

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL



Diagnóstico integral de los programas alimentarios de la SEDESOL

Resumen Ejecutivo

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

Diciembre, 2012

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Índice

Introducción.....	3
1. Diagnóstico y caracterización de la problemática alimentaria en México.....	4
1.1 Pobreza alimentaria	7
1.2 Carencia de acceso a la alimentación.....	9
1.2.1 Análisis del ingreso.....	10
1.2.2 Análisis geográfico.....	11
2. Medición de la carencia por acceso a la alimentación.....	14
3. Evolución de los programas alimentarios de SEDESOL.....	17
3.1 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO)	17
3.2 Programa de Apoyo Alimentario (PAL)	18
3.3 Programa de Abasto Social de Leche (PASL).....	19
3.4 Programa de Abasto Rural (PAR)	20
3.5 Análisis agregado de los programas alimentarios de SEDESOL.....	22
3.6 Análisis de impactos y efectos de los programas alimentarios.....	25
3.6.1 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.....	25
3.6.2 Programa de Apoyo Alimentario	26
3.6.3 Programa de Abasto Social de Leche.....	28
3.6.4 Programa de Abasto Rural	29
3.7 Análisis de potenciales complementariedades y duplicidades de los programas alimentarios de SEDESOL.....	30
3.8 Análisis de pertinencia de apoyos por dimensión de seguridad alimentaria de SEDESOL	33
4. Propuesta de población potencial conjunta para los programas alimentarios de SEDESOL	36
5. Catálogo de instrumentos y programas alimentarios federales	39
5.1 Relaciones de duplicidad entre programas federales y programas de SEDESOL	41
6. Conclusiones y recomendaciones de política	42

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Introducción

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

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

A pesar de que en México se encuentra establecido el derecho universal a la alimentación y que el país ha suscrito la Declaración de Roma Sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (1996) e incorporado a acuerdos internacionales en materia alimentaria, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000), no existe una regulación que defina normativamente dicha situación, lo cual podría tener implicaciones en la estrategia de análisis para la atención de la problemática alimentaria. No obstante lo anterior, existen tres razones que justifican su validez para ser usado como marco de referencia: la primera es el hecho que el instrumento de medición de CONEVAL se basa en la identificación de estados de inseguridad o seguridad alimentaria, la segunda es que es un concepto integral que considera dimensiones asociadas con todos los aspectos alimentarios y la tercera es que dichas dimensiones se encuentran contempladas implícita y explícitamente en los propósitos, objetivos y tipos de apoyo de los programas de SEDESOL.

1. Diagnóstico y caracterización de la problemática alimentaria en México

En México existen tres maneras de aproximar la problemática alimentaria asociadas a una condición de pobreza (las tres establecidas por el CONEVAL). La primera es la pobreza alimentaria, que se construye a partir del valor monetario de una canasta básica de alimentos, cuyo contenido fue definido por expertos en nutrición. El valor de esta canasta es la línea de ingreso que sirve de referencia para considerar si las personas se encuentran en situación de pobreza alimentaria, es decir, si todo su ingreso no es suficiente para adquirir dicha canasta.¹

Las otras maneras se expresan en la metodología para la medición multidimensional de la pobreza. La segunda considera la carencia por acceso a la alimentación, la cual mide el grado de inseguridad alimentaria que presenta la población, esta medición hace uso de un método de medición basado en escalas alimentarias que identifican situaciones de experiencia de falta de acceso, disponibilidad o variedad en los alimentos. Con este enfoque se distinguen cuatro estados de seguridad alimentaria: a) seguridad alimentaria, b) inseguridad alimentaria leve, c) inseguridad alimentaria moderada y d) inseguridad alimentaria severa. Se considera que una persona se encuentra en carencia alimentaria cuando tiene un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo. La tercera se establece en la dimensión de bienestar y se asocia a la situación en que las personas reciben un ingreso por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo, que representa el valor monetario equivalente a la cantidad de recursos monetarios para adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada y es utilizada para la medición de la pobreza extrema (además del criterio de al menos tres carencias sociales).

De acuerdo a los últimos datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) la pobreza alimentaria a nivel nacional, medida bajo un enfoque de ingresos, presentó un crecimiento entre 2006 y 2010. Mientras que, bajo la metodología de medición multidimensional, el

¹ CONEVAL (2009). "Aplicación de la metodología para la medición de la pobreza por ingresos y pruebas de hipótesis", disponible en: <http://www.CONEVAL.gob.mx/cmsCONEVAL/rw/pages/medicion/index.es.do>

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

acceso a la alimentación fue la única de las seis dimensiones de bienestar que presentó un deterioro entre 2008 y 2010.

Existen hallazgos relevantes que permiten asumir que esta dinámica de crecimiento en la problemática alimentaria es en gran parte resultado del efecto negativo del comportamiento agregado de la economía, asociado a los niveles de ingreso, y del crecimiento internacional de los precios de los alimentos. Por ejemplo, al analizar el comportamiento de los precios de los alimentos representado por la evolución de los índices construidos por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), se observa que desde 2002 y hasta el 2008 se presentó un incremento acumulado de 122.2% a nivel mundial, alcanzando su nivel máximo en el periodo de 2010 y 2011.

El comportamiento de los precios de los alimentos a nivel internacional influyó también en el crecimiento de los precios de los alimentos en México, lo que en consecuencia influyó en la evolución de las líneas de ingreso usadas por CONEVAL para determinar los niveles de pobreza alimentaria y pobreza multidimensional. En el caso de la Línea de Bienestar Mínimo, utilizada en la metodología multidimensional², su valor se incrementó 58.2% entre enero de 2005 y agosto de 2012 en las localidades urbanas, mientras que en las localidades rurales el crecimiento fue de 62.4%.

En el ámbito de la pobreza alimentaria por ingresos, entre 2006 y 2008 se experimentó el primer incremento significativo en la pobreza alimentaria en diez años, con aumentos de 4.6 puntos porcentuales a nivel nacional, 3.3 en localidades urbanas y 7.2 en localidades rurales. Estos incrementos coincidieron con la reducción del crecimiento del PIB en 3.7 puntos porcentuales en dicho periodo y con un incremento de 58.7% en los precios internacionales de los alimentos.³ Finalmente, entre 2008 y 2010 se presentaron resultados contrastantes. Mientras que en las localidades urbanas la pobreza alimentaria creció 1.8 puntos porcentuales, en las localidades rurales se redujo dos puntos porcentuales. Lo anterior se presentó en un

² Equivalente a la cantidad de recursos monetarios para adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada.

³ Se utiliza el índice de precios de la FAO en su medición anual 2006 y 2008.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

marco de decrecimiento del PIB de 8% en 2009 y crecimiento de los precios de los alimentos que alcanzaría su máximo en 2011.

Por su parte, el nivel de la carencia por acceso a la alimentación de la medición multidimensional de la pobreza se incrementó 17.4% entre 2008 y 2010, pasando de 23.8 millones de personas a 28.0 millones. También se observó que el porcentaje de la población con la carencia se incrementó en 3.1 puntos porcentuales entre los dos años. A partir de dichos resultados el análisis de la evolución de la carencia de acceso a la alimentación arrojó los siguientes resultados:

- Del mismo modo que en la pobreza alimentaria, la incidencia de carencia de acceso a la alimentación en localidades rurales es más alta, pero su crecimiento en localidades urbanas fue cuatro veces más rápido.⁴
- El porcentaje de personas que se encuentran por encima de la línea de bienestar y que presentan la carencia se elevó entre 2008 y 2010 en casi un millón de personas.
- Dicho incremento significó 23.6% del aumento total de las personas con carencia de acceso a la alimentación, es decir, el crecimiento de la carencia no necesariamente se presentó en la población de menores ingresos.
- Existen 7.6 millones de personas que padecen de la carencia de acceso a la alimentación pero que cuentan con un ingreso superior a la línea de bienestar, lo que plantea un análisis más profundo de la pertinencia de las mediciones de la inseguridad alimentaria y la carencia por acceso a la alimentación.
- En los municipios de muy baja marginación se encuentra el 48.7% de las personas con inseguridad alimentaria severa. Esto podría implicar un potencial problema de identificación dado que generalmente dichos municipios son urbanos y presentan una oferta de programas sociales alimentarios limitada en comparación a la oferta en zonas rurales.

