El Colegio de la Frontera Norte

POLÍTICA DE APOYO A LA ALIMENTACIÓN Y CAMBIO DE LA SITUACIÓN ALIMENTARIA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS MEXICANAS, 2010-2015

Tesis presentada por

María Abril Becerra Montes

para obtener el grado de

MAESTRA EN DESARROLLO REGIONAL

Tijuana, B.C., México

2018

CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Director de tesis: _____

Dr. Gerardo Manuel Ordóñez Barba

Aprobada por el Jurado Examinador:

1._____

2._____

3._____

DEDICATORIA

A mis padres, Lourdes y Ricardo, por apoyarme en todas las decisiones que he tomado y por brindarme su amor y cariño incondicional.

A Francisco, por tu apoyo constante.

A Ramón, por acompañarme y brindarme tu confianza, paciencia, amor y cariño cada día.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por el apoyo económico sin el cual, este proyecto que hoy concluye no hubiese sido posible. De igual forma agradezco infinitamente a El Colegio de la Frontera Norte (COLEF) por la hospitalidad con la que me han tratado quienes aquí laboran, así como por las facilidades que me brindaron en el transcurso de mis estudios.

Gracias al Dr. Gerardo Ordóñez Barba, quien estuvo siempre al pendiente de mi investigación y me apoyó a lo largo del trayecto con sus atinadas observaciones y comentarios. Gracias por la retroalimentación constante y por su disposición para revisar cada detalle, así como para encontrar soluciones creativas a cada complicación que surgió en el andar. Agradezco de forma muy sentida al Dr. Óscar Peláez Herreros quien como profesor y lector siempre tuvo disposición para atender cada una de las dudas que me surgieron, por pequeñas que estas fueran. Agradezco especialmente su apoyo en el aspecto metodológico de esta investigación y por supuesto las críticas a la versión final del documento. Así mismo, quiero agradecer al Dr. Carlos Barba Solano, por sus comentarios y sugerencias los cuales enriquecieron este trabajo.

Gracias a la Dra. Martha Miker Palafox, coordinadora de la Maestría en Desarrollo Regional, por estar al pendiente las necesidades del grupo, así como a la Lic. Carolina Ortiz por su disposición para resolver cada una de las inquietudes que surgieron a lo largo de estos dos años. Quiero agradecer a todos los profesores quienes compartieron conmigo su conocimiento y, de igual forma, con mucho cariño agradezco a mis compañeros de generación puesto que, sin ellos, esta etapa no hubiera sido igual. Gracias por compartir conmigo esta experiencia.

Agradezco a Ramón todo lo que ha hecho por mí. Por su crítica constante y por su invaluable apoyo en los momentos más difíciles. Gracias por estar siempre aquí. Gracias al profesor Rafael Vela (D.E.P), por haber creído en este proyecto y por haberme apoyado tanto. Ojalá estuviera hoy aquí. Gracias a Evelyn, Isabel y Ángeles por su apoyo diario y por hacer ameno el paso de los días en el COLEF. Finalmente, gracias al Dr. Humberto González Galbán y a la Dra. Xiomara Delgado por su hospitalidad al recibirme nuevamente con los brazos abiertos, así como a la Mtra. Deisy Soto Valdovinos. Gracias a todos.

RESUMEN

El objetivo de la presente investigación es analizar si existe una relación significativa entre el cambio en la situación alimentaria en las entidades federativas mexicanas y los niveles relativos de gasto y cobertura de los programas federales de apoyo al consumo de alimentos entre 2010-2015. Para el logro de dicho objetivo, se desarrolló un marco teórico a partir del cual se puede analizar la política alimentaria mexicana y su posible impacto en el bienestar social, para lo cual se identificó el tipo de políticas y programas sociales que promueve el régimen de bienestar mexicano y se discutió la transición hacia el modelo neoliberal, describiendo cómo se reconfiguró la política social. Finalmente, se describió la política alimentaria mexicana actual. En cuanto a la metodología, se estimaron dos modelos econométricos, para lo cual se construyeron variables para medir la intervención de los programas analizados y se recopilaron otras variables socioeconómicas de fuentes como INEGI, IMSS y CONEVAL. Los resultados son consistentes con una de las hipótesis planteadas, dado que se encontró que la intervención conjunta de los programas analizados entre 2010 y 2015, no tuvo un efecto significativo sobre el cambio que durante el mismo periodo presentaron las entidades federativas en su proporción de carencia alimentaria y que su reducción está mayormente asociada a variables del mercado laboral, particularmente al incremento en los salarios y a la reducción de la informalidad laboral.

Palabras clave: *Política alimentaria, derecho a la alimentación, seguridad alimentaria, programas sociales.*

ABSTRACT

The research objective is to analyze if there is any significant relationship between the change in the food situation of the Mexican states and the relative levels of expenditure and coverage provided by the support programs for food consumption between 2010 and 2015. For the achievement of such objective, a theoretical framework was developed to analyze the Mexican food policy and its possible impact on social welfare, for which the type of policies and programs promoted by the Mexican welfare regime was identified, and it was discussed the transition to the neoliberal model describing how the social policy was reconfigured. Finally, the current Mexican food policy was described. As to the methodology, two econometric models were estimated for which a few variables were constructed to measure the intervention of the analyzed programs and other socioeconomic variables were compiled of diverse information sources such as INEGI, IMSS and CONEVAL. The results were consistent to one of the established hypothesis given that it was found that the joint intervention of the analyzed programs between 2010 and 2015, didn't have a significant effect over the change of the food shortage that during the same period was experienced by the states, and that it's reduction is associated with socioeconomic variables of the labour market, particularly to the increase in wages and to the reduction of labor informality.

Key words: *Food policy, right to food, food security, social programs.*

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN 1

CAPÍTULO I. APROXIMACIÓN TEÓRICA PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA Y DE SU IMPACTO EN EL BIENESTAR SOCIAL 13

1.1. El sistema de bienestar mexicano 14

1.2. El enfoque de políticas públicas y la política social 25

1.3. La transición hacia el modelo económico neoliberal y la reconfiguración de la política social 32

1.4. La política alimentaria mexicana y el derecho a la alimentación 42

CAPÍTULO II. LOS PROGRAMAS CON OBJETIVOS ALIMENTARIOS EN MÉXICO, 2000-2015 65

2.1. La política alimentaria mexicana 2000-2015 66

2.2. El diseño, la implementación y la evaluación de los programas alimentarios mexicanos 88

2.3. Conclusiones 111

CAPÍTULO III. ESTRATEGIA METODOLÓGICA 116

3.1. Operacionalización de variables 116

3.2. Fuentes de información 119

3.3. Modelos econométricos 121

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DEL CAMBIO EN LA SITUACIÓN ALIMENTARIA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS MEXICANAS, 2010-2015 134

4.1. Análisis del cambio en la situación alimentaria 134

4.2. Análisis del gasto per cápita y la cobertura de los programas de apoyo al consumo de alimentos, 2010-2015 140

4.3. Resultados de los modelos econométricos 169

CONCLUSIONES 180

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 197

ANEXOS i

Anexo 1. Coeficiente de Gini de los países integrantes de la OCDE, 2014 i

Anexo 2. Porcentajes de población en situación de pobreza multidimensional, México, 2008-2016 ii

Anexo 3. Evolución de la carencia por acceso a la alimentación en México, 2008-2016 ii

Anexo 4. Evolución del gasto a precios constantes de los programas del gobierno federal de apoyo al consumo de alimentos pertenecientes al ramo 20 iii

Anexo 5. Preguntas que componen la sección IV del MCS, “Acceso a la alimentación” iii

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 2.1. Programas sociales con objetivos alimentarios implementados en México por el gobierno federal, 2015 78

Cuadro 3.1. Operacionalización de variables 117

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 4.1. Porcentaje de población en carencia alimentaria, por entidad federativa, 2010 .. 135

Gráfica 4.2. Porcentaje de población en carencia alimentaria por entidad federativa, 2015 ... 136

Gráfica 4.3. Variación relativa de la proporción de personas con carencia alimentaria por entidad federativa, entre 2010 y 2015 138

Gráfica 4.4. Variación relativa del gasto per cápita de los programas en conjunto (PAL, PASL, PAR y Componente Alimentario de PROSPERA), entre 2010 y 2015, por entidad federativa 146

Gráfica 4.5. Variación relativa de la cobertura de los programas alimentarios (PAL, PASL y Componente Alimentario PROSPERA), entre 2010 y 2015, por entidad federativa 152

Gráfica 4.6. Gasto per cápita del PAL por entidad federativa, 2010-2015 154

Gráfica 4.7. Variación relativa del gasto per cápita del PAL, por entidad federativa, 2010-2015 155

Gráfica 4.8. Cobertura del PAL como porcentaje de la población total por entidad federativa, 2010-2015 156

Gráfica 4.9. Variación relativa en la cobertura del PAL, por entidad federativa, entre 2010 y 2015 157

Gráfica 4.10. Gasto per cápita a precios de 2010, del PAR por entidad federativa, 2010-2015 158

Gráfica 4.11. Variación relativa del gasto per cápita del PAR, por entidad federativa, 2010-2015 159

Gráfica 4.12. Nivel de cobertura del PAR como porcentaje de la población total por entidad federativa, 2010-2015 160

Gráfica 4.13. Variación relativa de la cobertura del PAR, por entidad federativa, 2010-2015 161

Gráfica 4.14. Gasto per cápita a precios de 2010 del PASL, por entidad federativa, 2010-2015 162

Gráfica 4.15. Variación relativa del gasto per cápita del PASL, por entidad federativa, entre 2010 y 2015 163

Gráfica 4.16. Nivel de cobertura del PASL, como porcentaje de la población total por entidad federativa, 2010-2015 164

Gráfica 4.17. Variación relativa de la cobertura del PASL, por entidad federativa, entre 2010 y 2015 165

Gráfica 4.18. Gasto per cápita a precios de 2010 del Componente alimentario de PROSPERA por entidad federativa, 2010-2015 166

Gráfica 4.19. Variación relativa del gasto per cápita del Componente alimentario PROSPERA, 2010-2015 167

Gráfica 4.20. Nivel de cobertura del componente alimentario de PROSPERA como porcentaje de la población total, por entidad federativa, 2010-2015 168

Gráfica 4.21. Variación relativa de la cobertura del Componente alimentario PROSPERA, por entidad federativa, entre 2010-2015 169

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 4.1. Gasto per cápita de los programas de apoyo al consumo de alimentos, 2010-2015, pesos constantes de 2010 140

Tabla 4.2. Gasto per cápita total de los programas de apoyo al consumo de alimentos por entidad federativa, 2010-2015, a precios constantes de 2010 142

Tabla 4.3. Cobertura total del conjunto de los programas de apoyo al consumo de alimentos (PAL, PASL y Componente alimentario PROSPERA), 2010-2015 147

Tabla 4.4. Cobertura total del PAL, PASL y Componente alimentario PROSPERA, por entidad federativa, 2010-2015 149

Tabla 4.5. Estimaciones del modelo 1 171

Tabla 4.6. Estimaciones del modelo 2 173

INTRODUCCIÓN

A pesar de que en México se han implementado programas sociales de apoyo a la alimentación desde varias décadas atrás, hoy en día un amplio sector de la población presenta carencia de acceso a la alimentación. De acuerdo con Rubio (2006), el problema alimentario de México se ha agudizado a partir de la irrupción del modelo neoliberal dado que este promovió una reducción de la producción nacional de alimentos a la vez que incentivó su importación, aumentando sus costos. De acuerdo con Ordóñez (2002) y Huerta (2005), los cambios promovidos a partir de los años 80's respecto a la intervención Estatal se han traducido en un cambio importante en la conceptualización de las políticas públicas y, por ende, en las políticas sociales promovidas por el Estado.

Dado lo anterior, el Estado ha optado por continuar con la implementación de programas, reconfigurando la política alimentaria nacional optando por otorgar apoyos sólo a los grupos vulnerables a fin de mejorar su alimentación mediante programas focalizados. Sin embargo, a pesar de la evolución de la política alimentaria y de los cambios que esto ha significado en los programas alimentarios implementados, éstos comparten como característica común que buscan mejorar el acceso a la alimentación para los mexicanos (MD Consultoría, 2012).

Debido a la constante implementación de programas alimentarios y a que actualmente sigue habiendo millones de mexicanos que padecen esta carencia, diversos autores han cuestionado la eficiencia y eficacia de los programas. Al respecto, en México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), ha sido el organismo que se ha enfocado en llevar a cabo evaluaciones de los programas sociales, incluyendo a los alimentarios.

Sobre los avances de la política alimentaria, el CONEVAL (2011, p.31), haciendo referencia a los Programas Oportunidades, de Apoyo Alimentario (PAL), de Abasto Rural (PAR) y de Abasto Social de Leche (PASL), ha señalado que "a pesar del incremento presupuestario en varios de los programas, éstos no pudieron contener el incremento en la carencia de acceso a la alimentación entre 2008 y 2010. Si bien los programas han tenido algunos resultados respecto al acceso a la alimentación, el efecto negativo de la reducción del ingreso y el aumento en el

precio de los alimentos que el país sufrió desde 2007 excedió el efecto de los programas sociales aquí analizados".

Atender el problema de la falta de una alimentación sana y suficiente resulta imperante puesto que una persona que no recibe una alimentación adecuada a sus necesidades está en riesgo de desarrollar problemas de salud que le dificulten vivir su vida de manera plena. La importancia de la alimentación es tal que esta es concebida como un derecho por organismos tanto nacionales como internacionales y por tanto es un deber del Estado asegurar el que todas las personas tengan acceso a una alimentación suficiente y nutritiva.

Dado que se ha identificado que el comportamiento de la carencia alimentaria es heterogéneo entre las entidades federativas mexicanas, la presente investigación consiste en explorar si los programas sociales de apoyo al consumo de alimentos inciden positivamente y significativamente sobre el cambio en la situación alimentaria en las entidades federativas mexicanas en el periodo 2010-2015 y, además, explorar qué otras variables socioeconómicas inciden positiva y significativamente sobre el cambio en la situación alimentaria.

Antecedentes (contextualización)

México es un país que enfrenta diferentes problemáticas tanto económicas como sociales, que se manifiestan en amplias brechas de desigualdad y altas proporciones de población en pobreza. La gráfica 1 (anexo 1) muestra el índice de Gini de los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Como se puede apreciar, en 2014 México ocupaba el segundo lugar de mayor desigualdad respecto a la distribución de los ingresos entre los 35 países integrantes de este organismo.

En cuanto a la pobreza, el CONEVAL se encarga de cuantificarla y lo hace a partir de una medición multidimensional. Además de considerar el ingreso, mide seis carencias que presentan las personas, las cuales pueden ser: rezago educativo, acceso a seguridad social, salud, alimentación y a la calidad y servicios básicos en la vivienda. Dependiendo de la severidad de la pobreza, esta puede ser catalogada como pobreza, pobreza moderada y pobreza extrema (CONEVAL, s.f.).

En la gráfica 2 (anexo 2), se muestra la evolución de la pobreza y de sus diferentes modalidades en el periodo 2008-2016. Como se puede apreciar, la pobreza y la pobreza extrema muestran una tendencia a la baja toda vez que la población en pobreza pasó de 44.5% en 2008 a 43.6% en 2016, mientras que la población que sufre pobreza extrema pasó de 10.6% a 7.6% en el mismo periodo. Por su parte, la pobreza moderada muestra un incremento del 2% en el periodo referido.

En lo que respecta a las carencias que aquejan a los mexicanos, en la gráfica 3 (anexo 3) se presenta la evolución del indicador de carencia por acceso a la alimentación, el cual muestra una disminución de apenas 1.6% en el periodo comprendido entre 2008 y 2016, siendo además, de entre los seis indicadores de carencia social que mide CONEVAL, el indicador que presentó la menor mejoría en el periodo ya señalado, a partir de lo cual se concluye que alrededor de una quinta parte de la población nacional sigue padeciendo carencia de alimentación. Si bien es urgente atender todas las carencias sociales, se considera que el acceso a la alimentación es prioritario pues la inaccesibilidad a una alimentación adecuada puede tener consecuencias irreversibles en el desarrollo de las personas, perjudicando su salud y su capacidad de integración a una vida plena y productiva.

En 1948 la Organización de Naciones Unidas (ONU) estableció “el acceso a la alimentación adecuada como derecho individual y responsabilidad colectiva” (FAO, 2001, p. 1), constituyéndose como un derecho fundamental. En 1966 se reconoce como derecho la protección de las personas contra el hambre y la necesidad de implementar las medidas y programas específicos necesarios para mejorar la producción y distribución de alimentos (ONU, 1966). A partir de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, se enfatizó que la alimentación adecuada es fundamental para la dignificación de las personas y que sólo a partir de ello, se podrá ejercer el resto de los derechos humanos; además de que para ejercer este derecho plenamente, se requiere de políticas sociales nacionales e internacionales adecuadas (CESR, 1999). En 2011 fue reconocido en México el “derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad” (SEGOB, 2011) y se señala que el Estado garantizará su cumplimiento.

Respecto al gasto en programas de apoyo al consumo de alimentos, como se puede ver en la gráfica 4 (anexo 4), en México, de 2010 a 2015 el gasto total del ramo 20, desarrollo social, ha aumentado en 19.5% no obstante, tal presupuesto ha presentado algunos altibajos durante dicho

periodo. Por otro lado, al analizar específicamente el gasto en el rubro asistencia social, el cual contempla, entre otros programas, aquellos enfocados en el apoyo al consumo de alimentos que son el objeto de estudio de este trabajo, se observa que el gasto a precios constantes ha aumentado en 39% entre 2010 y 2015. Finalmente, analizando el gasto total de los cuatro programas de apoyo al consumo de alimentos seleccionados para desarrollar esta investigación: Programa de Apoyo Alimentario (PAL), Programa de Inclusión Social PROSPERA (PROSPERA), el Programa de Abasto Rural (PAR) y el Programa de Abasto Social de Leche (PASL), los cuales serán descritos con mayor detalle en el capítulo II, se puede apreciar que el presupuesto de dichos programas ha disminuido considerablemente entre 2010 y 2015, representando una proporción cada vez menor del gasto tanto en asistencia social como del ramo 20, al pasar de 53.22 a 43.01% y de 66.71 a 46.37%, respectivamente.

La política alimentaria mexicana ha pasado por diferentes etapas a partir de las cuales sus objetivos han ido cambiando de acuerdo con las condiciones económicas que enfrenta el país. Así, hasta los 80's se promovió la producción y el abasto de alimentos básicos con subsidios generalizados para posteriormente, en el marco del modelo neoliberal, optar por satisfacer las necesidades alimentarias mediante el intercambio comercial y la provisión de un grupo reducido de alimentos con subsidios focalizados (Ortíz, Vázquez y Montes, 2005).

Si bien los programas que atienden actualmente la problemática alimentaria en México tienen diversas poblaciones objetivo y las acciones que llevan a cabo son varias, todos tienen por objetivo combatir la carencia alimentaria a través de acciones que promuevan una mejor alimentación de los mexicanos (MD Consultoría, 2012).

Al respecto, Barquera, Rivera y Gasca (2001) señalan la persistencia de las problemáticas alimentarias a pesar de la constante implementación de programas, por lo cual consideran que, es necesaria una mayor planificación de los programas que mejore su implementación. Díaz, Sánchez y Díaz (2016), quienes analizan las causas de la inseguridad alimentaria en las entidades federativas mexicanas, señalan que esta ha tenido una evolución heterogénea, por lo cual, hay entidades que presentan una mayor carencia en acceso a alimentación que otras.

Un breve análisis del comportamiento de la carencia alimentaria al interior de las entidades federativas permite comprobar la heterogeneidad referida por Díaz et al., (2016). De acuerdo

con el CONEVAL (2015), 24 entidades federativas presentaron una disminución en la carencia por acceso a alimentación entre 2010 y 2015, mostrando una mayor reducción los estados de San Luis Potosí (-13.2%), Estado de México (-11.4%) y Campeche (-8%). En cambio, Tabasco (6.5%), Oaxaca (6.1%) y Tamaulipas (6%) registraron el mayor aumento de dicha carencia. En 2015, las cinco entidades con mayor proporción de población en carencia de acceso a alimentación fueron Guerrero (40.6%), Tabasco (39.8%), Oaxaca (32.5%), Michoacán (32.0%) y Veracruz (30.1%). En cambio, las entidades con menor porcentaje de población en carencia alimentaria fueron la Ciudad de México (9.9%), Chihuahua (12.9%), Baja California (14.9%), Jalisco (15.2%) y Nuevo León (15.5%). Dado lo anterior, es evidente que hay entidades que padecen carencia alimentaria en mayor proporción que otras y que a través del paso del tiempo algunas entidades federativas han mostrado una mejora mientras que en otras, dicha carencia se ha intensificado.

Planteamiento

Un amplio porcentaje de la población mexicana enfrenta actualmente una situación alimentaria desfavorable a pesar de que los programas con objetivos alimentarios se han implementado desde muchas décadas atrás. Por ello, se considera pertinente realizar un análisis del cambio en la situación alimentaria en el periodo 2010-2015 e identificar si los cambios están relacionados con los niveles de intervención federal a escala estatal mediante la implementación de programas de apoyo al consumo de alimentos. También, se considera analizar otras variables socioeconómicas que pudieran tener relación con la problemática identificada, tales como el comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB), el empleo, los salarios, la educación, etc.

Preguntas de investigación

Pregunta principal

¿Tuvieron los programas alimentarios de apoyo al consumo implementados por el Estado mexicano en el periodo 2010-2015, algún efecto en el comportamiento de la situación alimentaria en las entidades federativas?

Preguntas secundarias

- ¿Ha habido un cambio en la situación alimentaria en las entidades federativas mexicanas en el periodo comprendido entre 2010 y 2015?
- ¿Existe un efecto positivo y significativo entre el cambio en la situación alimentaria de las entidades federativas y los niveles relativos de la intervención federal a nivel estatal a través de programas alimentarios?
- ¿Qué variables socioeconómicas tienen un efecto positivo y significativo sobre el cambio en la situación alimentaria de las entidades federativas?

Objetivos

General

Analizar si existe una relación significativa entre el cambio en la situación alimentaria en las entidades federativas mexicanas y los niveles relativos de gasto y cobertura de la intervención federal que muestran los programas alimentarios de apoyo al consumo en el periodo 2010-2015.

Específicos

- Describir la política alimentaria implementada a partir del año 2000 y hasta 2015 en México y analizar los niveles relativos de gasto y cobertura de los programas alimentarios federales a escala estatal en el periodo 2010-2015.
- Cuantificar los cambios en la situación alimentaria en las entidades federativas mexicanas, en el periodo 2010-2015.
- Analizar qué programas alimentarios federales tienen un efecto significativo en la situación alimentaria de las entidades federativas, durante el periodo 2010-2015.
- Identificar qué variables socioeconómicas tienen un efecto significativo sobre el cambio en la situación alimentaria de las entidades federativas, entre 2010 y 2015.

Estado de la cuestión

La literatura al respecto de los programas alimentarios y de sus efectos sobre la situación alimentaria es amplia y ha sido generada tanto desde la academia como desde el ámbito institucional público y privado. Cortés, Banegas y Solís (2007), quienes midieron el efecto que tienen las transferencias del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO) sobre tres diferentes modalidades de pobreza (capacidades, patrimonio y alimentaria), encontraron que los apoyos monetarios evitan que la incidencia e intensidad de la pobreza alimentaria sea mayor. Además, explican que los efectos del programa son incluso mayores sobre la pobreza alimentaria que sobre la pobreza de capacidades o la patrimonial.

Por su parte el Centro de Estudios Estratégicos (CEE, 2008) hizo una evaluación de consistencia sobre el PDHO, encontrando que el componente alimentario del programa ha disminuido la prevalencia de anemia y ha mejorado la dieta de los beneficiarios. Otro programa que ha sido evaluado es el Programa de Abasto Rural (PAR) sobre el cual NIK BETA S.C. (2015) concluyó que este requiere ampliar su cobertura, mejorar la focalización y definir prioridades en torno a la población objetivo.

Al respecto del Programa de Apoyo Alimentario (PAL), González, Gutiérrez, González-Castell, Rodríguez-Ramírez, Unar, Gadsden, Hernández-Licona y Gertler (2008), han encontrado que éste mejora el bienestar de quienes son beneficiados por el programa y que promueve el crecimiento en los menores de dos años atribuible a la mejora en la alimentación y comparable al promovido por el PDHO. Entre sus recomendaciones resaltan la necesidad de mejorar la focalización del programa para beneficiar a más personas que están en pobreza y excluir a quienes cuentan con recursos económicos por encima de los que según las reglas del programa debería tener su población objetivo.

Leroy, Rodríguez, Marini y González (2008) refieren que el PDHO y el PAL promueven el consumo de alimentos nutritivos mediante la entrega de transferencias monetarias, mejorando el bienestar de quienes reciben dichos apoyos. Los autores, además, concluyen que en lo general los programas alimentarios implementados por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) mejoran el estado nutricional de los beneficiarios.

Rangel (2009), quien analizó la implementación de acciones por parte del gobierno para la solución de problemas alimentarios, cuestiona la pertinencia del PDHO pues considera que, aunque dispone de un presupuesto considerable, no ha logrado frenar el aumento de la pobreza. Para ella, no es suficiente la implementación del programa, pues se requiere que a la par de éste se mejore el empleo, los salarios, la producción de alimentos, la salud, etc.

Según Morales-Ruán, Shamah-Levy, Mundo-Rosas, Cuevas-Nasu, Romero-Martínez, Villalpando y Rivera-Dommarco (2013) quienes hacen una revisión de los programas mexicanos de ayuda alimentaria, el PDHO tiene una buena focalización dado que 75% de sus beneficiarios pertenecen a los estratos socioeconómicos bajos y muy bajos. Sin embargo, respecto al Programa de Abasto Social de Leche (PASL) encontraron que apenas el 42% de los beneficiarios pertenece a dichos estratos por lo que recomiendan mejorar la focalización de los programas, así como evaluarlos para posteriormente poder rediseñar los programas de ayuda alimentaria.

Barquera et al. (2001) hacen un recuento de la evolución de las estrategias, políticas y programas alimentarios en México, y señalan que estos han tenido infinidad de variantes desde décadas atrás, pero que una característica importante en lo general es que a partir de los 80’s han sido diseñados bajo la lógica de que el Estado es regulador y no un proveedor de los bienes o servicios que requiere la sociedad para satisfacer sus necesidades.

Por otro lado, Ortíz et al. (2005) quienes analizan la evolución de la política alimentaria mexicana, identifican a partir de 1980 una nueva modalidad de programas sociales basados en satisfacer las necesidades de grupos más reducidos de beneficiarios a partir de subsidios focalizados, contrarios a los anteriormente predominantes subsidios generalizados. Sandoval y López (2014), quienes evalúan la viabilidad de las políticas alimentarias mexicanas para mejorar el estado de la seguridad alimentaria en el país, señalan que los programas sociales implementados contra la pobreza alimentaria carecen de mecanismos que permitan a sus beneficiarios desarrollar medios de subsistencia y que por tanto puedan dejar de depender de transferencias monetarias, lo cual se ha traducido en políticas fallidas para la consecución de la seguridad alimentaria de México.

CONEVAL revisa la evolución de los problemas alimentarios y nutricionales en México, así como los programas y políticas implementadas por el Estado para darles solución. El organismo señala que "actualmente las políticas sociales tienen como objetivo desarrollar las capacidades de las personas" (CONEVAL, 2009, p. 39), y encontró que, aunque los programas con objetivos alimentarios han disminuido la prevalencia de enfermedades nutricionales, presentan dificultad para ser adaptados a la diversidad del contexto nacional. CONEVAL (2010) analizó la atención por parte del Estado a los problemas nutricionales que presenta la población mexicana y encontró que los programas son formulados siguiendo recomendaciones que se han hecho a nivel internacional y que han mostrado resultados favorables, no obstante, recomiendan mejorar la focalización, cobertura y realizar evaluaciones de impacto para conocer su eficacia.

Como se puede constatar a partir de la revisión bibliográfica expuesta, se pueden distinguir dos grupos de estudios: algunos que optan por llevar a cabo la evaluación de los efectos de la implementación de los programas alimentarios y otros que estudian cómo las políticas y los programas implementados para atender la problemática alimentaria del país han ido evolucionando a lo largo de las décadas, modificando, entre otros aspectos, los métodos de focalización de beneficiarios y los tipos de apoyos que otorgan. Los autores concluyen, en su mayoría, que los programas son positivos en el combate a la carencia alimentaria, no obstante, estos no son suficientes para acabar con la problemática alimentaria dado el contexto económico poco favorable del país.

Dado lo anterior, se considera que el presente trabajo de investigación resulta novedoso debido a que permitiría analizar no sólo los programas sociales en lo individual con base en un análisis de los efectos que estos tienen a nivel entidad federativa, sino también la evolución de la política alimentaria mexicana en su conjunto, haciendo de esta forma una aportación en una vía poco explorada en la actualidad, lo que permitiría emitir un diagnóstico más amplio de la eficacia de la intervención pública así como de la problemática estudiada para identificar áreas susceptibles de mejora y emitir recomendaciones al respecto.

Es importante destacar que una particularidad y limitación de la presente investigación es que aunque en los trabajos revisados se realiza la evaluación de los avances y retrocesos de los programas de apoyo al consumo de alimentos a través de la medición de cuestiones de tipo cualitativo, tales como la prevalencia de anemia o la mejora en la dieta de los beneficiarios, en

la presente investigación no se ahondará en dichos aspectos, sino que se cuantificará la reducción o el incremento de la carencia alimentaria a partir del indicador de carencia de acceso a la alimentación medido por el CONEVAL, dejando de lado aspectos específicos que sin lugar a duda aportarían información importante al respecto de cada uno de los programas pero que pueden retomarse en próximas investigaciones para aportar mayor riqueza a la temática analizada.

Justificación

Considerando que la intervención del Estado mediante políticas sociales es fundamental para atender las problemáticas que afectan a la población, y que hay amplios sectores poblacionales que se encuentran rezagados y no pueden ejercer plenamente sus derechos fundamentales, se considera pertinente analizar si las intervenciones mediante programas federales con objetivos alimentarios tienen incidencia en la reducción de la carencia alimentaria a escala territorial, empleando para ello el estudio de la variabilidad de sus efectos en las 32 entidades federativas mexicanas para el periodo 2010-2015.

Dado que en la literatura se pueden distinguir dos grupos de estudios al respecto de los programas alimentarios, por un lado, los que se enfocan en evaluar los efectos de estos, donde se enmarcan trabajos como los de Cortés et al. (2007); CEE (2008); González et al. (2008), CONEVAL (2009), Rangel (2009), Morales et. al. (2013) y NIK BETA S.C (2015), entre otros; y, por otro lado los que analizan la evolución de los programas y políticas alimentarias implementadas a través del tiempo, donde se encuentran trabajos como los de Barquera et al. (2001), Ortíz et al. (2005), CONEVAL (2010), Sandoval y López (2014), etc., se considera que la principal aportación de la presente investigación radica en que, además de analizar la eficacia de los programas alimentarios a nivel nacional, se recuperarán los efectos que estos tienen sobre cada una de las entidades federativas, es decir, que se observarán los efectos diferenciados que puede tener una misma política sobre el territorio.

Es importante señalar que, en términos generales, la investigación permitirá desarrollar conocimiento sobre una problemática social vista a escala regional lo cual constituye uno de los objetivos del programa de maestría en el que esta investigación se inscribe. Por último, es

importante recordar la importancia que tiene atender la problemática alimentaria del país y el hecho de que desde la academia se tienen los elementos necesarios para hacer recomendaciones que en algún momento se reflejen en políticas públicas que tengan un impacto sobre el problema.

Respecto a la delimitación temporal (2010-2015), ésta se definió así toda vez que la medición de la carencia alimentaria en México se lleva a cabo cada dos años a partir de 2008, sin embargo, derivado de la dificultad en la primera captación de la información, al 2010 el cuestionario sufrió modificaciones considerables, lo cual se reflejó en su expansión al pasar de 12 a 16 preguntas, además de que se modificó tanto la redacción como el orden de estas. Debido a lo anterior, la información está disponible desde dicho año. Así, dado que la medición de la carencia alimentaria representa una variable fundamental para el logro de los objetivos de la investigación, además, de que varias de las variables socioeconómicas son medidas quinquenalmente, resultó conveniente delimitar el análisis a un periodo de cinco años.

Hipótesis

H1. Dado que la experiencia internacional muestra que las intervenciones gubernamentales a través de programas alimentarios tienen la capacidad de incidir positivamente sobre la situación alimentaria de sus beneficiarios, se espera encontrar una incidencia positiva de los programas alimentarios de apoyo al consumo implementados por el Estado mexicano en el periodo 2010-2015, sobre el comportamiento del indicador asociado a la carencia alimentaria en las 32 entidades federativas.

