

**Diagnóstico y Propuesta de Atención del Programa de Comedores Comunitarios**

## Siglas y acrónimos

**AGEB.-** Área Geoestadística Básica.

**APF**.- Administración Pública Federal.

**BM**.- Banco Mundial.

**CENSO**.- Censo Nacional de Población y Vivienda.

**CEPAL.-** Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

**CNcH o Cruzada**.- Cruzada Nacional contra el Hambre.

**CONAPO.-** Consejo Nacional de Población.

**CONEVAL**.- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

**CTMP.-** Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

**DGAP.-** Dirección General de Análisis y Prospectiva.

**DGPS**.- Dirección General de Participación Social.

**DOF.-** Diario Oficial de la Federación.

**EIASA.-** Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria.

**EMSA.-** Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria.

**ENCUP.-** Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas.

**ENGASTO**.- Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares.

**ENIGH**.- Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.

**ENSANUT.-** Encuesta Nacional de Salud y Nutrición.

**ENSE.-** Encuesta Nacional de Salud en los Escolares.

**ENSP.-** Encuesta Nacional de Salud Pública.

**ENUT.-** Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo.

**FAO.-** Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

**IDRE.-** Índice de Desabasto Rural Esperado.

**IFPRI.-** Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.

**IMSS.-** Instituto Mexicano del Seguro Social.

**INEGI**.- Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

**INSP.-** Instituto Nacional de Salud Pública.

**IRS.-** Índice de Rezago Social.

**ISSSTE**.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

**LGDS.-** Ley General de Desarrollo Social.

**MCS-ENIGH**.- Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH.

**MIR.-** Matriz de Indicadores para Resultados.

**MXP.-** Pesos Mexicanos.

**OMS.-** Organización Mundial de la Salud.

**OSC.-** Organizaciones de la Sociedad Civil.

**PAE.-** Programa de Anual de Evaluación.

**PAMP.-** Prueba de Aproximación de Medición de la Pobreza.

**PCC.-** Programa de Comedores Comunitarios.

**PEA**.- Población Económicamente Activa.

**PEMEX.-** Petróleos Mexicanos.

**PIB**.- Producto Interno Bruto.

**PMA.-** Programa Mundial de Alimentos.

**PND.-** Plan Nacional de Desarrollo.

**PSDS**.- Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018.

**SAGARPA.**- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

**SAR.**- Sistema de Ahorro para el Retiro.

**SEDESOL**.- Secretaría de Desarrollo Social.

**SEMARNAT.-** Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México.

**SHCP.-** Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**SINHAMBRE.-** Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre.

**SNDIF.-** Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

**SS.-** Secretaría de Salud.

**UNAM**.- Universidad Nacional Autónoma de México.

**UNEP**.- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

**UNICEF.-** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

**UPRI.-** Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales.

**ZAP.-** Zonas de Atención Prioritaria.

## Glosario

**Árbol del problema.-** Herramienta metodológica que permite identificar el problema principal que un programa público busca resolver, examinar los efectos que provoca el problema e identificar las causas que lo generan.

**Áreas rurales**.- Localidades con una población menor a 2,500 habitantes.

**Áreas urbanas**.- Localidades con una población igual o mayor a 2,500 habitantes.

**Canasta alimentaria**.- Conjunto de alimentos cuyo valor sirve para construir la LBM. Éstos se determinan de acuerdo con el patrón de consumo de un grupo de personas representativo que satisfacen con ellos sus requerimientos de energía y nutrientes.

**Carencia social**.- Cada uno de los indicadores asociados al espacio de derechos sociales en la medición multidimensional de la pobreza. Estos indicadores identifican a la población que no cuenta con los elementos mínimos esenciales del indicador correspondiente.

**Carencia por acceso a la alimentación**.- Se define a partir de la identificación de cuatro grados de inseguridad alimentaria en la población: inseguridad alimentaria severa, inseguridad alimentaria moderada, inseguridad alimentaria leve y seguridad alimentaria. La metodología de medición de la pobreza identifica a un individuo con carencia de acceso a la alimentación si presenta inseguridad alimentaria severa o moderada.

**Carencia por acceso a la seguridad social**.- La población con carencia por acceso a la seguridad social se identifica de acuerdo con los siguientes criterios:

1. En cuanto a la PEA, asalariada, se considera que no tiene carencia si disfruta, por parte de su trabajo, de las prestaciones establecidas en el artículo Segundo de la Ley del Seguro Social.
2. En el caso de la población trabajadora no asalariada o independiente se considera que tiene acceso a la seguridad social cuando dispone de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS y, además, cuenta con SAR o Afore.
3. Para la población en general, se considera que tiene acceso cuando goce de alguna jubilación o pensión, o sea familiar de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social.
4. En el caso de la población en edad de jubilación (sesenta y cinco años o más), se considera que tiene acceso a la seguridad social si es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores.

**Carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda**.- La población con carencia por servicios básicos en la vivienda es aquella que reside en viviendas que presentan, al menos, una de las siguientes características:

1. El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante.
2. No cuentan con servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta.
3. No disponen de energía eléctrica.
4. El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea.

**Carencia por acceso a los servicios de salud**.- Se considera que una persona se encuentra en situación de carencia por acceso a los servicios de salud cuando no cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, PEMEX, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados.

**Carencia por calidad y espacios de la vivienda**.- Se considera como población en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características:

1. El material de los pisos de la vivienda es de tierra.
2. El material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos.
3. El material de los muros de la vivienda es de embarro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho.
4. La razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5.

**Carencia por rezago educativo**.- La población con carencia por rezago educativo es aquella que cumple alguno de los siguientes criterios:

1. Tiene de tres a quince años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal.
2. Nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa).
3. Nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).

**Constitución.-** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Diagnóstico**.- Documento de análisis que busca identificar el problema que un programa público busca resolver y detallar sus características relevantes. De los resultados del análisis se deriva la propuesta de atención.

**Índice de marginación**.- Es una medida resumen de nueve indicadores socioeconómicos que permiten medir formas de la exclusión social y que son variables de rezago o déficit, esto es, indican el nivel relativo de privación en los territorios del país.

**Índice de masa corporal o IMC.-** Es una medida de asociación entre el peso y la talla de un individuo. Se obtiene al dividir el peso del individuo (expresado en kilogramos) entre la estatura (expresada en metros) elevada al cuadrado.

**Línea de bienestar o LB.-** Es el valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos.

**Línea de bienestar mínimo o LBM.-** Es el valor monetario de una canasta alimentaria básica.

**Metodología de marco lógico**.- Metodología mediante la cual se elabora una matriz que describe el fin, propósito, componentes y actividades de un programa público; así como los indicadores, metas, medios de verificación y supuestos correspondientes.

**No pobre y no vulnerable**.- Población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene carencia social alguna.

**Objetivos de Desarrollo del Milenio u ODM.-** Son ocho objetivos que se intentan alcanzar para 2015 y que se basan directamente en las actividades y metas incluidas en la Declaración del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas.

**PIB per cápita**.- Es la relación que hay entre el PIB y la cantidad de habitantes de un país. Para conseguirlo, hay que dividir el PIB de un país entre su población.

**Población objetivo o PO**.- Es la población que el programa tiene planeado o programado atender en un período dado de tiempo, teniendo en cuenta las limitaciones financieras e institucionales existentes.

**Población potencial o PP**.- Es la población que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y pudiera ser elegible para su atención.

**Pobreza**.- Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (sea ésta rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda o acceso a la alimentación) y su ingreso es inferior a la LB.

**Pobreza de patrimonio**.- Insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, vestido, vivienda y transporte, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

**Pobreza extrema**.- Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles y que además se encuentra por debajo de la LBM. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicasen por completo a la adquisición de alimentos, no podrían adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

**Pobreza moderada.-** Es aquella persona que siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.

**Propuesta de atención**.- Documento que, partiendo de los resultados de un diagnóstico, identifica y propone una alternativa viable para la atención de problemas públicos, a través de programas públicos.

**Tasa metabólica basal o TMB.-** Es la cantidad de las calorías diarias necesarias para mantener las funciones básicas de su cuerpo.

**Vulnerables por carencias sociales.-** Aquella población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la LB.

**Vulnerables por Ingresos.-** Aquella población que no presenta carencias sociales pero cuyo ingreso es inferior o igual a la LB.

**ZAP rurales**.- Zonas de Atención Prioritaria Rurales. De acuerdo con el Decreto por el que se emite la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el año 2014, las Zonas de Atención Prioritaria Rurales son 1,080 municipios que se encuentran en 26 entidades federativas, y que cumplen con alguna de las siguientes condiciones: son de muy alta o alta marginación, tienen un muy alto o alto IRS o al menos el 25.0% de la población se encuentra en pobreza multidimensional extrema.

**ZAP urbanas**.- Zonas de Atención Prioritaria Urbanas. De acuerdo con el Decreto por el que se emite la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el año 2014, las Zonas de Atención Prioritaria Urbana son 15,563 AGEB urbanas en 3,350 localidades urbanas de 2,012 municipios que incluye a un total de 4.88 millones de hogares y que cumplen las siguientes condiciones: AGEB urbanas con Grado de Rezago Social Alto o Medio y que además tienen Grado de Marginación Muy Alto o Alto, adicionalmente las AGEB urbanas de los municipios de la CNcH con Grado de Rezago Social Alto o Medio o Grado de Marginación Muy Alto o Alto.

## Presentación

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) implementó el Programa de Comedores Comunitarios (PCC) con el propósito de coadyuvar a la estrategia de política pública desarrollada a través del Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre (SINHAMBRE), el cual tiene el objetivo de superar la pobreza extrema de alimentación. Los comedores comunitarios brindan solución a las necesidades de los estratos de población con mayores carencias en relación con el acceso al consumo de alimentos nutritivos y a la transformación de hábitos alimenticios para una vida saludable, mediante el desarrollo de procesos de organización comunitaria y el diseño de procedimientos que permitan a la población involucrarse y responsabilizarse de la operación de los comedores.

El presente documento ofrece, por una parte, el diagnóstico que identifica el problema público que busca resolver el PCC y, por otra parte, la propuesta de atención del programa. Ambos documentos fueron realizados con base en los *Lineamientos Generales para la Elaboración de Diagnósticos, de cuyos resultados se obtienen Propuestas de Atención de Programas de Desarrollo Social*, publicados en el DOF el 7 de mayo de 2009, en los que se establecen los elementos mínimos que se deben observar en la elaboración de dichos documentos. Asimismo, el presente documento se apega a lo dispuesto por el CONEVAL en la guía denominada *Elementos mínimos a considerar en la elaboración de diagnósticos de programas nuevos*.

El objetivo primordial del documento es brindar información útil para una mejor comprensión de los principales retos que deben enfrentarse para desarrollar políticas públicas dirigidas a la atención de los estratos de población donde se presentan las mayores necesidades de acceso a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. Este trabajo es producto de la colaboración entre el personal adscrito a la DGAP, la UPRI y la DGPS de la SEDESOL, quienes aportaron dedicación y energía con el fin de contribuir al desarrollo de políticas de atención a la problemática que aquí se presenta. Asimismo, se agradece la dotación de insumos para la preparación del documento por parte de la empresa de consultores externos Evaluare.

## Índice

[Siglas y acrónimos 2](#_Toc391924972)

[Glosario 5](#_Toc391924973)

[Presentación 10](#_Toc391924974)

[Índice 11](#_Toc391924975)

[1. Introducción 12](#_Toc391924976)

[2. Diagnóstico del Programa de Comedores Comunitarios 15](file:///C:/Users/claudia.carbajal/Desktop/Coneval/PCC(final).docx#_Toc391924977)

[2.1 Análisis del problema 16](#_Toc391924978)

[2.1.1 Identificación, evolución y estado actual del problema 16](#_Toc391924979)

[2.1.2 Árbol del problema 21](#_Toc391924980)

[2.1.3 Análisis de las causas del problema 23](#_Toc391924981)

[2.1.4 Análisis de los efectos del problema 51](#_Toc391924982)

[2.2Población potencial y población objetivo del PCC 58](#_Toc391924983)

[2.2.1 Criterios de identificación de las poblaciones potencial y objetivo del PCC 59](#_Toc391924984)

[2.2.2 Cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo del PCC 59](#_Toc391924985)

[2.2.3 Caracterización de la población potencial 63](#_Toc391924986)

[2.2.4 Caracterización de la población objetivo 74](#_Toc391924987)

[2. 3 Conclusiones del diagnóstico 84](#_Toc391924988)

[3. Propuesta de atención del Programa de Comedores Comunitarios 87](file:///C:/Users/claudia.carbajal/Desktop/Coneval/PCC(final).docx#_Toc391924989)

[87](#_Toc391924990)

[3.1 Análisis de prácticas de comedores comunitarios 88](#_Toc391924991)

[3.2 Análisis general del marco normativo 107](#_Toc391924992)

[3.3 Propuesta de atención 131](#_Toc391924993)

[3.3.1Árbol de objetivos 131](#_Toc391924994)

[3.3.2 Matriz de Marco Lógico 133](#_Toc391924995)

[3.3.3 Población potencial y población objetivo 141](#_Toc391924996)

[3.3.4 Criterios de prioridad de las personas que serán atendidas en los comedores comunitarios 143](#_Toc391924997)

[3.3.5 Mecanismos de operación 147](#_Toc391924998)

[3.3.6 Indicadores de Resultados 156](#_Toc391924999)

[4. Conclusiones generales 170](#_Toc391925000)

[Bibliografía 172](#_Toc391925001)

# 1. Introducción

A partir de la reforma en materia de derechos humanos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 2011, la Carta Magna de nuestro país incorpora al artículo cuarto la garantía para todas las personas del derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. Con este cambio, se establece que entre los fines del desarrollo social está la consecución del abasto suficiente y oportuno a la población de los alimentos básicos. Así, en virtud de que el derecho a la alimentación se define como aquél que tienen las personas a “*disfrutar del acceso físico y económico a una alimentación adecuada y los medios para obtenerla*”, en donde el nivel mínimo garantizado dentro de éste deberá ser no padecer hambre (OACDH, 2004), el indicador que identifica a las personas en pobreza extrema de alimentación resulta una herramienta útil para la identificación del grupo de población que enfrenta las mayores restricciones para ejercer el derecho a la alimentación.

Se estima que en 2008 la población en México que presentaba condiciones de pobreza extrema de alimentación era de 6.6 millones, es decir 5.9% de la población total del país; mientras que en 2010 este número ascendió a 7.8 millones (6.9% del total de la población), para de ahí disminuir a 7.0 millones (6.0%) en 2012. Además de la relevancia que la carencia de acceso a una alimentación adecuada reviste por sí misma, entre la población en pobreza extrema de alimentación se presentan mayores porcentajes de personas que carecen de acceso a los derechos sociales que les corresponden por ley, en comparación con las cifras correspondientes al ámbito nacional.

En este contexto, el gobierno federal, guiándose en las líneas de acción del PND 2013-2018, conformó el SINHAMBRE. Ésta es una estrategia de inclusión y bienestar social que se implementa a partir de un proceso participativo de amplio alcance, cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la federación, las entidades federativas y los municipios, entre otros, para dar cumplimiento a los siguientes objetivos específicos:

1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación;
2. Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez;
3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas;
4. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización; y
5. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

Este documento se elaboró con base en lo establecido por los *Lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de Programas de Desarrollo Social*, publicados en el DOF en 2009. Adicionalmente, se observó que los contenidos vertidos en el documento sean consistentes con lo establecido por CONEVAL en los *Elementos mínimos a considerar en la elaboración de diagnósticos de programas nuevos*. Asimismo, el PAE para el Ejercicio Fiscal 2014 de los Programas de la APF establece que el PCC es sujeto de realizar un diagnóstico.

Para la elaboración del presente documento se utiliza la metodología del marco lógico, que es una herramienta de planeación basada en la estructuración y solución de problemas que consta de seis etapas: definición del problema, análisis del problema, definición del objetivo, selección de alternativa, definición de la estructura analítica del problema principal y elaboración de la matriz de indicadores. Para ello, se realizó una búsqueda y recopilación de información vinculada a cada una de las etapas de la metodología.

Este documento consta de dos secciones principales. En la primera sección, se realiza un diagnóstico que justifica la existencia del PCC a cargo de la SEDESOL. Por su parte, la segunda sección, establece la propuesta de atención del programa para la solución de la problemática.

En este sentido, la primera sección consta de cuatro apartados. En el primero se define al problema público como “el acceso insuficiente a alimentos variados y de calidad en los territorios urbanos y rurales de las ZAP”, por lo que se describe y cuantifica dicha problemática en el tiempo. Además, se identifican las causas principales del problema: 1) baja disponibilidad y abasto insuficiente, 2) bajo acceso económico y 3) consumo inadecuado y bajo aprovechamiento. Por otra parte, el principal efecto que genera esta problemática es la baja ingesta de energía y nutrientes, que se traduce en una baja productividad laboral, bajo aprovechamiento escolar, desnutrición y mayor vulnerabilidad a enfermedades, lo que limita el pleno acceso de los derechos sociales y humanos.

El diagnóstico describe la metodología utilizada para la definición, identificación, cuantificación y caracterización de las poblaciones potencial y objetivo del PCC en el ámbito rural y urbano (se determina la frecuencia para su actualización). Para lo cual, se revisó y procesó información del CENSO 2010, así como del MCS-ENIGH. En el tercer apartado se incluye un análisis sobre las brechas de género que se pueden presentar en la implementación del programa y como minimizarlas. Por último, se presentan las conclusiones más destacadas, mismas que son la base para determinar las estrategias y alternativas dentro de la sección de propuesta de atención.

Por otro lado en la segunda sección, se elabora una propuesta de atención viable a la problemática identificada, por lo que se divide en tres apartados. En el primero se presenta el análisis de experiencias nacionales y sub-nacionales, tanto en México como en otros países, sobre la implementación y operación de comedores comunitarios. Para el caso de México se retoman los casos de: Oaxaca, Veracruz y Distrito Federal. En el ámbito internacional, se analizan las prácticas de: Argentina, Ecuador, Guatemala, Bogotá y Nueva York. A través del análisis de estas prácticas se identificaron 43 variables con la finalidad de conocer tres aspectos relevantes: 1) información básica, 2) mecanismos de operación y 3) monitoreo y seguimiento. La información obtenida permitió conocer las condiciones bajo las cuales operan dichos comedores y retomar aquellas para el diseño de la propuesta de comedores comunitarios en México.

En el segundo apartado se presenta el marco normativo en el cual se analizan las diversas prácticas vigentes a nivel nacional e internacional en materia de creación y operación de comedores comunitarios, asimismo se plantean los retos que aún existen para mejorar la legislación en la materia. Finalmente, tercer apartado se presenta una propuesta de atención a la problemática identificada, considerando los siguientes elementos: MIR, cobertura del programa, mecanismo de atención, identificación de complementariedades o sinergias con otros programas e integración y operación del padrón de personas beneficiarias.

Al final del documento, se presentan los resultados y conclusiones más relevantes que permiten comprender de mejor manera el problema público que se busca atender a través del diseño y la implementación del PCC en el territorio nacional. Lo cual servirá como documento de insumo para la planeación nacional y prospectiva del programa así como en las evaluaciones de las que sea sujeto.

****

# 2. Diagnóstico del Programa de Comedores Comunitarios

**Diagnóstico y Propuesta de Atención del Programa de Comedores Comunitarios**

## 2.1 Análisis del problema

### 2.1.1 Identificación, evolución y estado actual del problema

El acceso insuficiente a alimentos variados y de calidad para un amplio sector de la población en México se ha hecho evidente a partir de las mediciones de pobreza, elaboradas anteriormente por el CTMP y más recientemente por el CONEVAL. El número y proporción de la población que enfrenta obstáculos para acceder a una alimentación satisfactoria, de acuerdo con diferentes indicadores, se mantienen en niveles que indican que la realización del derecho humano a una alimentación adecuada aún no es una realidad para toda la población en México.

La forma más utilizada para establecer el tamaño de la población con insuficiente acceso a los alimentos es a través de la identificación de los individuos que incluso utilizando todos los ingresos de los que disponen para la obtención de una canasta alimentaria básica, que aporte los requerimientos energéticos y nutricionales en forma adecuada, no pueden cubrir el costo de la canasta. En México este indicador se denomina pobreza alimentaria, el cual actualmente no se considera una medida oficial de pobreza, puesto que la pobreza por ingresos fue sustituida por la pobreza multidimensional de manera oficial, a partir de la cuantificación de este fenómeno correspondiente al año 2008.[[1]](#footnote-1) Sin embargo, debido a que se cuenta con resultados de la pobreza alimentaria para un periodo de veinte años, este indicador es de utilidad para mostrar la evolución del problema relativo al insuficiente acceso a los alimentos en el país. En la gráfica 1, se puede observar que la proporción de personas con ingresos menores al valor de la canasta alimentaria básica aumentó durante los periodos de crisis y se redujo durante las fases de recuperación de la economía. Sin embargo, el indicador no cambió sustancialmente durante el periodo 1992-2012, puesto que apenas cayó 1.7 puntos porcentuales, de 21.4% en 1992 a 19.7% en 2012.

**Gráfica 1. Porcentaje de la población en pobreza alimentaria 1992-2012**

Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL.

Por otro lado, para medir la carencia de acceso a los alimentos de los hogares en México, el CONEVAL desarrolló la EMSA, con la cual es posible capturar la percepción de la población en relación a la variedad, nivel nutricional y suficiencia de los alimentos que consumen, a través de 12 preguntas que indagan si, en un periodo de referencia, por falta de recursos los hogares experimentaron situaciones que obstaculizan su acceso a los alimentos. De tal manera que la EMSA identifica tres posibles grados de inseguridad alimentaria: severa, moderada y leve; así como la situación de seguridad alimentaria en el hogar. Con la información anterior, se identifica a las personas con carencia por acceso a la alimentación como aquellas que residen en hogares con grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.

Un factor que incide negativamente en el acceso a la alimentación de la población es la alta prevalencia de la pobreza extrema, debido, por una parte, a razones económicas (ingreso bajo e insuficiente) y, por otra parte, a la alta incidencia de carencias sociales como el rezago educativo, la falta de acceso a la seguridad social y a los servicios médicos; así como a los rezagos en servicios básicos, calidad y espacios en la vivienda. A su vez, el bajo aprovechamiento de los alimentos se deriva de factores como los malos hábitos y las condiciones de salud e higiene deficientes, así como de escasos servicios básicos en la vivienda (por ejemplo la falta de agua potable para la adecuada preparación de los alimentos). En consecuencia, el grupo de población que enfrenta mayores restricciones para ejercer el derecho a la alimentación, lo constituyen las personas en pobreza extrema de alimentación, es decir, aquellos que además de encontrarse en pobreza extrema enfrentan la carencia por acceso a la alimentación.[[2]](#footnote-2) Se estima que el número de personas en esta situación pasó de 6.6 millones en 2008 (5.9% de la población total) a 7.8 millones en 2010 (6.9%), para de ahí disminuir a 7.0 millones (6.0%) en 2012 (ver gráfica 2).

**Gráfica 2. Porcentaje y millones de personas en pobreza extrema de alimentación 2008-2012**

Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL.

Como se verá más adelante, para identificar a la población que presenta el problema que el PCC busca resolver, es preciso identificar el contexto territorial en el que se presenta con mayor intensidad la carencia de acceso a los alimentos. Para ello, resulta de utilidad la Declaratoria de ZAP que encuentra sustento legal en la LGDS y en el Reglamento de dicha Ley. El artículo 29 de la LGDS dispone que la identificación de las ZAP se oriente por los criterios que para tal efecto defina el CONEVAL. Por su parte, en el Artículo 29 del Reglamento de la LGDS se establece que corresponde a la SEDESOL determinar anualmente las ZAP con los siguientes propósitos:

1. Asignar recursos para elevar los índices de bienestar de la población.
2. Establecer estímulos fiscales para promover actividades productivas generadoras de empleo.
3. Generar programas de apoyo, financiamiento y diversificación a las actividades productivas regionales.
4. Desarrollar obras de infraestructura social necesarias para asegurar el disfrute y ejercicio de los derechos para el desarrollo social.

Para el ejercicio fiscal 2014 la Declaratoria de ZAP proporciona las siguientes definiciones:

ZAP rurales: “*1,080 municipios que se encuentran en 26 entidades federativas, y que cumplen con alguna de las siguientes condiciones: son de muy alta o alta marginación, tienen un muy alto o alto grado de rezago social o al menos 25% de la población se encuentra en pobreza extrema*.”

ZAP urbanas: *“15,563 AGEB urbanas en 3,350 localidades urbanas de 2,012 municipios […] que cumplen las siguientes condiciones: AGEB urbanas con grado de rezago social alto o medio y que además tienen grado de marginación muy alto o alto, adicionalmente las AGEB urbanas de los municipios de la CNcH con grado de rezago social alto o medio o grado de marginación muy alto o alto.”[[3]](#footnote-3)*

Como se ve, la definición de las ZAP rurales y urbanas está vinculada a los indicadores de pobreza, marginación y rezago social en los diferentes contextos territoriales del país. A su vez, las condiciones de marginación guardan estrecha relación con la pobreza extrema de alimentación y eso mismo pasa con el rezago social. Así, por una parte, en la gráfica 3 (gráfica 5) se puede observar que conforme es mayor el grado de marginación (rezago social) de un municipio aumenta el porcentaje de personas en pobreza extrema de alimentación. Por otra parte, en la gráfica 4 (gráfica 6) se muestra que los municipios con grado de marginación (rezago social) muy bajo albergan un elevado porcentaje de población en situación de pobreza extrema de alimentación.

Los resultados anteriores muestran que, por un lado, en el país se encuentra una elevada incidencia de la pobreza extrema de alimentación en municipios con mayores grados de marginación y rezago social, conformados principalmente por localidades rurales, pequeñas y dispersas; y, por otro lado, si bien el peso relativo de la pobreza extrema de alimentación es menor, el volumen de personas que viven en estas condiciones es elevado en los municipios con los menores grados de marginación y rezago social, en los que predominan los contextos urbanos. Así, aceptadas estas circunstancias, se requiere que la atención al problema de carencia de acceso a los alimentos considere las características vinculadas a los contextos geográficos en los que residen las personas que padecen este problema.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Gráfica 3. Porcentaje promedio de la población en pobreza extrema de alimentación en municipios según grado de marginación, 2010** | **Gráfica 4. Distribución porcentual de la población en pobreza extrema de alimentación en municipios según grado de marginación 2010** | |
|  | |  | |
| Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL y CONAPO. | | |
| **Gráfica 5. Porcentaje promedio de la población en pobreza extrema de alimentación en municipios según grado de rezago social, 2010** | | **Gráfica 6. Distribución porcentual de la población en pobreza extrema de alimentación en municipios según grado de rezago social, 2010** | |
|  | |  | | |
| Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL. | | | |

### 2.1.2 Árbol del problema

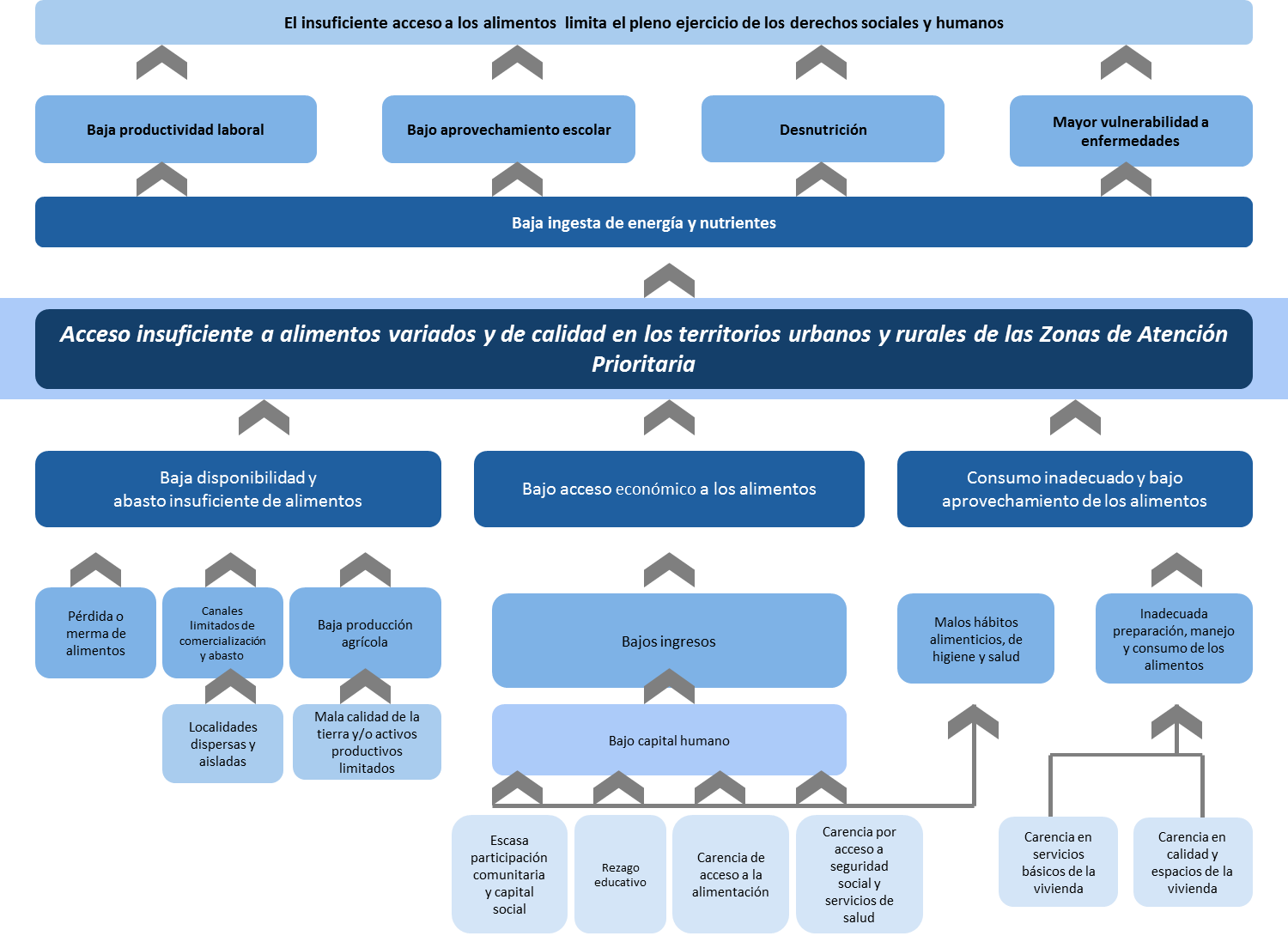
La discusión en el apartado anterior muestra que la pobreza extrema de alimentación es un fenómeno que se manifiesta de manera diferenciada en las áreas urbanas y rurales. Bajo esta consideración, el empleo de los contextos territoriales determinados por la Declaratoria de ZAP es un elemento de utilidad para definir el problema que el PCC busca resolver. Con ese enfoque, se establece el árbol del problema del PCC que identifica el problema central de la siguiente manera: “*Acceso insuficiente a alimentos variados y de calidad en los territorios urbanos y rurales de las Zonas de Atención Prioritaria*”. Las causas principales del problema son las siguientes:

1) Baja disponibilidad y abasto insuficiente de alimentos. Esta situación se deriva de la pérdida o merma de alimentos; de los canales limitados de comercialización y abasto, debido en buena medida a la dispersión y aislamiento de un número significativo de localidades en el país; y de la baja producción agrícola nacional, que se debe entre otros factores al deterioro de las tierras cultivables y a los activos productivos limitados.

2) Bajo acceso económico a los alimentos. Derivado de los bajos ingreso y el bajo capital humano en las regiones marginadas del país, donde se presentan situaciones de escasa participación comunitaria, rezago educativo, carencia de acceso a los servicios médicos y baja cobertura de la seguridad social.

3) Consumo inadecuado y bajo aprovechamiento de los alimentos, debido a los malos hábitos en el consumo de alimentos y a la inadecuada preparación, manejo y consumo de los mismos, vinculado a las carencias en calidad de los materiales, los espacios y los servicios de la vivienda involucrados en el procesamiento y preparación de alimentos.

**Diagrama 1. Árbol del problema del PCC**



Fuente: Trabajo conjunto de la DGAP y DGPS de la SEDESOL.

Adicionalmente, se identifica que los efectos más notorios de esta problemática son los siguientes: el efecto directo es la baja ingesta de energía y nutrientes entre la población, lo cual genera baja productividad laboral, bajo aprovechamiento escolar, desnutrición y mayor vulnerabilidad a enfermedades. Finalmente, cabe señalar que la atención del efecto último plasmado en el árbol del problema del PCC: “*el insuficiente acceso a los alimentos es un factor que limita el pleno ejercicio de los derechos sociales y humanos*”, corresponde al objetivo 1.3 del PSDS: *“[f]acilitar el acceso de las personas en situación de pobreza a una alimentación nutritiva*”;[[4]](#footnote-4) de tal manera que el diagnóstico es un documento que guarda congruencia con los elementos de planeación, diseño y evaluación de los programas sociales de la SEDESOL, así como con los objetivos nacionales y sectoriales.

### 2.1.3 Análisis de las causas del problema

En esta sección se complementa el esquema del árbol del problema del PCC con un análisis de los factores que ocasionan los rezagos en acceso a los alimentos en las ZAP del país.

**Baja disponibilidad de alimentos**

Entendiendo la baja disponibilidad de alimentos como el abasto insuficiente de productos alimentarios puestos a disposición para el consumo de los hogares en determinada región, en el presente escrito se identifica que el abasto insuficiente está determinado por tres factores: i) la merma y pérdidas de alimentos; ii) los canales limitados de comercialización; y iii) la baja producción agrícola.

Antes de pasar a la revisión de dichos factores, se discuten algunos aspectos de la disponibilidad agregada de alimentos en el país que se encuentran en la información de la hoja de balance de alimentos que elabora la FAO,[[5]](#footnote-5) en la que se convierte la producción de alimentos en energía alimentaria por persona medida en kilocalorías: el método toma la producción nacional de alimentos, para de ahí descontar exportaciones y otros usos, agregar importaciones y variaciones en la reserva, y deducir pérdidas en la producción, distribución y elaboración de los alimentos. De esta manera, de acuerdo con la información más reciente de la FAO, la disponibilidad de alimentos por persona, esto es, la oferta agregada de alimentos en México fue de 3,144 kilocalorías en 2011.[[6]](#footnote-6)

Por otra parte, por el lado de la demanda se consideran las necesidades básicas de alimentos en las que está basada la construcción de la canasta alimentaria básica, cuyo valor es equivalente al nivel de la LBM. El CONEVAL estimó que los requerimientos de energía promedio por persona al día son 2,253.8 y 2,093.9 kilocalorías para los sectores rural y urbano respectivamente (ver cuadro 1).[[7]](#footnote-7) Esto es, el nivel de disponibilidad de alimentos supera las necesidades energéticas promedio al día por persona.[[8]](#footnote-8)

**Cuadro 1. Requerimientos de energía en kilocalorías**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Rural** | **Urbano** |
| Promedio ponderado | 2,253.8 | 2,093.9 |
| Adultos | 2,542.4 | 2,258.1 |
| Niños | 1,846.2 | 1,803.5 |

Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL.

Considerando esta información, ciertamente una distribución equitativa de los alimentos disponibles aseguraría un consumo adecuado de toda la población. No obstante, como se mencionó anteriormente un amplio sector de la población residente en ZAP presenta condiciones de pobreza extrema, marginación, rezago social y carencia de acceso a los alimentos, por lo que ésta no ejerce de manera efectiva su derecho a una alimentación nutritiva. Enseguida se analizan los principales factores que actúan en contra de la disponibilidad de alimentos en los territorios con mayores carencias.

**Pérdidas o merma de alimentos**

La pérdida o merma de alimentos se refiere a la disminución de la cantidad de alimento comestible a través de la cadena de suministro del sistema alimentario, que específicamente conduce el alimento para consumo humano. La pérdida de alimentos se presenta en las etapas de producción, post-cosecha y procesamiento. Adicionalmente, las pérdidas de alimentos que ocurren en la etapa final de la cadena de suministro (la venta al menudeo y el consumo final) son denominadas desperdicios de alimentos, y se relacionan a las actividades de los distribuidores minoristas y el comportamiento de los consumidores finales.[[9]](#footnote-9)

En el ámbito global, la Iniciativa *Save Food[[10]](#footnote-10)* publicó en 2011 las estimaciones de pérdidas de alimentos en diferentes regiones del planeta.[[11]](#footnote-11) Los resultados hacen notar que las pérdidas de alimentos representan aproximadamente un tercio de la producción de alimentos comestibles en el mundo. Además de esta cifra, se encontró que en los países de ingreso alto y medio, dichas pérdidas corresponden en buena medida a desperdicios de alimentos, es decir, se debe a que los alimentos son tirados o desechados pese a que todavía son adecuados para el consumo humano. Por su parte, en los países de bajos ingresos las mayores pérdidas de alimentos ocurren durante las primeras etapas de la cadena de suministro, ya que en estos países se desperdicia una menor proporción de alimentos.

En la región latinoamericana, que incluye a México como uno de los países que forman parte del estudio, se distinguen las pérdidas o mermas de alimentos en siete grupos: cereales, raíces y tubérculos, legumbres, frutas y vegetales, carnes, pescados y mariscos, y leche. En términos porcentuales, las mayores pérdidas a lo largo de la cadena de suministro se presentan en las frutas y vegetales, de la siguiente manera: producción, 20.0%; post-cosecha, 10.0%; procesamiento, 20.0%; distribución 12.0%; y consumo final, 10.0%. Adicionalmente, debido a la importancia que tienen los cereales en la alimentación de la población de la región, cabe destacar que los porcentajes de pérdidas en los diferentes estados de la cadena de suministro de este tipo de alimentos son los siguientes: 6.0%; 4.0%; 2.0%, 7.0%; 4.0% y 10.0%.

De manera complementaria, otros estudios han estimado para el caso de México que las pérdidas o mermas que se generan a lo largo de la cadena de suministro de alimentos “*son del orden de los 40.0 millones de toneladas de alimentos, como resultado de sus características físicas, organolépticas y de maduración, de los mercados a los que se orienta su producción y sus exigencias de empaque y distancias entre las zonas de producción y las de consumo, así como debido a las operaciones específicas que requiere el manejo de los alimentos, que frecuentemente son realizadas con infraestructuras y equipos obsoletos, transporte inadecuado y sistemas de información tradicionales. Los volúmenes de mermas y pérdidas representan el 31.0% del volumen potencial total de la producción agro-alimentaria nacional.”[[12]](#footnote-12),[[13]](#footnote-13)*

Revisando la etapa de la venta al menudeo en la cadena de suministro de alimentos en nuestro país, se encuentra que la SAGARPA ha clasificado los canales de comercialización en modernos y tradicionales. Los primeros se definen como “*las tiendas de autoservicio, departamentales, de membrecía y de conveniencia*” y “*se concentran en los principales puntos de consumo del país”.* [[14]](#footnote-14)Al respecto la gráfica 7 muestra que los canales modernos se concentran principalmente en ciudades de 100 mil o más habitantes.

Por su parte, los canales tradicionales son “*entendidos como los mercados municipales, tianguis y mercados sobre ruedas, tiendas de abarrotes, tiendas específicas y vendedores ambulantes, son preponderantes en el comercio local, particularmente en regiones de baja densidad poblacional”.* En la gráfica 8 se identifica claramente que los canales tradicionales son primordiales en el ámbito de las localidades con menos habitantes.