⁴ La incidencia en la carencia por acceso a la alimentación en localidades rurales se incrementó en 1 punto porcentual entre 2008 y 2010 (de 32.6 a 33.6%) mientras que en localidades urbanas la carencia se incrementó en 3.7 puntos porcentuales en ese periodo de tiempo (de 18.5 a 22.2%)

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

1.1 Pobreza alimentaria

Como se indicó previamente, la pobreza alimentaria se construye a partir del valor monetario de una canasta básica de alimentos. A partir de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), los resultados de esta medición pueden calcularse desde 1992 hasta 2010, lo que permite contar con 11 observaciones para los 18 años que componen este periodo de tiempo. La representatividad de la información es a nivel nacional y por tipo de localidad, ya sea urbana (localidades con 15 mil o más habitantes⁵) o rural (localidades con menos de 15 mil habitantes). Asimismo, se levanta una sobre-muestra para las entidades que soliciten que sus resultados sean representativos.

La Gráfica 1 muestra la evolución de la pobreza alimentaria a nivel nacional en localidades urbanas y rurales. Se puede observar que entre 1992 y 1994 existe una ligera reducción de la pobreza alimentaria en localidades urbanas, además de un pequeño incremento en las localidades rurales. Del mismo modo, destaca que a lo largo del periodo la incidencia de la pobreza alimentaria siempre es mayor en localidades rurales en comparación con las localidades urbanas y a nivel nacional.

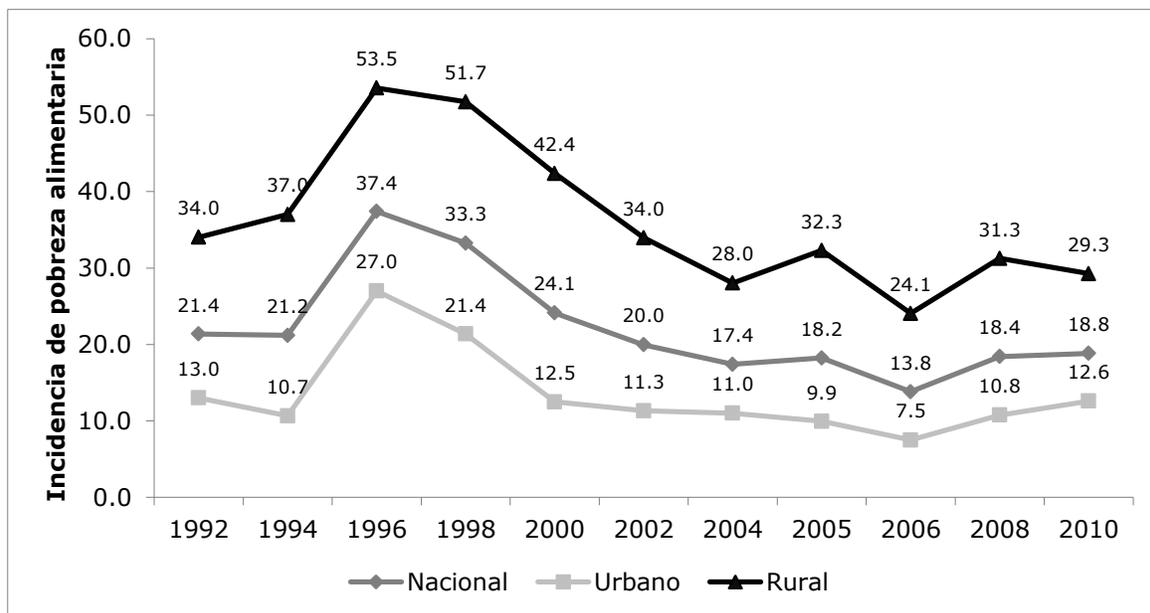
Entre 1994 y 1996 se registró el incremento más alto en la pobreza alimentaria: de 21.2 a 37.4% a nivel nacional, lo que significa un incremento de 16.2 puntos porcentuales, muy similar al que se tuvo en localidades urbanas (16.3 puntos porcentuales) y en zonas rurales (16.5 puntos porcentuales). En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

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

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Gráfica 1. Porcentaje de la población en pobreza alimentaria 1992-2010.



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

A partir de 1996 y hasta el año 2004, se mantuvo una reducción promedio de cinco puntos porcentuales en la pobreza alimentaria cada dos años a nivel nacional, impulsada por la reducción en las localidades rurales que fue de 6.4 puntos porcentuales en promedio, mientras que en las localidades urbanas estuvo en cuatro puntos porcentuales en promedio. En esta etapa se observó un crecimiento del PIB de 6.8% en 1997, 4.9% en 1998, 3.9% en 1999, 6.7% en el año 2000, y si bien se tuvo un decrecimiento de 0.2% en el 2001, los siguientes años se continuó creciendo de manera continua. Cabe mencionar que entre 1996-2004 se experimentó el nivel más bajo de los precios internacionales de los alimentos.

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

Entre 2006 y 2008, se experimentó el primer incremento fuerte en la pobreza en diez años, con aumentos de 4.6 puntos porcentuales a nivel nacional, 3.3

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

en localidades urbanas y 7.2 en localidades rurales. Estos incrementos coincidieron con la reducción del crecimiento del PIB en 3.7 puntos porcentuales en dicho periodo y con un incremento de 58.7% en los precios internacionales de los alimentos.⁶

Finalmente, entre 2008 y 2010, se presentaron resultados contrastantes. Mientras que en las localidades urbanas la pobreza alimentaria creció 1.8 puntos porcentuales, en las localidades rurales se redujo dos puntos porcentuales. Lo anterior se presentó en un marco de decrecimiento del PIB de 8% en 2009 y crecimiento de los precios de los alimentos que alcanzaría su máximo en 2011.

En el periodo comprendido entre 1996 y 2006 la población en pobreza alimentaria a nivel nacional se redujo 57.5%, mientras que en localidades rurales disminuyó 49.6% y en localidades urbanas 67.5%. Lo anterior implica que en diez años al menos se sacó de la pobreza alimentaria a 19.9 millones de personas. No obstante, entre 2006 y 2008, se incrementó la pobreza alimentaria en 5.4 millones de personas, 3 millones fueron en localidades rurales y 2.4 millones en urbanas. Entre 2008 y 2010 se incrementó en 0.9 millones de personas la población que padecía pobreza alimentaria, lo que equivale a 4.9% más con respecto al año inmediato anterior. Sin embargo, en las localidades rurales se presentó una reducción de un 3.9% en el número de personas que padecían pobreza alimentaria, lo que significa que al menos dejaron esta condición 0.5 millones de personas.

1.2 Carencia de acceso a la alimentación

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

En términos de género, las mujeres representaban el 51.4% y el 50.8% del total de personas que padecían la carencia en 2008 y 2010, respectivamente.

⁶ Se utilizó el índice de precios de los alimentos de la FAO en su medición anual de 2006 y 2008.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

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

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

1.2.1 Análisis del ingreso

Uno de los indicadores más importantes en la medición de la pobreza multidimensional es la línea de bienestar, equivalente a la cantidad de recursos monetarios suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere una persona para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias).

En la Tabla 1 se muestran los resultados del cruce entre la línea de bienestar y la carencia por acceso a la alimentación. Los principales hallazgos son los siguientes: a) el porcentaje de personas que se encuentran por encima de la línea de bienestar y que presentan la carencia se elevó entre 2008 y 2010 en casi un millón de personas, b) dicho incremento significó 23.6% del aumento total de las personas con carencia de acceso a la alimentación, es decir, el crecimiento de la carencia no necesariamente se presentó en la población de menores ingresos.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Tabla 1. Personas que padecen la carencia de acceso a la alimentación 2008-2010, según línea de bienestar.

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

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

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

1.2.2 Análisis geográfico

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

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Tabla 2. Características de las personas que padecen la carencia por acceso a la alimentación, 2008-2010.

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

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

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

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

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

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Tabla 3. Carencia por acceso a la alimentación por entidad federativa, 2008-2010.

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

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

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

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

En la Tabla 3 se muestran los resultados de la medición de la carencia por acceso a la alimentación por entidad federativa.

2. Medición de la carencia por acceso a la alimentación

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

Bajo esta definición es posible determinar que la seguridad alimentaria considera las siguientes dimensiones básicas⁷: a) disponibilidad de los alimentos, b) su acceso a los mismos o capacidad de adquisición que tienen las personas, c) su consumo o la utilización biológica, d) estado nutricional de cada persona y e) la estabilidad de acceso. Dichas dimensiones, están asociadas a distintas agregaciones y pueden ser estimadas a nivel nacional, subnacional, hogar y persona. La inseguridad alimentaria existe cuando no se cumple una o más dimensiones asociadas al estado de seguridad.

⁷ CONEVAL (2010), Moncada y Ortega (2006), Melgar-Quiñonez y Hackett (2008).

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

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

Existen al menos cinco métodos para aproximar la seguridad alimentaria: el método de FAO que estima disponibilidad de calorías per cápita, la aproximación de gasto en alimentación con Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto, las encuestas de ingestas alimentarias, los métodos antropométricos y la medición de inseguridad alimentaria basada en la experiencia considerando escalas predeterminadas.