H2. Como hipótesis alternativa, los resultados indicarían que la intervención del Estado mexicano mediante programas alimentarios de apoyo al consumo durante el periodo 2010-2015 resulta insuficiente para incidir de manera significativa en la reducción de las carencias alimentarias en las entidades federativas, al no tener la capacidad para influir sobre el efecto de variables socioeconómicas como la inflación, los salarios, el producto interno bruto, el empleo y la educación.

Estructura de la tesis

La tesis está compuesta por cinco capítulos. El primero presenta una revisión teórica acerca de la política alimentaria y su relación con el bienestar de la sociedad. En este capítulo se discuten cuestiones tales como el Estado de bienestar en México y el enfoque de políticas públicas. Se discute, además, la política social del modelo neoliberal y a partir de lo anterior se describe en términos generales la política alimentaria mexicana, haciendo un breve recuento de su evolución hasta principios de los años 2000. Posteriormente, en el capítulo II se hace un recuento de los programas con objetivos alimentarios en México, discutiendo la evolución de estos durante el periodo 2000-2015. Así, se presentan cuestiones tales como el diseño de los programas, su implementación, así como los alcances y limitaciones que presentan para atender la carencia alimentaria.

En el capítulo III se describe la estrategia metodológica que da soporte a la presente investigación. Ahí se muestra tanto la operacionalización de las variables, así como las fuentes de información a partir de las cuales se obtuvo la información requerida. Se describen además las variables empleadas a utilizar en los modelos econométricos propuestos y se detalla el mismo. En general, en este capítulo se describen los métodos e insumos a partir de los cuales se conseguirán los objetivos planteados por la investigación.

En el capítulo IV se presentan los resultados obtenidos tras el análisis del gasto y cobertura de los programas alimentarios, recuperando los resultados obtenidos para cada entidad federativa. Posteriormente se discuten los resultados que se obtuvieron tras el análisis del cambio en la situación alimentaria a nivel entidad federativa, así como los resultados de los modelos econométricos estimados. Finalmente, el último apartado contiene las conclusiones a las que se llega a partir de los resultados obtenidos en el capítulo IV y por último se emiten algunas recomendaciones que permitirán mejorar los programas alimentarios que aquí se han estudiado para que estos se traduzcan a su vez en una mejora en la situación alimentaria de los mexicanos.

CAPÍTULO I. APROXIMACIÓN TEÓRICA PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA Y DE SU IMPACTO EN EL BIENESTAR SOCIAL

En el presente capítulo se presentan algunas consideraciones teóricas que permitirán dar soporte a la investigación. El objetivo del primer apartado, *El sistema de bienestar mexicano*, es describir a éste en términos de sus características principales a fin de generar un marco comprehensivo a partir del cual se identifique el tipo de políticas y programas sociales que promueve, los cuales serán descritos en apartados y capítulos posteriores. Así, en este primer apartado se aborda qué es un Estado de bienestar y se revisan sus características, así como algunas tipologías. En un segundo momento se discute si en América Latina se desarrollaron o no Estados de bienestar al estilo de los conformados en países desarrollados, para finalmente analizar el caso particular de México.

En el segundo apartado, titulado *El enfoque de las políticas públicas y la política social*, se presentan algunas precisiones teóricas en torno a los conceptos de política pública y política social que se utilizarán en la presente investigación, además de algunas tipologías de políticas públicas. Posteriormente, en el tercer apartado, *La transición hacia el modelo económico neoliberal y la reconfiguración de la política social* se ilustra el cambio suscitado en el país a partir de la década de los 80's, tras la adopción del modelo económico neoliberal, que significó la reconfiguración del país en términos políticos, económicos y sociales, lo que se tradujo en cambios sustanciales en el papel del Estado. En dicho apartado se hace énfasis en la reconfiguración de la política social.

En el cuarto apartado, *La política alimentaria mexicana y el derecho a la alimentación*, se presentan algunas definiciones, así como los tipos de políticas alimentarias y se discute su efectividad. Posteriormente se ilustra cómo ha evolucionado la política alimentaria mexicana y finalmente se discute la importancia del derecho a la alimentación haciendo énfasis en cómo es abordado por el Estado mexicano.

1.1. El sistema de bienestar mexicano

1.1.1. Definición y caracterización de los Estados de bienestar

Para iniciar la discusión en torno a los Estados de bienestar, se considera necesario primeramente entender a qué se hace referencia cuando se emplea dicho término. Esping-Andersen (1999a, p. 34-35) define al régimen de bienestar como "la forma combinada e interdependiente en que es producido el bienestar y asignado entre el Estado, el mercado y la familia". De acuerdo con Wedderburn (1965, p.128), "el Estado de bienestar implica un compromiso estatal de cierto grado que modifica el juego de fuerzas de mercado con la finalidad de asegurar un ingreso real mínimo para todos (…) para proteger a los individuos de los riesgos de incapacidad laboral como la enfermedad, vejez y el desempleo".

Según Esping-Andersen (1990, p.21), si bien en lo general se acepta que la ciudadanía es la base del Estado de bienestar, "El Estado de bienestar no puede ser entendido únicamente conforme a los derechos que garantiza sino que debe verse además como se interrelacionan las actividades del Estado con los roles del mercado y la familia en términos de previsión social." Dado lo anteriormente expuesto, para efectos de esta investigación se entiende que el régimen de bienestar son los arreglos que se dan entre la familia, el mercado y el Estado para enfrentar riesgos laborales como el desempleo, la vejez o la enfermedad, así como para cubrir las necesidades o carencias en educación, salud, vivienda y alimentación.

A fin de caracterizar los Estados de bienestar para entender el papel que toman los Estados para asegurar el bienestar de los individuos, a continuación se presentan dos de las tipologías más referidas en la literatura: las propuestas por Esping-Andersen (1990) y Titmuss (1974). La propuesta de Titmuss (1974, p.30-31), uno de los principales autores en torno al Estado de bienestar y quien se refiere de manera indistinta a modelos de bienestar y a políticas sociales, propone una tipología para analizar la función del Estado respecto a la provisión de bienestar e identificó tres modelos:

El modelo del bienestar residual. Este se basa en que hay dos canales a través de los cuales el individuo puede satisfacer sus necesidades: el mercado privado y la familia, por lo cual,

solo cuando uno de esta falla, las instituciones del Estado de Bienestar (EB) deben coadyuvar a resarcir dichas necesidades sólo de manera temporal.

El modelo de los logros atribuibles al desempeño industrial. De acuerdo a este modelo, las necesidades sociales deben ser satisfechas a partir del mérito propio de los individuos, de acuerdo a su desempeño laboral y a su productividad.

El modelo institucional-redistributivo. Este modelo ve el bienestar social como una institución integrada a la sociedad. Aquí el Estado es proveedor universalista de servicios cuya actuación se fundamenta en la necesidad de los individuos.

Otra de las principales referencias en la literatura sobre Estado de bienestar es Esping-Andersen (1990), quien señala que dada la diversidad de derechos sociales que se han establecido al interior de los Estados, se han gestado al interior de estos diversos tipos de arreglos institucionales entre el Estado, la familia y el mercado y que, aunque en múltiples ocasiones dichos arreglos difieren de nación a nación, es posible encontrar ciertas coincidencias entre estos. Así, el autor propone tipos de regímenes organizados por grupos con características en común o clústers, los cuales se describen a continuación:

El Estado de bienestar liberal. En este, el Estado apoya de manera modesta mediante transferencias y brinda asistencia tras comprobación de medios a personas de bajos ingresos, de clase trabajadora, en su mayoría. Aquí el Estado transfiere pasivamente al mercado la provisión del bienestar subsidiando esquemas privados de bienestar. Ejemplos de este esquema son Estados Unidos, Canadá y Australia.

Modelo corporativista. En este modelo los derechos están asociados al estatus y la clase social de las personas. Aquí el Estado juega un papel importante, incluso mayor al del mercado en la provisión del bienestar. Países como Austria, Francia o Alemania son ejemplos de este tipo de Estado.

Modelo socialdemócrata. Aquí el Estado tiene interés porque todos los ciudadanos, por igual, gocen del mayor nivel de bienestar posible, es decir, que se trata de un sistema universalista. Aquí el Estado se encarga de proveer bienestar sin tener que apoyarse ni en la familia ni en el mercado para cumplir con dicha función. En este tipo de Estados el trabajo es considerado

un derecho y a la vez, es el sostén del modelo, por lo cual es necesario que todos trabajen para poder solventar los costos que un sistema de esta naturaleza genera. Suecia y Dinamarca son ejemplos de este modelo.

Se puede apreciar cierta similitud entre ambas tipologías, encontrando correspondencias entre el Estado de bienestar liberal que describe Esping-Andersen (1990) y el modelo de bienestar residual que refiere Titmuss (1974); entre el modelo corporativista y el modelo de los logros atribuibles al desempeño industrial y finalmente entre el modelo socialdemócrata y el modelo institucional-redistributivo. Cabe mencionar que ambos autores hacen referencia a países desarrollados, lo cual invita a reflexionar qué tan aplicables son dichas tipologías para analizar contextos diferentes como el de México o el resto de los países que conforman la región de América Latina.

1.1.2. Conformación y agotamiento de los Estados de bienestar

De acuerdo con Huerta (2005), respecto a cómo se conformaron los Estados de bienestar, la autora refiere que la crisis de los años treinta se superó a base de gasto público e inversión, lo cual mejoró los niveles de renta, por lo cual se consideró que la política económica activa permitiría lograr diversos objetivos, tales como promover el desarrollo económico y mejorar los niveles de bienestar de la población. De acuerdo con Ordóñez (2002), después de la segunda posguerra se establecieron las políticas e instituciones que definirían al Estado de bienestar, el cual significó para las naciones donde se implementó, como Inglaterra y Alemania, un "nuevo contrato social que renovó las vencidas estructuras del capitalismo y ofreció contenidos distintos a los valores democrático-liberales que defienden la igualdad ciudadana" (Ordóñez, 2002, p. 21).

Según Esping-Andersen (1990, p. 31), los Estados de bienestar se consolidaron pasada la Segunda Guerra Mundial, "como resultado de alianzas pactadas entre las nuevas clases medias, principalmente dado que estas habían disfrutado de una posición privilegiada en el mercado y a la par habían sido exitosos en satisfacer sus demandas de bienestar fuera de las capacidades del Estado, volviéndose el pleno empleo una preocupación y porque además

ningún otro sector de la población mostraría más resistencia ante propuestas de igualdad de ingresos como la clase media".

De acuerdo con Esping-Andersen (1990), la conformación de alianzas estuvo antecedida por la conformación de clases sociales. Al respecto, el autor señala que "estas nuevas clases fueron conformadas por las clases rurales que en las primeras fases de la industrialización constituían el mayor grupo del electorado por lo cual, si los socialdemócratas querían tener mayoría política debían tenerles como aliados. De esta manera, las clases rurales resultaron determinantes en el proceso" (Esping-Andersen, 1990, p. 30). El autor destaca que para los social-demócratas era más sencillo negociar donde la economía rural estaba dominada por agricultura familiar de reducido tamaño e intensiva en capital que donde consistía en mucha mano de obra barata. Además, señala que donde los agricultores estaban organizados, estos tenían mayor capacidad de negociación. Así mismo, refiere que la construcción de Estados de Bienestar estuvo determinada por aquellos quienes lograron acuerdos con los agricultores por lo que la hegemonía política recaía, hasta antes de la 2da Guerra Mundial, en la clase rural.

Esping-Andersen (1990) enfatiza que "Gran Bretaña fue una excepción a lo antes señalado puesto que ahí la significancia política de las clases obreras se erosionó antes del cambio de siglo y surgió la clase de los empleados de "cuello blanco" que en adelante serían el eje de las mayorías políticas" (p.31). Así, la consolidación de los Estados de Bienestar dependería de "la capacidad de atender conjuntamente las demandas tanto de la clase obrera como de la de empleados de cuello blanco, sin sacrificar el compromiso con la solidaridad" (Esping-Andersen, 1990, p.31). Por tanto, el papel del Estado fue crucial para la conformación las nuevas clases sociales al tomar el rol de negociador.

De acuerdo con Esping-Andersen (1999b), los cambios socioeconómicos de las últimas décadas modificaron la estructura de riesgos sociales, lo cual resultado en una discordancia entre las nuevas necesidades de la población y la organización de los Estados de bienestar, a raíz de lo cual en las últimas dos décadas los modelos de bienestar se han sumido en una crisis derivada de tres cuestiones principales: primero, la internacionalización económica que exige un Estado de bienestar sólido financieramente hablando, que a la vez atienda la precarización laboral que la globalización ha promovido. El segundo factor es la disminución

de las tasas de natalidad aunada al envejecimiento poblacional, dando lugar a que mientras este segmento de la población demanda atención y cuidados, quienes aportan ingresos para dar atención a dichas necesidades son, en términos proporcionales, muy inferiores, y el tercer factor son los cambios que se han dado al interior de las familias, respecto a lo cual Esping-Andersen (1999) enfatiza que el papel de la mujer se ha modificado, dando lugar a familias no convencionales, dirigidas por un solo padre/madre, las cuales son más vulnerables a los riesgos.

Dado lo anterior, Esping-Andersen (1999b) considera que los Estados de bienestar han respondido a los retos antes descritos de forma improvisada en lugar de hacerlo a través de un rediseño de la estructura de bienestar social, ante lo cual, propone que, dado el reto de conservar al Estado de bienestar, una estrategia viable es reestructurarlo para desarrollar un Estado de bienestar integral donde se favorezca la fecundidad, el empleo y la reducción del riesgo de pobreza. El autor considera necesario reasignar los recursos que se otorgan a las familias con adultos mayores hacia las que tienen jóvenes, siempre y cuando los recursos sirvan para que las familias que tienen niños concilien el trabajo y la reproducción. Todo lo anterior, señala, debe ir acompañado de una garantía que evite que los trabajadores con empleos mal remunerados se queden estancados en tales empleos.

1.1.3. Los regímenes de bienestar latinoamericanos

A manera de contextualización, es importante mencionar que, de acuerdo con Guillén (2013), a partir de 1940 y hasta los años setenta, los países latinoamericanos implementaron el modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), un modelo -de desarrollo hacia adentro- establecido para atender las demandas del mercado interno y promovido principalmente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Dicho modelo puede ser definido como un "proceso de desarrollo parcial y cerrado que, respondiendo a las restricciones del comercio exterior, procuró repetir aceleradamente, en condiciones históricamente distintas, la experiencia de industrialización de los países desarrollos" (da Conceicao, 1969, p.9).

Los países latinoamericanos implementaron el modelo ISI debido a que, entre el inicio de la Primera y el final de la Segunda Guerra Mundial, las economías latinoamericanas enfrentaron

diversos problemas relacionados con la disminución de los ingresos derivados del comercio con las naciones en conflicto. Así, considerando la depresión económica de los países involucrados en la guerra, los países latinoamericanos optaron por defender el mercado interno de la situación del exterior, convirtiéndose además el periodo de implementación del modelo ISI, en la época de mayor crecimiento de toda la región latinoamericana (da Conceicao, 1969). A grandes rasgos, dicho modelo consistió en establecer políticas económicas para restringir algunas importaciones y posteriormente producir internamente dichos bienes (da Conceicao, 1969). El papel del Estado durante este periodo fue preponderante en la promoción del desarrollo económico y social (Filgueira, 1997; Barba, 2004; Huerta, 2005).

Dadas las particularidades que presentan los países latinoamericanos y bajo el modelo de acumulación anteriormente descrito, en la literatura se encuentra que varios autores, (Filgueira, 1997; Barba, 2004; Aponte, 2012; Barba y Valencia, 2013) consideran que las tipologías propuestas,-entre otras-, por Esping-Andersen (1990) y Titmuss (1974), no son apropiadas para analizar las características de los Estados latinoamericanos, ante lo cual se han formulado nuevas tipologías para referirse específicamente a los regímenes de bienestar desarrollados en Latinoamérica.

Barba (2004), quien discute si es apropiado referirse como regímenes de bienestar a los Estados latinoamericanos, propone una tipología específica para la región. Para el autor, a partir del siglo XX surgieron principalmente en sociedades capitalistas industrializadas diversos paradigmas del bienestar y haciendo alusión a la tipología de Esping-Andersen (1990), señala que no es adecuada para el estudio de los regímenes latinoamericanos debido a que fue concebida para economías desarrolladas; los países latinoamericanos no conforman una región homogénea y porque, dada la diferencia entre los contextos de los países que conforman la región, las reformas económicas aplicadas, de las cuales se hablará más adelante, no tendrán las mismas repercusiones.

Así, Barba (2004) señala que no hay un único régimen latinoamericano sino que hay al menos tres tipos diferentes de regímenes de bienestar en esta región, ante lo cual propone, retomando el trabajo de Filgueira (1997), la siguiente tipología:

Regímenes universalistas. Son regímenes muy similares a los regímenes conservadores, pues se expandieron de forma gradual y con tendencia a la universalización, además de que la protección social estaba relacionada con el mercado laboral formal y a la organización de la clase trabajadora, sin embargo, a diferencia de los regímenes conservadores, los universalistas (con contadas excepciones), no eran democráticos.

Regímenes duales. Presentaron gradualmente las siguientes características: un descenso en los indicadores de precariedad laboral, subempleo, pobreza, índices de concentración del ingreso, gasto social, cobertura en seguridad social, educación, salud, etc., a la par de un cada vez mayor carácter regresivo de sistemas de protección social y de informalidad en el sector laboral informal. Este régimen privilegió principalmente a la población urbana necesaria para el adecuado funcionamiento del modelo de sustitución de importaciones mientras dejaba fuera del sistema de bienestar al resto de la población.

Regímenes excluyentes. Presentaban las mismas características excluyentes que los regímenes duales, sin embargo, en los regímenes excluyentes dichas características se experimentaban de manera más aguda y la mayor parte de la población carecía de cobertura.

Cabe destacar que una característica de los regímenes latinoamericanos, incluidos los duales entre los que se ubica el mexicano, es que estos son familiaristas pues, de acuerdo con Barba (2004), en América Latina, los sistemas de prestaciones sociales y políticas sociales " preservaban una división familiar del trabajo (breadwinner system) que confería a los hombres adultos el papel de proveedores y portadores de derechos para el resto de la familia a través del empleo formal y a las mujeres la responsabilidad de transferir servicios de bienestar para los demás miembros del hogar" (p. 18).

Para Mora (2010), en América Latina no se conformaron Estados de bienestar como tal sino formas rudimentarias de éste pues en su mayoría solo se proveía de seguridad social a asalariados urbanos y en menor medida a sectores desempleados o del sector rural, los cuales fueron atendidos con una política social mínima, insuficiente e incompleta.

1.1.4. El régimen de bienestar mexicano

Para Ordóñez (2002), México ha avanzado en algunos elementos propios de los Estados de bienestar desarrollados tras la segunda posguerra. Tal y como lo señalan Huerta (2005) y Barba y Valencia (2013), Ordóñez (2002) refiere que, tras la Constitución de 1917, se establecieron en México condiciones que permitían dar atención y defender cuestiones de interés público. De esta manera, el Estado obtuvo dos capacidades propias de los Estados de bienestar: dirigir el desarrollo económico y proteger los intereses sociales. No obstante, el Estado presentaba una débil capacidad organizacional y financiera por lo cual no podía tener una participación muy vasta. Además, las demandas se enfocaban en derechos de los trabajadores por lo que las políticas de bienestar no eran en ese momento preeminentes (Ordóñez, 2002; Barba y Valencia, 2013). Por su parte, Huerta (2005) señala que el Estado buscaba tener el apoyo necesario para promover una política reformista impulsada por la cada vez mayor intervención estatal en la economía, lo que coadyuvó a la conformación de una red de tipo corporativista.

De acuerdo con Ordóñez (2002), durante las dos décadas posteriores, debido a la inestabilidad económica y política del país, no hubo mucho interés por promover políticas sociales. Desde 1940 y hasta 1970 las políticas públicas tendieron a enfocarse en subsanar las necesidades para fortalecer el proceso de industrialización del país y siguiendo esta lógica la política social se enfocó en dar servicios a los marginados y por otro lado a los trabajadores formales (Ordóñez, 2002; Barba y Valencia, 2013). El autor señala que estas acciones tienen similitud con las emprendidas durante el periodo entre guerras en los países avanzados, no obstante, en México el aseguramiento de empleados se limitaba a trabajadores de empresas paraestatales, privadas o sociales. Hacia los años setentas, se había conformado ya una política social respaldada por un aparato organizacional similar al establecido en los países desarrollados, pero, aun así, refiere Ordóñez, el sistema de seguridad social seguía distante de los atributos del Estado de bienestar.

A partir de 1970, el modelo de acumulación ISI que durante décadas generó altas tasas de crecimiento empezó a mostrar debilidades y a desacelerarse al enfrentar un contexto económico cambiante a partir del cual surge la imperiosa necesidad de un cambio de modelo

económico que naturalmente reconfigurará el papel del Estado, al pasar del modelo ISI al modelo económico neoliberal.

De acuerdo con Ordóñez (2002), no obstante los avances por establecer un sistema de bienestar en México, estos esfuerzos fueron limitados una vez que no modificaron el hecho de que el otorgamiento de la seguridad social se hacía con base en una relación contributiva-contractual. Refiere este autor que durante estos años los programas sociales triplicaron su cobertura, sin embargo, la situación de desigualdad seguía siendo equiparable a la de años previos. Así, el descontento de las personas en pobreza que habían quedado fuera de los beneficios de las políticas sociales, aunado a la crisis económica de 1976, generó un clima de tensión donde ciertos grupos comenzaron a exigir un cambio en el modelo que limitara la participación del Estado.

Ordóñez (2002), refiere que, dados los problemas económicos, el gobierno optó por aceptar un programa de estabilización del Fondo Monetario Internacional con base al cual se comprometió a reducir su déficit fiscal. En 1983 hubo un fuerte ajuste en las finanzas públicas que tuvo importantes repercusiones en gasto social. Al mismo tiempo, el gobierno reconoció el derecho a la protección de la salud y el que todas las familias tienen derecho a una vivienda digna. Para el autor, el reconocimiento de dichos derechos bajo las condiciones antes referidas obedece al interés por parte del Estado por mantener su legitimidad. En 1988 con la llegada del presidente Salinas y ante las sospechas de fraude que despertó su triunfo, este promueve cambios sustanciales en el modelo económico que hasta entonces se había implementado en el país. Durante su mandato hubo un leve crecimiento sostenido y se impulsaron políticas sociales, destinándoles una importante proporción del gasto público (Ordóñez, 2002).

De acuerdo con Ordóñez (2002), aunque el sistema de protección social que en México se produjo a lo largo de ocho décadas mostraba características similares a las de los regímenes de bienestar de países desarrollados, las posibilidades de ejercer y de disfrutar dichos beneficios son muy limitadas. Así, el sistema de protección social mexicano está, según Ordóñez fragmentado en tres grupos: menos de la mitad de la población puede disfrutar el total de los servicios básicos que el bienestar presupondría. Dicho grupo lo componen personas que viven en zonas urbanas y que tienen acceso a instituciones de seguridad social.

Estos individuos son por lo general empleados públicos y de servicios, con empleo estable y bien remunerado. El grupo siguiente está integrado por la población que no cuenta con seguridad social pero que recibe ayuda gubernamental regularmente. Este grupo está compuesto por el 30% de la población. El 20% restante está compuesto por personas o comunidades que no cuentan con protección alguna por parte de la política social o que en pocas ocasiones han sido beneficiadas a través de programas contra la pobreza.

Si bien Ordóñez (2002) considera que el sistema de protección mexicano tiene similitudes con los regímenes de bienestar de tipo ocupacional, en el caso mexicano, señala, han resultado excluidas las ocupaciones de las zonas rurales e igualmente trabajadores de áreas urbanas. Por esta razón, el autor considera que el sistema mexicano de protección difiere incluso de los Estados de bienestar más rezagados.

El régimen de bienestar implantado en México es, de acuerdo con Barba y Valencia (2013), un régimen dual en el cual se construyó un esquema de seguridad social estratificado y contributivo dirigido específicamente a hombres adultos, asalariados del sector formal, aunque en este sistema la protección se enfocó en áreas urbanas, dejando sin protección a quienes no estaban insertos en el sector laboral formal y a quienes pertenecían a zonas rurales. Los autores señalan que el régimen de bienestar mexicano segmentó a la población en dos grupos: la urbana que gozan de protección mediante seguridad social condicionada a la inserción en el sector laboral formal y otro grupo que mostraba diversas carencias en términos de protección social. Ellos consideran que el dualismo no desapareció a partir de las reformas emprendidas en los noventas, de las cuales se hablará más adelante, sino que se institucionalizó, creando instituciones para proteger a los pobres y promoviendo a la par la incursión de instituciones privadas en la provisión de seguridad social, por lo que el sistema de protección social en el país es segmentado y estratificado.

Para Huerta (2005), en México no hubo un Estado de bienestar, concepto que para ella es aplicable únicamente para los países desarrollados. La autora señala que, al ser México un país subdesarrollado, lo que aquí se conformó fue un Estado interventor. Si bien la manera de referirse al modelo es diferente respecto a otros autores, la autora hace referencia al régimen de bienestar descrito por Ordóñez (2002) y Barba y Valencia (2013).

A manera de resumen en este apartado se pueden apreciar tres cuestiones fundamentales. La primera es que, si bien el Estado de bienestar fue un modelo de Estado que se gestó en Alemania e Inglaterra tras la Segunda Guerra Mundial, este proliferó extendiéndose hacia otros países europeos y hacia Estados Unidos. Una característica que compartían estos países era que se trataba de países desarrollados y que si bien las acciones emprendidas en todos estos países difieren entre sí, principalmente entre quienes eran sus beneficiarios y el tipo de beneficios otorgados, estos compartían como característica común el que el Estado buscaba asegurar un mínimo de bienestar para todos los ciudadanos (Wedderburn, 1965) a través de un proceso de mediación entre el mercado, la familia y el Estado (Esping-Andersen, 1990).

Una vez que se identificaron las características principales de los Estados de bienestar, se procede a analizar el caso los países latinoamericanos, donde la discusión central surge alrededor de si es o no correcto hablar en el contexto latinoamericano de un Estado de bienestar con las características descritas en el párrafo anterior. Al respecto, diversos autores (Filgueira, 1997; Barba, 2004; Huerta, 2005; Aponte, 2012; Barba y Valencia, 2013) manifiestan que no es apropiado considerar al Estado de bienestar como un paradigma plausible para analizar el papel del Estado en términos de su rol frente a la responsabilidad de asegurar el bienestar para sus habitantes puesto que los países latinoamericanos no son países desarrollados y no tuvieron la misma evolución histórica y económica que los países europeos o Estados Unidos, además de que, simplemente las condiciones internas de los países latinoamericanos eran diferentes a las que las tipologías sobre el Estado de bienestar intentaban describir. En ese sentido autores como Filgueira (1997) y Barba (2004) han producido algunas tipologías donde pueden identificarse los regímenes de bienestar latinoamericanos, aunque resaltan que las situaciones al interior de cada país pueden ser tan complejas que un solo modelo puede no explicar totalmente el actuar del Estado en la provisión de bienestar a sus habitantes.

Finalmente, y teniendo presente lo anteriormente señalado, para el caso mexicano se plantearon dos cuestionamientos: 1) si se construyó o no un Estado de bienestar en el país y 2) sus características. Respecto al primer punto autores como Ordóñez (2002), Barba (2004), Huerta (2005) y Barba y Valencia (2013) señalan que en México no hubo como tal un Estado de bienestar con las características de los Estados de bienestar señaladas al inicio de este

capítulo pues, como se mencionó anteriormente, México no es un país desarrollado y además los derechos que con los años se han ido logrando suscribir en su Constitución, siguen siendo en muchos casos letra muerta dado que el Estado no cuenta con las condiciones propicias para asegurar que todos sus ciudadanos puedan ejercer dichos derechos. Por otro lado, hay que mencionar que, a pesar de que no se puede hablar de un Estado de bienestar con las características de los modelos europeos, sí existe en México un conjunto de políticas sociales que han derivado del esfuerzo del Estado por asegurar mínimos de bienestar a los individuos.

Así, Barba y Valencia (2013) señalan que el régimen de bienestar mexicano ha conformado dos grandes grupos en la sociedad, uno constituido por habitantes de las áreas urbanas que cuentan con acceso a opciones de empleo los cuales gozan de seguridad social y demás beneficios y otro compuesto generalmente por personas de las áreas rurales, sin acceso a empleo formal y que por tanto no tienen acceso a servicios básicos. Ordóñez (2002) coincide en que la sociedad está dividida en grupos que perciben diferentes niveles de bienestar, pero señala que la segmentación es en tres grupos y que entre los desprotegidos están no solo los habitantes de zonas rurales sino incluso, algunos de zonas urbanas marginadas.

1.2. El enfoque de políticas públicas y la política social

De acuerdo con Aponte (2012), la aproximación al estudio de políticas públicas y de los programas que de estas derivan está estrechamente vinculado con el análisis del Estado, el cual juega un papel sumamente importante en la implementación de dichas políticas. Así, la política social es una de las políticas públicas más importantes y como se ha mencionado con anterioridad ha ido evolucionando de acuerdo a los diferentes contextos económicos y sociales.

Las políticas públicas pueden ser vías a través de su aportación a los procesos de desarrollo, que coadyuven a la mejora de los ámbitos económico y social. Sin duda hablar de políticas públicas es un tema complejo, por lo que cabe puntualizar que lo que se pretende lograr en este apartado es entenderlas como vías plausibles para mejorar la situación de un país, así como analizar desde qué perspectiva estas se han implementado en México en años recientes.

Dado lo anterior, resulta importante discutir qué es una política pública, comprender sus tipos y, principalmente, analizar cómo han evolucionado las políticas públicas mexicanas.

Zimerman (2001) refiere que las políticas públicas tuvieron un fuerte impulso a partir del crecimiento del Estado de bienestar, aunque considera que los orígenes del enfoque pueden situarse incluso antes de la conformación de los mismos, en el Estado Bismarckiano, alrededor de 1880, cuando se analizaba si era factible que el Estado participara en áreas como la seguridad social y donde anteriormente su actividad era prácticamente nula.

De acuerdo con Merino (2013), hasta finales del siglo XIX en el mundo prevalecía la idea de que el Estado debía tener un papel de mediador. Es a partir de los años 30's del siglo XX que se vuelve cada vez más imperante la necesidad de que éste asuma un papel más relevante para promover crecimiento económico y la igualdad social. Esto se fortaleció a raíz de la depresión previa a la Segunda Guerra Mundial y una vez que concluyó la guerra fue necesaria su intervención dados los estragos sociales que había dejado el conflicto armado en las sociedades, principalmente europeas.

1.2.1. ¿Qué son las políticas públicas?

Las definiciones sobre políticas públicas son variadas dependiendo de la perspectiva desde las que estas se analicen. Como se mencionó anteriormente, de acuerdo con Merino (2013), el enfoque de políticas públicas tuvo un gran impulso tras la Segunda Guerra Mundial debido a la preocupación de que los gobiernos fueran tan eficaces como fuese posible en términos económicos y sociales, dado que los problemas eran cada vez más complejos. Es en ese contexto que Harold D. Laswell propone en su artículo *La orientación hacia las políticas* de 1951 (citado por Merino, 2013), que todos los esfuerzos y el interés que se ponía en el conflicto se volcaran, una vez terminado este, a la consecución de objetivos de desarrollo. Así, "el gobierno era visto como una organización que diseña e implementa cursos de acción para atender problemas públicos aceptados y legitimados como tales, pasando a ser las políticas públicas elementos para explicar el propósito de la acción de los gobiernos" (Merino, 2013, p.22).

Para Merino (2013, p.24), “las políticas públicas son una selección y una definición de problemas. Consisten en la utilización de los medios que tiene a su alcance el Estado para decidir en qué asuntos intervendrá y hasta qué punto y con qué medios lo hará. Son decisiones del Estado que se originan en un proceso político previo mediante el cual se seleccionan y se definen problemas públicos”. A manera de definición, Merino (2013, p.13) señala que una política pública es “una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público”.

Por su parte, Manosalvas (2015, p.25) define las políticas públicas como “marcos orientadores y conjuntos de decisiones que se expresan en cursos de acción; estos cursos de acción son regulados por una autoridad pública y llevados a cabo por diversos actores –dentro y fuera del Estado– con la intención de solucionar problemas públicos o de realizar objetivos considerados socialmente deseables”. De acuerdo con Meny y Thoeing (1992, p. 90), una política pública se define como “un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico”.

Lahera (2004, p.16), considera que las definiciones de política pública que confieren al Estado un papel preponderante son insuficientes ante una realidad donde hay cada vez más mecanismos a partir de los cuales se ha promovido una mayor participación ciudadana. Además, define las políticas públicas como “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”.

