DIF-CDMX, el Programa Especial de Igualdad y no Discriminación hacia las Mujeres, el Programa para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2016-2018) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Es necesario explicar acorde a la fecha de publicación de los documentos, la alineación del programa con los planes, programas institucionales, sectoriales, etc. Con el fin de dar evidencia a cuáles metas contribuye la ejecución de éste y si está relacionado con ellos.

De acuerdo a las ROP 2013 (ROP PAIMS 2013:306), se entiende que el programa pretende atender la problemática de las madres solas con escasos recursos y carencia alimentaria, sin embargo, no existe un diagnóstico de la situación, ni mucho menos se encuentran descritas las causas y efectos del mismo. Tampoco se describe la población potencial aun cuando en la ley de madres solas se considera dicha población como:

- I. Las madres solteras o casadas, en concubinato, en sociedad en convivencia que acrediten documentalmente la solicitud de disolución del vínculo jurídico o demanda de alimentos para ella y sus hijos, o en caso excepcional mediante acta circunstanciada ante Juez Cívico...
- II. que tengan hijos menores de 15 años; y
- II. Que tengan un ingreso diario no superior a dos veces la Unidad de Cuenta de la CDMX, incluyendo cualquier pago por derecho alimentario. (Ley de madres solas G.O.D.F. 2014:1-2)

Si bien, se entiende que el gobierno identificó la problemática por lo que se creó la ley y se implementó dicho programa, se debe contar con un diagnóstico que sustente dicha intervención y así poder determinar cuáles serán los modos de atención más acordes para poder solucionar la cuestión.

Cuadro III.17: Cobertura y monto de apoyo.

Año	Población potencial	Población objetivo	Población atendida	Cobertura	Monto de apoyo
2013	No está definida	749,744 mil hogares donde la jefatura recae con hijos menores a 15 años	2,202 mil madres solas con 4,002 mil apoyos alimentarios (despensas)		

			20,000 atenciones integrales		
2014	Las madres solas residentes del DF...que acrediten la documentación la solicitud de disolución del vínculo jurídico o de demanda de alimentos	*	2,080→ vale electrónico 12,666 mil atenciones integrales.		\$269.16
2015	880,000 mil madres solas con hijos menores de 18 años	180,320 mil madres solas con hijos menores de 15 años con un ingreso no mayor a dos salarios	1,200→ vale electrónico.	0.8%	\$280.40
2016	661,275mil madres solas (28% del total nacional) que aportan la totalidad de los recursos para la manutención de los hijos	188,320 madres con hijos menores de 15 años y con un ingreso no mayor a dos salarios (INEGI, 2012)	1,711→ vale electrónico.	0.9%	\$292.16
2017-2018	279,985 mil madres solas	188,320mil madres solas con hijos menores de 15 años	2,387→ vale electrónico.	1.27%	292.16

Fuente: Elaboración propia con información de las ROP 2013-2018 (respectivamente).

*La población objetivo del ejercicio fiscal 2014 es la misma que se definió en el año anterior.

Para los años 2014- 2017 se cuenta con la explicación de la problemática que viven las madres solas de escasos recursos, con hijos menores de 15 años de edad que presentan carencia alimentaria y que carecen de servicios que garanticen sus derechos; pero, en lo referente a las causas y efectos que genera esta cuestión resultan ser casos ambiguos o no completamente explícitos. Pues solo se identifica como causa principal del problema la situación de vulnerabilidad de las mujeres

jefas de familia cuando se pueden incluir ingresos precarios, falta de servicios integrales, etc. En el caso de los efectos, solo se menciona la falta de ingreso para la satisfacción de necesidades básicas, sin embargo, a su vez esto puede derivar en desarrollo de enfermedades cardiovasculares, discriminación, etc. A su vez en el árbol de problemas se menciona la carencia alimentaria como parte de la definición del problema, también se encuentra como causa principal y uno de los efectos. Por lo cual, la reiteración de esa información y/o identificación clara de cuáles son las causas y efectos del programa deriva en un árbol de objetivos, y por consecuente en una matriz de Marco Lógico que presenta incongruencias en el propio diagnóstico, a su vez afectando el diseño del programa.

Para la elaboración de las ROP 2013-2015 se sigue tomando en cuenta el ejercicio censal del año 2000, lo cual muestra que los datos no se han actualizado y es hasta 2016 que se incluyen los datos proporcionados por el INEGI, 2010.

Las ROP 2014 duplican los apartados de población atendida y beneficiaria, ya que tomando en cuenta que la población atendida se define por CONEVAL (2018) como “población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal”. Es decir, se refieren a la misma cuestión. De igual manera en las ROP (2015:786) dicho concepto se confunde con la meta del programa al referir “se considera beneficiar a 1,200 madres solas como mínimo (con la entrega del vale electrónico más el beneficio de la atención integral)”, esta situación también se presenta en las ROP 2016.

En el caso del ejercicio fiscal 2017, se incluyen como casos excepcionales “*los padres solos con hijos menores de 15 años... las madres solas que se encuentren reclusas... las madres y/o padres solos migrantes que reingresan de manera forzada al territorio nacional*” (ROP PAIMS 2017:69).

Cuadro III.18 Objetivos general y específico en las ROP 2013-2018.

Año	Objetivo general	Objetivo específico
2013	Promover y garantizar el derecho a la alimentación de las madres	-Mejorar las condiciones de vida de las madres solas, sus hijos...

	solas... dar cumplimiento a la ley de madres solas.	<ul style="list-style-type: none"> -Garantizar el ejercicio del derecho a la alimentación de las madres solas -Proporcionar asesoría jurídica, atención psicológica y de salud a las madres solas -Fomentar la no discriminación a las madres solas y a las familias con jefatura femenina a través del fortalecimiento de su participación social.
2014	Reforzar el derecho a la alimentación, dotando de un apoyo para su alimentación de forma mensual a través de un vale electrónico... así como brindar a las derechohabientes y a sus hijos, la posibilidad de recibir adicionalmente asesorías, atenciones y servicios de diferente índole, haciendo de este un apoyo integral.	<ul style="list-style-type: none"> -Dotar de un apoyo alimentario mensual a través de un vale electrónico para alimentos. -Brindar atención psicológica y de salud -Otorgar asesoría jurídica... para proteger y reivindicar sus derechos; -Fomentar la no discriminación a las madres solas y a las familias con jefatura femenina, a través del fortalecimiento de su participación social. -Diseñar e implementar un Modelo de Intervención Comunitaria, a través del cual se genere procesos de participación social. -Contribuir con la garantía al derecho a la alimentación de las madres solas de escasos recursos y de sus hijos..., a través de un apoyo alimentario mediante un vale electrónico.
2015	Apoyar a las madres solas... para que mejoren su alimentación y tengan atención de salud, psicológica, jurídica, recreativa y cultural, a través de la entrega de la transferencia económica y los servicios de atención integral... Para 2015 el programa pretende atender a 1200 madres solas...	<ul style="list-style-type: none"> a) Dotar de un apoyo alimentario mensual de \$280.40 a través de un vale electrónico como complemento de la canasta básica alimentaria, de uso exclusivo para alimentos b) Brindar atención integral a las madres solas inscritas en el Programa.

2016	*Pretende atender a 1711 madres solas.	*\$292.16
2017	*	Otorgar un apoyo alimentario mediante una transferencia económica mensual de \$292.16 a través de un vale electrónico... -Otorgar atención integral a madres solas inscritas en el programa
2018	Apoyar aproximadamente a 2,387 madres solas de la CDMX... para que mejoren su alimentación, a través de la entrega de un apoyo alimentario así como servicios de atención integral y de esta manera contribuir a la seguridad alimentaria y al Derecho a la alimentación.	*

Fuente: Elaboración propia con información de las ROP 2013-2018 (respectivamente).

*Casos en que la información es igual al ejercicio fiscal anterior.

A su vez el programa, de acuerdo con lo estipulado en la ley de madres solas, pretende que ellas cuenten con:

- I. Recibir ellas y sus hijos los servicios de salud, incluyendo tratamiento y urgencias, en términos de lo dispuesto de la Ley que establece el derecho al acceso gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas residentes en el Distrito Federal que carecen de Seguridad Social Laboral...
- II. Recibir asesoría legal por cualquier acto de discriminación vejación y vulneración de sus derechos,
- III. Recibir los servicios de defensoría de oficio para interponer los recursos, juicios o medios legales de defensa necesarios para proteger o reivindicar sus derechos,
- IV. Conocer y tener acceso a los diversos centros de atención a la mujer, gubernamentales o privados, mediante una línea de atención telefónica o los sistemas de información...
- V. A obtener incentivos o descuentos fiscales por parte del Gobierno del Distrito Federal; y

- VI. A tener preferencia al acceso a los programas sociales que implemente el Gobierno del Distrito Federal. (Art. 5, Ley que establece el derecho a recibir un apoyo alimentario a las madres solas de escasos recursos residentes en el D.F.).

Las derechohabientes y sus hijos e hijas, de acuerdo a lo estipulado en el artículo anterior, tienen acceso a la atención integral sin embargo no se explican los procedimientos para la realización de dichas atenciones ni tampoco se plantea en las ROP 2013 del programa.

Si bien se describe en los objetivos específicos que se otorgará una atención integral como se ve en el cuadro anterior, estos ambiguos y parcialmente reiterativos del objetivo general

Como se mencionó en el párrafo anterior aunque se expresa que se pretende otorgar atención integral, no se explica concretamente si esta es una modalidad del programa. Ya que este otorga tanto vales electrónicos para el apoyo alimentario y dichas atenciones, lo que genera ambigüedad respecto a cuál es la prioridad del programa y de la manera en que está establecida la jerarquía de los objetivos; y debido al orden de los objetivos se entiende que está dirigido principalmente a atender la carencia alimentaria de las madres solas.

Por lo cual consideramos tendría que replantearse la prioridad del programa, de acuerdo al problema que se pretende atender y la formulación lógica con sus líneas de acción, así como la relación y jerarquía de los objetivos.

Cuadro III.19 Metas físicas

Año	Metas físicas
2013	Considera la atención 20, 000 que soliciten su incorporación al programa
2014	1,200 madres solas con apoyo de vale electrónico, así como a 20,000 atenciones integrales a madres solas y sus hijos y con ello dar cumplimiento a la Ley de madres solas.

2015	25,000 mediante dispersiones que se realizarán mensualmente a cada una de las derechohabientes, así como a través de las atenciones integrales 1,200 madres solas con el apoyo económico
2016	1, 711 madres solas con la entrega del vale electrónico más el beneficio de la atención integral 5,400 atenciones integrales
2017	1, 711 madres solas con la entrega del vale electrónico. 5,400 atenciones integrales
2018	2,387 madres solas con la entrega de vale electrónico. 5,400 atenciones integrales.

Fuente: elaboración propia con información de las ROP 2013-2018 (respectivamente).

Otro aspecto a mencionar es que, de acuerdo a lo establecido en las ROP 2013 no están bien definidos los apartados de metas físicas y cobertura, debido a que la cobertura se refiere al porcentaje de la población objetivo que si atiende el programa, es decir, a la población atendida en los ejercicios fiscales realizados. Y las metas físicas son referentes a los ejercicios fiscales venideros, sin embargo, en ambos apartados se menciona que se beneficiará a 20,000 mil mujeres solas.

También se encontró en las ROP 2014 y 2015 que sigue existiendo esta confusión, ya que en las ROP (2015:788) el apartado de metas físicas refiere que “se brindarán 25, 000 atenciones a las madres solas...” y en el apartado de cobertura explica que “el programa considera beneficiar a 1,200 madres solas como mínimo proporcionando el apoyo económico”. Entonces, ambos apartados explican cuáles son las metas físicas del programa y no hacen mención de la cobertura. La inconsistencia del contenido de los apartados de las reglas de operación, dificulta e incluso obstaculiza la identificación de los elementos del programa.