Las diferencias entre ambos canales son notables, “*por ejemplo, a diferencia del canal tradicional, el moderno utiliza técnicas de investigación de operaciones, con la finalidad de fortalecer la liga entre un centro de acopio y un centro logístico. Lo anterior, entre otros beneficios, le permite a los canales modernos de distribución disminuir costos de manera significativa respecto a las que registran los canales tradicionales.*”[[15]](#footnote-15) Cabe destacar que estas diferencias se reflejan en las brechas de las estimaciones para los porcentajes de desperdicios de alimentos en México, los cuales se ubican en promedio en los canales tradicionales, entre 15.0% y 35.0% de sus ventas, mientras que para los canales modernos este indicador se encuentra entre 7.0% y 15.0%.[[16]](#footnote-16)

**Gráfica 7. Penetración de los canales modernos de comercialización de alimentos por tamaño de localidad**

Fuente: SAGARPA (2010), *Op. Cit.*

**Gráfica 8. Penetración de los canales tradicionales de comercialización de alimentos por tamaño de localidad**

Fuente: SAGARPA (2010), *Op. Cit.*

Las causas de las pérdidas o mermas son diversas. En la fase de producción, existen productos que no pueden ser cosechados o comercializados debido a daños causados por plagas, enfermedades y el clima. En este sentido, las inundaciones y las sequías extremas que se han presentado en los últimos años podrían desencadenar pérdidas de rendimiento, así como un aumento en los precios y una mayor volatilidad.[[17]](#footnote-17) Por otro lado, el aumento del bióxido de carbono en el planeta ha incrementado cerca de 0.6 grados la temperatura de la superficie terrestre y marina en los últimos años,[[18]](#footnote-18) causando fenómenos climáticos extremos, los cuales han alterado los ritmos y periodos que anteriormente permitían planear los procesos del sector agropecuario.[[19]](#footnote-19)

Por ejemplo, en enero de 2011, se registraron sucesos de sequía en el norte del país que afectaron casi 900 mil hectáreas de tierras agrícolas (alrededor de 2.2 millones de acres) y se perdieron aproximadamente 1 millón 700 mil cabezas de ganado. Dichas situaciones afectan de manera negativa el poder adquisitivo de las personas ya que al disminuir las cantidades de cierto producto agrícola o ganadero, se incrementa el precio de éste, así como el de sus sustitutos más cercanos. Lo cual obliga a que las familias más pobres destinen mayor proporción de sus ingresos a la alimentación, afectando de forma negativa su bienestar.

Otro factor que incide en la pérdida de alimentos es la falta de una adecuada infraestructura de almacenamiento y transportación. Asimismo, en la fase del consumo inciden los malos hábitos de planeación y compra inadecuada de alimentos, así como una falta de comprensión de la información en las etiquetas de los productos alimentarios que cuentan con cierto grado de procesamiento.

**Canales limitados de comercialización y abasto**

Como se ha mostrado, entre los principales retos de la comercialización de alimentos se encuentran las marcadas diferencias de eficiencia y de prácticas comerciales entre los canales de comercialización tradicionales y modernos. Otro factor que actúa en contra del adecuado abasto de alimentos en las comunidades más marginadas del país es la dispersión y el aislamiento que caracteriza a estos territorios.

La gráfica 9 muestra el resultado promedio del IDRE en las localidades del país clasificadas de acuerdo al número de sus habitantes. Este indicador fue elaborado con la finalidad de contar con un instrumento estadístico que permita conocer la magnitud del desabasto en las localidades más pequeñas del país, “*desde una perspectiva teórica sustentada en la revisión de literatura, análisis documental y entrevista con expertos, identificando tres componentes centrales relacionados con el desabasto rural de las localidades: (i) aspectos demográficos, (ii) aspectos socioeconómicos y (iii) aspectos geográficos*”.[[20]](#footnote-20) En el gráfico se observa una relación inversa entre el tamaño de la localidad y el IDRE, por lo que a menor población en una localidad, ésta tenderá a contar con menos abasto de alimentos.[[21]](#footnote-21) Por otra parte, la gráfica 10 muestra la distribución de los valores del IDRE en las localidades del país agrupadas de acuerdo al grado de marginación. En este caso, se observa que el desabasto de alimentos se eleva conforme es mayor el nivel de marginación en la localidad, de tal suerte que los resultados combinados de ambas gráficas indican que las localidades más pequeñas y más marginadas son precisamente las que enfrentan un mayor desabasto de alimentos.

**Gráfica 9. IDRE según tamaño de localidad, 2005**

Fuente: DICONSA y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (2010), O*p. Cit.*

**Gráfica 10. IDRE según grado de marginación de la localidad, 2005**

Fuente: DICONSA y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (2010), *Op. Cit.*

El abasto de alimentos puede limitarse por la existencia de localidades aisladas y dispersas que se caracterizan por su difícil acceso. La ubicación geográfica de la población determina la relativa facilidad para contar con abasto de alimentos. La disponibilidad de vías de comunicación y el acceso al transporte son factores clave que inciden en la capacidad de participar e interactuar en los mercados de trabajo, bienes y servicios, como los vinculados a la alimentación. Muestra de esto es una investigación realizada en dos comunidades del estado de Morelos en la que se muestra que en las localidades estudiadas existía un reducido acceso y disponibilidad de alimentos frescos y saludables, en contraste con la de productos con alto contenido energético, jugos industrializados y refrescos.[[22]](#footnote-22)

Las localidades que se encuentran ubicadas lejos de una carretera o de un centro de población más grande, son las que principalmente resienten la falta de oportunidades de desarrollo, pues es sumamente difícil dotar a éstas de servicios básicos, lo que expone a su población a situaciones de vulnerabilidad que merman el disfrute de sus derechos sociales. El cuadro 2 hace notar que existe una asociación entre el grado de marginación de las localidades con menos de 5 mil habitantes y el acceso a medios de comunicación terrestres. Esto es así debido a que las localidades que presentan mayores grados de marginación tienen menor acceso a la red nacional de carreteras. En conjunto, el porcentaje que representan las poblaciones con grado de marginación muy alto sin acceso a carreteras o sólo con acceso a caminos de terracerías es de 86.1%, mientras que, en contraste, la misma cifra para las localidades con grado de marginación muy bajo se ubica en 31.9%.

Además, en cuanto al acceso a carreteras pavimentadas, el 52.9% de las localidades de marginación muy baja cuentan con este beneficio, mientras que sólo 8.7% de las localidades de muy alta marginación disfrutan de dicho acceso. Esto es, la brecha de conectividad por medios terrestres en las localidades marginadas es un factor que se refleja en la permanencia de rezagos en el ejercicio a los derechos sociales que por ley debe disfrutar la ciudadanía, en particular, el adecuado abasto de alimentos se ve obstaculizado debido a las condiciones de aislamiento.

**Cuadro 2. Acceso a carreteras en localidades con menos de 5 mil habitantes, 2010**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Grado de marginación 2010** | **Sin carretera conexa (% del total)** | **Con carretera conexa (% del total)** | |
| **Pavimentada** | **Terracería** |
| Sin grado de marginación | 17.7 | 20.9 | 44.7 |
| Muy alto | 23.3 | 8.7 | 62.8 |
| Alto | 7.3 | 33.8 | 55.9 |
| Medio | 5.9 | 56.1 | 33.4 |
| Bajo | 5.6 | 59.6 | 27.9 |
| Muy bajo | 7.6 | 52.9 | 24.3 |
| Total | **13.7** | **27.6** | **48.9** |

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI. CENSO 2010, Infraestructura y Características Socioeconómicas de las Localidades con menos de 5 mil habitantes.

Adicionalmente, de acuerdo con la información en el cuadro 3, se encuentran en condiciones de aislamiento[[23]](#footnote-23) el 67.0%, 36.4%, 17.6%, 13.7%, 11.9% de las localidades rurales con grados de marginación muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo respectivamente. Por otra parte, el 7.0% de las localidades rurales con grado de marginación muy alto están situadas en el área de influencia de un centro urbano, es decir, se encuentran ubicadas a una distancia de 5 km o menos de algún centro de población con 15 mil o más habitantes. En contraste, la misma cifra es de 46.7% para zonas rurales con grado de marginación muy bajo.

**Cuadro 3.** **Aislamiento y grado de marginación en localidades rurales, 2010**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Grado de marginación 2010** | **Ubicadas a 5 km o menos de una localidad de 15,000 o más habitantes (% del total)** | **Ubicadas a 2.5 km de una localidad de 2,500 a 14,999 habitantes (% del total)** | **Ubicadas a 3 km o menos de una carretera pavimentada (% del total)** | **Localidades aisladas (% del total)** |
| Total | 15.4 | 10.0 | 35.5 | 38.9 |
| Muy Alto | 7.0 | 6.6 | 19.2 | 67.0 |
| Alto | 14.1 | 10.7 | 38.6 | 36.4 |
| Medio | 23.2 | 12.1 | 46.9 | 17.6 |
| Bajo | 28.9 | 12.1 | 45.1 | 13.7 |
| Muy Bajo | 46.7 | 11.3 | 30.0 | 11.9 |

Fuente: Elaboración propia con información de CONAPO.

La evidencia estadística sobre el abasto de alimentos en las localidades del país, que se presentará a continuación, se deriva de los resultados por localidad sobre Infraestructura y Características Socioeconómicas de las Localidades con menos de 5 mil habitantes, los cuales forman parte de la temática complementaria del CENSO 2010. Esta base de datos para las localidades con 50 o más viviendas variables que indican la existencia de establecimientos comerciales y de servicios, así como de abasto de alimentos básicos.[[24]](#footnote-24)

De acuerdo con la gráfica 11, donde se muestra el porcentaje de localidades con menos de 5 mil habitantes en 2010 que cuentan con abasto en los siguientes siete productos: frijol, maíz, arroz, leche, carne, pollo y pescado, generalmente las localidades con acceso a carreteras pavimentadas cuentan con mayor abasto de alimentos que las localidades que tienen acceso a terracería, y éstas, a su vez, tienen una mayor disponibilidad de alimentos que las localidades que no cuentan con conexión a carreteras. Adicionalmente, se observa que los mayores niveles de abasto en las localidades corresponden al frijol, maíz, arroz y leche, lo cual podría ser resultado de una mayor oferta proveniente de la producción local de granos. Enseguida, aparecen el pescado, pollo y carne, para los cuales se observaron menores niveles de abasto.

**Gráfica 11. Porcentaje de localidades con abasto de alimentos según producto y condición de acceso a carreteras, 2010**

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI. CENSO 2010, Infraestructura y Características Socioeconómicas de las Localidades con menos de 5 mil habitantes.

Por su parte, la gráfica 12 da cuenta de los porcentajes de localidades con abasto de los diferentes productos alimenticios a través de tres diferentes canales de comercialización (abarrotes, tianguis y/o mercado fijo). Se observa que la importancia relativa del mercado fijo es mayor en las localidades con menos de 5 mil habitantes, seguido por el tianguis y los abarrotes. Destaca que las mayores diferencias en los indicadores de abasto se presentaron en los productos cárnicos y los pescados. En estos casos, las localidades abastecidas por abarrotes presentan un menor abasto del producto. Finalmente, el pescado es el producto alimenticio con el menor abasto para cualquier canal de comercialización.

**Gráfica 12. Porcentaje de localidades con abasto de alimentos según tipo de establecimiento, 2010**

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI. CENSO 2010, Infraestructura y Características Socioeconómicas de las Localidades con menos de 5 mil habitantes.

**Baja producción agrícola**

La baja disponibilidad de alimentos en las regiones con mayor pobreza, marginación y rezago social del país también se relaciona con la caída de la producción del sector agrícola. Esta situación se refleja en los resultados de las estadísticas correspondientes a las actividades primarias, que presentaron en la pasada década una tasa de crecimiento promedio menor que la observada en el total de la economía. En la gráfica 13 se ilustra que en el periodo 2000-2013, mientras la tasa promedio de crecimiento anual en términos reales del PIB fue de 1.9%, en el sector primario la misma tasa de crecimiento se ubicó en tan sólo 1.2%. De hecho, las cuentas nacionales muestran que el dinamismo de este sector fue menor durante los años de 2000 a 2005 ⎯en los que se observó una tasa de crecimiento promedio anual de 0.6%⎯, comparado con su desempeño 2006-2013 ⎯en el que se presentó una tasa de crecimiento promedio anual de 1.5%.

**Gráfica 13. Crecimiento anual promedio por sector de la economía, 2000-2013**

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

El menor crecimiento del sector primario de la economía significó que su contribución al PIB nacional disminuyera, de tal manera que como se muestra en la gráfica 14 el peso relativo de las actividades primarias pasaran de alrededor de 3.4% en los años de 2000 a 2005, a ubicarse en 3.0% en 2013. Cabe destacar que al integrar las actividades primarias con la fase de producción industrial de alimentos, bebida y tabaco, para conformar el PIB de agroalimentos, éste tuvo una participación relativa en la economía de 8.5% en 2011. Además la tasa de crecimiento promedio anual de la rama de alimentos, bebidas y tabacos fue de 2.0% entre 2000 y 2011.[[25]](#footnote-25)

**Gráfica 14. Contribución de las actividades primarias al PIB nacional, 2000-2013**

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

Entre los factores que han contribuido a la caída del PIB agropecuario, destaca que la pérdida de tierra cultivable ha ido en aumento debido a la erosión, salinización e infertilidad. De acuerdo al Censo Agrícola de 2007, en México alrededor de 139 mil hectáreas de producción están ensalitradas,[[26]](#footnote-26) y más de 115 mil, erosionadas. Las prácticas de uso insostenible de la tierra, como la utilización excesiva y el agotamiento de los nutrientes, tienen como resultado pérdidas netas globales de la productividad de la tierra de un promedio de 0.2% por año. La degradación del suelo reduce la productividad de los insumos como los fertilizantes o el riego, lo que se traduce en pérdidas de producción y obtención de menores ingresos. En este sentido, destaca que más de 84 mil hectáreas se encuentran erosionadas y 110 mil ensalitradas por más de 5 años (ver gráfica 15).

**Gráfica 15. Superficie ensalitrada y erosionada de las unidades de producción según temporalidad por entidad**

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Censo Agrícola, Ganadero y Forestal, 2009.

Por ejemplo, se ha identificado que la agricultura familiar tiene menor acceso a bienes públicos, tecnología y servicios para la producción; además, se caracteriza por estar ubicada en tierras de menor calidad y más expuestas al impacto del cambio climático. Las limitaciones sociales y productivas han dado como resultados que los rendimientos de este tipo de agricultura sean menores a la comercial. Por otra parte, se ha registrado que el incremento de la productividad agrícola se ha dado a expensas del consumo intensivo de recursos naturales, así como la implementación de técnicas de producción poco sustentables.

En el caso de la superficie agrícola en México, 26.3% utiliza fertilizantes; 18.5% herbicidas, de los cuales 93.0% son químicos y 7.0% orgánicos. En el caso de los insecticidas, son utilizados en 12.5% de la superficie agrícola, siendo mayor el uso de químicos (96.0%); mientras que el uso de abonos naturales se realiza solo en 4.4% de los cultivos o plantaciones (ver gráfica 16).

**Gráfica 16. Porcentaje de superficie agrícola según el tipo de tecnología aplicada para el manejo de los cultivos o plantaciones**

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Censo Agrícola, Ganadero y Forestal, 2009.

**Bajo acceso económico a los alimentos**

De acuerdo con el árbol del problema, la segunda causa que permite explicar el acceso insuficiente a alimentos variados y de calidad, es el bajo acceso económico por parte de las personas u hogares en un territorio determinado. En este sentido, el acceso económico se refiere a la capacidad que tienen las personas y hogares para comprar alimentos en función de su ingreso.

**Bajos ingresos**

Un nivel adecuado de ingreso les permite a las personas adquirir los alimentos disponibles en el mercado en cantidades suficientes para poder disfrutar de una alimentación adecuada. Si una persona carece del recurso económico, esta situación se verá reflejada en un acceso deficiente o nulo a los alimentos. En este sentido, los hogares y personas con menores niveles de ingreso presentan una mayor vulnerabilidad ante la pobreza. En México, el mayor episodio de pobreza por ingresos se presentó en 1996, como un efecto de la crisis económica que inició a finales de 1994 y se extendió a lo largo de 1995, ello se tradujo en un impacto en el ingreso de las personas y hogares para adquirir una canasta de bienes para garantizar su pleno desarrollo, como se puede observar en la gráfica 17. Posteriormente, las tres líneas de pobreza por ingreso presentaron un descenso hasta 2008, cuando se presentó la crisis internacional en el precio de los alimentos afectando el poder adquisitivo de las familias.

En todos los países, la evolución de la pobreza es un fenómeno estrechamente vinculado al ciclo económico, de tal manera que la pobreza aumenta durante los periodos de crisis y se reduce durante las fases de recuperación de la economía. Sin embargo, cabe destacar que en México la pobreza por dimensión de ingresos durante el periodo 1992-2012 no cambió sustancialmente. Por ejemplo, en 1992, 53.1% de las personas se encontraban en situación de pobreza de patrimonio. De manera similar, en 2012 la tasa de pobreza de patrimonio fue de 52.3%, es decir, en un periodo de veinte años ésta no se identifican cambios significativos en la situación de pobreza de la población.

**Gráfica 17. Porcentaje de personas en pobreza por dimensión de ingreso 1992 - 2012**

Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL.

Las diversas crisis han puesto de manifiesto la vulnerabilidad de las naciones para garantizar la seguridad alimentaria de su población. Iniciada en 2007, el alza de los precios de los alimentos a nivel mundial así como el aumento de su volatilidad, y después la crisis económica en 2008 y 2009, expusieron la deficiente capacidad de muchos países para satisfacer la demanda de alimentos de sus habitantes cuando éste tipo de dificultades se presentan a nivel global. La población, ante estos escenarios se ve obligada a limitar la compra de alimentos ya sea en términos de calidad o en cantidad, teniendo ambas estrategias repercusiones importantes, y de diversa índole, en el bienestar de las personas.

Por otro lado, la medición multidimensional de la pobreza en México define los siguientes conceptos para estimar el bienestar económico de las personas: la LB que equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes, y la LBM, igual al valor monetario de una canasta alimentaria básica. En los municipios con grado de marginación muy alto y alto se tiene que 88.7% y 88.1% de su población cuenta con ingresos por debajo de la LB; adicionalmente 63.3% y 49.6% tiene ingresos por debajo de la LBM, respectivamente (cuadro 4).

**Cuadro 4.** **Bienestar económico de la población por grado de marginación del municipio de residencia, 2010**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Grado de marginación 2010** | **Grado de marginación municipal y población por debajo de la línea de bienestar** | | **Grado de marginación municipal y población por debajo de la línea de bienestar mínimo** | |
| **Personas** | **Porcentaje, (promedio simple)** | **Personas** | **Porcentaje, (promedio simple)** |
| **Muy alto** | 4,757,214 | 88.7 | 3,480,502 | 63.3 |
| **Alto** | 4,732,123 | 81.8 | 2,881,819 | 49.6 |
| **Medio** | 14,120,091 | 69.5 | 6,281,182 | 32.1 |
| **Bajo** | 9,062,418 | 57.2 | 3,071,673 | 20.1 |
| **Muy bajo** | 25,862,692 | 43.2 | 6,122,717 | 11.4 |

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, CONEVAL y CONAPO.

Estas cifras reflejan que en los municipios con mayor grado de marginación un porcentaje considerable de personas no cuenta con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas. Frente a esta situación, es reducida la disponibilidad de recursos que las familias destinan a la adquisición de alimentos.

**Bajo capital humano**

Otros elementos que contribuyen a que las personas dispongan de bajos ingresos se relacionan con el desarrollo de sus capacidades y habilidades, agrupadas en el concepto de capital humano, entendido como “*la suma de las inversiones en educación, formación en el trabajo, emigración o salud, que tienen como consecuencia un aumento en la productividad de los trabajadores.*” (Giménez, 2005).

Autores como Giménez (2005) señalan que el capital humano puede tener un origen innato y otro adquirido. El primero, hace alusión a aptitudes físicas e intelectuales que pueden ser afectadas por las condiciones de alimentación y salud no adecuadas para cada persona. Por otra parte, el capital adquirido se construye a lo largo de la vida de cada individuo por medio de la educación formal e informal, así como con la experiencia acumulada.

El capital humano se ve condicionado por la disponibilidad de ciertos elementos que contribuyen o limitan el desarrollo de una persona. Bajo el enfoque de derechos, en nuestro país todas las personas deben tener pleno acceso a los derechos constitucionales, con el objetivo de fortalecer el desarrollo de capital humano en igualdad y equidad. En México, a través de la medición multidimensional de la pobreza, se pueden identificar parte de los factores físicos (alimentación, salud y seguridad social) e intelectuales (educación) que influyen en la formación de capital humano, referidos en el árbol del problema.

Se presentan algunos de los hechos relevantes con relación a las carencias sociales en México entre 2010 y 2012 (ver gráfica 18):

* Entre 2010 y 2012, la única carencia que presentó un incremento en términos de la incidencia fue la carencia por acceso a la seguridad social (60.7% vs. 61.2%), asimismo, es la carencia que presentó una mayor incidencia en ambos periodos. En 2012, afectó al 61.2% de la población (71.8 millones de personas).
* Por su parte, la carencia que presentó el mayor cambio con relación a su incidencia entre 2010 y 2012, fue la carencia por acceso a los servicios de salud; al disminuir en 7.7 puntos porcentuales (8.2 millones de personas). La disminución de la incidencia en esta carencia, está relacionada con el aumento en el acceso al seguro popular.
* El rezago educativo disminuyó en nuestro país entre 2010 y 2012, al pasar de 20.7% a 19.2% (1.4 puntos porcentuales), que equivalente a 1.1 millones de personas.
* Finalmente, la incidencia de la carencia por acceso a la alimentación presentó una disminución entre 2010 y 2012, pasó de 24.8% a 23.3%. Sin embargo, esta carencia continuó afectando a 27.4 millones de personas en 2012.

**Gráfica 18. Prevalencias de las carencias sociales en México, 2010-2012.**

Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL.

**Participación comunitaria**

Estudios realizados por instituciones como la CEPAL y el BM han puesto énfasis en la relación existente entre capital social y pobreza. Uno de los estudios realizados por el BM concluye que “*la pobreza lleva a los pobres a excluirse a sí mismos de las redes sociales que los rodean […] quienes sufren privaciones o se encuentran excluidos no tienen los medios materiales para vivir junto al resto de la población*” (Narayan y Woolcock, 2000).

Los resultados obtenidos por la ENCUP 2012,[[27]](#footnote-27) muestran que el porcentaje de personas mayores de 18 años que considera fácil organizarse con miembros de su comunidad para trabajar en causas comunes aumentó de manera notable entre 2003 y 2012, al pasar de 26.0% a 34.0% (en 2012, solo el 32.9% de la población mexicana ha participado en actividades en beneficio de la comunidad). Asimismo, en 2012 el 77.7% de la población mexicana afirmaba que los problemas de la sociedad deben ser resueltos con la participación conjunta del gobierno y la sociedad civil.

El INEGI realizó la ENUT en 2009. La información generada en la encuesta permite identificar tres acciones generadoras de capital social: 1) socialización, 2) ayuda y 3) voluntariado. Los resultados mostraron que más del 60.0% de las personas apoyan y acompañan a integrantes del hogar; cerca de 70.0% realiza actividades de convivencia social, mientras que las personas que otorgan apoyo a otros hogares, a la comunidad o realizan trabajo voluntario es 12.2% en el sector rural mientras que en el sector urbano es de 10.9%.

**Gráfica 19. Tasa de participación de los integrantes del hogar de 12 y más años en actividades cotidianas seleccionadas, por lugar de residencia**

Fuente: Elaboración propia con base en ENUT 2009.

Una de las vertientes para el análisis del capital social se basa en las redes sociales y formas asociativas. En el año 2003, la SEDESOL realizó una encuesta denominada *Lo que dicen los pobres*, con el objetivo de indagar sobre el papel de la comunidad en la formación de redes de ayuda mutua (González de la Rocha, 2005), por lo cual se identificaron los siguientes resultados:

* 50.8% de las personas entrevistadas no contaban con una persona con quien dejar a un niño o niña de 8 años.
* 32.3% respondió que tener amigos asegura poco bienestar, mientras que 31.7% opinó que tener amigos no asegura bienestar.
* 5.7% opinó que pertenecer a una asociación ciudadana asegura totalmente bienestar contra 36.7% que mencionó que no asegura ningún bienestar.
* 19.7% de las personas respondió que nadie le ayudaría a salir adelante en caso de quedarse sin trabajo.
* 12.8% aseveró que nadie le ayudaría en caso de no tener dónde vivir.
* 12.3% mencionó que nadie le ayudaría en caso de no tener qué comer.

Otro elemento vinculado al capital social es la participación comunitaria, la cual se entiende como el proceso social mediante el cual grupos específicos –que comparten alguna necesidad, problema o centro de interés y viven en una misma comunidad– tratan activamente de identificar esas necesidades, problemas o centros de interés, adoptan decisiones y establecen mecanismos para atenderlas (Aguilar, 2001). Una segunda área en que se ha utilizado el enfoque de participación ciudadana y/comunitaria, son los programas vinculados a la atención alimentaria a través de comedores comunitarios. A continuación se retoman dos casos en esta materia. La experiencia de Argentina es valiosa con respecto a la participación ciudadana y la organización de grupos de la sociedad civil, pues esta experiencia surge de la ciudadanía y, posteriormente, el gobierno intervino para impulsarla.

Al igual que en la práctica de comedores en Argentina, en el Distrito Federal la organización social es la que opera los comedores, complementado con apoyo del gobierno. El diseño de un programa público que tenga como elemento clave a la participación comunitaria deberá tomar en cuenta que: 1) la participación comunitaria es apropiada cuando la meta del proyecto es aumentar el poder de la gente; 2) el programa requiere de la interacción entre las personas beneficiarias; y 3) los usuarios son capaces de dirigir en parte o totalmente el programa (Turabian, 1992).

Por último, la participación social puede mejorar: 1) la gestión pública; 2) la entrega de los bienes y servicios se puede realizar con mejor calidad; y 3) se contribuye a la movilidad de recursos locales. Por tal motivo, los programas de gobierno que cuenten con mayor participación de la sociedad tienen mayor posibilidad de continuidad y de generar resultados a favor de la comunidad.

**Consumo inadecuado y bajo aprovechamiento de los alimentos**

Existen factores que contribuyen al aprovechamiento adecuado o inadecuado de los alimentos consumidos dentro de un hogar, estos se encuentran asociados a procesos inadecuados de consumo o de preparación de alimentos. Para tales efectos, en el árbol del problema se identificaron los siguientes factores que causan el consumo inadecuado y bajo aprovechamiento de los alimentos: 1) los malos hábitos alimenticios, de higiene y salud; y 2) la inadecuada preparación, manejo y consumo de los alimentos. A continuación se revisan estas causas.

**Malos hábitos**

Con el objetivo de obtener mayor conocimiento sobre los hábitos alimentarios de la población mexicana, revisa algunos conceptos en el tema de alimentación y establece lo siguiente: “*[l]a energía que necesita una persona para vivir […] se obtiene principalmente de los nutrimentos; éstos proporcionan lo necesario para que trabajen los órganos (corazón, pulmón, músculos, intestino...) y a partir de ellos se renuevan de manera continua las células de los tejidos, desgastados por el tiempo y las funciones que a diario se desempeñan, como trabajar, comer, estudiar, correr y defenderse del frío, entre otras.*” Adicionalmente, el mismo estudio señala que: “*[…] una dieta adecuada a lo largo de la vida asegura la energía suficiente para que una persona tenga una actividad física vigorosa y un aprovechamiento óptimo de sus capacidades cognitivas”.*

Con ese enfoque, se revisa el escrito de Torres y Trápaga (2001) en el que se concluye que los hábitos de alimentación en México presentan tres principales características: 1) varía entre regiones y grupos sociales condicionado por la disponibilidad de ingreso; 2) se encuentra en estado de transición latente ya que se enfrenta a cambios sobre la calidad, cantidad y forma de preparar los alimentos, sobre todo por la industria alimentaria y la globalización de los mercados; y 3) tiende a ser desequilibrado, en algunos casos, supera los requerimientos calóricos mientras que en otros es deficiente.

Una manera de aproximarse a los cambios en los hábitos de consumo de la población es a través del examen de la composición del suministro de energía por grupo de alimentos. En la siguiente gráfica se presenta la evolución de las proporciones del suministro de energía alimentaria por grupos de alimentos en México durante los pasados cuarenta años. Entre los cambios observados destaca que la contribución de cereales y tubérculos se redujo 11 puntos, asimismo la participación de los frijoles y otras legumbres se redujo casi a la mitad: por su parte, los aportes, por un lado, de los aceites y grasas, y por otro lado, de las carnes, casi se duplicaron. Además, sobresale que la contribución de azúcar y dulcificantes ha elevado ligeramente su participación por encima de la disponibilidad de carnes, aceites y grasas.

**Gráfica 20. Suministro de energía alimentaria por grupos de alimentos, 1970-2009**

Fuente: elaboración propia con información tomada de FAO y SAGARPA (2013)

Adicionalmente, cabe hacer notar que en el trienio 2007-2009 el 75.3% del suministro de energía alimentaria estaba proporcionado por los siguientes nueve alimentos, que se presentan en orden de importancia: maíz (32.5%), azúcar (14.0%), trigo (7.6%), leche (5.4%), carne de cerdo (3.9%), aceite de soya (3.6%), carne de aves de corral (3.5%), frijol (3.2%) y huevo (2.1%)[FAO y SAGARPA, 2013].

Esta información se contrasta con la composición del gasto en alimentos y bebidas no alcohólicas de la ENGASTO 2012. En promedio, las proporciones del gasto de consumo que se destinan a alimentos son de 25.8%, 37.0% y 24.2% en los ámbitos nacional, rural y urbano. De ese gasto, a nivel nacional se consume 21.1% en pan y cereales; 20.0% en carne; 14.9% en leche, queso y huevos; 12.3% en aguas minerales, bebidas refrescantes y jugos; 11.6% en verduras y legumbres; 6.4% en frutas; y 3.2% en azúcar, miel, chocolates y dulces de azúcar.

Otro desarrollo relevante en los últimos años se dio en la industria alimentaria, que puso a disponibilidad de la población una mayor cantidad de alimentos industrializados; si bien su adopción no ha sido la misma por todos los sectores de la población, si se identifica la incorporación de este tipo de productos a la dieta de los hogares (Ortiz et al 2005). Este hecho llevó a que en México se haya reducido el consumo de fibra y carbohidratos completos, e incrementado el de las grasas y alimentos endulzados –particularmente las bebidas

De acuerdo con la ENSANUT 2012, del gasto semanal de hogares, se destina aproximadamente 19.0% al consumo de refrescos, pastelillos y bocadillos, carnitas, pizzas, tacos, hamburguesas, aceite y azúcares, y panes; mientras que el gasto en frutas y verduras sólo es de 15.0%. Destaca que existe una diferencia significativa en el consumo de tortillas y maíz entre los diferentes deciles de ingreso, ya que mientras el decil más alto destina el 2.0% del gasto, el decil más bajo destina 11.0%. Este mismo efecto se observa en el grupo del pollo, carne y pescado, en donde los deciles más bajos destinan una menor proporción se su ingreso al consumo de este grupo de alimentos (ver gráfica 21).

**Gráfica 21. Gasto promedio según tipo de alimento y decil de ingreso, 2012[[28]](#footnote-28)**

Fuente: Elaboración propia con información de ENSANUT, 2012

Por otra parte, la inocuidad de los alimentos es un factor que incide en la salud de la población. Diversos estudios han demostrado que la mala higiene de los alimentos incrementa el riesgo de desarrollar diarrea. Los brotes de origen alimentario en países en desarrollo se relacionan con la falta de higiene en la manipulación de alimentos, cocción inadecuada y almacenamiento a temperaturas incorrectas.

En nuestro país *“[…] el interés por el tema de inocuidad alimentaria ha ido creciendo de manera importante, en particular por el impacto que tiene sobre la salud de la población. La rápida urbanización de las ciudades ha traído como consecuencia una creciente demanda de servicios de primera necesidad como el suministro de agua potable y la eliminación de residuos, servicios que siguen siendo insuficientes*.” La inocuidad de los alimentos es un tema de salud público debido a los siguientes factores: *“(i) la creciente carga de las enfermedades transmitidas por los alimentos y la aparición de nuevos peligros de origen alimentario; (ii) cambios rápidos en la tecnología de producción y elaboración de alimentos; y, (iii) avances y desarrollo de nuevas y mejores técnicas de análisis e identificación de microorganismos.*” (FAO y SAGARPA, 2013).

El abastecimiento de agua, saneamiento, higiene y salud están estrechamente relacionados. El acceso a cantidades inadecuadas, baja calidad de agua potable, la falta de servicios básicos y una higiene deficiente contribuyen a que la población –principalmente infantes y mujeres– esté expuesta a adquirir enfermedades prevenibles como la diarrea (BM, 2003).

Se ha identificado que la mejora en la higiene –como el lavado de manos– y la disponibilidad de saneamiento –como las letrinas– tienen mayor impacto en la salud que la disponibilidad de agua de calidad, específicamente en la reducción de enfermedades como diarrea, infecciones parasitarias y la mejora en el crecimiento de los infantes.

A nivel nacional, la carencia por acceso a los servicios básicos afectó 24.9 millones de personas en 2012 (21.2% con respecto a la población total) [CONEVAL, 2012]. En el análisis por entidad federativa, las entidades de Guerrero (59.0%), Chiapas (56.8%), Oaxaca (55.5%), Tabasco (44.7%), Yucatán (42.7%), Veracruz (39.2%), Puebla (34.8%), Campeche (33.0%), San Luis Potosí (32.5%), Michoacán (30.4%) e Hidalgo (28.3%) presentaron los porcentajes más altos en esta carencia, inclusive por encima de la media nacional (ver gráfica 22).

**Gráfica 22. Carencia por servicios básicos en la vivienda, 2012**

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL, 2012.

**Inadecuada preparación, manejo y consumo de alimentos**

Continuando con el análisis de las causas que generan el problema, la carencia en calidad y espacios de la vivienda, son otro factor que incide en la inadecuada preparación, manejo y consumo de los alimentos. En 2012, 13.6% de la población en México presentó este tipo de carencia (15.9 millones de personas con respecto a la población total) [CONEVAL, 2012].

En el análisis por entidades federativas, los resultados muestran que los mayores porcentajes de población con carencia en calidad y espacios de la vivienda se encuentran en: Guerrero (33.4%), Chiapas (29.1%), Oaxaca (24.6%), Michoacán (21.1%) y Yucatán (20.6%). Destaca que a nivel de subcomponentes de la carencia, la población en viviendas con hacinamiento fue la variable de mayor peso (9.7%) en la persistencia de la carencia, seguida de la de viviendas con pisos de tierra (3.6%).

**Gráfica 23. Porcentaje de personas según los componentes del indicador de carencia por calidad y espacios de vivienda, 2012**

Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL.

### 2.1.4 Análisis de los efectos del problema

El efecto inmediato del acceso insuficiente a alimentos variados y de calidad es la baja ingesta de energía y nutrientes, que es condicionante para una baja productividad laboral, bajo aprovechamiento escolar, desnutrición y una mayor vulnerabilidad a enfermedades.

**Baja ingesta de energía y nutrientes**

La baja ingesta de energía y nutrientes puede reducir la inmunidad, degradar el desarrollo físico y mental de las personas y reducir su desempeño en la vida diaria. Las necesidades nutricionales difieren durante los diversos periodos de vida, los requerimientos de nutrientes y energía de mujeres en edad reproductiva difieren de los de niñas/niños, jóvenes y adolescentes, personas adultas mayores o de los varones entre 15 y 60 años (OMS, s/f). La adecuada ingesta de alimentos en relación con los requerimientos dietéticos del organismo permite a una persona estar nutrida (OMS, 2011). Si bien la nutrición es un elemento vital para el desarrollo adecuado de cada persona, los valores de energía y nutrientes son distintos para cada una. Para tales efectos, se realiza un breve análisis sobre los requerimientos nutricionales por grupos etarios.

**Primera infancia (entre cero y cinco años de edad)**

La primera infancia comprende a la población infantil en un rango de edad entre 0 y 5 años,[[29]](#footnote-29) esta etapa es de vital importancia para el correcto desarrollo de este grupo poblacional; especialmente en los primeros dos años de vida. En este sentido, durante los primeros años de vida se desarrollan las capacidades físicas, intelectuales y emotivas de cada ser humano. Si la dieta del infante no contiene los requerimientos mínimos, la formación del cerebro y sus conexiones neuronales se ven interrumpidas (UNICEF, s.f.). Como parte de la alimentación adecuada del infante, la UNICEF recomienda la lactancia como alimento único durante los primeros seis meses de vida. Posteriormente, se sugiere que se complemente con otros alimentos, por ejemplo, micronutrientes (los más importantes son el yodo, el hierro y la vitamina A), este tipo de alimentos proporcionan a la población infantil la energía que requiere. [[30]](#footnote-30)

**Cuadro 5. Necesidades de energía durante el primer año del infante**

|  |  |
| --- | --- |
| **Edad (meses)** | **Requerimientos de energía (kcal/kg)** |
| 0-3 | 120 |
| 3-6 | 115 |
| 6-9 | 110 |
| 9-12 | 105 |
| Promedio | 112 |

Fuente: Elaboración propia con información de la FAO. Nutrición humana en el mundo en desarrollo.

La ausencia de yodo durante el embarazo y en los primeros años de vida del infante, es la principal causa de lesiones cerebrales en el mundo. Asimismo, la carencia de hierro es el problema nutricional más grave a nivel mundial, ya que según UNICEF, aproximadamente 2,000 millones de infantes sufren de anemia. La anemia limita el aprendizaje de niñas y niños, así como la capacidad de generar pensamiento abstracto, resolución de problemas y el desarrollo del lenguaje. En México, la prevalencia de anemia en niñas y niños entre 1 y 4 años de edad fue de 23.3% con respecto al total nacional (ENSANUT, 2012).

En México, para 1960, de cada mil infantes que nacían vivos, 134 morían antes de llegar los 5 años de edad. Para 2008, la relación se redujo a 17.9 de cada mil. Se atribuye dicha disminución principalmente a las campañas de vacunación y a los programas de combate a la desnutrición, así como a los avances en educación, especialmente en mujeres, lo cual tiene un impacto en los niveles de supervivencia y de salud de las niñas y niños (UNICEF, s.f.).

**Mujeres embarazadas**

El embarazo es un momento que requiere de un óptimo nivel de nutrientes tanto para la madre como para el prenatal. Por lo tanto, la atención del estado nutricional de mujeres embarazadas permite mejorar la salud de la madre y del feto. La TMB regularmente aumenta en el embarazo, proceso que acrecienta los requerimientos de energía en el cuerpo. Por lo tanto, se necesita de una dieta adecuada para mantener un nivel óptimo en la TMB y para disminuir el riesgo de muerte del feto en desarrollo (FAO, 2002).

**Cuadro 6. Niveles seguros de consumo de nutrientes seleccionados para una mujer activa en edad reproductiva**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Condición** | **Peso** | **Energía (Kcal)** | **Proteína (g)** | **Hierro (mg)** |
| No embarazada | 55 | 2210 | 49 | 24-48 |
| Embarazada | 55 | 2410 | 56 | 38-76 |
| Lactando | 55 | 2710 | 69 | 13-26 |

Fuente: Elaboración propia con información de la FAO. Nutrición humana en el mundo en desarrollo.