Siguiendo la lógica expuesta por Lahera (2004), Aguilar (1992, p.26) señala que una política pública no es sólo algo que el gobierno puede lograr por él mismo, sino que este puede o no involucrar a otros actores. En ese sentido, el autor define una política pública como “a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce”.

Actualmente se reconoce la importancia de la participación ciudadana motivo por el cual, definiciones donde el Estado es considerado como el único encargado de dirigir políticas

públicas resultan obsoletas, no obstante se considera que este cuenta, en la mayoría de los casos con los recursos necesarios para dar solución a muchos de los problemas públicos, por lo que se reconoce que este puede dirigir o promover acciones encaminadas a atender problemas públicos pero que debe contar con la participación tanto de la sociedad civil como del sector privado.

Derivado de lo anterior, las políticas públicas son entendidas en la presente investigación como intervenciones dirigidas por el Estado, en las cuales participan diversos actores sociales y que tienen como objetivo principal, atender un problema público. Debido a que hay diferentes tipos de políticas públicas y a que cada una tiene diferentes impactos en términos de costo y beneficio para los distintos sectores de la sociedad, es importante conocer sus implicaciones y tener presente que su uso depende de la naturaleza del problema público a atender. Dado lo anterior, formular una política pública es un proceso complejo donde deben conjuntarse los esfuerzos de diferentes actores sociales que pueden intervenir para dar solución al problema planteado y en el cual deben tomarse en consideración aspectos como el tipo de problema a atender y la postura que toman ante el problema los individuos involucrados.

1.2.2. Tipos de políticas públicas

Como previamente se señaló, la sociedad tiene cada vez más participación en las políticas públicas y en todo el proceso que estas conllevan, debido a que, entre otras cuestiones estas pueden servir para atender a los intereses de ciertos grupos sociales y al mismo tiempo pueden perjudicar los de otros. En este sentido, es importante rescatar que, según Aguilar (1992), no existe una política única dada la heterogeneidad de intereses que prevalece en la sociedad, motivo por el cual, vale la pena tener presentes los diferentes tipos de políticas.

Una de las clasificaciones clásicas de políticas públicas es la de Lowi, quien las organiza según los impactos en términos de costos y beneficios, así como en términos del tipo de coacción que estas generan para los diferentes grupos de interés de una sociedad (Aguilar, 1992, citando a Lowi), identifica cuatro tipos de políticas públicas:

Distributivas. Emite acuerdos para tratar problemas mediante recursos públicos. Se trata de una arena pacífica donde los actores no tienen conflictos entre sí. Las sanciones que estas implementan modifican el comportamiento individual, pero por lo general no aplica sanciones.

Regulatorias. En éstas sí hay conflicto entre los grupos que tienen intereses que se contraponen entre sí y una vez que se establece una solución no todos resultarán favorecidos. Siempre implican sanciones y estas modifican el comportamiento individual.

Redistributivas. Tratan aspectos relacionados con propiedad y poder, siendo por tanto la que genera mayores conflictos. Hay cambios en el entorno a partir de las sanciones que estas implementan. Una política de esta naturaleza siempre conlleva una sanción, sin excepción.

Constituyentes. Son las que pueden modificar el régimen político o administrativo, modificando a su vez el goce de los derechos de los ciudadanos. Las sanciones que implementa, las cuales son ocasionales, tienen repercusiones en el entorno.

Se considera que, si bien esta es solo una de las varias tipologías existentes sobre políticas públicas, permite dar cuenta de que cada política pública es diferente en términos de hacia qué problemas puede aplicarse y el efecto que se puede esperar tenga sobre el comportamiento de los individuos o el entorno donde estos se desenvuelven.

De acuerdo con López (2007), las políticas públicas en América Latina pueden analizarse en dos momentos: primero durante el Estado desarrollista donde el único responsable de la gestión social era el Estado, y en un segundo momento, después de los 80’s, bajo el modelo económico neoliberal donde las políticas públicas pasaron a ser concebidas como una manera de relacionar al Estado, el gobierno y la ciudadanía. Esto lleva a concluir que cada tipo de Estado ha promovido un diferente tipo de políticas públicas.

Así, durante el Estado desarrollista, López (2007) refiere que las políticas públicas estaban determinadas por el Estado, donde este era rector de la economía y los servicios públicos eran proporcionados por este, que era responsable de gestionar el desarrollo y la equidad, tenía obligaciones y deberes sociales y su papel central era promover la superación de desigualdades sociales y económicas. Respecto al Estado neoliberal, en este las políticas

públicas surgen a partir de la interacción de actores, ya que el modelo económico promueve la minimización del Estado, reduciendo su participación en acciones sociales; el modelo da al sector privado elementos para mejorar su competitividad; el Estado es rector de la economía, pero no impone límites al actuar del sector privado, etc. (López, 2007).

1.2.3. ¿Qué es la política social?

Dada la naturaleza de la presente investigación, resulta primordial definir y analizar qué es una política social, toda vez que en América Latina y particularmente en México, su conceptualización se ha ido modificando de manera importante durante las últimas décadas y particularmente bajo el modelo económico neoliberal. Así, sobre este concepto se puede encontrar en la literatura una vasta diversidad de definiciones, entre las que se encuentran las siguientes:

Para Ceja (2004, p.1), la política social es "la forma que, por medio de estrategias y políticas concretas, tiene el Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa. En una perspectiva de mayor equidad e integración social, la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad". Según Pérez (1997, p.32), las políticas sociales son "acciones estatales que tienen como objeto reproducir o transformar las condiciones sociales de los miembros de una sociedad en áreas tales como: educación, salud vivienda y previsión social".

Según Strugo y Szterenlicht (2011, p.1) las políticas sociales son "una batería de herramientas dispuestas por el poder estatal al servicio tanto de la construcción de ciudadanía como de igualdad en la sociedad civil, que según el caso puede estar motivada por diferentes fines". Por su parte, Vilas (1997) y Valencia (2003) coinciden al señalar que las políticas sociales cumplen dos funciones primordiales: "a) apoyar el proceso de acumulación mediante la reproducción de la fuerza de trabajo y b) legitimar el orden político" (Vilas, 1997, p.112).

Al respecto de las definiciones que aportan Ceja (2004) y Strugo y Szterenlicht (2011), se considera que, siguiendo con la idea de Titmuss (1974) respecto a lo que es y no es una política social, no se debe asumir que las acciones que de estas deriven serán siempre beneficiosas para la población a la que está dirigida, pues en ocasiones, lo que puede ser

beneficioso para un sector de la población, puede resultar perjudicial para otro. Es decir, no hay que vincular necesariamente a la política social con algo beneficioso o altruista, refiere el autor. Insiste, una política social, o como lo llama él, un sistema de bienestar social, es un compendio de "mecanismos que permiten modificar las situaciones que son intrínsecas al sistema social" (Titmuss, 1974, p. 141).

De esta manera, para fines de la presente investigación se considera que las políticas sociales son acciones que lleva a cabo el Estado para modificar las condiciones sociales de los ciudadanos las cuales, además, promueven la legitimación del orden político. Si bien generalmente se asocia el término política social con algo que invariablemente es favorable para la población, en ocasiones se termina beneficiando a un sector de la población en detrimento de otro.

Las políticas sociales permiten beneficiar a la población corrigiendo aquellos problemas que surgen invariablemente derivado del modelo económico. Por tanto, son herramientas sumamente valiosas y recientemente ha habido mayor interés por involucrar a la ciudadanía en la solución de los problemas que les aquejan. Así, se han hecho esfuerzos por promover la participación para que las personas que son atendidas por la política social sean consideradas como actores con capacidad de incidir sobre su situación, a partir del trabajo conjunto con el Estado, el sector privado y demás actores sociales.

A manera de conclusión se deben tener presentes dos importantes cuestiones. Primeramente, que las políticas públicas, más allá de las definiciones que incorporan la participación de la sociedad en su formulación e implementación, son herramientas que tiene a su disposición el Estado para dar solución a problemas seleccionados, ya sea por éste o por la sociedad en su conjunto. Es por esto que para fines de esta investigación las políticas públicas son vistas como una perspectiva de análisis de la acción gubernamental. Se parte de que el proceso que conlleva una política pública requiere de la participación de un amplio número de actores para que a partir de sus acciones conjuntas se puedan lograr los resultados esperados.

Es importante tener presente que los tipos de políticas públicas existentes son diversos y que, aunque no fueron aquí agotados, la tipología mencionada resulta suficiente para hacer notar que una misma política pública puede beneficiar o perjudicar a algún miembro de la sociedad

(individuo o colectivo); puede mejorar la situación de algunos en detrimento de otros y que a raíz de éstas pueden o no surgir conflictos entre los actores. En síntesis, se entiende que cada política pública es diferente a la otra en términos de sus objetivos y que tendrá repercusiones distintas para cada actor involucrado.

1.3. La transición hacia el modelo económico neoliberal y la reconfiguración de la política social

1.3.1. La transición al modelo neoliberal en el contexto internacional

La crisis del modelo ISI, a finales de los 70's, supuso un cambio de modelo de acumulación toda vez que se consideró que estaba agotado. De acuerdo con Huerta (2005), el neoliberalismo encontró en la crisis el espacio propicio para tomar la conducción del aspecto económico. La idea central del neoliberalismo es que la libre competencia permite que los ciudadanos expandan sus habilidades políticas y económicas y motiva "la creatividad, la innovación, el progreso técnico y el desarrollo económico (…) cualquier intervención que perturbe el ajuste automático del mercado (…) hace imposible la realización del cálculo empresarial y elimina la eficiencia económica de las sociedades" (Huerta, 2005, p.134).

Con base en lo anterior, la participación del Estado es vista como un elemento que puede desequilibrar al mercado (Huerta, 2005). Es entonces que con el objetivo de dar una solución a la crisis que se estaba experimentando, a principio de los 80's se implementó un amplio conjunto de políticas promotoras de un cambio de régimen, es decir, que inició el paso del Estado de bienestar en países desarrollados y el Estado interventor en los países subdesarrollados, al Estado neoliberal y subsidiario, respectivamente (Huerta, 2005).

De acuerdo con Barba (2004), durante la transición, los objetivos principales del Estado fueron controlar la inflación, promover la apertura comercial, privatizar empresas estatales, promover la flexibilización laboral y promover la reforma del sistema de pensiones, así como la tributaria. La implementación del nuevo modelo económico significó una reducción del sector público y en el aspecto social, bajo este nuevo modelo económico, el Estado limitó las funciones que tenía previamente de integración social. Así, pasó de tener un papel de

benefactor a ser un Estado mínimo, eficiente y eficaz en su funcionamiento (Vilas, 1997; Mora, 2010).

De acuerdo con Zimerman (2001), bajo el modelo económico neoliberal, las políticas públicas en los 90's sufrieron una serie de modificaciones a raíz de las reformas de primera y segunda generación promovidas por el Consenso de Washington. En la primera etapa se promovió la reducción del déficit fiscal y la apertura de las economías para el intercambio comercial a nivel internacional, mientras que la segunda etapa consistió en mejorar la capacidad de gestión del Estado, sin embargo, esto no promovió una mejora en la calidad de vida de los habitantes. Así, se deterioraron los derechos sociales y la atención y asistencia se otorgó en adelante únicamente a los más perjudicados.

1.3.2. La adopción del modelo neoliberal en México

En el caso de México, de acuerdo con Merino (2013), una vez conformado el Estado de bienestar en la década de los 40's, el tamaño del Estado se extendió ampliamente. A finales de los años 70's, el modelo económico fracasó por lo cual se consideró que el Estado de bienestar había entrado en crisis y que posteriormente este se había agotado, haciendo necesario que surgieran nuevos modelos de administración que permitieran tanto promover el bienestar de la población como el logro de objetivos económicos. A partir de eso, las administraciones públicas se ajustaron a las nuevas condiciones, se reorganizaron y actuarían en adelante bajo los principios de eficacia y eficiencia.

Dado lo anterior, la administración pública se volvió desreguladora, desburocratizada y desincorporada (Zimerman, 2001; Huerta, 2005; López, 2013; Merino, 2013; FAO, 2013). Desde la perspectiva de Manosalvas (2015), a partir de los 80's, el Estado ya no era concebido como actor monopólico ni como el más relevante para las políticas públicas. En dicho contexto, tras la crisis de 1982, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, se implementó un conjunto de políticas macroeconómicas para lograr la estabilidad financiera del país, principalmente mediante control de déficit e inflación. A partir de 1985 y siguiendo las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) se adoptó el nuevo modelo económico (Salazar, 2004; Huerta, 2005; Mora, 2010; Guillén, 2013).

Posteriormente, durante el mandato de Carlos Salinas, en 1988, culminó el proceso de reformas iniciadas por Miguel de la Madrid. Como ya se mencionó anteriormente, durante esta época hubo un crecimiento económico moderado pero sostenido en el país, el cual fue promovido con inversión extranjera. De acuerdo con Salazar (2004), durante el gobierno de Salinas hubo una leve recuperación económica gracias a tres acciones: la regulación de la inflación, un aumento de la producción y la renegociación de la deuda externa. Durante el mandato de Salinas se vendieron varias paraestatales y se hizo un esfuerzo por sanear las finanzas públicas. Aunque el gobierno de Salinas parecía haber sido exitoso, en 1994, último año de su gestión, diversos sucesos económicos y políticos dieron origen a una nueva crisis.

A finales de 1994 y con Ernesto Zedillo en la presidencia, la crisis tuvo amplias repercusiones económicas y sociales para el país. De acuerdo con diversos autores (Calva, 2004; Mora, 2010; Salazar, 2004) el gobierno de Zedillo actuó mediante una contracción del gasto y la inversión públicos; alza de precios en el sector público; privatizaciones; reducción del poder adquisitivo del salario, entre otras acciones. Durante esta administración los efectos sobre la economía real fueron catastróficos y el sistema financiero colapsó. Según Salazar (2004), la situación financiera del país era de emergencia y generó una fuerte caída en las bolsas de valores latinoamericanas. Así mismo, durante la administración de Zedillo y debido a la aplicación de políticas macroeconómicas restrictivas, hubo un estancamiento de la economía mexicana.

Posteriormente, en el año 2000 se da la alternancia política con la llegada a la presidencia de Vicente Fox, candidato del Partido Acción Nacional (PAN), terminando con décadas del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el poder. Durante el mandato de Fox, se logró un crecimiento económico moderado, aunque con una tasa de inflación baja. Tras seis años de gobierno, llegó al poder Felipe Calderón, igualmente por el PAN quien continuó aplicando la misma estrategia de tipo neoliberal que sus antecesores (Mora, 2010).

De acuerdo con Calva (2004), las estrategias económicas que se han implementado a lo largo del establecimiento del modelo neoliberal no han dado solución a los problemas macroeconómicos, sino que por el contrario han tenido efectos contraproducentes sobre el bienestar social. El autor señala que, además, los resultados en términos económicos que ha arrojado el modelo neoliberal son muy inferiores a los logrados bajo el modelo previo.

1.3.3. Los cambios en la política social mexicana durante la transición al modelo neoliberal

De acuerdo con Vilas (1997), el paso del modelo ISI al modelo neoliberal repercutió de manera importante sobre las políticas sociales. Durante el modelo ISI – el autor se refiere a este como modelo de acumulación keynesiano fordista-, las políticas sociales ampliaron el consumo de los trabajadores mediante diversas políticas de empleos, salarios y precios. Bajo dicho modelo, la política social era considerada una inversión y favorecía la incorporación de amplios segmentos poblacionales a instituciones sociales y políticas, todo lo cual favoreció la consolidación en América Latina de Estados desarrollistas, símil del Estado de bienestar europeo, según el autor. En ese contexto, la política social dotó de legitimidad al Estado.

Cardozo (2005) señala que durante el auge del modelo ISI, las políticas sociales se emplearon a fin de dar solución a diversos problemas que enfrentaba la sociedad, por lo cual, estas servían para la redistribución de recursos a través de la cual se compensaban las desigualdades sociales al margen del mercado. De acuerdo con la CEPAL (1996), durante dicho periodo la política social consistía en programas que diseñaba, implementada, revisaba y ocasionalmente evaluaba el Estado, es decir, que este estaba inmerso en todo el proceso.

A partir de los años 70’s hubo cada vez mayores tensiones fiscales, así como una importante crisis de representación política puesto que surgieron actores que querían ver respaldados sus intereses a través de políticas públicas (Vilas, 1997). Todo esto llevó al modelo económico y al Estado al agotamiento, y dada la crisis generada, hubo, a partir de 1982, como se ha mencionado anteriormente, una importante reconfiguración económica y social. La intervención del Estado fue vista como una causa de la propia crisis y como solución al problema se adoptaron las reformas de primera generación, también conocido como el ajuste estructural que se basada en reducir el tamaño del Estado en favor del mercado, dándosele especial importancia a la eficiencia, el establecimiento de prioridades, la disminución del gasto público, etc., (Cardozo, 2005).

Para algunos autores (Laurell, 1992; CEPAL,1996; Portilla 2005), el ajuste y el cambio estructural promovido en el contexto de la crisis tuvo altos costos sociales, caracterizados con el empobrecimiento de la población, razón por la cual amplios sectores de la población

se volvieron pobres o pobres extremos. En ese contexto, el empobrecimiento es atribuido a la crisis económica y no como un efecto de las políticas neoliberales. De acuerdo a esto, los neoliberales consideran que el bienestar social pertenece al ámbito privado y que este debe obtenerse mediante la comunidad, la familia o en el sector privado. De esta manera, el Estado solo debe intervenir produciendo los bienes que los privados no quieran producir, por lo que el Estado ahora será más bien asistencialista.

Debido a lo anterior, la política social pasó a generar medidas compensatorias para ciertos grupos sociales, los más afectados, para disminuir los efectos de los ajustes macroeconómicos que suponía el paso de un modelo a otro. A partir de este nuevo paradigma, las cuestiones sociales y de bienestar serían vistas como gastos y no como una inversión, dejando de lado el interés por promover desarrollo social y volcándose hacia la compensación social (Laurell,1992; Vilas, 1997; Mora, 2010).

De acuerdo con Barba (2004), durante la transición se priorizó el hacer más con menos recursos y se eliminaron programas enfocados hacia la reducción de la pobreza especialmente los enfocados a atender a la población rural además de que se suprimieron los subsidios generales al consumo o se sustituyeron con subsidios generalizados. De acuerdo con el autor, los efectos fueron notorios en la disminución del crecimiento de la cobertura de los programas enfocados a salud, seguridad social y vivienda, pero especialmente en los de la política alimentaria. El autor señala que a pesar de la a pesar de la contracción del régimen de bienestar se reconocieron discursivamente derechos sociales como el de la protección a la salud y el derecho a una vida decorosa y digna, los cuales, cuyo ejercicio no se podía asegurar, pero que evitaban situaciones de ingobernabilidad.

De acuerdo con la CEPAL (1996), bajo el nuevo paradigma el Estado ya no tiene ahora las mismas obligaciones que en el pasado. En adelante éste será parcialmente responsable del financiamiento de los programas que estarán dirigidos únicamente a la población con menores recursos; asumirá la ejecución de algunos programas donde participará solo a manera de subsidio, es decir, de cubrir la función de otros actores que estén en primer lugar encaminados a llevar a cabo dichas funciones tales como la familia, filántropos, voluntarios, el sector comercial, etc.

Según Laurell (1992) y Vilas (1997), a partir de este nuevo paradigma la política social es limitada, reducida y tiene solo cabida en contextos de tensión política, además, carece de objetivos y medidas para integrar a la población marginada hacia los sectores más dinámicos. Dado lo anterior, se pusieron en marcha programas contra la pobreza con tal de evitar el malestar de la población y sus repercusiones políticas. Por esto, aunque el neoliberalismo no plantearía programas de esta naturaleza, el Banco Mundial (BM) así como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han promovido programas destinados a mejorar la alimentación, salud, educación, etc. (Laurell, 1992; Portilla 2005).

A grandes rasgos, las características principales de la política social del neoliberalismo son la focalización, el asistencialismo, la descentralización y la privatización (Laurell, 1992; Vilas, 1997; Mora, 2010; Strugo y Szterenlicht, 2011).

Focalización. Dado que en este nuevo modelo el presupuesto destinado a atender la cuestión social es más reducido, se opta por focalizar, es decir, por dirigir el apoyo sólo hacia una limitada proporción de los que están en determinada situación, por lo general, en marginación. A través de esto se busca atender a los más pobres de entre los pobres, usando los recursos con mayor eficacia.

Asistencialismo. Se brinda apoyo únicamente a los más vulnerables en la sociedad y ante cuestiones de extrema urgencia.

Descentralización. Se busca que las acciones emprendidas por la política social sean relegadas a los niveles de gobierno inferiores e incluso a organizaciones independientes al gobierno con la finalidad de promover un gasto más eficaz.

Privatización. A través de esta, los servicios que antes otorgaba el Estado son ahora ofertados mediante el intercambio comercial. Es vista como una forma de incrementar la eficacia en la provisión de servicios y de disminuir los desequilibrios generados por su otorgamiento gratuito.

La política social bajo el modelo neoliberal es además vista como algo transitorio pues se suponía que una vez superada la etapa inicial del cambio de modelo, la economía iba a poder

generar los equilibrios necesarios, y que por tanto solo una pequeña parte de la población necesitaría de apoyo público (Vilas, 1997; Portilla, 2005).

1.3.4. Los efectos de la política social neoliberal mexicana

De acuerdo con Laurell (1992), la pobreza en México se extendió a partir de los años 80's, a pesar de que en décadas anteriores esta había disminuido. Se atribuye el aumento en la pobreza, durante los 80's, a la desigual redistribución de la riqueza a raíz de las políticas neoliberales implementadas alrededor de esos años y al aumento en el desempleo, debido a que la economía nacional estuvo imposibilitada para generar los empleos formales requeridos. Según la medición de pobreza realizada por Hernández-Laos y Boltvinik (1999), (citados en Boltvinik y Damián, 2001), entre 1968 y 1981 hubo una importante reducción de la pobreza en el país al pasar esta de 72.6% a 48.5%, mientras que de 1981 a 1989 experimentó un incremento considerable, llegando a ser la proporción de población en pobreza del 64%. Cabe mencionar que dicha tendencia en consistente con la que arrojaron mediciones realizadas por la CEPAL y el Banco Mundial, aunque con variaciones en las cifras dadas las diferencias en las metodologías empleadas.

Ordóñez (2002) señala que, durante el sexenio de Salinas, 1988-1994, las políticas sociales se implementaron con una perspectiva de control sobre las finanzas públicas y de la selectividad para el uso de los recursos, enfocándose en erradicar la pobreza. En el contexto descrito por Laurell (1992) de una creciente proporción de pobreza en el país y dado el interés del gobierno por combatirla, el gobierno de Salinas puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el cual de acuerdo con Laurell (1992, p.4), no obstante su importancia en el discurso presidencial contaba con un presupuesto reducido pues este "representaba apenas el 0.40% del PIB en 1990 contra el 0.72% del PIB dedicado al rubro equivalente «Solidaridad y Desarrollo Regional» en 1982". La autora señala al respecto que resulta paradójico que ante una cada vez mayor proporción de personas en pobreza se haya respondido con un programa dotado de menores recursos económicos que sus antecesores. De acuerdo con Laurell (1992), dicho programa tuvo fines políticos y fue concluido rápidamente una vez iniciada la crisis de 1994.

La administración de Zedillo (sexenio 1994-2000), continuó con los esfuerzos de las administraciones previas: descentralización de educación y salud; eliminación de subsidios a alimentación y adquisición de viviendas populares y la implementación de programas compensatorios populares. Es en este sexenio que se emprende el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), (Ordóñez, 2012).

De acuerdo con Valencia (2006), durante el gobierno de Fox, 2000-2006, uno de los principales retos de la política social era la falta de empleos formales los cuales no estaban siendo generados por la economía. Además, menos de la mitad de la población contaba con seguridad social. Dado lo anterior, el gobierno se planteó como parte de su política social ampliar las capacidades de las personas, generar opciones de desarrollo y de empleo, proveer protección social y patrimonio, entre otras cuestiones. Uno de los logros de este gobierno fue la puesta en marcha del Seguro Popular, a partir del cual se busca proveer de servicios de salud a toda la población que no es derechohabiente de la seguridad social, es decir, que es un programa que tiende al universalismo, aunque bajo un esquema diferenciado en cuanto a la cantidad y la calidad de los servicios que ofrece. Así, para Valencia (2006), el problema radica en que no hay una relación clara entre la creación de empleos y el acceso a seguridad social, pues bajo el Seguro Popular se dota de servicios de salud independientemente que las personas gocen de un empleo formal o no.

Otro cambio de la administración de Fox fue la transformación del PROGRESA en el programa Oportunidades, el cual tiene como objetivo mejorar el acceso de las personas en pobreza extrema a servicios de salud, alimentación y educación, mediante transferencias monetarias condicionadas a sus beneficiarios. Para Valencia (2006) sería importante que estos dos programas tuviesen continuidad, es decir, que no estuvieran en riesgo de ser desmantelados cada vez que cambia la administración federal. Así mismo refiere que es importante se reconozca la seguridad social como un derecho social a fin de terminar con la segmentación en el sistema de seguridad social para, además, hacer exigible la atención a la salud.

De acuerdo con Ordóñez (2012), durante la administración de Calderón, 2006-2012, se implementaron programas contra la pobreza focalizados, principalmente a raíz de la crisis económica internacional suscitada en 2008, ante la cual el gobierno tuvo que actuar mediante

generación de empleos y la promoción de la producción. El autor señala que, aunque las estrategias implementadas para facilitar el acceso y abasto de alimentos, así como para impulsar la producción de alimentos no significan un regreso a la política de subsidios generalizados implementadas décadas atrás, es un viraje a la política alimentaria de años anteriores.

Respecto a si hubo algún cambio en materia de política social con la alternancia política ocurrida en el año 2000, Ordóñez (2002) señala que esta no ha generado cambios significativos en las reformas de la política social iniciadas en los 80's, aunque, si bien considera que hay esfuerzos importantes, el autor encontró algunos retrocesos relacionados con discriminación en algunos programas. A pesar de esto, señala Ordóñez que el sistema de bienestar mexicano sigue la tendencia que ha venido desarrollando a lo largo de las dos décadas recientes pasando de haber sido un régimen universalista inacabado a uno donde la política social es limitada, residual y compensatoria.

A partir del paso de modelo económico ISI al modelo neoliberal, la concepción de las políticas sociales también cambió, pasando de ser conceptualizadas como herramientas para dar solución a amplios problemas sociales como la pobreza, el desempleo, la falta de acceso a servicios básicos y demás, y ser concebidas como una inversión que favorecía a segmentos poblacionales amplios, la cual era formulada e implementada por el Estado, a ser concebida como generadora de medidas compensatorias para los grupos más afectados durante la transición de modelos económicos y posteriormente, a ser considerada una herramienta a emplear solo en momentos de urgencia para satisfacer las necesidades de solo unos cuantos -los más marginados- cuyas necesidades no resulten satisfechas a través del mercado, la familia u otros actores. De esta manera, la política social del modelo neoliberal puede caracterizarse como focalizada, asistencialista, descentralizada y privatizada.

A través del recorrido que se ha hecho a lo largo de las décadas se ha visto el paso de una política social donde el Estado mexicano estaba comprometido con la promoción del bienestar social pues aunque, dadas las limitaciones en sus capacidades económicas y políticas, ciertamente no se dotaba del mismo nivel de bienestar a todos y se generó más bien un sistema de seguridad segmentado y dual (Ordóñez, 2002; Barba y Valencia 2013), había esfuerzos por al menos dotar de un piso mínimo de bienestar para todos, instaurándolo en la

Constitución, lo cual, por demás está decir que no es sinónimo de que dichos derechos en realidad se ejercieran.

De acuerdo con Barba (2004), la premisa de la política social no ha sido ni generar ciudadanía ni asegurar el ejercicio de los derechos sociales, sino únicamente atender a los más pobres y vulnerables de la sociedad. El autor señala que prevalecieron aspectos como la adopción de un modelo orientado a la exportación y que el eje del bienestar social fuera el mercado; la atención de la pobreza como principal objetivo de la política social; la mercantilización del régimen de bienestar; el Estado como promotor de políticas de ajuste y reforma social; el papel secundario de la política social; flexibilización laboral; la proliferación de programas sociales de atención a los pobres extremos y a los más vulnerables.

Dado lo anterior, el régimen de bienestar mexicano puede caracterizarse por tres aspectos: su carácter cada vez más excluyente y fragmentado; prácticas arcaicas muy arraigadas como el clientelismo político y la convivencia de elementos del régimen anterior (formas de solidaridad familiar y comunitaria) y del nuevo tales (el esfuerzo por vincular el funcionamiento de la economía, política social, estrategias familiares y el capital social), para producir bienestar y derechos sociales universales (Barba, 2004).

Es importante señalar que el paso al modelo neoliberal supuso una importante reconfiguración de la política social puesto que en adelante no sería función obligada del Estado promover el bienestar para el grueso de la población, sino que esto quedaría limitado a los sectores más vulnerados. Finalmente se debe tener presente la función de legitimación que tiene la política social, bajo la cual, el Estado implementa acciones de política social una vez que se hace latente el riesgo de perder legitimidad entre sus representados.

Lo que se busca puntualizar aquí es que, desde unas décadas para acá, el papel del Estado mexicano en materia de política social ha cambiado y se deben tener presentes las características de la política social del modelo neoliberal pues esta es la pauta a partir de la cual se pueden comprender los programas sociales que son objeto de estudio de esta investigación, los cuales se abordarán en el capítulo posterior.

1.4. La política alimentaria mexicana y el derecho a la alimentación

1.4.1. El ajuste estructural y la formulación de políticas para atender los problemas alimentarios

De acuerdo con Thomson y Metz (1998) dado el proceso de déficit fiscal creciente, deuda externa y el pago creciente del servicio de deuda que derivó en la crisis de 1982, muchos países deudores se vieron imposibilitados en seguir contratando préstamos para atender sus obligaciones financieras. Ante esto, el BM y el FMI fueron las únicas opciones a partir de las cuales podían adquirir financiamiento los países latinoamericanos, a cambio de aceptar algunas condiciones, entre las que se incluían la aplicación de un compendio de programas denominados de ajuste.

Tras la aplicación de dichos programas que promovieron entre otras cuestiones, el control y la reducción del gasto social, el aumento a los precios de los bienes y servicios públicos, la variación en el tipo cambiario, la apertura comercial, la desregulación de los mercados financieros, la flexibilización y desregulación laboral y pérdidas en el valor salarial (Laurell, 1992; CEPAL, 1996), y como consecuencia, se obtuvo un alto costo social a partir del cual hubo un aumento considerable en la proporción de personas en situación de pobreza.

De acuerdo con Ribe, Carvalho, Liebenthal, Nicholas, y Zuckerman (1990), en el contexto del ajuste se observaron diversos efectos sociales que debían haber sido atendidos en el corto plazo, tales como el creciente desempleo, la reducción de los salarios y el incremento en los precios. A consecuencia de esto, el ajuste afectó de manera notoria y obvia el consumo de alimentos. De esta manera a partir de los 90’s en los países latinoamericanos hubo una mayor preocupación sobre cuestiones relacionadas con la alimentación y la nutrición, dada la notable disminución en el acceso a la alimentación atribuible a los cambios suscitados en el marco de la reestructuración y el ajuste (Torres y Pensado, 2002).

Dado lo anterior, se reconoció la necesidad de la intervención gubernamental y asumiendo que no era posible evitar los daños que provocarían el ajuste y la reforma estructural, se optó por atender a los más vulnerables a través de la implementación de programas alimentarios (Ribe et al., 1990; Thomson y Metz, 1998). Sobre esta base se conforma una nueva política

alimentaria, enfocada a proveer de apoyo a los sectores más marginados de la población. Cabe mencionar que, si bien la intervención estatal a través de gasto público puede ir en contra del interés por reducir el gasto social estas acciones se llevan a cabo pues pueden poner en riesgo el bienestar de quienes padecen necesidades alimentarias (Thomson y Metz, 1998).

1.4.2. Definición y tipos de políticas alimentarias

Para comprender las nuevas modalidades de política alimentaria bajo la cual se han promovido los programas alimentarios que son objeto de la presente investigación resulta fundamental definir en un primer momento qué es una política alimentaria y a partir de esto, distinguir sus principales características.

De acuerdo con Timmer, Falcon, y Pearson (1983, p.10), una política alimentaria "abarca los esfuerzos colectivos de los gobiernos para influir en el entorno de toma de decisiones de productores de alimentos, consumidores de alimentos y agentes de comercialización de alimentos para promover objetivos sociales". Para Ávila, Flores y Rangel (2011, p.21), la política alimentaria es "el conjunto de acciones e iniciativas del Estado desarrolladas para resolver el problema de la inseguridad alimentaria y nutricional mediante leyes, planes, programas, presupuestos e instituciones, relacionadas con el hambre, la desnutrición, la pobreza y la malnutrición".