En relación a los mecanismos de elegibilidad y de incorporación al programa, resulta contradictoria no solo la meta planteada en los años 2013 por que menciona en las ROP de dicho año que se pretende “beneficiar a 20,000 mil mujeres solas a través de apoyos alimentarios, de salud, de asesoría legal, y recreativos” (ROPAIMS 2013:609), sino que también la población atendida no concuerda con lo establecido en las ROP debido a que, como lo menciona la ley de madres solas:

Una vez que se haya aprobado el debido proceso y la madre sola de escasos recursos sea ingresada al programa, se llevarán a cabo las estrategias que le permitan:

- Recibir ella y sus hijos los servicios de salud de primer nivel
- Recibir asesoría legal... (ROP 2014, 609).

Ya que se menciona que solo se proporcionará la asesoría legal en caso de ser ingresada al programa, y sin embargo, se especifica que se atendieron 2,202 madres solas a través de 4,002 apoyos alimentarios y se dieron 20, 000 atenciones integrales a las “derechohabientes” (2013:609). Es decir, el padrón de derechohabientes por lo explicado en la ley debe incluir el total de madres solas atendidas por las modalidades, especificando claramente cuáles son las que cumplen los requisitos para recibir el vale electrónico y cuáles son las que reciben la atención integral.

Cuadro III.20 Indicadores, criterios y mecanismos de evaluación.

Año	Indicadores, mecanismos y criterios de evaluación.
2013	Número de mujeres beneficiarias por el programa/meta programada Número de mujeres beneficiarias del programa/número de mujeres solicitantes del programa
2014	a)Número de mujeres derechohabientes / meta programada b)número de mujeres derechohabientes / número de mujeres solicitantes c)presupuesto asignado, modificado y ejercido d)líneas de acción del PDHDF vinculados a la operación del programa
2015	La evaluación será anual a cargo de la dirección de planeación del DIF-DF a) número de mujeres derechohabientes / meta programada b) número de mujeres derechohabientes / número de mujeres solicitantes c) presupuesto asignado, modificado y ejercido para el cumplimiento de las metas financieras y de atención. d) líneas de acción del programa de derechos humanos del DF (PDHDF) que se vinculan
2016 y 2018	Se realizarán encuestas de valoración de las derechohabientes con el fin de conocer la relación del apoyo otorgado en la calidad de su vida.

Fuente: Elaboración propia con información de las ROP 2013-2018 (respectivamente).

En las ROP 2013 no existe información de la MIR, solo los dos indicadores mostrados en el cuadro anterior en los criterios de evaluación.

Los indicadores mencionados en dichas ROP solo se refieren a la actividad del programa, es decir, solo van dirigidas a la meta y población atendida, lo cual da evidencia de que no hay mecanismos para medir el impacto del programa: si realmente incide o mejora el acceso a la alimentación de las beneficiarias. Por consiguiente, tampoco cuenta con mecanismos de evaluación bien definidos, claros y coherentes con las líneas de acción del programa. Esto se debe a que no se establece la periodicidad de medición, las fuentes de información ni la variable que se pretende medir. A su vez el programa no cuenta con la MIR.

En los mecanismos de evaluación de las ROP 2014 solo se refieren a la meta, población atendida, presupuesto, el cual solo va dirigido a la gestión por resultados, y el último, referente a la vinculación con el PHDHDF, es ambiguo debido a que no se mencionan las líneas de acción que se vinculan con el programa.

Para las ROP del 2017 no se establecen criterios de evaluación claros, definidos y coherentes con la pretensión del programa.

Cuadro III.21 Indicador de fin*.

Año	Objetivo	Indicador	Método de cálculo	Frecuencia	Resultados
2014	Contribuir a reforzar el derecho a la alimentación	Porcentaje de derechohabientes	Total de derechohabientes inscritos/ total de derechohabientes atendidos	Anual	
2015	Contribuir a la IA	Tasa de madres solas beneficiarias	(Total de madres beneficiarias/total de madres solas)100	Anual	1.79 %
2016-2018	Contribuir a disminuir el número de mujeres con	Porcentaje de mujeres con carencia alimentaria	(Mujeres con carencia alimentaria / total de mujeres)100	Anual	4.06 % (2016)

	carencia alimentaria	que mejoran su alimentación			11.7% (2017)
--	----------------------	-----------------------------	--	--	--------------

Fuente: Elaboración propia con información de las ROP 2013-2018 (respectivamente).

*El sentido del indicador es a la baja; es decir, entre más cercano se encuentre del 0% el programa tiene un mejor desempeño.

De acuerdo a que debe existir una vinculación de la MIR con las ROP del programa se menciona en los Lineamientos generales para el contenido de las ROP que “el objetivo general de las ROP deberá coincidir con el objetivo a nivel de fin descrito en la MIR; y el objetivo específico de las ROP deberá coincidir con el objetivo a nivel de propósito de la MIR” (2018:11). Sin embargo, en las ROP 2013, al no contar con la MIR, no hay manera de establecer relación entre los objetivos y dichos indicadores.

En el caso del indicador de fin para el ejercicio fiscal 2015, está claro que hay un problema de redacción, pues el programa no puede contribuir a la inseguridad alimentaria, ya que lo que se busca es el efecto contrario. Y respecto al objetivo general, éste gira en torno al reforzamiento del derecho a la alimentación. A su vez, es solo una reproducción de que este programa está sustentado en la ley de madres solas. Tampoco hay una relación entre la fórmula de cálculo y el nombre del indicador, ya que se expresa es una “tasa” cuando de acuerdo al método de cálculo se entiende que es un porcentaje de mujeres en general (no madres solas) con carencia alimentaria del total de la población femenina en la CDMX.

En las ROP del periodo que va del 2016 al 2018, el indicador solo mide la carencia alimentaria en mujeres y da por hecho que la reducción de la misma está dada por la intervención del programa.

De acuerdo a los resultados que se muestran en el cuadro III.21 y referente a la medición de dicho indicador que es la baja, entonces se entiende que la intervención del programa referente de los apoyos realizados en el año 2015 si contribuye a la disminución de las mujeres con carencia alimentaria. Sin embargo, en los años siguientes va aumentando el porcentaje de dicho indicador, lo que

menciona que este mientras más se aleje del 0% va emporando su desempeño. Si bien, esto solo va dirigido a la parte cuantitativa conforme a los datos emitidos en los diferentes documentos del programa, sin embargo, si los objetivos no concuerdan con los indicadores de fin y propósito, aunado a que las fórmulas de obtención de dichos datos están mal realizadas puede que estos resultados presenten un sesgo en la medición.

Cuadro III.22 Indicador de propósito*

Año	Objetivo	Indicador	Método de calculo	Frecuencia	Resultados
2014	Promover que las madres solas de escasos recursos tengan acceso a una mejor alimentación	Porcentaje de derechohabientes que mejoraron su alimentación	(Derechohabientes encuestados que confirmaron mejoría/total de derechohabientes encuestados)100	Anual	21%
2015	Madres solas e hijos... mejoran su alimentación y tienen atención de salud, psicológica...	Porcentaje de apoyo económico otorgado para la adquisición de la canasta básica alimentaria	(Apoyo otorgado / costo de la canasta alimentaria urbana) 100	Anual	21.6 %
2016	Madres solas que mejoran su alimentación y cuentan con servicios integrales	Tasa de madres solas que son beneficiarias.	(Total de madres solas beneficiadas /total de madres solas con hijos menores de 18 años) 100	Anual	0.91 %
2017-2018	Madres solas de la CDMX...	Porcentaje de madres derechohabientes del programa	(total de derechohabientes atendidas/Total de madres solas que tienen un ingreso no mayor a dos salarios con hijos...)100	Anual	2.63 %

Fuente: Elaboración propia con información de las ROP 2013-2018 (respectivamente).

*El sentido del indicador es a la baja; es decir, entre más cercano se encuentre del 0% el programa tiene un mejor desempeño.

En el caso del 2015, el indicador de propósito no concuerda totalmente con los objetivos específicos, ya que el programa no plantea prácticas de buena alimentación o guías respecto a ello, ya que solo proporciona el vale para uso exclusivo de alimentos. Y este indicador menciona que la población a la que se atiende mejora su alimentación, lo cual es ambiguo por qué se entiende como cuestiones de hábitos alimenticios. Por lo cual no hay estrecha relación con los objetivos del programa, así como no hay coherencia entre los indicadores de fin y de propósito, ya que se debe entender que si se logra el indicador de propósito se cumplirá el de fin.

Entonces, partiendo de ello si uno se refiere a los hábitos alimenticios y el otro a la inseguridad alimentaria, teniendo en cuenta las dimensiones del derecho a la alimentación, los hábitos serían correspondientes a la seguridad nutricional, no a la alimentaria.

Respecto al año 2016, en el diagnóstico presentado en las ROP así como en la ley no se había mencionado una ampliación de la población potencial a madres con hijos mayores de 18 años, y sin embargo en el método de cálculo el indicador sí mencionan dicha información. De nuevo el indicador se refiere a una “tasa” cuando la fórmula expresa que es un porcentaje y a su vez no hay relación con el nombre del indicador, es decir, lo que se quiere medir y cómo se mide.

Si bien en las ROP 2014-2018 se definen los indicadores de fin y de propósito es necesario revisarlos, ya que aunque ambos hasta cierto punto permiten evaluar y monitorear el funcionamiento del programa, estos dan por hecho que la disminución de la carencia alimentaria en madres solas se debe a la intervención del programa, como lo indica el modo de cálculo del indicador de fin del 2016.

A pesar de que el indicador de propósito en relación a los objetivos específicos del programa presenta cierto grado de ambigüedad, aun así se muestra que los resultados logrados de acuerdo mostraron una mejora realmente

significativa. Ya que, en 2014 se tenía un mal desempeño siendo que el indicador arrojó resultados del 24 %, pero en 2016 fue de 0.91%. Entonces durante este periodo y de acuerdo al sentido del indicador, mientras se encuentre más cerca del 0% significa que tiene un buen desempeño. Sin embargo, para los años siguientes se mostró una reducción en el desempeño del programa. Entonces, tomando en cuenta solo los resultados mostrados, en dicho indicador se muestra que el programa es parcialmente eficaz e inestable por las variaciones que se observan.

También es necesario mencionar que, conforme a la matriz de indicadores del 2016, el indicador referente al “porcentaje de atenciones integrales brindadas en relación con el total de las derechohabientes...alcanzó un valor de 1779.89%” (*Evaluación Interna PAIMS 2017:32*). De acuerdo a ello se entiende que se rebasó de manera significativa la meta programada para dicho año.

Es necesario tomar en cuenta la consistencia del diseño y sus diferentes elementos con el fin de que la medición de la eficacia no arroje resultados desproporcionales e incoherentes a partir de los indicadores que se manejan.

Entre otros aspectos a mencionar en las ROP 2013 no se cuenta con mecanismos de operación o manual de procedimientos. A su vez en el análisis FODA realizado por la Evaluación Interna Integral (EII) 2016-2018 se menciona que existe una “débil vinculación con programas internos del DIF y ausente con otros programas... que pueden ser complementarios o coincidentes” (EII PAIMS 2016-2018:145)

En conclusión, es necesario replantear el programa desde la realización del diagnóstico, ya que el problema si bien está redactado en sentido negativo y se puede solucionar, las causas y efectos que de éste se derivan no están claramente explicitadas. Así como, se presenta ambigüedad en la delimitación geográfica de la población que requiere dicha atención. A su vez los datos con los que se cuenta para la exposición del diagnóstico en las ROP, no están actualizados, con lo cual puede haber una diferenciación entre lo que se tiene y la realidad de la problemática.

En lo referente a los objetivos general y específicos, es necesario hacer una reformulación de acuerdo al establecimiento de prioridades y jerarquía entre cada

uno de ellos, con el fin de establecer claridad entre las modalidades de atención del programa y las acciones a realizar. Porque, debido a la ambigüedad presente no solo en los objetivos sino en la determinación del tipo de población a atender, pareciera ser que no es un programa dirigido a combatir la carencia e inseguridad alimentaria, por lo cual se reitera la necesidad de definir con claridad dichos elementos con el fin no solo de mejorar el diseño del programa, sino de focalizar la población referente al problema que intenta atender en pro de una mejora de su funcionamiento efectivo.