La principal deficiencia presentada entre mujeres embarazadas es la anemia. Cuando esta es grave, puede llevar a insuficiencia cardiaca e incluso hasta la muerte. Las mujeres con anemia tienen mayor probabilidad de muerte durante y después del embarazo, en comparación con una mujer sana. La anemia se manifiesta cuando la dieta es deficiente en hierro, este padecimiento se presenta en aproximadamente en la mitad de las mujeres embarazadas que residen en países en desarrollo (FAO, 2002). Con base en los resultados de la ENSANUT 2012, de aproximadamente 210 mil mujeres embarazadas, los grupos de edad con mayor prevalencia de anemia se ubicaron entre los 12 y 19 años (19.6%) y entre los 30 y 39 años (19.0%). Asimismo, en México en los últimos 13 años, la prevalencia de anemia entre mujeres embarazadas que habitan en zona urbanas ha disminuido 15.3%, a diferencia de las zonas rurales que sólo disminuyeron 8.9 puntos porcentuales.

**Personas adultas mayores**

Al igual que en todos los rangos de edad, las personas adultas mayores requieren de determinado nivel de nutrientes en su alimentación para gozar de una vida sana; especialmente por las enfermedades crónicas que suelen presentarse en esta etapa (arterioesclerótica coronaria, hipertensión, diabetes y osteoporosis) [FAO, 2002]. Cuando las personas adultas mayores cuentan con una dieta adecuada y saludable, esta contribuye a mantener una buena calidad de vida para su desarrollo en la familia y en la sociedad (SS, 2009).

La ENSANUT 2012 recabó información sobre las personas adultas mayores de 60 años, los resultados muestran las prevalencias de sobrepeso y obesidad se ubicaron en 42.4% y 28.3% para personas entre 60 y 69 años, respectivamente. Se estima que para el año 2050, las personas adultas mayores conformarán cerca de 28.0% de la población (ENSANUT, 2012), por lo que los retos de nutrición de las personas en ese rango de edad serán cada vez mayores.

**Desnutrición**

En México, el INSP través de la ENSANUT cuantifica los índices antropométricos de la población mexicana, dichas mediciones contribuyen al seguimiento de la desnutrición para menores de cuatro años, entre las que destacan:

* Emaciación, puede deberse a un peso bajo para la talla.
* Retraso del crecimiento, puede deberse a un bajo peso para la edad.
* La baja talla, reflejo de los efectos negativos acumulados a lo largo del tiempo.

Para el año 2012, la ENSANUT muestra que, en todo el país, 302 mil 279 (2.8%) menores de cinco años de edad presentan bajo peso; 1 millón 467 mil 757 (13.6%) baja talla y 171 mil 982 (1.6%) emaciación. La gráfica 24 muestra las variaciones porcentuales de los efectos de la desnutrición y cómo han disminuido desde 1998.

**Gráfica 24. Comparación de la prevalencia nacional de bajo peso, baja talla, emaciación y sobrepeso en menores de cinco años, 1988-2012**

Fuente: Elaboración propia con información del INSP

Aunque la tendencia de dichas mediciones ha sido a la baja, siguen existiendo infantes con repercusiones negativas por ausencia de una dieta nutritiva. La desnutrición provoca anemia, que se manifiesta cuando la dieta es deficiente en hierro. La prevalencia nacional de anemia en las niñas y niños en edad preescolar fue de 23.3% (IC95% 21.8-24.8); lo que representa a 2 millones 84 mil 738 niños menores de 5 años en 2012. El dato más importante es que la mayor concentración de anemia se observó en infantes entre 12 y 23 meses de edad.

Con respecto a los efectos causados por la desnutrición, existe evidencia que asocia a aquellos menores que no ganan peso en el primer año con una mayor probabilidad de morir (50.0%). Los estudios antropométricos indican que la fracción de enfermedad atribuible al bajo peso es de 61.0% para la diarrea y 57.0% para la malaria. En cuanto al desarrollo del infante, la desnutrición en los primeros años de vida (menores de 5 años) tiene efectos directos en desarrollo neurológico y psicomotor, debido particularmente a la insuficiencia de micronutrientes. En períodos críticos del crecimiento aumenta significativamente el riesgo de que en la edad adulta se desarrollen enfermedades como tuberculosis, enfermedades coronarias, hipertensión, diabetes no insulínica, entre otras.

Es necesario considerar que los esfuerzos dirigidos a erradicar la pobreza no son necesariamente los más adecuados para disminuir la desnutrición infantil (Alderman 2006). Acotar los niveles de pobreza tiene efectos marginales en la reducción de la desnutrición infantil pues un 20% de reducción de la pobreza genera apenas un 5% de reducción en la desnutrición. Sin embargo, se ha demostrado que la promoción de la lactancia materna, las transferencias y el tratamiento de la desnutrición grave son intervenciones más efectivas

**Bajo aprovechamiento escolar**

El segundo efecto derivado de la baja ingesta de energía y nutrientes, es el bajo aprovechamiento escolar. Existen estudios que muestran los efectos negativos causados por la desnutrición tanto en el mediano como en el largo plazo, y las repercusiones en el desempeño de actividades educativas y laborales. En niñas y niños, la desnutrición puede incidir en el aprovechamiento escolar de dos formas.

* La primera es que la dieta inadecuada genera problemas cognitivos permanentes que impiden el desarrollo de competencias mínimas para la interacción escolar en infantes de hasta 5 años.
* La segunda se refiere a la posible falta de concentración en la sala de clases y la limitación en el aprendizaje. Cabe destacar que el bajo aprovechamiento escolar no se debe necesariamente a un daño nutricional en etapas tempranas, también se puede originar por la baja ingesta de alimentos nutritivos.

En este mismo sentido, en un estudio realizado en la región de Sudamérica para analizar el impacto social y económico de la desnutrición infantil, se observa que la desnutrición puede generar una brecha de dos años de menor educación (PMA-CEPAL, 2005). Por otro lado, estudios en África muestran que la reducción en el desaprovechamiento escolar genera una pérdida de 12% de riqueza que se lograría a lo largo de la vida (Alderman, Berhman y Hodinott, citados en CEPAL, 2006).

En México, de acuerdo a datos de la ENSE 2008, aproximadamente 1 de cada 10 estudiantes que asisten a primarias y secundarias públicas se encuentran en estado anémico, hecho que influye en su rendimiento escolar; eso se asocia con bajos puntajes en pruebas de función cognitiva en preescolares y bajos puntajes en pruebas de función cognitiva y desempeño escolar en niños y adolescentes (ENSP, 2009). Entre estudiantes en edad escolar (5 a 11 años), la prevalencia de anemia en hombres fue de 12.4%, mientras que en las mujeres fue de 12%. Por su parte, entre la población estudiantil de 12 a 19 años el 10.6% presentó anemia. Las entidades como Michoacán e Hidalgo presentaron prevalencias de anemia en la categoría de grave y moderada entre estudiantes de escuelas públicas.

**Baja productividad laboral**

En las personas adultas, la mala alimentación genera un impacto negativo en la generación de ingresos. El estado nutricional se puede medir a través del IMC y cuando éste está fuera de los límites aceptables, merma las capacidades para realizar actividades productivas. Por lo tanto, una reducción del IMC óptimo de cada individuo, genera que el trabajo que realice no sea óptimo (Ray, 2002). La mala alimentación genera a su vez la carencia de algunos nutrientes que causan algún efecto en la productividad de la población. Diversos estudios de la OMS, muestran que el retraso en el crecimiento en una población está íntimamente ligado a un bajo PIB. En particular, en países de bajos ingresos, la deficiencia de nutrientes en trabajadores/trabajadoras contribuye a la pérdida entre 2 y 3% del PIB.

La deficiencia de hierro en una persona adulta causa lentitud, baja inmunidad, baja resistencia y menor productividad laboral en tareas repetitivas y mentales. Cerca de 30% del deterioro en el desempeño y la capacidad física en el trabajo, se vincula a esta deficiencia. En el caso de las y los trabajadores de oficina, se reduce 5% su productividad; y en caso del trabajo manual pesado, en 17% (Wanjek, 2005). Por otro lado, la nutrición de una persona adulta está altamente ligada al balance energético, de donde se desprende el concepto “*energía necesaria para trabajar*”, entendido como el número de kilocalorías que se requieren para efectuar algún tipo de actividad (física o cognitiva). Existen estudios que registran los niveles de energía promedio requeridos para emprender actividades físicas, los cuales muestran que las labores que realizan las personas pobres requieren de mayor fuerza, por lo tanto, de una mayor cantidad de energía.[[31]](#footnote-31)

**Mayor vulnerabilidad a enfermedades**

El último efecto que se desarrolla a partir de una baja ingesta de energía y nutrientes, es un aumento en la vulnerabilidad a enfermedades. En este sentido, algunos estudios han demostrado que la desnutrición en etapas tempranas de la vida puede causar secuelas de obesidad y sobrepeso (SS, 2010). En particular, la población infantil que crece con desnutrición tiende a almacenar mayores proporciones de grasa en relación con las proteínas, contribuyendo a la obesidad y el exceso de peso. Para 2010, cerca de 40 millones de menores de cinco años presentaban esta condición. Sin embargo, esta situación no afecta únicamente a la población infantil, ya que en 2008 mil 400 millones de personas mayores de 20 años se encontraban en situación de sobrepeso en el mundo (OMS, sf). Con esto, la obesidad y el sobrepeso se han convertido en el quinto factor de riesgo de muerte en el mundo.

Para el caso de México, desde el año 1999 se identificó la epidemia de obesidad en mujeres adultas (ENSANUT, 2006). Estudios subsecuentes confirmaron una tendencia al alza en el nivel de sobrepeso y obesidad en todos los rangos de edades y estratos socioeconómicos. La prevalencia de obesidad en niñas y niños entre 5 y 11 años fue de 14.6% para 2006 y 2012. Para el caso de sobrepeso se registró una disminución porcentual de 20.2% a 19.8% en este mismo periodo. Entre la población adolescente (12 a 19 años), alrededor del 35% presentó condiciones de obesidad y sobrepeso en 2012. Con respecto a la medición de personas adultas, la tendencia de sobrepeso disminuyó 5.1% entre el año 2006 y 2012; la de obesidad aumentó únicamente 2.9%. Para el caso de los hombres, entre el periodo 2000 a 2012 la prevalencia de sobrepeso se elevó en 3.1% y la obesidad en 38.1%. El sobrepeso y la obesidad en conjunto muestran un incremento de 14.3% entre la encuesta del año 2000 y la de 2012. (ENSANUT, 2012).

De acuerdo con la Secretaría de Salud del D.F. (2014), 25% de las incapacidades laborales se dan por padecimientos relacionados con la obesidad y tres de cada cuatro camas de hospital se destinan a personas con alguna enfermedad relacionada con la obesidad.

Lo anterior debido a que la obesidad y el sobrepeso incrementan el riesgo de presentar enfermedades no transmisibles. En este sentido, la OMS asegura que si el IMC es elevado se tiene mayor probabilidad de presentar enfermedades como:

* enfermedades cardiovasculares (principalmente cardiopatía y accidente cerebrovascular), que en 2008 fueron la causa principal de defunción;
* diabetes;
* trastornos del aparato locomotor (en especial la osteoartritis, una enfermedad degenerativa de las articulaciones muy incapacitante), y
* algunos cánceres (del endometrio, la mama y el colon).

Con base en lo anterior, se puede apreciar que la obesidad y el sobrepeso incrementan las probabilidades de padecer enfermedades crónicas, donde estas últimas limitan las actividades físicas, y generan padecimientos que requieren atención continua. Este tipo de padecimientos generan repercusiones a la economía familiar desde dos vías: 1) En primera instancia, las personas que presentan obesidad o sobrepeso requieren que se destine una mayor proporción del ingreso del hogar a su tratamiento. Estos gastos en promedio, llegan a ser entre 22% y 34% mayores a los ingresos que se genera en el núcleo familiar. 2) En segunda instancia, la obesidad y sobrepeso disminuyen la productividad laboral, lo que contribuye al empobrecimiento de la persona. Esta problemática, afecta particularmente el bienestar de las personas más pobres; pues cuentan con un ingreso menor para hacer frente a estas enfermedades. Para el año 2010, 12% de la población que vivía en pobreza mostraba padecimientos de diabetes, gran parte atribuible a sobrepeso y obesidad (SS, 2010).

## 2.2Población potencial y población objetivo del PCC

La población potencial de un programa público es aquella que presenta el problema que la política pública busca resolver. Considerando esta definición, el análisis en el presente documento permite identificar la población potencial del PCC al establecer que el problema que el programa busca resolver es la elevada prevalencia de carencia de acceso a alimentos variados y de calidad en los territorios urbanos y rurales de las ZAP. Lo anterior derivado de una serie de factores como la baja disponibilidad de los alimentos; la carencia de acceso económico a los mismos y el consumo inadecuado y bajo aprovechamiento nutricional de los alimentos.

Por su parte, la población objetivo se define como el subconjunto de la población potencial que el programa público se propone atender en el corto o mediano plazo, teniendo en cuenta las limitaciones financieras e institucionales existentes. Es frecuente que estas limitaciones mencionadas sean relevantes, de tal suerte que la población objetivo representa un conjunto más pequeño que el de la población potencial, sin embargo no se excluye la posibilidad de que la población objetivo sea la misma que la población potencial. Asimismo, para definir la población objetivo se debe considerar la capacidad operativa disponible para atender a la población que presenta el problema.

En la identificación de las poblaciones potencial y objetivo de los programas sociales a cargo de la SEDESOL o de sus organismos sectorizados se debe considerar la normatividad emitida por el CONEVAL en los “*Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*”,[[32]](#footnote-32) que dispone la obligación de las dependencias y entidades de la APF para identificar a las personas o grupos de personas en situación de pobreza mediante la selección de alguno de los siguientes criterios o una combinación de los mismos:

1. Criterios asociados al bienestar económico.
2. Criterios asociados a las carencias sociales.
3. Criterios asociados al contexto territorial.

Estos lineamientos establecen que las dependencias y entidades deberán elegir los programas de desarrollo social que ejecuten el método de identificación de personas en situación de pobreza que guarde mayor consistencia con los objetivos, propósitos y acciones del mismo, de conformidad con los criterios provistos en esta normatividad. El análisis de las carencias de acceso a la alimentación en localidades con altos niveles de pobreza, marginación o rezago social presentado previamente en este documento proporciona evidencia que justifica la definición de la población potencial del PCC en términos de criterios asociados al contexto territorial, ya que se reconoce la necesidad de incorporar aspectos económicos, sociales y geográficos que trascienden el ámbito individual.

### 2.2.1 Criterios de identificación de las poblaciones potencial y objetivo del PCC

Para identificar la identificación de las poblaciones potencial y objetivo del PCC se sigue un enfoque en el que confluyen criterios relacionados al bienestar económico, el derecho a la alimentación adecuada y el contexto territorial. Como lo señalan los lineamientos de CONEVAL, los criterios asociados presentan las siguientes fortalezas: *“[e]n primer lugar, coloca en el centro de las políticas de superación de la pobreza a una sociedad compuesta por grupos sociales e individuos libres y participativos. En segundo, supone un sistema basado en valores democráticos y en el funcionamiento de instituciones sociales bajo el imperio de la ley y el estado de derecho. En tercero, toma en cuenta el particular y heterogéneo contexto social y territorial en el que se desarrollan las capacidades individuales. Finalmente, permite establecer prioridades de política pública en términos de metas diferenciadas y de atención a grupos vulnerables, con criterios concretos de responsabilidad y de rendición de cuentas por parte de cada uno de los actores involucrados en las estrategias de superación de pobreza*.”[[33]](#footnote-33)

Con ese enfoque, los criterios de identificación que se presentan a continuación toman en cuenta elementos comunitarios o locales, cuya identificación descansa en criterios territoriales. En primer lugar, para identificar y cuantificar la población potencial (PP) y la población objetivo (PO) del PCC se ha optado por diferenciar entre zonas urbanas y rurales, lo que permite atender dinámicas poblacionales y estructurales diferentes. Para ello, ha sido pertinente utilizar el CENSO 2010 publicado por el INEGI: “*Principales resultados por AGEB*” para el caso de zonas urbanas y “*Principales resultados por ITER*” para zonas rurales.

Considerando lo anterior, se propone que la pertenencia a las ZAP sea el criterio de identificación asociado al contexto territorial, ya que la definición de las ZAP se obtiene a través de indicadores de pobreza, marginación y rezago social, por características geográficas que trascienden al ámbito individual. Asimismo se ha mostrado previamente la identificación de ZAP está disponible tanto para zonas urbanas como rurales.

### 2.2.2 Cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo del PCC

La metodología de cuantificación de la PP y la PO considera el enlace de tres fuentes de información: el CENSO 2010, la Declaratoria de ZAP 2014 y el conjunto de municipios que forman parte de la primera etapa de la CNcH. La consideración de las ZAP tiene las siguientes ventajas: 1) diferenciar entre zonas urbanas y rurales; 2) sintetizar carencias que padece la población en estas zonas al incluir el grado de rezago social, el índice de marginación y la pobreza extrema; y 3) conocer la ubicación de los territorios en los que se identifica la necesidad de un comedor comunitario a nivel de AGEB, en el ámbito urbano, y a nivel de localidad, en el ámbito rural.

Considerando lo anterior, para efectos del presente diagnóstico *la población potencial del PCC se identifica de la siguiente manera:*

1. *En el sector urbano: áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) que forman parte de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) urbanas.*
2. *En el sector rural: localidades con menos de 2,500 habitantes que pertenecen a municipios clasificados como ZAP rurales.*

Cabe destacar los siguientes aspectos de la definición de población potencial:

1. Si bien en ambos casos las unidades de medida son delimitaciones territoriales, éstas son diferentes para los ámbitos rural y urbano. En el primer caso se emplean las localidades, mientras que en el segundo se utilizan las AGEB. Esta diferencia en las unidades de medidas es una característica compartida con la estrategia de identificación de las ZAP, en la que se emplea el municipio como la demarcación territorial de referencia en el ámbito rural, y la AGEB en el ámbito urbano.
2. Cabe destacar que, de acuerdo al INEGI, una AGEB urbana, es un área geográfica ocupada por un conjunto de manzanas perfectamente delimitadas por calles, avenidas, andadores o cualquier otro rasgo de fácil identificación en el terreno y cuyo uso del suelo es principalmente habitacional, industrial, de servicios, comercial, etcétera, y sólo son asignadas al interior de las localidades urbanas (es decir, aquellas que cuentan con 2 mil 500 habitantes o más, o que son cabecera municipal, independientemente del número de habitantes).
3. En el ámbito rural, la población potencial considera únicamente a las localidades rurales (es decir, aquellas que cuentan con menos de 2 mil 500 habitantes) que forman parte de las ZAP rurales. Esta diferenciación es importante ya que existen localidades que si bien son parte de municipios ZAP rurales, son a su vez, localidades urbanas (es decir, cuentan con 2 mil 500 habitantes o más, o es cabecera municipal, independientemente del número de habitantes). Estas últimas localidades no forman parte de la PP del PCC en el ámbito rural.
4. Las AGEB de la población potencial urbana se encuentran distribuidas en todas las entidades federativas del país.
5. En las siguientes entidades federativas no se encuentran localidades de la población potencial rural: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima y Distrito Federal.

El cuadro 7 muestra la estimación del tamaño de la población potencial para los sectores urbano y rural. En el caso de las zonas urbanas, la PP asciende a 15 mil 563 AGEB, de tal manera que la entidad con mayor población potencial es el Estado de México (9.0%), mientras que la entidad con menor población es Aguascalientes (0.13%). Por su parte la PP rural es de 71,342 localidades, siendo Chiapas la entidad con mayor presencia, ya que alberga al 24.0% del total.

**Cuadro 7. Estimación del tamaño de la población potencial del PCC**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Población potencial urbana (AGEB)** | **Población potencial rural (localidades)** |
| Tamaño de la población potencial | 15, 563 | 71, 342 |
| Número de habitantes de la demarcación territorial más grande | 18, 544 | 2, 496 |
| Número de habitantes de la demarcación territorial más pequeña | 4 | 1 |
| Estado con mayor población potencial | Estado de México (9%) | Chiapas (24%) |
| Estado con menor población potencial | Aguascalientes (0.13%) | Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima y Distrito Federal (0%) |

Fuente: estimaciones propias con base en el CENSO 2010 y la Declaratoria de ZAP 2014.

Por otra parte, para definir la población objetivo se considera el marco institucional de actuación del programa público diseñado para atender el problema, así como la suficiencia presupuestaria y la capacidad operativa para brindar los apoyos a la población. *Considerando lo anterior, para efectos del presente diagnóstico se identifica a la población objetivo de la siguiente manera:*

1. *En el sector urbano: AGEB con 300 o más habitantes que forman parte de las ZAP urbanas en municipios de la CNcH.*
2. *En el sector rural: localidades con población mayor a 300 y menor a 2,500 habitantes que pertenecen a municipios clasificados como ZAP rurales que de igual manera forman parte de la CNcH.*

Cabe destacar que la población objetivo presenta las siguientes características:

1. En ambos sectores, urbano y rural, la población objetivo es un subconjunto de la población potencial.
2. Cabe destacar que la identificación de la población objetivo está basada en la estrategia de atención implementada en la CNcH. La cobertura de la CHcN sigue una trayectoria de aumento gradual. Como parte de la primera etapa, durante 2013 fueron seleccionados 400 municipios. Posteriormente, en la segunda etapa se plantea añadir municipios para atender al menos un 25% adicional de la población objetivo. En la tercera etapa se atenderá a toda la población objetivo de la CNcH. [[34]](#footnote-34)
3. Las AGEB de la población objetivo urbana se encuentran distribuidas en todas las entidades federativas del país.
4. En las siguientes entidades federativas no se encuentran localidades de la población objetivo rural: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas.
5. Cabe destacar que conforme se amplíe la cobertura de la CNCH, también se ampliará la población objetivo del PCC.

**Cuadro 8. Estimación del tamaño de la población objetivo del PCC**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Población objetivo urbana (AGEB)** | **Población objetivo rural (localidades)** |
| Tamaño de la población potencial | 5, 810 | 5, 129 |
| Número de habitantes de la demarcación territorial más grande | 18, 544 | 2, 496 |
| Número de habitantes de la demarcación territorial más pequeña | 300 | 301 |
| Estado con mayor población objetivo | Estado de México (18.0%) | Chiapas (29.0%) |
| Estado con menor población objetivo | Nayarit (0.05%) | Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas (0%) |

Fuente: estimaciones propias con base en el CENSO 2010 y la Declaratoria de ZAP 2014.

### 2.2.3 Caracterización de la población potencial

A continuación se describe de manera detallada a la PP. Se toman en cuenta las características geográficas, así como características sociodemográficas y económicas de la población que vive en los territorios potencialmente elegibles. Es importante hacer la distinción de que la población potencial se encuentra en término de territorios (AGEB para el sector urbano y localidades para el sector rural) pero que se hará una caracterización de la población en término de personas con la finalidad de tener información más precisa sobre las características de los territorios con base en las necesidades poblacionales.

Distribución geográfica

En la gráfica 25 se muestra la PP por ámbito urbano y rural por estado. Para el caso urbano, 50% de la PP está concentrada en el Estado de México (9.3%), Guerrero (9.1%), Oaxaca (9%), Veracruz (8.6%), Puebla (8%) y Chiapas (7.3%). En las zonas rurales, cerca del 60% de la PP se encuentra en Chiapas (24%), Veracruz (14.9%), Oaxaca (11.3%) y Guerrero (8.7%).

**Gráfica 25. Población potencial, 2014**

1. Población potencial urbana
2. Población potencial rural

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo (2010) y en las ZAP (SEDESOL, 2014).

En la gráfica 26 se presenta la PP por tamaño de localidad. En el ámbito urbano destaca que 50% de las localidades tienen entre 2 mil 500 a 9 mil 999 habitantes. Para el caso rural, 83% de las localidades tienen entre 1 a 249 habitantes.

**Gráfica 26. Tamaño de localidad, 2014**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| a) Tamaño de localidad urbana | b) Tamaño de localidad rural | |
|  | |  | |

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo (2010) y en las ZAP (SEDESOL, 2014).

Población

En términos de las características de la población que habita los territorios de la población potencial, los estados con mayor población (ver gráfica 27) son el Estado de México, Puebla, Veracruz, Chiapas, Oaxaca y Guerrero. De estas entidades, la que presenta el mayor número de población cubierta es Chiapas (56%). El total de población que habita en las AGEBs parte de los territorios potenciales es de 20 millones 655 mil 619 personas, lo que representa 18% con respecto a la población nacional.

**Gráfica 27. Población potencial en zonas urbanas (% de la población total) 2014**

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo (2010) y en las ZAP (SEDESOL, 2014).

En cuestión de género, en zonas urbanas, los estados presentan equidad en la distribución de la población, pues la distribución promedio total refleja que el 51% la población que habita en las AGEB potencialmente elegibles son mujeres y el 49% son hombres.

Por otro lado para las zonas rurales, los estados con mayor cantidad de población en territorios potenciales son Chiapas, Veracruz, Oaxaca y Guerrero (ver grafica 28). De estas entidades, la que presenta el mayor número de población cubierta es Chiapas (75%); al igual que en las zonas urbanas, existe una mayor proporción de mujeres pero esta proporción se acerca al 50%. El total de población que habita en las localidades potencialmente elegibles son 10 millones 569 mil 769, lo que representa el 9% con respecto a la población nacional.

**Gráfica 28. Población potencial en zonas rurales (% de la población total) 2014**

Fuente: Elaboración propia con base en el CENSO 2010 y en las ZAP (SEDESOL, 2014).

Al analizar la población por grupos etarios, en la gráfica 29 se observa que para el ámbito urbano, la población de los territorios potenciales con mayor representación es el grupo de 6 a 11 años (22% y 23% para mujeres y hombres, respectivamente), así como la de 18 a 24 años (23% y 22% para mujeres y hombre, respectivamente). En el caso de las zonas rurales destaca principalmente el rango de edad de 6 a 11 años (23%, tanto para mujeres como para hombres).

**Gráfica 29. Población femenina y masculina por rango de edades en el sector urbano, 2014**

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo (2010) y en las ZAP (SEDESOL, 2014).

Nota: El rango de edad de 25 a 59 años tanto para mujeres como para hombres no está disponible en el Censo (2010.)

**Gráfica 30. Población femenina y masculina por rango de edades en el sector rural, 2014**

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo (2010) y en las ZAP (SEDESOL, 2014).

Nota: El rango de edad de 25 a 59 años tanto para mujeres como para hombres no está disponible en el Censo (2010.)

Población indígena

En la gráfica 31 se presenta la población de 3 años y más que habla alguna lengua indígena. De los 5.5 millones de la población que habita territorios potenciales y que habla una lengua indígena, el 64% habita en zonas rurales, mientras que el 36% en zonas urbanas. Tanto en el medio urbano como rural, el mayor porcentaje de población que habla alguna lengua indígena pero no habla español le corresponde a las mujeres: 63% en zonas urbanas y 61% en rurales y el 1% se ubica en territorios urbanos y el 8% se ubica en territorios rurales.

**Gráfica 31. Población potencial que habla alguna lengua indígena, 2014**

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo (2010) y en las ZAP (SEDESOL, 2014).

Población con discapacidad

En relación a la población potencial que padece alguna discapacidad; en ambas zonas, urbana y rural, el porcentaje de población que habita territorios potenciales con limitación en la actividad es del 4% con respecto al total. Por otra parte, en la gráfica 32 se muestra el tipo de discapacidad; tanto en el ámbito urbano como rural, las discapacidades con mayor frecuencia son dificultad para caminar y ver (4 de cada 10 personas tiene dificultad para caminar o moverse y 2 de cada 10 tienen dificultad para ver aun usando lentes). Esta información resulta especialmente importante para cuestiones de planificación y logística de los comedores para poder adaptar estos espacios a las personas con discapacidad.

**Gráfica 32. Población con limitación en la actividad por tipo de discapacidad, 2014**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| a) Urbano | | b) Rural |
|  | |  |
|  |  | |

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo (2010) y en las ZAP (SEDESOL, 2014).

Características educativas

En relación al grado de escolaridad, se observa que para la población potencial, el promedio de escolaridad es mayor en zonas urbanas (7.0 grados) que en zonas rurales (4.7 grados) y que dicho promedio es mayor en los hombres que en las mujeres, sin embargo, tal diferencia se acentúa en el ámbito rural (ver gráfica 33).

**Gráfica 33. Grado promedio de escolaridad, por género y zona geográfica**

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo (2010) y en las ZAP (SEDESOL 2014).

Características económicas

En relación a la PEA, 38% de la población que habita territorios de la población potencial en zonas urbanas trabajó o buscó trabajo en la semana de referencia; dicho porcentaje es menor en el ámbito rural (30%). Tanto en el medio urbano como rural, el porcentaje de PEA es mayor en hombres (69% y 84% para urbano y rural, respectivamente) que en mujeres (31% y 16% para urbano y rural, respectivamente). En cuestión de la población desocupada, ésta es de 2% en zonas urbanas y de 1% en rurales. Así mismo, el porcentaje es mayor en hombres (84% y 91% respectivamente) que en mujeres (16% y 9% respectivamente).

Servicios de salud

En relación a la derechohabiencia de la población que habita territorios parte de la población potencial, destaca que en ambas zonas (urbano y rural), 4 de cada 10 personas no tienen acceso a ningún servicio de salud con lo que existen cerca de 8.7 millones de personas en el sector urbano y 4.4 millones de personas en el sector rural con carencia por acceso a los servicios de salud y que además habiten territorios de la población potencial. Por el contrario, la gráfica 34 muestra la población de los territorios potenciales que sí tiene acceso a servicios de salud. En este sentido, 5 de cada 10 asiste al Seguro Popular, mientras que en las zonas rurales este porcentaje se incrementa a 8 de cada 10.

**Gráfica 34. Población derechohabiente**

|  |  |
| --- | --- |
| a) Urbano | b) Rural |

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo (2010) y en las ZAP (SEDESOL, 2014).

Hogares censales

En relación a los hogares con jefatura femenina de los territorios de población potencial, se observa que en el ámbito urbano el Estado de México, Veracruz, Puebla, Oaxaca, Guerrero y Chiapas concentran más de 60% de hogares con jefatura femenina; mientras que a nivel rural dichos estados –excepto el Estado de México– tienen más de 70% de hogares con jefatura femenina.

**Gráfica 35. Hogares censales con jefatura femenina, 2014**

a) Urbano

b) Rural

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo (2010) y en las ZAP (SEDESOL, 2014).

Vivienda

En relación a los indicadores de hacinamiento, se observa que en los hogares que forman parte de los territorios de la población potencial, el número promedio de habitantes por cuarto en el sector urbano es de 1.5 y en el sector rural es de 2.

Otras variables relacionadas con la vivienda resultan relevantes para entender la situación en la que las familias que habitan los territorios de la población potencial subsisten. Dentro de las características asociadas a la calidad y espacios de vivienda se encuentra el piso de tierra que un 2% de la población potencialmente atendible en las zonas rurales y 3% en el sector urbano posee. En cuestión de servicios básicos de la vivienda, el 5% de la población en ambos sectores se encuentra en situación de carencia por falta al agua entubada.

En cuestión de activos del hogar, destaca que de los hogares que forman parte de territorios de población potencial en zonas urbanas, 17% cuentan con refrigerador, 13% con lavadora y 22% con televisión. Para las zonas rurales, el 5% cuenta con refrigerador, el 3% con lavadora y el 7% con televisión, lo que representa una brecha amplia entre los dos tipos de zonas.

**Gráfica 36. Características y servicios de la vivienda y activos del hogar (% con respecto a la población potencialmente atendible total), 2014**

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL.

Abasto de alimentos en localidades rurales

En la gráfica 37 se muestra si la localidad rural dispone de siete bienes alimenticios. Obsérvese que para el caso del frijol, maíz, arroz y leche, más de 80% de las localidades tienen acceso a estos alimentos. Sin embargo, la situación cambia con alimentos ricos en proteína, como es el caso de pollo, carne de res o puerco y pescado fresco; de este último, sólo 12% dispone de él en la localidad. La baja disponibilidad de todos los grupos de alimentos que la población debe consumir, la hace más propensa a la malnutrición y a las consecuencias que esto conlleva.

**Gráfica 37. La localidad dispone o no de abasto cotidiano de:**

Fuente: Elaboración propia con base en el CENSO con menos de 5 mil habitantes (2010) y en las ZAP (SEDESOL, 2014).

Transporte público en localidades rurales

En la gráfica 38 se presenta si la localidad dispone de transporte público a la cabecera municipal. 5 de cada 10 localidades no cuentan con ningún tipo de transporte, mientras que 4 de cada 10 se transportan ya sea en autobús, micro, combi, camioneta, camión de redilas o taxi y 1 de cada 10 reportaron la existencia de algún otro medio de transporte, el cual no especificaron.

**Gráfica 38. Disponibilidad de transporte público a la cabecera municipal, 2014**

Fuente: Elaboración propia con base en el CENSO con menos de 5 mil habitantes (2010) y en las ZAP (SEDESOL, 2014).

Nota: No se tomaron en cuenta las 616 localidades que son cabecera municipal y las mil 660 localidades donde no había informante.

### 2.2.4 Caracterización de la población objetivo

Distribución geográfica

En la gráfica 39 se muestra la PO de cada entidad federativa por ámbito urbano y rural. Para el caso urbano, más de 50% de la población que habita territorios de la población objetivo está concentrada en el Estado de México (18.1%), Guerrero (11.5%), Chiapas (10.9%), Veracruz (7.7%) y Puebla (5.9%). En las zonas rurales, cerca de 90% de la PO se encuentra en Chiapas (28.7%), Guerrero (18.4%), Veracruz (17.6%), Oaxaca (12.8%) y Estado de México (11.3%).

**Gráfica 39. Distribución geográfica, 2014**

a) Población potencial urbana

b) Población potencial rural

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo (2010) y en las ZAP (SEDESOL, 2014).

En la gráfica 40 se presentan los territorios parte de la población objetivo por tamaño de localidad. En el ámbito urbano destaca que aproximadamente 60% de las localidades tienen entre 2 mil 500 a 9 mil 999 habitantes. Para el caso rural, 42% de la población se concentra en localidades de entre 301 a 499 habitantes y 40% en localidades de 500 a 999.

**Gráfica 40. Tamaño de localidad, 2014**

a) Tamaño de localidad urbana b) Tamaño de localidad rural

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo (2010) y en las ZAP (SEDESOL, 2014).

Población

Si se entiende como cobertura la relación entre población potencial y población objetivo, las entidades con mayor porcentaje de su PP que resultan parte de la PO para zonas urbanas son Chiapas (46%), Guerrero (31%) y Estado de México (25%). Además, en 12 entidades federativas hay mayor número de hombres que de mujeres; en el resto se presenta el caso contrario pero los valores se distribuyen de forma equitativa (ver gráfica 41). La población que habita territorios parte de la población objetivo en el sector urbano representa el 12% de la población total de México.

**Gráfica 41. Población objetivo en zonas urbanas (% de la población total), 2014**

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo (2010) y en las ZAP (SEDESOL, 2014).

Para zonas rurales, las entidades federativas con mayor porcentaje de su población como PO son Chiapas (38%), Guerrero (21%) Oaxaca (12%) y Veracruz (8%). Asimismo, en 5 entidades federativas hay mayor número de hombres que mujeres; en el resto predominan las mujeres pero siempre con valores cercanos al 50%). La población que habita territorios parte de la población objetivo rurales representa 3.3% con respecto del total de la población[[35]](#footnote-35).

**Gráfica 42. Población objetivo en zonas rurales (% de la población total), 2014**

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo (2010) y en las ZAP (SEDESOL, 2014).

Para el ámbito urbano, la población que habita territorios parte de la población objetivo con mayor porcentaje es de 18 a 24 años (24% y 23% para mujeres y hombres, respectivamente), así como de 6 a 11 años (22% y 23% para mujeres y hombres, respectivamente). En el caso de las zonas rurales, destaca el rango de edad de 6 a 11 años (24% tanto para mujeres como para hombres).

En la gráfica 43 se observa que en zonas rurales el porcentaje de población de 0 a 14 años es mayor que en el ámbito urbano (38% y 32% respectivamente). Mientras que de 15 a 64 años la proporción se invierte; es decir, en zonas urbanas el 64% de la población se encuentra en este rango edad y en áreas rurales es el 56%. Finalmente, la población de 65 años y más la diferencia es de 2 puntos porcentuales entre ambas zonas (rural 6% y urbano 4%).

**Gráfica 43. Población objetivo por rango de edades, 2014**

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo (2010) y en las ZAP (SEDESOL, 2014).

Población indígena

En relación a la población de 3 años y más que habla alguna lengua indígena en los territorios parte de la población objetivo, destaca que el 7% en el ámbito urbano habla alguna lengua indígena mientras que este porcentaje asciende a 52% en el ámbito rural. De esta población, el 48% son mujeres en el ámbito urbano y el 51% en el ámbito rural.. Además, en las zonas urbanas del país se tiene que el 1% de la población habla alguna lengua indígena pero no habla español y este porcentaje se incrementa en el ámbito rural (13%). Tanto en el medio urbano como en el rural, el mayor porcentaje de población que habla alguna lengua indígena pero no habla español corresponde a las mujeres (62% en zonas urbanas y 61% en rurales).

En relación a la población de 3 años y más que habla alguna lengua indígena. De los 2.6 millones de la PO que habla una lengua indígena que habitan en territorios de la población objetivo, el 62% habita en zonas rurales, mientras que el 38% en zonas urbanas.

Población con discapacidad

En relación a la cantidad de personas que habitan territorios de la población objetivo que padece alguna discapacidad; en la zona urbana es de 4% (475,213 personas) y en la rural 3% (120,147) con respecto al total. Por otra parte, en la gráfica 44 se muestra el tipo de discapacidad. Tanto en el ámbito urbano como rural, las discapacidades con mayor frecuencia son dificultad para caminar y ver; 4 de cada 10 personas tiene dificultad para caminar o moverse y 2 de cada 10 tienen dificultad para ver aun usando lentes.

**Gráfica 44. Población con limitación en la actividad por tipo de discapacidad**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| a) Urbano | | b) Rural |
|  |  | |

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo (2010) y en las ZAP (SEDESOL, 2014).

Características educativas

En relación al grado de escolaridad, se observa que para la población objetivo, el promedio de escolaridad es mayor en zonas urbanas (7.4 grados) que en zonas rurales (5.1 grados) y que dicho promedio es mayor en los hombres que en las mujeres, sin embargo, tal diferencia se acentúa en el ámbito rural. Cabe destacar que el promedio de grados de educación es superior para todas las categorías para la población objetivo que la población potencial.

**Gráfica 45. Grado promedio de escolaridad, por género y zona geográfica**

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo (2010) y en las ZAP (SEDESOL 2014).

Características económicas

En cuestión de la PEA, población que reside en las AGEB objetivo, el 39% de las personas trabajó o buscó trabajo en la semana de referencia. Este porcentaje es menor en el ámbito rural (29%). Cabe decir, que tanto en el medio urbano como rural el porcentaje de PEA es mayor en hombres (68% y 84% para urbano y rural, respectivamente) que en mujeres (32% y 16% para urbano y rural, respectivamente) [ver gráfica 46]. En cuestión de desocupación, destaca que en el sector urbano la población que declara estar desocupada es de 250,496 (82% hombres) y en el sector rural es de 35,656 (91% hombres).