Otra definición, más aplicable para esta investigación es la propuesta por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), citado por Ávila et al. (2011, p.20), el cual define a las políticas alimentarias y nutricionales como "aquellas que tienen como principal objetivo garantizar que la población pueda tener acceso a alimentos que le permitan satisfacer sus necesidades y cumplir con los requerimientos nutritivos para una vida saludable".

En cuanto a los tipos de políticas alimentarias, Timmer et al. (1983) señalan que los tipos de políticas alimentaria son diversas, contando con diferentes categorías y desarrolladas desde diferentes enfoques. Para ellos, las políticas alimentarias se dividen en dos grupos: alimentarias y nutricionales. Estas a su vez se pueden dividir en focalizadas y no focalizadas. Entre las intervenciones alimentarias focalizadas se encuentran las estampas para la

adquisición de alimentos; tiendas de venta de alimentos a precios justos focalizadas mediante recursos geográficos o la comprobación de bienes; los programas de suplementos de alimentación para niños, mujeres y grupos vulnerables; subsidios a los precios; programas de comida a cambio de trabajo. Las intervenciones no focalizadas son los esquemas generales de raciones de alimentos; tiendas con precios justos con acceso irrestricto y los subsidios a la producción de alimentos.

Las intervenciones nutricionales focalizadas son las clínicas materno-infantiles con acceso mediante comprobación de medios o a través de criterios geográficos, la educación nutricional, la dotación de vitaminas y suplementos para población con deficiencias nutricionales, los tratamientos hospitalarios para casos severos de desnutrición. En cuanto a las intervenciones no focalizadas, estas son la educación nutricional mediante radio o televisión, los esquemas de fortificación de alimentos, las políticas para promover la alimentación materna para evitar el uso de fórmulas lácteas para alimentar recién nacidos, las intervenciones públicas de salud (Timmer et al., 1983).

De acuerdo con Ribe et al. (1990), dos de los enfoques más empleados para diseñar programas en el marco del ajuste, son la relocalización del gasto público y la entrega de subsidios para los pobres. Sobre la relocalización del gasto público, los autores señalan que, los recortes al gasto fueron usuales en el ajuste, por lo cual se promovió que los gobiernos buscaran aumentar la eficiencia de los programas ya existentes. La clave para mantener programas sociales durante el ajuste fue enfocar el gasto hacia programas destinados a salud y educación y dirigir el gasto público a los sectores más pobres.

En cuanto a enfocar los beneficios a los pobres, Ribe et al. (1990) señalan que hay dos tipos de subsidios recomendables para beneficiar a los grupos más pobres: los subsidios generalizados, reduciendo el costo de venta de un bien vendido en cualquier tienda. Su efectividad es alta toda vez que estos llegan a los pobres y su efectividad dependerá de la disponibilidad del bien subsidiado a los pobres; la proporción del bien subsidiado respecto al gasto de los pobres y el tamaño del subsidio. Sin embargo, estos pueden ser muy ineficientes puesto que se prestan a un sobreconsumo por parte de los que, aunque no son pobres, tienen la posibilidad de adquirir el bien.

En cuanto a los subsidios focalizados, estos reducen el precio de un bien para individuos que son seleccionados con base en un criterio específico como la localización o el ingreso. La focalización por grupos de ingreso requiere la comprobación de medios que generalmente es difícil y costosa en términos administrativos. Los tipos más efectivos de programas alimentarios han sido los que están basados en focalización geográfica, es decir, localizando los vecindarios con mayor proporción de personas en pobreza y los que proceden a identificar los patrones de consumo de los pobres (Ribe et al., 1990).

Otra forma de focalizar de manera efectiva es atendiendo a los grupos que son naturalmente más vulnerables (Timmer, et al., 1983; Ribe et al., 1990), como las mujeres embarazadas y en lactancia o los niños; quienes habitan en regiones pobres o canalizando alimentos a través de programas públicos que ya han realizado la focalización previamente (Ribe et al., 1990).

La focalización, como se ha visto en el apartado anterior es una característica de las políticas del modelo neoliberal. Al respecto, Timmer et al. (1983) consideran que una buena focalización requiere conocer los patrones de consumo de los pobres, saber quiénes son los pobres y dónde se encuentran. Para Barrett (2002) la focalización es útil debido a la contracción del gasto público, pues en esta medida se puede apoyar a quienes más lo necesitan, sin embargo, resalta el autor que no siempre resulta ideal actuar mediante la focalización, por ejemplo, cuando es más costoso evitar que personas que no necesitan el apoyo lo obtengan a simplemente beneficiarlos; cuando el beneficio que se otorga es muy pequeño o cuando los grupos objetivo están muy dispersos.

Timmer et al., (1983) y Thomson y Metz (1998), coinciden en que el acceso a la alimentación está determinado por la capacidad de compra de los individuos lo que está directamente relacionado con los ingresos que estos perciben. Thomson y Metz (1998) señalan que el acceso depende también del apoyo que reciban los individuos por parte del gobierno.

1.4.3. La efectividad de las políticas alimentarias

Hay muchos factores que intervienen en la eficiencia y efectividad de cada intervención alimentaria. Las intervenciones que poseen mayor posibilidad de tener resultados favorables son los esfuerzos coordinados donde intervienen varios sectores y un conjunto amplio de

políticas que parcialmente se contraponen entre sí en cuanto a sus objetivos y efectos (Timmer et al., 1983).

Barrett (2002) considera que para mejorar el acceso a la alimentación resultan útiles programas como los subsidios a los alimentos, la estabilización de precios, los cupones para alimentos, la ayuda alimentaria en especie, los suplementos alimentarios y los subsidios al consumo de alimentos. Además, es importante que el diseño de un programa tome en consideración las características locales y específicas de la zona donde se va a aplicar (Ribe et a., 1990; Barrett, 2002).

De acuerdo con la FAO (2015b) con una adecuada protección social se puede eliminar la pobreza extrema y las situaciones de hambre que de estas derivan pues las políticas y programas adecuadamente coordinados pueden beneficiar a los pobres mediante el crecimiento económico y las oportunidades de empleo generadas a través de inversión pública y privada. Para la FAO (2015a; 2015b), el gasto público es necesario para la protección social, y en conjunto con inversiones privadas este puede acelerar la salida de los pobres de su situación. Además, dicha organización refiere que, para mejorar la alimentación y nutrición, así como promover objetivos de desarrollo, la alternativa más viable son los programas de protección reforzados.

De acuerdo con Cuéllar (2011) para combatir la falta de acceso a la alimentación es importante tener presente qué variables macroeconómicas tales como la inflación, el tipo de cambio y las tasas de interés intervienen en las decisiones de consumidores y productores de alimentos, de esta manera, los resultados que obtienen los programas para promover el acceso a alimentos se ven determinados por dichas variables, por lo cual se considera que un entorno económico favorable promueve el bienestar de las personas.

Según la FAO (2014), muchos de los esfuerzos contra los problemas alimentarios son intervenciones cortoplacistas que buscan dar atención inmediata al problema de la falta de acceso a alimento sin atender las cuestiones estructurales que en primer lugar causan dicho problema, lo cual disminuye las posibilidades de éxito de dichas intervenciones. En este sentido y siguiendo con el argumento de Cuéllar (2011), es necesario que se superen los problemas estructurales a través de la promoción de políticas nacionales e internacionales

concatenadas que busquen atender el problema de la falta de alimentación con acciones a corto y largo plazo.

A pesar de que los organismos internacionales reconocen la efectividad que tienen las acciones implementadas para el combate de los problemas alimentarios, la FAO (2014) señala que es fundamental analizar dónde se originan los problemas pues ese es el primer paso para diseñar medios adecuados de atención. Así mismo, señala que es necesario promover el crecimiento económico, pues como refieren APND (2009), Cecchini y Madariaga (2015) y FAO (2015b), los problemas alimentarios están vinculados al entorno socioeconómico donde se desenvuelven los individuos. Por lo cual, también es necesario promover el crecimiento económico, teniendo en cuenta que ni el crecimiento económico por sí solo ni los programas alimentarios por sí mismos pueden erradicar dichos problemas, pues se necesita de su acción conjunta.

Al respecto de la importancia del contexto socioeconómico en el grado de seguridad alimentaria, Cuéllar (2011) ha señalado que la situación alimentaria de los habitantes de un país está fuertemente determinada por aspectos de tipo macroeconómico como la inflación, tipo de cambio y tasas de interés, pues es a partir de estos que se modifican las elecciones de los productores y consumidores de alimentos. Así, hay una importante relación de complementariedad entre las políticas macroeconómicas y los programas sociales para promover la seguridad alimentaria.

Torres (2010), quien ha analizado la pobreza alimentaria en entornos rurales concluyó que, además, de los esfuerzos realizados por combatir la pobreza alimentaria a través de programas sociales es necesario complementarlos con acciones enfocadas al fortalecimiento productivo y social, fortaleciendo los sistemas de abasto comunitarios. Así mismo, Torres (2014) enfatiza que, “la inseguridad alimentaria es un problema estructural de países pobres y atrasados donde e ingreso es restringido y asimétrico” (p.78).

Según señala la FAO (s.f.), el acceso a los alimentos, está fuertemente determinado por el ingreso per cápita y los precios de los alimentos. Dicho organismo enfatiza que los pobres son más vulnerables ante déficits alimentarios y que las políticas y programas que aumentan su capacidad de compra les brindan el apoyo necesario para mejorar su alimentación por lo

que estas deben promover mayor empleo y mejores salarios toda vez que estos inciden positivamente sobre el acceso a alimentos.

Thomson y Metz (1998) refieren que, a nivel de hogares, el acceso a la alimentación depende de los medios de sus integrantes para obtener los alimentos y que entonces tendrán inseguridad alimentaria si estos son insuficientes. Así la capacidad de los hogares de acceder a alimentos se reducirá a consecuencia de la reducción en su ingreso resultante de un incremento en precios de alimentos, la eliminación de los subsidios a alimentos o el decrecimiento del empleo y entradas de dinero.

De lo anterior, se puede señalar que el acceso a alimentos está determinado en importante medida por los ingresos, por lo que de ser estos suficientes se estaría más cerca de tener seguridad alimentaria. Se cree que es necesario que las personas cuenten con ingresos suficientes a partir de los cuales puedan adquirir alimentos en las cantidades necesarias y que, de contar con ingresos adecuados, los subsidios serían entonces innecesarios o sólo se recurriría a ellos ante aspectos puntuales, como un alza fuerte en los precios de los alimentos que ponga en riesgo la satisfacción de las necesidades alimenticias y nutricionales de las personas.

1.4.4. Evolución de la política alimentaria mexicana

La política alimentaria mexicana ha evolucionado desde el siglo pasado y los programas que la han integrado han cambiado, no obstante, su fin común es reducir la carencia alimentaria (MD Consultoría, 2012). Así, la política alimentaria nacional se ha compuesto por varias etapas en las cuales sus objetivos han ido modificándose de acuerdo al modelo de crecimiento y las condiciones económicas del país. Dado lo anterior, la preocupación por la alimentación y nutrición ha estado en función de la evolución histórica del Estado y de sus relaciones con la sociedad y el mercado, así como del compromiso que éste ha generado con la población (Torres y Pensado, 2002; Zárate, 2016). A continuación, se resumen las principales acciones en materia alimentaria implementadas en el país desde el siglo pasado.

Barquera et al. (2001) señalan que a principios de siglo surgieron programas de corte asistencialista los cuales buscaban proveer de alimentos a grupos vulnerables tales como

niños en edad escolar y que a partir de 1925 se empezaron a asignar subsidios a la producción con el fin de promover y mejorar la producción agrícola. Barquera et al. (2001) y Ordóñez (2002) refieren que las acciones de apoyo al abasto de alimentos se promovieron en el país a partir de la creación de los Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (ANDSA) en 1937, así como del Comité Regulador del Mercado del Trigo, sustituido en 1938 por el Comité Regulador de Mercados de Subsistencia el cual permitía garantizar precios de remuneración a los productores de alimentos básicos, así como asegurar un abasto suficiente y accesible a los consumidores.

De acuerdo con Azpeitia (1994), el Comité Regulador de Mercados de Subsistencia fue transformado en 1941 en la Nacional Distribuidora y Reguladora y sustituido en 1949 por la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (CEIMSA). La CEIMSA controló los precios de productos básicos; realizó amplias importaciones de trigo, maíz y frijol; se volvió intermediaria en el mercado de subsistencias y controló precios tanto a los productores como a los consumidores.

Según Ordóñez (2002), la CEIMSA amplió la intervención respecto al Comité Regulador de Mercados de Subsistencia, ya que adicionalmente al establecimiento de precios de garantía para los productores, brindaba apoyo a la alimentación mediante el abastecimiento de las ciudades con alimentos básicos. En 1961, la CEIMSA se transforma en la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), a partir de lo cual la política alimentaria consistiría en organismos descentralizados. Además, en ese año se crea el Programa de Abasto Social de Leche (PASL), el cual sigue vigente hoy día y es considerado uno de los principales programas de SEDESOL, el cual coadyuva a mejorar el acceso a la alimentación a través de la venta de leche fortificada a hogares clasificados como vulnerables ya sea por sus niveles de ingreso o por las características de algunos de sus integrantes tales como su edad o su condición de salud.

Ordóñez (2002) refiere que a partir de la creación de la CONASUPO se continuó con la estrategia del establecimiento de precios de garantía e importaciones de alimentos para mantener el control sobre los precios, además de que estableció una red de tiendas de subsistencia tanto en la Ciudad de México como en algunas áreas rurales integrando tres empresas: una hidratadora de leche, una productora de harina de maíz y una panificadora.

Para 1970, CONASUPO tenía una participación de 20% del presupuesto nacional, tres veces mayor al del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y equivalente a más de la mitad del gasto en educación (Ordóñez, 2002). De acuerdo con el autor, durante esta etapa, los beneficios de dichas acciones se concentraron en las ciudades, favoreciendo el desarrollo urbano en detrimento de los productores de alimentos básicos, principalmente a partir de 1963. Dicha situación empeoró toda vez que el gasto en desarrollo rural pasó de 12 a 3% entre 1953 y 1969 (Ordóñez, 2002).

Según Ordóñez (2002), a partir de 1965 la agricultura entró en crisis afectando a los productores de alimentos básicos, por lo que durante el sexenio transcurrido entre 1970 y 1976 se hizo un considerable esfuerzo por dar solución al problema incrementando de manera considerable el número de políticas aplicadas al campo. Entre 1971 y 1976 los conceptos de "desarrollo rural" y "desarrollo regional" crecieron, en promedio anual, 29.5% y 103.4%, respectivamente, pasando su gasto de 5.8% a 10.1% y de 1.1% a 3.3%, respectivamente, en relación al presupuesto total de la federación. El incremento en los recursos permitió que a partir de 1973 se implementara el Programa de Inversiones Públicas de Desarrollo Rural (PIDER), que tenía por objetivo combatir la pobreza rural.

Durante el periodo 1977-1982 los gastos en desarrollo tanto rural como regional mostraron un importante crecimiento de aproximadamente 9.3% y 38.8% promedio anual, respectivamente, y el PIDER adquirió compromisos adicionales como incrementar la producción de alimentos básicos, aumentar la productividad y el ingreso por hombre ocupado, coadyuvar a lograr una distribución más equitativa de los ingresos y aumentar los niveles de bienestar en salud, educación vivienda y nutrición (Ordóñez, 2012, citando a SPP, 1981).

De acuerdo con Barajas (2002), en 1977 se implementó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), cuyo objetivo era combatir la marginación. Esta se enfocaría en atender problemas relacionadas con la marginalidad social y el atraso económico mediante la concurrencia de diferentes dependencias gubernamentales.

Según Ordóñez (2002), a partir de 1979, mediante convenios sectoriales que estableció el programa con varios organismos públicos, COPLAMAR amplió su margen de acción y diversificó su oferta de servicios, estableciendo el Programa de Abasto a Zonas Marginadas (PAZM) en conjunto con la CONASUPO. El objetivo del PAZM era garantizar el abastecimiento de alimentos básicos en áreas rurales y zonas deprimidas del país a los precios más bajos que fuese posible. Sus recursos representaban el 9.92% de los de COPLAMAR y contaba con más de 3,300 vehículos; 276 almacenes y más de diez mil tiendas y benefició a cerca de 19 millones de personas. Durante la década de los 70's el PIDER y COPLAMAR hicieron atendieron a la población de áreas rurales que con anterioridad habían permanecido ajenas a políticas de bienestar. Cabe mencionar que el vigente Programa de Abasto Rural (PAR) a cargo de DICONSA S.A. de C.V., es resultado del convenio entre CONASUPO-COPLAMAR (Portillo, 2011) y, aunque sus inicios se remontan a 1979, es considerado en la actualidad uno de los principales programas de SEDESOL, el cual brinda acceso a alimentos a precios inferiores a los de mercado a la población de comunidades de alta y muy alta marginación.

Ordóñez (2002) señala, con base en COPLAMAR (1985), que para 1970 había 13.5 millones de mexicanos que habitaban en áreas rurales las cuales presentaban problemas de desnutrición y alta marginalidad, además de que la producción agrícola del país estaba muy deteriorada por lo que desde 1965 el país dependía cada vez más de importaciones de alimentos. El autor refiere que durante los primeros tres años del sexenio 1976-1982, los precios de garantía de granos básicos tuvieron importantes pérdidas por lo cual el gobierno decidió actuar a través del convenio CONASUPO-COPLAMAR, así como mediante la implementación de un nuevo programa, el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), que buscaba promover la producción agrícola y mejorar el consumo de alimentos.

Siguiendo con Ordóñez (2002), el autor indica que a finales de los 70's la situación alimentaria en México era deficiente pues el 37% de las mujeres y un quinto de la población infantil presentaba anemia; 4 millones de personas padecían bocio y había entre la población un considerable número de personas con deficiencia de vitamina B, además de que el 90% de niños que asistían por primera vez a consulta médica presentaba desnutrición en primer

grado. Además, durante estos años la política alimentaria beneficiaba principalmente a habitantes de zonas urbanas.

De acuerdo con Spalding (1985), durante los 70's emergió una crisis alimentaria en el país al igual que en otros países latinoamericanos toda vez que la cosecha de alimentos básicos se desplomó. Para 1973 el país presentaba déficits en alimentos como trigo y frijol y se había perdido la autosuficiencia en maíz por lo que para 1980 las importaciones habían incrementado notablemente y el 25% del maíz que se consumía en el país provenía del extranjero. En ese contexto, surge el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), inició sus operaciones en 1980. Este fue un programa a través del cual el gobierno pretendió incrementar la producción de alimentos básicos a través del aumento en los precios de garantía de dichos alimentos, así como mediante un esfuerzo por expandir la producción incrementado el rendimiento de pequeños productores de temporal a través subsidios mediante los cuales se facilitó el acceso a créditos con tasas bajas de interés y disminución en el precio de insumos para la producción. La implementación del programa presentó diversas dificultades y para 1983 este concluyó a consecuencia de la crisis fiscal de 1982.

En cuanto a los resultados del programa, Spalding (1985) señala que, aunque el SAM no logró sus objetivos principales, incrementó la producción nacional de maíz; disminuyó en 1,700 millones de dólares las importaciones de alimentos entre 1980 y 1981; incrementó el empleo e ingreso; mejoró el acceso a la alimentación y reorientó el uso de divisas hacia proyectos productivos.

La alianza entre COPLAMAR y CONASUPO no hizo más equitativa la distribución de alimentos entre el campo y la ciudad, ni mejoró el ingreso entre los campesinos, además de que, aunque los recursos del SAM eran considerables pues ascendían al 9.3% del gasto federal, estos no fueron distribuidos equitativamente entre quienes lo necesitaban (Ordóñez, 2002, citando a COPLAMAR, 1985).

Para Ordóñez (2002), aunque durante los 70's la política social tuvo una importante expansión, mayor que en cualquier otro momento de la historia de México ya que todas las políticas sociales crecieron en términos de cobertura y de presupuesto, logrando disminuir ligeramente las desigualdades que se presentaban entre la población de bajos, medios y altos

ingresos así como entre las áreas rural y urbana, persistieron los rezagos sociales en la mayoría de los aspectos relacionados al bienestar. A partir de 1983 se suscitó una importante contracción de la política social mexicana y durante el sexenio de Salinas se implementaron varios programas con el objetivo de atender las consecuencias de la crisis fiscal de 1982.

Según Ávila et al. (2011), a partir de la administración de Miguel de la Madrid los objetivos alimentarios fueron promover la soberanía alimentaria y lograr condiciones de alimentación que permitieran promover el desarrollo de las capacidades de los mexicanos, aumentar la producción de alimentos primarios y combatir la desnutrición. En 1982 se puso en marcha el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL) y el Pacto de Solidaridad Económica, que tenían como objetivo apoyar la producción, distribución y consumo de alimentos, enfocándose en atender a grupos poblacionales específicos tales como los habitantes de zonas de alta marginación, niños menores de cinco años y mujeres embarazadas o en lactancia (Barquera et al., 2001).

Hacia 1983 fueron eliminados del presupuesto la mayoría de los programas contra la pobreza rural creados en el sexenio anterior. No obstante, sobrevivió CONASUPO-COPLAMAR, aunque con una reducción de aproximadamente el 66% de los recursos totales asignados a COPLAMAR, el 32% de los recursos asignados a "desarrollo rural" y el 56.6% de los ejercidos en "desarrollo regional" en 1982 (Ordóñez, 2002).

Ordóñez (2002) refiere que la política alimentaria sufrió grandes consecuencias a causa del ajuste presupuestario, pues el gobierno implementó un programa a partir del cual se segmentó la intervención estatal de acuerdo con las diferentes etapas del ciclo alimentario que abarcan desde la producción hasta el consumo pasando por la transformación y la comercialización, con el objetivo de beneficiar únicamente a los sectores de menores recursos (habitantes de regiones afectadas por la desnutrición; los niños en lactancia; niños en edad preescolar y mujeres en gestación), estableciendo objetivos particulares para cada etapa del ciclo alimentario, para lo cual la CONASUPO se convirtió en eje de la política alimentaria, pasando de ser un organismo cuya actividad principal consistía en distribuir alimentos, importar granos y aplicar subsidios generalizados, a dar subsidios específicos para productos tales como tortillas, leche y harina de maíz atendiendo únicamente a los grupos sociales más vulnerables y dejando de controlar precios para regular los mercados.

De acuerdo con Ribe et al. (1990) y Barquera et al. (2001), los subsidios generalizados fueron sustituidos por alternativas más focalizadas con apoyo del BM, mediante programas como cupones de alimentos; distribución de leche focalizada; subsidios a los alimentos con baja elasticidad-ingreso en áreas específicas, así como a través de programas focalizados de alimentación en las escuelas.

De acuerdo Ordóñez (2002), para 1987 los gastos en subsidios generalizados eran menores que los gastos para atender a la población de los sectores vulnerables hacia quienes se destinaban los nuevos programas. Durante el sexenio 1988-1994 hubo una importante reducción en el presupuesto destinado a la política alimentaria y el gasto de CONASUPO decreció en aproximadamente 2.6% anual durante dicho periodo, además de que el gasto de DICONSA y LICONSA, filiales de CONASUPO, disminuyó a un ritmo de 0.8% anual. Aunado a esto, el Sistema Nacional de Abasto (SNA) que había sido establecido en 1983 para intervenir en el comercio de productos agrícolas, resultó insuficiente para regular los mercados y abastecer las necesidades alimentarias de las áreas rurales. Así, CONASUPO no lograba atender de manera suficiente al medio rural pues, aunque durante los 80's se expandió considerablemente el número de tiendas rurales a cargo del gobierno, menos del 15% de los subsidios a alimentos llegaban al campo (Brachet y Sherraden, 1993).

Durante esa época continuó el declive de la CONASUPO y su disolución llegó en 1999. La cada vez menor intervención pública en las etapas del ciclo alimentario, aunado a la eliminación de subsidios generalizados al consumo tuvieron como consecuencia un aumento en los precios de la canasta básica de alimentos desde inicios de los 80's que en combinación con la inestabilidad del empleo y del ingreso de las familias ha impactado la capacidad de consumo de una amplia proporción de la población y ha afectado los niveles de nutrición de los más pobres (Ordóñez, 2002). A partir de los años 90's hubo una separación entre el Estado y la población, dejando a merced del mercado cuestiones tan básicas como la satisfacción de las necesidades alimentarias, dada la minimización del actuar del Estado (Torres y Pensado, 2002).

De acuerdo con Rubio (2006), el problema alimentario de México se ha agudizado a partir de la adopción del modelo económico neoliberal, dado que se promovió la reducción de la producción nacional de alimentos a la vez que se incentivó su importación. Aunado a lo

anterior, el recorte en los subsidios al consumo, antes generalizados, provocó que muchas personas vieran disminuido su acceso a la alimentación, ante lo cual, el Estado decidió reconfigurar la política alimentaria nacional optando por otorgar apoyos sólo a los grupos vulnerables a fin de mejorar su alimentación mediante programas focalizados.

Durante el sexenio de Salinas, 1988-1994, se dio especial prioridad al combate de la pobreza y bajo el PRONASOL se llevaron a cabo acciones de producción y abasto de alimentos. Si bien dicho programa concluyó en 1995, "en su momento de mayor alcance (1993), los recursos de PRONASOL representaron 0.65% del PIB; es decir, 3.5% del gasto programable y 6.9% del gasto social" (Ordóñez, 2002, p.140). Posteriormente, durante la administración 1994-2000, se creó el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar (PANF), así como el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), el cual tenía por objetivo mejorar niveles tanto de salud como de nutrición de los menores de cinco años y de mujeres embarazadas, así como de la población de bajos recursos económicos mediante acciones de vigilancia en cuanto a su estado nutricional y de salud (Barquera et al., 2001). Dicho programa evidenció un notorio cambio de enfoque respecto a los programas anteriormente implementados en el país, pues optó por atender la pobreza extrema mediante la entrega de apoyos monetarios a sus beneficiarios bajo esquemas de corresponsabilidad en acciones en materia de salud, educación y alimentación. Cabe señalar que, aunque con modificaciones respecto a la versión inicial, este sigue vigente en la actualidad bajo el nombre de PROSPERA Programa de Inclusión Social (PROSPERA) y ha sido considerado un programa pionero a nivel mundial dada su novedosa formulación. Según señalan Ávila et al. (2011) y Zárate (2016), este programa fue el parteaguas para la implementación de programas y políticas focalizadas de transferencias monetarias condicionadas en el país.

Como señalan Torres y Pensado (2002), durante la transición del Estado promotor del bienestar universalista al Estado focalizador, las políticas alimentarias se configuraron en dos tipos: en el paso de las políticas universalistas a focalizadas mediante criterios técnicos y en la generación de políticas enfocadas en promover la participación de los interesados en el abasto y el acceso a la alimentación. Las primeras tenían un modo asistencialista y por ende produjeron beneficiarios pasivos. Las segundas en cambio, promovieron la participación de los beneficiarios al generar una relación más estrecha entre los diseñadores de la política y

los receptores. A partir de los 90's los autores refieren que han surgido políticas alimentarias que tratan de ser más integrales para buscar dar solución a la pobreza extrema y otras cuestiones de forma descentralizada, al promover mayor participación social en la implementación de dichas políticas.

Para Torres y Pensado (2002), la alternancia política en el año 2000 no provocó mayores cambios en la conceptualización de los programas de acceso a la alimentación que la descentralización de algunos de estos y su evaluación. Así mismo, notan una tendencia cada vez mayor a vincular políticas alimentarias con políticas de acceso a salud y educación, dando lugar a políticas integrales que, de acuerdo con instituciones como el BID y la CEPAL, referidos por los autores, requieren de la intervención de otros actores para lograr la provisión de recursos necesarios. Un ejemplo de dichos programas es PROSPERA. Cabe mencionar que en el año 2003 surge el PAL, el cual es hoy en día uno de los cuatros programas alimentarios más importantes de SEDESOL que busca contribuir a mejorar el acceso a la alimentación mediante la entrega de apoyos económicos a familias que, aunque por sus características socioeconómicas debiesen ser atendidas por PROSPERA, no lo son pues habitan en comunidades que no cuentan con la infraestructura necesaria para que dicho programa pueda operar.

Siguiendo con el análisis de las acciones implementadas por las administraciones federales, de acuerdo con Ávila et al. (2011), las acciones alimentarias enfocadas en atender los problemas alimentarios relacionados con situaciones de pobreza, hambre y desnutrición durante la administración 2006-2012 eran altamente focalizados y presentaban un carácter asistencialista, es decir, que estos no procuraban generar condiciones que permitieran a los beneficiarios salir definitivamente de su situación.

Verónica Villarespe, señala que la seguridad alimentaria de México está en riesgo debido a cuestiones relacionadas con la política interna, como el que haya una insuficiente oferta de productos primarios para atender la demanda de alimentos, así como el deterioro de los niveles de ingreso a partir de los cuales amplios grupos poblaciones han visto mermado su acceso a alimentación. Así, esto puede atenderse sólo a través de una mejora en los ingresos; por su parte, Carlos Labastida considera que en México no hay una política alimentaria integral ni clara, no obstante, ésta debería ser primordial para el país (López y Romero, 2017).

Respecto a los programas alimentarios mexicanos, Barquera et al. (2001) consideran que es necesario que se concatenen esfuerzos alrededor de los objetivos alimentarios perseguidos, por lo cual se necesitan intervenciones integrales donde participen múltiples actores para mejorar la implementación de los programas y reducir los costos de dichas intervenciones. Los autores enfatizan que a pesar de los vastos programas alimentarios que han existido en México, persisten problemas de origen alimentario. Así mismo coinciden con Labastida referenciado por López y Romero (2017), al considerar que se requiere una política alimentaria explícita, lo cual permitiría que ésta superara los cambios de administración federal, puesto que en la actualidad los cambios sexenales de gobierno fragmentan las acciones y esfuerzos realizados por cada administración.

En ese mismo sentido, de acuerdo con Zárate (2016), debe haber una mayor vinculación entre la SEDESOL y la Secretaría de Salud (SALUD) para generar un único programa integral de nutrición y alimentación toda vez que a partir de los 90's, los programas alimentarios mexicanos se generan desde estas dos dependencias, no obstante, ambas han atendido dos cuestiones diferentes; la primera se centra en las carencias de alimentación mientras que la segunda se enfoca en atender problemas de sobrepeso y obesidad. La autora considera así mismo que debería crearse un órgano que coordine las acciones relacionadas con nutrición y alimentación para conformar desde una perspectiva integral, esfuerzos entre diferentes organismos vinculados a la problemática de la alimentación en el país.

A pesar de los numerosos programas alimentarios que se han implementado en México, la carencia alimentaria sigue afectando a millones de mexicanos. Al respecto, quienes han analizado dichos programas han cuestionado su eficacia y eficiencia lo cual ha generado un amplio interés por la evaluación de programas. Así, para Barquera et al. (2001) es necesaria la evaluación constante de los programas alimentarios para identificar áreas de oportunidad que se traduzcan en mejores resultados. Por su parte, Cardozo (2005) señala que la evaluación se ha vuelto el medio que permite identificar qué programas deben seguir recibiendo recursos para su operación y cuales debieran dejar de operar.

En México, el CONEVAL lleva a cabo evaluaciones de los programas alimentarios, lo cual ha permitido identificar sus fortalezas y debilidades a fin de que puedan mejorar su desempeño. A través de dichas evaluaciones, CONEVAL (2011) ha podido señalar que los

programas alimentarios mostraron en el periodo 2008-2010 algunos resultados favorables en el combate a la carencia alimentaria, no obstante, factores como la disminución del ingreso y el encarecimiento de los alimentos han contrarrestado sus efectos.

Este apartado muestra que las formas de abordar los problemas alimentarios, incluida la falta de acceso a alimentación, son diversas. De acuerdo con los autores que aquí se revisaron, las intervenciones alimentarias a implementar dependen primeramente del tipo de problema que se aborde; de la población que se busca beneficiar y de dónde se encuentra dicha población. Así mismo, depende de los patrones de consumo de los beneficiarios y por supuesto de los recursos económicos y humanos con los que se cuente para implementar dicha intervención. Como se pudo constatar, los organismos como la FAO y la CEPAL, así como diversos académicos señalan que las políticas alimentarias tienen la capacidad de acabar con los problemas relacionados con la falta de alimentación, sin embargo, la mayoría coincide en que son necesarios esfuerzos integrales entre diversos actores y que se debe dar atención a los problemas coyunturales, pero también a las cuestiones estructurales que dan origen a la falta de acceso a la alimentación.