Por otro lado, cabe mencionar que, aunque en un momento se realizaron intentos por establecer indicadores de medición y evaluación, con el paso de los ejercicios fiscales los criterios de ésta se volvieron ambiguos e incluso inexistentes. El programa se debe evaluar en materia de diseño, desempeño e impacto ya que, aunque se supone se reformuló para el ejercicio fiscal 2013, hasta la fecha sigue teniendo inconsistencias en su planeación, mecanismos de operación, difusión, recolección de información, etc.

Respecto a la elaboración de la MIR, ésta debe contener la definición bajo la cual se sustentan dichos indicadores. Y establecer una relación coherente tanto vertical como horizontal con los elementos que la componen.

A su vez, como se menciona en un indicador de actividad del programa se realiza una actualización de la base de datos, que al final parece no servir de nada ya que entendiendo que el programa tiene la capacidad de recolección de datos de las madres solas, sus hijos, así como la situación económica, jurídica, de salud y psicológica, se podría partir de ahí para elaborar un mejor diagnóstico y evitar problemas de enfermedades generadas por la inseguridad alimentaria. Esto no se ha utilizado de manera eficaz ya que el aumentar la capacidad de acceso a alimentos no deriva en una buena alimentación y esto podría mostrarse en la atención integral que se les brinda a las derechohabientes y sus hijos. Así como, dar cuenta del posible impacto que genera en las condiciones de vida de los beneficiarios.

Otra deficiencia en la elaboración de las ROP es que no existe evidencia que muestre las complementariedades ni sinergias con otros programas sociales; a su vez, la incorporación de la alineación programática con los planes, programas sectoriales, institucionales, etc. es limitada. Ya que, no se actualiza la vinculación de los ROP con las metas a las que contribuye el propósito del programa, adecuadamente.

Los elementos ya mencionados, si limitan la eficacia del programa. Primero, se limita debido a que no existe claridad y relación entre los objetivos generales y específicos, los cuales determinan el nivel de logro; segundo, la relación de los objetivos con los indicadores de fin y propósito es ambigua, por lo cual aunque los valores alcanzados de estos indicadores precisen que se mejora en desempeño puede existir la posibilidad de que debido a su elaboración se presenten valores tan variables o excesivos como el caso del porcentaje de atenciones integrales. Tercero, aunque la cobertura ha sido ampliada desde la reanudación del programa, se siguen mostrando inconsistencias de acuerdo a la focalización de la población objetivo y las modalidades que atiende el programa. Cuarto, al no existir indicadores de monitoreo y evaluación difícilmente se pueden obtener resultados verídicos acerca de lo proporcionado por el programa.

Fue debido a los errores en el diseño, así como en la elaboración de indicadores que se suspendió el programa. Sin embargo, a pesar de que se reformuló, los errores que presenta siguen siendo significativos y limitan el funcionamiento eficaz del programa.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

De acuerdo a la hipótesis planteada y el análisis que se realizó en esta investigación, consideramos que la consistencia del diseño del programa es un elemento clave que limita la eficacia del mismo. Como lo menciona Luis Aguilar V. (1992:2) “es lógico pensar que frente a muchas situaciones apremiantes los gobiernos han decidido sin teorías de apoyo o se han sustentado en teoremas, tecnologías, modelos inadecuados; en estos casos, la más puntillosa y entusiasta puesta en práctica de la política no podrá corregir el error de su concepción y diseño, condenando la implementación a ser un esfuerzo sin sentido”. Y como sabemos, si un programa social es el elemento más desagregado de la política y está mal diseñado, por consecuente los resultados esperados por el mismo, no se presentarán.

Para explicar la relación entre el análisis de consistencia del diseño y la eficacia de los programas, primero partimos de una categorización de la consistencia del diseño (muy mala, mala, regular y aceptable) de acuerdo al análisis realizado. Acto seguido tomaremos en cuenta las metas de cobertura propuestas en las reglas de operación de los programas analizados para así establecer la relación con la eficacia de los mismos. Para obtener la eficacia de los programas se utilizará la fórmula siguiente:

$$Eficacia = \left(\frac{\text{resultado alcanzado}}{\text{resultado previsto}} \right) 100$$

Cuadro IV.23 Relación de la consistencia del diseño y la eficacia de los programas.

Programa	Consistencia del diseño.	Calificación del diseño.	Eficacia.	Nivel de eficacia.
PAIMS	-Los datos utilizados para la identificación de las poblaciones		Para el año 2015 se logró el 0.06% de acuerdo a las metas propuestas.	

	(potencial y objetivo) son atrasados. -A pesar que opera bajo dos modalidades, no se cuantifica la población para las atenciones integrales. -No menciona criterios de evaluación. -Los indicadores de fin y de propósito están mal redactados, son ambiguos, en algunos casos no están definidos.	1.-Muy mala	Para el 2016 se logró el 0.05 y para el 2017 el 0.07%.	1.-Muy malo														
PAR	-Ambigüedad en la definición de la población potencial, objetivo y atendida debido al criterio que se utiliza (territorialidad). -La población objetivo se define bajo el criterio de territorialidad y la población atendida es referente al número de personas. -En ocasiones las tiendas no cuentan con los productos, o estos están rezagados. -Indicador de fin es el porcentaje de la población con SA. -Indicador de propósito es el margen de ahorro; %acceso físico; %cobertura del programa.	2.- Mala	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Año.</th> <th>Cobertura de Población atendida.</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2013</td> <td>47,982,745</td> </tr> <tr> <td>2014</td> <td>50,012,474</td> </tr> <tr> <td>2015</td> <td>52,103,119</td> </tr> <tr> <td>2016</td> <td>49,731,184</td> </tr> <tr> <td>2017</td> <td>48,991,737</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>51,196,143</td> </tr> </tbody> </table>	Año.	Cobertura de Población atendida.	2013	47,982,745	2014	50,012,474	2015	52,103,119	2016	49,731,184	2017	48,991,737	2018	51,196,143	2.-Regular
Año.	Cobertura de Población atendida.																	
2013	47,982,745																	
2014	50,012,474																	
2015	52,103,119																	
2016	49,731,184																	
2017	48,991,737																	
2018	51,196,143																	
PASL	-Opera bajo dos modalidades, pero no está definida ni cuantificada la población para la modalidad de convenios con actores sociales.	3.- Regular	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Año</th> <th>Cobertura</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2014</td> <td>97.85%</td> </tr> <tr> <td>2015</td> <td>98.77%</td> </tr> <tr> <td>2016</td> <td>99.39%</td> </tr> <tr> <td>2017</td> <td>98.52%</td> </tr> </tbody> </table>	Año	Cobertura	2014	97.85%	2015	98.77%	2016	99.39%	2017	98.52%	3.-Regular				
Año	Cobertura																	
2014	97.85%																	
2015	98.77%																	
2016	99.39%																	
2017	98.52%																	

	<p>-Brecha entre población potencial y población objetivo.</p> <p>-La población atendida es mayor a la población objetivo en el periodo 2013-2017.</p> <p>-No existe indicador de fin (excepto en las ROP 2014).</p> <p>-Contiene dos indicadores de propósito.</p> <p>-Los beneficiarios a pesar de contar con su tarjeta, en ocasiones no pueden comprar la leche porque esta no alcanza.</p>																	
PDE	<p>-Ambigüedad en la población objetivo y población atendida.</p> <p>-De acuerdo a las metas físicas del programa, este las supera, con excepción de 2014.</p> <p>-Supera también las metas que propone el indicador de propósito (cobertura), excepto en 2014.</p> <p>-Falta definir cómo se va a revisar la parte de la nutrición de las y los niños derechohabientes.</p>	4.Aceptable	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Año</th> <th>Cobertura</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2013</td> <td>79.6%</td> </tr> <tr> <td>2014</td> <td>74.2%</td> </tr> <tr> <td>2015</td> <td>77.0%</td> </tr> <tr> <td>2016</td> <td>77.0%</td> </tr> <tr> <td>2017</td> <td>77.5%</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>77.5%</td> </tr> </tbody> </table> <p>Su línea base es 75.5%.</p>	Año	Cobertura	2013	79.6%	2014	74.2%	2015	77.0%	2016	77.0%	2017	77.5%	2018	77.5%	4. Aceptable
Año	Cobertura																	
2013	79.6%																	
2014	74.2%																	
2015	77.0%																	
2016	77.0%																	
2017	77.5%																	
2018	77.5%																	

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a la categorización mencionada, iniciaremos con el PAIMS, debido a que es muy mala su consistencia del diseño y su eficacia; en este caso, si se visualiza la relación entre ambas cuestiones, ya que debido a lo mencionado en el análisis la ambigüedad de los elementos del diseño de este programa dificulta incluso su comprensión. Aunado a ello, podemos anexar otra variable, la cual es el presupuesto que se le otorga. Ya que, como se menciona en la *Evaluación Interna Integral 2016-2018 del PAIMS* “el programa enfrenta el reto de superar las restricciones que significa el tema presupuestal el cual es determinante para la

atención y cobertura de la población derechohabiente del programa” (2018:154). Es decir, el presupuesto es limitado para ampliar la cobertura y lo cual puede incidir en la eficacia del programa.

En el segundo caso, el PAR, al hacer el análisis se llegó a los resultados negativos tanto en la consistencia del diseño, como en la eficacia. Este programa tiene como objetivo procurar la Seguridad Alimentaria en cuanto a la disponibilidad y acceso de los productos alimentarios. Sin embargo, como ya se mencionó a lo largo de la investigación, nos encontramos con que no se resuelve el problema de la Seguridad Alimentaria, puede haber muchas tiendas, pero si no hay un subsidio económico, no se podrá acceder a una alimentación completa a pesar de que exista este apoyo.

Uno de los indicadores que tiene el PAR es el porcentaje de la población con Seguridad Alimentaria, sin embargo, al revisar distinta literatura, no se encontraron datos específicos claros de las personas que se beneficiaron. Como se puede notar en el cuadro de conclusiones, se arrojan datos de cobertura que resultan ambiguos.

Por otro lado, se consultó una evaluación de consistencia y resultados de 2017, en la que describen que hay una debilidad en el programa en cuanto a la medición de resultados y que hay que poner mayor atención en mejorar el diseño, hacer eficiente la gestión y revisar resultados. Y también se recomienda reformularse y mejorarse con base en la Metodología de Marco Lógico.

Dicho lo anterior, las metas que no están claras y los resultados no están bien medidos, por lo que resulta que no es un programa eficaz en cuanto a sus objetivos, específicamente el de coadyuvar a la disminución de la Inseguridad Alimentaria.

En el caso del PASL, se llegó a la conclusión que la consistencia del diseño es regular. Sin embargo, referente a la eficacia solo se incluyen los porcentajes de cobertura realizada debido a que en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre fue que en

Mejorar los mecanismos de cobertura y focalización del PASL, redireccionando y ampliando la atención hacia los beneficiarios que más requieren los apoyos... localidades de los municipios de la Cruzada que más concentran población en pobreza extrema y carencia alimentaria (Estudio de cobertura 2014:13).

A su vez, fue que en 2013 se modificaron las ROPASL con el fin de “para eliminar la restricción que había para incluir en el padrón de beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche (PASL) a los beneficiarios de otros programas alimentarios como es el caso del PAL de Prospera (en ese año Oportunidades)” (Programa Institucional del PASL 2018:5). También se amplió el padrón al 4% de los convenios interinstitucionales. Es decir, de acuerdo a la estrategia de la CnCH se amplió la cobertura de los programas con el fin de erradicar el hambre, sin embargo, no se especifica cuantitativamente la meta establecida para cada ejercicio fiscal. Entonces, para establecer la relación de este análisis tomaremos en cuenta solo el porcentaje de cobertura logrado (véase cuadro 22), ya que, precisamente da evidencia de que casi se logra el 100% de la población objetivo establecida. Por lo tanto, dicho programa se puede considerar eficaz en ese ámbito.