La última metodología se asocia directamente con las dimensiones de acceso y disponibilidad de los alimentos, las cuales se aproximan a través de reactivos que reflejan las condiciones relacionadas con la percepción que tienen los individuos cuando se enfrentan a situaciones de angustia física y psicológica ante la falta de alimentos. Está basado en la experiencia reportada por las personas sobre los diferentes estados de seguridad alimentaria considerando escalas predeterminadas.

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

A partir de un análisis de la composición y respuestas en los reactivos se ofrecen los siguientes hallazgos y recomendaciones:

- Las preguntas con mayores respuestas afirmativas en hogares identificados con carencia de acceso a la alimentación fueron las relacionadas al acceso a

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

poca variedad de alimentos y la percepción sobre lo que se pensaba que debería de comer.

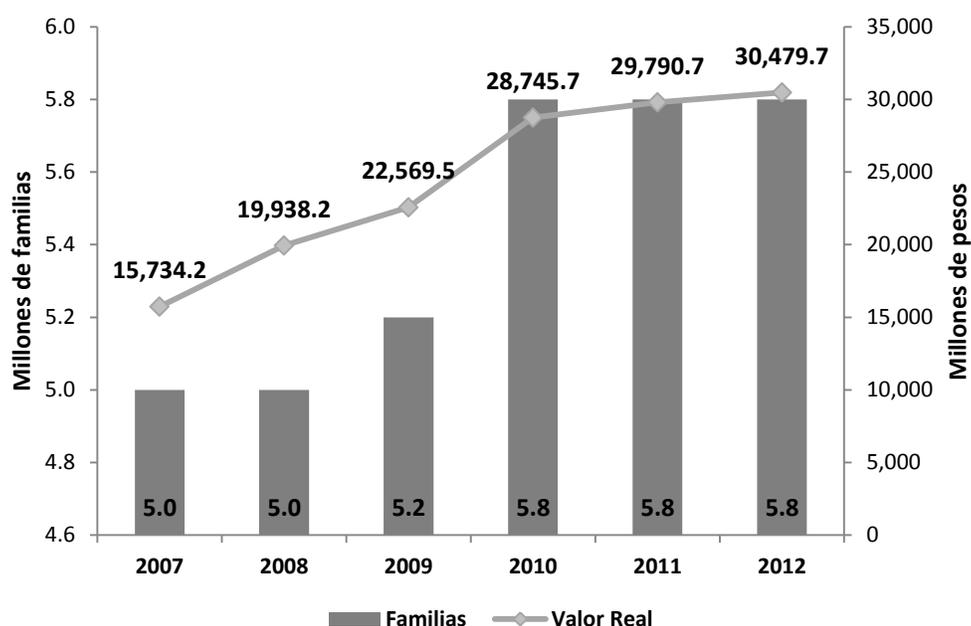
- Las preguntas relacionadas con los eventos en los cuales se quedaron sin comida, la experiencia de hambre en el hogar y el acceso a solo una comida al día fueron las que mayor crecieron en respuestas afirmativas durante 2008-2010.
- Se detectó un potencial problema de identificación de la carencia en alimentación cuando se cruza con los niveles de ingreso (líneas de bienestar y bienestar mínimo). Es decir, existen personas con inseguridad alimentaria que se encuentran por encima de la línea de bienestar y personas con seguridad alimentaria que se encuentran por debajo de la misma. De igual forma, se tienen personas con inseguridad alimentaria por encima y por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo.
- A pesar de lo anterior, al analizar los estados de la escala se detectó una correlación negativa y significativa de los estados de la escala alimentaria con respecto al ingreso corriente total per cápita calculado en la metodología de CONEVAL. Dicha correlación es mayor en las zonas urbanas que en las rurales.
- A pesar de que existe una relación negativa entre ingreso y grado de inseguridad alimentaria, resulta pertinente considerar la inclusión de un elemento discriminador de ingreso para evitar que población con mayores recursos pueda asumirse con la carencia de acceso a la alimentación.

3. Evolución de los programas alimentarios de SEDESOL

3.1 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO)

El PDHO representa el mayor programa social federal por monto y cobertura. Considera una atención integral al beneficiario en tres vertientes: educación, salud y alimentación. Desde sus inicios se consideró un programa modelo en el esquema de transferencias monetarias condicionadas a la corresponsabilidad de las familias apoyadas. Desde 2008 se han incorporado apoyos adicionales, el Apoyo Alimentario Vivir Mejor, el Apoyo Infantil Vivir Mejor y el Apoyo Energético, los cuales consideran una transferencia monetaria mensual adicional a la del apoyo mensual original. Dichos apoyos fueron dirigidos a fortalecer la vertiente de apoyo alimentario como consecuencia del incremento de los precios de los alimentos observados en el periodo de 2008-2010.

Gráfica 2. Evolución de recursos ejercidos y familias beneficiarias del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2007-2012.^{1,2}



1/ Sólo incluye recursos ejercidos para Ramo 20. Para 2012 se considera presupuesto aprobado.

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

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

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

La relevancia del Programa se manifiesta en el monto y evolución de sus recursos asignados. Entre 2007 y 2012, el presupuesto ejercido se elevó a una tasa de 14.1 por ciento promedio anual en términos reales, mientras que su cobertura de familias beneficiarias creció en 3.0 por ciento promedio anual. Esta evolución se explica principalmente por la ampliación a zonas urbanas en el periodo de 2008-2010 y el crecimiento consecuente de los recursos para tal fin.

3.2 Programa de Apoyo Alimentario (PAL)

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

Las familias reciben un apoyo en efectivo o un paquete alimentario sujetas a los compromisos de asistir a pláticas sobre alimentación, nutrición y salud.⁸ El PAL cobra relevancia para aquellas familias que enfrentan dificultades para acceder a otros programas ya sea por falta de condiciones económicas, dispersión geográfica o por problemáticas de cobertura limitada en comparación de éste.

La operación del Programa considera los siguientes apoyos básicos:

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

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

A partir de 2007, la cobertura de las familias beneficiarias del PAL se elevó a un ritmo considerable, destacando la fase de expansión de 533 mil familias entre 2008 y 2010. Al cierre de 2012 la población beneficiaria del PAL fue de 673 mil familias. Esta dinámica se observó también en los recursos ejercidos,

⁸ Los compromisos son acciones que la familia beneficiaria deberán realizar durante su permanencia en el Programa, sin que estén asociadas al cumplimiento de corresponsabilidades (Reglas de Operación del programa 2012).

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

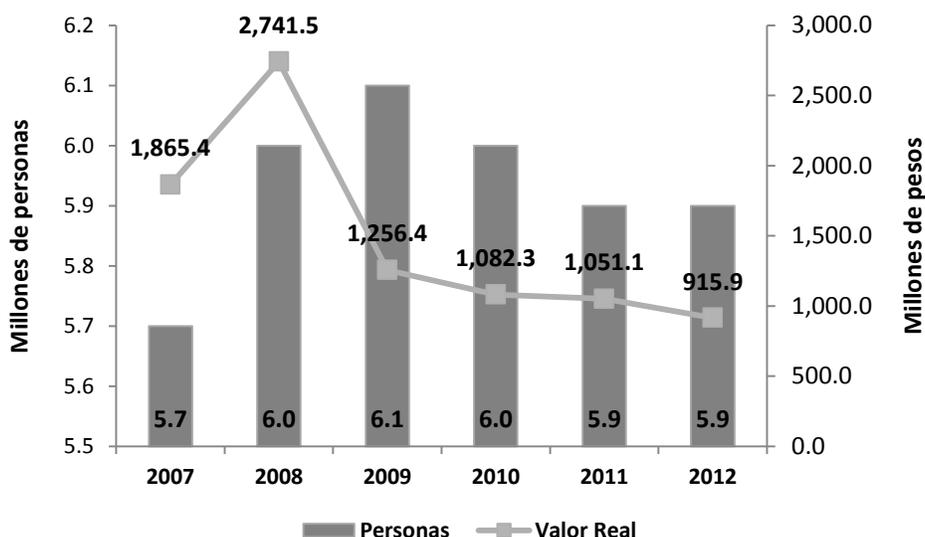
los cuales entre 2008-2010 crecieron 182.1 por ciento promedio anual mientras que en 2011-2012 lo hicieron a un ritmo de 8.2 por ciento, en ambos casos en términos reales.

3.3 Programa de Abasto Social de Leche (PASL)

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

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

Gráfica 3. Evolución de recursos ejercidos y beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche, 2007-2012.^{1,2}



1/ Para 2012 se considera presupuesto aprobado.