Específicamente en el caso de México, es evidente que los esfuerzos por atender los problemas alimentarios en el país se han realizado desde varias décadas atrás y que, a raíz de la implementación del modelo económico neoliberal estos esfuerzos han pasado de haber tenido un enfoque universalista, a través de subsidios al consumo, a ser hoy, en lo general, programas focalizados, de apoyo al consumo dirigidos estrictamente a grupos vulnerables de la sociedad. Por último, es importante hacer hincapié en que tal como lo recomiendan la FAO, CEPAL y varios académicos, es necesario que las políticas alimentarias mexicanas procuren atender los problemas en dos sentidos, coyuntural y estructuralmente y que estas políticas sean más claras a fin de que perduren a través de los sexenios para que las acciones que promueven tengan un mayor impacto en la problemática atendida.

1.4.5. El derecho a la alimentación

La presente investigación parte de la idea de que el acceso a la alimentación es prioritario para los individuos toda vez que una alimentación inadecuada puede tener consecuencias

irreversibles para el desarrollo de las personas, perjudicando su salud y limitando su integración a una vida productiva plena. Además, la violación del derecho a la alimentación, limita el ejercicio de los demás derechos humanos y viceversa (OHCHR, 2010).

De acuerdo con la OHCHR (2010), el 90% de las muertes relacionadas con el hambre en el mundo se deben a la falta de acceso a una alimentación adecuada de manera crónica y de largo plazo, además, la lucha contra el hambre y la desnutrición es jurídicamente una obligación de derechos humanos en diversos países, donde todos los seres humanos, sin excepción tienen derecho a alimentación adecuada y a vivir sin hambre. En ese sentido, se han establecido metas relacionadas a promover una disminución de la proporción de personas en situación de hambre.

El derecho a la alimentación se refiere a que una persona pueda, mediante su esfuerzo y recursos alimentarse adecuadamente. Sin embargo, cuando un individuo no puede satisfacer dicha necesidad, el Estado debe proveerle de alimentación. Se reconoce, además, que la dificultad o falta de posibilidad de satisfacer la alimentación no se debe a la falta de alimentos, sino a la falta de acceso a ellos (OHCHR, 2010).

En el ámbito internacional, la alimentación fue aceptada como un derecho desde 1948, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, donde en el artículo 25 se señala que "toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, salud y el bienestar, en especial, la alimentación (…)" (ONU, 1948, p.7). Posteriormente en 1966, fue señalado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que:

> 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este decreto, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. 2. Los Estados Partes en el presente pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesiten para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logre la explotación

> y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan (ONU, 1966, p.5).

De igual manera, el derecho a la alimentación es reconocido en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, 1948; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1989; la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, 1969; la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, 1986; la Convención sobre los Derechos del Niño, 1989 y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006 (Cámara de Diputados, 2013).

1.4.6. El derecho a la alimentación en México

De acuerdo con Ávila et al. (2011), dado que la alimentación es una de las necesidades fundamentales de las personas, los Estados deben garantizar el derecho a la alimentación a sus habitantes. Así, la OHCHR (2010) insta a que los Estados generen sus propios mecanismos a partir de los cuales puedan garantizar el derecho a la alimentación a los ciudadanos, a través de una estrategia nacional, un marco jurídico apropiado y específico, la reforma de instituciones que coadyuven al ejercicio del derecho y una adecuada supervisión de los procesos, planteando metas al respecto del ejercicio del derecho a la alimentación.

De acuerdo con la Cámara de Diputados (2013), el derecho a la alimentación es sinónimo de un derecho fundamental dado que una persona que no consume los alimentos suficientes para su correcto funcionamiento físico y mental está imposibilitada de ejercer el resto de sus derechos. Aunado a lo anterior, señalan que los problemas relacionados con la falta de una correcta alimentación dan lugar a diversas enfermedades que pueden, incluso, ocasionar la muerte, además de que sus efectos pueden impactar de forma irreversible el desarrollo de quien los padece, limitando su capacidad de ser individuos económicamente activos.

El derecho a la alimentación en México, se encuentra establecido en la Constitución Política, pues en 2011 se reconoció el "derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad" y se señaló que el Estado garantizaría su cumplimiento (SEGOB, 2011). Para Ávila et al.

(2011), la importancia del reconocimiento de este derecho es que se le da a la población la posibilidad de que exija al Estado su cumplimiento, por lo cual consideran que una vez aprobado el derecho a la alimentación deben delimitarse las funciones que tendrá cada dependencia gubernamental para asegurar su cumplimiento.

En ese sentido, resulta importante mencionar que, para garantizar el ejercicio del derecho a la alimentación, en 2015 la Cámara de Diputados aprobó un dictamen que expide la Ley del Derecho a la Alimentación Adecuada, creando una comisión intersecretarial y un Consejo Federal de Alimentación. El papel de la primera será coordinar las acciones de dependencias encargadas de garantizar el ejercicio del derecho, mientras que el Consejo Federal de Alimentación fungirá como órgano consultivo y se encargará de ejecutar las acciones que promuevan el ejercicio del derecho a la alimentación. Además, se plantea crear un Programa Nacional Alimentario para promover el ejercicio del derecho a la alimentación a través de las políticas públicas que dicho programa genere (Cámara de Diputados, 2015). Cabe señalar que, aunque el dictamen fue girado al Senado desde 2016, la ley no ha sido aprobada (Comunicación social, 2016).

Ávila et al. (2011), refieren que anteriormente a que se estableciera el derecho a la alimentación, estaba estipulado en la Constitución únicamente el derecho a la alimentación de las niñas, niños y de la población indígena, en los artículos 4to y 2do constitucional, respectivamente, en donde se señala que en el caso de los niños y niñas tienen que hacerse responsables sus ascendientes o tutores de entre otras cuestiones, de su alimentación, y que en caso de que estos no lo puedan asegurar, el Estado habría de apoyarles. En el caso del derecho a la alimentación de los indígenas, el artículo 2do. refiere que es obligación de la Federación, los estados y los municipios dar apoyo para la alimentación de este grupo social y en particular de los niños indígenas.

De acuerdo con Ávila et al. (2011), la alimentación en México ha sido vista desde dos perspectivas principalmente: como asistencia social y como un derecho social. Ha sido considerada asistencia social en las siguientes leyes: Asistencia Social; General de Salud; la de Protección Civil, y la de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, razón por la cual es considerada una acción que busca mejorar el desarrollo del individuo, así como asegurar la protección de las personas que están en situación de

vulnerabilidad física o mental, para que puedan tener una vida plena y productiva. Por otro lado, es considerada derecho social, en la Ley de Desarrollo Social; la Ley de Protección a los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, así como en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (Ávila et al., 2011).

1.4.7. El enfoque de derechos

La importancia de que el Estado garantice el cumplimiento de los derechos sociales, incluido el de la alimentación, ha sido enfatizado por diversos autores, quienes han discutido la importancia de que el Estado cuente con los elementos suficientes que permitan garantizar que los ciudadanos ejerzan sus derechos y han llamado la atención para que las políticas públicas se configuren a partir del enfoque de derechos (López, 2007; FAO,2014; Gómez, 2016). Según la FAO (2014), en los últimos años, el interés por la seguridad alimentaria ha pasado de ser meramente técnico a estar basado en el enfoque de derechos humanos, por lo que los Estados son ahora vistos como garantes y las personas como titulares del derecho a la alimentación.

El enfoque de derechos es un marco conceptual basado en estándares internacionales de derechos humanos donde confluyen normas contenidas en instrumentos de derecho internacional y principios en términos de los derechos humanos (Gómez, 2016). Para hablar de un enfoque de derechos, deben formularse políticas y programas basadas en tratados o convenios internacionales (OHCHR, 2010).

Abramovich (2006) considera que los organismos internacionales deben obligar a los Estados a que cumplan los derechos que han constituido, para que estos sean traducidos en políticas públicas que dirijan el rumbo de los Estados y que éstas se ajusten a las obligaciones que se han contraído. Si bien el autor reconoce la dificultad de lograr la formulación de políticas públicas desde el enfoque de derechos, considera que puede lograrse siguiendo las recomendaciones de organismos internacionales.

Para Sepúlveda (2014) y Gómez (2016), el enfoque de derechos no ha dejado de ser en América Latina un elemento discursivo dado que no se ha traducido en mecanismos administrativos ni legales. Por esto, los autores consideran que no es suficiente que el derecho

sea reconocido constitucionalmente, sino que tiene que establecerse una ley a partir de la cual se garantice el esfuerzo del Estado, se identifiquen titulares y responsables, se establezcan recursos financieros y humanos, etc. Refieren además que una ley no logrará por sí sola disminuir la falta de alimentación de la población si no se establece una estrategia integral donde participen diversos actores con acciones coordinadas (FAO, 2014; Gómez, 2016).

Dado lo anteriormente presentado, se considera que la garantía por parte del Estado del derecho a la alimentación es primordial en un país como México donde un amplio porcentaje de su población (20.1% al año 2016) carece de acceso a la alimentación. México, siendo uno de los países que ha firmado pactos y tratados sobre el derecho a la alimentación, ha dado un paso importante al suscribir dicho derecho en la Constitución Política, no obstante, poco se ha avanzado en consolidar mecanismos que aseguren el cumplimiento de dicho derecho para los ciudadanos.

En México, el que la alimentación sea considerada un derecho social tiene como implicación fundamental que el Estado mexicano tiene la obligación de asegurar su ejercicio para todos los ciudadanos a través de dependencias y acciones encargadas específicamente de esta materia. Así, las principales limitaciones que pueden presentarse son que el Estado no cuente con los recursos ni los elementos suficientes para asegurar el que cada uno de los ciudadanos pueda ejercer plenamente su derecho.

Dado que como mencionan Ávila et al. (2011) en la normatividad mexicana la alimentación es concebida de dos formas, tanto como asistencia social así como derecho social, debería entonces unificarse dicha situación y señalar que la alimentación es un derecho tanto humano como social derivado de lo cual es obligatorio que el Estado asegure que los mexicanos puedan ejercerlo, puesto que al estar considerado por ciertas dependencias y en algunas leyes únicamente como asistencia social, esto pudiera restarle obligatoriedad. Por tanto, se debería establecer de forma homogénea en las leyes mexicanas el que la alimentación es un derecho y a la par, establecer líneas de acción a partir de las cuales el Estado va a asegurar el ejercicio de tal derecho.

Lo anterior es un reto mucho más grande si se considera que, a la fecha, el Senado no ha aprobado el dictamen de la Ley del Derecho a la Alimentación Adecuada que aprobó en 2015

la Cámara de Diputados por lo que en el país no hay en la actualidad dependencias y acciones que estén plenamente enfocadas en garantizar el ejercicio del derecho a la alimentación por todos los mexicanos, por lo que la alimentación como un derecho ha estado limitado a la interpretación y acepción que tienen sobre el las diferentes dependencias gubernamentales.

Así, se considera urgente establecer acciones específicas para que se tenga certeza de que los mexicanos puedan ejercer su derecho, puesto que cuanto mayor claridad se tenga del papel del Estado (y sus obligaciones) respecto a la alimentación, es probable que se adopten lograr acciones más concretas para abordar el problema y se den respuestas más adecuadas a la falta de acceso a la alimentación que padecen tantos mexicanos actualmente.

Sin duda queda mucho por hacer para el Estado mexicano en materia de alimentación, un aspecto esencial para el adecuado desarrollo de todas las personas; sin embargo, se considera que investigaciones que resalten la importancia de atender la problemática alimentaria en el país son un avance y constituyen un precedente importante para llamar la atención sobre la problemática. A la vez, se considera que trabajos de esta naturaleza brindan la oportunidad de generar recomendaciones que puedan servir en un futuro próximo para la formulación de mejores políticas alimentarias para el país, que se traduzcan en el bienestar de los mexicanos.

CAPÍTULO II. LOS PROGRAMAS CON OBJETIVOS ALIMENTARIOS EN MÉXICO, 2000-2015

Como se señaló en el capítulo anterior, la política social en México ha cambiado de manera considerable a partir de las reformas estructurales acontecidas durante la década de los 80's, las cuales trajeron consigo un cambio sustancial en la conceptualización de las políticas sociales que se reflejó en la reconfiguración de los programas sociales implementados. Esto significó cambios importantes en los programas con objetivos alimentarios, que, en el caso de México, se tradujeron en programas mayormente focalizados y en nuevas modalidades de apoyo, diferentes a los subsidios generalizados que en décadas anteriores habían sido muy usuales en el país. En adelante se otorgaron nuevos tipos de apoyo tales como las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) o los apoyos alimentarios focalizados hacia grupos vulnerables (mujeres embarazadas, niños en edad escolar).

El objetivo del presente capítulo es discutir cómo se ha modificado la política alimentaria mexicana durante las más recientes administraciones federales y presentar los programas de apoyo al consumo de alimentos señalando sus objetivos, metas, población objetivo, así como los tipos de apoyo que entregan y destacando aspectos relacionados con su diseño y operación, además de los resultados de algunas evaluaciones a las que han sido sometidos.

Así, este capítulo está compuesto por tres apartados. El primero ha sido titulado *La política alimentaria mexicana 2000-2015*, el cual tiene por objetivo describir la política alimentaria en el periodo señalado por lo que se detallarán las acciones emprendidas para el logro de objetivos alimentarios en el país a partir de los procesos de alternancia política que iniciaron en el año 2000 y hasta el 2015.

En el segundo apartado, *El diseño, la implementación y la evaluación de los programas alimentarios mexicanos,* se presentan aspectos teóricos que ilustran la importancia de analizar las diferentes etapas de los programas sociales con objetivos alimentarios toda vez que esto permite tener mayor claridad sobre los posibles resultados que pueden obtenerse a partir de la implementación de dichos programas.

En el tercer apartado, *Los programas mexicanos de apoyo al consumo de alimentos*, se describen los programas de la política alimentaria que contribuyen al consumo de alimentos, entre los cuales destacan los programas que conforman el objeto de estudio de la presente investigación (PAR, PASL, PDHO y PAL), con la finalidad de tener una perspectiva en torno a sus fortalezas y debilidades para el logro de sus objetivos, para lo cual se analizan sus niveles de gasto y cobertura, y se presentan los resultados de evaluaciones en torno a su diseño e implementación, así como de auditorías realizadas a los programas para analizar su desempeño general.

2.1. La política alimentaria mexicana 2000-2015

2.1.1. Vicente Fox Quezada (2000-2006)

De acuerdo con Ordóñez (2012), durante el sexenio 2000-2006 se dio continuidad a las políticas que el gobierno anterior había implementado, no obstante, durante la administración de Vicente Fox se creó el Seguro Popular y se amplió la cobertura del PROGRESA, que en adelante sería llamado PDHO, el cual, a partir de dicha administración se implementaría tanto en áreas rurales como urbanas. Además, se pusieron en marcha programas focalizados a través de la estrategia Contigo es posible, mediante la cual se buscaba erradicar la pobreza. El autor considera que el combate a la pobreza durante este sexenio se concentró en los aspectos que había definido previamente la administración de Zedillo (1994-2000).

Franco y Canela (2016) consideran, respecto a la estrategia Contigo es posible, que la política social de Fox significó un cambio de enfoque en la conceptualización de la pobreza, priorizando la urgente necesidad de ampliar las capacidades de los individuos y de brindarles oportunidades de obtener sus propios ingresos, para salir de su situación, por lo que dicha estrategia buscaba erradicar la pobreza estructuralmente. Los autores refieren, además, que esta estrategia optó por vincular los programas y acciones implementados por el gobierno federal con las diferentes etapas del ciclo de vida de los individuos, a fin de plantear acciones que permitieran atender los problemas que generalmente surgen en cada momento de la vida y que aunque la estrategia estaba planteada como un esfuerzo integral, esta tuvo pocas posibilidades de éxito toda vez que las reglas de operación (ROP) de los programas incluidos

no presentaban criterios para atender a los beneficiarios de forma conjunta, por lo cual los esfuerzos estuvieron fragmentados y los programas no lograron sus propósitos.

De acuerdo con Méndez y Garduño (2009), el CONEVAL informó que, durante el sexenio de Vicente Fox, 20 millones de mexicanos no pudieron satisfacer -incluso dedicando sus ingresos totales-, sus necesidades básicas de alimentación, salud, educación, vestido, vivienda y transporte, por lo que, entre otras consecuencias, la situación nutricional de dicha población era frágil. Cabe mencionar que, durante el gobierno de Fox, 18 millones 954 mil mexicanos presentaban pobreza alimentaria, es decir, que no contaban con ingresos suficientes para adquirir una canasta de alimentos básicos.

En 2001 la Secretaría de Salud puso en marcha el Programa de Comunidades Saludables para brindar atención a los problemas de salud pública de la población más vulnerable del país, (SALUD, 2013). Actualmente, dicho programa es conocido como Programa de Entornos y Comunidades Saludables y promueve entre otras acciones, una alimentación saludable.

De acuerdo con Rubio (s.f.), durante el gobierno de Vicente Fox la política rural benefició principalmente a los grandes productores y específicamente a empresas exportadoras así como a las industrias agroalimentarias, dejando desprotegidos a los pequeños y medianos productores rurales, los cuales, considera, fueron responsabilizados en el discurso presidencial de su propia situación de marginación, lo cual generó descontento entre la población y propició la conformación del movimiento “El campo no aguanta más”, que presionó para que el gobierno diera atención a sus demandas respecto a una necesaria renegociación del TLCAN pues consideraban que los precios de los productos que ofrecían eran muy bajos, además de que había competencia desleal por parte de Estados Unidos. Dada la presión, el gobierno respondió mediante acciones tales como la aprobación de un presupuesto adicional al campo, la actualización de PROCAMPO y la suspensión de la importación de maíz blanco. Así la autora considera que durante dicho sexenio la política agroalimentaria fue excluyente hacia los pequeños y medianos agricultores, además de que el gobierno buscó dividir los movimientos sociales en vez de atender sus demandas, generando molestia y descontento entre la población rural.

Cabe señalar que, durante dicho sexenio, se firmó el "Acuerdo nacional para el campo por el desarrollo de la sociedad rural y la soberanía y seguridad alimentarias", en el cual se establecieron las reformas necesarias para atender el deterioro que presentaba la población rural. Sin embargo, a pesar de la relevancia de dicho acuerdo para atender la problemática del campo, Rubio (s.f.) señala que se incumplieron los plazos pactados para la entrega de financiamientos, así como los acuerdos contenidos en este.

Es necesario mencionar que un acierto importante durante la administración de Vicente Fox, fue la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en el año 2004, la cual modificó sustancialmente la política social mexicana en términos formales. Dicha ley fue planteada para garantizar que los mexicanos tuvieran acceso al desarrollo social; establecer las responsabilidades de las instituciones gubernamentales para la Política Nacional de Desarrollo Social (PNDS); establecer el Sistema Nacional de Desarrollo Social (SNDS) donde participen gobiernos de los diferentes niveles; determinar cómo se llevará a cabo la participación social para lograr dicho objetivo (desarrollo social) y establecer cómo se llevará a cabo la evaluación y seguimiento de los programas sociales establecidos en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Social (DOF, 2004).

De acuerdo con Acosta (2010), el hecho de que la política social se convirtiera en precepto legal significa que, en adelante, sus objetivos y principios pasarán de una a otra administración federal, lo cual transmitirá mayor certidumbre a todos aquellos vinculados a la política social, tales como los beneficiarios de los programas. Otra cuestión que enfatiza el autor es que, al haber sido aprobada por todos los partidos políticos en el poder legislativo, la política social es formulada con base en valores que comparten y aceptan múltiples actores. No obstante, la importancia de que la política social se haya erigido como ley, y que además se señalaran como elementos particulares de la nueva política social la participación social y la rendición de cuentas, el autor considera que esto no garantiza que todos los objetivos y principios de la LGDS se lleven a la práctica y que las instancias involucradas en su cumplimiento a lo largo del proceso de diseño, implementación y evaluación, garanticen que esta se cumpla cabalmente. El autor considera que la viabilidad de la política social puede ser limitada dadas las diferencias sustanciales entre sus preceptos y la estructura institucional

del gobierno basada en tradiciones burocráticas y jerárquicas arraigadas (Acosta, 2010, p. 15).

Diversos autores que se han pronunciado en torno a la LGDS, muestran posturas similares, toda vez que, si bien lo celebran como un avance en el reconocimiento de los derechos sociales de los mexicanos, llaman la atención sobre los puntos que pueden limitar la exigibilidad del cumplimiento de estos. Así, Barajas (s.f) considera que, aunque es valioso modificar las políticas públicas, también es importante renovar el marco normativo que permita que se puedan hacer efectivos los derechos sociales inscritos en la Constitución porque de lo contrario, la aprobación de la ley solo quedará en una buena intención. La autora señala que la LGDS ha enfrentado diversos retos desde su aprobación principalmente debido al poco actualizado marco normativo en el que se suscribe, ya que, aunque cuenta con candados para prevenir, por ejemplo, el mal uso de los recursos destinados a los programas sociales, estos no han sido suficientes para evitar que, los apoyos que otorgan los programas acaben siendo vistos como obsequios por parte del gobierno y no como un ejercicio de derechos sociales.

Por su parte, Salinas y Gallo (2008), coinciden con Barajas (s.f.) al señalar que, en México, las leyes suelen estar separadas de la sociedad y por lo tanto muchas veces acaban siendo inoperantes. En tanto, Martínez y González (2004) señalan que la aprobación de la LGDS es un avance importante para institucionalizar la política social a partir de lo cual se pueda reducir la desigualdad y reducir la pobreza, sin embargo, la ley por sí misma no garantizara los resultados deseados pues debe ir acompañada de mecanismos de control, seguimiento y evaluación para la aplicación de recursos y acciones que coadyuven para tener un mayor impacto.

Al respecto de la LGDS, Salinas y Gallo (2008) señalaron que, como resultado de entrevistas realizadas a diversos funcionarios de diferentes niveles de gobierno que tienen interacción con la normatividad sobre desarrollo social, encontraron que hay una notable dificultad de los sectores de población aislados para cumplir los requisitos que piden los programas para resultar beneficiados. Además, indicaron que hacía falta agregar a la LGDS un componente de justicia social y de derechos humanos pues indican que su ausencia promueve que se incurra en actos de discriminación hacia quienes sufren de pobreza extrema, además de que

resulta necesario que se promueva la regularización y generación de patrimonio de las personas en pobreza y finalmente indicaron que el Consejo Consultivo de Desarrollo Social, no trabaja de forma fluida ni involucra a los demás actores sociales y que la selección de consejeros no es conforme a los criterios de ciudadanía democrática señalados en el decreto de la LGDS.

Por último, Martínez y González (2004) señalaron que una de las principales fortalezas de la LGDS es la creación de candados para proteger el gasto social lo cual supuestamente aseguraría que el presupuesto dirigido a programas sociales se gaste exclusivamente en dichos fines. En cuanto a las limitaciones, los autores señalan varias, como la falta de sanciones para quienes no cumplan con sus obligaciones, lo cual imposibilita la exigibilidad de los derechos sociales. Además, consideran que las poblaciones objetivo no están definidas de forma clara puesto que se dirigen a la población objetivo indistintamente como población vulnerable, marginada o pobre.

Se puede entonces considerar que la LGDS ha sido un avance importante en el reconocimiento de los derechos sociales de los mexicanos, sin embargo, resulta poco congruente al no haber estado acompañada en un inicio de un conjunto de mecanismos que aseguraran su irrestricto cumplimiento. No obstante, debe reconocerse el esfuerzo realizado pues hoy en día México cuenta con una metodología para la medición de la pobreza que ha resultado ser pionera en el mundo y la cual no hubiese sido posible desarrollar de no haberse aprobado la LDGS.

2.1.2. Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)

Durante el gobierno de Felipe Calderón, de acuerdo con Ordóñez (2012), continuaron vigentes los programas iniciados por Vicente Fox, a la vez que la nueva administración puso en marcha diversos programas contra la pobreza focalizados e incluso discriminatorios, como en el caso del criterio de selección del programa Seguro médico para una nueva generación, mediante el cual sólo los niños que hubiesen nacido después de la toma de protesta de Calderón tendrían acceso, es decir, en el transcurso de su sexenio.

Así mismo, durante esta administración se puso en marcha la estrategia Vivir Mejor la cual fue presentada como una estrategia integral que buscaba ir más allá de la entrega de recursos económicos para lograr un impacto de corto plazo, pues tenía la intención de ser una inversión en capital humano para garantizar el ejercicio de los derechos sociales mediante la vinculación entre la política social y económica para que las personas pudieran, a partir de su esfuerzo, obtener un ingreso que les permitiera salir de la pobreza (Presidencia de la República, 2012).

Para Ordóñez (2012), dicha estrategia representa la contribución más importante del sexenio pues significó un cambio en la conceptualización de las políticas sociales al plantear la importancia de vincular el ámbito social con lo económico. De acuerdo con el autor, aunque ambos sexenios (2000-2006 y 2006-2012) enfrentaron un contexto económico internacional complejo, el gobierno de Calderón realizó esfuerzos para enfrentar el incremento de los precios internacionales de los alimentos, su escasez, así como el incremento en los precios de los hidrocarburos. Cabe mencionar que, de acuerdo con Acosta (2010), dichas eventualidades se tradujeron en un repunte de la pobreza en el país.

En ese sentido, dicha administración implementó las Acciones de Apoyo a la Economía Familiar, un conjunto de medidas tomadas en tres ejes principales: facilitar el abasto y acceso de los mexicanos a mejores precios de alimentos; implementar medidas para impulsar la producción de alimentos e incrementar la productividad del campo y por último proteger el ingreso y fortalecer la economía de las familias más pobres (Presidencia de la República, 2008). Ordóñez (2012) considera que dichas acciones representaron un cambio en la gestión de la política alimentaria y en el manejo de los subsidios.

De acuerdo con Franco y Canela (2016), la estrategia Vivir mejor planteaba la necesidad de ampliar las capacidades de las personas para tener una vida digna sin poner en riesgo el patrimonio de sus descendientes. Los autores consideran que uno de los principales avances en términos de política social durante ese sexenio fue la medición multidimensional de la pobreza que realizó por primera vez en 2008 el CONEVAL y que permitió cuantificar los avances en términos de cobertura de los derechos sociales establecidos en la LGDS. Dichos derechos son el acceso a la alimentación, educación, calidad y espacios de la vivienda, salud y seguridad social e ingresos, así como servicios básicos en la vivienda. Los autores señalan

que, con excepción del indicador de acceso a la alimentación, todos los indicadores de carencia disminuyeron entre 2008 y 2012.

Respecto a los resultados de la estrategia Vivir mejor, Franco y Canela (2016) refieren que pese a los esfuerzos por vincular la política social y la económica, hubo un aumento de la población en situación de pobreza. Por su parte, Ordóñez (2012) considera que la alternancia no implicó cambios sustanciales en la política social y que esta ha seguido la ruta definida desde la década de los 80's. El autor destaca, entre algunos otros avances en materia de salud y educación, la creación de programas para combatir los aumentos en los precios de alimentos e hidrocarburos lo cual considera es un cambio importante con respecto a las políticas de eliminación de subsidios generalizados impulsadas a partir de los 80's, así como la ampliación del PDHO a las áreas urbanas y el esfuerzo por ligar la política social con la económica a fin de generar mayores oportunidades de empleo.

En materia de nutrición y alimentación, durante la administración de Calderón se crearon diversos programas con la intención de atender la incidencia cada vez mayor de sobrepeso, obesidad y diabetes en el país. Así, en 2009 se puso en marcha el programa 5 pasos por tu salud, una iniciativa que buscaba modificar la conducta alimenticia de sus beneficiarios y promover la adopción de hábitos saludables (Sosa, 2011).

En 2010, se firmó el Acuerdo Nacional por la Salud Alimentaria (ANSA), iniciativa que distribuyó responsabilidades entre las 17 dependencias que lo firmaron para atender la problemática alimentaria del país, específicamente la epidemia de sobrepeso y obesidad que afectaba al 70% de adultos y 28% de los niños de primaria y secundaria al año 2010 (El poder del consumidor, s.f.). Además, desde 2011, el gobierno ha implementado por recomendación de la FAO, el Programa MAS AGRO, un proyecto de inversión en el que participan conjuntamente SAGARPA y el CIMMYT, con el objetivo de promover la producción sustentable de maíz y de trigo en el país (MAS AGRO, 2012).

De acuerdo con Ávila et al. (2011), hasta este sexenio se notaba la falta de una política integral que vinculara instancias que brindaran a la vez apoyos para consumo y producción de alimentos, lo cual creen mejoraría el bienestar de los mexicanos. En ese sentido consideran ha quedado pendiente el establecimiento de una ley que integre una estrategia que tenga como

objetivo central que los mexicanos puedan ejercer su derecho a la alimentación, a la par del establecimiento de un programa nacional de alimentación y nutrición en el cual converjan los esfuerzos de diversas dependencias gubernamentales (Ávila et al., 2011, p.231).

2.1.3. Enrique Peña Nieto (2012-2018)

En materia de política alimentaria, el principal esfuerzo del gobierno de Enrique Peña Nieto es la Cruzada Nacional Contra el Hambre, descrita por el gobierno federal como:

> una estrategia de inclusión y bienestar social que se implementará a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales, para el cumplimiento de los objetivos (…) siguientes: Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación; Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez; Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas; Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, y Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre" (DOF, 2013).

Cabe mencionar que la idea que está detrás de la conceptualización de la CNCH es que la falta de acceso a alimentos es un problema multidimensional, resultado de un entorno socioeconómico complejo que para ser atendido requiere un enfoque integral donde se combinen diversos instrumentos de política pública que atiendan a la vez cuestiones de alimentación, educación, salud, vivienda, servicios en la vivienda e ingresos (SEDESOL, 2016). Además, resulta importante mencionar que la población objetivo de la CNCH es la población en pobreza extrema y con carencia de acceso a la alimentación. Es importante puntualizar que la CNCH al ser una estrategia, busca coordinar los esfuerzos de diversas dependencias federales y de otros órdenes de gobierno para atender el problema del hambre a partir de un conjunto de programas sociales ya existentes, así como otros que se crearon a la par de la conformación de la estrategia.

Al respecto de la CNCH, Franco y Canela (2016) refieren que a pesar de que la población objetivo son las personas con carencia de acceso a alimentación que a la vez son pobres extremos, es decir, que tienen tres carencias o más y que además cuentan con un ingreso

menor al de la línea de bienestar mínimo (LBM), significa que sus beneficiarios requieren además de alimentación e ingreso suficiente, cubrir otras carencias más, sin embargo, la estrategia solo plantea incidir sobre estos dos frentes, dejando de lado el combate al resto de carencias.

Por otro lado, los autores señalan que dada la complejidad de su organización al ser un estrategia para coordinar esfuerzos y promover la participación de diversos actores en la lucha contra el hambre, medir sus efectos es un reto importante puesto que se requiere de una compleja metodología que dé cuenta de los efectos atribuibles específicamente a la estrategia (Franco y Canela, 2016). Los autores consideran además que dado que las acciones de la CNCH se han enfocado en la población en pobreza extrema (aproximadamente siete millones de personas), es importante también atender a la población en pobreza (55 millones de mexicanos en 2015).

Cabe mencionar que la instrumentación de la CNCH significó la creación del Programa de Comedores Comunitarios implementado por SEDESOL, el cual busca promover el acceso a alimentación en zonas de atención prioritaria rurales y urbanas Además, durante esta administración, el Programa Oportunidades pasó a ser llamado Programa de Inclusión Social PROSPERA el cual "además de apoyar en alimentación, salud y educación, articula esfuerzos para lograr la inclusión financiera, laboral y productiva de las personas por medio de su propio trabajo" (Franco y Canela, 2016, p.172). De acuerdo con dichos autores, este programa pretende asegurar adicionalmente a la asistencia social, el bienestar de los hogares mediante el acceso al mercado laboral y productivo, logrando la vinculación entre la política social y la económica.

Franco y Canela (2016) consideran que los últimos 15 años los gobiernos federales han implementado diversas estrategias de desarrollo social que refieren la importancia de la generación de capacidades, la protección social, la generación de ingresos y el desarrollo territorial. Los autores consideran que las estrategias implementadas coinciden en priorizar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para lograr su éxito. A su parecer los programas de transferencias monetarias condicionadas son actualmente el centro de la política social mexicana y cada gobierno federal ha implementado nuevos programas sociales, sin embargo, los autores no perciben una clara vinculación entre el programa que

es eje de la política social de cada sexenio (Oportunidades/PROSPERA) y los programas de reciente creación o las estrategias planteadas por cada administración.

De acuerdo con SEDESOL (2013), la política social implementada durante el sexenio de Enrique Peña Nieto es una nueva modalidad de política social, llamada de "nueva generación", cuyas principales características son las siguientes: los programas ya no atienden beneficiarios sino derechohabientes, actores que coadyuvan al logro de objetivos sociales, buscando materializar sus derechos. La política social se construye desde las comunidades, a partir de la conformación de asambleas o comités comunitarios y de promover la vinculación con instituciones de educación a nivel universidad para lograr la organización de las comunidades.