En el caso del programa de desayunos escolares, tiene una consistencia del diseño aceptable, de acuerdo con el análisis realizado, presenta características positivas en cuanto al cumplimiento de sus objetivos. Ejemplo de ello, es que se menciona que su línea de meta base es del 75.7% el cual ha sido superado, esta meta se refiere al indicador de propósito, el cual mide la cobertura que ha tenido el programa a lo largo del periodo de estudio. Por lo mismo, en cuanto al cumplimiento de objetivos, metas, se puede calificar como una eficacia aceptable.

Por otra parte, podríamos agregar la “evolución de la satisfacción de usuarios” donde se hacen dos valoraciones, cualitativa y cuantitativa, los cuales pueden sustentar mejor el porqué de la eficacia del programa:

-Valoración cualitativa: 33.1% de los usuarios del programa se manifiestan muy satisfechos, 61.97% satisfechos; por lo que 95.1% se sienten satisfechos con el programa. Las respuestas a porque califica el programa así se centra en porque resuelve un problema de alimentación en 33.1 por ciento y 26 por ciento dice que apoya al ingreso familiar.

-Valoración cualitativa: El porcentaje de las niñas y niños que acostumbraban desayunar en casa es de un 57.2 % antes de ingresar al programa, el cual el 65.67 % consideraba su desayuno bueno. El 88.8 % de los encuestados consideran que los desayunos proporcionados por el DIF CDMX son de muy buena y buena calidad, el 41.6%. En cuanto a lo apetecible del desayuno el 72.9 por ciento manifiestan que son apetecibles El 82.5% opinan que el desayuno contribuye a su desarrollo físico. El 65.3% considera que de no recibir el desayuno su desarrollo físico sería menor. (Evaluación Interna PDE, 2019).

Lo único que se podría criticar para que mejore en cuanto a la medición de resultados, sería integrar la parte de la nutrición de los niños. Cómo es su evolución nutricional a lo largo de ser derechohabiente del programa. ¿Qué impacto hay?

Otro aspecto a destacar de dicho análisis, es que la relación con la eficacia que mostramos solo va dirigida a la cobertura de los programas. Como se mencionó en el capítulo I de esta investigación mencionamos que hay otras áreas en las que se puede medir la eficacia, como en lo referente a la focalización, la capacidad para cubrir la demanda y los resultados específicos de los programas (referentes al nivel de metas propuestas en los indicadores de fin y propósito de la MIR). Sin embargo, los programas no establecen metas en ninguna de estas áreas, ni hay indicadores del porcentaje de reducción de la carencia alimentaria e inseguridad alimentaria de los beneficiarios del programa, así como no se establecen metas de los indicadores de fin y propósito por lo cual las evaluaciones solo muestran un avance respecto del año anterior.

Para ser más específicos de acuerdo a ello y en relación al análisis realizado, vamos a mencionar una serie de elementos inconsistentes en el diseño que nos permitirán visualizar posibles errores o sesgos en la medición de la eficacia. Primero, encontramos que los datos utilizados para la identificación de las poblaciones no son actualizados conforme a los años en los que se pretende implementar el programa por lo cual esto dificulta la precisión en la focalización y por consecuente afecta la cobertura que realiza el programa. Es decir, no puede haber eficacia ni en focalización ni en cobertura debido al mal uso y la falta de actualización de los datos, entonces los resultados arrojados pueden estar

sesgados. A su vez programas que operan bajo dos modalidades como el PASL y la recomendación que hacemos referente al PAIMS, no definen cual es la población bajo estas modalidades y que de igual manera dificulta la medición de resultados en cobertura y la precisión de focalización ya mencionada.

Al no existir criterios claros de evaluación, así como existen ambigüedades en los indicadores existentes en la MIR y lógica vertical, difícilmente se podrán obtener resultados consistentes y coherentes a lo que realiza el programa. Lo cual no beneficia al programa siendo que estos son sujetos a presupuesto por resultados y al no medir bien y no obtener resultados de acuerdo a las metas (que tampoco se establecen a nivel de indicadores) no se les ampliará dicho presupuesto.

Podemos encontrar como una debilidad más que precisamente debido al presupuesto por resultados, es que la intervención de los programas solo se enfoca a generar resultados de acuerdo a cobertura y no se incluye la efectividad y calidad en dicha intervención. Lo que claramente podría ayudar no solo al funcionamiento del programa sino precisamente a reducir la carencia e inseguridad alimentaria.

Por lo que de acuerdo a los resultados mostrados, estos sólo van de acuerdo a la parte cuantitativa, sin embargo, también tomamos en cuenta la coherencia de la definición de los objetivos de los programas. Por lo cual, aunque las metas cuantitativas corresponden a que si existe cierto nivel de eficacia estos resultados, como hemos mencionado, pueden estar sesgados precisamente por las inconsistencias del diseño. Es decir, si bien, la eficacia en cuestiones conceptuales se refiere al logro de objetivos planteados sin importar los costos que implique dicho proceso. Debemos saber también que es a partir del diseño que se comienzan a operar y a medir dichos logros, si la consistencia del diseño no es acorde con el problema que se quiere resolver, probablemente los resultados obtenidos no sean los esperados. Por ello, difícilmente se llegué al éxito del programa y, por ende, a la eficacia del mismo para resolver el problema.

Siempre es necesaria la teoría para realizar la puesta en práctica, y un buen manejo de los elementos teóricos de elaboración del diseño del programa definirá

en gran medida, no solo los resultados, sino el proceso de gestión e implementación de los programas.

La lógica de los elementos que integran el diseño y que pueden derivar en indicadores de eficacia, así como su definición clara y coherente es lo que nos permitirá ver si los resultados obtenidos no están sesgados o alterados por las inconsistencias que pudieran presentarse. Esto debido a que como se mencionó existen inconsistencias, ambigüedades, confusiones, falta de precisión, etc., en elementos coyunturales que definen al programa y que por consecuente afectarán los resultados logrados.

Si bien el diseño es solo una parte de los programas, en este se definirán y establecerán las líneas a seguir del programa la consistencia de ello, es de vital importancia para la contribución del logro de objetivos.

A su vez, se muestra la eficacia limitada de los programas ya que la carencia alimentaria y por consecuente la inseguridad alimentaria de las personas y familias a nivel federal y local permanece constante. Es decir, si bien solo se analizaron algunos programas alimentarios estos como elementos desagregados de la política, también determinan los resultados de la misma. A su vez, consideramos que, a pesar de la larga trayectoria de los programas como PAR, PASL y PDE, no han logrado corregir sus los errores en cuanto a la consistencia de su diseño. Y que los programas relativamente nuevos, como es el caso del PAIMS, sólo se elaboran y justifican a través de formalizaciones legales y rutinas burocráticas, sin realizar estrategias que vayan acordes a la problemática.

Por consecuente, aunque se amplíe la cobertura o se destine un mayor presupuesto a los programas, los resultados no impactarán de manera positiva. Hasta que se ponga mayor atención y se realicen los respectivos cambios en pro de mejorar la gestión y el funcionamiento, y que precisamente pueden tener un mejor impacto en la calidad de vida de las personas.

Tomando en cuenta los elementos mencionados, es posible destacar que la consistencia del diseño de los programas si es un elemento que limita la eficacia de los mismos pero no es determinante para ello. Es decir, puede ser necesaria pero

no suficiente de acuerdo a los casos analizados. Se dio evidencia de que existe una estrecha relación entre dichos conceptos a nivel teórico-conceptual y cuantitativo, sin embargo, en los casos del PAIMS y PAR existe otra variable que se puede afectar dicha eficacia, el presupuesto. En el primer caso, la cobertura es baja debido al presupuesto limitado. Respecto al segundo caso, la cobertura es mayor debido a que al programa se le otorga un presupuesto más amplio.

Entonces, la eficacia de los programas, aún a pesar de la falta de lógica de los elementos del diseño, se cumple para los fines requeridos por los programas. Por lo cual, es relativa y va en dirección al presupuesto por resultados en cuestiones de cobertura. Dentro del marco del presupuesto basado en resultados (PBR) explica que se “busca orientar la cantidad provista de bienes y servicios públicos mediante la asignación de recursos a los programas que sean pertinentes y estratégicos para obtener los resultados esperados” (Pérez-Jácome 2012:4); es decir, el presupuesto se asigna con base en los resultados para los ejercicios fiscales venideros poniendo principal énfasis en la eficiencia. Como se explicó, es necesario que los programas cuenten con criterios de calidad, eficacia, eficiencia, efectividad, etc. Sin embargo, la debilidad de dicha cuestión, es que precisamente solo van dirigidos a esta área sin considerar otro tipo de estándares dentro de estos resultados y en otras áreas del diseño.

Por lo cual, el enfoque hacia el que están dirigidos estos resultados de eficacia no son suficientes para decir que efectivamente los programas son eficaces, pues solo “establece una meta o grupo de metas de actividades y programas presupuestarios, a las cuales se le asigne un nivel de recursos compatibles con dicha meta” (Pérez-Jácome 2012:5), obedeciendo a la parte presupuestal pero no concuerda con la parte teórico-conceptual y su relación lógica que debería contener el diseño de los programas. Siendo que la consistencia del diseño es necesaria pero no suficiente para determinar dichas cuestiones, ya que en estas intervenciones gubernamentales solo se busca justificar el presupuesto asignado, ejercido y modificado a través de los resultados en cobertura. Por lo que, referente a los programas analizados, estos sólo son una herramienta paliativa en combate a la carencia alimentaria.

PROPUESTAS

De acuerdo, a los elementos identificados en este análisis es que presentamos la siguiente lista como aspectos a mejorar para la realización del diseño de los programas, en pro de mejorar su gestión y funcionamiento.

- Flexibilidad conceptual del marco legal e integración del enfoque de derechos.
- Vinculación de objetivos con los planes de desarrollo, sectoriales, institucionales, etc., oportuna y coherente.
- Realización y actualización del diagnóstico.
- Definición y elaboración de objetivos de acuerdo a criterios coherentes al problema que se atiende.
- Definición de las poblaciones (objetivo, potencial, atendida) de acuerdo a criterios objetivos de focalización y conforme a fuentes de información que permitan la actualización oportuna de los datos.
- Definición de las modalidades operativas de acuerdo a los objetivos del programa.
- Establecimiento y definición de mecanismos de entrega; operación en relación a los medios y estructura del diseño del programa.
- Criterios de evaluación claros, definidos y coherentes. No hay evaluación de impacto, desempeño, resultados.
- Elaboración e integración de la MIR en las ROP y con todos los elementos que debe contener y su relación coherente tanto vertical como horizontal. Definición del indicador de Fin y propósito y que vayan relacionados no solo de acuerdo a la lógica vertical de MIR sino con los objetivos planteados. Y que vayan de acuerdo a los objetivos generales y específicos del programa.

- Falta complementariedad y sinergias con otros programas. Propuesta de coordinación.
- Información clara, coherente y disponible de las ROP y que vayan de acuerdo a los lineamientos para la elaboración de ROP. Transparencia, acceso, y rendición de cuentas. Identificación y conocimiento de los conceptos que deben incluir las ROP, para evitar duplicación y/o confusión de los mismos.
- Recolección y unificación de la información de los beneficiarios por año
- Diseñar programas conforme el contexto en que se desarrolla, no dejarse llevar por la trayectoria del programa.
- Integrar metas físicas en cada área de los programas, desarrollar nuevos indicadores incluyendo estándares de calidad.