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

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

En materia de apoyos, el PASL otorga una dotación de leche fortificada con un alto valor nutricional, a un precio preferencial por litro menor al precio de mercado, transfiriendo un margen de ahorro al hogar beneficiado. La dotación de leche autorizada es de cuatro litros a la semana por beneficiario registrado en el padrón y cada hogar tendrá derecho a adquirir un máximo de 24 litros a

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

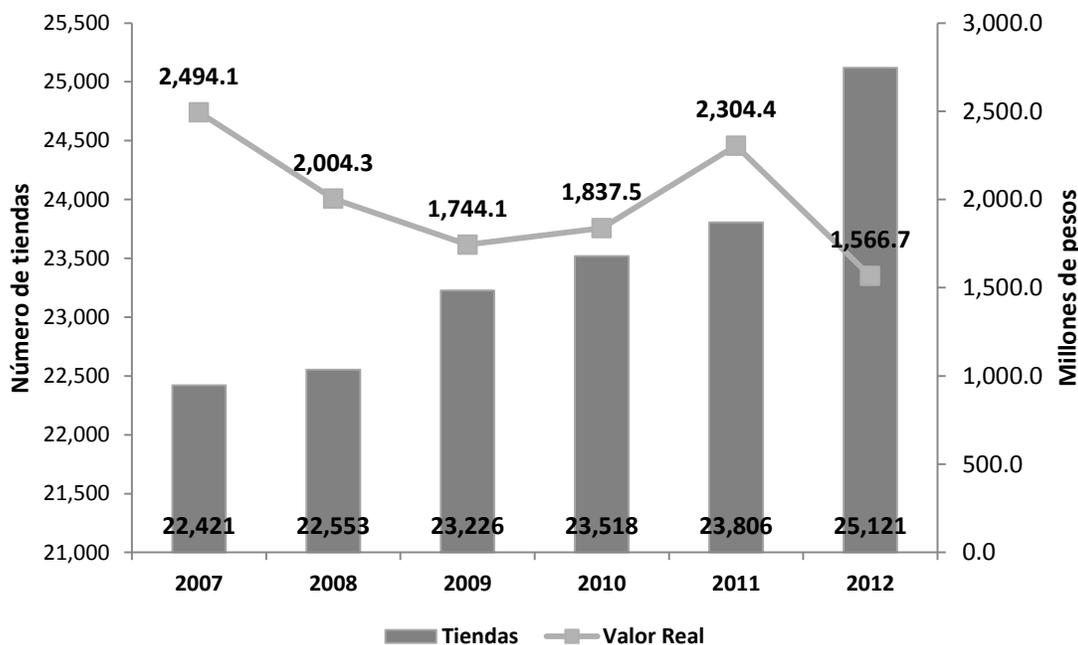
Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

la semana, dependiendo del número de sus beneficiarios. Los recursos presupuestarios del PASL entre 2007 y 2012 presentan una reducción promedio anual de 13.3%, sin embargo, el número de personas beneficiarias se ha mantenido constante en el mismo periodo de tiempo. Al cierre de 2012, la cobertura fue de 3.1 y 5.9 millones de hogares y personas respectivamente.

3.4 Programa de Abasto Rural (PAR)

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

Gráfica 4. Evolución de recursos ejercidos y tiendas del Programa de Abasto Rural. 2007-2012.^{1,2}



1/ Para 2012 se considera presupuesto aprobado.

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

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

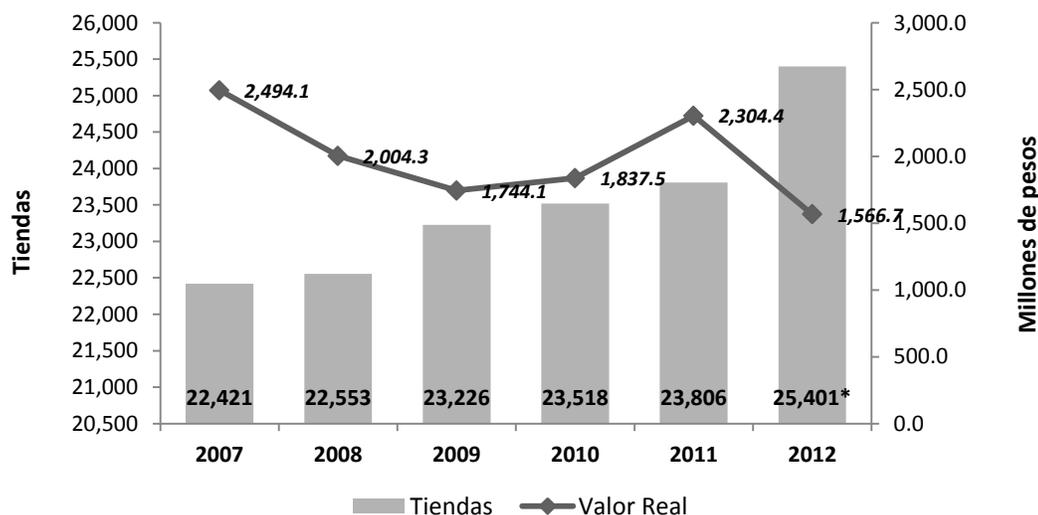
Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Esto se logra a partir de proporcionar servicio de abasto por medio de tiendas que comercializan productos básicos y complementarios de calidad y con alto valor nutritivo a precios preferenciales. Actualmente la canasta de productos DICONSA consta de 22 productos básicos. En materia de recursos el programa ha presentado dos dinámicas, la primera entre 2007-2008 con una reducción anual promedio real de 35 por ciento, y la segunda en 2009-2011 con crecimiento en el ejercicio de recursos con un ritmo de 14.9 por ciento promedio anual en términos reales. Entre 2007-2012, el monto ejercido ha disminuido 8.9 por ciento promedio anual. En términos de cobertura, el PAR ha presentado un crecimiento constante de tiendas de 2.3 por ciento promedio anual.

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

Gráfica 5. Evolución de recursos ejercidos y tiendas del Programa de Abasto Rural. 2007-2012.^{1,2}



1/ Para 2012 se considera presupuesto aprobado.

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

*/ Datos preliminares.

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

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

3.5 Análisis agregado de los programas alimentarios de SEDESOL

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

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

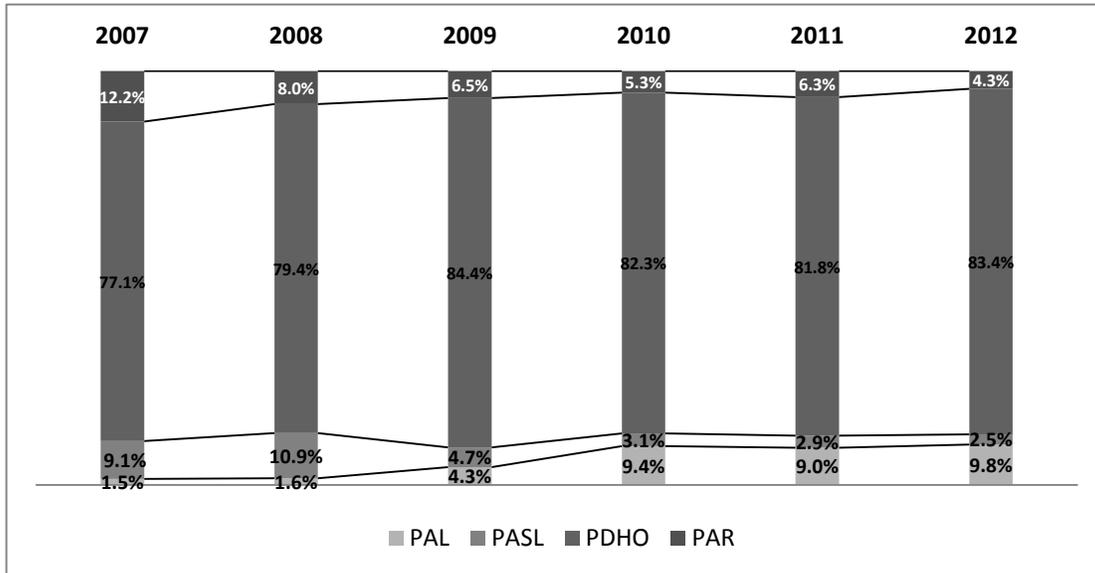
Al analizar el total de los recursos dirigidos a la atención alimentaria, se observa un aumento en los programas que manejan apoyos monetarios: el PDHO pasó de tener una participación de 77.1% del total de los recursos en apoyos alimentarios de SEDESOL en 2007 a 83.4% en el 2012; asimismo, el PAL elevó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

Al analizar la evolución de los recursos comparando el total de los cuatro programas alimentarios con el total de los recursos para el Ramo 20 Desarrollo Social se detectan dos dinámicas, la primera es que los recursos alimentarios crecieron a menores tasas que los totales del Ramo durante 2007-2008 y 2008-2009 en una proporción cercana al 2:1, la cual se revierte a partir de 2009-2010. Sin embargo, para este mismo periodo se identifica una reducción en el ritmo de crecimiento (ver Gráfica 6).