La participación de la comunidad es vista ahora como un medio para formar lazos entre quienes habitan en la localidad, dejando de lado las intenciones individualistas promovidas en décadas anteriores. Se busca, además, lograr la confianza de la ciudadanía a partir de su participación activa en las políticas públicas y señalan, así mismo, la importancia de transparentar el uso de recursos y de rendir cuentas tras el uso de estos (SEDESOL, 2013). Un punto importante a mencionar es que, de acuerdo con la nueva modalidad de política social, SEDESOL, en razón de sus posibilidades, habrá de guiar la política social hacia la universalización de los derechos (SEDESOL, 2013).

En opinión de Barba (2016), la CNCH se caracteriza por su falta tanto de transparencia como de claridad. De acuerdo con el autor, el planteamiento de la CNCH presenta algunas similitudes con el planteamiento del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), implementado durante la administración de Salinas de Gortari (1988-2004), debido a que ambas estrategias señalaron funcionar como ejes transversales donde convergerían los esfuerzos de múltiples secretarías, las cuales trabajarían en conjunto con los beneficiarios. El autor considera que la forma de elección de los primeros 400 municipios atendidos por la CNCH despierta muchos cuestionamientos debido a que algunos estudios demostraron que la elección de dichos municipios era significativamente consistente con la realización de elecciones locales y de gobernador en el año 2013 (Barba, 2016, citando a Hernández y Arteta, 2013).

Además, Barba (2016) cuestiona el que, en el Consejo Nacional de la Cruzada, haya representantes tanto de PepsiCo como de Nestlé, principalmente debido a los problemas de obesidad y sobrepeso que prevalecen en el país, siendo que dichos problemas de salud se relacionan con el tipo de productos que dichas empresas ofertan y finalmente, señala que la estimación de la población objetivo que presenta la CNCH es muy inferior a las cifras que arroja CONEVAL, lo cual no está claramente explicado por los encargados de la estrategia. Por todos estos motivos, el autor concluye que, en términos generales, la política social del actual gobierno federal sigue la ruta trazada por sus predecesores, tratando de beneficiar a los más pobres mediante un sistema universalista mínimo que no promueve que estos gocen sus derechos sociales y considera que la CNCH no es un mecanismo que garantice el ejercicio del derecho a la alimentación puesto que es muy focalizada, además de que parece un retroceso de la política social puesto que es poco transparente y corre el riesgo de generar redes clientelares.

Del análisis de la evolución de la política alimentaria mexicana se puede concluir que esta no está completamente articulada toda vez que, aunque se ha hecho un constante e importante esfuerzo por atender la problemática alimentaria del país desde décadas atrás, mediante diversos programas y proyectos que buscan abatir la carencia alimentaria cuya creación está plenamente justificada, generalmente estos no están vinculados entre sí, independientemente si tratan de atender el mismo u otro arista del problema alimentario del país, dando lugar a una política fragmentada y carente de integralidad ya que los programas dependen de diferentes dependencias gubernamentales (SEDESOL, SNDIF, CDI, SAGARPA, CONAPESCA, SEDIF,CIMMYT, SALUD), lo cual dificulta la convergencia de esfuerzos.

2.1.4. Programas federales con objetivos alimentarios en México, 2015

Como se ha mencionado con anterioridad, el CONEVAL lleva a cabo la medición del acceso a la alimentación a partir de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria, la cual permite determinar si un hogar tiene seguridad alimentaria o si, en su defecto, presenta inseguridad alimentaria leve, moderada o severa. Dicha metodología se explicará con mayor detalle en el capítulo siguiente.

La medición del acceso a la alimentación tiene su soporte teórico en el concepto de seguridad alimentaria, formulado por la FAO, cuya definición se ha adoptado por convención internacional. De acuerdo con este organismo, "existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso económico a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana" (FAO, 1996), lo cual se puede lograr si hay disponibilidad de alimentos, acceso a estos, una adecuada utilización de los mismos y estabilidad de esos tres factores a lo largo del tiempo, es decir, que no se presenten cíclica o estacionalmente periodos de inseguridad alimentaria (FAO, 2011).

De acuerdo con el CONEVAL (2010), el concepto de seguridad alimentaria surgió en la década de los 70's dada la crisis alimentaria mundial generada por el alza de los precios internacionales de los alimentos. Aunque inicialmente la preocupación giraba en torno a las variaciones en su disponibilidad a nivel de región o país, ante lo cual se recomendaban políticas para promover la producción y almacenamiento de alimentos así como la importación de estos, la problemática alimentaria no se solucionaba toda vez que países con suficiencia alimentaria presentaban amplios sectores poblacionales con niveles insuficientes de alimento o incluso en situación de hambre por lo cual se hizo notorio que la suficiente cantidad de alimentos no se traducía en un adecuado nivel de consumo en los hogares.

Dado lo anterior, el concepto de seguridad alimentaria destaca la importancia del acceso a los alimentos sobre la disponibilidad de estos, por lo cual, la definición de seguridad alimentaria refiere que esta se compone por tres aspectos o dimensiones: la oferta adecuada de alimentos durante todo el año a nivel nacional y local (disponibilidad); el acceso físico y económico de los hogares a alimentos que sean de buena calidad y en cantidades suficientes (acceso) y, que la preparación de los alimentos asegure que las necesidades de los integrantes de las familias queden satisfechas (utilización biológica).

La definición propuesta por la FAO ha sido adoptada para la formulación y evaluación de programas alimentarios. En ese sentido, en México, los programas sociales con objetivos alimentarios contemplan entre sus premisas el concepto de seguridad alimentaria (MD Consultoría, 2012). De acuerdo con Cuéllar (2011), las políticas de seguridad alimentaria en el país han evolucionado a la par que su definición toda vez que:

> En un principio se favorecieron las medidas para aumentar la disponibilidad de alimentos. En el transcurso del tiempo, el papel de CONASUPO como medio de distribución de dichos alimentos creció, pero la insostenibilidad fiscal le puso fin. En las últimas dos décadas, las medidas relacionadas con el acceso y uso de alimentos, implementadas por medio de transferencias de efectivo condicionadas, han pasado a ocupar la primera línea en el combate contra el hambre (Cuéllar, 2011, p.46).

A fin de proveer una idea del tipo de acciones y programas derivados de la política alimentaria que se han implementado recientemente en el país, a continuación, en el cuadro 2.1 se presenta el listado de programas sociales con objetivos alimentarios implementados por el gobierno federal al año 2015. Dicho concentrado fue realizado con base en una revisión de diversos artículos académicos y de reportes elaborados por CONEVAL, encargado de, entre otras funciones, evaluar los programas sociales en México.

Como se puede apreciar, en el listado se clasifican los programas según la dimensión de la seguridad alimentaria (acceso, disponibilidad y utilización biológica) a la que contribuyen. Es importante puntualizar que la presente investigación gira en torno a programas alimentarios que contribuyen a mejorar el acceso a la alimentación, facilitando el consumo de alimentos de los beneficiarios y que además son operados por la SEDESOL, los cuales se describirán más adelante con mayor detalle. Enseguida se ofrece una breve descripción de todos estos programas.

Cuadro 2.1. Programas sociales con objetivos alimentarios implementados en México por el gobierno federal, 2015

Acceso	
Estrategia o programa	**Dependencia encargada**
Programa de Abasto Social de Leche (PASL)	SEDESOL
Programa de Abasto Rural (PAR)	SEDESOL
Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA)	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)
Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA)	SNDIF y Sistemas Estatales DIF (SEDIF)
PROSPERA Programa de Inclusión Social	SEDESOL
Programa de Apoyo Alimentario (PAL)	DICONSA S.A. de C.V.
Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria (PAAZAP)	SEDESOL
Cruzada Nacional Contra el Hambre	SEDESOL
Programa de Comedores Comunitarios	SEDESOL
Programa de Albergues Escolares Indígenas	CDI

Cuadro 2.1. (continuación)

Disponibilidad	
Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol (PROMAF)	SAGARPA
Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados	SAGARPA
Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	SAGARPA
Programa de Fomento a la Agricultura	SAGARPA
Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	SAGARPA
Programa de Fomento Ganadero	SAGARPA
Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	SAGARPA
Programa Integral de Desarrollo Rural	SAGARPA
Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria	SAGARPA
PROAGRO Productivo	SAGARPA
Programa MAS AGRO	SAGARPA/CIMMYT
Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento del Medio Rural	SAGARPA
Apoyo a la Inversión y Equipamiento en Infraestructura	CONAPESCA
Fondo de Estabilización para la Comercialización de la Leche	SAGARPA
Programa de Prevención y Manejo de Riesgos	SAGARPA
Adquisición de Activos Productivos	SAGARPA
Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	SAGARPA
Utilización biológica	
Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA)	SNDIF/SALUD
Estrategia Nacional para la Prevención del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes	SEDESOL
Cruzada Nacional Contra el Hambre	SEDESOL
Comunidad DIFerente	SNDIF
Programa de Entornos y Comunidades Saludables	SALUD

Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL (2009, 2011), Sistema Nacional DIF (2010), Ávila, Flores y Rangel (2011), Ordóñez (2012), Franco y Canela (2016).

Como se aprecia en el cuadro 2.1, al 2015 hay ocho programas y dos estrategias vinculadas a la dimensión de acceso de la seguridad alimentaria. El PASL fue creado en 1961 y tiene por objetivo contribuir a que la población con ingresos por debajo de la Línea de Bienestar (LB) ejerza su derecho a la alimentación mediante el consumo de leche fortificada. Por otro lado, el PAR, creado en 1979, busca facilitar el acceso físico y económico a alimentos para las localidades de alta y muy alta marginación, a partir del abasto de tiendas rurales en las que se ofertan productos de consumo básico a precios inferiores a los de mercado.

En 1997 se pone en marcha PROGRESA, un programa de transferencias monetarias condicionadas que tiene por objetivo generar capital humano a partir de acciones de salud,

educación y alimentación. Este cambió su nombre a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO) en el año 2002 y en la actualidad es conocido como PROSPERA Programa de Inclusión Social. En 2001 inició la implementación de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA) a cargo del SNDIF, un conjunto de cuatro programas sociales (desayunos escolares; atención alimentaria a menores de 5 años en riesgo, no escolarizados; asistencia alimentaria a sujetos vulnerables; asistencia alimentaria a familias en desamparo), a través de los cuales se busca contribuir a la seguridad alimentaria de diferentes grupos poblacionales, mediante la entrega de raciones de alimentos con consideraciones tales como calidad nutrimental y orientación para la alimentación y producción de alimentos.

En 2002 se pone en marcha el Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA), el cual es implementado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) en conjunto con la FAO. Se trata de un plan que brinda atención a la población rural de zonas marginadas el cual busca contribuir al desarrollo de capacidades de las personas, reduciendo su pobreza al incrementar la producción agropecuaria, mejorando sistemas de producción, desarrollando mercados locales, promoviendo el adecuado uso de alimentos y generando empleos para promover la seguridad alimentaria y aumentar el ingreso de las personas (SAGARPA, 2010). Los proyectos que promueve el PESA son: cosecha y almacenamiento de agua en los hogares; producción de ave y huevo en traspatio; producción de hortalizas en traspatio, entre otros (SAGARPA, 2013).

A partir de 2003 inicia la implementación del Programa de Apoyo Alimentario (PAL) el cual contribuye a mejorar la alimentación de sus beneficiarios a través de la entrega de apoyos económicos. A partir de 2008 el gobierno federal creó el “Apoyo alimentario vivir mejor” y el “Apoyo infantil vivir mejor”, beneficios económicos adicionales que se entregaban a los beneficiarios tanto del PDHO (hoy PROSPERA) como del PAL, a partir de los cuales se buscaba compensar la disminución del poder adquisitivo de los pobres derivado del incremento internacional de los precios de los alimentos y fortalecer el desarrollo de los menores de edad, respectivamente. Cabe mencionar que, durante la actual administración federal, dichos apoyos cambiaron sus nombres a “Apoyo alimentario complementario” y “Apoyo infantil”.

A partir de 2008 entra en operación el Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria (PAAZAP), el cual busca brindar mayores oportunidades de nutrición y alimentación a quienes pertenecen a hogares de localidades marginadas que no son atendidos por otros programas sociales federales de alimentación, a la vez que se propone promover el capital social de dichos hogares al relacionarlos con otros programas sociales para que se beneficien de estos y así generar mayor desarrollo comunitario. Los apoyos que ofrece el programa son cuatro: transferencias monetarias para mejorar la nutrición y alimentación de los beneficiarios; entregas de complementos nutricionales a niños y a mujeres embarazadas o en periodo de lactancia; acciones para la mejora de la vivienda para mejorar la salud y nutrición de los integrantes del hogar y orientación para el desarrollo del hogar y la comunidad. A partir de 2009, este programa se fusionó con el PAL por lo que actualmente el PAL atiende al padrón activo del PAAZAP (CONEVAL, 2009).

En 2013 inicia la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), estrategia de política social que busca dar una solución estructural y permanente al hambre en México. Esta busca implementar acciones que permitan atacar las causas de la pobreza extrema y de la inseguridad alimentaria atendiendo todas las dimensiones del bienestar a partir de enfocar las acciones de 70 programas sociales pertenecientes a 19 dependencias federales, estatales y municipales. Sus objetivos particulares son: cero hambre mediante una alimentación y nutrición adecuada; eliminar la desnutrición aguda y mejorar indicadores de peso y talla de los niños; aumentar la producción de alimentos y los ingresos de los productores agrícolas; minimizar pérdidas post-cosecha y promover la participación de las comunidades para combatir el hambre (DOF, 2013). Como parte de la CNCH se creó el Programa de Comedores Comunitarios (PCC), el cual es implementado por SEDESOL y busca mejorar las condiciones nutricionales de la población entre 0 y 11 años de edad; mujeres embarazadas y lactantes, así como de personas con discapacidad o mayores a los 65 años de edad, a partir de la construcción y operación de comedores para la preparación y consumo de alimentos para la población de localidades seleccionadas en el marco de la CNCH (SEDESOL, 2015).

Otro de los programas que coordina la CNCH para el logro de sus objetivos es el Programa de Albergues Escolares Indígenas (PAEI), el cual promueve el acceso a la alimentación de la población indígena y busca, entre otros objetivos, brindar alimentación a sus beneficiarios

(niños y jóvenes indígenas en edad escolar) de acuerdo con sus necesidades nutricionales, contribuyendo a su crecimiento sano y a su adecuado desarrollo (CDI, 2015).

En cuanto a la dimensión de disponibilidad, al 2015 había en el país 17 programas que contribuían a esta dimensión de la seguridad alimentaria, de los cuales uno depende de la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA) mientras que el resto depende de SAGARPA. Resulta importante mencionar que con excepción del PESA y del Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol (PROMAF), los programas que a continuación se describen se enmarcan en la Meta 4. México Próspero, objetivo 4.10. del Plan Nacional de Desarrollo, a partir del cual se busca construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país mediante cinco estrategias: impulsar la productividad del sector agroalimentario mediante inversión; aprovechar sustentablemente los recursos naturales; impulsar la asociación de los productores agrícolas para generar economías de escala; promover certidumbre en la actividad agroalimentaria del país a través de mecanismos para administrar el riesgo y modernizar el marco normativo para impulsar al sector agroalimentario (PND, 2013, p.141-142). A continuación, se describen los programas que contribuyen a la dimensión de disponibilidad.

El programa PROMAF busca contribuir a la seguridad alimentaria del país a través del fortalecimiento de la competitividad de los productores tanto de maíz como de frijol mediante asistencia técnica para la producción, capacitación e innovación tecnológica y acceso a créditos, entre otras acciones. Su población objetivo son los productores de maíz y frijol a pequeña escala y los productores que están transitando hacia la producción de estos productos, así como los de alto rendimiento (SAGARPA, 2012).

Por su parte, el Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados, busca coadyuvar al logro de la seguridad alimentaria del país mediante la promoción de una mayor certidumbre agroalimentaria a través de la administración de riesgos, incentivos a la comercialización, promoción comercial y fomento de exportaciones para ordenar y desarrollar los mercados de productos agropecuarios, acuícolas y pesqueros (SAGARPA, 2015a).

Por otro lado, el Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural busca mejorar el desempeño de las organizaciones sociales para aumentar la producción y productividad agroalimentaria de México en territorios prioritarios mediante servicios especializados de extensión e innovación. La población objetivo la conforman personas físicas y grupos de productores dedicados a actividades agrícolas en zonas tanto rurales como suburbanas, preferentemente de zonas marginadas (SAGARPA, 2015b).

El Programa de Fomento a la Agricultura, brinda atención al problema de la baja productividad en unidades económicas rurales agrícolas a partir del desarrollo de una política con enfoque de mercado, focalizando incentivos hacia las regiones más productivas favoreciendo a los pequeños productores, impulsando la productividad de las unidades económicas rurales agrícolas, así como proyectos con sentido social (DOF, 2017a).

Por su parte, el Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola busca que las unidades económicas pesqueras aumenten su productividad de manera sustentable. El objetivo específico del programa es mejorar la productividad de dichas unidades incentivando la producción con valor agregado; promoviendo la comercialización y el consumo sustentable de los recursos acuícolas y pesqueros (DOF, 2017a).

En cuanto al Programa de Fomento Ganadero, este busca aumentar la productividad de las unidades económicas pecuarias a través de inversión en el sector. Sus beneficiarios son las personas físicas y morales que se dediquen a la producción, comercialización o industrialización de productos pecuarios registrados en el Padrón Ganadero Nacional (DOF, 2017c).

Respecto al Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, este intenta brindar certidumbre a la actividad agroalimentaria a través de la administración de riesgos para conservar y mejorar la condición sanitaria en zonas o regiones que son afectadas por plagas y enfermedades en actividades de tipo agrícola, ganadera, acuícola o de pesca. El programa trata de mejorar la vigilancia epidemiológica de plagas y enfermedades, además de mejorar campañas fitosanitarias y el sistema de inocuidad agroalimentaria acuícola y pesquera (DOF, 2017d).

Por su parte, el Programa Integral de Desarrollo Rural se enfoca en reducir la inseguridad alimentaria de la población en situación de pobreza extrema de áreas rurales y periurbanas marginadas. Específicamente se propone incrementar la producción de alimentos incentivando la adquisición de insumos, construyendo infraestructura, adquiriendo equipo productivo y promoviendo proyectos de desarrollo productivo, entre otras acciones (DOF,2017e).

El Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria tiene por objetivo impulsar la productividad del sector agroalimentario a través de inversión en capital físico, humano y tecnológico para garantizar la seguridad alimentaria mediante inversión en Unidades Económicas Rurales, es decir, en las personas físicas o morales vinculadas a un predio donde se llevan a cabo actividades agropecuarias, de pesca u otras actividades ya sea productivas, industriales, comerciales o de servicios (DOF, 2018).

Otro programa que contribuye a la dimensión de disponibilidad es PROAGRO Productivo el cual sustituyó al conocido PROCAMPO, programa que, aunque estaba orientado a promover la producción de alimentos básicos, no planteaba entre sus objetivos incidir sobre la seguridad alimentaria (Cuéllar, 2011). Por su parte, PROAGRO Productivo, sí tiene como objetivo el promover la seguridad alimentaria del país y otorga incentivos a los productores agrícolas propietarios de predios inscritos con anterioridad a PROCAMPO, con el objetivo de incrementar la productividad agrícola. Los beneficiarios son los productores que dediquen sus cultivos al autoconsumo, los que estén en tránsito a la comercialización de sus productos y los que destinen su producción al comercio. Cabe señalar que una importante diferencia entre ambos programas, PROCAMPO y PROAGRO Productivo, es que el primero transfería apoyos a sus beneficiarios bajo la única condición de que los recursos se utilizaran para la siembra, mientras que bajo el nuevo esquema los beneficiarios tienen múltiples opciones para utilizar los recursos recibidos, tales como la adquisición de mejores insumos para la producción; la reconversión de cultivos, la obtención de apoyo técnico, la posibilidad de mecanizar la producción, etc. (DOF, 2015). En ese sentido, se debe resaltar que el programa ha sido adecuado para alinearse con el objetivo de promover la seguridad alimentaria del país.

Cabe mencionar que otro programa que contribuye a la dimensión de disponibilidad es el PESA, descrito con anterioridad. Por otro lado, el Programa MAS AGRO, implementado en conjunto por SAGARPA y el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT, por sus siglas en inglés), busca aumentar tanto la rentabilidad como la estabilidad de la producción de maíz y trigo en el país, así como aumentar los ingresos de los agricultores y hacer sustentables los sistemas de producción a través de la dispersión de semillas modificadas más resistentes al cambio climático (Mas Agro, 2012).

Otro programa que contribuye al disponibilidad es el Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento del Medio Rural, el cual busca disminuir los efectos de la crisis alimentaria a través de la importación de alimentos básicos de cualquier país del mundo, la reducción del impuesto a la compra de leche en polvo, la eliminación del arancel a la compra de frijol, el financiamiento para la compra de maquinaria y equipo, la comercialización de fertilizantes a precios accesibles y demás acciones (Rubio, 2008).

Por su parte, el Apoyo a la Inversión y Equipamiento en Infraestructura, entrega apoyos para la inversión en equipamiento e infraestructura para impulsar procesos de agregación de valor y el acceso a mercados, así como para la construcción y rehabilitación de infraestructura pública productiva (CONEVAL, 2013). El Fondo de Estabilización para la Comercialización de la Leche busca reordenar el mercado nacional de leche mediante el retiro de excedentes a través de su deshidratación (DOF, 2011). El programa de Adquisición de Activos Productivos opera a través de cuatro componentes: agrícola, ganadero, pesca y acuacultura, y desarrollo rural. Este programa entrega apoyos para la inversión en activos productivos estratégicos para impulsar actividades productivas relacionadas con los cuatro componentes del programa (Presidencia de la República, 2008). El programa Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria busca promover el manejo sustentable de la producción agropecuaria y pesquera.

Finalmente, el Programa de Prevención y Manejo de Riesgos promueve la comercialización, brinda atención a desastres naturales y promueve el financiamiento para la inversión en infraestructura y equipo. Beneficia a productores de bajos ingresos que realicen actividades de producción o transformación; a productores de localidades de media a muy alta

marginación y a los productores que resulten afectados por plagas y enfermedades fitozoosanitarias, acuícolas y pesqueras (CONEVAL, 2013b).

En cuanto a los programas sociales alineados con la utilización biológica, se identificaron los siguientes: la EIASA; la Estrategia Nacional para la Prevención del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes; la CNCH, Comunidad DIFerente y el Programa de Entornos y Comunidades Saludables. La EIASA, como se mencionó con anterioridad, es un conjunto de cuatro programas sociales implementados por el SNDIF a través de los sistemas DIF estatales. Entre las acciones que se llevan a cabo en el marco de los programas se asesora a los beneficiarios sobre cómo llevar una adecuada alimentación de acuerdo con sus necesidades nutricionales (SNDIF, 2017a).

Por otro lado, la Estrategia Nacional para la Prevención del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes busca mejorar el nivel de bienestar de la población reduciendo la prevalencia de sobrepeso y obesidad, coadyuvando a reducir la proporción de enfermedades no transmisibles mediante intervenciones de salud pública. Cabe mencionar que se ha establecido que todas las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Salud tales como el IMSS, ISSSTE, Pemex y otras coadyuven al logro de los objetivos planteados por la estrategia (SSA, 2013).

Otro programa que contribuye a la dimensión utilización biológica es Comunidad DIFerente, el cual, bajo el Subprograma de Infraestructura, Rehabilitación y/o Equipamiento de Espacios Alimentarios (SIREEA), busca mejorar las condiciones físicas de espacios alimentarios mediante infraestructura, rehabilitación, equipamiento de cocinas, comedores o desayunadores para asegurar ambientes dignos para la preparación y consumo de alimentos en comunidades donde operan programas alimentarios del SNDIF y que resultan beneficiadas por la CNCH (SNDIF, 2017b). Finalmente, el Programa de Entornos y Comunidades Saludables promueve hábitos alimenticios saludables a través de la entrega de folletos y de material didáctico sobre una adecuada alimentación (Sosa, 2011).

Como puede observarse, la política alimentaria ha cambiado a lo largo de las tres administraciones más recientes y pueden distinguirse tres aspectos centrales. Primeramente, el programa central de la política alimentaria mexicana es PROSPERA, el cual tiene sus

antecedentes en PROGRESA que inició sus operaciones en 1997, siendo considerado un programa parteaguas al consistir en la entrega de transferencias monetarias condicionadas a la corresponsabilidad de sus beneficiarios para atender acciones de educación, salud y alimentación con la finalidad de generar capital humano a partir del cual las personas contaran con las capacidades que les permitiesen salir del círculo vicioso de la pobreza. De esta manera el objetivo principal de dicho programa es romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza, es decir, que las próximas generaciones no vivan en las mismas condiciones de pobreza que sus padres. Dicho programa ha estado vigente durante cuatro sexenios, cambiando de nombre y siendo complementado con otros apoyos, tales como el llamado Apoyo vivir mejor, el Apoyo infantil vivir mejor o el Apoyo energético, entregados durante la administración de Calderón y que durante la actual administración son identificados como Apoyo alimentario complementario y como Apoyo infantil.

Otra característica importante es, como destacan Ordóñez (2012) y Franco y Canela (2016), el esfuerzo que la administración de Calderón realizó al tratar de vincular la política social con la económica. Cabe mencionar que si bien dicho esfuerzo parece no haberse consolidado plenamente durante dicha administración, el que se haya reconocido la importancia de que, para lograr objetivos de política social se requiere la vinculación con la política económica, es un avance que abre paso a la posibilidad de generar programas integrales a partir de los cuales se atiendan problemas sociales mediante políticas económicas, generando una simbiosis que se refleje tanto en el entorno social como en el aspecto económico. Un ejemplo de esto pueden ser programas productivos para comunidades marginadas, que se enfoquen en mejorar la alimentación de las personas.

Finalmente, una tercera característica de la política social en México y en particular de los programas alimentarios del país actuales es que, a partir del 2013, el Gobierno Federal ha reconfigurado la política social, siendo identificada ahora como de "nueva generación", cuyo principal rasgo es que esta considera que los ciudadanos deben poder ejercer plenamente los derechos sociales asentados en la Constitución Mexicana, además de que actualmente quienes reciben apoyos gubernamentales son identificados como agentes de cambio quienes a partir de su esfuerzo y participación conjunta con el gobierno pueden resolver los

problemas que enfrentan y adquirir, a la vez, habilidades que les permitan insertarse en actividades productivas (SEDESOL, 2013).

Cabe mencionar que lo descrito con anterioridad es lo que se señala en teoría al respecto de la nueva política social mexicana, no obstante los resultados solo serán observables en años posteriores, una vez que se midan los resultados y cambios generados en este novedoso modelo de política social, sin embargo, se considera un avance el que se reconozca la importancia de que los mexicanos puedan ejercer sus derechos sociales y que sean vistos como agentes de cambio y no solo como receptores de bienes y servicios, así como que se reconozca la importancia de su participación para el logro de objetivos sociales.

2.2. El diseño, la implementación y la evaluación de los programas alimentarios mexicanos

Dada la diversidad de acciones implementadas por el Estado en materia de alimentación y nutrición a lo largo de varias décadas, principalmente después de la Revolución Mexicana, numerosos autores (Barquera et al., 2001; CONEVAL, 2011c, 2015; Calderón-Martínez et al., 2017), han cuestionado su efectividad ante la amplia proporción de personas que aún presenta carencia de acceso a la alimentación. En ese sentido, resulta importante analizar el diseño y la implementación de dichos programas con la intención de identificar si la persistencia del problema alimentario del país radica en la forma en como están diseñados o como operan los programas, lo cual no permite mejorar el acceso a la alimentación de sus beneficiarios. Además, es necesario tomar en consideración los resultados de las evaluaciones y auditorías que se han realizado a dichos programas puesto que a partir de éstas se pueden identificar aspectos susceptibles de mejora. A continuación, se describen las etapas de los programas sociales, para posteriormente presentar un breve análisis del diseño, la implementación y la evaluación de los programas mexicanos que promueven el acceso a la alimentación.

La etapa de planificación o diseño de los programas sociales en general es fundamental. De acuerdo con Ribe et al. (1990), Barret (2002) y Alcázar (2007), para el logro de objetivos alimentarios o nutricionales, debe haber un adecuado diseño donde se incorporen las características propias del problema alimentario o nutricional del país, además de un manejo

eficiente y transparente de recursos, mejoras en los programas de educación y salud, así como un sistema de seguimiento y evaluación de los programas que sea adecuado (Alcázar, 2007).

Según Ismail, Immink, y Nantel (2006), hay aspectos muy importantes del diseño que tienen impacto significativo en el desempeño de los programas alimentarios y de nutrición. Los autores señalan que el diseño de los programas debe considerar la pertinencia del programa, las intervenciones o acciones que tendrá este para lograr sus objetivos; las actividades donde participará en conjunto la comunidad con los agentes promotores; la eficacia de los propios agentes promotores; la gestión del programa; el seguimiento y la evaluación de este y los vínculos del programa con otros programas u acciones.

La implementación de los programas sociales es muy importante toda vez que no se trata de un proceso independiente al diseño de los programas puesto que los problemas que puedan presentarse durante la ejecución de los mismos deben ser considerados en el diseño (Aguilar 1993, citando a Pressman y Mildavinski, 1973). Cabe mencionar que en la presente investigación se considera como etapa de implementación la operación y ejecución de los programas. En cuanto a los programas alimentarios, algunos aspectos que pueden revisarse en torno a su implementación son cómo se lleva a cabo el proceso de selección de beneficiarios, en qué consisten y cómo se distribuyen los apoyos que otorgan los programas, así como la identificación de quiénes intervienen en la operación del programa.

En cuanto a la evaluación de los programas sociales, esta es una disciplina científica que debe tener objetividad y utilidad práctica. Generalmente se evalúan los resultados o el producto de decisiones políticas y constituyen un ejercicio académico, científico y profesional. Evaluar una política pública es "valorar una acción emprendida por el gobierno para atender un problema que forma parte de la agenda pública" (Salcedo, 2011, p. 23). De acuerdo con Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008b) tres criterios son los que permiten valorar los efectos de una política pública: la efectividad, la eficacia y la eficiencia. La primera analiza si los impactos se producen tal y como se preveía en el diseño de la política pública; la eficacia permite vincular los resultados con los objetivos planteados y la eficiencia permite comparar los resultados obtenidos con los recursos empleados. En cuanto al uso de las evaluaciones, estas pueden tener como objetivo la reformulación o modificación de políticas

públicas, así como contribuir a mejorar su implementación o informar sobre las mismas (Subirats et al., 2008b).

Cabe mencionar que en México, además del CONEVAL, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) lleva a cabo evaluaciones a los programas sociales dado que tiene como atribución central "fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales" (ASF, 2018).

Resulta necesario mencionar que, además de evaluaciones, la ASF realiza auditorías de desempeño a diversos programas sociales, entre los que se encuentran los que son objeto de la presente investigación. Dichos ejercicios contribuyen a la rendición de cuentas a través de la verificación del logro de los objetivos o metas establecidas por los programas.

2.2.1. PASL

Como ya se comentó, este programa opera desde 1961, apoyando a las personas con ingresos por debajo de la LB para que accedan a leche fortificada de alta calidad. Se señala en las ROP que el programa genera vínculos con otros programas sociales de SEDESOL para asegurar el acceso de la población a la alimentación y que, en el marco de la CNCH, este programa es fundamental para garantizar el acceso a alimentación de las personas. El objetivo específico del programa es apoyar a sus beneficiarios brindándoles acceso a consumo de leche fortificada a bajo costo.

El programa opera en las 32 entidades federativas a partir de abasto comunitario mediante concesiones y las tiendas DICONSA, o a través de convenios con actores sociales que atienden grupos de población que no son atendidos mediante la modalidad previamente descrita. La población objetivo son los niños menores a 12 años de edad pero mayores a los 6 meses; mujeres adolescentes de entre 13 y 15 años; mujeres entre los 45 y 59 años; mujeres embarazadas o en lactancia; personas con enfermedades crónicas o con discapacidad y personas de 60 años y más (SEDESOL, 2014c). En cuanto a la cobertura del programa, al 2010 este atendía a 5,950,984 beneficiarios mientras que al 2015 este había incrementado su

cobertura al atender a 6,354,600, es decir, aumentó su cobertura en 6.8%. Su presupuesto disminuyó entre 2010 y 2015 en -16.5% al pasar de 1,197.7 millones de pesos a 999.6 millones de pesos a precios de 2010.

Respecto a los alcances del programa, este es de suma importancia en zonas urbanas y especialmente en la zona metropolitana de la Ciudad de México donde se concentra la mayoría de los beneficiarios del mismo (Ávila et al., 2011). De acuerdo con el CONEVAL (2014b), la provisión de leche fortificada a precios subsidiados permite que los beneficiarios puedan ingerir hierro y zinc. El organismo señala que los mecanismos operativos del programa son eficientes y que el programa ha demostrado su capacidad para distribuir leche fortificada.