1. Flexibilidad conceptual del marco legal e integración del enfoque de derechos.

Es necesario el sustento legal en cada uno de los diseños de los programas que justifican su intervención, ya que como sabemos:

Los derechos humanos, que incluyen el respeto y protección a las particularidades y requerimientos específicos de los diversos grupos de población, no es una opción más de política pública, sino que responde a obligaciones estatales asumidas en virtud de una amplia gama de normas jurídicas nacionales e internacionales de derechos humanos. Conforme a las cuales, los Estados están obligados a garantizar que los derechos humanos guíen el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de todas las políticas públicas... (CEPAL, 2014:5)

Sin embargo, a pesar de ello, es que no sólo se debe atender el control rígido de la legalidad y la formalidad del sustento de la intervención del programa, ya que aunque esto contribuye a legitimar dicha cuestión, la formulación del diseño requiere un avance conceptual en la incorporación de dichos conceptos. Así como, esto

contribuiría a mejorar la implementación y evaluación no solo basado en rigideces legales sino incluyendo un enfoque de derechos.

2. Vinculación de objetivos con los planes de desarrollo, sectoriales, institucionales, etc., oportuna y coherente.

La vinculación de los programas alimentarios con los planes de desarrollo, los programas sectoriales, los programas institucionales, etc. es necesaria para conocer cuáles programas, bajo qué objetivos y líneas de acción pretenden contribuir a dichas metas; ya que, primero da evidencia de la coordinación existente entre los diferentes niveles de gobierno, el desarrollo de las políticas sociales alimentarias y a su vez de los programas; y segundo, muestra las estrategias utilizadas por los gobiernos y las instituciones competentes para atender las problemáticas existentes.

Sin embargo, debido a que esto se realiza de manera rutinaria con cada cambio de administración, como en el caso de México, es que en ocasiones solo se intenta reproducir tal cual los objetivos de los diversos planes en el diseño de los programas; lo cual, no siempre beneficia, pues, aunque los objetivos generales y específicos del programa apoyen a la consecución de esa meta no implica que ésta sea exactamente la misma que debe tomar el programa. Es decir, no se toma en cuenta el problema y objetivos a los que va dirigido el programa precisamente por la rutina de la expresión del sustento legal, lo cual está estrechamente relacionado con el punto anterior.

3. Realización y actualización del diagnóstico.

Como logramos observar durante el análisis de esta investigación, la realización y actualización del diagnóstico es de gran importancia. Pero, tres de los casos analizados tienen ciertos errores, por lo cual explicaremos el proceso bajo el cual pudiera realizarse para evitar dichas cuestiones.

Los elementos que debe contener un diagnóstico son:

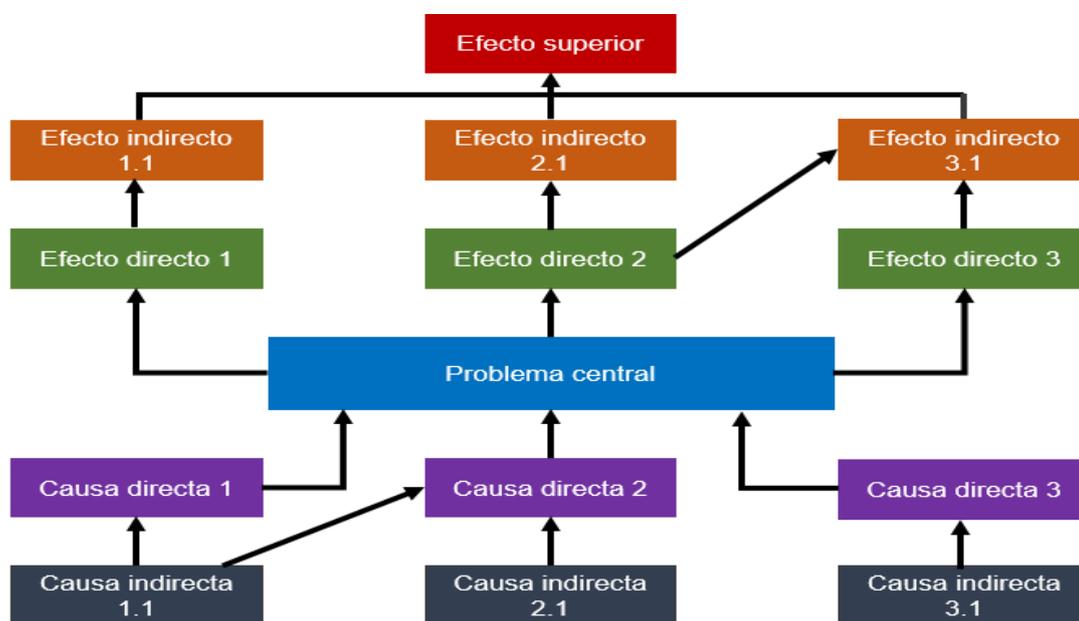
a) Identificación del problema social.

- b) Identificación de las causas y efectos del problema.
- c) Identificación de la población afectada.
- d) Identificación del contexto en el que se desarrolla.

Como menciona Navarro (2005:41), el diagnóstico “debe suministrar información referente a cuatro aspectos básicos: la magnitud y severidad del problema, como afecta a los distintos grupos de la población, cuáles son sus posibles causas y cuáles son sus efectos”. Para la elaboración de dicho diagnóstico es necesario contar con la información necesaria que nos permita dar evidencia de los aspectos ya mencionados.

Por lo cual, primero debemos definir el problema en sentido negativo, entendiendo que tiene una solución que justifica la intervención. Como se mencionó en el capítulo I de esta investigación, para la identificación de causas y efectos, la herramienta que consideramos más adecuada es el árbol de problemas.

Esquema 2. Árbol de problemas.



Fuente: Elaboración propia con información del Manual general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública, Serie Manuales nº 39, ILPES.

Si bien, esta herramienta es utilizada para la elaboración de programas de acuerdo a la metodología de matriz de marco lógico, es necesario mejorar la identificación e integración de dichos elementos con el fin de definir, clarificar y darle coherencia a la intervención y el respectivo diseño de los programas alimentarios.

Por lo cual, conforme a los elementos mencionados acerca del contenido del diagnóstico, es necesario identificar las causas. Con la información que se obtuvo del problema podemos dar evidencia de las causas, sin embargo, no las debemos confundir con la “ausencia” de algún sentido o cualidad. Como lo muestra el esquema 2, estas deben de ir lo más desagregadas posible, ya que esto nos permitirá comprender e identificar las que son directas o indirectas. A su vez, también podemos definir “el carácter de los factores causales, en términos de si son necesarios -su ausencia permitiría resolver la situación-, o si son suficientes su sola presencia determina por sí la existencia del problema. Con esta mejor especificación, se podría avanzar con mayor seguridad hacia el diseño de una solución efectiva de la situación problema”. Las causas pueden ir relacionadas unas con otras, ya que partimos de que ninguna de ellas es independiente del problema que pretendemos atender.

Acto seguido, procedemos a la identificación de los efectos los cuales ya sea que vayan en sentido negativo o positivo, dependiendo de cuál sea su valoración e ir encadenados a la generación de un efecto superior. De igual manera estos pueden estar estrechamente relacionados entre sí.

A su vez, es necesario tomar en cuenta la información existente de los programas que atienden la misma problemática, ya sea que puedan tener sinergias, ser coincidentes o complementarios, con el fin de obtener conocimiento acerca de cuál es su tipo de intervención y saber por qué no se ha solucionado el problema (en caso de que así sea). Si bien, la carencia alimentaria es una problemática muy compleja y que se aborda a partir de diversos elementos, la intervención gubernamental a pesar de sus arduos esfuerzos en cantidad de programas no ha logrado reducir significativamente dicha cuestión ni a nivel federal ni a nivel local. Lo cual da evidencia de que hay errores no solo en el diseño sino también en la gestión de los programas alimentarios.

De acuerdo a la identificación del problema, es que se tiene que realizar una cuantificación de cuál es la población afectada por dicha cuestión, y a partir de lo cual se pueden establecer las bases para la focalización de acuerdo a la alternativa de intervención elegida. Cabe mencionar, que el diagnóstico de un problema debe ser tomado en cuenta dentro del contexto en el que se desarrolla, para lo cual se deben tomar en cuenta criterios de temporalidad, ubicación geográfica, sector social, etc.

La realización de esta etapa es de vital importancia, ya que de aquí es de donde se partirá para el tipo de intervención a realizar. Como se había mencionado en el análisis de programas, en el caso del PAIMS se identificó la misma causa como efecto del programa, lo cual nos da evidencia de los errores en la utilización y elaboración del árbol de problemas. Ya que, tanto las causas como los efectos deben mantener la relación, claridad y coherencia suficientes con el fin de que se nos facilite la construcción de objetivos, alternativas y solución.

4. Definición y elaboración de objetivos de acuerdo a criterios coherentes al problema que se atiende.

A partir de la definición del problema, evaluación de los medios disponibles y selección de alternativas se plantea la formulación de objetivos del programa. Estos pueden ser generales y específicos, lo cual variará dependiendo de la prioridad establecida en el modo de intervención gubernamental. A su vez, tienen que ser acotados y concretos.

Para la elaboración de estos es necesario que cuenten con los siguientes elementos:

- I. Señalar la población objetivo.
- II. Tienen que señalar cual es el impacto que desean generar, es decir, la situación futura.

Se recomienda el uso del diagrama de árbol de objetivos, ya que éste se complementa con el uso del diagrama de árbol de problemas; es decir, implicaría

convertir las causas y efectos a un estado positivo, de lo cual obtendríamos los medios y fines con los que se puede vislumbrar no solo la relación coherente entre ambos diagramas sino también la identificación y establecimiento de las dimensiones de la problemática; esto, a su vez nos permitirá identificar con qué medios contamos y si los fines a los que pretendemos contribuir son viables, factibles y reales.

Es de vital importancia, verificar la pertinencia de los objetivos de acuerdo a la problemática que se pretende atender, ya que, en ocasiones estos no parecen ir dirigidos a dichas situaciones o suelen ser ambiguos.

5. Definición de las poblaciones (objetivo, potencial, atendida) de acuerdo a criterios objetivos de focalización y conforme a fuentes de información que permitan la actualización oportuna de los datos.

Cabe mencionar que, de acuerdo a que existen limitaciones en recursos financieros, humanos, tecnológicos, etc., es necesario que los programas establezcan y definan claramente el sector al que van dirigidos.

Primero, tiene que existir coherencia y relación conceptual en el diagnóstico, porque precisamente de ahí es que se parte. Esto se debe a que, en ocasiones, como es el caso del PAR, se explica que el programa operará bajo un criterio territorial pero también integra criterios de cantidad de personas, lo cual genera ambigüedad no solo en el diseño sino también en la gestión del programa. Ya que esto dificulta el monitoreo, la evaluación y la recolección de información de desempeño del programa.

También en el caso de programas que incluyen criterios de identificación de población como lo son los fisiológicos, se dificulta la focalización debido a que estos criterios son bastante complejos por lo cual en ocasiones existen brechas enormes entre los diferentes tipos de población (objetivo, potencial, efectiva) que se pretende atender. Para lo cual es necesario el uso de información clara y especializada en el tema, pero esto no basta ya que también se tiene que ir actualizando, por que como

sabemos los problemas sociales son dinámicos, es decir, se encuentran en constante evolución. Partiendo de dicha premisa, las condiciones bajo las cuales se realizó un diagnóstico son cambiantes y se tiene que realizar nuevos estudios de fuentes especializadas o una actualización de los datos de la problemática.

Por lo cual para la recolección de información es necesario también tomar en cuenta la periodicidad de publicación, integración de variables, criterios bajo los cuales se genera, así como las técnicas de encuestas, entrevistas, censos, etc. esto con el fin de darle mayor objetividad no solo a los criterios de selección de la población objetivo sino de la selección más rigurosa para la población potencial. Esto a su vez contribuirá a que, de acuerdo con los criterios y características que contiene la población objetivo, los beneficiados (población atendida) también tengan dichas características.

6. Definir las modalidades operativas de acuerdo a los objetivos del programa.

Debido a la complejidad de la carencia alimentaria y las dimensiones que se toman en medición de esta vulnerabilidad y su asociación a la medición de pobreza, es que a veces las líneas de intervención de los programas resultan ser complejas y diversas. Tal es el caso del PASL, que opera bajo la modalidad de abasto social y convenios con actores sociales. Aunque estas líneas van dirigidas a la misma dimensión del derecho (accesibilidad) y se entiende que están al mismo nivel de prioridad, se diferencian en la disponibilidad de la información de los requisitos de acceso, mecanismos de operación, indicadores de evaluación e incluso en la magnitud de población objetivo, potencial y atendida.