**Gráfica 46. Población económicamente activa (PEA)**

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo (2010) y en las ZAP (SEDESOL, 2014

Servicios de salud

En relación a la derechohabiencia a servicios de salud, en ambas zonas (urbana y rural), 4 de cada 10 personas que habitan territorios objetivo no tienen acceso a ningún servicio de salud. Del total de personas que sí tienen acceso a servicios de salud, en el ámbito urbano cerca de 90% asiste al Seguro Popular e IMSS, mientras que en las zonas rurales, 85% sólo asiste al Seguro Popular (ver gráfica 47).

**Gráfica 47. Población objetivo derechohabiente, 2014**

|  |  |
| --- | --- |
| 1. Urbano | 1. Rural |

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo (2010) y en las ZAP (SEDESOL, 2014).

Hogares censales

En la gráfica 48 se muestra que, en el ámbito urbano, el Estado de México (27%), Guerrero (9%), Chiapas (9%), Veracruz (8%) y Puebla (7%) concentran más de 60% de hogares con jefatura femenina en territorios parte de la población objetivo; mientras que a nivel rural Guerrero (24%), Chiapas (19%), Veracruz (18%), Oaxaca (15%) y el Estado de México (14%) tienen cerca de 90% de hogares con jefatura femenina.

**Gráfica 48. Hogares censales con jefatura femenina, 2014**

a) Urbano

b) Rural

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo (2010) y en las ZAP (SEDESOL, 2014).

Vivienda

En relación al hacinamiento, en el ámbito urbano, el promedio en las familias que forman parte de los territorios de la población objetivo es de 1 persona por cuarto para el sector urbano y 2 para el sector rural.

En otras características de la vivienda, destaca que las carencias en calidad y servicios de la vivienda tienden a ser superiores para el sector rural y que este mismo sector tiene menores activos del hogar ya que por ejemplo, sólo el 2% de la población que habita territorios objetivo rurales tiene refrigerador contra 18% en el sector urbano.

**Gráfica 49. Porcentaje de viviendas con características y servicios de la vivienda y activos del hogar, 2014**

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL.

Abasto de alimentos en localidades rurales

En la gráfica 50 se muestra si la localidad rural, ubicada dentro de un territorio de la población objetivo, dispone de siete bienes alimenticios. Destaca que, para el caso del frijol, maíz, arroz y leche, más de 80% de las localidades tienen acceso a estos alimentos. No obstante, la situación es distinta con alimentos ricos en proteína, como es el caso de pollo, carne de res o puerco y pescado fresco, donde este último sólo está disponible en 12.5% de las localidades y esto puede dificultar la alimentación balanceada y de calidad para estas personas.

**Gráfica 50. La localidad dispone o no de abasto cotidiano de:**

Fuente: Elaboración propia con base en el CENSO con menos de 5 mil habitantes (2010) y en las ZAP (SEDESOL, 2014).

Transporte público en localidades rurales

En la gráfica 51 se presenta la disponibilidad de transporte público en la localidad. 8 de cada 10 localidades cuentan con algún medio de transporte (autobús, micro, combi, camioneta, camión de redilas o taxi), mientras que 2 de cada 10 localidades no tienen acceso a transporte público.

**Gráfica 51. Disponibilidad de transporte público a la cabecera municipal, 2014**

Nota: No se tomaron en cuenta las 139 localidades que son cabecera municipal y las mil 60 localidades donde no había informante.

Fuente: Elaboración propia con base en el CENSO con menos de 5 mil habitantes (2010) y en las ZAP (SEDESOL, 2014).

## 2. 3 Conclusiones del diagnóstico

Los territorios urbanos y rurales que forman parte de los municipios seleccionados de la CNcH constituyen áreas que requieren atención inmediata por las características de rezago y carencias que presenta la población que los integra. Por lo tanto, requieren que el Estado tome medidas que permitan a las personas ejercer a plenitud sus derechos humanos y sociales como es el de la alimentación.

Si bien en los últimos años se ha avanzado en la reducción de la carencia por acceso a la alimentación, aún existen zonas territoriales del país donde el abasto insuficiente, los bajos ingresos para adquirir alimentos variados y de calidad y la existencia condiciones inadecuadas en la vivienda que inciden en el aprovechamiento y preparación de los mismos alimentos contribuyen a la persistencia de pobreza extrema de alimentación.

En el diagnóstico se mostró que la merma y pérdida de alimentos se ve influida por diversos factores; uno de ellos es el cambio climático que ha provocado una reducción en las cosechas de alimentos, sobre todo en las tierras de temporales. Por otra parte, la dificultad por acceder a ciertas localidades obstaculiza el abasto de alimentos y genera costos elevados al sistema de suministro. En el caso de las zonas rurales, se halló una menor calidad y cantidad de infraestructura para comunicar a este tipo de localidades, identificándose un mayor desabasto.

Sin embargo, dadas las características de trasportación y duración de los alimentos, es más probable encontrar en estas localidades productos con alto contenido de grasa y azúcares, en contraposición de productos perecederos como frutas y verduras. La baja disponibilidad de alimentos también está condicionada por la baja producción agrícola, sobre todo, por la pérdida en la fertilidad de la tierra causada en parte por la sobreexplotación, el inadecuado uso de activos productivos o un limitado acceso a insumos de calidad que mejoren las cosechas y reduzcan la contaminación al ambiente.

Por otra parte, si se analizan las causas relacionadas al bajo acceso a los alimentos, se identifica que factores como el rezago educativo, las carencias por acceso a la seguridad social, salud y alimentación influyen de forma decisiva en la generación de capital humano; y con ello, condicionan a tener un bajo ingreso, que muchas veces no garantiza cubrir las necesidades básicas de un hogar. En México, las familias de los deciles más bajos (los cinco primeros) destinan más de 40% de su ingreso a la compra de alimentos, mientras que para el decil 10 esto sólo representa 23%.

Un factor que pudiera contribuir a mejorar el acceso a la alimentación está vinculado al apoyo que una comunidad le puede ofrecer a sus miembros. La participación comunitaria y la generación de capital social son vías que permiten generar lazos de solidaridad entre individuos para atender una necesidad o resolver un problema. En el caso de México, se identificó una tendencia a una menor participación social, sin embargo, destaca el hecho de que en comunidades marginadas y localidades rurales es mayor el apoyo otorgado, así como el que las mujeres son más participativas en actividades solidarias por lo que el elemento de participación comunitaria parece ser clave para atacar el problema alimentario en México.

Un tercer grupo de causas se vinculan a la no disponibilidad de factores que contribuyen al aprovechamiento adecuado de los alimentos consumidos. Por una parte, estos componentes se relacionan con las condiciones de los hogares como el acceso a agua limpia, un buen saneamiento, servicios de salud, educación, entre otros. En 2012, 13.6% de la población en México presentó carencia en calidad y espacios de la vivienda.

Por otra parte, los malos hábitos de alimentación, higiene y salud inciden de forma negativa en el aprovechamiento de los alimentos. En México se ha reducido el consumo de fibra y carbohidratos completos y se ha incrementado el de las grasas y alimentos endulzados, particularmente las bebidas. Los cambios en los patrones de alimentación se vinculan al incremento de la obesidad y de enfermedades no transmisibles como la diabetes y padecimientos cardiovasculares que en el largo plazo generan elevados costos en tratamientos médicos.

La baja ingesta de energía y nutrientes puede reducir la inmunidad, degradar el desarrollo físico y mental, que a su vez reduce el desempeño de la vida diaria. La desnutrición provoca anemia, que se manifiesta cuando la dieta es deficiente en hierro. Esta insuficiencia afecta el desarrollo cognitivo y físico de infantes; además, interrumpe la capacidad de generar pensamiento abstracto, resolución de problemas y el desarrollo del lenguaje, especialmente cuando se presenta en infantes menores de dos años.

En las personas adultas, la desnutrición tiene además importantes impactos negativos en la generación de ingresos. La deficiencia de hierro en un adulto causa lentitud, baja inmunidad, baja resistencia y menor productividad del trabajo en tareas repetitivas y mentales. Cerca de 30% del deterioro en el desempeño y la capacidad física en el trabajo se vincula a esta deficiencia.

Por otra parte, la población infantil que crece con desnutrición tiende a almacenar mayores proporciones de grasa en relación con las proteínas, contribuyendo a la obesidad y el exceso de peso. Estas enfermedades incrementan las probabilidades de padecer enfermedades crónicas. Éstas limitan las actividades físicas y generan padecimientos que requieren atención continua.

Con base en el análisis vertido en el diagnóstico, se diseñará una propuesta de atención viable para el Programa de Comedores Comunitarios a cargo de la SEDESOL, cuyo propósito sea erradicar el acceso insuficiente a alimentos variados y de calidad de las zonas de atención prioritaria; diferenciando la atención por zonas urbanas y rurales, así como con especial énfasis en la disminución de las brechas de género. Asimismo, dicha propuesta de atención, establecerá las bases para que mediante las acciones del programa, se contribuya a la construcción de una sociedad igualitaria con el pleno ejercicio de los derechos sociales y humanos, particularmente el derecho de la población mexicana a una alimentación suficiente y de calidad.

## PORTADA

# 3. Propuesta de atención del Programa de Comedores Comunitarios

## 3.1 Análisis de prácticas de comedores comunitarios

El presente apartado tiene como objetivo mostrar los resultados del análisis de ocho prácticas de comedores comunitarios, como una respuesta de atención a la población más vulnerable de padecer inseguridad alimentaria: infantes, mujeres embarazadas y/o lactantes, personas adultas mayores, personas con capacidades diferentes y personas en situación de calle.

El análisis comprendió la revisión de experiencias de operación de comedores comunitarios, de gobiernos nacionales y subnacionales, tanto en México como en el extranjero. En el caso de las prácticas de México, se revisaron programas impulsados en el Distrito Federal, Oaxaca y Veracruz. Por otra parte, en lo que respecta a las prácticas internacionales se revisaron los casos de Argentina, Ecuador, Guatemala, Bogotá y Nueva York.

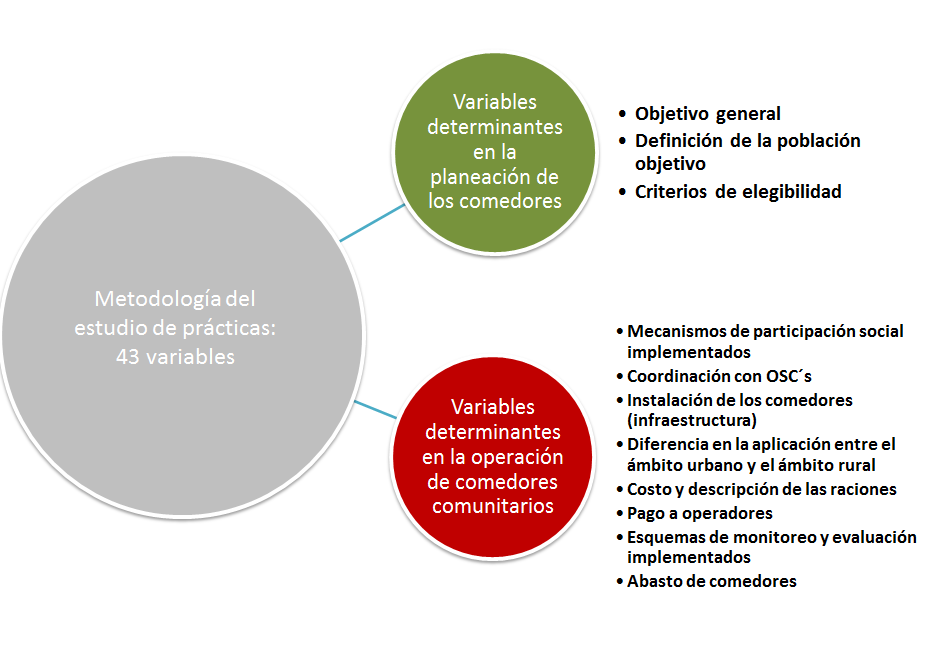
Este apartado está estructurado en cuatro subapartados. El primero denominado “Metodología del estudio de prácticas” presenta la justificación del procedimiento de selección de experiencias de comedores comunitarios nacionales y subnacionales. A partir de la revisión de las experiencias se identificaron 38 variables que contemplan los diferentes aspectos de la planeación, operación y monitoreo de los programas[[36]](#footnote-36).

El segundo subapartado –Factores determinantes en la planeación de los comedores– contiene un análisis sobre los objetivos, criterios de elegibilidad y población objetivo de los programas analizados, los cuales se identificaron en sus documentos normativos. En el tercero –Factores determinantes en la operación de comedores comunitarios– se presentan los principales hallazgos relacionados a los mecanismos de operación, identificando las acciones más comunes entre las prácticas estudiadas.

Para la elaboración del segundo y tercer subapartado se seleccionaron 11 variables del total, que muestran información relevante sobre la planeación y operación de los programas, claves en el diseño de una propuesta de atención (ver diagrama 2).

En el último –Hallazgos y aspectos a considerar en una propuesta de atención– se identifican aspectos comunes de las 38 variables analizadas en las ocho experiencias, con el objeto de tener un panorama general sobre sus principales características, a través de tres vertientes: información básica, mecanismos de operación, y herramientas de monitoreo y seguimiento.

**Diagrama 2. Agrupación de variables clave para el análisis de prácticas**



Fuente: Elaboración propia.

**Metodología del estudio de prácticas**

El siguiente subapartado tiene como finalidad justificar el procedimiento de selección de las prácticas, nacionales e internacionales, de la operación de comedores comunitarios. De igual forma, se detallan las variables que comprenden el estudio de las ocho experiencias analizadas.

1.1 Selección de las prácticas

El análisis de experiencias sobre comedores comunitarios comprende la revisión de cinco prácticas sub-nacionales y cuatro nacionales. Los criterios que se utilizaron para la selección de cada una de ellas son los siguientes:

1. *Presentan alguna correspondencia con la propuesta del gobierno federal de crear comedores comunitarios, en el marco de la Estrategia de la CNCH.*
2. *Concentran mecanismos de participación comunitaria y esquemas de colaboración con empresas privadas y OSCs.*
3. *Comprenden programas y políticas impulsadas desde diversos órdenes de gobierno o desde la sociedad civil.*
4. *Contemplan programas y políticas desarrolladas en el área rural y urbana.*

Variables de análisis

Derivado de la revisión de cada una de las prácticas se identificaron 38 variables vinculadas con los siguientes aspectos: objetivos generales, objetivos específicos, población objetivo, operación, así como los instrumentos o mecanismos de evaluación, considerando las etapas de diseño, operación, seguimiento, monitoreo y evaluación de programas sobre comedores comunitarios.

Las variables identificadas se agruparon en tres categorías específicas: 1) información básica, 2) mecanismos de operación y 3) monitoreo y seguimiento del programa. A continuación se muestran las variables incluidas en cada una de las categorías:

**Cuadro 9. Información básica**

|  |  |
| --- | --- |
| Número de variable | Información básica |
| **1** | Problema que busca atender |
| **2** | Objetivo general |
| **3** | Objetivos específicos |
| **4** | Dependencia responsable |
| **5** | Identificación geográfica: rural o urbana |
| **6** | Número de años que ha operado el programa |
| **7** | Breve descripción del programa |
| **8** | Definición y cuantificación de la población objetivo y atendida |
| **9** | Presupuesto histórico anual (MXP) |
| **10** | Tipos y montos de apoyo que entrega la dependencia responsable para la construcción, equipamiento y menús (MXP) |
| **11** | Costos operativos, por cocina, promedio o unitarios (MXP) |
| **12** | Número de comedores operando |
| **13** | Beneficiarios totales por año |

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 10**. **Mecanismos de operación**

|  |  |
| --- | --- |
| Número de variable | Mecanismos de operación |
| **14** | Participación social en la operación y ejecución de los comedores comunitarios |
| **15** | Aportaciones de los actores involucrados |
| **16** | Requisitos y criterios de elegibilidad para la apertura de un nuevo comedor comunitario |
| **17** | Requerimientos físicos para la instalación del comedor (características de las instalaciones) |
| **18** | Padrón de beneficiarios |
| **19** | Cuotas de recuperación: cantidad y temporalidad |
| **20** | Apoyo económico a las personas que atienden en el comedor |
| **21** | Número de raciones alimentarias entregadas al día por cada beneficiario |
| **22** | Mecanismos para el control de existencias (inventario de salidas y entradas de alimentos) |
| **23** | Entrega de alimentos perecederos por parte de la dependencia responsable |
| **24** | Periodicidad en la entrega de alimentos perecederos |
| **25** | Días y horario de atención del comedor |
| **26** | Actor o actores responsables de la operación de los comedores |
| **27** | Operación conjunta con OSC. Mencionar el tipo |
| **28** | Actor o actores responsables de la administración de los comedores |
| **29** | Costo operativo en términos del presupuesto total del programa |
| **30** | Prevalencia de los comedores (causas de cierre) |
| **31** | Abasto de insumos alimentarios (vinculación con productores locales) |
| **32** | Mecanismos para otorgar orientación nutricional a los beneficiarios (volantes, pláticas, temporalidad) |
| **33** | Mecanismos para la graduación de los beneficiarios |

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 11.**  **Monitoreo y seguimiento**

|  |  |
| --- | --- |
| Número de variable | Monitoreo y seguimiento |
| **34** | Mecanismos de monitoreo y seguimiento (control y registro de gastos, asignación de labores, vigilancia nutricional, impartición de talleres de orientación alimentaria y capacitación) |
| **35** | Indicadores |
| **36** | Evaluaciones realizadas |
| **37** | Tipo de evaluación |
| **38** | Principales hallazgos y consideraciones generales de la evaluación realizada al programa |

Fuente: Elaboración propia.

1.2. Recolección e identificación de información

El procedimiento para la recolección e identificación de información sobre las prácticas se llevó a cabo en tres etapas. La primera consistió en la integración de datos de fuentes oficiales como: documentos normativos e información pública. En la segunda etapa se contactó al personal de las dependencias u organismos responsables de cada programa, con el objetivo de obtener mayor información.

Por último, se realizaron solicitudes a través de diferentes sistemas de acceso a la información pública, así como por correo electrónico, con la intención de precisar o corroborar algunos aspectos de cada práctica.

## 

**Variables determinantes en la planeación de los comedores**

La sección presenta un análisis sobre las coincidencias o frecuencias en cada una de las prácticas relacionadas con la planeación de un programa, el cual se basó en tres variables: 1) objetivo general, 2) definición de la población objetivo, y 3) criterios de elegibilidad. Como se señaló en la introducción, éstas forman parte de las 11 variables consideradas clave en el análisis de las experiencias.

A continuación, se presenta el análisis de las 11 variables determinantes, para lo cual, se retoman elementos de las ocho prácticas que ilustran lo que se está analizando. Si se requiere revisar la información completa por cada práctica, referirse al anexo 1.

### 

Variable 1. Objetivo general

El planteamiento del objetivo de un programa público requiere de tres condiciones: que el problema esté claramente definido, que las causas y efectos estén identificadas, y que se haya seleccionado la causa que será atendida (Franco Corzo, 2013).

Los objetivos generales de las prácticas de comedores comunitarios revisados hacen hincapié en tres elementos: 1) el acceso a la alimentación como un derecho fundamental y social, 2) el reconocimiento del gobierno de garantizar el derecho a la alimentación y 3) la atención a las personas en situación de pobreza.

Respecto al primer elemento, el artículo 25 de la Declaración de los Derechos Humanos establece: “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda” (DDH, artículo 25). Por su parte, el goce de los derechos sociales requiere que todos los individuos tengan una alimentación y nutrición adecuadas, vestido, vivienda y las condiciones de atención necesarias. Es decir, en el centro de los derechos sociales se encuentra el derecho a un nivel de vida adecuado (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11).

En el caso de la práctica de Oaxaca se establece: “Mejorar las condiciones de nutrición y salud, calidad de vida y del ejercicio de los derechos humanos, para las personas en situación de pobreza multidimensional extrema, vulnerabilidad o riesgo nutricional del Estado de Oaxaca”. Por su parte en el DF se define: “[…] Fortalecer, consolidar y ampliar los procesos de organización y participación ciudadana en el ejercicio del derecho a la alimentación con alternativas alimentarias sanas, equilibradas y económicas al alcance de cualquier habitante en el Distrito Federal”. En estos objetivos se hace explícito el reconocimiento al ejercicio de derechos humanos y sociales por lo que se señala, el derecho de la población a estar protegidos contra el hambre.

El segundo elemento en común es la especificación de la medida adoptada para cumplir con el derecho a la alimentación adecuada. En el objetivo general planteado en el caso de Veracruz se establece: “promover una alimentación correcta a la población en condiciones de vulnerabilidad, a través de un desayuno o comida caliente”. Por su parte, en el caso de Ecuador se señala: “Contribuir a la alimentación y nutrición de los sectores más vulnerables del Ecuador a través de la dotación de alimentos”.

En los objetivos revisados, se especifica la atención que se le da a la población que enfrenta la carencia por falta de acceso a la alimentación, mediante la entrega de alimentos preparados, una vez que la instancia pública responsable ha identificado que ésta es la opción más adecuada, dadas las pocas posibilidades de recurrir a otras opciones, por la existencia de desempleo, de grupos de población que no cuentan con recursos, de situaciones de contingencia, entre otros.

El tercer elemento identificado en las prácticas es la protección contra el hambre de la población en situación de pobreza o que presenta vulnerabilidad. Las personas a través de sus propios esfuerzos y recursos tratan de atender las necesidades que les permitan subsistir. Sin embargo, pueden existir sectores de la población que no cuentan con las condiciones mínimas para tener la alimentación adecuada que requieren, ante ello, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas que permitan “mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos” (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Art. 11).

Las prácticas revisadas permiten señalar que la dotación de alimentos preparados es una opción a la que puede recurrir un gobierno para garantizar el derecho a la alimentación de los individuos.

Variable 2. Coincidencias en definición y cuantificación de la población objetivo

Dadas las limitaciones de recursos, geográficas y de tiempo, una acción de gobierno no puede atender a todos los afectados por un problema público. Por ello, se requiere seleccionar a la población objetivo que podrá ser atendida, de acuerdo a los recursos con los que se dispone. La cuantificación de esta población permite conocer: el número de personas afectadas por el problema y las áreas geográficas en las que se manifiesta (Franco Corzo, 2013).

Derivado de las prácticas analizadas en los casos de Distrito Federal, Oaxaca, Veracruz, Argentina y Guatemala, la población objetivo se define a partir de la identificación de los territorios en los cuales existen limitantes para acceder a una alimentación adecuada.

En el Distrito Federal, la población objetivo hace referencia a la atención a través de organizaciones sociales, civiles y comunitarias y/o grupos de vecinos interesados, pero los acota a aquellos que se ubiquen en unidades territoriales -clasificadas como de media, alta y muy alta marginación-, así como en las zonas que tienen condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y alta conflictividad social (ROP, 2013).

Por su parte, en Oaxaca se refiere a los municipios o localidades en condición de pobreza multidimensional extrema, mientras que en Argentina se plantea la atención a la población en zonas de alta conflictividad social y extrema pobreza.

La delimitación espacial permite la ubicación de las zonas geográficas que abarcan el problema público, para disponer de información certera sobres las especificidades que el diseño de una política pública debe de cumplir, a fin de atender las áreas que más atención requieren.

Variable 3. Criterios de elegibilidad

Los criterios de elegibilidad son las condiciones mínimas que debe de cumplir los potenciales beneficiarios de un programa público para tener acceso a los apoyos que el gobierno otorga a través de sus diversos programas. Para ello, se establecen una serie de requisitos o características específicas para poder identificar y seleccionar a la población que se atenderá.

En los casos de Oaxaca, Veracruz, Argentina, Ecuador, Guatemala y Nueva York, son elegibles infantes entre 0 y 12 años de edad. En Veracruz el apoyo se centra en menores de 5 años no escolarizados, en Guatemala se atiende solo a niñas y niños en situación de calle, mientras que en Argentina el grupo se amplía hacia adolescentes.

Otro criterio para ser elegible en los casos de Oaxaca, Veracruz, Argentina, Ecuador, Guatemala y Nueva York, es ser una persona adulta mayor de 65 años. Por su parte, las mujeres son elegibles si están embarazadas o en lactancia en Oaxaca, Veracruz, Argentina y Nueva York. La atención a personas con discapacidad se contempla en 5 casos, Oaxaca Veracruz, Argentina, Ecuador y Nueva York. Por su parte, en Oaxaca, Veracruz, Argentina y Guatemala se les brinda atención a los migrantes y personas en situación de calle.

En las prácticas de comedores comunitarios revisados, se puede identificar que los criterios de elegibilidad buscan que las personas beneficiarias formen parte de grupos de población vulnerable a padecer hambre.

**Variables determinantes en la operación de comedores comunitarios**

La sección se basó en el análisis de ocho variables vinculadas a la operación de comedores comunitarios: 1) diferencia en la aplicación en ámbito urbano y rural, 2) mecanismos de participación social implementados, 3) coordinación con OSCs, 4) instalación de los comedores, 5) abasto de los comedores, 6) costo y descripción de las raciones, 7) pago a operadores y 8) esquemas de monitoreo y evaluación implementados.

Variable 4. Diferencia en la aplicación en ámbito urbano y rural

Para implementar un programa público, es necesario especificar cuál será la población objetivo que se va a beneficiar del mismo, tomando en cuenta sus características sociodemográficas, económicas, de vivienda y geográficas. Esta última se puede diferenciar entre zonas urbanas y rurales.

Entre los programas públicos, se encuentran aquellos encaminados a reducir la carencia de alimentos, mitigando sus efectos inmediatos y contribuyendo al desarrollo de capacidades (CEPAL, 2006). Para poder lograr este fin, es necesario identificar en qué regiones y zonas se encuentra el mayor número de población con esta carencia.

De las ocho experiencias nacionales e internacionales revisadas, se observa que en cinco de ellas se atienden a zonas rurales y urbanas. Dichas prácticas son: Distrito Federal, Veracruz, Bogotá, Ecuador y Nueva York.

En el caso de Oaxaca, los comedores comunitarios se ubican en zonas rurales, dada la concentración de población que presenta la carencia en estas áreas. En las ROP (2013) de los comedores comunitarios en Oaxaca, en el apartado 3.1 -acerca de la cobertura-, se especifica que la atención se concentra en “municipios o localidades en condición de pobreza multidimensional extrema, vulnerabilidad o riesgo nutricional del estado de Oaxaca”.

Por otra parte, en el caso de la práctica de Argentina, la sociedad civil ubicada en zonas urbanas fue la precursora de los comedores comunitarios, integradas por el gobierno en un programa público, centrando la atención en la población de estas áreas.

Existen casos en los que el programa se enfoca tanto en zonas urbanas como rurales debido a las características socioeconómicas de la población. Por ejemplo, en el caso de Ecuador, se seleccionaban los hogares pertenecientes a los quintiles 1 y 2 de pobreza definidos por el Sistema de Selección de Beneficiaros (SELBEN) tanto rurales como urbanos.

Dada la diversidad en las prácticas analizadas, se puede identificar que la implementación de comedores comunitarios responde a la concentración y ubicación de la población que enfrenta el problema, ya sea en zonas rurales, urbanas, o en ambas.

Variable 5. Mecanismos de participación social implementados

La participación comunitaria es de suma importancia en la implementación de programas públicos, puesto que es mediante ésta que la población identifica las necesidades y los problemas que le atañen, para así proponer alternativas. De acuerdo a Robinson (2013) “la participación comunitaria propicia la solidaridad de una persona o grupo hacia otra persona o grupo”, lo que facilita el alcance de objetivos de programas públicos.

De las ocho prácticas analizadas, se identifica que todas presentan mecanismos de participación social para la implementación de comedores comunitarios, considerándolo un elemento central para el funcionamiento de los mismos. Los mecanismos utilizados en las experiencias son: asambleas, organizaciones comunitarias, organizaciones sin fines de lucro o comisiones de alimentación y comités. Sin embargo, los mecanismos más comunes en las prácticas son: la creación de asambleas generales y la integración de comités.

Tres de las ocho prácticas nacionales e internacionales –Oaxaca, Veracruz y Argentina– cuentan con Asambleas Generales como mecanismos de participación social. Por otra parte, en el Distrito Federal se integran comités como único mecanismo de participación.

En el caso de Oaxaca, por ejemplo, para la instalación de un nuevo comedor, el Ayuntamiento realiza una asamblea comunitaria en la que se designa un comité conforme a un Acta de Aceptación. El comité es responsable de administrar los recursos, vigilar la salud nutricional de los usuarios y operar el comedor (ROP, 2013).

Por otra parte, en el caso del Distrito Federal, la participación social es fundamental para la operación y ejecución de los comedores, el cual utiliza un comité administrativo integrado por vecinos, responsable de realizar la propuesta para la instalación de un nuevo comedor y posteriormente ser el encargado de la administración y operación.

De acuerdo a los mecanismos utilizados en las distintas experiencias, se identificaron las asambleas generales y los comités como los más comunes para fomentar la participación social en los comedores comunitarios. Dichos mecanismos pueden ser considerados complementarios, puesto que una asamblea toma decisiones sobre la organización de los comedores y es el comité quien se encarga de su operación.

Variable 6. Coordinación con Organizaciones de la Sociedad Civil

Las OSCs son grupos de ciudadanos que trabajan para favorecer a terceros a través de actividades específicas y de una identidad propia, pero sin fines de lucro (Diaz, n.d), haciendo uso de recursos simbólicos y materiales, capacidades organizacionales y afinidades, actúan colectivamente a favor de alguna causa (Olvera, 2002). Muchas de estas son conformadas para hacer frente a la falta de oportunidades y cubrir ámbitos de la sociedad en los que el sector público se ve limitado. Por tal motivo, las OSCs pueden concebirse como un aliado en el impulso de acciones que mejoren la situación de la población, pudiendo generar sinergias con el gobierno.

En el análisis de las experiencias, se identificó que cinco operan en conjunto con OSCs: Oaxaca, Veracruz, Bogotá, Ecuador y NY. Lo cual les permite aumentar sus alcances y su capacidad operativa, pudiendo cubrir a una mayor proporción de la población objetivo.

En las prácticas analizadas se identificó que las OSCs apoyan través de la entrega de recursos en especie, como mobiliario y equipo, y asistencia para mejorar la organización de la población o dar seguimiento a los resultados obtenidos por los programas. En el caso de Oaxaca se observó que el programa recibe el apoyo de la OSC Un Kilo de Ayuda, mediante la asistencia en la toma de medidas antropométricas de niñas y niños beneficiarios de los comedores nutricionales.

De la misma forma, la práctica realizada por el Banco de Comida de la Ciudad de Nueva York, que a través de otras OSCs, escuelas, asociaciones religiosas, entre otros grupos, proporcionan 400 mil comidas gratuitas por día. Así mismo, a través de terceros se dan servicios legales, por ejemplo, la orientación a personas pobres durante el proceso de reembolso de impuestos, lo que permite el retorno de determinado porcentaje de sus ingresos.

Lo anterior demuestra que la interacción entre OSCs y gobierno puede generar sinergias para atender un problema público y dar mejor cobertura a la población beneficiaria. Así mismo, se pueden realizar acciones complementarias que contribuyan a mejorar la situación de personas con alguna carencia o que estén en situación de vulnerabilidad.

Variable 7. Instalación de los comedores (infraestructura)

Existen políticas y programas gubernamentales que, por la limitación de los espacios y del presupuesto público, requieren contar con el apoyo de otras instancias o de diversos actores de la sociedad, para poder cumplir con sus objetivos. Esta situación es una característica de los programas de comedores comunitarios, ya que se necesitan espacios e instalaciones con la capacidad suficiente para atender a los beneficiarios.

Por tal motivo, en los procesos de planeación y definición de actividades a realizarse en los comedores comunitarios, es indispensable conocer las dimensiones de las instalaciones para poder organizar al personal y distribuir el equipo de la forma más eficiente. Por ello, la coordinación con las instancias o actores privados es clave.

Como parte del análisis realizado con las distintas experiencias de comedores comunitarios, tanto en México como en el extranjero, se identificaron dos posibles vías para la instalación de los comedores. En la primera, se advierte la coordinación que se establece entre diferentes órdenes de gobierno, por lo regular, el gobierno subnacional es el responsable de proporcionar los espacios para los comedores. La segunda opción corresponde al uso y adaptación de instalaciones particulares, como parte de las acciones del programa, las cuales previamente son revisadas y validadas por el personal responsable.

De las ocho prácticas retomadas en este documento, se identificó que Oaxaca utiliza el primer mecanismo para la instalación de los comedores, es decir, que un orden de gobierno provee los espacios e instrumentos para conformar el comedor. Con respecto a la segunda estrategia de instalación, se identificó que la experiencia en Argentina se apoya del uso de instalaciones privadas. En las prácticas del Distrito Federal y Veracruz la normatividad contempla ambas posibilidades.

En la experiencia de comedores en Argentina se proporciona asesoría a organizaciones comunitarias para adecuar el espacio físico, para la selección de maquinaria y equipo necesario, no obstante, existen ciertas disposiciones de dimensiones que en caso de que no se cumplan, el espacio no se podrá autorizar como comedor.

La revisión de las experiencias de comedores muestra que, al existir limitantes para que los gobiernos provean la infraestructura necesaria para la operación de los comedores, coordinarse con terceros puede ser una opción viable. Sin embargo, se debe poner especial cuidado en la validación de los espacios y del equipo necesario, lo cual requiere de un seguimiento por parte del personal del programa. De lo contrario, se corre el riesgo que el comedor no proporcione los servicios de manera adecuada, tal como lo busca el programa.

Variable 8. Abasto de los comedores

El abasto se entiende como la suficiente disponibilidad de productos básicos complementarios en una localidad. Las fases físicas del abasto inician con la producción de bienes y la generación de servicios que lo integran; en el caso de que exista la necesidad, se da el empaque y el almacenamiento; se prosigue con el transporte, la intermediación comercial y la culminación de todo el proceso con la venta al detalle.

Los programas públicos requieren de la entrega de insumos para cumplir los objetivos que plantean. Sin embargo, existen retos importantes para hacer llegar los insumos a ciertas comunidades, por ejemplo, debido a la dificultad de acceso a las mismas. Por lo tanto en un programa público el cual depende de la distribución de insumos alimenticios para su funcionamiento, es clave contar con un sistema de abastecimiento eficiente.

Para el adecuado funcionamiento de comedores comunitarios, se debe contar con los insumos necesarios para la elaboración de alimentos, los cuales pueden ser perecederos y no perecederos. Así mismo, se requiere disponer de una reserva de alimentos para poder otorgar el servicio a los beneficiarios. Por lo tanto es de suma importancia contar con un sistema de abastecimiento que garantice el cumplimiento del programa público.

De acuerdo a las ocho prácticas analizadas, en el Distrito Federal, Oaxaca, Veracruz y Nueva York, se lleva a cabo la entrega de productos no perecederos por parte de la dependencia responsable. Además, se identificó que en el Distrito Federal y Nueva York la coordinación con otras dependencias es clave para la provisión de alimentos.

La práctica de Nueva York cuenta con un sistema de abasto integral, ya que además de que la OSC *Food Bank* entrega productos no perecederos a los comedores comunitarios, se incluye la provisión de comida baja en grasa, comida vegetariana y vegana[[37]](#footnote-37), así como los elementos necesarios para la limpieza y sanidad del espacio utilizado.

De acuerdo a la revisión de las distintas prácticas, se pudieron constatar dos aspectos. El primero es la entrega de despensas con productos no perecederos para su procesamiento en los comedores, los cuales son distribuidos por instancias con la capacidad para entregar los productos, mismas que están coordinadas con el programa. El segundo, es la adquisición de productos perecederos locales, que complementan el abastecimiento de los comedores y la variedad de las raciones de comida.

Variable 9. Costo y descripción de las raciones

La implementación de un programa público debe de considerar los recursos necesarios para la entrega de los apoyos y servicios para atender el problema. Esta información es clave para la integración del presupuesto que se requiere para cumplir con las metas establecidas.

En el caso de acciones de gobierno que entregan productos o bienes para atender la carencia de alimentación en cierto sector de la población, es necesario que se enlisten y justifique los alimentos que se entregan a la población, sobre todo, para garantizar que la alimentación se dota en la cantidad y con la calidad necesaria, de acuerdo a los requerimientos de la población a la que va dirigida.

En el caso de las prácticas de comedores comunitarios revisadas, se identificó una ausencia de información sobre los costos, así como de la descripción del contenido de las raciones que se distribuyen. Solo en los casos del Distrito Federal, Argentina y Guatemala se obtuvieron datos sobre los costos de los insumos utilizados.

En ninguna de las prácticas revisadas se recabó información sobre el tipo de alimentos utilizados para la preparación de alimentos ni de las raciones que se entregan a la población beneficiaria.

### 

Variable 10. Pago a operadores

Al ser la participación comunitaria una característica de los comedores comunitarios, las personas colaboran realizando distintas actividades, dependiendo de los mecanismos de operación establecidos en cada uno, los colaboradores pueden recibir algún tipo de pago por los servicios otorgados.

El concepto de pago de acuerdo a la definición que proporciona la RAE, es la *entrega de dinero o en especie que se debe*, por lo tanto, el pago correspondiente puede ser otorgar una cantidad monetaria a los participantes, o en especie, proporcionando distintas raciones de alimentos a las personas que realizan actividades dentro de los comedores.

De acuerdo a las ocho prácticas analizadas, se pudo constatar que en el caso del Distrito Federal y Argentina se otorgan apoyos económicos en efectivo a las personas que operan los comedores comunitarios. Por ejemplo, en la práctica del Distrito Federal, a las personas que elaboran los alimentos se les apoya con la cantidad de $100 diarios, los cuales son entregados en efectivo y provienen de la cuota de recuperación que se cobra por ración en los comedores comunitarios.

Por otra parte, las prácticas de Oaxaca y Veracruz tienen como elemento central la participación comunitaria, por lo tanto la forma de retribuir a los colaboradores es otorgándoles acceso a la comida.

Dado que en el pago a los operadores no existe un comportamiento homogéneo en las prácticas analizadas, se observa que este se establece como resultado de la decisión tomada, tanto por la comunidad como por los responsables de los comedores comunitarios, derivado de las cuotas de recuperación.

Variable 11. Esquemas de monitoreo y evaluación

El monitoreo se define  como la valoración permanente del grado avance de una intervención pública, con lo cual se busca indagar y analizar el grado de cumplimiento de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos de acuerdo a lo planificado, y así detectar  diferencias, obstáculos o necesidades que se contrapongan al cumplimiento de las metas.

Derivado de lo anterior, se requiere que los programas y políticas públicas cuenten con un sistema de monitoreo. La acción de monitoreo se realiza principalmente a través de indicadores, los cuales se definen como un instrumento de medición de resultados de los objetivos de los programas, así como un recurso para la evaluación de los mismos (SHCP, 2011). De las casos de comedores analizados, se identificó que las prácticas de monitoreo se aplican sobre los avances alcanzados por el programa y a sus beneficiarios.

Del total de las experiencias de comedores que se analizaron, Guatemala cuenta con esquemas de monitoreo de avances del programa, Argentina y Bogotá le dan seguimiento a sus beneficiarios, mientras que en los casos de Oaxaca y Nueva York, se realizan ambas acciones.

En la práctica de Oaxaca, las reglas de operación definen indicadores para dar seguimiento al programa, además en cada comedor existen vocales responsables de realizar un inventario mensual de los productos alimenticios del comedor, detectar necesidades de abasto y entregar reportes a la instancia gubernamental responsable, además, se le da seguimiento a los beneficiarios, a través de la toma de medidas antropométricas.