Diseño. El CEE (2006) realizó una evaluación del diseño del PASL, a partir de la cual encontraron que este tiene dos retos: primeramente, que se ha reducido su capacidad de autofinanciamiento y que el programa se ha concentrado en atender a la población urbana, cuando consideran debería ser prioritario atender a la población rural. Finalmente, los evaluadores destacan que el PASL es exitoso dado el cumplimiento de sus objetivos nutricionales y por la capacidad de gestión tanto operativa como financiera de LICONSA.

Implementación. Según se señala en las ROP del programa, la operación del PASL inicia con la incorporación de beneficiarios al padrón, bajo dos modalidades: abasto social y convenios con actores sociales. El siguiente paso consiste en la instalación de los puntos de venta, los cuales pueden ser solicitados por instancias de gobierno o por personas que representen a una comunidad y deben cumplir un conjunto de disposiciones establecidas en las ROP; posteriormente se hace la entrega de leche a los beneficiarios; bajo la modalidad de abasto social la entrega se hace en lecherías, tiendas particulares o en tiendas DICONSA y, bajo la modalidad de convenios con actores sociales, la leche se entrega en centros de distribución DICONSA o en centros de trabajo LICONSA (SEDESOL, 2014c).

Al respecto de la operación del programa, el CONEVAL señala que este opera de forma eficaz, eficiente y oportuna y considera que no es necesario aplicar mecanismos de verificación adicionales para evitar errores de inclusión -que se han documentado previamente por algunas evaluaciones externas-, puesto que su implementación resultaría

más costosa, ya que simplemente se debe desincentivar a las familias que no forman parte de la población objetivo a acceder al programa a través de la determinación de los montos del subsidio. Se recomienda examinar alternativas para eliminar los procesos de solicitud de apoyo, así como la selección de beneficiarios y administración del padrón para reducir los costos de operación y administración del programa (CONEVAL, 2011).

La ASF (s.f. a) considera que uno de los principales cambios que ha sufrido el programa es la incorporación de grupos de población diferentes a los que originalmente estaba destinado a atender, los cuales no necesitan consumir leche para su pleno desarrollo y crecimiento por lo que el programa ha atendido un problema diferente al que inicialmente planteaba atender: la falta de ingesta de leche en menores de 12 años. A partir de 2002 se incorporó a mujeres en gestación, enfermos y discapacitados, así como a adultos mayores y, desde 2006, se incorporó a mujeres de entre 12 y 15 años de edad y de 45 a 59 años (ASF, s.f. a).

Evaluación. Los resultados obtenidos tras la auditoría realizada por la ASF (2014) al programa, refieren que durante 2013 se produjo una cantidad menor de leche a la programada, sin que el PASL señalara las causas de esta disminución. En cuanto a su calidad, está adecuadamente adicionada con las cantidades recomendadas de nutrientes tales como ácido fólico, vitamina A, zinc y proteínas. En cuanto al contenido de grasa, la leche LICONSA la presenta en una cantidad adecuada. Respecto a la distribución de la leche, el programa entregó a cada beneficiario una cantidad menor (12.3 litros) a la planteada en sus objetivos (13.7 litros) y en sus ROP (16 litros).

El programa atendió durante 2013 a 6.9% personas más de las programadas durante ese año, beneficiando a 6,490,200 personas aproximadamente, esto debido a que se identificó a través del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS) que se encontraban por debajo de la LB. El número de beneficiarios del programa representa el 23.7% de las personas con carencia de acceso a la alimentación y el 10.7% de las personas con ingresos inferiores a las LB en el país.

En cuanto a la cobertura del programa en el marco de la CNCH, el programa tuvo presencia en 405 municipios beneficiados por la estrategia y atendió a 3,882,200 beneficiarios; el 99.1% de los que se habían programado (3,916,300 personas). En 2013 LICONSA no había

establecido indicadores para medir su contribución al logro de los objetivos de la CNCH, aunque a 2014 se estableció en su Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), el indicador "Porcentaje de cobertura de localidades atendidas por el PASL correspondientes a los municipios de la CNCH". El programa sí cumplió su objetivo de apoyar a los hogares beneficiarios a través del acceso a consumo de leche fortificada a bajo precio, puesto que el precio de la leche comercializada a través del programa era inferior (4.5 pesos), al precio de mercado (13.6 pesos). Además, el margen de ahorro fue superior en 9 centavos al programado.

En cuanto al logro del objetivo principal del programa, es decir, el desarrollo de capacidades básicas de la población a través de la mejora de su alimentación y nutrición, de acuerdo con la ASF (2014), LICONSA estableció el indicador "prevalencia de desnutrición en niños menores de 5 años (talla para la edad)", sin embargo, definió una meta específica para el indicador y no señaló como mediría a los beneficiarios. No obstante, en 2014, LICONSA pactó con el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), el realizar en años posteriores evaluaciones de impacto a otros grupos de población e incluir en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2017-2018 un módulo que permita medir el impacto del programa en todos los grupos poblacionales a los que atiende.

En cuanto al costo promedio de la producción de la leche ofertada por el programa, el cual es de 6.1 por litro de leche líquida y de 6.2 pesos por litro de leche en polvo, este fue superior al costo promedio de venta (4.5 pesos por litro, ambos tipos de leche). En cuanto al costo de distribución, al 2013 el costo de la leche, líquida y en polvo fueron de 0.40 pesos y 0.30 pesos, respectivamente.

A manera de conclusión, la ASF señaló que, si bien al 2013 el PASL apoyó a 6,490,200 beneficiarios a través de la producción y distribución de leche fortificada de buena calidad a precio preferencial inferior al precio de mercado de leches similares, el programa carece de información para evaluar la contribución de la leche LICONSA a la nutrición de los beneficiarios y al desarrollo de sus capacidades básicas en alimentación (ASF, 2014).

2.2.2. PAR

El PAR opera desde 1979 y su objetivo general es "contribuir a fortalecer el cumplimiento del derecho social a la alimentación facilitando el acceso físico o económico a los productos alimenticios para la población que habita en las localidades de alta o muy alta marginación", mientras que su objetivo específico es "Facilitar el acceso físico o económico a productos básicos y complementarios económicos y de calidad, en forma eficaz y oportuna, en localidades de alta o muy alta marginación" (SEDESOL, 2014b, p.2).

El programa cubre todo el territorio nacional atendiendo a la población de localidades que presenten alta o muy alta marginación y con entre 200 y 14,999 habitantes que carezcan de servicio de abasto local suficiente y adecuado, así como que cuenten con tiendas que funcionen y hayan sido instaladas por DICONSA a partir de las ROP anteriores o, en caso de no contar con todos los criterios antes mencionados, que sean aprobadas por el consejo de administración del programa (SEDESOL, 2014b). En cuanto a su presupuesto y cobertura, es importante señalar que, dado que el programa opera a través de tiendas en las cuales la venta es indistinta para todas las personas de las localidades donde están ubicadas, resulta imposible medir el número de beneficiarios, por lo cual, para la medición de la cobertura del programa se utilizará el número de tiendas DICONSA. Así, para 2010 el programa contaba con 23,518 tiendas, y ya para 2015 había 27,259 tiendas, por lo que en dicho periodo hubo un incremento de 15.9% tiendas. En cuanto a su presupuesto, este disminuyó 16% entre 2010 y 2015 al pasar de 2,033.4 millones de pesos a 1,709.3 millones de pesos a precios de 2010.

En cuanto a su alcance, DICONSA constituye un importante pilar que coadyuva al abastecimiento adecuado y a bajos costos para comunidades altamente necesitadas (Ávila et al., 2011). Para el CONEVAL (2014a), el programa es pertinente pues hay una relación positiva entre las ventas y el grado de marginación de las localidades; el margen de ahorro respecto a tiendas privadas ha sido creciente al paso de los años, favoreciendo el acceso económico a alimentos para los habitantes de las localidades donde hay tiendas DICONSA y el programa responde oportunamente las solicitudes de abasto en localidades objetivo.

Diseño. N.I.K. BETA S.C. (2015) realizó una evaluación de diseño del PAR debido a que en 2014 las ROP del programa evidenciaron cambios importantes, pues en adelante se

atenderían ya no solo localidades de 2,000 a 2,499 habitantes, sino también a aquellas que contaran con entre 2,500 y 14,999 habitantes. Los hallazgos fueron que, si bien la modificación del programa está justificada por la falta de ingresos suficientes de los habitantes para satisfacer sus necesidades alimentarias, se deben modificar también los instrumentos de evaluación del PAR. Así mismo, señalan que este no atendía a la totalidad de localidades rurales que formaban parte de su población potencial por lo que consideran inadecuado que se incluyan en el programa poblaciones más amplias.

Implementación. Se señala en las ROP que el programa operará a través de un esfuerzo de coordinación entre las oficinas centrales, las sucursales, unidades operativas y los almacenes distribuidos a lo largo del país, con el apoyo y participación de la sociedad mediante los comités de las tiendas, así como a través de los consejos comunitarios de abasto. El proceso de operación consiste en la promoción del programa para la apertura de las tiendas; la adquisición de los bienes que se comercializarán en éstas el cual será determinado con base en las necesidades de las localidades donde se sitúan las tiendas; la distribución de los productos mediante almacenes que darán abasto a un conjunto de tiendas DICONSA. Las ventas de los productos estarán determinadas por la demanda y las necesidades de los consumidores de cada localidad (SEDESOL, 2014b).

Respecto a la operación del programa, el CONEVAL (2011a) considera que este cuenta con procedimientos y mecanismos documentados, estandarizados y sistematizados para su operación que permiten dar seguimiento a las solicitudes de apertura de tiendas, su operación y la de los almacenes. Así mismo cuenta con normas a partir de las cuales se señalan las atribuciones del personal y cómo se llevará a cabo la transferencia de recursos hacia los involucrados. El programa ha sido satisfactorio en el avance de los indicadores establecidos en su MIR y cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Se recomienda llevar un registro de las solicitudes de apertura de tienda y tener un reporte de las tiendas abiertas, así como revisar los tiempos en que se atienden las peticiones y establecer un sistema de evaluación de desempeño de las tiendas para darle seguimiento a su operación (CONEVAL, 2011a).

Evaluación. A lo largo de la implementación del programa, éste ha aumentado sus objetivos y los servicios que brinda, pasando a consolidar a las tiendas DICONSA como unidades de

servicio en la comunidad por lo que, a partir de 2002, éstas han proporcionado servicios relacionados con otros programas federales, así como teléfono, correo, telégrafo, etc. Cabe señalar que derivado de las modificaciones que ha experimentado el programa, desde 2012 tiene entre sus objetivos el mejorar la nutrición de sus beneficiarios (ASF, s.f. a).

La ASF realizó una auditoría al programa y concluyó que al 2014 éste cumplió la meta planteada en cuanto a adquisición de productos básicos y complementarios; además de que logró el 83.9% de la meta establecida en cuanto a las cantidades a surtir de productos a las tiendas DICONSA. En ese año el programa abrió 1,033 tiendas de las cuales 788 fueron establecidas en localidades de alta y muy alta marginación, logrando el 100% de la meta establecida. El resto de las tiendas se ubicaron en localidades estratégicas y fueron aprobadas por el consejo de administración del programa (ASF, 2014 b).

Por otro lado, el PAR atendió al 91.2% de su población objetivo y supervisó al 92.5% de las tiendas que había establecido verificar, revisando entre otras cuestiones, el proceso de venta y de facturación. Así mismo, logró que sus beneficiarios ahorraran 23.2% al adquirir productos en tiendas DICONSA, rebasando la meta programada (15%). Por último, la ASF señala que el programa abasteció a 24,222 localidades de alta y muy alta marginación con productos básicos, complementarios y de calidad a través de la operación de 26,899 tiendas, facilitando el acceso físico y económico a dichos productos a la población en pobreza de dichas localidades, lo que se tradujo en un ahorro de 2,253.48 millones de pesos para los beneficiarios (ASF, 2014b).

2.2.3. PROSPERA

Inició sus operaciones en 1997 bajo el nombre de Progresa. El objetivo general del programa es fortalecer el cumplimiento de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en pobreza mediante acciones de alimentación, salud y educación, así como brindarles acceso a otros aspectos del bienestar para que puedan salir del ciclo intergeneracional de la pobreza. Busca lograr sus objetivos mediante la entrega de apoyos a las familias beneficiarias para mejorar su alimentación; asegurar su acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud; otorgar apoyos educativos para niños y adolescentes en primaria,

secundaria y educación media superior para fomentar su asistencia a la escuela y la culminación de sus estudios; promover el compromiso de los beneficiarios hacia el programa así como su participación activa a través del cumplimento de las corresponsabilidades adquiridas a través de las intervenciones de PROSPERA, entre otras acciones (SEDESOL, 2014a).

La población objetivo del programa son los hogares cuyo ingreso per cápita sea menor al de la LBM y cuyas condiciones socioeconómicas impidan que sus integrantes desarrollen sus capacidades de alimentación, salud y educación. Respecto a los apoyos que otorga el programa, el componente alimentario consiste en la entrega de apoyos monetarios mensuales a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren la calidad, cantidad y diversidad de su alimentación para mejorar su estado nutricional. El programa otorga tres apoyos: Apoyo alimentario (mensual); Apoyo alimentario complementario, el cual busca compensar a las familias dado el incremento internacional en los precios de los alimentos y el Apoyo infantil, un apoyo que se otorga mensualmente a familias con integrantes de entre 0 y 9 años de edad, el cual se entrega bimestralmente por cada niño entre dicho rango de edad (SEDESOL, 2014a). Al respecto de la cobertura del programa, al 2010 el número total de integrantes era 26,012,418 mientras que a 2015 se redujo el padrón de beneficiarios a 25,807,615, es decir, disminuyó en 8.1%. En cuanto a su presupuesto, al 2010 este fue de 57,772.5 millones de pesos a precios de 2010 y para 2015 se incrementó a 39,315.4 millones de pesos a precios de 2010, presentando una disminución de -29.5%. En cuanto al gasto destinado al componente alimentario, al 2010 este fue de 32,762.6 millones de pesos a precios de 2010 y para 2015 este incrementó en 6.6%, al pasar a 34,946.1 millones de pesos a precios de 2010.

Respecto a los alcances del programa, cabe señalar que este ha sido pionero en la entrega de apoyos monetarios con base en corresponsabilidades convirtiéndose en un referente internacional del éxito de las transferencias condicionadas, el cual, además, ha estado en permanente evaluación desde sus inicios (Tetreault, 2012). Este ha mejorado la alimentación de sus beneficiarios, así como su condición de salud, lo cual se ha traducido en mejor peso y talla y menor mortalidad infantil (Tetreault, 2012, citando a Levy y Rodríguez, 2005); (CONEVAL, 2015). Además, tiene un impacto positivo al incrementar la inversión en capital

humano, mejorando indicadores de educación, salud, nutrición y consumo en los hogares (CONEVAL, 2015).

El programa ha aprovechado los resultados de las evaluaciones a las que ha sido sometido para la toma de decisiones; ha demostrado su capacidad de coordinarse con los sectores de salud y educación para operar en todo el país; cuenta con un sistema de información moderno y adecuado para monitorear las acciones que implementa y el padrón del programa permite desarrollar acciones de inclusión y lograr una adecuada focalización (CONEVAL, 2014d).

Diseño. De acuerdo con la auditoría realizada por la ASF (s.f. b), las ROP de PROSPERA indican que en el aspecto alimentario el programa ha optado por atender a los beneficiarios mediante el ingreso y la capacitación que les otorga para que puedan acceder a una adecuada nutrición. No obstante, no cuenta con mecanismos que le permitan asegurar que los beneficiarios tienen efectivamente, una alimentación diversa, de buena calidad y en cantidades suficientes, dado que este confía únicamente en el compromiso e interés de las familias por mejorar su alimentación.

Implementación. La mecánica de operación del programa inicia con la incorporación de las familias, la cual se lleva a cabo en función del presupuesto del programa. En ese sentido, se identifica a la titular de la familia, después personal del programa realiza reuniones informativas explicando el objetivo de PROSPERA y los requisitos necesarios para ser elegidos. El personal recoge los documentos necesarios para seleccionar a los beneficiarios que cuenten con las características requeridas (SEDESOL, 2014a).

Posteriormente se deben conformar los Comités de Promoción Comunitaria con algunas beneficiarias titulares del programa para generar vínculos entre los beneficiarios y los colaboradores del programa. Otro paso de la operación del programa es el cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las familias, las cuales son certificadas por las unidades de salud y los planteles educativos donde reciben la atención los beneficiarios. Posteriormente se entregan los apoyos, con diferente periodicidad y en distintos lugares. El padrón del programa se actualiza constantemente de acuerdo con el cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las familias beneficiarias (SEDESOL, 2014a).

El programa cuenta con información sistematizada para conocer los requerimientos de apoyo de las localidades que atiende, así como con manuales de operación desarrollados con apego a las ROP, aunque no todos están debidamente publicados o distribuidos. Los apoyos que entrega el programa se hacen llegar a los beneficiarios en tiempo y forma, y PROSPERA cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas (SEDESOL, 2012, p.3).

Los resultados que arroja la evaluación realizada por la ASF (s.f. b), al respecto de la implementación del componente alimentario del programa concluye, en cuanto a su operación, que los subsidios para la alimentación se han entregado cada bimestre en efectivo a los beneficiarios; que la distribución de los suplementos alimentarios se lleva a cabo en las unidades de salud; que el personal de salud da seguimiento a la situación nutrimental de los beneficiarios del programa y vigilan aspectos como el crecimiento y desarrollo de los niños, la condición nutricia de las embarazadas o de las mujeres en lactancia y que brindan capacitación sobre una correcta alimentación y el consumo adecuado de suplementos. Los encargados de dichas actividades cuentan con instrumentos tales como la "Tarjeta de control del estado de nutrición del niño" o la "Tarjeta de control de la mujer embarazada y en lactancia", donde deben registrar los avances de los beneficiarios. Finalmente, respecto a las pláticas de orientación, estas consisten en brindar información a los padres de la importancia de que sus hijos tengan una alimentación correcta y deseable (ASF, s.f. b).

Evaluación. De acuerdo con la ASF (s.f. b), la información derivada de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) permite identificar los siguientes resultados en torno al programa: el porcentaje de niños con desnutrición, beneficiarios del programa, disminuyó en 63% entre 2000 y 2015 y, durante el mismo periodo, el número de niños sin desnutrición aumentó pasando de 75 a 91.8%, por lo que se asume que gracias a los apoyos otorgados por PROSPERA se ha reducido la desnutrición en los menores de 5 años. Al respecto de la desnutrición en el nacimiento, hubo un aumento entre 2001 y 2008 al pasar de 3.3 a 3.7% el número de niños con bajo peso al nacer cuyas madres son beneficiarias de PROSPERA.

En cuanto a la prevalencia de anemia en niños en edad preescolar del ámbito rural y urbano, entre 2006 y 2012 hubo una reducción de 5.7% en las localidades urbanas y de 6.9% en las rurales, reduciendo la brecha entre ambos al pasar ésta de 3.4 a 2.2%. Respecto a la prevalencia de bajo peso en niños, al 2012, el 4.3% de los beneficiarios de PROSPERA

presentaban dicha situación, respecto al 3% de los niños no beneficiarios con la misma condición nutricional. Por otro lado, en cuanto a la prevalencia de baja talla en niños, esta fue de 21.4% entre los beneficiarios del programa y de 28.7% entre los no beneficiarios. En los dos ámbitos (rural y urbano) la prevalencia fue mayor entre los beneficiarios que entre los no beneficiarios. Al respecto de la emaciación en niños beneficiarios, ésta fue de 1.9%, mientras el 1.5 de niños no beneficiarios presentaron dicha condición. Cabe mencionar que los resultados negativos en los indicadores de nutrición se atribuyeron a los hábitos de consumo de las familias, por lo cual infieren que la dieta de los niños beneficiados por el programa ha limitado su desarrollo, aumentando la probabilidad de que contraigan enfermedades derivadas de una mala alimentación.

En cuanto a la nutrición de las mujeres beneficiadas se obtuvieron los siguientes resultados: el 12.3% de las mujeres beneficiadas, no embarazadas presentaron al 2012 anemia mientras que 12.9% de las no beneficiarias presentaron la misma condición. En cuanto a las diferencias entre el ámbito rural y urbano, hubo una mayor proporción de mujeres no embarazadas beneficiarias por PROSPERA con anemia en el ámbito rural (12.5%) que en el urbano (12.1%). En cuanto a las mujeres embarazadas beneficiarias de PROSPERA que presentaban anemia, su proporción fue de 22.4%, superior en 8.1% a las mujeres de un nivel socioeconómico similar que no eran beneficiadas por el programa (14.3%). En cuanto a la prevalencia de anemia en mujeres beneficiarias en lactancia, ésta fue de 19.5%, mientras que la proporción de mujeres con la misma condición de salud, no beneficiadas por el programa fue de 17.2%.

Finalmente, la ASF (s.f., b) concluye que, en cuanto a la percepción de inseguridad alimentaria, esta fue mayor en todas sus categorías en los hogares beneficiarios de PROSPERA, además, de acuerdo con la ENSANUT 2012, el 40.2% de los beneficiarios del programa presentaba carencia alimentaria, contra el 23.3% de la población general.

2.2.4. PAL

El PAL opera desde 2003 y puede ser considerado un complemento para PROSPERA debido a que este último no puede atender a toda su población objetivo dado que requiere que en las

localidades donde opera existan servicios tanto de salud como de educación y no en todo el país se cuenta con estos. Así, el PAL atiende a la población que no es atendida por PROSPERA, aunque por su condición socioeconómica debería serlo. El objetivo general del PAL es ampliar las capacidades de alimentación de las familias beneficiarias a través de acciones que permitan compensar el ingreso de dichas familias para que puedan acceder a una adecuada alimentación; coordinar y articular acciones que permitan que la población atendida acceda a los programas sociales que coadyuven a ampliar sus capacidades productivas o mejorar su bienestar económico y establecer la instrumentación de la CNCH fomentando la participación de diversos sectores para lograr los objetivos de la Cruzada (SEDESOL, 2014d). Su objetivo específico es mejorar el acceso a la alimentación de sus beneficiarios a través de la entrega de subsidios y asesorías (ASF, 2015).

La cobertura del programa es nacional, abarcando tanto áreas rurales como urbanas, siempre y cuando habite ahí población objetivo. Los apoyos que otorga son cinco: Apoyo alimentario, apoyo monetario mensual entregado a las familias beneficiarias para que sus integrantes mejoren su alimentación y eleven su nutrición; Apoyo alimentario complementario, para compensar a las familias por el incremento internacional en los precios de los alimentos; Apoyo infantil, destinado a familias beneficiarias con niños menores de 9 años de edad, el cual se entrega bimestralmente; Apoyo especial para el tránsito a PROSPERA, un apoyo monetario para familias que están por incorporarse a PROSPERA y el Apoyo SEDESOL Sin Hambre, una transferencia monetaria que se entrega a familias beneficiarias del esquema PAL-SIN HAMBRE, establecido en el marco de la CNCH (SEDESOL, 2014d) .

Respecto a la cobertura y el presupuesto del programa, entre 2010 y 2015 su padrón de beneficiarios disminuyó considerablemente al reducirse en un 22.7% pues pasó de beneficiar a 3,639,942 personas a atender a 2,812,434. En cuanto a su presupuesto, al 2010 este era de 3,628.9 millones de pesos a precios de 2010, teniendo un importante incremento de 50.8% en 2015, cuando se le destinaron 5,471.6 millones de pesos en precios de 2010.

Diseño. De acuerdo con el Hospital Infantil de México Federico Gómez (2009), la definición de la población potencial y objetivo del programa es muy amplia, incluyendo entre sus beneficiarios a población de localidades que no cuentan con los criterios que marcan las ROP. Además, dado que el programa beneficia indiscriminadamente a hogares pobres y no pobres,

beneficia de forma universal a hogares de localidades de alta y muy alta marginación. Por último, los apoyos que ofrece el programa no se complementan con acciones de salud preventiva ni se les da seguimiento a acciones de nutrición por lo que el impacto del programa puede ser limitado, además de que carece de manuales que indiquen su operación, por lo cual es complicado hacer un adecuado seguimiento del mismo.

Por su parte, el INSP (2015) señala que, respecto a cobertura, apenas la mitad de la población objetivo es atendida por el programa. La institución sugiere que el programa se vincule con otros para hacerlo más sostenible; que se asiente en sus ROP claramente el monto de los apoyos que entrega a los beneficiarios puesto que al contar con varios tipos de apoyo esto puede resultar confuso. Finalmente, recomienda que se valoren los alimentos que se entregan en el marco del programa tomando en cuenta las preferencias de la población que los recibe y el valor nutricional de estos, especialmente los destinados a población infantil, cuyos requerimientos son diferentes a los de los adultos.

Implementación. De acuerdo con la ASF, aunque en sus ROP se establece que el PAL solo operará en localidades rurales donde no operan otros programas federales, actualmente este brinda atención en lugares donde hay presencia de otros programas. Además, desde 2010 el programa ha incorporado a sus objetivos el propósito de contribuir al desarrollo de capacidades básicas a partir de la nutrición y ha modificado su población objetivo (hogares y familias en pobreza de localidades rurales de alta y muy alta marginación), por lo que, en la actualidad, opera en localidades urbanas atendiendo a familias en condición de pobreza alimentaria (ASF, s.f. a).

Evaluación. De acuerdo con la auditoría realizada por la ASF (2015) al PAL, este programa es esencial para el logro de los objetivos de la CNCH y al 2014, año en que se realizó la auditoría, éste había beneficiado a 943,718 familias que representaban el 61.7% de su población objetivo. Se detectó, en cuanto a su diseño y operación que el programa carece de mecanismos para un adecuado seguimiento a las acciones realizadas, pues solo tiene la posibilidad de conocer los resultados en torno a la mejora del acceso a alimentación de sus beneficiarios. Señalan al respecto que a partir de 2015 inició la construcción de indicadores para el seguimiento operativo periódico del programa a fin de mejorar los procesos

relacionados con su implementación. Dichos indicadores estarán basados en la opinión de los beneficiarios.

Con base en la revisión de sus ROP, la ASF (2015) determinó que el diseño del programa no cumplió con todos los criterios de objetividad, equidad, transparencia, selectividad y temporalidad, los cuales son necesarios para una operación efectiva del mismo. Este no ha establecido de forma clara cuáles son los mecanismos para conocer con certeza los resultados obtenidos a través de los recursos invertidos.

La auditoría ha corroborado además que el programa no ha priorizado brindar atención a las localidades donde no opera PROSPERA, pues en diversas localidades ambos programas operan a la par, no obstante, se han establecido mecanismos para que los beneficiarios de un programa no sean beneficiarios del otro. Por otro lado, el PAL ha beneficiado principalmente a familias de localidades urbanas (54.2%), respecto al 26.6% de las familias rurales y el 19.2% provenientes de localidades semiurbanas. En el marco de la CNCH este programa ha beneficiado a personas de 980 municipios de los 1,012 que han sido seleccionados por la estrategia.

En conclusión, la ASF (2015) considera que los subsidios que ha entregado el PAL han mejorado el acceso a alimentos de las familias beneficiarias al contribuir a que mejoren su ingreso lo que les permite adquirir entre una y dos canastas básicas, no obstante, las deficiencias en cuanto a su diseño y operación relacionadas con la falta de mecanismos para evaluar la atención al problema que atiende puede hacer que no cumpla sus objetivos. Así mismo, al no darse un adecuado seguimiento a los subsidios, existe el riesgo de que las familias no los utilicen para adquirir alimentos y que, por tanto, el gasto sea poco eficiente.

2.2.5. EIASA

La estrategia está integrada por los programas Asistencia alimentaria a familias en desamparo; Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables; Atención a menores de 5 años en riesgo, no escolarizados; y el programa Desayunos escolares. Inició operaciones en 2009 y en 2014 se incluyó como parte de su objetivo el concepto de seguridad alimentaria, por lo cual, su objetivo es dar respuesta oportuna a las necesidades alimentarias de la población

sujeta a asistencia social alimentaria en el marco de la CNCH y de la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes (SNDIF, 2015). Los cuatro programas que componen la estrategia son operados por los SEDIF con recursos federales del ramo 33, Fondo V.i. Dichos programas se describen a continuación con base en SNDIF (2016):

Asistencia alimentaria a familias en desamparo. Busca contribuir a la seguridad alimentaria de familias que se encuentran en condición de emergencia, mediante apoyos alimentarios temporales. Su población objetivo la componen personas afectadas por fenómenos naturales que requieren apoyo institucional.

Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables. El programa busca contribuir a la seguridad alimentaria de personas que pertenecen a grupos de riesgo tales como niños, adolescentes, mujeres embarazadas o en lactancia; personas discapacitadas; adultos mayores o personas vulnerables por nivel de ingreso, a quienes se les entregan apoyos alimentarios con base en sus necesidades nutricionales y reciben a la vez orientación alimentaria.

Atención a menores de 5 años en riesgo, no escolarizados. Este programa busca contribuir a la seguridad alimentaria de niños entre los 6 meses y 4 años 11 meses que no asisten a la escuela y que están en zonas indígenas, rurales o urbanas, de preferencia en situación de marginación, que no sean beneficiarios de otros programas alimentarios, a los cuales se les otorgan apoyos alimentarios de acuerdo a sus necesidades nutrimentales y dando orientación alimentaria a sus padres.

Desayunos escolares. Tiene por objetivo contribuir a la seguridad alimentaria de la población escolar (niños y adolescentes en condiciones de riesgo y/o vulnerabilidad, que reciben educación en escuelas del Sistema Educativo Nacional en zonas indígenas o marginadas tanto rurales como urbanas), sujeta a asistencia social, a través de desayunos fríos, calientes o comidas, diseñados conforme a las necesidades nutrimentales de estos grupos de edad y acompañados de educación alimentaria.

Respecto a los alcances de la estrategia, Ávila et al. (2011) señalan que los programas que la integran tienen una larga tradición y presencia en localidades pobres y son un mecanismo de

política social tanto de los gobiernos estatales como municipales. Así mismo, cuenta con apoyo a nivel nacional de secretarías tales como las de educación y salud, así como de instituciones como el INSP y ha firmado convenios para formalizar vínculos con algunas dependencias federales. Finalmente, los autores refieren que los SEDIF están altamente vinculados con organizaciones civiles a partir de las cuales se fortalece la operación de los programas de la estrategia.

Es importante mencionar que, dado que la EIASA es implementada por el SNDIF en conjunto con los SEDIF y opera con recursos del ramo 33, Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), el cual se divide en dos componentes: asistencia social e infraestructura educativa, no se cuenta con un registro claro del presupuesto asignado a cada programa de la estrategia, ni la estrategia en conjunto. Así mismo, en cuanto a la cobertura, no hay un registro del número de beneficiarios que atiende cada programa ni la estrategia en su conjunto.

Implementación. La estrategia carece de ROP generales por lo que cada SEDIF elabora las propias. En ese sentido, la EIASA opera con base en lineamientos programáticos en los cuales se emiten recomendaciones en torno a la operación de los programas; el tipo de apoyos a entregar a la población beneficiaria; cómo realizar la focalización de beneficiarios, etc. En lo general, dicho documento sugiere cómo llevar a cabo la implementación de los programas, sin embargo, cabe la posibilidad de que no todos los SEDIF se apeguen a este pues carece de obligatoriedad.

Evaluación. De acuerdo con la evaluación realizada por la ASF (s.f. a), la estrategia surgió como un esfuerzo por coordinar los programas alimentarios mediante la descentralización y los programas que la componen buscan contribuir a la seguridad alimentaria de la población. Dada la epidemia de sobrepeso y obesidad que se ha presentado en años recientes en el país, a partir de 2009 la EIASA ha sido reestructurada para atender dicha problemática, incorporando actividades relacionadas con una correcta alimentación. Esto significó un cambio en los apoyos que se entregan en el marco de la estrategia al ajustarlos con base en criterios de calidad nutricia para influir en el desarrollo de hábitos saludables. En ese sentido, los cuatro programas que integran la estrategia han modificado a partir de 2010 sus objetivos al incorporar el propósito de contribuir a una adecuada alimentación con base en consideraciones nutricias. Además, han incorporado a otros grupos poblaciones, como es el

caso del programa Desayunos escolares que desde de 2009 atiende a niños en edad escolar de zonas indígenas, rurales y urbanas marginadas.

2.2.6. Cruzada Nacional Contra el Hambre

Es una estrategia de política social participativa que busca atender de forma estructural y permanente el problema del hambre en el país, a partir de la acción conjunta de 70 programas de diversas dependencias federales, así como de los distintos órdenes de gobierno. Sus objetivos son: erradicar el hambre que presentan las personas en pobreza multidimensional extrema con carencia de acceso a alimentación, mediante su adecuada alimentación y nutrición; acabar con la desnutrición infantil aguda y mejorar indicadores de peso y talla de la niñez; aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los productores agrícolas; reducir las pérdidas post-cosecha y promover la participación comunitaria en el combate contra el hambre (DOF, 2013).