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Gráfica 6. Evolución en la composición porcentual de los recursos de los Programas Alimentarios de la SEDESOL, 2007-2012.



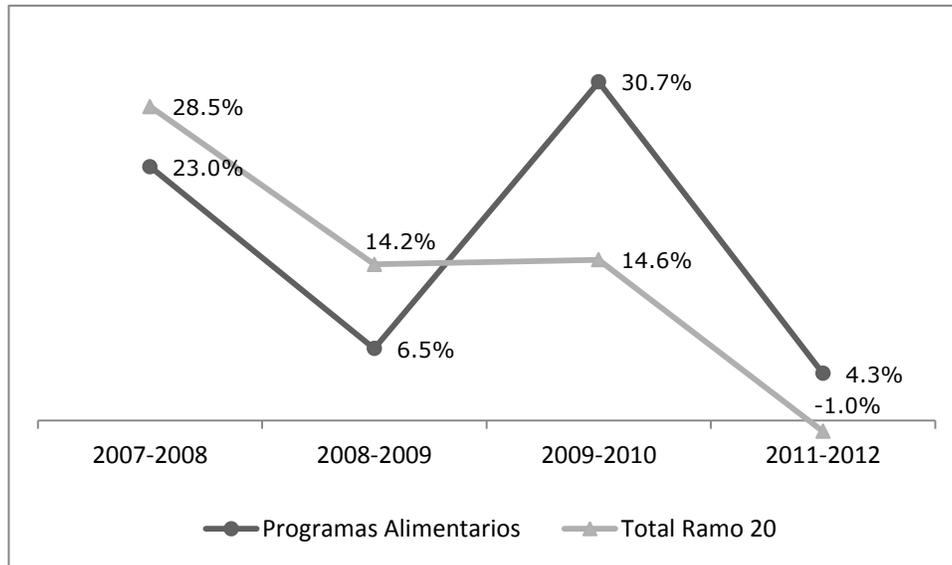
Fuente: elaboración propia con datos de los programas sociales. La evolución de los recursos en términos reales considera como año base 2008. Para deflactar se utiliza el INPC a diciembre de cada año, excepto para 2012 en que se utiliza septiembre por ser la información disponible al momento de elaborar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

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

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

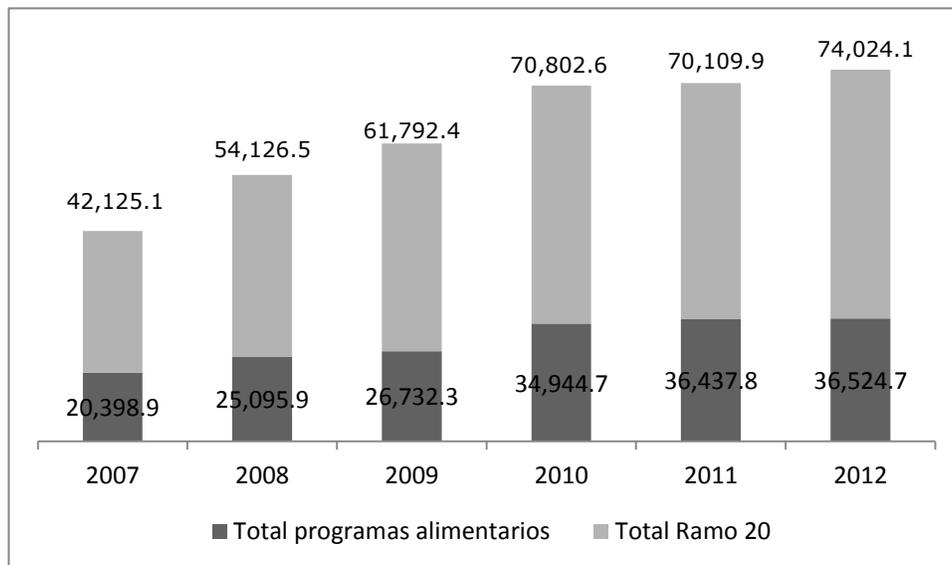
Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Gráfica 7. Tasas de crecimiento de los recursos de los Programas Alimentarios del Ramo 20 Desarrollo Social y total del Ramo 20 Desarrollo Social, 2007-2012.



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

Gráfica 8. Evolución en la composición de los recursos de los Programas Alimentarios de SEDESOL, 2007-2012 (millones de pesos de 2008).



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

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

3.6 Análisis de impactos y efectos de los programas alimentarios

3.6.1 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

El PDHO ha tenido efectos positivos sobre la población beneficiaria en las dimensiones de disponibilidad, acceso y nutrición. En el aspecto de disponibilidad, se ha demostrado que el programa propicia un incremento en la producción para el autoconsumo, mediante el apoyo económico que se brinda a las familias. En esta misma dimensión, se documenta una mejora de 32 centavos en el consumo de alimentos provenientes de sus actividades agrícolas de autoconsumo. Dichos efectos son relevantes ya que son impactos indirectos positivos, pues ninguno de los apoyos del programa está dirigido a la atención de esta dimensión.

Cuadro 1. Principales impactos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades sobre dimensiones de seguridad alimentaria.

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

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

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

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

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

3.6.2 Programa de Apoyo Alimentario

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

En términos de la percepción de los beneficiarios se identificaron los siguientes resultados:⁹

⁹ Encuesta aplicada en 1,500 hogares y la muestra se elaboró de manera estratificada. Se seleccionaron 16 ó 17 municipios en cada una de las regiones (norte, centro y sur-sureste) y por nivel de marginación (muy alto, alto y medio). Posteriormente, se seleccionaron 2 ó 3 localidades por municipio con el propósito de reunir 50 localidades por región y 150 a nivel nacional. En cada localidad, se aplicaron 10 cuestionarios, lo que equivale a 500 cuestionarios por región y 1,500 a nivel nacional.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

- El 21% de los beneficiarios consideró que la calidad de los productos del paquete alimentario era muy buena, 77% la calificó como buena, y únicamente 2% de los beneficiarios la percibe como regular.
- Entre 80% y 85% de los encuestados asisten a las pláticas y las valoran aún más que el paquete alimentario.
- A nivel nacional, el 25% de los entrevistados considera que los beneficios que recibe del Programa son muy buenos mientras 74% los considera buenos y únicamente 1% los califica como regular.
- Los beneficiarios consideran que la información que se les proporcionó respecto a la recepción del paquete alimentario fue satisfactoria.

Cuadro 2. Principales impactos del Programa de Apoyo Alimentario sobre dimensiones de seguridad alimentaria.

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

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

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

3.6.3 Programa de Abasto Social de Leche

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

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

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

Por último, resulta pertinente mencionar que en la última evaluación disponible¹⁰, se detectó que los beneficiarios consideran haber contado con información apropiada sobre el funcionamiento y los servicios que proporciona el programa. Asimismo, cumplió sus expectativas principalmente al cubrir sus necesidades de nutrición y alimentación para la familia.

¹⁰ Evaluación de Satisfacción de los Beneficiarios de los Programas Sociales implementados por SEDESOL (UAT, 2012).

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Cuadro 3. Principales impactos del Programa de Abasto Social de Leche sobre dimensiones de seguridad alimentaria.

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

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

3.6.4 Programa de Abasto Rural

Dentro de la dimensión de disponibilidad, se encuentra documentado que el PAR representa la principal fuente de abastecimiento en localidades sin alternativas de abasto. En este caso, las acciones de distribución son la única alternativa para diversificar la dieta de los beneficiarios.¹¹

¹¹ Evaluación de Consistencia y Resultados de 2011.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

En términos de la capacidad del programa de incidir en los niveles de acceso, durante 2011 se observó un impacto directo en la economía de las familias, reportándose un margen de ahorro de la canasta básica Diconsa mayor del 19.9% respecto a las opciones privadas de abasto en el medio rural. Actualmente, dicho margen es de 15.4% al segundo trimestre de 2012. Asimismo, en la Evaluación de Consistencia y Resultados de 2011, se detectó que 50.7% de las compras de abarrotes comestibles son de productos enriquecidos, lo cual favorece una alimentación balanceada para los beneficiarios del Programa, reflejando a largo plazo un hábito alimenticio sano para toda la familia y en consecuencia, una salud buena para sus integrantes.

Cuadro 4. Principales impactos del Programa de Abasto Rural sobre dimensiones de seguridad alimentaria.

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

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

3.7 Análisis de potenciales complementariedades y duplicidades de los programas alimentarios de SEDESOL

Se analizó la última información contenida en la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas, así como sus reglas de operación, con el fin de identificar relaciones potenciales de duplicidades y complementariedades.