En el caso de Nueva York, se identificó la existencia de una base de datos amplia para dar seguimiento al programa a través de todas las OSCs que participan en el banco de alimentos, así como de las personas que asisten a los comedores comunitarios, a través de variables de género, de raza, de idioma, entre otras.

Las acciones de seguimiento y monitoreo implican un costo para el gobierno, pero si se realiza adecuadamente, permite el acceso a información útil para la toma de decisiones, a fin de mejorar la ejecución del programa y obtener los resultados esperados.

**Hallazgos y aspectos a considerar en el diseño de una propuesta de atención**

Como parte de los resultados del estudio de prácticas, se identificaron aspectos particulares en la forma de implementar y operar un comedor comunitario.

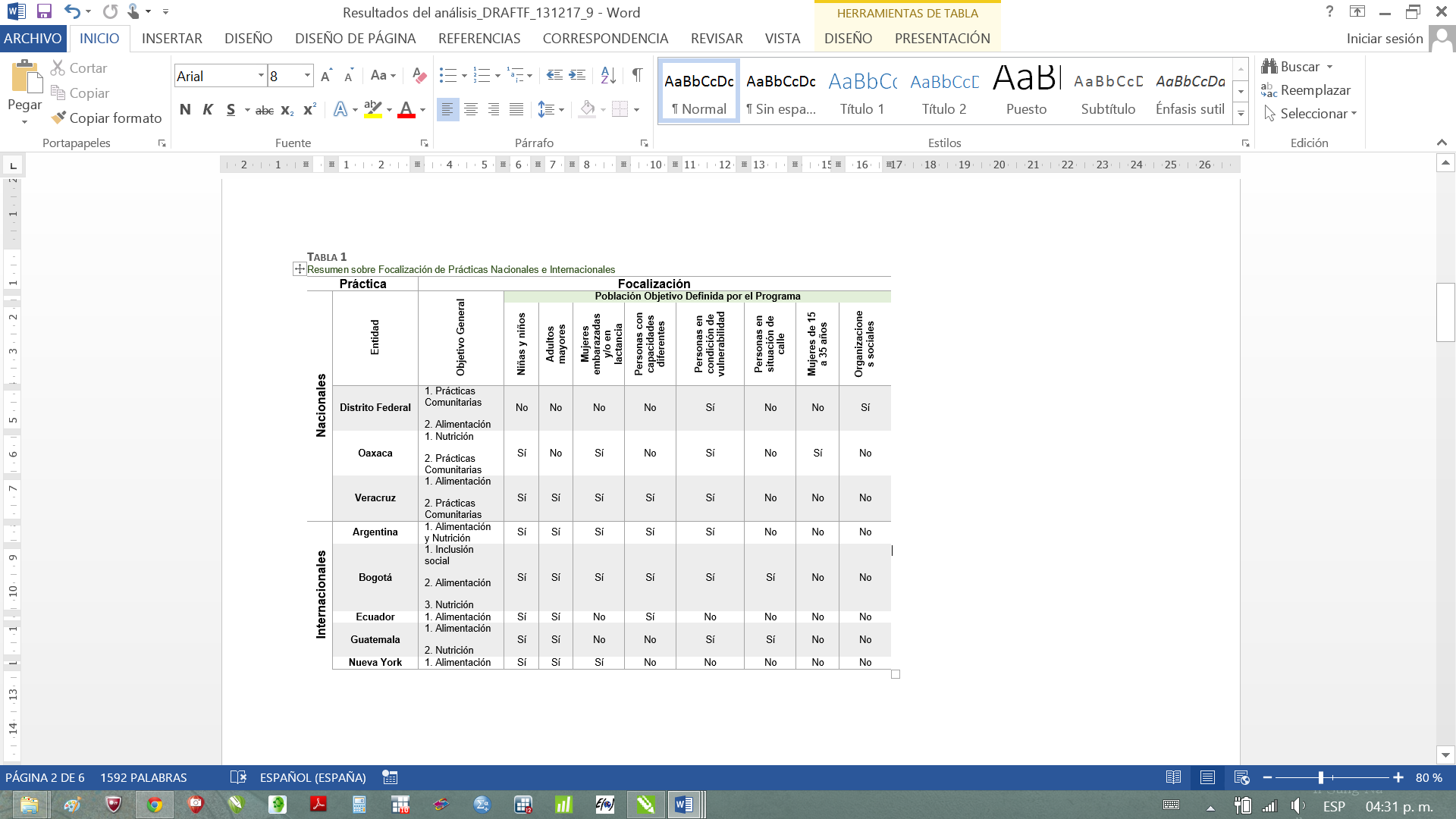
Entre las similitudes se observa que en la mayoría de las prácticas existen los mismos criterios para la definición de los beneficiarios, tienen como objetivo atender las necesidades alimentarias de: infantes, mujeres embarazadas y/o lactancia, mujeres de 15 a 35 años, personas adultas mayores, personas con capacidades diferentes.

Es importante resaltar que en el caso del PCC en el Distrito Federal, la población objetivo se concentra en organizaciones comunitarias para la implementación y desarrollo del mismo, a diferencia de las demás prácticas. Por otra parte, es la única a nivel nacional que específica la atención a personas en situación de calle.

En otro aspecto, en la mayoría de las prácticas analizadas la participación social es un factor clave para el funcionamiento de los comedores comunitarios, ya que estos operan bajo diferentes esquemas de participación comunitaria como: comités administrativos, asambleas y organizaciones comunitarias y comisiones de alimentación. A través de estos esquemas de participación comunitaria se desarrolla la operación y administración de cada comedor. Toma especial relevancia la práctica de Bogotá, donde los comedores comunitarios se establecen también con el objetivo de ser espacios de inclusión social (ver cuadro 12).

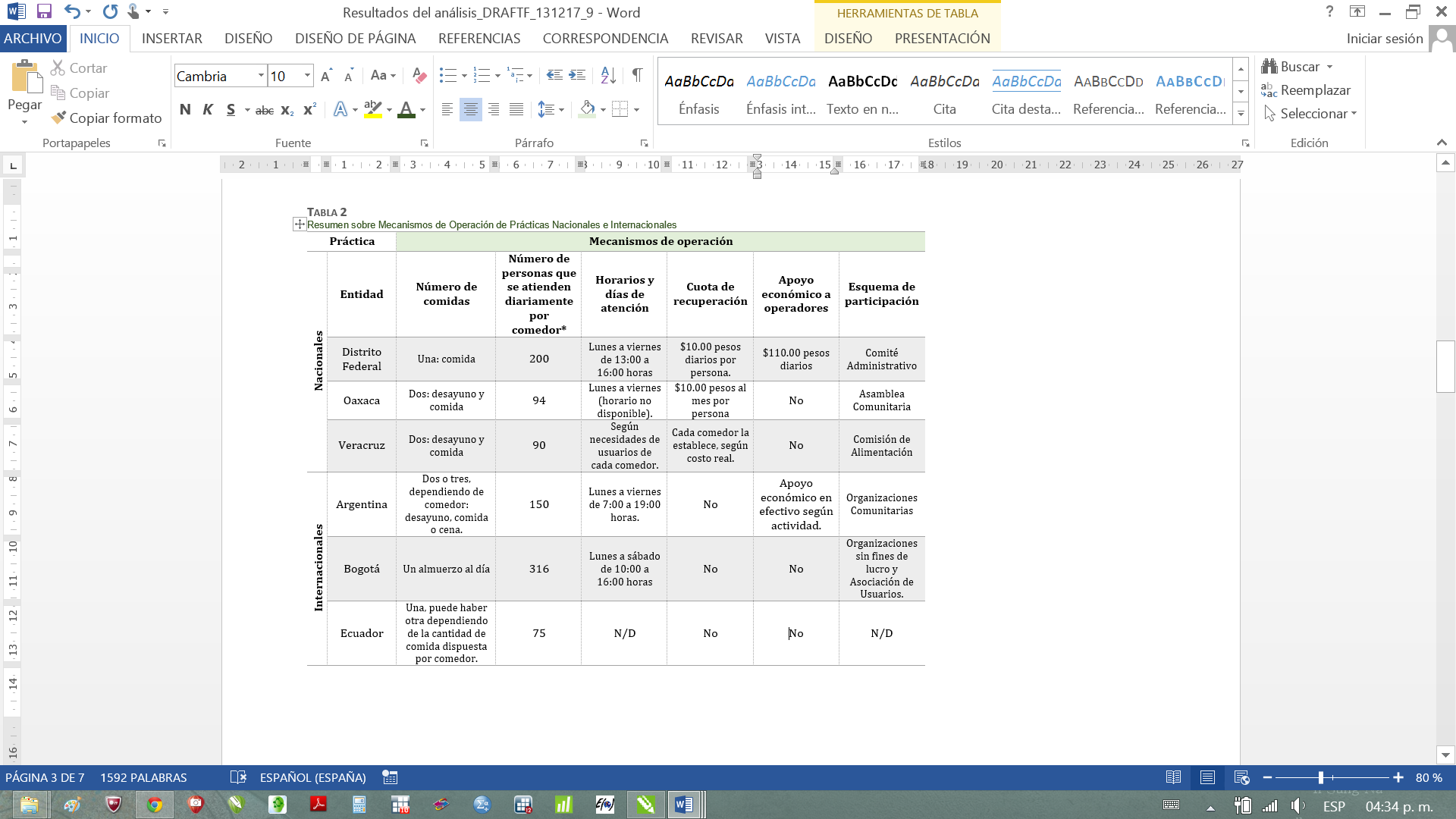
En el caso de la práctica de Guatemala se excluye la participación social, ya que los comedores operan a través de empresas privadas, las cuales son elegidas por medio de licitaciones gubernamentales.

**Cuadro 12. Resumen sobre Focalización de Prácticas Nacionales e Internacionales**



Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 13. Resumen sobre Mecanismos de Operación de Prácticas Nacionales e Internacionales**



Fuente: Elaboración propia.

En las ocho prácticas analizadas se observa que la mitad establece cuotas de recuperación para la entrega de raciones alimentarias. Esto se presenta en los comedores comunitarios del Distrito Federal, Oaxaca, Veracruz y Guatemala. En los casos de Argentina, Bogotá, Ecuador y Nueva York la entrega de raciones alimentarias es gratuita (ver cuadro 14).

Como se mencionó anteriormente la participación comunitaria es un factor clave en la operación de los comedores comunitarios. Por lo cual, se encontró que en la mitad de las prácticas se establece un mecanismo de corresponsabilidad de los usuarios para la operación del comedor, es decir, no se retribuye económicamente a las personas que atienden los Comedores. Por otro parte, en los casos del Distrito Federal, Argentina y Nueva York se proporciona un apoyo económico a los operadores de los Comedores (Ver cuadro 14).

Otro aspecto relevante es lo concerniente a la integralidad que los programas de comedores comunitarios ofrecen en otros rubros como: salud y educación. Por ejemplo, en el caso particular de Argentina se brindan dentro de los comedores comunitarios servicios pedagógicos y recreativos para niños, controles de salud (peso, talla, natalidad y nutrición), bibliotecas y estancias maternales, así como actividades productivas y talleres.

En el caso de Bogotá se ofrecen talleres productivos paralelamente a los servicios alimentarios. En Nueva York se proporcionan trípticos y pláticas nutricionales. Estos procesos de integración atacan no solo el problema de inseguridad alimentaria, sino también las causas que derivan de ella, como bajo rendimiento escolar o desnutrición.

Parte fundamental para el mantenimiento y buena ejecución del PCC, se debe al monitoreo y la evaluación que se realizan del mismo. Sin embargo, no todas las prácticas analizadas cuentan con indicadores ni evaluaciones que puedan dar cuenta de la efectividad del programa. Este es el caso de Nueva York, Guatemala, Ecuador y Veracruz. Por otra parte, los programas desarrollados en Oaxaca, Distrito Federal, Bogotá y Argentina, sí disponen de los indicadores necesarios para realizar el monitoreo y seguimiento del programa. Así mismo, no todas las prácticas analizadas han desarrollado evaluaciones, internas o externas, siendo Argentina la única con una evaluación de impacto en proceso de planeación (ver cuadro 14).

**Cuadro 14. Prácticas de seguimiento y monitoreo**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Prácticas** | **Seguimiento y monitoreo** | | |
|  | **Entidad** | **Existencia de indicadores de resultados** | **Evaluaciones** | |
| **Existencia** | **Tipo** |
| ***Nacionales*** | Distrito Federal | Sí | Sí | Diagnóstica |
| Oaxaca | Sí | No | No aplica |
| Veracruz | No | No | No aplica |
| ***Internacionales*** | Argentina | Sí | En proceso de planeación | Impacto |
| Bogotá | Sí | Sí | N/D |
| Ecuador | N/D | N/D | N/D |
| Guatemala | N/D | N/D | N/D |
| Nueva York | N/D | N/D | N/D |

Fuente: Elaboración propia.

Un hallazgo relevante es la creación de procesos de autodesarrollo y autosustentabilidad en la implementación de comedores comunitarios. Por ejemplo, en la práctica de Argentina, el programa busca dejar atrás los señalamientos que lo definen como un programa asistencialista, a través del financiamiento de proyectos productivos generados por los operadores de los comedores. Con la implementación de estos proyectos productivos se busca que la comunidad sea autosustentable y autosuficiente.

En la mayoría de las prácticas, los recursos (monetarios, insumos, equipo y alimentos) son entregados directamente a las organizaciones comunitarias (comités, asambleas o comisiones), con el objetivo de que los ciudadanos participen en el ejercicio y aplicación de los recursos para el bienestar de la comunidad. Generalmente los insumos que se entregan son no perecederos, con el objetivo de que estos no se descompongan y se generen pérdidas. Además, esto facilita el abasto y la aplicación de mecanismos para el control de existencias.

El caso de Ecuador expone algunos elementos que pueden representar debilidades en el funcionamiento de un programa. Por ejemplo, los comedores comunitarios presentaron grandes fallas en la integración de los padrones de beneficiarios y en su focalización, lo que derivó en un problema operativo respecto al registro de los insumos y su mal uso por parte de las personas que operaban el comedor.

Por último, se detectó que uno de los riesgos potenciales de la implementación de comedores comunitarios, es la incapacidad de las instituciones para generar mecanismos que aseguren la entrega de los recursos a la población objetivo. En el caso particular de Ecuador el programa presentó problemas en la transferencia de los recursos a las provincias, ya que no existían mecanismos que trasparentaran el uso y destino de los recursos establecidos para el programa.

## 3.2 Análisis general del marco normativo

Introducción

El derecho a la alimentación equivale en la práctica a la seguridad alimentaria, pues ambos conceptos abordan la necesidad de la alimentación más allá de una problemática nutricional de un sector de la población, para centrarla en el marco socioeconómico de todo lo relacionado con la satisfacción de un derecho tan humano como la propia vida o la libertad.

De acuerdo con la FAO, existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. Considerando los criterios de la FAO el Estado Mexicano busca garantizar el derecho humano a la alimentación.

A nivel teórico, el análisis del derecho a la alimentación ha tenido un desarrollo prolífico gracias a diversos estudios elaborados por la FAO; y a nivel práctico, ha sido un compromiso asumido por la comunidad internacional a raíz de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación realizada en 1996[[38]](#footnote-38), de la cual México es parte y a través de la cual asumió su compromiso de adecuar su política a fin de combatir y erradicar los problemas de acceso a la alimentación.

El derecho a los alimentos no es un concepto nuevo, ha sido desde 1948 un derecho reconocido a través de la Declaración de los Derechos Humanos, sin embargo el concepto de seguridad alimentaria se ha modificado reflejando el pensamiento evolutivo en materia normativa que permite a un Estado afianzar el derecho a la alimentación como un derecho humano.

A partir de la crisis de 1995, ha habido un incremento gradual de personas en condiciones de pobreza alimentaria en México. Por ello, el 13 de octubre de 2011, se realizó la reforma constitucional donde se establece en su artículo 4° como un deber del Estado, garantizar el derecho de toda persona a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.

Dentro de ese contexto, es evidente que el Estado debe diseñar políticas públicas para dar respuesta al problema alimentario dentro del país; sólo que el éxito total de una política pública implica, en muchas ocasiones, hacer adecuaciones legales que más allá de buscar el reconocimiento de un derecho, busquen el cumplimiento de una obligación por parte de los entes involucrados, así como la verdadera ejecución de una norma.

Así que frente al reconocimiento de la seguridad alimentaria en el contexto normativo federal, surge de forma una interrogante: ¿qué disposiciones legales existen en el país con respecto a la creación y operación de espacios comunitarios para mejorar el acceso a la alimentación?

Marco normativo nacional a nivel federal

Para abordar el análisis del marco normativo federal que regula el establecimiento de comedores comunitarios, es indispensable distinguir dos tipos de normas:

Un primer grupo se refiere a todas aquellas reglas vinculadas con la seguridad alimentaria o bien, con la posibilidad de diseñar un programa que coadyuve con esa obligación del Estado. A estas normas las podemos denominar “normas facultativas”, toda vez que le brindan a determinada entidad o dependencia una posibilidad de actuación.

El otro grupo se refiere a todas aquellas reglas que le imponen una carga u obligación a cierto organismo, o en su defecto, pueden describir una pauta de actuación. A estas normas las podemos llamar “normas operativas”, porque al menos, en todo lo relacionado con la programación presupuestaria federal, ayudan al organismo encargado del programa a ejecutarlo, e incluso imponen estándares mínimos de conducta a sus operadores.

La distinción hecha obedece a fines meramente expositivos, pues partiendo de esa distinción de las normas, se podrán advertir áreas de oportunidad en el diagnóstico del Programa Comedores Comunitarios.

**Diagrama 3. Marco normativo Federal**

Fuente: Elaboración propia.

Como puede advertirse, el derecho a la alimentación, o en su caso, de la seguridad alimentaria, dentro del orden jurídico nacional está previsto en diversos ordenamientos. En este subapartado se analizan los instrumentos respectivos bajo una perspectiva sistemática.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos posee diferentes dispositivos que pretenden garantizar la seguridad alimentaria, gracias a la reforma que en 2011 modificó los artículos 4° -Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará- y 27°-el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.-

En concordancia con el tema, el artículo 2° constitucional describe la composición pluricultural de la nación, y que la federación, los estados y municipios buscarán en todo momento la igualdad de oportunidades, con especial énfasis en diseñar políticas para impulsar el desarrollo integral de los pueblos indígenas y garantizar la vigencia de sus derechos. El derecho al acceso a la alimentación es sin duda un elemento esencial para contar con igualdad de oportunidades.

Por otra parte, el Estado tiene la obligación de planear, conducir, coordinar, orientar la actividad económica nacional y llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general; lo anterior implica la participación de los sectores público, privado y social (artículo 25 CPEUM), razón por la cual el PND se rige por los principios de participación e inclusión social, buscando en todo momento la democratización política, social y cultural de la nación (artículo 26).

El diseño democrático previsto por la CPEUM establece que el manejo de la rectoría económica incluye la participación del Congreso de la Unión, facultándolo para que expida leyes sobre planeación nacional de desarrollo económico y social, así como para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico (artículo 73, fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXX). En este sentido y con arreglo a los artículos 25 y 26 de nuestra Ley Suprema, derivan otros ordenamientos, la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (APF).

Sin embargo, la legislación federal únicamente sienta las bases para el diseño, implementación y ejecución de los programas que concretan tal o cual política pública; por tanto, para delimitar qué normas pueden auxiliar en el establecimiento de comedores comunitarios, resulta conveniente hacer un breve repaso por el contenido de algunas leyes, a fin de extraer figuras afines.

**Ley de Planeación**

El principal instrumento para conducir la política social y económica del país es la Ley de Planeación[[39]](#footnote-39), ya que establece las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo, la integración del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la coordinación entre las actividades del ejecutivo federal y las entidades federativas; además de promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales y que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas que del mismo emanen (artículo 1°).

Por planeación nacional de desarrollo se entenderá la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en la regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, conforme a las normas, principios y objetivos que la propia constitución y la ley establecen (artículo 3°).

En la Ley de Planeación se determina que la responsabilidad de conducir la planeación nacional recae en el ejecutivo federal; de esta manera la APF deberá planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades que establezca el titular del ejecutivo (Artículo 4° y 9°).

El resto de la ley termina por definir las características, procesos y alcances de elaboración y ejecución de los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales, entre los que se repite, deben concurrir la federación, las entidades federativas, junto con diversos grupos sociales, incluyendo grupos indígenas (artículos 22, 23, 24, 25, 26 y 27).

Un punto a destacar es la posibilidad para que el Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, concierten la realización de las acciones previstas en el PND y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados, a través de convenios o contratos de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma. (Artículos 37 y 38)

**Ley General de Desarrollo Social**

La Ley General de Desarrollo Social tiene por objeto garantizar el ejercicio de los derechos sociales y el acceso de la población al desarrollo social. Establece un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que señala las obligaciones de la APF, de las entidades federativas y de los gobiernos municipales, para lograr un desarrollo social, económico y regional equilibrado (artículo 1°).

Dicha ley considera que los derechos para el desarrollo social son la educación, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, trabajo y seguridad social y los relativos a la no discriminación (artículo 6°). También establece el derecho de toda persona a participar y beneficiarse de los programas de desarrollo social de acuerdo a los principios rectores de la política de desarrollo social en los términos de la normatividad que establezca cada programa (artículo 7°).

Es más, se considera que son prioritarios y de interés público los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad; los programas dirigidos a ZAP; los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil; y los programas de abasto social de productos básicos; entre otros. Asimismo, se consideran ZAP las áreas o regiones, rurales o urbanas, cuya población registra altos índices de pobreza y marginación.

Otro punto a destacar es que las organizaciones podrán recibir fondos públicos para operar programas sociales propios, con la condición de estar formalmente constituidas ante autoridad competente o fedatario público, además de cumplir con lo que establezca el reglamento respectivo, quedando sometidas al escrutinio de la SEDESOL, sin perjuicio de lo que establezcan las leyes respectivas para el uso de fondos públicos.

Conforme a los artículos 39 y 43 se deposita en la SEDESOL, la responsabilidad de diseñar y ejecutar las políticas generales de desarrollo social, coordinando y promoviendo la celebración de convenios y acuerdos de desarrollo social. Propiamente, algunas de sus atribuciones son:

* *Determinar anualmente las ZAP y proponer a la Cámara de Diputados la declaratoria correspondiente;*
* *Diseñar y coordinar los programas y apoyos federales en las ZAP;*
* *Promover la celebración de convenios con dependencias del Ejecutivo Federal, entidades federativas, municipios y organizaciones civiles y privadas, para la instrumentación de los programas relacionados con el desarrollo social;*
* *Diseñar los criterios de ejecución anual del programa en el ámbito de su competencia;*
* *Las demás que le señale esta Ley, su reglamento y otras disposiciones aplicables.*

**Ley General de Salud**

Previo a iniciar el análisis de esta Ley, al igual que el de la Ley de Asistencia Social, es conveniente aclarar que su estudio es con el único fin de conocer mejor el panorama normativo que facilitaría la implementación del PCC, y en dado caso, de conocer otras instituciones con las que la SEDESOL podría crear sinergias o complementariedades en el desarrollo de este programa.

La Ley General de Salud reglamenta el derecho a la protección de salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4° constitucional. Establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad (artículo 1°).

El ordenamiento establece lineamientos generales para la atención y mejoramiento de la nutrición de la población, a través de los cuales la Secretaría de Salud participa en los programas encaminados a promover hábitos alimentarios adecuados, normando el desarrollo de los mismos en materia de prevención, tratamiento y control de la desnutrición y obesidad.

En términos del artículo 3 de la Ley, es materia de salubridad general el programa de nutrición materno-infantil en los pueblos y comunidades indígenas; la prevención, orientación control y vigilancia en materia de nutrición; y la asistencia social.

Para los efectos del derecho a la protección de la salud, se consideran servicios básicos de salud los referentes a la promoción del mejoramiento de la nutrición; la asistencia social a los grupos más vulnerables y, de éstos, de manera especial, a los pertenecientes a las comunidades indígenas (artículo 27).

Para la atención y mejoramiento de la nutrición de la población, la Secretaría de Salud participará, de manera permanente, en los programas de alimentación del gobierno federal. La Secretaría de Salud, las entidades del sector salud y los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, formularán y desarrollarán programas de nutrición, promoviendo la participación en los mismos de los organismos nacionales e internacionales cuyas actividades se relacionen con la nutrición, alimentos, y su disponibilidad, así como de los sectores sociales y privado (Artículo 114).

Además, la Secretaría de Salud tendrá a su cargo normar el desarrollo de los programas y actividades de educación en materia de nutrición, prevención, tratamiento y control de la desnutrición y obesidad, encaminados a promover hábitos alimentarios adecuados, preferentemente en los grupos sociales más vulnerables; así como intervenir en la regulación de la implementación, operación y evaluación de los servicios de nutrición otorgados a las zonas en las que se determinen mayores carencias y problemas de salud.

Derivado de estos procesos, se deben establecer las necesidades nutritivas que deban satisfacer los cuadros básicos de alimentos con los cuales proporcione a la Secretaría de Economía elementos técnicos en materia nutricional, para la expedición de las normas oficiales mexicanas (Artículo 115).

La ley también señala los requisitos de control y condiciones sanitarias a los que deben sujetarse las instituciones que tengan por objeto recibir la donación, suministro o distribución de alimentos para satisfacer las necesidades de nutrición y alimentación de los sectores más desprotegidos. Estas instituciones deben contar con personal capacitado para operar los establecimientos y las medidas de seguridad adicionales mencionadas en la ley (artículo 199 Bis).

Finalmente, la ley promueve la generación de acciones para la orientación y vigilancia institucional que fomenten la nutrición y la correcta operación y organización de los servicios de salud.

Cabe agregar que por disposición del artículo 172, el gobierno federal contará con un organismo que tendrá entre sus objetivos la promoción de la asistencia social, prestación de servicios en ese campo y la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables. Dicho organismo promoverá la interrelación sistemática de acciones que en el campo de la asistencia social lleven a cabo las instituciones públicas; en la práctica, esta labor ha recaído en el SNDIF.

**Ley de Asistencia Social**

La presente Ley se fundamenta en las disposiciones que en materia de asistencia social contiene la Ley General de Salud para el cumplimiento de la misma, pretende garantizar la concurrencia y colaboración de la Federación, las Entidades Federativas, el Distrito Federal y los sectores social y privado. Además, tiene por objeto sentar las bases para la promoción de un Sistema Nacional de Asistencia Social que fomente y coordine la prestación de servicios de asistencia social pública y privada e impulse la participación de la sociedad en la materia (Artículos 1 y 2).

La asistencia social es el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva. La asistencia social comprende acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación (artículo 3).

La asistencia social que debe brindarse a determinados sujetos es amplia, pero sólo destacamos a las y los menores de edad que se encuentren en condiciones de maltrato, abandono o extrema pobreza; así como las mujeres que compartan esa situación, al igual que a los adultos mayores (artículo 4). Es importante resaltar que la Ley de Asistencia Social no hace referencia a personas en situación de calle.

Los servicios de salud en materia de asistencia social que prestan la Federación, los Estados, los Municipios y los sectores social y privado, forman parte del Sistema Nacional de Salud, a través del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada (artículo 7)

A su vez, el SNDIF es el ente coordinador del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, que tendrá respecto de la asistencia social, y como materia de salubridad general, las siguientes atribuciones:

* *Vigilar el estricto cumplimiento de esta Ley, así como las disposiciones que se dicten con base en ella, sin perjuicio de las facultades que en la materia competan a otras dependencias y entidades de la APF y a los Gobiernos y entidades de los estados;*
* *Supervisar la debida aplicación de las Normas Oficiales Mexicanas que rijan la prestación de los servicios de salud en esta materia, así como evaluar los resultados de los servicios asistenciales que se presten conforme a las mismas;*
* *Apoyar la coordinación entre las instituciones que presten servicios de asistencia social y las educativas para formar y capacitar recursos humanos en la materia;*
* *Formar personal profesional en materias relacionadas con la prestación de servicios de asistencia social;*
* *Coordinar, con las entidades federativas, la prestación y promoción de los servicios de salud en materia de asistencia social;*
* *Concertar acciones con los sectores social y privado, mediante convenios y contratos en que se regulen la prestación y promoción de los servicios de salud en materia de asistencia social, con la participación que corresponda a otras dependencias o entidades;*

Los sujetos y las familias, en la medida de sus posibilidades, participarán en los distintos procesos de la asistencia social, como la capacitación, rehabilitación e integración. Los familiares de los sujetos de la asistencia social, serán corresponsables de esa participación y aprovechamiento (Artículo 11).

Dentro de los servicios básicos de salud en materia de asistencia social, se incluyen la orientación nutricional, la alimentación complementaria a población de escasos recursos y a población de zonas marginadas, y la promoción de acciones y de la participación social para el mejoramiento comunitario.

Entre las facultades de la federación en materia de asistencia social, se encuentran la instrumentación de mecanismos de coordinación para la operación, control y evaluación de los programas de asistencia social que las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios realicen apoyados total o parcialmente con recursos federales; y cuando por razón de la materia, se requiera de la intervención de otras dependencias o entidades, el organismo denominado SNDIF, ejercerá sus atribuciones en coordinación con ellas (artículos 14 y 15).

En lo particular, el SNDIF tendrá las siguientes funciones:

* *Elaborar un Programa Nacional de Asistencia Social conforme a las disposiciones de la Ley de Planeación, los lineamientos del PND, y demás instrumentos de planeación de la APF;*
* *Proponer para su aprobación a la Secretaría de Salud, la formulación de las Normas Oficiales Mexicanas en la materia y apoyarla en la vigilancia de la aplicación de las mismas;*
* *Supervisar y evaluar la actividad y los servicios de asistencia social que presten las instituciones de asistencia social pública y privada, conforme a lo que establece la Ley General de Salud y el presente ordenamiento.*

Conforme a lo anterior, se puede advertir como una conclusión preliminar, que el SNDIF puede jugar un papel importante para complementar o coadyuvar en la operación de los comedores comunitarios, pues desde la perspectiva de la asistencia social, el programa de comedores comparte uno de sus fines, como es el mejoramiento del contexto social de los individuos en situación de necesidad o desventaja para lograr su desarrollo integral, lo que desde luego, se pretende lograr desde y mediante otro campo de acción.

**Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes**

Únicamente se resaltan, por su vinculación con el tema, el artículo 11, que prevé como obligaciones de madres, padres y de todas las personas que tengan a su cuidado niñas, niños y adolescentes, entre otras, la de proporcionarles una vida digna, garantizarles la satisfacción de alimentación, así como el pleno y armónico desarrollo de su personalidad en el seno de la familia, la escuela, la sociedad y las instituciones.

La alimentación comprende esencialmente la satisfacción de las necesidades de comida, habitación, educación, vestido, asistencia en caso de enfermedad y recreación.

A su vez, el artículo 28, dispone que las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la salud, y que las autoridades federales, del Distrito Federal, estatales y municipales en el ámbito de sus respectivas competencias, se mantendrán coordinados a fin de combatir la desnutrición mediante la promoción de una alimentación adecuada.

**Ley de Desarrollo Rural Sustentable**

En su artículo 1 se menciona que dicha ley es reglamentaria de la fracción XX del artículo 27 constitucional, sus disposiciones son de orden público y están dirigidas a promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado, en los términos del artículo 4º, párrafo 4º, garantizar la rectoría del estado y su papel en la promoción de la equidad, en los términos del artículo 25 de la Constitución.

Son sujetos de esta ley los ejidos, comunidades y las organizaciones o asociaciones de carácter nacional, estatal, regional, distrital, municipal o comunitario de productores del medio rural, que se constituyan o estén constituidas de conformidad con las leyes vigentes y, en general, toda persona física o moral que, de manera individual o colectiva, realice preponderantemente actividades en el medio rural (artículo 2°).

A diferencia de los ordenamientos que hasta ahora se han analizado, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable define algunos conceptos como alimentos básicos y estratégicos[[40]](#footnote-40), bienestar social[[41]](#footnote-41), marginalidad, seguridad alimentaria[[42]](#footnote-42) y soberanía alimentaria[[43]](#footnote-43) entre otros.

Entre otras cosas, la ley propone aumentar la capacidad productiva para fortalecer la economía campesina, el autoabasto y el desarrollo de mercados regionales que faciliten el acceso de la población rural a la alimentación (artículo 7°, fracción IV).

En el marco del PND 2013-2018 y de los programas sectoriales de las dependencias, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 7, 9 y 22 de la Ley Orgánica de la APF, y artículos 19 y 26 de la Ley de Planeación, el Poder Ejecutivo debe establecer el “Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable” que comprende las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo, garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles, fomentando acciones en materia de salud y alimentación para el desarrollo rural sustentable (artículos 14 y 15).

El gobierno federal y los gobiernos estatales estimularán la reconversión, en términos de estructura productiva sustentable, la incorporación de cambios tecnológicos, y de procesos que contribuyan a la productividad y competitividad del sector agropecuario, a la seguridad y soberanía alimentarias y al óptimo uso de las tierras mediante apoyos e inversiones complementarias (artículo 53).

En concordancia con el diseño del PND 2013-2018, la ley busca impulsar una adecuada integración de los factores de bienestar social como son la salud, seguridad social, educación, alimentación, vivienda, equidad de género, atención a los jóvenes, personas de la tercera edad, grupos vulnerables, jornaleros agrícolas y migrantes, así como respetar los derechos de los pueblos indígenas, la cultura y la recreación; mismos que deberán aplicarse con criterios de equidad.

Para el desarrollo de estos programas, el ejecutivo federal mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas y a través de éstos con los municipales, fomentará el Programa Especial Concurrente, para coadyuvar a superar la pobreza, estimular la solidaridad social, el mutualismo y la cooperación.

Para efectos del programa, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y la legislación aplicable, se seguirán los lineamientos siguientes:

1. *Las autoridades municipales elaborarán con la periodicidad del caso, su catálogo de necesidades locales y regionales sobre educación, integrando, a través del Consejo Municipal, sus propuestas ante las instancias superiores de decisión. Los órganos locales presentarán proyectos educativos especiales.*
2. *Los proyectos para la atención a grupos marginados, mediante brigadas móviles, escuelas de concentración, internados y albergues regionales, u otras modalidades de atención educativa formal y no formal, se realizarán en concordancia a las circunstancias temporales y propias de su entorno, las cuales responderán a criterios de regionalización del medio rural, considerando sus particularidades étnico demográficas y condiciones ambientales y sociales.*
3. *De igual manera, se instrumentarán programas extracurriculares para dar especial impulso a la educación cívica, la cultura de la legalidad y el combate efectivo de la ilegalidad y la delincuencia organizada en el medio rural.*
4. *Los programas de alimentación, nutrición y desayunos escolares que aplique el Ejecutivo Federal tendrán como prioridad atender a la población más necesitada, al mismo tiempo que permitan organizar a los propios beneficiarios para la producción, preparación y distribución de dichos servicios.* 
   1. *Los consejos municipales, participarán en la detección de necesidades de profilaxis en salud, en brigadas móviles para la atención sistemática de endemisas y acciones eventuales contra epidemias o integrando el paquete de la región, y de la misma forma estableciendo prioridades de clínicas rurales regionales, para su inclusión en el programa especial concurrente.*
5. *El Ejecutivo Federal creará el Fondo Nacional de Vivienda Rural para fomentar y financiar acciones para reducir el déficit habitacional en el campo. Para ello, se asignarán a este Fondo las funciones de:*
   1. *Financiar la construcción, ampliación y mejoramiento de viviendas en zonas rurales;*
   2. *Proporcionar equipamiento y procurar la construcción de servicios públicos, privilegiando el uso de materiales regionales y tecnologías apropiadas, el desarrollo de programas que generen empleo y se complemente con la actividad agropecuaria.*
   3. *Especial atención deberá darse por el Ejecutivo Federal al apoyo de las inmobiliarias ejidales y la creación de reservas territoriales de ciudades medias y zonas metropolitanas.*
6. *Para la atención de grupos vulnerables vinculados al sector agropecuario, específicamente etnias, jóvenes, mujeres, jornaleros y discapacitados, se formularán e instrumentarán programas enfocados a su propia problemática y posibilidades de superación, mediante actividades económicas conjuntando los instrumentos de impulso a la productividad con los de carácter asistencial. Al mismo tiempo se otorgará infraestructura básica a cargo de las dependencias competentes, así como con programas de empleo temporal que atiendan la estacionalidad de los ingresos de las familias campesinas.*
7. *Sin menoscabo de la libertad individual, los consejos de desarrollo rural sustentable, según sus respectivas competencias, coadyuvarán con acciones de fomento a políticas de población en el medio rural, que instrumenten las autoridades de salud y educativas.*
8. *Estará dentro de su esfera de responsabilidad, vigilar y confirmar que los programas de planeación familiar que se realicen en su demarcación territorial y administrativa, se lleven a cabo con absoluto respeto a la dignidad de las familias y se orienten a una regulación racional del crecimiento de la población y a la promoción de patrones de asentamiento, que faciliten la prestación de servicios de calidad, a fin de conseguir un mejor aprovechamiento de los recursos del país y elevar las condiciones de vida de la población.*
9. *Las comunidades rurales en general, particularmente aquellas cuya ubicación presente el catálogo de eventualidades ubicado en el rango de alto riesgo, deberán tener representación y participación directa en las unidades municipales de protección civil para dar impulso a los programas de protección civil para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población rural en situaciones de desastre; lo mismo que proyectar y llevar a cabo la integración y entrenamiento de grupos voluntarios (artículo 154).*

El Estado establecerá las medidas para procurar el abasto de alimentos y productos básicos y estratégicos para la población, facilitando su acceso a los grupos sociales menos favorecidos y dando prioridad a la producción nacional (artículo 178).

El resto del ordenamiento hace señalamientos generales sobre estímulos fiscales a acciones de producción que se realicen en el medio rural, sustentabilidad de la producción rural y atención prioritaria a zonas de marginación, en los mismos términos en que se ha explicado en artículos anteriores del mismo instrumento.

**Ley Orgánica de la APF**

La ley establece las bases de la organización de la APF, centralizada y paraestatal; así como la obligación de las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal para conducir sus actividades en forma programada, con base en el logro de objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo que establezca el ejecutivo federal (artículos 1 y 9).

El ordenamiento señala como atribuciones relevantes de la SEDESOL, las siguientes:

* *Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza*.
* *Coordinar, concretar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la APF correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, con la participación de los sectores social y privado*
* *Asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, con la intervención que corresponde a la Secretaría de Economía así como a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (artículo 32 fracciones I, VI y XVI).*

A la Secretaría de Salud, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

* *Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios a la salud de la APF, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen.*
* *Crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social en cualquier lugar del territorio nacional y organizar la asistencia pública en el Distrito Federal;*

La ley faculta a la Secretaría de Economía para llevar a cabo los siguientes asuntos en materia de seguridad alimentaria:

* *Participar con las Secretarías de Desarrollo Social, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en la distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población*
* *Coordinar y dirigir con la colaboración de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, el Sistema Nacional para el Abasto, con el fin de asegurar la adecuada distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población (artículo 34 fracciones IX, XI).*

La Ley Orgánica de la APF, como instrumento normativo que presenta las bases de la organización de la APF, señala las facultades y competencias de las diversas dependencias que la integran. Para el caso de la seguridad alimentaria se hace evidente que la SEDESOL cuenta con las atribuciones necesarias para atender de manera primaria las necesidades alimentarias y combatir el problema de la desnutrición y la falta de alimentos, a diferencia del caso de las Secretarías de Salud, de Economía y la de Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación que lo abordan desde una perspectiva secundaria o indirecta, es decir, contemplan el tema de la alimentación desde otros fines como producción o distribución de los alimentos.

**Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre**

El 22 de enero de 2013 se publicó en el DOF el decreto por el que se establece el “Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre” (SINHAMBRE). Se trata de una estrategia de inclusión y bienestar social de carácter nacional que busca garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de los 7.01 millones de mexicanos que viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema y que presentan carencia de acceso a la alimentación.

La estrategia se sustenta en la coordinación entre las diferentes dependencias de la APF y de una alianza con la sociedad civil y el sector privado; así, de manera anual se establecerán objetivos de corto, mediano y largo plazo que permitan evaluar logros e identificar oportunidades, al igual que impulsar la rendición de cuentas, la transparencia y la responsabilidad social.

El Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre tiene tres componentes esenciales:

* *La Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre.*
* *El Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre.*
* *Los Comités comunitarios.*

La Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre tiene el objetivo de coordinar, articular y complementar las acciones, programas y recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos previstos en el propio SINHAMBRE.

La comisión está facultada para aprobar el mecanismo de evaluación y monitoreo de la cruzada, garantizando el establecimiento de indicadores prioritarios; aprobar informes anuales; proponer ajustes en el diseño, focalización o cobertura de los programas, proponer mecanismos efectivos de coordinación de políticas, programas y acciones de las dependencias y entidades de la APF, entre otras funciones contenidas en el artículo Sexto de las “Normas de Organización y Funcionamiento Interno de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre”[[44]](#footnote-44).

Asimismo, se le faculta para proponer las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada contra el Hambre, tales como plantear ajustes en el diseño de los programas; ajustar los criterios de focalización o cobertura de los programas e implementar acciones eficaces de coordinación (artículo 7°).

La comisión se integra por los titulares de prácticamente todas las Secretarías de Estado, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; el Instituto Nacional de las Mujeres, y el SNDIF.

La SEDESOL (quien preside la Comisión) tiene la responsabilidad de promover la suscripción de acuerdos integrales para el desarrollo con las entidades federativas y municipios, propiciando una mayor participación de las instancias de gobierno, para orientar el gasto social hacia el eje de una política incluyente de los derechos sociales (artículo 9°).

El segundo componente fundamental del SINHAMBRE es el Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre, instancia que fomenta el diálogo entre los sectores público, privado y social. Este consejo se integra por el Secretario de Desarrollo Social (que también lo preside), representantes de organizaciones de los sectores social y privado; representantes de instituciones académicas, y representantes de organismos e instituciones internacionales.

Para normar su funcionamiento, se expidieron los “Lineamientos de organización y funcionamiento del Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre”[[45]](#footnote-45), donde se le facultó, entre otros aspectos, para emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación y orientación de la cruzada contra el hambre, impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en la operación, seguimiento y evaluación de la cruzada, proponer la realización de estudios e investigaciones, promover la celebración de convenios con dependencias del poder ejecutivo federal, entidades federativas, municipios, organizaciones de la sociedad civil y sector privado para la instrumentación de los programas y acciones relacionadas con la cruzada, entre otras.

A fin de articular la participación social al programa, se promueve la integración de comités comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales, los cuales participarán en su proceso de instrumentación y supervisarán el cumplimiento real de los objetivos y la transparencia de las acciones implementadas.

Como tercer elemento esencial del Plan Nacional para la Cruzada contra el Hambre, fue necesario que los comités comunitarios fueran regulados, por lo que se publicaron los “Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada Contra el Hambre de los Programas Sociales Federales”[[46]](#footnote-46) donde se les faculta para aprobar los diagnósticos y planes de desarrollo comunitario, construir comisiones de trabajo específicas atendiendo a la implementación de los programas sociales federales respectivos, ejecutar los acuerdos y propuestas generadas en los eventos de planeación participativa.

Es destacable que en los lineamientos de organización de los comités comunitarios se previeron la mayoría de las facultades que a los organismos conformados dentro de una comunidad, le corresponden; así, primero se busca la integración de una asamblea general en la comunidad, que constituya el órgano máximo de participación y a partir del cual se pueda conformar el Comité Comunitario, que formalmente será el responsable de la correcta materialización de las acciones provenientes del SINHAMBRE, a manera de representantes legales de la Asamblea, y que en la práctica serán apoyados para la realización de las líneas acción que se pretendan ejecutar dentro de la cruzada, mediante las comisiones de obra y/o acción que considere necesarias, atendiendo a los acuerdos de su asamblea.

En síntesis, dentro de los ordenamientos referidos se describen las atribuciones de cada organismo, sus responsabilidades y funciones como elementos integrantes del SINHAMBRE, con los cuales se podrán evaluar los objetivos de cada programa y proponer modificaciones en los lineamientos de operación para su correcta ejecución.

**Programa “Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria” (EIASA)**

Dentro del Plan Anual de Trabajo 2013 del SNDIF, se dispuso emprender acciones que se tradujeran en la prestación de servicios de asistencia social a la población, cuyas actividades se vincularan a los programas presupuestarios aprobados para el organismo.

Uno de las trabajos emprendidos por el SNDIF fue el Programa EIASA, que junto con sus lineamientos, y las modificaciones a los mismos, se conciben como una herramienta que brinda a los operadores del programa (como son los Sistemas Estatales DIF), la flexibilidad suficiente para una planeación objetiva y adecuada a las prioridades de asistencia social alimentaria de su estado, y al mismo tiempo, establecer la línea operativa de los programas alimentarios a nivel nacional.

El fin del programa, como tal, es la adecuada conformación de los apoyos que se entregan a la población beneficiaria. Se pretende definir una estrategia en el marco del objetivo de promover una alimentación correcta, a través de la promoción de hábitos y estilos de vida saludables entre la población mexicana.

La EIASA consta de 4 subprogramas integrados por:

* *Desayunos escolares: de naturaleza obligatoria, consiste en otorgar un desayuno diario, frío o caliente, a los niños en edad escolar sujetos de asistencia social.*
* *Atención a niños y niñas menores de 5 años en riesgo no escolarizados: proporciona apoyo alimentario a los niños que no están en educación preescolar, a través de una dotación alimentaria adecuada a la edad del niño.*
* *Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables: consiste en la distribución de despensas destinadas a adultos mayores, personas con discapacidad o mujeres en periodo de gestación y/o lactancia.*
* *Asistencia alimentaria a familias en desamparo: consiste en otorgar despensas a familias en situación de desamparo a través de dos modalidades: desayuno frío y desayuno caliente o comida escolar.*

El objetivo específico de los cuatro subprogramas descritos es contribuir al mejoramiento nutricional de la población infantil preescolar y escolar con desnutrición o en riesgo de padecerla, a través de una ración alimenticia pertinente, para mejorar el aprovechamiento escolar y disminuir el ausentismo, involucrando a la familia de los escolares en el proceso para que sea sostenible.

La población objetivo y sus criterios de focalización son las niñas y niños con algún grado de desnutrición y en riesgo de desnutrición, que asisten a planteles públicos de educación preescolar y primaria, ubicados en zonas indígenas, rurales y urbano-marginadas preferentemente, atendidos a través de los Sistemas Estatales DIF.

La alusión a la EIASA dentro del diagnóstico para la operación de espacios comunitarios adquiere relevancia, en virtud de que una de sus acciones complementarias es el impulso a los programas alimentarios mediante la participación de la comunidad para desarrollar su capacidad autogestora y generar acciones corresponsables y sostenibles.

Para ilustrar lo anterior, en el caso de los Desayunos Escolares Calientes, se fomenta la participación de los padres de familia y la comunidad escolar a través de la integración de Comités, quienes deberán hacerse cargo de la recepción, preparación, distribución, entrega de los insumos y manejo de excedentes, así como de la vigilancia del programa. En el caso de los Desayunos Escolares Fríos se debe fomentar la participación de maestros y padres de familia para la recepción, conformación adecuada del desayuno, entrega y manejo de excedentes, así como del seguimiento y vigilancia del programa.

Los lineamientos reconocen que los desayunos o comidas calientes que se preparan y consumen en comedores comunitarios, promueven la organización comunitaria, evitan la dilución de los insumos con el resto de la familia, permiten integrar alimentos perecederos que mejoran la densidad nutrimental del apoyo, y favorecen la formación de buenos hábitos alimentarios a partir de la convivencia con otros niños y con los padres de familia.

Además de que el comedor como espacio físico, permite el desarrollo de acciones de orientación alimentaria de forma práctica (por ejemplo, a través de talleres culinarios) y puede ser el detonante de la generación de proyectos productivos para la seguridad alimentaria.

Por tales motivos, la EIASA fomenta que en los comedores comunitarios, se capacite a las personas que prestarán sus servicios en los mismos, para guardar higiene y limpieza en la preparación de los alimentos, así como brindar asistencia de primeros auxilios, que se instalen huertos, invernaderos, cría de especies menores y acuacultura, a nivel escolar, familiar y comunitario, privilegiando a los huertos escolares y de traspatio de los comedores, el establecimiento de señalización para afrontar contingencias.

Otro punto relevante es que busca promover la adaptación, instalación, remodelación y equipamiento de comedores, para garantizar que la preparación de éstos no afecte la salud de los beneficiarios; de forma conjunta con el diseño de un reglamento interno a fin de crear hábitos para el uso del inmueble y la dinámica del consumo de alimentos (horarios, organización, participación, limpieza, cooperación, etc.).

Para la operación de la EIASA, la Secretaría de Salud y el SNDIF, deben observar el cumplimiento de los requisitos técnicos que se señalan en las siguientes normas oficiales:

* Norma Oficial Mexicana NOM-169-SSA1-1998, Para la Asistencia Social Alimentaria a Grupos de Riesgo

Esta Norma Oficial Mexicana establece los criterios de operación de los programas de asistencia social alimentaria dirigidos a grupos de riesgo y a grupos vulnerables.

La aplicación de la presente norma es obligatoria en el territorio nacional para las localidades e instalaciones de los sectores público, social y privado que brinden atención alimentaria a grupos en riesgo y grupos vulnerables, fundamentalmente niños, adultos, personas adultas mayores y familias cuya vulnerabilidad aumente por condiciones socioeconómicas adversas, fenómenos de la naturaleza, situaciones extraordinarias e incapacidad.

La asistencia social alimentaria tiene como fin apoyar a los grupos en riesgo y grupos vulnerables de manera temporal, a través de la participación comprometida de la población en los programas de desarrollo comunitario y de autocuidado de la salud.

* Norma Oficial Mexicana NOM-043-SSA2-2005, Servicios Básicos de Salud. Promoción y Adecuación para la Salud en Materia Alimentaria. Criterios para Brindar Orientación.

Esta Norma Oficial Mexicana establece los criterios que deberán seguirse para orientar a la población en materia de alimentación. Es de observancia obligatoria para las personas físicas o morales que ejercen actividades en materia de orientación alimentaria, de los sectores público, social y privado.

* Proyecto de modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-043-SSA2-2005, Servicios básicos de salud. Promoción y educación para la salud en materia alimentaria. Criterios para brindar orientación; para quedar como proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-043-SSA2-2011, Servicios básicos de salud. Promoción y educación para la salud en materia alimentaria. Criterios para brindar orientación.

Esta Norma Oficial Mexicana establece los criterios que deben seguirse para orientar a la población en materia de alimentación. Es de observancia obligatoria para las personas físicas o morales de los sectores pública, social y privado, que forman parte del Sistema Nacional de Salud, que ejercen actividades en materia de orientación alimentaria.

* Norma Oficial Mexicana NOM-251-SSA1-2009, Prácticas de higiene para el proceso de alimentos, bebidas o suplementos alimenticios.

Esta Norma Oficial Mexicana establece los requisitos mínimos de buenas prácticas de higiene que deben observarse en el proceso de alimentos, bebidas o suplementos alimenticios y sus materias primas a fin de evitar su contaminación a lo largo de su proceso.

Esta Norma Oficial Mexicana es de observancia obligatoria para las personas físicas o morales que se dedican al proceso de alimentos, bebidas o suplementos alimenticios, destinados a los consumidores en territorio nacional.

Conclusiones

El sistema jurídico mexicano reconoce el derecho a la alimentación, sin embargo no existe una ley marco que dé origen a la creación de un organismo cuyo propósito sea el atender las demandas alimentarias de los sectores más vulnerables de la población.

Es justamente porque no existe un ordenamiento específico que asegure el derecho alimentario, que la FAO también reconoce que la ley marco que se implemente, debe prever cuál será la institución encargada de diseñar y, en su caso, operar programas que se orienten a que las personas ejerzan su derecho a la alimentación de una forma efectiva; lo que evidentemente permite a la SEDESOL adoptar el rol de ese tipo de institución mediante la implementación de programas que atiendan dicha carencia, como es el caso del PCC.

De ahí que dentro del diagnóstico se precisara que el marco normativo nacional, en cuanto preceptos facultativos, brinda distintas posibilidades para emprender acciones que entrañen la seguridad alimentaria de la población, pero que en lo concerniente a normas operativas, resulta escaso.

Los “Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada Contra el Hambre de los Programas Sociales Federales” son el único instrumento jurídico que refleja una regulación sobre el funcionamiento de un espacio comunitario con posibles fines de seguridad alimentaria. Lo anterior debido a que en caso de contar con la participación requerida para establecer una asamblea, a un comité se le puede asignar labores diferentes y complementarias conforme a sus necesidades, por ejemplo: asistencia para el desarrollo de cultivos, impulso de mercados locales, establecimiento de comedores comunitarios, entre otros.

En realidad, los lineamientos son un instrumento pionero en la regulación de espacios comunitarios para mejorar el acceso a la alimentación, pues aunque existen otros ejemplos legales de regulación de espacios comunitarios, como son los ejidos, las plazas comunitarias en materia educativa, o los centros de desarrollo comunitario, ninguno de ellos se enfoca a mejorar directamente la condición alimentaria de la población.

Pero la debilidad que presentan los lineamientos que regulan a la Comisión Intersecretarial, al Consejo Nacional de la Cruzada y a los Comités Comunitarios, es su jerarquía normativa, pues como lineamientos, no denotan toda la obligatoriedad que reviste una Ley o un Reglamento.

No se ignora que las dos propuestas mencionadas implican la modificación de la naturaleza y creación del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, no obstante, las opciones pueden analizarse a futuro, conforme se tengan mayores datos sobre los resultados del trabajo de la Cruzada.

La opción ideal, a mediano y largo plazo, es impulsar la creación de un marco reglamentario del artículo 4o Constitucional en materia de seguridad alimentaria, porque no hay duda de que todo lo relacionado con la satisfacción del derecho a la alimentación es tan relevante como la de cualquier otro derecho humano; aunado a que su creación sería un avance significativo en el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por México.

Adicionalmente, aportaría nuevas estrategias para resolver el problema de la alimentación y de la desnutrición gracias a la permisión para instrumentar más acciones que garantizaran el abasto, producción y distribución del alimento para la población en general, logrando ese cometido desde una posición institucionalizada y ya no con las acciones aisladas, que aunque significativas, se están realizando en nuestro país.

Es cierto que para concretar una legislación sobre seguridad alimentaria, además de tener como base la necesidad de reconocer y garantizar el derecho de toda la población mexicana a una alimentación adecuada y saludable, se deben definir las obligaciones del Estado, propiamente, las del Poder Ejecutivo y la corresponsabilidad de los individuos e instituciones privadas en la implementación y desarrollo del derecho a la alimentación.

Es importante añadir que en una regulación jurídica a priori de espacios comunitarios, únicamente se deben indicar cuáles serán sus órganos de consulta, decisión, gestión y operación de las medidas adoptadas por la comunidad; es decir, deben describirse los requisitos mínimos de actuación y dejarse una flexibilidad para su desarrollo conforme a sus necesidades, porque ninguna comunidad es igual a otra ni presentará las mismas necesidades; y las cuestiones relacionadas con la logística, operación, supervisión y ejecución de labores dentro de un espacio comunitario. Estas cuestiones no necesariamente deben contenerse en un ordenamiento jurídico, sino que pueden reservarse para las Reglas de Operación de determinado programa o en su defecto, para sus Lineamientos.

Abundando un poco sobre las reglas de operación y los lineamientos, los artículos 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 30 del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2014, disponen que los programas que deberán sujetarse a reglas de operación serán aquéllos señalados en el Presupuesto de Egresos, por conducto del Congreso de la Unión, no obstante, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, puede incluir otros programas que por razones de su impacto social deban sujetarse a reglas de operación. Entonces, hasta que el PCC no sea considerado como programa presupuestario, deberá operar bajo lineamientos, lo que no impide que la regulación de los comedores comunitarios quede instrumentada dentro de los lineamientos que al efecto se emitan.

En virtud de que la estructura de las reglas de operación presentan la forma de operar de un programa de manera más precisa y a fin de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia, sería conveniente buscar en un futuro que el Programa de Comedores Comunitarios se sujete a reglas de operación, porque facilitaría tener un mejor conocimiento público y control sobre los apoyos que se brindan y los requisitos para obtenerlos; al igual que exponer a la ciudadanía cómo se aplican los recursos públicos conforme a su programación.

De implementarse el Programa Comedores Comunitarios, se considera que la vigilancia, evaluación y verificación del cumplimiento de programas por parte de cada Comité responsable, debe recaer en las Delegaciones de la SEDESOL en las entidades federativas.

Otra cuestión que debe ponderarse en la regulación de espacios comunitarios es la inclusión social de la población beneficiaria, a través de algún área encargada de dar respuesta a las quejas o inconformidades del beneficiario respecto del servicio que recibe. También se debe prever la forma en que se va a responsabilizar a los Comités por la falta en el cumplimiento de las funciones que voluntariamente asumieron e incluso, por el manejo inadecuado de los bienes y recursos que se les lleguen a brindar.

Una de las fortalezas legales que facilitaría la operación del PCC, es que los artículos 39 y 43 de la Ley General de Desarrollo Social facultan a la SEDESOL para promover la celebración de convenios con otras dependencias del Ejecutivo Federal; por ende, queda abierta la posibilidad de celebrar algún convenio de colaboración con la Secretaría de Salud a propósito de lograr intercambio de información, primordialmente en materia de evaluación de impacto y medición antropométrica.

De igual manera, el artículo 32 fracciones I, VI y XVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública al depositar en la SEDESOL la tarea de asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, con la intervención de la Secretaría de Economía y de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, permitiría lograr complementariedades y sinergias, en especial, con ésta última secretaría, a través de la celebración de convenios o acuerdos de colaboración.

Asimismo, como el Sistema Nacional DIF a través de la EIASA fomenta que en los comedores comunitarios se realicen capacitaciones en materia de higiene alimentaria, primeros auxilios, agricultura en huertos o invernaderos; estas actividades pueden ser complementarias al PCC, pues se lograría sustentar la provisión de alimentos en los comedores.

Finalmente, se debe recordar que el establecimiento de espacios comunitarios para mejorar el acceso a la alimentación, nos coloca frente a una figura organizacional que no ha sido totalmente explotada por el gobierno federal, y que por sí misma, carece de una regulación específica en el ámbito nacional.

## 3.3 Propuesta de atención

A continuación se presenta la propuesta de atención para hacer frente al problema: acceso insuficiente a alimentos variados y de calidad en los territorios urbanos y rurales de las ZAP*,* para el diseño del PCC.

### 3.3.1Árbol de objetivos

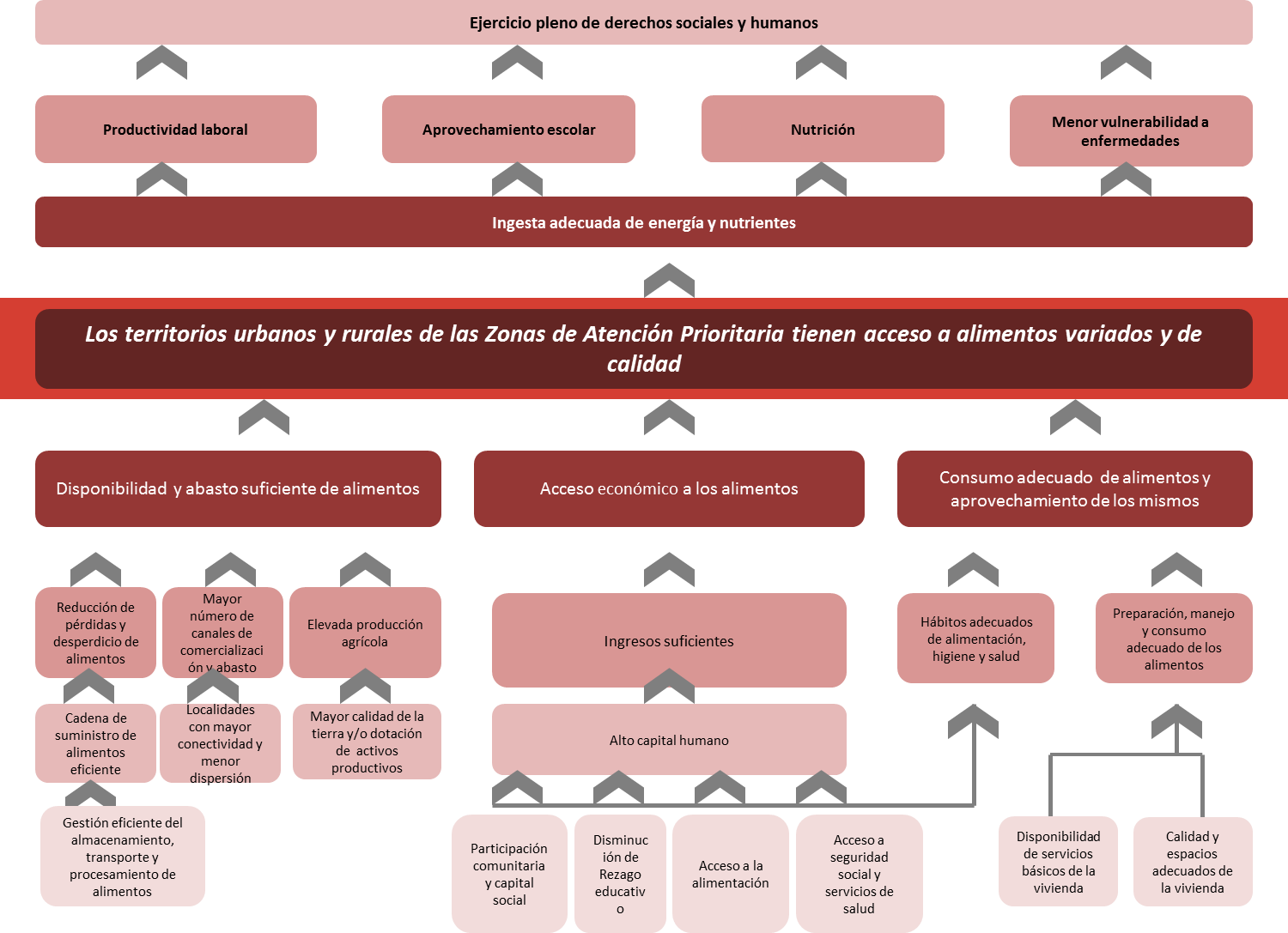
La construcción del árbol de objetivos parte del árbol de problemas (presentado en el Diagnóstico del Programa Comedores Comunitarios) y permite definir la situación a la cual se llegará cuando se solucione dicha problemática. Dada la relación entre el árbol de objetivos y de problemas, los efectos negativos que generaba el problema se convierten en los fines a perseguir. Por su parte, las causas se transforman en medios con los que se disponen para solucionar el problema.

A continuación se presenta el árbol de objetivos (Diagrama 6). El fin al que se busca contribuir es: el ejercicio de los derechos sociales de las personas en situación de pobreza que potencien sus capacidades de alimentación. Por su parte, el propósito del programa es: los territorios rurales y urbanos ubicados en las ZAP tienen acceso a alimentos variados mediante la instalación y operación de comedores comunitarios constituidos a través de participación social.

Los medios de solución identificados son: 1) disponibilidad de los alimentos, a través de la entrega de comidas preparadas 2) acceso económico a los alimentos, 3) consumo adecuado de los alimentos.

Finalmente, las actividades para poder alcanzar el propósito establecido se vinculan al abasto suficiente y la participación comunitaria y capital social.

**Diagrama 4. Árbol de Objetivos**



Fuente: trabajo conjunto de la DGAP, DGPS de la SEDESOL.

### 3.3.2 Matriz de Marco Lógico

La Matriz de Marco Lógicotambién conocida como MIR es una herramienta que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas, resultado de un proceso de planeación realizado con base en la Metodología de Marco Lógico.

Esta herramienta de planeación estratégica resume en forma sencilla:

* *Los objetivos del programa presupuestario y su alineación con los objetivos de la planeación nacional y sectorial.*
* *Los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados, que sirven también como referente para el seguimiento y la evaluación.*
* *Los medios para obtener y verificar la información de los indicadores.*
* *Los bienes y servicios que entrega el programa a la sociedad, para cumplir su objetivo, así como las actividades e insumos para producirlos.*
* *Los supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.[[47]](#footnote-47)*

Por lo anterior, en la construcción de la MIR se retomó la información del árbol de objetivos. De esta manera, la MIR propuesta para el PCC es la siguiente:

**Cuadro 15: Propuesta de MIR para el PCC**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **MIR del Programa Comedores Comunitarios** | | | | | | | | | | |
| **Fin** | | | | | | | | | | |
| **Objetivo** | | | **Orden** | | | | **Supuestos** | | | |
| Contribuir al cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de alimentación de las personas en situación de pobreza, a través de la instalación y operación de Comedores Comunitarios. | | | 1 | | | | Se mantienen las condiciones macroeconómicas del país, permitiendo la continuidad de la política pública impulsadas por el Gobierno Federal para atender a la población en pobreza extrema y carencia alimentaria. No se presentan situaciones de emergencia a consecuencia de un desastre natural. | | | |
| **Indicador** | **Definición** | **Método de Calculo** | | **Tipo de Valor de la Meta** | **Unidad de Medida** | **Tipo de Indicador** | **Dimensión del Indicador** | **Frecuencia de Medición** | | **Medios de Verificación** |
| Porcentaje de la población con acceso a la alimentación. | Porcentaje de la población con acceso a la alimentación. Los cuatro posibles grados de inseguridad alimentaria cuantificados por CONEVAL son: inseguridad alimentaria severa; inseguridad alimentaria moderada; inseguridad alimentaria leve, y seguridad alimentaria. Adicionalmente, de acuerdo con la metodología de la medición multidimensional de la pobreza, tienen carencia por acceso a la alimentación las personas en situación de inseguridad alimentaria moderada y severa. En este sentido, se utilizará el componente de seguridad alimentaria del indicador de carencia por acceso a la alimentación. | ((Total de personas con acceso a la alimentación / Total de personas a nivel nacional) \* 100 | | Relativo | Porcentaje | Estratégico | Eficacia | Bianual | | Total de personas a nivel nacional: Cálculo del Módulo Medición multidimensional de la pobreza de CONEVAL; Total de personas con acceso a la alimentación: Cálculo del Módulo Medición multidimensional de la pobreza de CONEVAL |
| **Propósito** | | | | | | | | | | |
| **Objetivo** | | | **Orden** | | | | **Supuestos** | | | |
| Los territorios rurales y urbanos ubicados en las ZAP tienen acceso a alimentos variados y de calidad en los territorios urbanos y rurales ubicados en Zonas de Atención Prioritaria mediante la instalación y operación de comedores comunitarios constituidos a través de participación social. | | | 1 | | | | La población de territorios rurales y urbanos ubicados en las ZAPs perciben el ingreso necesario para tener acceso a alimentos variados, y existen las condiciones para llevar a cabo acciones orientadas a la participación social en los comedores comunitarios para su instalación y operación. | | | |
| **Indicador** | **Definición** | **Método de Calculo** | **Tipo de Valor de la Meta** | | **Unidad de Medida** | **Tipo de Indicador** | **Dimensión del Indicador** | **Frecuencia de Medición** | **Medios de Verificación** | |
| Porcentaje de AGEBs intervenidas en el área de cobertura urbana del Programa. | Porcentaje de AGEBs que forman parte de ZAP urbanas intervenidas en el área de cobertura urbana del Programa. | (Número de AGEBs que forman parte de ZAP urbanas que cuentan con al menos un Comedor Comunitario / AGEBs que forman parte de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAPs) urbanas) \* 100 | Relativo | | Porcentaje | Estratégico | Eficiencia | Anual | AGEBs que forman parte de las ZAPs urbanas: Registros administrativos del Programa; Número de AGEBs que forman parte de ZAP urbanas que cuentan con al menos un Comedor Comunitario: Registros administrativos del Programa | |
| Porcentaje de localidades rurales intervenidas en el área de cobertura del Programa. | Porcentaje de localidades con una población mayor a 300 y menor a 2,500 habitantes que pertenecen a municipios clasificados como ZAPs rurales intervenidas en el área de cobertura del Programa. | (Número de localidades con población mayor a 300 y menor a 2,500 que pertenecen a municipios clasificados como ZAPs rurales que cuentan con al menos un Comedor Comunitario / Total de localidades que constituyen la cobertura de atención del Programa) \* 100 | Relativo | | Porcentaje | Estratégico | Eficiencia | Anual | Número de localidades con población mayor a 300 y menor a 2,500 que pertenecen a municipios clasificados como ZAPs rurales que cuentan con al menos un Comedor Comunitario: Registros administrativos del Programa; Total de localidades que constituyen la cobertura de atención del Programa:Cálculo de la DGAP | |
| **Componente** | | | | | | | | | | |
| **Objetivo** | | | **Orden** | | | | **Supuestos** | | | |
| Comedores comunitarios instalados y en operación. | | | 1 | | | | Existen adecuaciones en el marco jurídico para fortalecer la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación para combatir la carencia alimentaria de la población a través de políticas públicas coordinadas y concurrentes, al enfatizar la atención de las familias en ZAPs. | | | |
| **Indicador** | **Definición** | **Método de Calculo** | **Tipo de Valor de la Meta** | | **Unidad de Medida** | **Tipo de Indicador** | **Dimensión del Indicador** | **Frecuencia de Medición** | **Medios de Verificación** | |
| Porcentaje de Comedores Comunitarios instalados y en operación dentro del área de cobertura del Programa. | Porcentaje de Comedores Comunitarios instalados y en operación dentro del área de cobertura del Programa. | (Número de Comedores Comunitarios en operación dentro del área de cobertura del Programa / Número de comedores instalados)\*100 | Relativo | | Porcentaje | Estratégico | Eficacia | Semestral | Número de Comedores Comunitarios en operación dentro del área de cobertura del Programa: Cálculos de la DGPS; Número de comedores instalados: Cálculos de la DGPS | |
| Porcentaje de Comedores Comunitarios solicitados e instalados dentro del área de cobertura del Programa. | Porcentaje de Comedores Comunitarios instalados respecto a los solicitados dentro del área de cobertura del Programa. | (Número de Comedores Comunitarios instalados / Número de comedores solicitados)\*100 | Relativo | | Porcentaje | Estratégico | Eficacia | Semestral | Número de Comedores Comunitarios instalados: Cálculos de la DGPS; Número de comedores solicitados: Cálculos de la DGPS | |
| Porcentaje de personas que participan en la preparación y ministración de alimentos del Comedor. | Porcentaje de personas que participan en la preparación de alimentos del Comedor Comunitario. Este indicador permitirá monitorear la participación comunitaria en los Comedores Comunitarios. | (Número de Personas que participan en la elaboración y preparación de alimentos en los Comedores / Número de personas atendidas en los comedores)\*100 | Relativo | | Porcentaje | Estratégico | Eficacia | Semestral | Número de personas atendidas en los comedores: Cálculos de la DGPS; Número de Personas que participan en la preparación y ministración de alimentos en los Comedores: Cálculos de la DGPS | |
| Porcentaje de cocinas comunitarias con equipamiento instaladas. | Porcentaje de cocinas comunitarias con equipamiento instaladas. | (Número de cocinas comunitarias instaladas con equipamiento / Número de cocinas comunitarias instaladas)\*100 | Relativo | | Porcentaje | Estratégico | Eficacia | Semestral | Número de cocinas comunitarias instaladas con equipamiento: Registro de DGPS; Número de cocinas comunitarias instaladas: Registro de DGPS | |
| Promedio de personas atendidas en los Comedores Comunitarios. | Promedio de personas atendidas en los Comedores Comunitarios. | (Total de personas atendidas en los Comedores / Total de Comedores Comunitarios) | Relativo | | Promedio | Estratégico | Eficacia | Semestral | Total de personas atendidas en los Comedores: Cálculos de la DGPS; Total de Comedores Comunitarios: Cálculos de la DGPS | |
| Promedio de mujeres atendidas en los Comedores Comunitarios | Se refiere al promedio de mujeres atendidas en los Comedores Comunitarios | (Total de mujeres atendidas en los Comedores / Total de Comedores Comunitarios) | Relativo | | Promedio | Estratégico | Eficacia | Semestral | Total de mujeres atendidas en los Comedores: Cálculos de la DGPS; Total de Comedores Comunitarios: Cálculos de la DGPS | |
| Porcentaje de municipios de la Cruzada contra el Hambre atendidos con al menos un Comedor Comunitario. | El indicador mide la proporción de municipios de los 1012 municipios de la CNcH que cuentan con al menos un Comedor Comunitario respecto del total. | (Número de municipios de la Cruzada contra el Hambre atendidos por el programa que cuentan con al menos un Comedor Comunitario) / (Número total de municipios de la Cruzada Contra el Hambre) x 100 | Relativo | | Porcentaje | Gestión | Eficacia | Semestral | Número total de municipios de la Cruzada Contra el Hambre: Listado de los municipios de la Cruzada -Secretaría Técnica de la Cruzada; Número de municipios de la Cruzada contra el Hambre atendidos por el programa que cuentan con al menos un Comedor Comunitario: Listado de los municipios de la Cruzada y Registros Administrativos del Programa | |
| Porcentaje de Comités Comunitarios constituidos. | Mide el porcentaje de Comités Comunitarios constituidos. | (Número de Comités Comunitarios constituidos / Número de Comedores Comunitarios instalados)\*100 | Relativo | | Porcentaje | Estratégico | Eficacia | Semestral | Número de Comités Comunitarios constituidos: Cálculo de la DGPS.; Número de Comedores Comunitarios instalados: DGPS | |
| **Actividad** | | | | | | | | | | |
| **Objetivo** | | | **Orden** | | | | **Supuestos** | | | |
| Instalación de Comedores Comunitarios programados. | | | 1 | | | | Se cuenta con el presupuesto previsto para llevar a cabo la instalación y operación de Comedores Comunitarios. | | | |
| **Indicador** | **Definición** | **Método de Calculo** | **Tipo de Valor de la Meta** | | **Unidad de Medida** | **Tipo de Indicador** | **Dimensión del Indicador** | **Frecuencia de Medición** | **Medios de Verificación** | |
| Porcentaje de Proyectos de Comedores Comunitarios autorizados por la DGPS. | Porcentaje de Proyectos de Comedores Comunitarios autorizados por la DGPS. | (Número de proyectos de Comedores Comunitarios autorizados por la DGPS / Número de proyectos presentados por la Delegación de la SEDESOL)\*100 | Relativo | | Porcentaje | Gestión | Eficacia | Trimestral | Número de proyectos de Comedores Comunitarios autorizados por la DGPS: Registro de la DGPS; Número de proyectos presentados por la Delegación de la SEDESOL: Registro de la DGPS | |
| **Objetivo** | | | **Orden** | | | | **Supuestos** | | | |
| Organización del Comité Comunitario en el marco del Programa. | | | 2 | | | | La población de la Asamblea General aprueba la Comisión de Alimentación propuesta por el Comité Comunitario, la cual será encargada de la operación del Comedor. | | | |
| **Indicador** | **Definición** | **Método de Calculo** | **Tipo de Valor de la Meta** | | **Unidad de Medida** | **Tipo de Indicador** | **Dimensión del Indicador** | **Frecuencia de Medición** | **Medios de Verificación** | |
| Porcentaje de asambleas comunitarias celebradas para la constitución de comités comunitarios | Porcentaje de asambleas comunitarias celebradas para la constitución de comités comunitarios | (Número de asambleas comunitarias celebradas / Número de comités comunitarios integrados)\*100 | Relativo | | Porcentaje | Gestión | Eficacia | Trimestral | Número de asambleas comunitarias celebradas: Registro de la DGPS; Número de comités comunitarios integrados: Registro de la DGPS | |
| Porcentaje de comités comunitarios en los que participan mujeres. | Porcentaje de comités comunitarios en los que participan mujeres. | (Número comités comunitarios integrados con participación de mujeres / Total de comités comunitarios integrados)\*100 | Relativo | | Porcentaje | Gestión | Eficacia | Trimestral | Total de comités comunitarios integrados: Registro de la DGPS; Número de comités comunitarios integrados con participación de mujeres: Registro de la DGPS | |
| Porcentaje de comités comunitarios liderados por mujeres. | Porcentaje de comités comunitarios que son encabezados por mujeres. | (Número comités comunitarios liderados por mujeres / Total de comités comunitarios integrados)\*100 | Relativo | | Porcentaje | Gestión | Eficacia | Trimestral | Total de comités comunitarios integrados: Registro de la DGPS; Número de comités comunitarios liderados por mujeres: Registro de la DGPS. | |
| **Objetivo** | | | **Orden** | | | | **Supuestos** | | | |
| Supervisión y seguimiento de proyectos de Comedores Comunitarios. | | | 3 | | | | La supervisión y seguimiento de Comedores Comunitarios se lleva a cabo correctamente. | | | |
| **Indicador** | **Definición** | **Método de Calculo** | **Tipo de Valor de la Meta** | | **Unidad de Medida** | **Tipo de Indicador** | **Dimensión del Indicador** | **Frecuencia de Medición** | **Medios de Verificación** | |
| Porcentaje de Comedores Comunitarios con supervisión y seguimiento. | Porcentaje de Comedores Comunitarios con supervisión y seguimiento. | (Número de Comedores Comunitarios con acciones de supervisión y seguimiento/ Número de Comedores Comunitarios instalados)\*100 | Relativo | | Porcentaje | Gestión | Eficacia | Trimestral | Número de Comedores Comunitarios instalados: Registro de la DGPS; Número de Comedores Comunitarios con acciones de supervisión y seguimiento: Registro de la DGPS | |

Fuente: elaboración conjunto de la DGEMPS y la DGPS de la SEDESOL.

Objetivos del programa

*Objetivo general*

Contribuir al cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de alimentación de las personas en situación de pobreza, a través de la instalación y operación de Comedores Comunitarios.

*Objetivos específicos*

Incrementar el acceso a alimentos variados y de calidad en los territorios urbanos y rurales ubicados en Zonas de Atención Prioritaria mediante la instalación y operación de comedores comunitarios constituidos a través de la participación social.

### 3.3.3 Población potencial y población objetivo

De acuerdo al análisis realizado en la sección de Diagnóstico, la **Población Potencial** (PP) se establece de forma diferenciada para zonas urbanas y rurales:

**Población potencial en el sector urbano**: Áreas Geo estadísticas Básicas (AGEBs) que forman parte de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAPs) urbanas.

**Población potencial en el sector rural**: Localidades con menos de 2500 habitantes que pertenecen a municipios clasificados como ZAPs rurales.