También en el caso del PAIMS existe ambigüedad referente al apoyo de atenciones integrales, que respecto de esta investigación consideramos como una modalidad del programa. Ya que, si bien esto está refrendado en la ley de madres solas, no se especifica el modo en que se realizará esta intervención ni si se cuenta con los medios para lograrlo. Aunque éste intenta atender principalmente la carencia alimentaria de las madres solas, a su vez integra en su definición del problema que

estas no tienen acceso a servicios que garanticen sus derechos; entonces, se entiende que se pretende atender dos tipos de problemáticas, y es el motivo principal por el cual existe ambigüedad de si es un programa alimentario o un programa integral que pretende garantizar todos los derechos de las madres solas.

Si bien todos los programas necesitan integrar el enfoque de derechos para su realización, la diferencia de la problemática que se define es lo que determina las líneas de acción a seguir. Como mencionamos, se toma en cuenta la atención integral como una modalidad de dicho programa partiendo de que éste se establece como un programa meramente alimentario. De acuerdo a lo mencionado es que las líneas de acción a seguir son difusas y dificultan no solo el tipo de apoyo a otorgar, sino el monto y hasta los propios objetivos. Ya que, como se mencionó anteriormente, la priorización y jerarquización de objetivos es la que nos dará el rumbo de la situación futura que pretendemos alcanzar y, teniendo dos problemas que pretende atender dicho programa, es que se presentan las dificultades no solo en la lógica del diseño y sus elementos sino en la gestión e implementación del mismo.

Esto nos ayudará a entender cómo funciona específicamente el programa y cuál es su línea de acción prioritaria, ya que de ello depende el tipo y la cantidad de apoyo otorgado, así como la cobertura y las metas físicas que se plantean en cada ejercicio fiscal.

7. Establecimiento y definición de mecanismos de entrega y mecanismos de operación en relación a los medios y estructura del diseño del programa.

Partiendo del supuesto de que se analizaron las alternativas de solución, es necesario, hacer un estudio de factibilidad el cual brinde evidencia de que el apoyo que se está entregando a los beneficiarios es el adecuado para solucionar la problemática que se pretende atender. Tal es el caso del PDE, que si bien otorga un desayuno frío que aporta el 25% en calidad nutricia y energética necesaria al día para los niños y las niñas, esto es solo una herramienta paliativa; es decir, lo que se pretende con la intervención del programa es solo atemperar las condiciones de

nutrición y de ingesta calórica sin solucionar el problema de raíz; para lo cual, siendo que va dirigido a un sector vulnerable se puede ahondar más en una focalización para que se otorgue una porción de energía y nutrimentos suficientes y correspondientes al consumo total diario que tiene que tener un niño para mejorar su crecimiento.

8. Criterios de evaluación claros, definidos y coherentes.

Es importante que dentro del diseño de programas se especifiquen los criterios de evaluación. Pues esta etapa, como lo menciona CONEVAL tiene como finalidad:

- Proveer información válida y confiable que apoye el análisis de la política de desarrollo social y la mejora continua de los programas, así como que contribuya a que las autoridades articulen políticas públicas que brinden resultados, y
- Contribuir a la transparencia y a la rendición de cuentas al informar a la ciudadanía, quien aporta a los recursos para la ejecución de la política social.

Es de importancia citar a Cardozo (2012) pues desarrolló una justificación de la evaluación, en la que expone que, a partir de la evaluación de programas, se puede encontrar razones endógenas y exógenas que expliquen por qué no se logren objetivos esperados o que a pesar de lograrlos no contribuyen a resolver el problema social. De aquí habla de tres modelos diferentes de análisis:

- Evaluar únicamente algún elemento del proceso: sólo los procedimientos empleados en la gestión o evaluación en estudio, o bien, sólo los resultados alcanzados.
- Evaluar todo el proceso: diseño e implementación en sus diferentes componentes (insumos, procesos de transformación, resultados e impactos)

- Comenzar por la medición de impactos y sólo si estos no son satisfactorios, retroceder a analizar las brechas previas para encontrar las causas del fracaso y diseñar las correcciones posibles. (Cardozo, 2012: 47)

A partir de la evaluación que se haga, se observará cómo se va desempeñando el programa; determinará si hay coherencia; si los objetivos han sido bien definidos y tienen que ver con el problema diagnosticado; si hay eficacia y eficiencia. Consideramos pertinente que todos los programas, desde sus reglas de operación definan claramente el problema y de ahí, los objetivos.

Por otra parte, es de mucha importancia que se hagan las evaluaciones pues así el desempeño de cada programa puede ir mejorando, a partir del éxito o fracaso encontrado se pueden ir redefiniendo algunos objetivos y metas y, en consecuencia, haya una mejora de resultados.

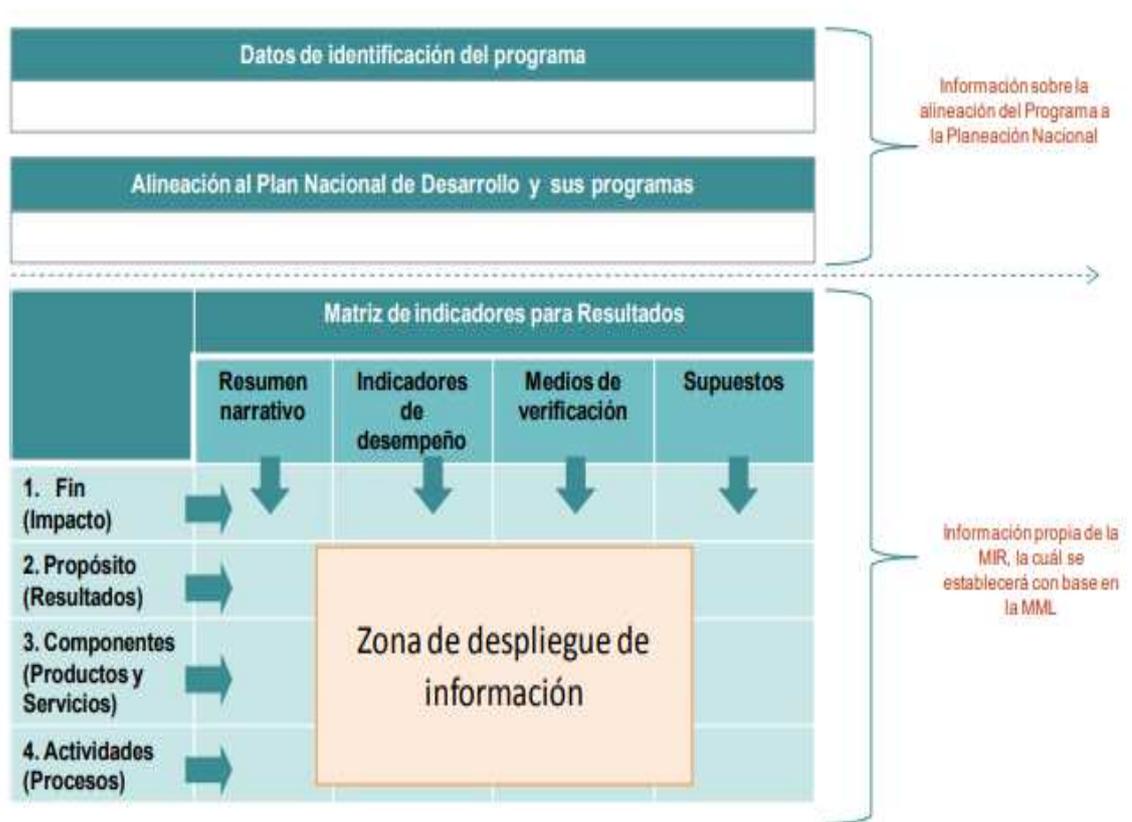
Que se incluyan indicadores de desempeño con el fin de reducir los costos que implican las evaluaciones de impacto que proporciona información periódica del desempeño del programa.

9. Elaboración e integración de la MIR en las ROP y con todos los elementos que debe contener y su relación coherente tanto vertical como horizontal.

La Matriz de Indicadores para Resultados es una herramienta de planeación estratégica que de forma sencilla y resumida incorpora los indicadores de resultados; identifica medios para obtener la información de los indicadores; presenta los objetivos del programa de forma clara; también incluye supuestos sobre riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa

A continuación, en el siguiente esquema, se muestra cuál es el contenido que debe tener la MIR:

Esquema 3. Contenido de la MIR.



Fuente: Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, SHCP, 2012.

Debe haber una definición del indicador de fin y propósito y que vayan relacionados no solo de acuerdo a la lógica vertical de MIR sino con los objetivos planteados. Y que vayan de acuerdo con los objetivos generales y específicos del programa.

10. Falta de complementariedad y sinergias con otros programas. Propuesta de coordinación.

La coordinación se define como “un proceso de múltiples dimensiones (político y técnico, participativo y concertado, vertical y horizontal) y de diferentes alcances (macro, meso y micro) que involucra a diferentes actores y sectores, cuyo

fin es articular esfuerzos y crear sinergias que favorezcan el logro de objetivos estratégicos (Licha y Molina 2006:3).”

El proceso de coordinación permite alcanzar varios objetivos:

“(i) evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas; (ii) reducir las inconsistencias de las políticas; (iii) asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas; (iv) atenuar el conflicto político y burocrático; (v) promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas.” (Peters, 1998a citado en Licha y Molina 2006)

Por lo que, si se utiliza el modelo de coordinación, éste apuntará a la creación de asociaciones y colaboraciones de distintos tipos con el fin de lograr sinergias.

Si bien tenemos de manera formal la existencia de la complementariedad de programas, esto no se da de forma real. Se deberían mejorar los mecanismos de coordinación para obtener mejores resultados.

11. Información clara, coherente y disponible de las (ROP), es decir, que vayan de acuerdo a los lineamientos para su elaboración. Acceso, y rendición de cuentas. Identificación y conocimiento de los conceptos que deben incluir las ROP, para evitar duplicación y/o confusión de los mismos.

Las Reglas de Operación determinan cómo va a operar un programa, la finalidad es que logre niveles esperados de equidad, eficiencia, eficacia y transparencia. Entre el contenido de las reglas está:

- Quien es el sujeto de recibir apoyos, conocer los apoyos específicos que ofrecen los programas, así como los requisitos para obtenerlos;
- Como contribuyen al desarrollo social
- Vigilar como ciudadano que los recursos públicos no sean desviados y se apliquen, así como está determinado en las mismas reglas.

El que no existan las ROP dificulta el acceso a la información, es decir, ni siquiera se podría tomar nota de los objetivos del programa, y al evaluar no habría claridad respecto a las metas e impactos a los que se esperaba llegar.

12. Recolección de información de los beneficiarios por año

Se propone que se cree un sistema de información que permita conocer mejor el avance y las características de los beneficiarios. Por ejemplo, en el caso del Programa de Desayunos Escolares, estaría bien contar con un padrón específico en el que también se integre el examen médico de las niñas y los niños, esto para ver con más claridad el avance que ha tenido el programa: si es cierto o no que genera un impacto positivo.

De ahí que sirva de ayuda para poder redefinir el programa o no.

13. Diseñar programas conforme el contexto en que se desarrolla, no dejarse llevar por la trayectoria del programa.

Dentro de nuestro análisis nos encontramos con que hay programas que ya tienen muchos años implementándose. Es decir, en ocasiones, sus reglas en operación permanecen, son muy parecidas a lo largo de tiempo. Consideramos que es una debilidad para los programas que el diseño permanezca casi igual. Se propone que se revise a cada cambio de año. Que se revisen antes el contexto en que se va a desarrollar el programa.

14. Integrar metas físicas en cada área de los programas, desarrollar nuevos indicadores que incluyan los estándares de calidad.