En el aspecto de duplicidades:

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Bajo el criterio de programas que otorguen apoyos que puedan interpretarse como similares y que además no se defina relación excluyente en la cobertura o en la población potencial, se obtuvieron los siguientes resultados:

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

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

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

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

embargo, se consideran poblaciones distintas y mutuamente excluyentes. En esta misma dimensión, el PDHO y el PAL proporcionan complementos nutricionales, mientras que el PASL ofrece leche fortificada, ambos productos pueden considerarse sustitutos cercanos que se dirigen a un grupo poblacional similar (niños y mujeres en lactancia o embarazadas), por lo que es posible identificar una relación potencial de duplicidad, no obstante, en las Reglas de Operación del PASL se establece una exclusión mutua.¹²

Considerando si los programas persiguen el mismo fin/propósito con apoyos similares en la misma población objetivo o cobertura:

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

En la parte de potenciales relaciones de complementariedad:

Bajo el criterio que implica que los apoyos potencien los efectos de los programas y que por consecuencia puedan interpretarse como complementarios, se identifica lo siguiente:

- La entrega de apoyos en especie que realiza el PDHO y el PAL pueden potenciar sus efectos nutritivos cuando tienen una relación de complementariedad con el abasto de alimentos con contenido biológico aprovechable, como lo tienen algunos de los productos que distribuye el PAR.

Bajo la condición de complementariedad que considera la existencia de apoyos similares pero que se dirigen a poblaciones objetivo distintas o se maneja un criterio excluyente, se obtiene:

- El PAL y el PDHO entregan transferencias en efectivo y en especie con las mismas características, sin embargo, se complementan entre sí dado que se dirigen a poblaciones potenciales distintas, especialmente cuando se da

¹² Se considera necesario realizar un análisis de pertinencia de apoyos y de cobertura que pueda definir la validez de dicha exclusión, el cual se llevará a cabo en las secciones siguientes de este estudio.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

el caso de que el PAL pueda considerarse como una etapa previa para el acceso a Oportunidades.

Cuando los apoyos se dirigen a diferentes dimensiones de la condición de seguridad alimentaria en una misma población potencial. En este caso se considera que:

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

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

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

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

Para evaluar la pertinencia de los apoyos de los programas de SEDESOL, se analizó si éstos contribuyen a lograr las situaciones descritas en las siguientes categorías de análisis para cada una de las dimensiones de seguridad alimentaria:

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

- *Dimensión de disponibilidad.* Una situación de disponibilidad suficiente que prevenga y corrija problemas alimentarios es aquella en la que la población beneficiaria tiene en todo momento asegurado un abasto y oferta mínima, de manera oportuna y suficiente. El apoyo deberá tener capacidad de atender choques de oferta derivados de riesgos como contingencias naturales o de mercado.
 - En esta dimensión se encontró que el PAR utiliza un mecanismo adecuado para la transferencia indirecta vía precio, al mismo tiempo que propicia el abasto en localidades vulnerables. Sin embargo, es deseable evaluar la posibilidad de incorporar en el PAR otro tipo de productos básicos considerados por CONEVAL en la Canasta Básica Alimentaria.
 - El PAR representa una práctica institucionalizada para evitar que choques de oferta causados por contingencias o eventos de mercado incidan negativamente en cuestiones de disponibilidad. Específicamente, se menciona su participación en eventos de desastres naturales. En este punto, sería recomendable clarificar los mecanismos de acción e intervención del programa.
 - El PASL atiende al mismo tiempo el problema de la dotación y la transferencia vía subsidio al precio de la leche distribuida por el programa. Asimismo, existe alineación entre la distribución de la leche fortificada con los contenidos de la Canasta Básica Alimentaria del CONEVAL.
 - Por último, no se encontró un mecanismo institucionalizado para determinar la actuación del PASL en situaciones de contingencia o choques de oferta, lo cual contribuiría a un aspecto específico de la dimensión de disponibilidad.
- *Dimensión de acceso.* Una situación de acceso suficiente a la alimentación implica que cada hogar o individuo cuenta en todo momento con la capacidad propia de disponer de suficientes alimentos a través de la producción propia, el intercambio, las transferencias de terceros (ingreso y

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

en especie) o la compra.¹³ En este caso, los apoyos deberán asegurar esta capacidad propia o transferida del hogar o individuo.

- En la dimensión de acceso, se evaluó la pertinencia de los apoyos del PDHO y PAL para mantener la capacidad de los beneficiarios de acceder a la alimentación vía transferencia al ingreso. En ambos casos, la trayectoria en términos reales de los montos de apoyos se dio en la misma dirección y magnitud que el crecimiento de la inflación general, la inflación de los alimentos y el crecimiento del costo de la Canasta Básica Alimentaria de CONEVAL.
- *Dimensión de temporalidad y estabilidad.* Una situación de acceso estable a la alimentación implica que las personas enfrentan niveles de consumo adecuados de manera ininterrumpida. Los apoyos de los programas deberán asegurar que la condición de seguridad alimentaria no esté sujeta a ningún tipo de eventos provocada por choques estacionales o imprevistos.
 - En la dimensión de estabilidad y temporalidad, no se identificaron en ninguno de los cuatro programas mecanismos o apoyos dirigidos puntualmente a este fin. Existen menciones indirectas que podrían alinearse a dicha dimensión, entre las cuales destacan la actualización semestral de los montos del PAL y PDHO con base en las variaciones de las Líneas de Bienestar Mínimo.
- *Dimensión de uso de los alimentos y aprovechamiento nutricional.* Se considera que los apoyos contribuyen a esta dimensión cuando aseguran que el acceso a los alimentos considere la calidad y diversidad adecuadas (en términos de energía, macronutrientes y micronutrientes), que sean preparados de manera apropiada y consumidos por un cuerpo saludable y en un ambiente higiénico.
 - En lo referente a la dimensión de nutrición, se encontró correspondencia relevante entre los tipos de apoyos de los programas de SEDESOL y los criterios que determinan una situación

¹³ Esta definición de acceso toma como referencia la ofrecida por Swindale y Bilinsky (2006) y FANTA (2003), la misma definición se menciona en CONEVAL (2010).

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

de seguridad alimentaria que considera la calidad, aportación nutricional y diversidad adecuadas de alimentos.

4. Propuesta de población potencial conjunta para los programas alimentarios de SEDESOL

Con la intención de favorecer la creación de un proceso de mayor coordinación entre los programas alimentarios de la SEDESOL, es pertinente proponer una población potencial conjunta que considera elementos de la medición de pobreza multidimensional como son la carencia por acceso a la alimentación y la línea de bienestar. Se utiliza como fuente de información el MCS-ENIGH 2010, que permite analizar la distribución geográfica y el grado de marginación.

En una primera aproximación se consideran las personas que se encuentran por debajo de la línea de bienestar y que tienen la carencia por acceso a la alimentación, la población con estas características es de 20,375,577 personas lo que equivale al 18.1% de la población total (Tabla 4).

Tabla 4. Población con carencia de acceso a la alimentación y nivel de bienestar económico.

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

Fuente: MCS-ENIGH 2010.

Los 20.38 millones de personas que definen la población potencial conjunta propuesta representan el 72.8% de la población total con carencia de acceso a la alimentación y el 34.8% del total de la población que se encuentra por debajo de la línea de bienestar. Asimismo, del total de la población potencial conjunta, 20.37 millones se encuentran en pobreza multidimensional (99.9%) y 7.4 millones en pobreza extrema (36.33%).

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Al realizar un análisis geográfico de la población potencial propuesta se identifican dos características principales, la primera es que el 9.6% de la población (1.96 millones de personas) se encuentra en municipios de muy alta marginación en 14 entidades federativas del país. La segunda característica es que una gran proporción de la población (45.5%) se encuentra en municipios de mayor población con bajo o muy bajo nivel de marginación.

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

Tabla 5. Porcentaje de la población potencial propuesta con respecto a la población total por tamaño de localidad y grado de marginación.

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

Fuente: MCS-ENIGH 2010.

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

Estos dos escenarios plantean un cambio de paradigma en la política de seguridad alimentaria de México. Si bien varios de los programas sociales alimentarios como PAL, Oportunidades y PAR se han focalizado exitosamente

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

en municipios rurales y con alta y muy alta marginación principalmente, donde se tienen coberturas muy altas y donde es más sencillo identificar a los potenciales beneficiarios; la creciente población urbana también implica una mayor y mejor cobertura de los programas sociales en este ámbito.