La cuantificación de la PP, en el caso de las zonas urbanas es de 15 mil 563 AGEBs. La PP rural es de 71 mil 342 localidades.

La población objetivo para el PCC queda definida también de forma diferenciada para zonas urbanas y rurales:

**Población objetivo en el sector urbano**: AGEBs con 300 o más habitantes que forman parte de las ZAPs urbanas en municipios de la CNcH.

**Población objetivo en el sector rural**: Localidades con una población mayor a 300 y menor a 2 mil 500 habitantes que pertenecen a municipios clasificados como ZAPs rurales que forman parte de la CNcH.

La cuantificación de la PO, en el caso de las zonas urbanas es de 5 mil 810 AGEBs. La PO rural es de 5 mil 129 localidades. A continuación se presenta el cuadro que contiene la información.

**Cuadro 16. Población potencial y objetivo para el PCC**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Población** | **Definición** | **AGEBS** | **Localidades** |
| Población Potencial | Rural: Localidades con menos de 2500 habitantes que pertenecen a municipios clasificados como ZAPs rurales |  | 71,342 |
| Urbana: Áreas Geo estadísticas Básicas (AGEBs) que forman parte de las ZAP urbanas. | 15,563 |  |
| Población Objetivo | Rural: Localidades con una población mayor a 300 y menor a 2500 habitantes que pertenecen a municipios clasificados como ZAPs rurales que de igual manera forman parte de la CNCH. |  | 5,129 |
| Urbana: AGEBs con 300 o más habitantes que forman parte de las ZAPs urbanas en municipios de la CNCH. | 5,810 |  |

Fuente: estimaciones propias.

Recuérdese que la PP en zonas rurales está integrada por 71 mil 342 localidades y la PO por 5 mil 129, lo que equivale al 7% del total. Mientras que la PP en zonas urbanas es de 15 mil 563 AGEBs y la PO de 5 mil 810 aproximadamente, es decir, el 35% del total.

Esta disparidad entre el 7% y el 35% entre las PO definidas, se debe a dos motivos: 1) las localidades rurales son mucho más que las AGEBs y 2) la definición de PO rural se definió como: localidades con población mayor a 300 y menor a 2 mil 500 habitantes que pertenecen a municipios clasificados como ZAP rurales que forman parte de la CNcH. Al considerar la anterior definición, el cálculo de la PO rural dejó fuera a 61 mil localidades rurales con menos de 299 habitantes, lo que redujo considerablemente su cuantificación.

### 3.3.4 Criterios de prioridad de las personas que serán atendidas en los comedores comunitarios

Una vez identificada la población que será atendida en los comedores comunitarios, es necesario establecer criterios de elegibilidad que permitan definir y seleccionar a la población que residen en los territorios atendidos por los comedores comunitarios. Considerando las características del programa, se propone que estos criterios priorizaran la selección de beneficiarios, de acuerdo a criterios de edad, discapacidad, género y etapa de su ciclo de vida.

A continuación se describen y justifican los grupos que son susceptibles a recibir el apoyo.

**Infantes**

Los infantes en el rango de edad entre 0 a 5 años se encuentran en una etapa decisiva en el desarrollo de sus capacidades físicas e intelectuales (UNICEF, s.f), su alimentación se considera prioritaria para garantizar su desarrollo físico y cognitivo. En el Diagnóstico del Programa Comedores Comunitarios, se menciona que infantes de hasta 5 años sin una dieta adecuada, presentan problemas cognitivos permanentes, que impiden el desarrollo de competencias mínimas para la interacción escolar.

Por su parte, las niñas y niños entre 5 y 11 años, comienzan sus actividades escolares, por lo que necesitan una gran cantidad de energía[[48]](#footnote-48), de lo contrario, el rendimiento escolar se ve afectado, teniendo repercusiones negativas en su formación.

La desnutrición en edades tempranas y después de los cinco años disminuye el aprovechamiento escolar y limita el desarrollo de capacidades atribuibles a la educación recibida en las escuelas. Esto genera rezago intelectual con respecto a personas con mejor nutrición, lo que dificulta la generación de ingreso y la disminución de riqueza en etapas futuras. Por ello para contribuir al desarrollo y al aprovechamiento escolar, se establece el rango de 0 a 11 años de edad.

**Mujeres embarazadas y en lactancia**

El embarazo representa una situación de mucha atención y cuidado tanto para la mujer como para el prenatal. Se debe a distintos factores, entre éstos el aumento de nutrientes requerido para garantizar el crecimiento y correcto desarrollo del infante, así como la salud en ambos.

De la misma forma, después del embarazo la madre puede quedar débil por el esfuerzo durante el parto y por la energía transferida al feto durante la gestación. En consecuencia, si la nutrición de la madre no es adecuada, se puede afectar la calidad y cantidad de la leche materna que requiere el neonato y por lo mismo, el desarrollo de éste.

Por lo tanto, es recomendable considerar a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia como población elegible para recibir los beneficios del programa.

**Personas adultas mayores**

Las personas adultas mayores de 65 años o más experimentan un deterioro progresivo de su capacidad para desarrollar actividades físicas. Esto las limita para realizar actividades laborales o para conseguir un trabajo, por lo tanto, se pueden ver en dificultades para cubrir sus necesidades básicas, especialmente la alimentación.

En la tercera edad regularmente se presentan enfermedades crónicas de origen nutricional o relacionadas con la alimentación, entre las cuales se encuentra: la arteriosclerótica coronaria, la hipertensión, la diabetes, la osteoporosis y la pérdida de dientes debido a caries y a enfermedad periodontal (Latham, 1997). Dichas enfermedades merman la salud de la persona y limitan aún más sus capacidades físicas. Por ello, las personas con más de 65 años requieren de una alimentación que reduzca las posibilidades de contraer enfermedades y que mejore su estado de salud, llevando una vida plena acorde a su edad.

Cuando las personas adultas mayores cuentan con una dieta adecuada y saludable, se puede mejorar el proceso de envejecimiento, previniendo enfermedades crónicas. Es por esto que dentro de los criterios de elegibilidad para recibir los alimentos en el marco del PCC se propone incorporar a personas adultas mayores de 65 años y más.

**Personas con alguna discapacidad**

La población que tiene alguna discapacidad[[49]](#footnote-49) ya sea física, mental, visual y auditiva, se encuentra en desventaja con respecto a las personas que no presentan alguna. De acuerdo a Arroyo, et al. (2006), las personas con discapacidades tienen un riesgo elevado de padecer alteraciones nutricionales, ya que se presentan situaciones deficitarias en parámetros antropométricos o bioquímicos.

Por otro lado, para las personas con alguna discapacidad se torna aún más complicado conseguir un empleo o poder desarrollar actividades que les garanticen cubrir sus necesidades básicas de consumo, como la compra, selección y preparación de alimentos.

Además, las personas con alguna discapacidad pueden contar con problemas motrices para preparar sus alimentos, así como, para masticar y deglutir. Por lo cual se necesitan de apoyos para su correcta alimentación de las personas en esta situación (Martínez, 2005), lo cual permita la ingesta necesaria y suficiente de nutrientes, mejorando su calidad de vida.

Por lo tanto, se considera pertinente la selección a personas con alguna discapacidad para ser atendidos mediante el PCC.

**Situaciones de excepción**

Si bien los grupos previamente mencionados se consideran prioritarios en cuanto a la incorporación al programa y recibirán los apoyos mientras éste opere en la AGEB o localidad seleccionada, existe un último grupo que podrá ser incluido de manera temporal. Se refiere a personas que no cumplen con los criterios de elegibilidad, pero podrán ser seleccionados si se considera que tiene problemas para cubrir su necesidad básica de alimentación.

Un primer caso de excepción es de aquellas personas que no cuentan con un empleo o el ingreso suficiente que le permita tener acceso económico a los alimentos y/o no disponer de los medios para generarlos. De esta forma, podrán ser seleccionados para recibir los apoyos del comedor.

Un segundo caso de excepción compete al de migrantes que estén de paso en el área donde opera el comedor y que por las propias condiciones es probable que no cuenten con la alimentación adecuada. Por lo tanto, se cubrirían sus necesidades de alimentación a corto plazo, a través de alimentos preparados.

Un tercer caso de excepción son las personas de la calle que pueden ser individuos de diversas edades-infantes, personas adultas, personas adultas mayores-lo cuales utilizan los espacios públicos – calles, veredas, plazas- y áreas degradados – edificios, terrenos y coches abandonados- para satisfacer sus necesidades básicas, pero que se distingue por tener en común la extrema pobreza (Tiraboshi, 2013).

En conclusión, se recomienda considera estas situaciones de excepción, para la ejecución del PCC.

**Identificación comunitaria de personas que podrán asistir a los comedores comunitarios**

Es importante mencionar que la identificación correcta de quienes deben recibir los alimentos preparados en los comedores comunitarios es uno de los mayores retos que se enfrenta en el diseño de un programa. A nivel internacional se identifican principalmente dos métodos para la selección de beneficiarios: 1) la prueba de aproximación de medición de la pobreza (PAMP) y 2) la identificación comunitaria.

La PAMP consiste en la recolección de datos simples respecto a los bienes que se posee en los hogares para calcular sus ingresos. Por su parte, en la identificación comunitaria, los gobiernos permiten que los integrantes de una comunidad escojan a los beneficiarios, bajo el supuesto de que estos poseen más información sobre los niveles de pobreza de sus vecinos, sin embargo, se debe de tomar en cuenta que en este proceso se pueden beneficiar los familiares o amigos del grupo que lidere en la comunidad, desviando los recursos a aquellas personas que no lo necesitan (PAL, 2013).

De acuerdo a los resultados de la evaluación realizada a los métodos de selección de beneficiarios, utilizados en un programa social de transferencias, se constató que el método comunitario identificó incorrectamente a un porcentaje mayor de hogares que el PAMP, sin embargo, el método comunitario proporcionó una mayor satisfacción de la comunidad y en la selección de los hogares que se auto-identificaron como pobres. Además, los participantes en este método reportaron una satisfacción significativamente más alta en el proceso de identificación y en la integración de las listas de beneficiarios, en la clasificación de los hogares la comunidad tomó en cuenta los ingresos potenciales y la vulnerabilidad, y el proceso de distribución de beneficios fue más fácil (PAL, 2013).

La participación comunitaria es vital para la implementación y alcance de los objetivos del Programa Comedores Comunitarios, dado que busca incrementar la interacción entre el programa y la comunidad. Bajo este esquema, será la comunidad la que dirija el programa y aumentará el poder de la gente. Por ello, el método comunitario de selección podría arrojar resultados positivos.

El paso inicial para el proceso de selección de los beneficiarios requiere que los integrantes de la comunidad conozcan y compartan los criterios y las características que se tienen que cumplir para ser elegido, verse reconocido como un colectivo con elementos comunes.

La selección de la población que recibirá el apoyo será resultado de dos métodos: 1) la identificación por parte de la comunidad y 2) la corroboración de la información por parte de personal asignado por SEDESOL.

1. Selección por parte de la asamblea general. Con el apoyo de un facilitador por parte de SEDESOL, la comunidad deberá de responder a la siguiente pregunta: ¿qué personas necesitan del apoyo que otorga el comedor?
2. Una vez que la asamblea presenta su listado, personal de la SEDESOL visitarán a las personas para verificar su elegibilidad

En el caso de las situaciones de excepción se tendrá que recurrir al criterio de autoselección en el que los propios beneficiarios son los que se acercan para obtener el apoyo en función de necesidades.

Considerando que la cantidad de personas a atender por día no superará las 120 personas por ración (desayuno y comida), se propone que la selección de personas atendidas sea de 100, dejando por día 20 personas a atender a las situaciones de excepción. De esta forma, una vez seleccionadas se consolidará la lista y se enviará al representante/facilitador de SEDESOL.

Esta propuesta muestra las siguientes ventajas:

* Mayor control sobre la distribución de los alimentos en los comedores comunitarios.
* Posible seguimiento y monitoreo de los beneficiarios, lo que incrementaría la posibilidad de medir el impacto que el programa genera en la población atendida a mediano y largo plazo.
* Mayor seguridad de que los beneficiarios del programa pertenezcan a la comunidad seleccionada.

## 

### 3.3.5 Mecanismos de operación

**Tipos de apoyo**

1. **Otorgados por el programa**

* Recursos económicos para equipar el comedor comunitario

Para equipar el comedor se propone un gasto único de 107 mil 682 pesos para cocina rústica (estufa ecológica) y de 110 mil 181para cocina semi-industrial (quemador de gas). El presupuesto para ambas propuestas de equipamiento se realiza con base en precios de mercado de tiendas especializadas, o en empresas que cuentan con sucursales en toda la república[[50]](#footnote-50).

Entre los productos identificados se integra mobiliario, utensilios de mesa, herramientas de cocina, electrodomésticos; los cuales permitirán que se pueda garantizar la elaboración de los alimentos, así como la entrega de las raciones para cubrir las necesidades de ingesta de las personas que asistan a cada comedor.

Se requiere aclarar, que esta propuesta contempla un estimado de compra de productos que se consideran prioritarios para la instalación y operación de un comedor. No obstante, la cifra podrá ajustarse en caso de que se necesite ampliar o disminuir la selección de productos.

En el anexo 3, se presenta a detalle el desglose de los productos propuestos para equiparar un comedor, en ambas modalidades.

* Abasto de productos no perecederos

La operación de los comedores comunitarios, requiere de la disponibilidad de alimentos en la cantidad suficiente para atender a la población beneficiaria. Por ello, se considera pertinente recurrir al uso de alimentos no perecederos como los principales insumos de un comedor.

La dispersión geográfica de las AGEBs y localidades seleccionadas para ser apoyadas por los comedores comunitarios, representa un importante reto logístico para el programa, por ello, es necesario recurrir al apoyo de otras instancias públicas para asegurar el abasto en los comedores. Dada la capacidad operativa y las cadenas de suministro con las que cuenta DICONSA, se considera pertinente que sea la encargada de seleccionar y de entregar provisiones de alimentos no perecederos a cada uno de los comedores.

Los alimentos que integrarán las despensas que se entregarán a los comedores, tienen como base la clasificación elaborada por DICONSA en colaboración con el INSP, por la cual contempla 84 alimentos que son distribuidos y comercializados en las tiendas de DICONSA, a lo largo del país.

Los 84 alimentos se catalogan entre tres grupos tipo semáforo (verde, amarillo o ámbar y rojo) (ver anexo 5). Los alimentos seleccionados como parte del grupo en verde, son aquellos con alto valor nutricional, por ejemplo: “maíz -incluye cacahuazintle, blanco y palomero-, harina de maíz, frijol -a granel, enlatado y envasado-, alubias, arroz –a granel y envasado-; soya texturizada, lentejas, garbanzo, haba pelada, avena, pan integral, atún y sardina enlatadas, así como frutas deshidratadas, papilla de cereales, suplementos alimenticios y agua purificada”.

Así mismo, dentro de este grupo se encuentra la leche líquida y en polvo (LICONSA), las cuales pueden ser proporcionadas a niños desde un año edad. La cual resulta especialmente útil a edades tempranas para reducir la desnutrición, principalmente por las vitaminas, minerales y ácido fólico que contiene dicha fórmula.

En la clasificación ámbar, se incluyen alimentos con un nivel medio de valor nutricional, abarcando aquellos como: pan blanco, harina de trigo, pasta para sopa, cierto tipo de galletas, salsas caseras, así como frutas, jamón, salchichas y papilla de fruta, envasados.

Por último, en el grupo de alimentos enmarcados con color rojo se encuentran aquellos con un bajo valor nutricional. Se refiere a azúcar, cereales en hojuela, golosinas, mieles, jarabes, bebidas y refrescos enlatados, así como frituras, sopas instantáneas, manteca, por mencionar algunos.

Por lo tanto, se establece que el servicio de abasto de los comedores deberá girar en torno a esta propuesta, especialmente incluyendo un mayor porcentaje de alimentos del grupo verde, algunos otros de la clasificación ámbar y evitar en su mayoría a los del grupo rojo.

Una de las principales críticas de los grupos de alimentos de DICONSA, es que no incluye frutas y verduras frescas (sólo envasados). Ciertamente dicha acción es complicada de realizar para DICONSA ya que se tendrían que desarrollar cadenas de frío[[51]](#footnote-51) para suministrar esos alimentos. Sin embargo, para hacer frente a dicha carencia de la pirámide nutricional, los grupos de organización de cada uno de los comedores, deberán de adquirir frutas y verduras frescas del comercio local e incluirlos en el menú de los comedores comunitarios.

Para determinar el valor aproximado de los alimentos perecederos que deberán de ser entregados a cada comedor comunitario, se parte del siguiente procedimiento. De acuerdo con CONEVAL, el valor de la canasta básica rural[[52]](#footnote-52) per cápita en enero de 2014, fue de 28.94 pesos por día. Dicho dato se multiplica por 120 ya que será la cantidad máxima de personas que se atenderán en el comedor por cada día, lo cual da como producto $3 mil 472.8.

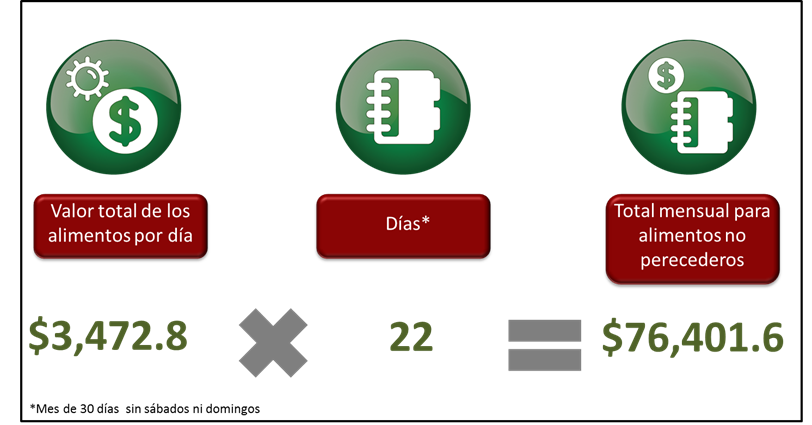
No obstante, este dato se multiplica por 22, considerando que el programa operará de lunes a viernes, lo que da como resultado una cantidad de $76 mil 401.6. Ciertamente ese dato está sujeto a la variación de los precios de los alimentos que integran la canasta básica, a las alianzas que se puedan realizar con otros organismos u órdenes de gobierno, así como a otros factores no pronosticados (ver diagrama 5).

**Diagrama 5. Valor total de alimentos por día en un CC**



Fuente: Elaboración propia.

**Diagrama 6. Total Mensual para alimentos no perecederos por comedor**

****

Fuente: Elaboración propia.

* Recursos económicos y de capacitación para la instalación de huertos de traspatio o solar para la producción agropecuaria de perecederos y cría de aves y animales de corral

Por única vez, un monto por comedor de hasta 5 mil pesos para la instalación de huerto demostrativo.

* Cursos de orientación para mejorar los hábitos alimenticios

El programa dispondrá de un equipo de capacitadores que promoverán hábitos para mejorar la alimentación a partir del uso de herramientas que faciliten la enseñanza de buen comer.

* Uso y fomento de mecanismos que participación comunitaria

Implementación de herramientas y prácticas que permitan a los habitantes de las ZAP conocer y reconocer la importancia del trabajo y la toma de decisiones conjunto para mejorar el entorno en el que habitan.

1. **Otorgados por el comedor**

* Provisión de alimentos de alto contenido nutricional en la mañana y en la tarde (desayuno y comida) para hasta 120 personas.

**Horarios y días de atención de los Comedores**

Los días de atención de Lunes a Viernes, en un horario matutino de 7.00 am a 9.00 am y en un horario vespertino de 2.00 pm a 4.00 pm.[[53]](#footnote-53)

**Cuotas de Recuperación**

Se proponen dos posibles escenarios sobre cuotas de recuperación:

1. Sin cuota de recuperación
2. Cuota mensual de recuperación $10 pesos diarios para localidades rurales y AGEBs urbanas

El establecimiento de la cuota de recuperación estará determinado por la decisión tomada en la Asamblea General y ejecutada por el Comité Comunitario.

En los casos en los que decida establecer la cuota de recuperación, los recursos recolectados podrán ser utilizados para cubrir gastos para la operación del comedor como:

* La adquisición de productos frescos que complementen los bienes no perecederos provistos por el programa
* La adquisición de bienes o servicios que se requieran para el adecuado funcionamiento de los comedores como: servicio de energía eléctrica, gas, agua potable, artículos diversos de limpieza

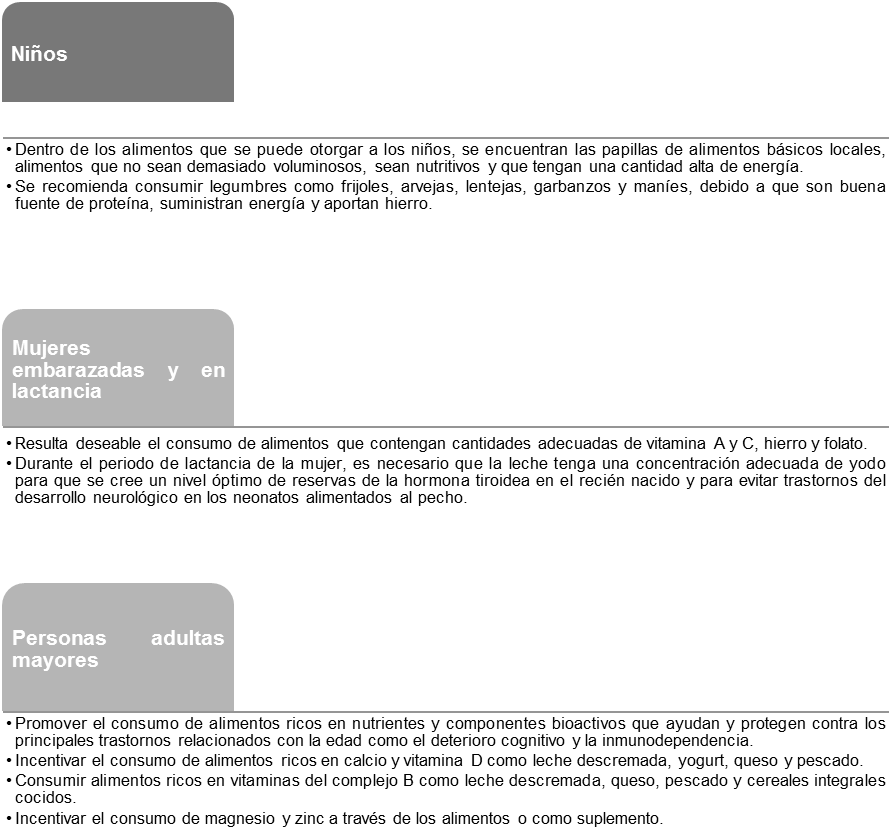
Con base en las decisiones tomadas en Asamblea General, la cuota puede ser cubierta en especie a través de la participación de las personas en las actividades del comedor, la cual será considerada como una jornada de trabajo al día, correspondiente a 60.00 pesos. La cuota de recuperación cubierta en especie será equivalente al acceso a dos raciones de alimentos para tres personas.

Contenido nutricional de los alimentos

Se recomienda que los alimentos diarios que se preparen en los comedores se adecuen a la Norma Oficial Mexicana NOM-014-SSA3-2012; es decir, las raciones diarias referenciales por individuo deberían contemplar la presencia de cereales, proteínas y vegetales.

Adicionalmente, se proponen algunas recomendaciones nutricionales especialmente para los grupos más vulnerables:

|  |
| --- |
| **Diagrama 7. Recomendaciones nutricionales** |
|  |



|  |
| --- |
| Fuente: elaboración propia con base en la FAO 1997, la OMS 2011 y Quintero 2011. |

De forma general se recomienda:

* *Promover en el comedor la educación sobre higiene e inocuidad de alimentos, así como los peligros del consumo de leche no pasteurizada, huevos crudos, y carnes, pollo, pescado y mariscos cocinados insuficientemente (OMS 2011; Quintero 2011).*
* *Evitar recalentar las preparaciones repetidamente, pues ello produce pérdidas de vitaminas sensibles como la vitamina C y el folato (Quintero 2011).*

**Escenarios presupuestales**

A partir de la cuantificación de la población objetivo y atendida, las estimaciones del costo necesario para el programa en diferentes escenarios para las zonas urbanas, puede observarse en el cuadro 17. En el primer escenario, escenario optimista, el presupuesto casi se duplica con respecto al asignado en el PEF 2014, con el cual se obtiene la mayor PA. El segundo escenario, escenario promedio, el presupuesto se mantiene constante; es decir, igual al propuesto en el PEF 2014. Finalmente, en el tercer escenario, escenario pesimista, el presupuesto se reduce con respecto al planteado en el PEF 2014, obteniendo una PA de 22 AGEBs con la instalación de 415 comedores comunitarios.

**Cuadro 17. Escenarios presupuestales para el año 2015 en zonas urbanas**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Escenario presupuestal** | **Presupuesto** | **Población atendida (AGEBs)** | **Número de comedores** |
| Escenario optimista\* | $1,648,300,000 | 88 | 1,658 |
| Escenario promedio | $824,150,000 | 44 | 829 |
| Escenario pesimista | $412,075,000 | 22 | 415 |

Fuente: Elaboración propia.

Nota: El escenario optimista, podría ser irreal al duplicarse, sin embargo se ha hecho el ejercicio, con el fin de observar que con ese presupuesto se lograría dar cobertura total en el mediano plazo a la PO. Se tomó como base para los cálculos los costos de los comedores del estado de Guerrero.

Las estimaciones del costo necesario para el programa en diferentes escenarios para las zonas rurales, puede observarse en el cuadro 18. En el primer escenario, escenario optimista, el presupuesto se incrementa al doble del PEF 2014, con el cual se obtiene la mayor PA de 244 localidades para el 2015. El segundo escenario, escenario promedio, el presupuesto se mantiene constante; es decir, igual al propuesto en el PEF 2014. En el tercer escenario, escenario pesimista, el presupuesto se reduce con respecto al planteado en el PEF 2014, obteniendo una PA de 61 localidades rurales con la instalación de 367 comedores.

**Cuadro 18. Escenarios presupuestales para el año 2015 en zonas rurales**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Escenario presupuestal** | **Presupuesto** | **Población atendida (localidades)** | **Número de comedores** |
| Escenario optimista\* | $1,461,700,000 | 244 | 1,470 |
| Escenario promedio | $730,850,000 | 122 | 735 |
| Escenario pesimista | $365,425,000 | 61 | 368 |

Fuente: Elaboración propia.

\*El escenario optimista, podría ser irreal al duplicarse, sin embargo se ha hecho el ejercicio, con el fin de observar que con ese presupuesto se lograría dar cobertura total en el mediano plazo a la PO.

Nota: se tomó como base para los cálculos los costos de los comedores del estado de Guerrero.

### 

### 3.3.6 Indicadores de Resultados

Para realizar un adecuado seguimiento de los resultados que el programa mostrará a lo largo de su operación, los indicadores de resultados son un instrumento de gran utilidad, puesto que de forma sintética muestran el progreso del programa, específicamente el grado de cumplimiento de las metas y objetivos.

De la propuesta de la MIR se desprenden los siguientes indicadores:

**Cuadro 19. Indicadores de Resultados**

|  |  |
| --- | --- |
| **Fin** | Porcentaje de la población con acceso a la alimentación. |
| **Propósito** | Porcentaje de AGEBs intervenidas en el área de cobertura urbana del Programa. |
| Porcentaje de localidades rurales intervenidas en el área de cobertura del Programa. |
| **Componentes** | Porcentaje de Comedores Comunitarios instalados y en operación dentro del área de cobertura del Programa. |
| Porcentaje de Comedores Comunitarios solicitados e instalados dentro del área de cobertura del Programa. |
| Porcentaje de personas que participan en la preparación y ministración de alimentos del Comedor. |
| Porcentaje de cocinas comunitarias con equipamiento instaladas. |
| Promedio de personas atendidas en los Comedores Comunitarios. |
| Promedio de mujeres atendidas en los Comedores Comunitarios |
| Porcentaje de municipios de la Cruzada contra el Hambre atendidos con al menos un Comedor Comunitario. |
|  | Porcentaje de Comités Comunitarios constituidos. |
| **Actividades** | Porcentaje de Proyectos de Comedores Comunitarios autorizados por la DGPS. |
| Porcentaje de asambleas comunitarias celebradas para la constitución de comités comunitarios |
| Porcentaje de comités comunitarios en los que participan mujeres. |
| Porcentaje de comités comunitarios liderados por mujeres. |
| Porcentaje de Comedores Comunitarios con supervisión y seguimiento. |

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, se podrían añadir indicadores que midan el grado de malnutrición y delgadez severa, para el caso de niños los indicadores antropométricos y para el caso de adultos el IMC.

**Identificación de posibles complementariedades o sinergias**

En esta sección se describe de forma general las complementariedades, duplicidades y sinergias que presenta el PCC con otros programas federales, específicamente con programas que integran la CNcH.

El análisis se realizó a partir de las siguientes definiciones:

Duplicidad.Entrega de un mismo beneficio, por el mismo concepto y alcance, a una misma persona beneficiaria, en un mismo periodo de tiempo.

Complementariedad**.** Entrega de beneficios similares, por conceptos y/o alcances distintos, a una misma persona beneficiaria, en un mismo o distinto periodo de tiempo. Se logra una complementariedad cuando el conjunto de los apoyos  ayuda a mejorar o reforzar su efecto.

Sinergia. Entrega de beneficios distintos a una misma persona beneficiaria, cuya entrega simultánea –o gradual de forma planeada- puede aumentar o potenciar el impacto de los apoyos, respecto de una situación en la que éstos se entregan de forma separada.

Además se identificaron los objetivos a los que atiende cada una de los programas dentro de lo establecido en la CNcH, cruzando está información con los apoyos y población a la que busca atender el PCC.

**Cuadro 20. Características generales del programa**

|  |  |
| --- | --- |
| **Programa** | **Comedores Comunitarios** |
| Población Objetivo | Rural: Localidades con una población mayor a 300 y menor a 2500 habitantes que pertenecen a municipios clasificados como ZAPs rurales que de igual manera forman parte de la CNcH. |
| Urbana: AGEBs con 300 o más habitantes que forman parte de las ZAPs urbanas en municipios de la CNcH. |
| Población beneficiaria | Infantes de 0 a 11 años  Mujeres embarazadas y en lactancia  Personas adultas mayores  Personas con discapacidad  Situaciones de excepción |
| Apoyos otorgados | 1. **Otorgados por el programa**  * Recursos económicos para equipar el comedor comunitario * Abasto de productos no perecederos * Recursos económicos y de capacitación para la instalación de huertos de traspatio o solar para la producción agropecuaria de perecederos y cría de aves y animales de corral * Cursos de orientación para mejorar los hábitos alimenticios * Uso y fomento de mecanismos de participación comunitaria |
| 1. **Otorgados por el comedor**  * Provisión de alimentos de alto contenido nutricional en la mañana y en la tarde (desayuno y comida) para hasta 120 personas. |

Fuente: Elaboración propia.

Se identificaron sinergias con programas presupuestarios de las dependencias de SAGARPA, SEMARNAT, la Secretaría de Economía-Instituto Nacional de la Economía Social, de la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público-Agroasemex y de la SHCP-Financiera Rural. Los programas de Prevención y Manejo de Riesgos, Apoyo al Ingreso, Objetivos y Comercialización; Apoyo a Agricultores hasta de 3 hectáreas; Manejo Postproducción; Pronafor, están dirigidos al mejoramiento y tecnificación de labores agrícolas, mejora integral de sistemas de acopio post cosecha.

Así mismo se presentan sinergias con el Fondo de Micro financiamiento a Mujeres Rurales, Programa de Fomento a la Economía Social, Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario; Programas de Contingencias Climatológicas, Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario, Apoyo a Fondos de Aseguramiento, buscan apoyar al aumento y mejoramiento de producción agropecuaria para la generación de ingreso. Este conjunto de programas responden a objetivos de la CNcH que buscan contribuir a minimizar las pérdidas post-cosecha y aumentar la producción y el ingreso de los pequeños productores agrícolas y con ello garantizar la disponibilidad de alimentos.

La sinergia con el Programa de Empleo Temporal (PET) y el Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES) se presenta ya que, por una parte, se puede apoyar a la población en la operación de comedores urbanos y por otra, para generar la apertura de un mayor número de comedores en las localidades donde se instalen.

Una característica importante es que los beneficiarios de los apoyos del PET deben participar en proyectos de beneficio familiar o comunitario, como parte de la corresponsabilidad que adquieren al recibir la ayuda por parte del programa. Por otro lado, con la finalidad de estimular la apertura de comedores comunitarios, se sugiere considerar el apoyo que otorga el Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES).

Dado que este Fondo apoya a las empresas sociales; es decir, población rural, campesinos, indígenas y población urbana con escasez de recursos, que demuestre su capacidad organizativa. El PCC cumple con las características de la población objetivo a la que apoya el FONAES, además puede estar comprendido en el catálogo clasificador de actividades económicas, por lo que los comedores comunitarios pueden realizar la gestión pertinente para solicitar el apoyo económico que éste otorga.

Por su parte, los programas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbana Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales, Programa de Infraestructura Básica para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Programa 3x1 para migrantes, programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, Vivienda Digna, Vivienda Rural, Habitat están dirigidos a mejorar las disponibilidad de servicios básicos, y la calidad y espacios adecuados en las viviendas, por lo que generan sinergias al contribuir al adecuado aprovechamiento de los alimentos.

Los beneficios que otorgan los programas de Becas de Apoyo a las Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas, Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable, Seguro Popular van dirigidos a mejorar el estado de salud y el acceso a la educación. Por su parte, los de Pensión para Adultos Mayores y Seguro de Vida para Jefas de Familia favorecen el acceso a seguridad social. Los esfuerzos de este conjunto de programas convergen en la generación de capital humano que permite disponer de ingresos suficientes y garantizar el acceso económico a los alimentos, por lo tanto se considera que generan sinergias con el PCC.

El PCC presenta complementariedad con el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V., que permite a las familias acceder a leche fortificada y de calidad a precios bajos. Por su parte, el de Abasto Rural a cargo de Diconsa S.A. de C.V., abastece de productos alimenticios a localidades rurales mientras que Programa de Apoyo Alimentario entrega transferencias de ingresos a las familias. Por su parte, del Programa de Desarrollo Comunitario Comunidad DIFerente, Subprograma de Apoyo a familias con menores de 6 años para contribuir a su acceso a la alimentación que entrega despensas alimentarias. Estos programas mejoran el abasto y la disponibilidad de alimentos en los hogares beneficiados, y a nivel comunitario estos contribuyen a garantizar el acceso en calidad y cantidad de alimentos inocuos.

Una posible complementariedad entre el PAR a cargo de Diconsa y el PCC se da con el apoyo logístico que podría proporcionar Diconsa en la transportación y almacenamiento de insumos que serán utilizados para la preparación de alimentos en los comedores.

Se identificó duplicidad del PCC con los programas presupuestarios:

1. Programa de Apoyo a la Educación Indígena en las modalidades de Albergue Escolar Indígena y Comedor Escolar Indígena al otorgar alimentos a niñas, niños y jóvenes indígenas inscritos en escuelas públicas de la localidad.

En el caso de los Albergues Indígenas se proporciona tres comidas calientes y una colación. En los comedores escolares se otorgan dos comidas calientes y una colación.

1. Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras que proveer al menos 2 comidas calientes y una colación al día para cada niña o niño durante su estadía de 8 horas, las cuales deberán ser balanceadas, nutritivas y suficientes, las porciones deberán ser adecuadas de acuerdo a su edad con base en las disposiciones que emita DIF Nacional. Por lo tanto, se duplican esfuerzos en la alimentación de los infantes a través de ambos programas.
2. EIASA que integra a:

* Programa de Desayuno Escolar Modalidad Caliente que otorga desayuno o comida escolar a niños niñas y adolescentes en condiciones de riesgo y vulnerabilidad que asisten a planteles oficiales
* Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables que otorga un desayuno o comida en comedor comunitario a niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, mujeres en periodo de lactancia, personas con discapacidad y adultos mayores

**Marco de actuación de la propuesta**

Se revisa el objetivo general del programa y su alineación con el PND PND 2013-2018, Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 y el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre.

El objetivo general del programa se define como:

Mejorar el acceso a la alimentación mediante la dotación de alimentos nutritivos de calidad y cantidad suficientes en ZAP, a través del fomento de la participación comunitaria, para contribuir al pleno ejercicio de los derechos sociales y humanos de la población atendida.

**Alineación con el PND 2013-2018**

El PND está estructurado en cinco metas nacionales:

1. Un México en Paz
2. Un México Incluyente
3. Un México con educación de calidad
4. Un México próspero
5. Un México con responsabilidad global

Se identifica alineación con la segunda meta, un México incluyente ya que ésta de manera general busca garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos. Asimismo, esta meta promueve ampliar la participación social dentro de las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía.

Además, de esta meta se deriva la estrategia 2.1.1**.**, la cual establece “asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa.” Lo cual se logrará a través de la línea de acción que combate la carencia alimentaria de la población, por medio de cantidades suficientes de alimentos en ZAP.

Del mismo modo, la estrategia 2.1.2., instaura “fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva.” Con ello se busca contribuir a mejorar el estado de salud y el desempeño escolar de niños y jóvenes a través de la nutrición, para lo cual el objetivo general del programa busca proporcionar alimentos nutritivos y de calidad.

De igual forma, en la estrategia 2.2.1., se asevera la “generación de esquemas de desarrollo comunitario a través de procesos de participación social”. De esta forma, el PCC busca fomentar la participación comunitaria, para contribuir al ejercicio de los derechos de la población dentro de los municipios y AGEBS seleccionados.

**Alineación con Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018**

El Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 se conforma por seis objetivos, el objetivo 1 establece:

“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.”

Derivado de este objetivo, en su estrategia 1.1 se busca “ampliar las capacidades de alimentación, nutrición, salud y educación de las personas en condición de pobreza”.

Para la estrategia 1.3, se establece “facilitar el acceso de las personas en situación de pobreza a una alimentación nutritiva”.

Por último, en la estrategia 1.4, el Programa Sectorial de Desarrollo Social establece: “coordinar las acciones de política alimentaria para que las personas en situación de pobreza multidimensional extrema y con carencia alimentaria tengan acceso a una alimentación y nutrición adecuadas.”

Lo cual, se alinea con el objetivo general del programa, de manera precisa con la búsqueda de dotación de alimentos con un nivel adecuado de nutrientes y de calidad, y que a la vez se den en cantidad suficientes.

Seguidamente, en el objetivo 4 del Programa Sectorial de Desarrollo Social, de manera resumida se enuncia la construcción de una sociedad igualitaria donde exista acceso al bienestar social.

Por lo mismo, del objetivo general y de la población elegible se seleccionan tanto a personas adultos mayores como a personas con alguna discapacidad. Lo cual, de manera puntual se empata con la estrategia 4.2, que busca “procurar el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores”. Mientras que la estrategia 4.3 propicia “garantizar los derechos de las personas con discapacidad para su desarrollo integral y capacidad plena”.

Como parte del objetivo general y del programa, se promueve la equidad de género en torno a la operación del programa, lo cual se vincula con la estrategia 4.4, la cual establece las líneas de acción para prevenir y atender la violencia contra las mujeres.