De acuerdo a la relación entre consistencia del diseño y eficacia de los programas analizados, se encontró que primero, no hay metas físicas establecidas en otras áreas de los programas más que en cobertura; lo cual dificulta la medición de la eficacia en cuestiones de focalización, demanda, capacidad de respuesta, etc.

Por lo que se propone primero la expresión de las metas y elementos que permitan la medición de las áreas mencionadas y segundo que estos indicadores incluyen estándares de calidad. Así como, la integración de nuevos indicadores que nos permitan medir el impacto ejercido específicamente por el programa. Un ejemplo, puede ser evolución de la carencia alimentaria de acuerdo al padrón de beneficiarios del programa. Esto, permitiría reducir los costos de las evaluaciones de impacto y a su vez proporcionaría información de si es eficaz y efectiva la intervención del programa.

V. ANEXOS

Guías de entrevistas.

Tema: Programas alimentarios.

Se trata de la tesis de estudiantes sobre inseguridad alimentaria y programas alimentarios. El objetivo es conocer sobre el diseño o eficacia de los programas. Por otro lado, las funciones que desempeñan algunos los encargados en programas (diseño, evaluación, implementación). También la percepción que tienen las personas derechohabientes de los programas analizados, en el periodo 2013-2018.

Dirigida a funcionarios implementadores de programas.

Género: MASCULINO _ Edad: 27 Dependencia en la que trabaja: _Dirección General de Participación Ciudadana__

Cargo que desempeña: _COORDINADOR DE SERVIDORES DE LA CIUDAD

Antigüedad en el cargo: _1 AÑO__

1.- ¿Cuál es la percepción que tiene acerca de los programas alimentarios?

Claramente puedo argumentar que, en términos generales los programas alimentarios que ofrece tanto gobierno federal y el gobierno de la Ciudad de México, son programas netamente enfocados en poblaciones que se ubican dentro de localidades vulnerables y con marginalidad.

Considero que este tipo de programas son un derecho que cualquier ciudadano mexicano puede obtener.

2.- ¿Cree que son eficaces, efectivos y suficientes?

Pienso que es eficaz porque: es verdad que no sea cubierto en su totalidad todas las zonas vulnerables, sin embargo el apoyo que se está generando es efectivo y llega a quiénes lo necesitan.

Y no, no es suficiente ya que son muchos ciudadanos que aún no reciben algún tipo de apoyo por muchas razones, una de ellas es que muchas veces el personal de la dependencia no realiza una excelente difusión en cuánto a la información que el ciudadano tiene que tener con respecto al programa o simplemente caen en el error de crear proselitismo a través de estos programas sociales.

3.- ¿Cuál es la función que usted tiene en la implementación de programas alimenticios?

En un momento en que gobierno federal pidió el apoyo en las entregas de las tarjetas de adulto mayor.

4.- ¿Sigue reglas estrictas para la implementación de los mismos?

Las reglas son inquebrantables, tenemos y debemos seguir con las reglas de operación que se estipulan dentro de cada programa social.

No existe opción para no hacerlo.

5.- ¿Ha tenido dificultades en las funciones que desempeña para la implementación del programa? ¿Cuáles?

Hasta el momento, no.

6.- ¿Alguna vez ha cambiado algún procedimiento/regla con el fin de mejorar o facilitar su trabajo? (referido no solo al trabajo del funcionario sino también al desempeño del programa).

No

7.- ¿Ha notado alguna irregularidad en la entrega de programas alimentarios?

Claro, proselitismo por parte del personal. Estos se encargan de solo proporcionar los apoyos o programas a los líderes de cada colonia con la finalidad de promover alguna figura y posesionarla públicamente.

8.- Si pudiera cambiar algo de los programas alimentarios. ¿qué cambiaría y por qué?

A mí me gustaría que la difusión y el apoyo a los padres de familia (varones) se les otorgue ya que si estos solicitan un apoyo por nuestra construcción social en algunas ocasiones se les niega o simplemente ellos no quieren ir a solicitarlo.

pienso que la igualdad y equidad de género es fundamental para la construcción de nuestra sociedad.

9.- ¿Tiene conocimiento acerca de las estadísticas del país/estado/municipio en cuestión de personas con carencia alimentaria?

No.

10.- ¿Cuál cree que sea la causa de que los índices de inseguridad alimentaria no se modificaron sustantivamente?

Falta de difusión. La información no está a la mano.

11. ¿Algo más que desee agregar?

Debemos trabajar en total sincronía, es verdad que los gobiernos se deben de encargar de crear y facilitar los programas sociales a todos los. ciudadanos: sin embargo nosotros como ciudadanos debemos también estar indagando al respeto para que los apoyos puedan llegar a nosotros.

Que realmente necesitemos el apoyo que estamos solicitando, que la honestidad sea un estandarte y no solo una moneda de cambio.

Dirigida a beneficiarios de programas alimentarios.

Género: Femenino

Edad: 37

1.- ¿De qué programa o programas de ayuda alimentaria es beneficiario?

De LICONSA y mis niños tienen el de Desayunos Escolares.

2.- Cómo se enteró de ese programa?

El de LICONSA ya tiene muchos años que lo tengo por mis hijos, uno todavía va a la primaria. Y es fácil enterarse, por pláticas entre las mamás cuando estamos fuera de

3.- ¿Qué requisitos le pidieron?

Que tuviera niños menores de 12 años, mis papeles como acta de nacimiento, INE.

También, ya cuando te dan el programa, te piden que vayas temprano, si no, se acaba la leche. Cosa que no me parece porque debería haber para todos a los que nos aceptaron en el programa.

4.- ¿Considera que es suficiente el apoyo (monetario o en especie) que recibe?
¿Por qué?

Pues más o menos, solo es leche. No es una comida completa. Pero la verdad sí es más barata la leche ahí. También me dan una ración de leche por niño. Tengo tres, voy tres veces a la semana.

En cuanto al de Desayunos, pues está bien, luego hay papás que mandan a sus hijos sin desayunar y ayuda por los nutrientes que necesitan en la mañana para que pueda absorber el aprendizaje del día.

5.- ¿Usted depende del programa para poder comprar sus alimentos?

No.

6.- ¿Se ha retrasado la entrega del apoyo? ¿Le explicaron los motivos?

El de los desayunos, cuando empiezan un nuevo ciclo escolar, pero sí nos avisan que es por eso.

7.- ¿Cómo le entregan su apoyo, hay intermediarios?

Pues hay señores en las tiendas DICONSA y ellos la venden.

En la escuela, los padres de familia son quienes van a vender el desayuno a los niños

8.- ¿Le condicionan algún programa? Es decir, ¿le piden algo a cambio para darle su apoyo?

Ninguno.

9.- ¿Cuántos años lleva con el programa?, ¿considera que el programa alimentario otorgado por el gobierno le ha funcionado bien?

Pues tengo 3 hijos, ya como 8 años. Y no funciona del todo porque luego los niños van y comen otras cosas, pero sí ayuda al menos para que tengan energía por la mañana. Y bueno, en lo que llevan mis hijos en la primera pues no tiene el desayuno un fuerte impacto, ni suben ni bajan de peso con eso.

Otra cosa, a mis hijos no les gusta la leche LICONSA, luego tengo que hacer flanes, postres o atole, solo así se lo toman.

Dirigida a evaluadores de programas.²⁴

Institución en la que trabaja: _____

Cargo que desempeña: _____

Antigüedad en el cargo: _____

1.- ¿Cuál es la percepción que tiene acerca de los programas alimentarios?

2.- ¿Cree que son eficaces?

En caso de responder no:

¿Por qué?, ¿Cuáles cree que son los motivos por los que los programas alimentarios no se desempeñan eficazmente?

3.- ¿Considera que los programas alimentarios son suficientes para contribuir a la disminución de la inseguridad alimentaria?

4.- ¿Ha notado alguna irregularidad en programas alimentarios?

5.- ¿Alguna vez ha colaborado en alguna acción/programa enfocada a la inseguridad alimentaria?, ¿cuál?

6.- Si pudiera cambiar algo de los programas alimentarios, ¿qué cambiaría y por qué?

7.- ¿Considera que el diseño de los programas tenga que ver con el éxito o fracaso de estos?

8.- ¿Cree que el diseño de los programas alimentarios puede limitar la eficacia de los mismos?

9.- ¿Tiene conocimiento acerca de las estadísticas del país/estado/municipio en cuestión de personas con carencia alimentaria?

²⁴ No nos proporcionaron la entrevista.

10.- ¿Cuál cree que sea la causa de que los índices de inseguridad alimentaria no se modificaron sustantivamente durante el periodo 2013-2018, a pesar de los programas alimentarios?

11.-Algo más que desee agregar.

Tiendas DICONSA.





Tienda DICONSA surtida.





Beneficiaria del programa DICONSA.

VI. Referencias bibliográficas.

- Aguilar V., Luis (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Porrúa, México.
- Aguilar V., Luis (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Porrúa, México.
- Appendini, Kirsten (2001). *De la milpa a los tortibonos: la reestructuración de la política alimentaria en México*. El Colegio de México: Instituto de investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 2a ed. México.
- Armijo, Marianela (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Serie manuales No. 69 Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación económica y Social (ILPES). Santiago de Chile. Disponible en: https://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/8/44008/SM_69_MA.pdf Fecha de consulta: 16 de noviembre de 2019.
- Ávila Curiel, Abelardo; Flores Sánchez, Jesús; Rangel Faz, Gabriela (2011): *La política alimentaria en México*, México, Estudios e investigaciones.
- Boltvinik, Julio (2007). *Elementos para la crítica de la economía política de la pobreza*. Revista "Desacatos", enero-abril, número 023. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. D.F. México.
- Boltvinik, Julio (1998). *Estrategias de lucha contra la pobreza en América Latina. Análisis crítico de los planteamientos de algunos organismos internacionales*. Publicado en "Estudios Demográficos y Urbanos". El Colegio de México. Vol. 13 Núm. 2 mayo-agosto.
- Boltvinik, Julio (2001). *Opciones metodológicas para medir la pobreza en México*. Comercio exterior, vol. 51 Núm. 10.
- Cardozo Brum, Myriam Irma (7 marzo 2012). *Evaluación y Metaevaluación en las políticas y programas públicos. Estado del arte*. Universidad Autónoma Metropolitana, UAM-Xochimilco.
- Canto, Chac Manuel y Castro Soto, Oscar, Coords. (2002). *Introducción a la ciencia de las políticas públicas* en "Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio" Primera edición. Movimiento ciudadano por la democracia.

Cassio Luiselli (1 de agosto de 1980). *¿Por qué el SAM?, Objetivos y programas del Sistema Alimentario Mexicano* en revista NEXOS. En <https://www.nexos.com.mx/?p=3679> Fecha de consulta: 18 marzo de 2019.

Cejudo, Guillermo M., Cynthia Michel y Armando Sobrino (2017). *La política social en los estados: un análisis de integración*. Laboratorio Nacional de Políticas Públicas-CIDE. Ciudad de México. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/319711075_La_politica_social_en_los_estados_un_analisis_de_integracion Fecha de consulta: 02 de febrero de 2019.

Con una crítica al “populismo”, Calderón presenta nueva estrategia de política social, la Jornada, Angélica Enciso I. <https://www.jornada.com.mx/2008/04/29/index.php?section=politica&article=008n1pol> Fecha de consulta: 25 de febrero de 2019.

CONEVAL (febrero 2010). *Dimensiones de la seguridad alimentaria: evaluación estratégica de nutrición y abasto (febrero 2010)*. México. Fecha de consulta: 12 enero de 2019. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Mosaicos/Evaluacion-Estrategica-de-Nutricion-y-Abasto.aspx> Fecha de consulta: 04 enero de 2019.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos> Fecha de consulta: enero de 2019.

Constitución Política de la Ciudad de México. Disponible en: http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf Fecha de consulta: 05 de junio del 2019.