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

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

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

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

5. Catálogo de instrumentos y programas alimentarios federales

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

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

Al analizar la alineación de sus objetivos con respecto a las dimensiones de seguridad alimentaria, se encontraron los siguientes hallazgos:

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

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Tomando en cuenta la correspondencia por tipo de apoyo de los programas:

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

En un análisis de integralidad de los apoyos, entendido como la capacidad de los programas de atender de manera conjunta varias dimensiones de la seguridad alimentaria se observa:

- Ningún programa ofrece apoyos dirigidos a contribuir en las cuatro dimensiones. Sólo dos programas mantienen apoyos que consideran tres dimensiones: Programa de Asistencia a Familias en Desamparo que atiende el acceso, la temporalidad y el uso de los alimentos/nutrición, mientras que el PASL opera apoyos alineados con las dimensiones de disponibilidad, acceso y uso de los alimentos/nutrición.
- Seis programas atienden con apoyos a dos dimensiones, básicamente disponibilidad y nutrición (Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables, Desayunos Escolares, Programa de Atención a Menores de Cinco Años en Riesgo, PAL, PDHO y PAR). Mientras que el resto (siete programas) ofrece apoyos que corresponden al menos a una dimensión de seguridad alimentaria.
- De los cuatro programas a cargo de la SEDESOL: PASL, PAR, PDHO y PAL; se identifica que los cuatro tienen apoyos dirigidos a la dimensión de acceso, dos por vía de transferencias directas o indirectas en especie (PASL y PAR) y dos a través de transferencias monetarias directas (PDHO y PAL), asimismo, con excepción del PAR todos consideran apoyos en especie dirigidos a contribuir en la dimensión de nutrición. En términos de la dimensión de disponibilidad, el PASL y el PAR operan acciones dirigidas a mejorar el abasto y acceso a precios preferenciales a alimentos.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

5.1 Relaciones de duplicidad entre programas federales y programas de SEDESOL

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

- El PAL atiende la dimensión de nutrición con apoyos en especie, materializados en la entrega de suplementos alimenticios a la población infantil y mujeres en lactancia o embarazadas. El Programa de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables, puede entregar los mismos tipos de apoyos a los mismos grupos de población. Por tanto, es posible que exista una relación de duplicidad, aun cuando los alcances en cobertura de los programas sea distinto.
- El mismo caso se encuentra el PDHO, el cual ofrece suplementos alimenticios a un mismo grupo poblacional que atiende el Programa de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables. Se identifica una posible relación de duplicidad, sin embargo, dadas las características del programa se asumen de una magnitud menor.
- Para el PAR no se identificaron relaciones potenciales de duplicidad. El Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria atiende a una población con las mismas características bajo la dimensión de disponibilidad, sin embargo, los apoyos son dirigidos a la oferta y generación directa de ingresos.
- El PASL presenta una potencial relación de duplicidad con el Programa de Desayunos Escolares ya que para una misma población objetivo (niños en edad escolar) se ofrece el mismo tipo de apoyo (leche fortificada) alineado a la dimensión de uso y aprovechamiento nutricional. No obstante, es necesario considerar la posible existencia de sinergias en términos del mejoramiento nutricional dadas las características del grupo que atienden ambos programas.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

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

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

6. Conclusiones y recomendaciones de política

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

- Los hallazgos del presente diagnóstico muestran que el uso de las escalas alimentarias es una práctica común a nivel internacional que cuenta con respaldo y evidencia científica sobre su capacidad para identificar estados de la seguridad alimentaria.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

- La ELCSA es el instrumento que usa CONEVAL para medir los niveles de inseguridad alimentaria que definen la carencia de acceso a la alimentación. Con este instrumento se ha detectado que la población con carencia por acceso a la alimentación se incrementó 17.4%, entre 2008 y 2010, pasando de 23.8 millones de personas a 28 millones. También se observa que el porcentaje de la población con la carencia se incrementó en 3.2 puntos porcentuales entre los dos años.
- Se ha detectado un potencial problema de identificación cuando se analiza el nivel de ingreso y la escala alimentaria. Existen 7.6 millones de personas que padecen de la carencia de acceso a la alimentación pero que se encuentran sobre la línea de bienestar, lo que plantea un análisis más profundo sobre la pertinencia de las mediciones sobre la inseguridad alimentaria y la carencia por acceso a la alimentación.
- En este diagnóstico se estimó un coeficiente de correlación entre el ingreso corriente total per cápita (ICTPC), calculado por el CONEVAL para la medición de la dimensión del bienestar económico, y el identificador de la carencia de acceso a la alimentación y la escala de inseguridad alimentaria. La validación de las escalas implicaría que mayores niveles de ingreso estarían asociados negativamente con la carencia en el acceso a los alimentos, dichos coeficientes se construyeron para 2008 y 2010.
- Los coeficientes calculados implican una correlación negativa y significativa para ambos indicadores con respecto al ICTPC. La correlación es más elevada cuando se asocian los niveles de ingreso con las categorías de la escala de inseguridad alimentaria en comparación con la carencia de acceso a la alimentación.
- Cuando dichos coeficientes se calculan para las áreas rurales y urbanas, se observa una mayor correlación entre la escala de inseguridad alimentaria y el ICTP en zonas urbanas (-0.3722 en 2010 y -0.3810 en 2008) que en zonas rurales (-0.2695 en 2010 y -0.3106 en 2008).
- Estos resultados indican que la asociación de la escala alimentaria con el ingreso es inversa, y que ésta es mayor en zonas urbanas que en zonas

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

rurales. Para ambas zonas la relación tuvo un incremento (en términos absolutos) entre 2008 y 2010.

Recomendaciones dirigidas a fortalecer la identificación de la población en inseguridad alimentaria:

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

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

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

- Existe amplia evidencia documental sobre el efecto negativo de eventos recesivos en la economía y el crecimiento de los precios en la capacidad de acceso y estabilidad en la disponibilidad a los bienes alimentarios. El peso específico de dichas dimensiones en la estimación de los niveles de seguridad alimentaria es elevado, por lo que resulta conveniente fortalecer las acciones alineadas al acceso, disponibilidad y estabilidad.
- Es posible identificar características sociodemográficas presentes en la población con carencia a la alimentación. Las principales son: la inseguridad alimentaria severa se concentra en las personas menores de 20 años ya que 47.1% de la población con inseguridad alimentaria presenta dicho estado; en términos geográficos, el porcentaje de personas en esta condición es más alta en localidades rurales y de alta marginación pero el número es mayor en localidades urbanas y de baja marginación.
- La dinámica de la carencia en la alimentación es distinta en zonas urbanas y rurales. Entre 2008 y 2010, la carencia por acceso a la alimentación en localidades urbanas tuvo un incremento porcentual cuatro veces mayor que en localidades rurales. En los municipios de muy baja marginación, predominantemente urbanos, se encuentra el 48.7% de las personas con inseguridad alimentaria severa.
- Los resultados de las evaluaciones muestran que la pertinencia de los apoyos y su alineación adecuada a las dimensiones de seguridad alimentaria, es condición suficiente pero no necesaria para determinar la viabilidad operativa y funcional de los programas alimentarios.

Ante tales hallazgos, se enuncian las siguientes recomendaciones

- Fortalecer los programas dirigidos a atenuar y/o prevenir eventos negativos en el ciclo de ingreso de las personas vulnerables, especialmente los programas de transferencias directas (PAL y PDHO).
- Esta situación debe lograrse a partir de la creación de vertientes de apoyo que consideren recursos extraordinarios o emergentes ante situaciones de riesgo detectadas en un sistema de indicadores de seguridad alimentaria.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

- Crear e institucionalizar apoyos dirigidos a promover la estabilidad en el abasto y acceso a los alimentos. Las acciones implementadas en programas de SEDESOL son reactivas y sólo el PAR considera de manera general su actuación en situaciones de emergencia.
- Asimismo, es deseable la revisión sobre la pertinencia de actualizar en un periodo menor los montos del PAL y PDHO con base en las variaciones de las Líneas de Bienestar Mínimo; en este punto, también se recomienda incluir vertientes de apoyo de emergencia a partir de una identificación potencial de riesgo.
- Es necesario considerar apoyos diferenciados para la atención de la problemática alimentaria en zonas urbanas. Dichos apoyos deben contemplar acciones temporales para la dimensión de acceso ya que en dichas zonas no existe una problemática de disponibilidad ni abasto.
- En términos de los programas de abasto, es deseable evaluar la posibilidad de incorporar en el PAR otro tipo de productos básicos considerados por CONEVAL en la Canasta Básica Alimentaria o la inclusión de los mismos en los puntos de venta del PASL.
- Es necesario ampliar la cobertura de los programas PAL, PASL y PAR en localidades y municipios de alta y muy alta marginación donde la incidencia de la carencia de acceso a la alimentación es elevada. Por ejemplo, el PAR tiene concentradas las tiendas Diconsa en municipios de marginación media, y el 32.2% de la cobertura del PASL se encuentra en localidades de baja y muy baja marginación.
- Manejar un mismo concepto de problemática o seguridad alimentaria para los cuatro programas de SEDESOL, utilizando una definición basada en consensos y que se limite a aquellas dimensiones que atienden. Por ejemplo: disponibilidad o abasto, acceso y nutrición.
- Considerar replantear los propósitos de los programas de SEDESOL con el fin de que adopten explícitamente las dimensiones de seguridad alimentaria que atienden.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