Por último, como parte central del PCC y de su objetivo general, se contempla la participación comunitaria como vía para contribuir al ejercicio de los derechos sociales y humanos de la comunidad atendida. Es por ello, que se identifica alineación con el objetivo 5 del Programa Sectorial de Desarrollo Social. Éste establece el fortalecimiento de la participación social como impulso para el desarrollo comunitario.

De este objetivo se desprende la estrategia 5.1, la cual busca “fortalecer a los actores sociales para que a través de sus actividades promuevan el desarrollo de la cohesión y el capital social de grupos y regiones que viven en situación de vulnerabilidad y exclusión.” Y también, la estrategia 5.3, la cual establece la consolidación de “mecanismos de participación social para que las personas y sus comunidades sean sujetos activos en las políticas públicas.”

Por lo tanto, se puede observar que la participación comunitaria como línea que integra el programa está definida tanto en los objetivos como en las estrategias del Programa Sectorial de Desarrollo Social, al igual que todos los conceptos y la orientación desprendida del objetivo general del PCC.

**Alineación con el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre**

La APF guiándose de las líneas de acción del PND 2013-2018, por Decreto presidencial emite la conformación del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SINHAMBRE), el cual operará la Cruzada contra el Hambre.

Ésta es una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementará a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, entre otros para dar cumplimiento a objetivos específicos:

1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación;
2. Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez;
3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas;
4. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, y
5. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

Retomando el objetivo general del PCC, se halla alineación con el objetivo 1, 2 y 5. Ya que el PCC busca dotar a población elegible de ZAP y en situación de carencia a la alimentación, por lo tanto, se homologa con la búsqueda de la cero hambre y con la erradicación de la desnutrición infantil. De la misma forma, como parte del objetivo general del programa, la participación comunitaria es un elemento central en la implementación y funcionamiento de éste. Por tal motivo, se identifica la alineación con el quinto objetivo específico del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SINHAMBRE).

**Evaluación del Programa Comedores Comunitarios**

Los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública en su numeral vigésimo segundo, establece que se deberá realizar una evaluación de diseño a todos los programas nuevos, lo cual aplica para el PCC en su primer año de operación. Es decir, bajo este planteamiento, se entendería que el PCC será incluido en el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2015, bajo la modalidad de diseño.

La evaluación de procesos permite obtener una visión externa del funcionamiento del programa, para identificar fortalezas y debilidades en su gestión lo cual permitirá la mejora del mismo. De acuerdo con los Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos de Programas de Desarrollo Social 2013 (TdR 2013), lo ideal, es que este tipo de evaluación se realice al inicio de una gestión o antes de realizar una reforma substancial al programa, pero después de que se cuente con una evaluación que señale que la estructura lógica del programa es la adecuada. Por lo tanto, es recomendable considerar realizar una evaluación de este tipo al PCC a partir de su segundo año de operación.

De acuerdo con la Guía de Análisis de Factibilidad para llevar a cabo una Evaluación de Impacto (CONEVAL, sf.), la importancia de este tipo de evaluación radica en que muestra los efectos que ha generado el programa en los beneficiarios. Conocer el momento ideal para llevar a cabo una evaluación de impacto es uno de los principales dilemas que enfrenta el personal que coordina el programa, si se realiza demasiado pronto, la evidencia de los resultados obtenidos puede ser insuficiente, o si se aplica demasiado tarde puede ser difícil dar seguimiento a los beneficiarios e influenciar en las decisiones que guíen el rumbo del programa.

Por lo tanto, como parte de esta propuesta de atención, se considera pertinente la implementación de este tipo de evaluación cuando el programa haya operado al menos tres años, permitiendo observar efectos derivados del mismo.

**Metas para la solución propuesta**

En los cuadros 21 y 22 se muestran las posibles metas de cobertura en el corto, mediano y largo plazo para las zonas urbanas y rurales, así como los requerimientos financieros para alcanzarlas, partiendo del dato de PO.

**Cuadro 21. Cobertura en el corto, mediano y largo plazo para zonas urbanas, 2014-2018**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Año** | **Población atendida (AGEBs)** | **Población atendida acumulada** | **Número de comedores** | **Requerimientos financieros** |
| Corto plazo | 2014 | 44 | - | **829** | $824,150,000 |
| Mediano plazo | 2015 | 134 | 178 | **2,564** | $2,549,746,724 |
| 2016 | 414 | 592 | **7,898** | $7,854,095,018 |
| Largo plazo | 2017 | 1,274 | 1,867 | **24,326** | $24,190,771,766 |
| 2018 | 3,943 | 5,810 | **75,266** | $74,847,596,306 |
|  | Total | **5,810** |  | **110,883** | **$110,266,359,814** |

Fuente: Estimaciones propias.

En el corto plazo, en la zona urbana se planea cubrir a 44 AGEBs a través de la operación de 829 comedores con un presupuesto asignado de 824 millones de pesos, en el mediano plazo (2016) se tendría una población atendida de 414 AGEBs con un presupuesto de 24 mil millones de pesos. En el largo plazo, se requerían de aproximadamente 74 mil millones de pesos para la operación de 75266 comedores.

**Cuadro 22. Cobertura en el corto, mediano y largo plazo para zonas rurales, 2014-2018**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Año** | **Población atendida (localidades)** | **Población atendida acumulada** | **Número de comedores** | **Requerimientos financieros** |
| Corto plazo | 2014 | 122 | - | 735 | $730,850,000 |
| Mediano plazo | 2015 | 269 | 391 | 1,598 | $1,589,116,718 |
| 2016 | 591 | 982 | 3,510 | $3,490,487,910 |
| Largo plazo | 2017 | 1,297 | 2,278 | 7,708 | $7,665,151,228 |
| 2018 | 2,851 | 5,129 | 16,943 | $16,848,813,863 |
|  | Total | **5,129** |  | **30,495** | **$30,324,419,719** |

Fuente: Elaboración con estimaciones propias.

Por su parte, en las zonas rurales en el mediano plazo (2016) se tendría una población atendida de 591 localidades con un presupuesto de 3 mil 400 millones de pesos. En el largo plazo, se requerían de aproximadamente 16 mil millones de pesos para la operación de 16 mil 943 comedores.

**Previsiones para la integración y operación de padrones**

Las previsiones para la integración y operación del padrón de beneficiarios del programa parten de las siguientes consideraciones:

1. La definición de población potencial y objetivo

**Cuadro 23. Definición de población objetivo para el PCC**

|  |  |
| --- | --- |
| **Población** | **Definición** |
| Población Objetivo | Rural: Localidades con una población mayor a 300 y menor a 2500 habitantes que pertenecen a municipios clasificados como ZAPs rurales que forman parte de la CNcH. |
| Urbana: AGEBs con 300 o más habitantes que forman parte de las ZAPs urbanas en municipios de la CNcH. |

Fuente: Elaboración propia.

1. La identificación de tipo de beneficiario de acuerdo a los Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios de la SEDESOL: comunidades y poblaciones beneficiarias.

La estructura de los datos del padrón del programa permitirá identificar de quién, qué, cómo, cuándo y dónde se otorga el apoyo del programa

**Información mínima a integrar en los padrones**

De acuerdo a los lineamientos y a las características de operación del Programa, la información que integrará la estructura mínima del padrón de beneficiarios de poblaciones beneficiarias de acciones comunitarias:

* *Identificador único de cada registros de la base de datos*
* *Clave de la dependencia que opera el programa*
* *Clave de la institución*
* *Clave del programa*
* *Clave del programa social según la apertura programática*
* *Clave del subprograma al que pertenece el programa social*
* *Clave de la descripción al que pertenece el subprograma*
* *Cantidad total de beneficios entregados (raciones de comida)*
* *Clave del tipo de beneficio entregado*
* *Clave del tipo del tipo de beneficiario del programa*
* *Número beneficiados con el apoyo*
* *Número de hombres atendidos*
* *Número de mujeres atendidas*
* *Número exterior del domicilio donde se encuentra localizado el comedor*
* *Parte alfanumérica del número exterior del domicilio donde se encuentra el comedor*
* *Código postal del domicilio donde se encuentra localizado el comedor*
* *Nombre de la localidad/AGEB de residencia del domicilio donde se encuentra localizado el comedor*
* *Clave de la localidad/AGEB de residencia del domicilio donde se encuentra localizado el comedor*
* *Nombre del municipio o delegación donde se encuentra localizado el comedor*
* *Clave de la delegación o municipio donde se encuentra localizado el comedor*
* *Nombre de la entidad federativa del domicilio donde se encuentra ubicada el comedor*
* *Clave de la entidad federativa del domicilio donde se encuentra ubicada el comedor*
* *Tipo de la primera de las entrevialidades de referencia donde se encuentra ubicado el comedor*
* *Nombre de la primera de las entrevialidades de referencia donde se encuentra ubicado el comedor*
* *Tipo de la vialidad ubicada en la parte posterior del domicilio donde se encuentra localizado el comedor*
* *Nombre de la vialidad ubicada en la parte posterior del domicilio donde se encuentra localizado el comedor*

Estas variables permiten responder a los requerimientos establecidos por SEDESOL en los Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios. Sin embargo, dado los apoyos que otorga el programa, se señalan otros campos para el padrón:

* *Cantidad de personas que asisten a cursos de orientación para mejorar los hábitos alimenticios*
* *Cantidad total de asambleas realizadas*
* *Número de infantes beneficiados*
* *Número de personas adultas mayores beneficiadas*
* *Número de personas con discapacidad beneficiadas*

**Obtención de la información para el padrón**

El Comité Comunitario a través del personal responsable de la operación del comedor será el encargado de proveer la información al personal de la SEDESOL asignado para la recopilación y actualización de la información.

La información del padrón será recopilada a través del llenado de un formato físico que personal de SEDESOL le proveerá al Comité Comunitario. Por su parte, el personal de SEDESOL verificará y validará la información proporcionada, siendo éste el responsable de entregar estos datos a la delegación estatal que le corresponda, quien finalmente reportará los datos al programa.

**Actualización de la información**

La actualización de la información se realizará al menos cada seis meses, dado que el padrón de beneficiarios se integra por las AGEB/localidades que forma parte de PCC que forman parte de la CNcH.

# 4. Conclusiones generales

La revisión de prácticas de comedores comunitarias a nivel nacional e internacional, el desarrollo del diagnóstico y el análisis marco normativo proporcionó información útil y oportuna para el diseño de propuesta de atención que responda al problema público identificado y atienda las causas que lo generan, partiendo de los alcances de operación de la SEDESOL.

La revisión de las experiencias de comedores comunitarios del Distrito Federal, Oaxaca, Veracruz Argentina, Ecuador, Guatemala, Bogotá y Nueva York permitió identificar elementos centrales, a partir de 43 variables relacionadas con: objetivos generales, objetivos específicos, población objetivo, operación, así como los instrumentos o mecanismos de evaluación.

Los objetivos generales de las prácticas de comedores comunitarios revisados hacen hincapié en tres elementos: 1) el acceso a la alimentación como un derecho fundamental y social, 2) el reconocimiento del gobierno de garantizar el derecho a la alimentación y 3) la atención a las personas en situación de pobreza. En este sentido el objetivo propuesto para el PCC establece el reconocimiento de garantizar el acceso a la alimentación a través de la entrega de comidas preparadas.

La propuesta de atención diseñada coinciden en los criterios para la definición de los beneficiarios de las prácticas revisadas, atendiendo las necesidades alimentarias de grupos de población vulnerables a padecer hambre como: infantes, mujeres embarazadas y/o lactancia, personas adultas mayores, personas con capacidades diferentes. En la propuesta de atención se consideran casos de excepción: migrantes y personas sin recursos materiales y económicos para disponer de alimentos.

La delimitación espacial permite la ubicación de las zonas geográficas que abarcan el problema público, para disponer de información certera sobres las especificidades que el diseño de una política pública debe de cumplir, a fin de atender las áreas que más atención requieren. En los casos de Distrito Federal, Oaxaca, Veracruz, Argentina y Guatemala, la población objetivo se definió a partir de la identificación de los territorios en los cuales existen limitantes para acceder a una alimentación adecuada, los cuales puedes ser urbano o rural.

De las prácticas analizadas, se identificó el uso de mecanismos de participación social para la implementación de comedores comunitarios, considerándolo un elemento central para el funcionamiento de los mismos, siendo las asambleas generales y los comités los más comunes. La comunidad influirá en la toma de decisión sobre los beneficiarios del programa, sin embargo, con el fin de garantizar una correcta selección se sugiere que personal de SEDESOL corrobore información sobre los potenciales beneficiarios.

Otro aspecto relevante es la integralidad que el programa ofrecerá, a partir de talleres que contribuyan a mejorar los hábitos alimenticios. En las prácticas revisadas sobresale el caso, en el que el comedor comunitario se brindan servicios pedagógicos y recreativos para niños, controles de salud (peso, talla, natalidad y nutrición), bibliotecas y estancias maternales, así como actividades productivas y talleres.

Un elemento importante es el seguimiento y evaluación, a este respecto, la propuesta incluye una serie de indicadores para monitorear los avances y logros del programa. Es importante señalar que a partir del análisis realizado, se ha identificado que está área requiere de un mayor impulso, ya que no se encontraron evidencias, al menos en los casos revisados, de los impactos que la implementación de un comedor comunitario, puede tener en la población beneficiaria.

La propuesta de atención se complementa con información como metas de cobertura y los requerimientos financieros para atenderlos, los cuales se realizaron base en los recursos asignados al programa en el PEF 2014, así como las estimaciones de los costos del programa en diferentes escenarios.

## Bibliografía

Aguilar Idánez, María José. 2001*. La participación comunitaria en salud: ¿mito o realidad?* España: Ediciones Díaz de Santos.

Alderman, Hoddinott, y Kinsey. 2006. *Long Term Consequences at Early Chilhood Malnutrition.* Oxford Economic Papers 58(3).

Arroyo, M.; et al. 2006*. La alimentación de personas con discapacidades: cumplimiento de las recomendaciones para la ingesta de alimentos y nutrientes.*

Boyd, Roy; Ibarrán, Maria Eugenia. 2011*. El costo del cambio climático en México: análisis de equilibrio general de la vulnerabilidad intersectorial.* Año 16, Número Especial, Tomo I. México: Gaceta de economía.

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. 2014*. Proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014.* México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe , PMA. 2005*. Hambre y desnutrición en los países miembros de la Asociación de Estados del Caribe (AEC).* Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2006. *Modelo de análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina.* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Conde, Cecilia. 2006*. México y el cambio climático global. México: Dirección General de Divulgación de la Ciencia.* México:Universidad Nacional Autónoma de México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2009. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México.* México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

-----. 2010*. Ver Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto.* México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

*-----.* 2012*. Ver Anexo estadístico de pobreza en México 2012.* México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

*-----.* 2012. *Ver* *Construcción de las Líneas de Bienestar. Documento Metodológico. Metodología para la medición multidimensional de la pobreza*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

*-----.* 2012. *Ver Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2012. Anexo estadístico*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

*-----.* 2013*. Ver Proyecciones de la población 2010-2050. Nacional 2010-2050.* México: Consejo Nacional de la Población.

*-----.* 2014. *Ver Tendencias Económicas y Sociales de Corto Plazo.* Resultados Nacionales. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

*----.*sf. Glosario*. Ver Términos de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México.* México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

-----. sf. *Ver Elementos mínimos a considerar en la elaboración de diagnósticos de programas nuevos.* México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Cumbre Mundial sobre la Alimentación. 1996.

Declaración de los Derechos Humanos. sf. *Artículo 25.*

Diario Oficial de la Federación. 1976*. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.* Última reforma publicada DOF 20/05/2014. México: Diario Oficial de la Federación.

-----. 1983. *Ley de Planeación.* Última reforma publicada 09/04/12. México: Diario Oficial de la Federación.

----. 2000. *Ver Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. Última reforma publicada DOF 02/04/2014. México: Diario Oficial de la Federación.

-----. 2001. *Ver Ley de Desarrollo Rural Sustentable.* Última reforma publicada DOF 12/01/2012. México: Diario Oficial de la Federación.

----. 2004. *Ver* *Ley de Asistencia Social.* Última reforma publicada DOF 23/04/2013. México: Diario Oficial de la Federación.

-----. 2004*. Ver Ley General de Desarrollo Social.* 20 de enero de 2004. Última reforma publicada DOF 07/11/2013. México: Diario Oficial de la Federación.

-----. 2006. *Ver Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.* Última reforma publicada DOF 24/01/2014. México: Diario Oficial de la Federación.

-----. 2009. *Ver Lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de Programas de Desarrollo Social.* México: Diario Oficial de la Federación.

-----. 2010*. Ver Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza.* México: Diario Oficial de la Federación.

-----. 2012*. Ver Criterios por los que se determinan las disposiciones de las Reglas de Operación del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES) para el ejercicio fiscal 2012, que deberán aplicarse durante el ejercicio fiscal 2013.* Publicado el 26 de febrero de 2013. México: Diario Oficial de la Federación.

-----. 2013*. Ver Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2013.* Emitido el 28/02/2013. México: Diario Oficial de la Federación.

*-----.* 2013*. Ver 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.* para el ejercicio fiscal 2013. Emitido el 27/02/2013. México: Diario Oficial de la Federación.

-----. 2013*. Ver Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, para el ejercicio fiscal 2013.* Emitido el 26/02/2013. México: Diario Oficial de la Federación.

-----. 2013*. Ver Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Albergues Escolares Indígenas (PAEI) a cargo de la Coordinación General de Fomento al Desarrollo Indígena para el ejercicio fiscal 2013.* Emitido el 27/02/2013. México: Diario Oficial de la Federación.

-----. 2013*. Ver Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. para el ejercicio fiscal 2013.* Emitido el 25/02/2013. México: Diario Oficial de la Federación.

-----. 2013*. Ver Acuerdo por el que los integrantes del Comité Técnico del Programa de Empleo Temporal emiten las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal para el ejercicio fiscal 2013.* Publicado el 26 de febrero de 2013. México: Diario Oficial de la Federación.

-----. 2013. *Ver Acuerdo por el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emite las Reglas de Operación del Programa del Seguro para Contingencias Climatológicas.* México: Diario Oficial de la Federación.

-----. 2013. *Ver Decreto por el que se emite la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el año 2014*. Publicado el 03/12/13*.* México: Diario Oficial de la Federación.

*-----.2013. Ver Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SINHAMBRE).* México: Diario Oficial de la Federación.

-----. 2013*. Ver Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada Contra el Hambre de los Programas Sociales Federales.* México: Diario Oficial de la Federación.

-----. 2013*. Ver Lineamientos de organización y funcionamiento del Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre.* México: Diario Oficial de la Federación.

-----. 2013*. Ver Normas de Organización y Funcionamiento Interno de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre.* México: Diario Oficial de la Federación.

-----. 2013*. Ver Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.* México: Diario Oficial de la Federación.

-----. 2013*. Ver Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018.* Publicado el 30 de agosto de 2013. México: Diario Oficial de la Federación.

-----. 2013. *Ver Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018.* México: Diario Oficial de la Federación.

*-----. 2014. Ver Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* México: Diario Oficial de la Federación.

-----. 2014. *Ver* *Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018*. México: Diario Oficial de la Federación.

Díaz, Vicente. sf. *Organizaciones de la Sociedad Civil en la Política de Población.* México: Universidad Nacional Autónoma de México.

DICONSA y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. 2010. *Estudio sobre los determinantes del desabasto y análisis de la participación social como mecanismo para impulsar el abasto en el medio rural.* México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales. 2013. *Principales Resultados sobre la Gestión y Operación del Programa Cocinas Comedores Nutricionales Comunitarios (cocinas): 3 casos.* México: Secretaría de Desarrollo Social.

Food Bank for New York City*. Program Types.*

-----. *Ver Who We Help.* http://www.foodbanknyc.org/food-poverty-in-nyc/who-we-help/who-we-help.

-----. *Ver From Procurement to Meals.* http://www.foodbanknyc.org/our-programs/food-sourcing-and-distribution/from-procurement-to-meals.

-----. *Ver Serving under stress post-recession: the state of food pantries and soup kitchens today.*

Franco Corzo, Julio. 2013. *Diseño de Políticas Públicas*. México: IEXE Editorial. 2a Edición.

Galindo, Miguel; coord. *México: La economía del cambio climático, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.* México.

Giménez, Gregorio; et al. 2005. *Una Nueva Perspectiva en la Medición del Capital Humano.* España:Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Zaragoza.

González de la Rocha, Mercedes. 2005*. Nuevas facetas del aislamiento social: un acercamiento etnoGráfica en Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza. Escuchando lo que dicen los pobres.* México: Secretaría de Desarrollo Social y Miguel Ángel Porrúa.

Instituto Nacional de Geografía y Estadística. 2006. *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición.* México: Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

-----. 2009. *Ver Censo Agrícola, Ganadero y Forestal, 2009.* México: Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

-----. 2009. *Ver Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo.* Resultados definitivos. México: Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

-----. 2010. *Ver Censo de Población y Vivienda 2010.* Resultados definitivos. México: Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

-----. 2010. *Ver Infraestructura y Características Socioeconómicas de las Localidades con menos de 5 mil habitantes.* México: Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

-----. 2010. *Módulo de Condiciones Socioeconómicas MCS-ENIGH.* México: Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

-----. 2012. *Ver Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares.* México: Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

-----. 2012. *Ver Encuesta Nacional de Salud y Nutrición.* México: Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

-----. 2013. *Ver Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2013.* Cifras durante el tercer trimestre de 2013. Resultados definitivos. México: Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

-----. 2014. *Ver Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2013.* Cifras durante el tercer trimestre de 2013. Resultados definitivos. México: Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

Instituto Nacional de Salud Pública*. 2008. Encuesta Nacional de Salud en Escolares.* México:Instituto Nacional de Salud Pública.

-----. 2012. *Ver Encuesta Nacional de Salud Pública. Resultados nacionales.* México:Instituto Nacional de Salud Pública.

-----. 2013*. Ver Promoción de estilos de vida saludable en niños y adolescentes con la participación activa de la población,* Resumen ejecutivo. México:Instituto Nacional de Salud Pública.

Instituto Nacional de Salud Públicay Centro de Investigación en Nutrición y Salud. 2009*. Análisis del impacto de la fortificación de la leche Liconsa con hierro, zinc y otros micronutrientes sobre el rendimiento escolar de la población de beneficiarios del Programa de Abasto Social de leche a cargo de LICONSA.* México: Instituto Nacional de Salud Pública y Centro de Investigación en Nutrición y Salud.

Latham, Michael. 1997*. Human Nutrition in the developing world. Food and nutrition series.* Estados Unidos de América: Cornell University Ithaca. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).

Martínez, C. 2005. *Discapacidad y nutrición. Nuestra Comunidad. Nueva Época.* 156. México: Universidad Iberoamericana.

Morón, C y Cotier, J.P. 1997. *Hojas de balance de alimentos. FAO y Universidad de Chile Editores, Producción y manejo de datos de composición química de alimentos en nutrición.* Santiago de Chile.

Narayan, Deepa y Woolcock, Michael. 2000*. Social capital: implications for development Theory, Reserch, and Policy.* Estados Unidos de América: The World Bank.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2004..

-----. sf. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.* Artículo 11.

Olvera, Alberto. 2002.  *Democracia y sociedad civil en México: lecciones y tareas.* Revista Comercio Exterior.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 2002*. Nutrición humana en el mundo en desarrollo.* Italia: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

-----. 2011. *Una Introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria. Consulta en páginas Oficiales.* Italia: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

-----. 2011. *Ver Global food losses and food waste: Extent, causes and prevention*. Italia: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

-----. 2012. *Ver Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA). Manual de uso y aplicación.* Italia: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

-----. 2012*. Ver Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en México.* México. 2013. Italia: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

-----. 2013. *Ver Panorama de la seguridad alimentaria en México*. Italia: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

-----. 2013*. Gender Equality and food Security. Women´s Empowerment as Tool against Hunger.* Philippines: Asian Development Bank.

Organización Mundial de la Salud. 2011. *Ver Nutrición de las mujeres en el periodo pre gestacional, durante el embarazo y durante la lactancia.* Informe de la Secretaría. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

-----. sf. *Ver Temas de Salud, nutrición.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

-----. sf. *Ver Centro de prensa, obesidad y sobrepeso.*

Ortíz, Gómez; et al. 2005. *La alimentación en México: enfoques y visión a futuro.* Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.

Quintero, Marialcira. Comp. 2011. *La salud de los adultos mayores: una visión compartida.* Estados Unidos de América:Organización Panamericana de la Salud.

Ray, Debraj. 2002*. Economía del Desarrollo. Barcelona:* Antoni Bosch editores S.A.

Reglas de Operación del Programa Comedores Comunitarios. 2013.

Robinson; et al. 2003*. El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Save Food. 2014.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. 2010. *Retos y oportunidades del sistema agroalimentario de México en los próximos 20 años*. México, D.F.

----. 2011*. Ver Análisis mensual del mercado de maíz, trigo y frijol de soya.* Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios

Secretaría de Desarrollo Social. 2007. *Encuesta de Capital Social en el Medio Urbano 2006.* México: Secretaría de Desarrollo Social, PNUD.

-----. 2009. *Ver Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2009. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2009. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007).* México: Secretaría de Desarrollo Social.

-----. 2013. *Ver Evaluación Interna 2013. Programa de Comedores Comunitarios (gestión 2009-2012).* México: Secretaría de Desarrollo Social.

-----. 2013. *Ver Lineamientos Específicos para la Operación del Programa de Comedores Comunitarios en el Estado de Guerrero en el Marco de la Cruzada Nacional Contra el Hambre para el Ejercicio Fiscal 2013.* México: Secretaría de Desarrollo Social.

-----. 2013. *Ver Lineamientos Específicos para la Operación del Programa de Comedores Comunitarios en el Estado de Guerrero en el Marco de la Cruzada Nacional Contra el Hambre para el Ejercicio Fiscal 2013.* México: Secretaría de Desarrollo Social.

-----. 2013. *Ver Programa de Apoyo Alimentario.* México: Secretaría de Desarrollo Social .

-----. 2014. *Ver Procedimiento de selección de los municipios de la segunda etapa de la CNcH*. Nota Técnica. México: Secretaría de Desarrollo Social .

-----. sf. *Ver Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018*. México: Secretaría de Desarrollo Social.

-----. sf. *Ver* Se desperdician más de diez mil toneladas de alimentos cada año en México. México: Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. 2013. *Evaluación Interna del Programa Comedores Comunitarias 2012.* México: Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SFP y CONEVAL. 2011. *Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados.*

Secretaría de Salud. 1998. *Norma Oficial Mexicana. Nom-169-SSA1-1998. Para la Asistencia Social Alimentaria a Grupos de Riesgo*. México: Secretaría de Salud.

-----. 2005*. Ver Norma Oficial Mexicana NOM-043-SSA2-2005. Servicios Básicos de Salud. Promoción y educación para la salud en materia alimentaria. Criterios para Brindar Orientación.* México: Secretaría de Salud.

-----. 2009. *Ver Norma Oficial Mexicana NOM-251-SSA1-2009. Prácticas de Higiene para el proceso de alimentos, bebidas o suplementos alimenticios.* México: Secretaría de Salud.

-----. 2010. *Ver Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria. Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad.* México: Secretaría de Salud.

-----. 2011. *Ver Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-043-SSA2-2011. Servicios básicos de salud. Promoción y educación para la salud en materia alimentaria. Criterios para Brindar Orientación.* México: Secretaría de Salud.

----. 2012. *Ver Norma Oficial Mexicana NOM- 014-SSA3-2012. Para la asistencia social alimentaria a grupos de riesgo.* México: Secretaría de Salud.

-----. sf. *Ver* *Ley General de Salud*. México: Secretaría de Salud.

Secretaría de Salud del Distrito Federal. 2014. *Sobrepeso y obesidad.* México: Secretaría de Salud del Distrito Federal.

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. 2013. *Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria.*

Términos de Referencia. 2013. *Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos de Programas de Desarrollo Social 2013.* México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Tiraboshi Ferro, M. 2013. *Desafíos de la participación social: alcances y límites de la construcción de la política nacional para la población en situación de calle de Brasil.* Tesis para obtener el grado de maestría en Ciencia Política y Sociología, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Torero, Máximo. 2013. *Precios de los alimentos. En la montaña rusa. En Políticas alimentarias mundiales.* Estados Unidos de América: IFPRI.

Torres y Trápaga. 2001*. Revista de Investigación Científica enero-julio, 2005*. Estudios Sociales.

Turabian, José Luis. 1992. *Apuntes, esquemas y ejemplos de participación comunitaria en la salud.* España: Ediciones Díaz de Santos.

United Nations Children's Fund. sf. *Los primeros años.* Estados Unidos de América: Organización de las Naciones Unidas.

Word Bank. 2003*. Water, sanitation & hygiene.* Estados Unidos de América: Organización de las Naciones Unidas.

1. En relación al cambio de metodología en la medición oficial de la pobreza en México se sugiere consultar CONEVAL (2009). [↑](#footnote-ref-1)
2. Cabe destacar que en el marco de la CNcH, la SEDESOL define el hambre como “la situación que enfrenta una persona al encontrarse en pobreza extrema y con carencia alimentarias”. La definición de hambre de la CNcH se puede consultar en la siguiente dirección electrónica (consulta junio 2014): <http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Definicion_de_hambre_en_la_CNCH> . [↑](#footnote-ref-2)
3. DOF (2013). [↑](#footnote-ref-3)
4. SEDESOL (2013). [↑](#footnote-ref-4)
5. Una hoja de balance de alimentos presenta la estructura del suministro de los principales alimentos de un país determinado durante un período de referencia. Las hojas de balance muestran para cada producto las fuentes de suministro y su utilización. El suministro interno disponible de alimentos en el período de referencia equivale a la cantidad total de alimentos producida más la cantidad total importada y reajustada para tomar en cuenta cualquier cambio que pudiera haber ocurrido en las existencias. Ver Cotier, J.P. y Morón, C. (1997), FAO y Universidad de Chile (1997). [↑](#footnote-ref-5)
6. FAO y SAGARPA (2013). [↑](#footnote-ref-6)
7. CONEVAL (2012). [↑](#footnote-ref-7)
8. FAO y SAGARPA (2013). [↑](#footnote-ref-8)
9. FAO (2011). [↑](#footnote-ref-9)
10. La Iniciativa *Save Food* es una organización en la trabajan de manera conjunta la FAO, la UNEP y el grupo Messe Düsseldorf. La página Web de la Iniciativa es la siguiente: <http://www.save-food.org/> [↑](#footnote-ref-10)
11. FAO (2011). [↑](#footnote-ref-11)
12. DOF (2014). [↑](#footnote-ref-12)
13. Aunque no hay detalles de la metodología empleada para la estimación, el Grupo Técnico de Pérdidas y Merma de Alimentos de la CNcH reportó los siguientes porcentajes de pérdidas por productos en México: 24.0% del frijol, 46.0% del arroz, 37.0% de la leche, 39.0% de la carne de pollo, 40.0% de la carne de cerdo, 34.8% de la carne de res, 54.0% de los pescados y mariscos, 33.3% del camarón, 54.0% del aguacate, 28.8% del jitomate, 32.0% de la cebolla, 41.0% del melón, 57.7% de la guayaba, 54.5% del mango, 49.0% de las manzanas y 9.4% de la tortilla. La información anterior se puede consultar en la siguiente dirección electrónica: <http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Comunicados/_rid/57/1394/se-desperdician-mas-de-diez-mil-toneladas-de-alimentos-cada-ano-en-mexico> . [↑](#footnote-ref-13)
14. SAGARPA (2010). [↑](#footnote-ref-14)
15. Ídem. [↑](#footnote-ref-15)
16. Ídem. [↑](#footnote-ref-16)
17. Torero, Máximo (2013) [↑](#footnote-ref-17)
18. Conde, Cecilia (2006). [↑](#footnote-ref-18)
19. A partir de las condiciones climatológicas actuales, se han realizado diversos estudios tratando de pronosticar los impactos económicos del cambio climático. El cambio climático representa costos promedio de 6.2% del PIB actual; mientras que los costos de mitigar el 50.0% de las emisiones representa entre el 0.70% y 2.2% del PIB, ver Galindo, Miguel, coordinador, (2009). “*México: La economía del cambio climático*”, SEMARNAT, México, D.F. Por otro lado, si se contempla un horizonte hasta el año 2030, los estudios pronostican sequías que afectarán al sector agrícola y ganadero, estimando pérdidas de 11.0% de la agricultura, 10.0% las actividades ganaderas y 15.0% en el sector forestal; ver Boyd, Roy e Ibarrán, Maria Eugenia (2011), “*El costo del cambio climático en México: análisis de equilibrio general de la vulnerabilidad intersectorial*”. Año 16, Número Especial, Tomo I. Gaceta de economía. [↑](#footnote-ref-19)
20. DICONSA y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (2010). [↑](#footnote-ref-20)
21. El IDRE se construyó conforme a tres componentes: 1) aspectos demográficos (tamaño de la población), 2) aspectos socioeconómicos (salud, escolaridad y vivienda), y aspectos geográficos (aislamiento). La medida más reciente es para el año 2005 y hasta el momento no se ha actualizado, sin embargo, este indicador ofrece una medida veraz sobre esta problemática. El estudio se realizó para zonas rurales con menos de 2,500 habitantes. [↑](#footnote-ref-21)
22. INSP (2013). [↑](#footnote-ref-22)
23. Para efectos del presente análisis, las localidades aisladas se identifican como aquellas localidades que de acuerdo con su ubicación presentan las siguientes características: se encuentran a más de 5 kilómetros de una localidad de 15 mil o más habitantes; o se encuentran a más de 2.5 kilómetros de una localidad de 2 mil 500 a 14 mil 999 habitantes; o a más de 3 kilómetros de una carretera pavimentada o revestida. [↑](#footnote-ref-23)
24. Adicionalmente la base de datos contiene para cada localidad del país con menos de 5 mil habitantes 22 variables que informan sobre la conexión a carretera, la disponibilidad y tipo de transporte público a la cabecera municipal, así como el tiempo de traslado, la frecuencia y el costo; las principales actividades económicas que realiza la población; la condición de habla indígena y los ámbitos de la comunicación cotidiana donde se usa dicha lengua; la identificación de conflictos y problemas en la comunidad que vislumbran las autoridades locales o residentes que proporcionaron los datos. Asimismo, para las localidades con 50 o más viviendas, se incluyen 52 variables que indican la existencia de servicios públicos y equipamiento, escuelas por niveles educativos, servicios de salud, telecomunicaciones, establecimientos comerciales y de servicios, abasto de alimentos básicos y recintos culturales y deportivos. [↑](#footnote-ref-24)
25. FAO y SAGARPA (2013). [↑](#footnote-ref-25)
26. Área de tierra para uso común cuya capa superficial se ha deteriorado a causa de la acumulación de sales o carbonatos. [↑](#footnote-ref-26)
27. Entre sus objetivos específicos están conocer el grado de participación de los individuos en los asuntos de interés público, determinar la confianza en las instituciones públicas y privadas, así como determinar el valor que se le da a la legalidad, la libertad, el pluralismo, el diálogo y el acuerdo, enfocado a los asuntos de interés público. [↑](#footnote-ref-27)
28. Los datos de la gráfica responden a la pregunta: Durante la semana pasada, ¿cuánto se gastó aproximadamente en: frutas; verduras; tortillas y maíz; pan de cualquier tipo; arroz, frijol, garbanzo, habas y lentejas; aceite y azúcar; pollo, carne y pescado; leche y quesos; huevos; pastelillos y botanas; carnitas, pizza, tacos, hamburguesas, etc.; agua embotellada; refrescos; bebidas alcohólicas y comida fuera de casa? [↑](#footnote-ref-28)
29. Concepto retomado de la UNICEF. [↑](#footnote-ref-29)
30. La UNICEF los define como las vitaminas y minerales cuyo requerimiento diario es relativamente pequeño pero indispensable para los diferentes procesos bioquímicos y metabólicos del organismo y en consecuencia para el buen funcionamiento del cuerpo humano. Retomado de: http://Unicef.org.co/Micronutrientes/ [↑](#footnote-ref-30)
31. Estudios señalan un efecto en ambos sentidos entre el nivel de empleo y la desnutrición. Es decir, un bajo nivel de ingreso puede provocar un bajo nivel de nutrición, y a su vez, un bajo nivel de nutrición puede generar un bajo nivel de ingreso (Ray, 2002). [↑](#footnote-ref-31)
32. DOF (2010). [↑](#footnote-ref-32)
33. DOF (2010). [↑](#footnote-ref-33)
34. SEDESOL (2014). [↑](#footnote-ref-34)
35. Para ver PO por AGEB o por localidad véase anexo en formato Excel. [↑](#footnote-ref-35)
36. En el Anexo 1 se presenta la información recopilada de las 38 variables revisadas para cada práctica. [↑](#footnote-ref-36)
37. La comida vegana no incluye productos de origen animal y sus derivados. [↑](#footnote-ref-37)
38. Para una exposición sucinta del desarrollo de los trabajos en el tema de derecho a la alimentación a nivel internacional, véase: “Obligaciones derivadas del derecho a la alimentación en el derecho internacional”, por Carlos Villán Durán, en Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria, obra a cargo de la Cátedra de Estudios sobre Hambre y pobreza y la Diputación de Córdoba, editado por el Servicio de publicaciones de la Universidad de Córdoba, España, 2008, p. 45. [↑](#footnote-ref-38)
39. La actual Ley de Planeación es vigente desde el 5 de Enero de 1983 y su última reforma fue publicada en el DOF el 09 de Abril de 2012, volviéndola una Ley que ha tenido que irse reformando para adecuarse a la legislación más reciente. [↑](#footnote-ref-39)
40. Aquellos así calificados por su importancia en la alimentación de la mayoría de la población o su importancia en la economía de los productores del campo o de la industria (Artículo 3°, fracción V) [↑](#footnote-ref-40)
41. Satisfacción de las necesidades materiales y culturales de la población incluidas, entre otras: la seguridad social, vivienda, educación, salud e infraestructura básica (Artículo 3°, fracción VI) [↑](#footnote-ref-41)
42. El abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población (Artículo 3°, fracción XXVIII) [↑](#footnote-ref-42)
43. La libre determinación del país en materia de producción, abasto y acceso de alimentos a toda la población, basada fundamentalmente en la producción nacional (Artículo 3°, fracción |XIII). [↑](#footnote-ref-43)
44. DOF (2013). [↑](#footnote-ref-44)
45. DOF (2013). [↑](#footnote-ref-45)
46. DOF (2013). [↑](#footnote-ref-46)
47. SHCP, SFP y CONEVAL. Guía para la construcción de la MIR (2011). [↑](#footnote-ref-47)
48. ENSANUT (2012). [↑](#footnote-ref-48)
49. De acuerdo a la clasificación de discapacidades elaborada por el INEGI, se tienen distintos tipos, entre ellos: discapacidades sensoriales y de la comunicación, motrices, mentales, múltiples y especiales (discapacidades no especificadas). [↑](#footnote-ref-49)
50. Ver anexo 3 para identificar la propuesta de productos y de precios para el equipamiento del comedor [↑](#footnote-ref-50)
51. Distribución con unidades equipadas con servicio de refrigeración. [↑](#footnote-ref-51)
52. Se selecciona rural porque el punto de partida del cálculo es más bajo. Sería más complicado aplicar el cálculo a partir de la canasta básica urbana y que los datos de rural se adaptaron a este costo más alto. [↑](#footnote-ref-52)
53. Para el horario matutino se toma como referente a los comedores de Oaxaca y Guerrero, mientras que para el vespertino a los del D.F. y Guerreo. Cabe decir, que este horario no contempla las horas previas a la preparación de alimentos. [↑](#footnote-ref-53)