Cruzada Nacional contra el Hambre (CNcH), (2012). Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/120919/CruzadaNacionalContraElHambre.pdf> Fecha de consulta: 01 de junio de 2019.

Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1966). Roma, Italia, disponible en http://www.fao.org/WFS/index_es.htm. Fecha de consulta 15 de noviembre de 2018.

Descripción del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) y umbrales que utiliza (agosto 2019). Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México.

Diagnóstico sobre la población en condiciones de pobreza vulnerable a los efectos de desnutrición (mayo, 2010). Secretaría de Desarrollo Social. Disponible en: http://inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1778/2/images/Diagnostico_o_Liconsas.pdf Fecha de consulta: 22 de septiembre de 2019

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31968/Diagnostico_Alimentario_Version_Completa_1_.pdf Fecha de consulta: 27 de febrero de 2019.

Diagnóstico PAR Programa de Abasto Rural. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31968/Diagnostico_Alimentario_Version_Completa_1_.pdf Fecha de consulta: 29 de mayo de 2019.

Diagnóstico integral de los programas alimentarios de la SEDESOL (2012). Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31968/Diagnostico_Alimentario_Version_Completa_1_.pdf Fecha de consulta: 15 de marzo de 2019.

Diagnóstico 2009 de la problemática social atendida por el programa de apoyo alimentario. Disponible en http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/notas/Nota_PAL.pdf Fecha de consulta: 25 de febrero de 2019.

En los objetivos coinciden SAM y PRONAL, con un defecto común: no se definen los caminos (22 de octubre de 1983). Revista Proceso. Disponible en <https://www.proceso.com.mx/137210/en-los-objetivos-coinciden-sam-y-pronal-con-un-defecto-comun-no-se-definen-los-caminos> Consultado el 29 de mayo de 2019.

Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA) específicamente la evolución del Programa de Desayunos Escolares (octubre de 2012). Disponible en <http://www.dif.gob.mx/diftransparencia/media/LibroBlancoEIASA.pdf> Fecha de consulta: 18 de marzo de 2019.

Estudio de cobertura, comercialización y Financiamiento del Programa de Abasto Social de Leche (PASL) a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. Informe final. (Diciembre, 2014). Universidad Politécnica Metropolitana de Hidalgo. Disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/2015/CCF_LICONSA/PASL_CCF_InformeFinal_.pdf Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2019.

Estudio de seguimiento físico y operativo del programa de abasto rural a cargo de Diconsa, s.a. de C.V. 2012, DICONSA. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/408856/SFyO_S053_2015_IF.pdf Fecha de consulta: el 19 de marzo de 2019.

Evaluación Interna 2014 del Programa Desayunos Escolares operado en 2013 (2014). Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal. Disponible en http://intranet.dif.cdmx.gob.mx/transparencia/new/_evaluaciones/2014/Evaluacion%20Prog%20Desayunos%20Escolares.pdf Fecha de consulta: 22 de agosto de 2019.

Evaluación Interna. Programa Apoyo Integral a Madres Solas Residentes en la Ciudad de México operado en 2016 (2017). Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF-CDMX).

Evaluación interna integral 2016-2018. Programa de Apoyo Integral a Madres Solas Residentes en la CDMX (EII, 2018). Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF-CDMX). Disponible en: http://intranet.dif.cdmx.gob.mx/transparencia/new/_evaluaciones/2018/03%20Evaluacion%20Interna%20Integral%202018%20PAIMS.pdf Fecha de consulta 15 de noviembre de 2019.

Evolución de la población potencial, objetivo y atendida de los programas y acciones de desarrollo social del gobierno federal. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones_Programas/Evolucion_PPOAP_DSocial/Evolucion_PPOAP_DSocial.aspx. Fecha de consulta 11 de octubre de 2019.

FAO (2007). *El derecho a la alimentación*. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-a1601s.pdf> Fecha de consulta: enero de 2019.

FAO, FIDA y PMA (2015). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*. Roma.

Felipe Calderón en el 30 aniversario del programa de abasto rural. Disponible en <http://calderon.presidencia.gob.mx/2010/01/el-presidente-felipe-calderon-en-el-30-aniversario-del-programa-de-abasto-rural-y-puesta-en-marcha-de-tiendas-moviles-diconsa/> Fecha de consulta: 26 de febrero de 2019.

Ficha de evaluación 2017-2018 Programa de Abasto Rural (PAR) a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA). Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/392042/FMyE_20_S053.pdf Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2019.

Franco, Corzo Julio (2013). *Diseño de políticas públicas*. IEXE Editorial. Segunda edición.

Gutiérrez Amaros, Fernanda (2 junio, 2016). *¿Cuál es el estado de la seguridad alimentaria en México?* Publicado en Revista Nexos. Disponible en <https://economia.nexos.com.mx/?p=101> Fecha de consulta: diciembre de 2018.

Informe de la Evaluación Específica de Desempeño (2014 – 2015). Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA). Disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEDESOL/S053_PAR/S053_PAR_IE.pdf Fecha de consulta: 10 de octubre de 2019.

Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (2017). Disponible en https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/Documentos/Auditorias/2017_0276_a.pdf Fecha de consulta el 2 de junio de 2019.

Instituto Nacional de la Nutrición Salvador Zubirán. Disponible en http://innsz.mx/opencms/contenido/conoce/historia_zubiran.html Fecha de consulta: 13 de junio de 2019.

Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018), CONEVAL. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2018.aspx> Fecha de consulta: 04 enero de 2019.

Lahera, Eugene P. (2004). Política y políticas públicas. Serie Políticas Sociales No. 95. UN.CEPAL. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile.

La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas. CEPAL XX. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6553/S037467_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y Consultado el 29 de mayo de 2019.

La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL (2015). México: CONEVAL. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/CONEVAL_politica_de_evaluacion_10_A.pdf Fecha de consulta: 05 enero de 2019.

Larrú, José María (2007). *La evaluación de impacto: que es, como se mide y que está aportando en la cooperación para el desarrollo.* Disponible en: https://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/6928/2/MPRA_paper_6928.pdf. Fecha de consulta: 16 de noviembre de 2019.

Ley de comedores sociales de la CDMX. Publicada en la gaceta oficial de la CDMX el 26 de junio de 2017. Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/archivo-dc8dd528ad6b7dd08f3bd7ea5614d03e.pdf> Fecha de consulta: 05 de julio de 2019.

Ley que establece el derecho a recibir un apoyo alimentario a las madres solas de escasos recursos residentes en el Distrito Federal (3 de octubre de 2008). Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 434.

Ley de Desarrollo Social de la CDMX. Disponible en: <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5c9/b9d/3d3/5c9b9d3d38046977820932.pdf> Fecha de consulta: 15 de junio del 2019.

Ley General de Desarrollo Social (LGDS, 2004). Publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), 20 enero. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgds/LGDS_orig_20ene04.pdf Fecha de consulta: enero de 2019.

Licha, Isabel; Molina, Carlos Gerardo (2006). *Coordinación de la política social: criterios para avanzar*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

Liconsa, Manual de Organización General, febrero de 2019. Disponible en <http://www.liconsa.gob.mx/wp-content/uploads/2019/03/01%20MOG%2028-FEB-2019.pdf> Fecha de consulta: el 19 de marzo de 2019.

Matriz para la elaboración del plan estratégico. Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA S.A. de C.V. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/137867/Plan_estrat_gico_PASL_Matriz_de_Planeacion.pdf Fecha de consulta: 01 de octubre de 2019

Medición multidimensional de la pobreza en México (2014). CONEVAL Publicado en “El trimestre Económico”, vol. LXXXI (1), núm. 321, enero-marzo.

Mena Ceja, Concepción. *La política social mexicana de cara a la pobreza*. Disponible en revista electrónica de geografía y ciencias sociales Universidad de Barcelona. Vol. VIII, núm. 176, 1 de noviembre de 2004.

Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (2018). CONEVAL, Tercera edición. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf> Fecha de consulta: 18 de junio de 2019.

Navarro, Hugo (junio de 2005). *Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza*. Serie manuales no.41 Instituto

Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Área de proyectos y programación de inversiones.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Folleto informativo Conjunto FAO-ACNUDH: El derecho a la alimentación adecuada*. N. 34. Disponible en: <http://www.fao.org/right-to-food/resources/resources-detail/es/c/49392/> Fecha de consulta: 13 enero de 2019

Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004). *Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiessp.pdf> Fecha de consulta: 13 enero de 2019.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO), 1996. <http://www.fao.org/3/a-at772s.pdf> Fecha de consulta: 27 de agosto de 2019.

Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales (1966). ONU. Entró en vigor el 3 de enero de 1976. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Pacto_IDES_C.pdf Fecha de consulta: 15 de mayo de 2019.

Pérez-Jácome Friscione D.A. (2012). Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México. Ed. SHCP, Subsecretaría de egresos. Disponible en: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf Fecha de consulta: 09 de diciembre de 2019

Pérez, José; Ruíz, Ana. 2016 *Manual para la racionalización y la eliminación de duplicidades*. Disponible en: http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/E39-Manual_duplicidades.pdf Fecha de consulta: 28 de mayo de 2019.

Programa de Abasto Rural (PAR, 2014). Diconsa, S.A. de C.V. Disponible en https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0221_a.pdf Fecha de consulta: 08 septiembre de 2019.

Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo). Disponible en <http://www.sagarpa.mx/agricultura/Programas/procampo/Paginas/Antecedentes.aspx> Fecha de consulta: 13 de junio de 2019.

Programa de Abasto Rural (PAR), diagnóstico. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31968/Diagnostico_Alimentario_Version_Completa_1_.pdf. Fecha de consulta: 29 de mayo de 2019.

Programa de Abasto Social de Leche (PASL) 2017 Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017. Pag 2 Disponible en https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/Documentos/Auditorias/2017_0276_a.pdf Fecha de consulta: 2 de junio de 2019.

Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México 2013-2018 (11 de septiembre de 2013). Publicado en la G.O. CDMX.

Reglas de operación del programa de Abasto Rural (ROPAR) 2017. Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA), para el ejercicio fiscal 2017. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5467899&fecha=28/12/2016 Fecha de consulta: septiembre de 2019.

Reglas de operación del Programa de apoyo a madres solas residentes en el Distrito Federal (ROPAMS) (30 de enero de 2013). Publicadas en la G.O. DF. No. 1533 Bis.

Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V., para el ejercicio fiscal 2018. Publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el jueves 28 de diciembre de 2017 (Octava sección).

Reglas de operación del Programa de Apoyo Integral a madres solas (ROPAMS) (2017). Publicadas en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 29 de enero de 2016. No. 270 Tomo III.

Reyes del Campillo y Tania Hernández Valencia, "Partidos y sistema de partidos en México", en Antonella Atili (Coord.) *Treinta años de cambios políticos en México*, México, Miguel ángel Porrúa- UAMI, 2006, pp.67-109.

Reyes Hernández Miguel; Cerón Vargas, José Arturo (Octubre, 2018). *Resultados de la medición sobre la pobreza en la Ciudad de México 2012-2018: Una metodología alternativa*. En “Medición y análisis de la pobreza en la Ciudad de México”, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (EVALUA CDMX).

SEDESOL (2015). *Programas Sociales*. Disponible en http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/images/guias/Guia_de_Programas_Sociales_2015.pdf Fecha de consulta: 12 de junio de 2019.

Seguimiento Físico y Operativo del Programa de Abasto Social de Leche (diciembre 2017). Liconsa S.A. de C.V. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/408854/SFyO_S052_2017.pdf
Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2019.

Sepúlveda, Magdalena (marzo 2014). De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina. Serie políticas sociales no. 189 – CEPAL.

Spalding, Rose. *El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia* Disponible en <http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/23684/1/03-008-1985-0315.pdf> Consultado el 18 de marzo de 2019.

Suarez, Francisco M. (1989). *Problemas sociales y problemas de programas sociales masivos*. Centro Interamericano para el Desarrollo Social (CIDES).

Versión estenográfica de las palabras del presidente Ernesto Zedillo. Disponible en <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/ago97/06ago97-1.html> Fecha de consulta: 14 de junio de 2019.