Para la creación y adopción de una población potencial conjunta para los programas sociales debe considerarse:

- Una definición que minimice los errores de exclusión, que incluya a la población con carencia de acceso a la alimentación que se encuentre por debajo de la Línea de Bienestar y que diferencie entre grados de marginación.
- La población identificada con estas características es de 20,375,577 personas de las cuales 6,415,246 personas se encuentran en localidades mayores de 100 mil habitantes y 6,971,554 se encuentran en localidades menores a 2,500 habitantes.
- En el estudio se encontraron dos hallazgos relacionados con la población con estas características:
 - El primero es que existe un alta incidencia de personas con carencia de acceso a alimentación y debajo de la Línea de Bienestar en localidades menores de 2,500 habitantes y consideradas de alta y muy alta marginación;
 - El segundo, es que un número elevado de personas se encuentra en vulnerabilidad ubicada en localidades mayores a 100 mil habitantes y con diferentes grados de marginación, lo cual hace complejo definir una política pública única para atender ambos tipos de poblaciones.

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

- Una definición que minimice los errores de exclusión y que incluya a la población con carencia de acceso a la alimentación que se encuentre por debajo de la Línea de Bienestar y diferencie entre grados de marginación.
- Según los resultados obtenidos es importante atender a las personas que se encuentran en vulnerabilidad alimentaria en localidades mayores a 100 mil habitantes (6.4 millones de personas en vulnerabilidad alimentaria), por lo que se recomienda hacer una ampliación de la cobertura urbana del Programa Oportunidades.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

- En las 11 localidades de más de 100 mil habitantes que cuentan con presencia del Programa, instaurar un componente alimentario emergente y no permanente dirigido a fortalecer el ingreso ante una identificación de situaciones de riesgo en la capacidad de acceso.
- Plantear una redefinición del Programa de Abasto Social de Leche que contemple acciones focalizadas en localidades menores a 2,500 habitantes (6.9 millones de personas en vulnerabilidad alimentaria). Evaluar la posibilidad de considerar la distribución de una transferencia monetaria emergente ante situaciones de riesgo, aprovechando su fuerte presencia en el Estado de México y el Distrito Federal, entidades que son predominantemente urbanas.
- Para el Programa de Abasto Rural considerar la ampliación de la cobertura geográfica a localidades predominantemente urbanas de 15 mil a 99 mil habitantes, debido a que en estas el programa sólo tiene presencia en 197 localidades. Asimismo, en localidades rurales, la ampliación de este Programa deberá tomar en cuenta localidades con grado de marginación media, baja y muy baja.
- Reforzar la cobertura del Programa de Apoyo Alimentario en localidades menores a 2,500 habitantes. Especificar en las reglas de operación que se priorizará la presencia del programa en localidades donde se encuentren también tiendas Diconsa y lecherías Liconsa.
- Se sugiere incluir como elemento en las reglas de operación la cobertura universal en localidades menores a mil habitantes, así como permitir que en dichas localidades la población pueda recibir los apoyos de los programas sociales al mismo tiempo, sólo manteniendo la exclusión entre Oportunidades y PAL.

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

- En toda la APF se identifican 15 programas alimentarios que atienden la problemática alimentaria, que son operados por ocho dependencias y que se concentran en SEDESOL y el DIF.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

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

Bajo estas premisas, para mejorar la coordinación intersectorial se recomienda:

- Aprovechar sinergias dentro de los programas que han demostrado impactos positivos, específicamente los operados por SEDESOL, esto con el

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

fin de dirigir apoyos de manera integral a todas las dimensiones de seguridad alimentaria.

- Redirigir recursos de programas operados por la APF hacia los programas alimentarios de SEDESOL, con el fin de corregir potenciales relaciones de duplicidad, principalmente, en lo referente a la dimensión de nutrición y la cobertura de una misma población potencial.
- Promover una revisión de la factibilidad y pertinencia de los programas de la APF sin evidencia de impactos, que no presentan complementariedades o que operen con relaciones de duplicidad. Especialmente aquellos que forman parte de una operación descentralizada en el esquema DIF.
- Evaluar las escalas de operación de los programas, con el fin de fortalecer su cobertura en grupos poblacionales vulnerables, atendiendo una redefinición de población potencial y objetivo.
- Fortalecer el esquema de la CIDS dirigido a la atención de la alimentación. Dirigir los esfuerzos de dicho grupo de trabajo hacia el encadenamiento de programas, el desarrollo de propuestas de mejora a los apoyos otorgados, o la alineación de los apoyos con las mediciones de seguridad alimentaria.

En lo relacionado a la coordinación entre órdenes de gobierno, el diagnóstico encontró lo siguiente:

- La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) considera a la Comisión Nacional de Desarrollo Social como la instancia en la que los gobiernos de las entidades federativas y municipios participan en las discusiones de coordinación de esfuerzos relacionados con el ámbito social, incluido el alimentario.
- Dicha coordinación es limitada. No existen sesiones recurrentes, es difícil obtener y dar seguimiento de resultados. Un ejemplo de lo anterior es el hecho que no existe un catálogo homologado ni reconocido oficialmente de programas municipales ni estatales alimentarios.
- Debido a la falta de institucionalidad en los programas sociales de los gobiernos de los estados y municipios la coordinación se limita a los programas emergentes para los desastres naturales, en los cuales no se

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

representa una única política de estado con elementos para los tres niveles de gobierno.

Para elevar la coordinación entre órdenes de gobierno:

- Impulsar en el seno de la Comisión Nacional de Desarrollo Social un grupo de trabajo para la seguridad alimentaria.
- Generar un catálogo homologado, distinguiendo por apoyos y población atendida de programas sociales estatales y municipales por dimensión de la seguridad alimentaria y atendiendo una tipología específica como la utilizada en el documento.
- Promover una descentralización ordenada de responsabilidades en el ámbito alimentario, que sean complementarias y que incluyan prácticas institucionales mínimas para los programas sociales locales, como son, adopción de reglas de operación, padrones únicos y evaluaciones sistemáticas.

Con el objetivo de iniciar el debate para crear una política nacional para la seguridad alimentaria es necesario considerar lo siguiente:

- El derecho a la alimentación está claramente definido en la Constitución y en el instrumento normativo más importante para el desarrollo social (LGDS). No obstante, no existe claridad normativa en las condiciones necesarias para que se considere como derecho ejercido.
- CONEVAL usa la ELCSA para definir los niveles de seguridad alimentaria pero el término seguridad alimentaria y sus estados no se encuentran definidos en los instrumentos normativos que establecen a la alimentación como un derecho social.
- A pesar de esto, la conceptualización de la seguridad alimentaria ha tenido efectos sobre las características de la política alimentaria del país, la cual ha trascendido de una consideración unidimensional relacionada con la disponibilidad de alimentos a una más integral que implica acciones dirigidas al acceso, consumo y a la utilización biológica o nutrición.

Soluciones reales y prácticas a tus proyectos

Diagnóstico de Programas Alimentarios SEDESOL

- A pesar de que en el presente diagnóstico no consideró el análisis de apoyos a la oferta, es posible inferir que no existe una visión integral que defina una política para la seguridad alimentaria, entendida como la creación de una estrategia con orientación explícita de acciones para atender oferta y demanda y todas las dimensiones alimentarias.
- En este aspecto, tampoco existe una política nacional vinculante entre los programas federales y los programas de los gobiernos de los estados y municipios.

Ante dichos hallazgos, para promover la creación de un esquema de política nacional para la seguridad alimentaria se recomienda:

- Establecer con claridad en los instrumentos normativos correspondientes que el ejercicio del derecho a la alimentación se realiza en una situación de seguridad alimentaria, asimismo, es conveniente incluir también la definición de este concepto.
- Impulsar una intervención multisectorial que considere una estrategia de atención integral a la seguridad alimentaria. En el caso de SEDESOL, fortalecer complementariedades y sinergias de los programas con instrumentos de coordinación interna claramente establecidos.
- Definir las acciones de la estrategia sobre la base del concepto de seguridad alimentaria establecido normativamente, sus dimensiones asociadas, y las instituciones responsables de cada una.
- Homologar el concepto de seguridad alimentaria en las Reglas de Operación de los programas alimentarios de la APF.