Diseño. De acuerdo con Yaschine, Ochoa y Hernández (2014), esta estrategia retoma programas que ya existían previo a su creación, pero no hubo un esfuerzo por coordinarlos hacia los objetivos planteados por la propia cruzada para evitar duplicidades en la atención que brindan. Las autoras señalan que, dado que dichos programas se diseñaron previamente, la población a la que atienden no coincide con la población objetivo de la cruzada, ante lo cual sugieren revisar los programas y diseñar nuevos.

Implementación. El CONEVAL (s.f. c) señala que no hubo claridad en la selección de los municipios beneficiarios de la primera etapa de la estrategia puesto que, aunque los criterios de selección indicaban que se tomarían en consideración el número de personas en pobreza extrema y en pobreza extrema alimentaria, así como su incidencia, no se estableció cuantos municipios se seleccionarían bajo cada criterio y no quedó clara la selección de 16 municipios cuya inclusión no fue debidamente justificada. Además, aunque inicialmente se señaló que en su primera etapa la CNCH beneficiaría a 400 municipios, finalmente resultaron beneficiados 405 municipios, lo cual no estuvo justificado.

En cuanto a su segunda etapa, iniciada en 2014, la CNCH extendió su cobertura beneficiando a 1,012 municipios. En esta hubo mayor claridad en cuanto a la ejecución de la estrategia lo que permitió definir criterios de incorporación a la CNCH, lo cual el CONEVAL, (s.f. c) considera un avance en cuanto a la implementación de la estrategia, específicamente en lo que se refiere a la ampliación de cobertura, no obstante, el organismo recomienda esclarecer el diseño de la estrategia.

Evaluación. La ASF realizó una auditoría al Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SNCH), responsable de la CNCH con el "objetivo de verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas" (ASF, 2013b, p.1). El dictamen refiere que el diseño y los objetivos definidos en el decreto del SNCH no fueron adecuados para dar atención a las necesidades identificadas puesto que, aunque se determinó que para atender la carencia alimentaria se requieren acciones relacionadas con diversos rubros como la educación, salud, vivienda, etc., sus objetivos están formulados para atender únicamente la carencia de alimentación. Además, se encontró que la distribución de responsabilidades y por tanto la participación de las dependencias de gobierno involucradas no es clara y que apenas tres dependencias (SEDESOL, SAGARPA y SALUD) así como dos entidades (SNDIF y CDI) tienen relación directa con los objetivos de la CNCH (ASF, 2013b).

Por otro lado, a pesar de que en el decreto del SNCH se señaló la participación de 70 programas presupuestarios, en los primeros meses de implementación de la CNCH se modificó el diseño institucional y programático, por lo que 32 programas fueron sustituidos, lo cual permite inferir que inicialmente las acciones no estuvieron correctamente planteadas. En cuanto a la cobertura de la estrategia, aunque en principio se estableció beneficiar a 400 municipios y que el criterio de selección sería la incidencia de pobreza extrema, el emplear a los municipios como unidad de focalización incrementó la probabilidad de seleccionar a los beneficiarios inadecuadamente y aunque SEDESOL trató de corregir dicho problema a través de la creación de un "listado de pobres extremos con carencia de alimentación identificados y atendidos por la CNCH 2013" (ASF, 2013b, p.20) donde se registró un total de 2,646,970 personas de 399 municipios, no se identificaron las carencias de cada beneficiario por lo que la ASF señala que al desconocer dichas carencias, no se puede asegurar una buena coordinación y vinculación de los programas con los beneficiarios.

Un hallazgo importante es que de los 70 programas vinculados a la CNCH solo cuatro (PASL, PAR, PDHO y PAL) estaban dirigidos a atender de forma directa la carencia de acceso a alimentación. Finalmente, dados los resultados obtenidos en la auditoría, la ASF concluyó que, aunque la CNCH realizó acciones dirigidas a atender las seis carencias sociales y a mejorar el ingreso de la población de los municipios donde se implementó, dada la falta de información que permita identificar a la población en pobreza extrema con carencia alimentaria, no se puede garantizar que dichas acciones se hayan dirigido a la población objetivo.

Además, aunque se formuló una MIR para la estrategia en la que se estableció como objetivo a nivel de fin el "reducir la incidencia de personas en condición de pobreza extrema y carencia alimentaria" y a nivel de propósito el que "7.4 millones de personas superen su condición de pobreza extrema de alimentación", no se definieron ni indicadores ni metas en el primer caso, ni se presentaron resultados para el segundo.

Por último, cabe mencionar que las recomendaciones que emite la ASF a la estrategia son que SEDESOL perfeccione el diseño de la CNCH identificando el problema y modificando objetivos, metas e indicadores; redefinir cómo vincular y coordinar los programas participantes para evitar la duplicidad de acciones e identificar a la población objetivo de la manera más certera posible, integrando el Padrón Único de Beneficiarios de la CNCH para conocer el avance de la estrategia (ASF, 2013b).

2.2.7. Alcances y limitaciones de los programas de apoyo al consumo de alimentos

Gracias a la revisión del diseño, la implementación y evaluación es posible reconocer los alcances y limitaciones de los programas de la política alimentaria mexicana enfocados a mejorar el consumo de alimentos de las personas con carencia de alimentación, los cuales permiten distinguir las posibilidades reales que tienen los programas alimentarios mexicanos de mejorar el acceso a una alimentación adecuada. Así, se puede establecer que los principales alcances de programas tales como PROSPERA, PAL, PAR y el PASL es que han facilitado el acceso a la alimentación al otorgar a sus beneficiarios, en el caso de PROSPERA y del PAL, ingresos a partir de los cuales pueden mejorar su alimentación, mientras que el

PAR y el PASL han puesto a disposición de sus beneficiarios productos de la canasta básica a un menor precio que el de mercado. Sin embargo, una limitante es que lograr la mejora de la alimentación depende de que los beneficiarios de PROSPERA y PAL efectivamente destinen los apoyos monetarios a la compra de alimentos y que, en el caso del PASL y PAR, sus beneficiarios cuenten con el ingreso suficiente para adquirir los productos subsidiados que estos programas ofertan.

Cabe señalar que, como se vio en el apartado anterior, ha habido logros importantes, uno de los cuales ha sido que PROSPERA ha disminuido la prevalencia de anemia y desnutrición en determinados grupos poblacionales y otro es que los beneficiarios del PASL han podido acceder a leche nutritiva y de buena calidad a precio bajo, lo que representa un avance en el combate a la carencia alimentaria, sin embargo, los resultados de diversas evaluaciones han evidenciado las deficiencias en el diseño e implementación de los programas, tal y como se presenta a continuación.

La ASF (s.f. a) considera que el diseño programático de la política pública de apoyo alimentario, compuesta por el PAL, PASL, PROSPERA, PAR y la EIASA, requiere de elaborar objetivos, estrategias y metas a mediano plazo considerando las particularidades de cada región, entidad federativa, municipios, etc. así como el grado de desnutrición y pobreza de la población. Además, señala que se requiere una normativa que establezca cómo se coordinarán las dependencias de los distintos órdenes de gobierno para la implementación de los programas a fin de coadyuvar a la complementariedad entre los mismos. Respecto a la cobertura, considera que es necesario incluir diferentes criterios de selección, considerando los niveles de pobreza y desnutrición, además de que es necesario generar indicadores y metas estratégicas tanto a corto como a mediano plazo para cada programa, mejorar el sistema de rendición de cuentas, integrar en los programas indicadores de pobreza y desnutrición así como dar seguimiento a la situación nutricional de los beneficiarios de los programas para poder atribuir el impacto a estos. Finalmente, la ASF recomienda identificar por qué el presupuesto asignado a las entidades federativas tiene impacto diferenciado en cuanto a la cobertura como en la reducción de la desnutrición.

Por su parte, el INSP (2012) considera que deben evaluarse constantemente los programas de ayuda alimentaria como el PASL, PDHO y Desayunos escolares, para comprobar su

pertinencia y adecuada focalización con base en el impacto que tienen en el bienestar de sus beneficiarios. Rangel (2009) advierte que los indicadores de desnutrición y anemia derivados de las carencias alimentarias evidencian la falta de esfuerzos efectivos para dar solución a la problemática y recomienda mejorar los procedimientos de identificación de beneficiarios. Por último, la autora señala que es necesario establecer un programa o una estrategia para vincular a las instancias involucradas en la solución de problemas alimentarios.

En cuanto a los principales alcances de cada uno de los programas, cabe destacar que el PASL es sumamente importante en zonas urbanas, además de que este opera de forma eficiente, oportuna y eficaz. Una importante limitación, es que en años recientes se ha enfocado en atender sectores de la población que no necesitan leche para su desarrollo y crecimiento, lo cual hace suponer que se está dejando fuera del programa a personas que sí necesitan el apoyo y beneficiando a quienes quizá, les sería más útil recibir apoyo de otro tipo.

Respecto al PAR, uno de sus alcances es que facilita el acceso a la alimentación para personas que tienen un grado de marginación alto y muy alto que carece de un sistema de abasto adecuado y suficiente. Otro importante alcance del programa es que las tiendas Diconsa han diversificado sus servicios, utilizando la infraestructura ya existente para ofrecer servicios tales como teléfono, telégrafo, correo, etc., lo cual se considera sumamente beneficioso puesto que las comunidades donde se implementa el programa muchas veces carecen de adecuados medios de comunicación.

En cuanto a sus limitaciones, se considera que la principal es que se ofrece a población abierta, es decir, que pueden beneficiarse de él personas que no padecen marginación y que tienen los medios suficientes para acceder a alimentos a través de una tienda regular, por lo que se ven beneficiados con el subsidio que ofrece el programa quienes no lo necesitan, en detrimento de quienes si lo requieren. Otra limitación es que no atiende a todas las comunidades dónde, por su condición de marginación, debería haber presencia del programa y finalmente se puede considerar una limitación que por su propia naturaleza el programa no cuenta con información respecto al número de beneficiarios que atiende.

Respecto a los alcances de PROSPERA, este programa ha tenido resultados positivos al incrementar la inversión en capital humano lo que se ha traducido en mejores indicadores de

salud, nutrición, educación y consumo en hogares beneficiados y cuenta con información sistematizada respecto a las acciones que lleva a cabo y sobre su padrón de beneficiarios, lo cual permite dar un adecuado seguimiento al avance respecto a sus metas. Otro aspecto importante es que este da seguimiento a la situación nutricional de sus beneficiarios

Una limitación importante del programa es que, debido que es complicado lograr un cambio en los hábitos alimenticios de las familias, aquellas donde hay niños han mostrado resultados negativos en algunos indicadores de nutrición. Así, el programa enfrenta como un reto importante la dificultad de modificar hábitos alimenticios de sus beneficiarios.

En cuanto al PAL, sus principales alcances son que brinda atención a población que por su condición socioeconómica debiese ser beneficiada por PROSPERA pero que por falta de infraestructura no forma parte del padrón.

Respecto a sus limitaciones, se puede señalar que tiene entre sus beneficiarios a población que no cuenta con los requisitos que señalan sus ROP, además de que las acciones del programa no están acompañadas de salud ni se da seguimiento al estado nutricional de los beneficiarios. Otra limitación es que el programa no atiende ni a la mitad de su población objetivo.

Finalmente, otro aspecto que resulta importante destacar es referente al gasto y la cobertura. Como se pudo apreciar, de los cuatro programas objeto de esta investigación, el más amplio tanto en gasto como en cobertura es PROSPERA, seguido del PASL, PAL y PAR. Resulta importante mencionar que entre 2010 y 2015 el programa que tuvo el mayor incremento presupuestal fue el PAL (50.8%), mientras que el que tuvo mayor disminución fue el PASL (16.5%). Por otro lado, el programa cuya cobertura se amplió mayormente durante dicho periodo fue el PAR (15.9%), mientras que el que presentó mayor reducción fue el PAL (22.7%).

2.3. Conclusiones

A lo largo de este capítulo se ha evidenciado que la política alimentaria actual del país es resultado de diversos esfuerzos que se han realizado a lo largo de varias administraciones

federales, las cuales han ido modificando algunas veces de manera sutil y otras veces con mayor ímpetu, la composición de ésta, aunque siempre de acuerdo a objetivos más amplios en el marco de los programas nacionales de desarrollo. Como se pudo apreciar, la actual política alimentaria nacional busca coadyuvar al logro de la seguridad alimentaria, por lo cual, está conformada por programas que se alinean a sus diferentes dimensiones. Así, hay programas que promueven el acceso, la disponibilidad o la utilización biológica de los alimentos.

Una vez abordada la importancia de analizar el diseño e implementación de los programas sociales, así como de someterlos a evaluación, en la última parte de este capítulo se han señalado los aspectos más relevantes en torno al diseño, operación y resultados de los programas de apoyo al consumo de alimentos, es decir, los que contribuyen a la dimensión de acceso y entre los cuales se encuentran los que conforman el objeto de esta investigación. De manera puntual algunas conclusiones derivadas del análisis del diseño, la implementación y evaluación de los programas de apoyo al consumo de alimentos son los siguientes:

El PASL es un programa muy importante en las áreas urbanas, principalmente en la zona metropolitana de la Ciudad de México Entre 2010 y 2015 su cobertura aumentó en 6.8%, no obstante, su presupuesto se redujo en -16.5% durante el mismo lapso de tiempo. Si bien este programa cumple con el objetivo de apoyo a sus beneficiarios con leche fortificada a bajo costo, inferior al de mercado, no hay indicadores que permitan medir su contribución al logro de los objetivos establecidos, es decir medir su contribución a la nutrición de los beneficiarios (ASF, 2014).

En cuanto al PAR, este ha ido incrementando sus objetivos y diversificando los servicios que brindan las Tiendas Diconsa. Además, ha cumplido con sus objetivos en términos de la adquisición de productos básicos y complementarios para lograr abastecer las tiendas y atiende a más del 90% de su población objetivo, generando un ahorro entre sus beneficiarios del 23.2% al adquirir productos en las tiendas del programa. De forma general, el programa cuenta con indicadores que permiten dar cuenta del cumplimiento de objetivos, aunque sería recomendable establecer un sistema de evaluación de desempeño de las tiendas para darle seguimiento a su operación (CONEVAL, 2011a).

Respecto a PROSPERA, su componente alimentario presentó entre 2010 y 2015 un incremento relativo en su gasto del 6.7% y una reducción en el padrón de beneficiarios de 8.1%. Este ha sido un programa pionero en la entrega de apoyos monetarios con acciones de corresponsabilidad y de manera general se puede decir que en cuanto a contribución a la situación alimentaria de las personas que atiende, esta varía según el grupo de población, aunque por lo general se puede sostener que tiene importantes logros relacionados con la nutrición de niños o mujeres embarazadas.

El PAL es un programa complementario de PROSPERA pues atiende a las personas que, aunque pueden ser consideradas como parte de la población objetivo de dicho programa, no lo son debido a que las comunidades donde pertenecen carecen de infraestructura. Este programa entrega cinco tipos de apoyos: alimentario, alimentario complementario, infantil, especial para el tránsito a PROSPERA y el Apoyo SEDESOL SIN HAMBRE. Entre 2010 y 2015 su padrón de beneficiarios disminuyó en un 22.7%, pues pasó de beneficiar a 3,639,942 personas a atender a 2,812,434. En cuanto a su presupuesto, tuvo un importante incremento de 50.8% entre 2010 y 2015, cuando se le destinaron 5,471.6 millones de pesos.

Respecto a la EISA, esta estrategia está vinculada a los gobiernos estatales y municipales por lo que es distinta a los programas anteriormente analizados que dependen del gobierno federal. Una de sus características es que opera con recursos del FAM, por lo que carece de un registro del monto que se asigna a cada uno de los programas y tampoco cuenta con un padrón de beneficiarios, lo cual dificulta la verificación de sus objetivos. Es por tanto recomendable que se tenga un mayor control sobre los recursos asignados y de sus beneficiarios toda vez que esto permitiría evaluar sus efectos en la población y determinar cuál de los programas es más o menos efectivo.

En cuanto a la CNCH se considera que dado que tiene como objetivo central acabar con el hambre pero apenas 4 de sus 70 programas están enfocados a atender la carencia alimentaria, se requiere de un reajuste en sus prioridades o de una reformulación de la estrategia puesto que aunado a lo anterior, no se cuenta con información que permita identificar en los municipios seleccionados por la estrategia, a las personas que viven en pobreza extrema y con carencia alimentaria, por lo que no hay certeza de que se esté atendiendo a la población objetivo.

La revisión del diseño, la implementación y evaluación de los programas permitió identificar que, a grandes rasgos, los programas mexicanos que buscan mejorar el acceso a la alimentación presentan múltiples deficiencias en términos de su diseño e implementación, lo cual dificulta el logro de sus objetivos específicos y por tanto disminuye su contribución al combate de la carencia por acceso a la alimentación, presentando en ocasiones resultados poco satisfactorios. No obstante lo anterior, se considera que las acciones planteadas pueden contribuir en gran medida a reducir la carencia alimentaria, toda vez que se solventen las deficiencias que han señalado autores como Rangel (2009), INSP (2012) y ASF (s.f. a).

En conjunto se puede apreciar que los programas trabajan sobre diversas poblaciones objetivo a través de diferentes estrategias para atender la falta de acceso a la alimentación de sus beneficiarios. Se pueden distinguir específicamente dos vías principales de atención, mediante apoyos económicos y a través de productos de consumo a precios subsidiados. De forma general se considera que los programas son coherentes de acuerdo al objetivo general (promover el acceso a la alimentación), sin embargo, hace falta mayor coordinación entre sí con el propósito de generar complementariedades en vías de lograr un esfuerzo integral que atienda con estrategias más completas la carencia alimentaria y sobre todo, retomar las fortalezas de los programas para reproducirlas en la medida de los posible y a la vez identificar las debilidades de cada uno para evitarlas.

Finalmente cabe mencionar que, derivado de la revisión de las ROP, al respecto de los derechos y de la participación ciudadana, se puede concluir que aunque si se hace referencia a ambos aspectos, con excepción del caso de PROSPERA donde la participación de los beneficiarios es obligatoria y comprobable toda vez que el apoyo que reciben está condicionado al cumplimiento de las corresponsabilidades, en los demás programas no se señalan mecanismos a partir de los cuales se puede comprobar la participación de los beneficiarios. Claro está que para la puesta en marcha tanto de las tiendas Diconsa como de las lecherías Liconsa se requiere de la participación de la población, sin embargo, estos no necesariamente tienen que ser beneficiarios del programa. Además, no se establece que requisitos deberán cumplir quienes integren las figuras que SEDESOL dispone para promover la participación social en las comunidades (Comités de Promoción Comunitaria, Vocales Unitarias, etc.) ni se establece que funciones tendrá cada uno y como habrá de rendir

cuenta de su labor lo cual deja muchas interrogantes abiertas y la posibilidad de que ciertos grupos afecten la puesta en marcha de los programas al anteponer sus necesidades y las de los suyos y dejar fuera a otras personas que necesiten en mayor medida de los apoyos.

En cuanto al enfoque de derechos, se señala en las ROP la contribución de los programas para el ejercicio del derecho social de la alimentación y el que estos se implementan con apego a los derechos, sin embargo, dada la focalización a partir de la cual se seleccionan beneficiarios puede cuestionarse que estos contribuyan al pleno ejercicio de los derechos puesto que siempre se hace referencia a asegurar el derecho de personas que cumplen ciertas características y no del grueso de la población. En ese sentido, quizá la discusión debería centrarse en la garantía de los derechos sociales puesto que, si bien estos se señalan en la normatividad, faltan mecanismos claros a través de los cuales se asegure el ejercicio del derecho a la alimentación para poder ir más allá de medidas de tipo asistencialista y realizar esfuerzos más amplios que eviten generar relaciones de tipo clientelar.

CAPÍTULO III. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Con la finalidad de identificar qué factores resultan determinantes en el cambio en la situación alimentaria, se concluyó que el método más adecuado para dicho propósito es la estimación de modelos econométricos. Dada la hipótesis planteada en la presente investigación, se espera encontrar una incidencia positiva de los programas de apoyo al consumo de alimentos sobre la situación alimentaria de sus beneficiarios, es decir, que durante el periodo 2010-2015 los programas mexicanos hayan logrado incidir sobre la carencia de acceso a la alimentación, medida a nivel de entidades federativas. Dado que adicionalmente se pretende analizar si hay variables socioeconómicas que tengan efecto sobre la carencia alimentaria, se busca por tanto identificar si hubo, durante el periodo de estudio, una relación significativa entre el grado de acceso a la alimentación y el gasto per cápita y cobertura de los programas alimentarios de apoyo al consumo, así como del conjunto de variables socioeconómicas que han sido identificadas en la literatura como aspectos estructurales o contextuales determinantes de la seguridad alimentaria. De esta forma, se podrán encontrar aquellos programas y factores estructurales que inciden sobre la situación alimentaria en las entidades federativas mexicanas.

Por tanto, en el presente capítulo se presenta en un primer momento la *operacionalización de variables* que permitirá identificar cuáles son los indicadores a partir de los que se pueden medir las variables definidas para los fines la investigación. Posteriormente, se describen las *fuentes de información* de donde se obtuvieron los insumos necesarios para el análisis que se propone posteriormente. Finalmente, en el apartado denominado *modelos econométricos* se presentan algunos aspectos teóricos sobre el modelo que se estimará para poder someter a contrastación la hipótesis de la investigación y se detalla la trasformación de variables, a partir de la cual se modificaron los insumos iniciales con la finalidad de que estos fueran adecuados para la estimación del modelo propuesto.

3.1. Operacionalización de variables

Para llevar a cabo la medición de las variables centrales de la investigación que permitirían aplicar la técnica estadística propuesta para someter a comprobación la hipótesis, se procedió

primeramente a operacionalizar dichas variables, definiéndolas y estableciendo indicadores adecuados para el fin antes descrito. Así, a continuación, en el cuadro 3.1, se presenta la operacionalización de dimensiones y variables a partir de las cuales se establecen los indicadores que se emplearán en los modelos econométricos.

Cuadro 3.1. Operacionalización de variables

Dimensiones	Definición conceptual	Variable	Indicador
Carencia alimentaria	Hogares con grado de inseguridad alimentaria moderada o severa	Intensidad de la carencia alimentaria	Variación relativa* de la proporción de personas con carencia alimentaria
Política de apoyo a la alimentación	Programas sociales que promueven el consumo de alimentos en personas en condición de vulnerabilidad, pobreza o marginación, los cuales operan en todas las entidades federativas	Intensidad de la intervención	Variación relativa* de la cobertura del programa (PAL, PASL, PAR o Componente Alimentario PROSPERA). Variación relativa* del gasto per cápita del programa respecto a la población total de la entidad federativa
Contexto socioeconómico	Características socioeconómicas de las entidades federativas.	Contexto económico	Variación relativa* del PIB per cápita, respecto a la población total de la entidad federativa Variación relativa* de la tasa de ocupación Variación relativa* de la tasa de informalidad laboral Variación relativa* de la tasa de ocupación en el sector informal Variación relativa* del salario diario de cotización al IMSS Variación relativa* del salario diario asociado a trabajadores asegurados por el IMSS
		Mejoramiento educativo	Variación relativa* del grado promedio de escolaridad

Fuente: elaboración propia. *Medida entre 2010 y 2015.

Como se puede apreciar en el cuadro 3.1, para la operacionalización, en un primer momento se identificaron las tres dimensiones principales de la investigación, las cuales posteriormente, en los modelos econométricos fungirán como variable dependiente (carencia alimentaria) e independientes (política de apoyo a la alimentación y contexto socioeconómico). Posteriormente, se definieron conceptualmente las dimensiones para su compresión y se establecieron las variables específicas que se desean medir o cuantificar de dichas dimensiones, de acuerdo a los requerimientos de la investigación. Finalmente se establecieron los indicadores a través de los cuales se cuantificarán las variables de la investigación.

Como se aprecia en el cuadro, las tres dimensiones que inicialmente se identificaron fueron carencia alimentaria, política de apoyo a la alimentación y contexto socioeconómico. En cuanto a sus significados, la carencia alimentaria fue definida siguiendo la propuesta del CONEVAL, como "situación que enfrentan los integrantes de hogares con inseguridad alimentaria moderada o severa"; en cuanto a la política de apoyo a la alimentación, esta se interpretó como los "programas sociales que promueven el consumo de alimentos en personas en condición de vulnerabilidad, pobreza o marginación, los cuales operan en todas las entidades federativas" y finalmente, el contexto social como las "características socioeconómicas de las entidades federativas". En cuanto a las variables, se optó por cuantificar la intensidad de la carencia alimentaria, la política de apoyo a la alimentación y los ámbitos tanto económico como social.

Al respecto de los indicadores asociados a cada una de las variables, se optó por medir la intensidad de la carencia alimentaria a través del indicador "Variación relativa de la proporción de personas con carencia por acceso a la alimentación", medido por CONEVAL. Por su parte, la intensidad de la intervención de los programas sociales será medida a través de los indicadores "Variación relativa de la cobertura del programa" y "Variación relativa del gasto per cápita del programa respecto a la población total de la entidad federativa", mientras que el contexto económico será medido a través de la "Variación relativa del PIB per cápita, respecto a la población total de la entidad federativa", la "Variación relativa de la tasa de ocupación", la " Variación relativa del salario diario de cotización al IMSS", la "Variación del salario diario asociado a trabajadores asegurados por el IMSS" y las

variaciones relativas de las tasas de informalidad laboral y ocupación en el sector informal. Finalmente, el mejoramiento educativo es medido a través de la "Variación relativa del grado promedio de escolaridad".

Cabe mencionar que si bien puede haber otras variables que pudiesen ser relevantes para la técnica estadística que se aplicará posteriormente (modelo econométrico), se considera que las seleccionadas pueden caracterizar de manera adecuada y suficiente tanto la intervención por parte de los programas como el contexto socioeconómico, pues han sido elegidas con base en la evidencia empírica presentada en capítulos previos. Así mismo, es importante mencionar que las variaciones relativas fueron calculadas con datos recopilados en 2010 y 2015, por lo cual, los indicadores hacen referencia a la variación relativa o cambio ocurrido entre el periodo 2010-2015.

3.2. Fuentes de información

En México, el CONEVAL lleva a cabo la medición de la pobreza y, por ende, de la carencia por acceso a la alimentación, toda vez que ésta constituye una de las seis carencias sociales identificadas por el organismo (rezago educativo, acceso a salud, a alimentación, a seguridad social, a calidad y espacios en la vivienda, a los servicios básicos), las cuales, en conjunto con el ingreso y el grado de cohesión social, son consideradas en la medición multidimensional de la pobreza.

En México, la medición de la pobreza se lleva a cabo con información proporcionada por el INEGI y se realiza cada dos años a nivel nacional y para las entidades federativas y cada cinco años a nivel municipal, por lo cual se cuenta con información respecto de la situación alimentaria (grado de seguridad alimentaria) en las entidades federativas cada dos años, a partir de 2008 y para 2015.

En cuanto a la metodología, el CONEVAL construye el indicador de carencia por acceso a la alimentación a partir de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA), considerando si durante los últimos tres meses, por falta de dinero u otros recursos los hogares tuvieron una alimentación con muy poca variedad de alimentos; dejaron de

desayunar, comer o cenar; comieron menos de lo que consideran deberían de comer; alguna vez se quedaron sin comida; sintieron hambre pero no comieron o comieron una vez al día o dejaron de comer todo un día. Cabe mencionar que en hogares donde viven personas menores de 18 años se realizan seis preguntas adicionales, similares a las anteriores las cuales se aplican a dicho grupo población (ver anexo 5), (CONEVAL, s.f. d).

De acuerdo con el CONEVAL (s.f. d), el grado de inseguridad alimentaria se determina de acuerdo al número de preguntas contestadas de forma afirmativa durante la aplicación del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto (MCS-ENIGH), a cargo del INEGI. Así, el grado de inseguridad alimentaria se define cómo:

Severo: hogares compuestos únicamente por adultos, en los cuales contestan afirmativamente entre cinco y seis preguntas, así como aquellos con menores de edad, en los cuales contestan entre ocho y doce preguntas.

Moderado: hogares compuestos únicamente por adultos donde contestan afirmativamente entre tres y cuatro preguntas de la escala, o si son hogares que tienen entre sus integrantes a menores de edad y contestan de forma afirmativa entre cuatro y siete preguntas.

Leve: si son hogares compuestos por adultos y contestan afirmativamente entre una y dos preguntas de la escala o si se trata de hogares con menores de edad y contestan de manera afirmativa a entre una y tres preguntas de la escala.

Seguridad alimentaria: Hogares compuestos ya sea por adultos o adultos y menores de edad, donde contestan negativamente a todas las preguntas de la escala.

Así, una persona carece de acceso a la alimentación si vive en un hogar que presenta inseguridad alimentaria moderada o severa. Quienes habitan en hogares con grado de inseguridad alimentaria leve o que cuentan con seguridad alimentaria, son considerados no carentes.

Para la presente investigación, el indicador de carencia por acceso a la alimentación es fundamental toda vez que da cuenta de la situación alimentaria en las entidades federativas y, como se señalará más adelante, el porcentaje de personas con carencia alimentaria

constituye la variable dependiente de los modelos econométricos que permitirán someter la hipótesis planteada a comprobación.

En cuanto a la información al respecto de los programas alimentarios que constituyen el objeto de estudio, es importante mencionar que esta se obtuvo en su totalidad a través del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), mediante solicitudes de información dirigidas hacia las instancias responsables de los programas, tales como la Coordinación Nacional de PROSPERA, Programa de Inclusión Social, encargada de PROSPERA y del PAL, así como a Liconsa S.A. de C.V., responsable del PASL y a Diconsa S.A de C.V., empresa encargada de la implementación del PAR.

Por su parte, los indicadores socioeconómicos utilizados, fueron obtenidos del INEGI (PIB, tasa de ocupación, tasa de informalidad laboral, tasa de ocupación en el sector informal y grado promedio de educación), mientras que la información referente a los salarios (salario diario de cotización al IMSS y salario diario asociado a trabajadores asegurados) fueron obtenidos del IMSS. Cabe mencionar que el principal criterio en la selección de variables fue que, dada la naturaleza de la investigación, estas estuvieran disponibles para las 32 entidades federativas.

3.3. Modelos econométricos

En cuanto a la técnica estadística a emplear, a continuación, se señalan algunos aspectos teóricos de los modelos econométricos que se propone utilizar para contrastar la hipótesis de la presente investigación.

3.3.1. Especificación del modelo

Dados los objetivos planteados en la investigación, se proponen estimar dos modelos econométricos de regresión lineal múltiple bajo el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) para identificar qué factores resultaron determinantes en el cambio en la situación alimentaria en las entidades federativas durante el periodo de estudio. Así, resulta importante

señalar, previo al planteamiento de los modelos, los supuestos del Modelo Clásico de Regresión Lineal (MCRL) así como describir el método de MCO.

De acuerdo con Gujarati (2009), los supuestos del MCRL son los siguientes:

- Presenta linealidad en los parámetros.
- Tiene valores de X que son independientes del término de error.
- Las perturbaciones Ui son homocedásticas, es decir, tienen varianza constante.
- Cuenta con valor medio de la perturbación u_i igual a cero;
- No hay autocorrelación entre las perturbaciones.
- El número de observaciones n debe ser mayor que el número de parámetros que se habrán de estimar.
- Debe haber variación en los valores de las variables explicativas.
- No debe haber relación lineal (colinealidad) exacta entre las variables X.
- El modelo debe estar bien especificado.

En cuanto a la riqueza de los modelos econométricos, de acuerdo con Hanke y Winchern (2006), la posibilidad de generar una recta entre un amplio conjunto de puntos correspondientes a datos $X - Y$ es de gran utilidad toda vez que esto permite predecir valores desconocidos para la variable Y. Esto puede lograrse mediante el cálculo de la intersección con el eje Y así como el de la pendiente de la recta que mejor se ajuste, siendo el método más popular y eficaz para lograrlo, según Gujarati (2009) y Hanke y Winchern (2006), el de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), el cual "permite crear una línea recta que reduce al mínimo la suma de las distancias al cuadrado entre los puntos de los datos y la línea medidos en dirección vertical (Y)". [Este método] "(…) elige los valores para la pendiente y la intersección con el eje Y, para minimizar la suma de cuadrados del error o distancias entre los valores Y y la recta" (Hanke y Winchern, 2006, p. 38).

De acuerdo con Valentin-Mballa y Sauceda-Quintero (2018), (citando a Hanke y Winchern, 2006), el método de MCO consiste en encontrar, dado un conjunto n de parejas de datos (xi, yi), la ecuación de la recta $y = ax + b$ que esté lo más cercana a los puntos experimentales, los cuales habrán de estar distribuidos de manera uniforme alrededor de la recta. Así, este método permite generar la pendiente a de la recta y la ordenada en el origen

b, correspondiente a la recta que se ajusta mejor a los n datos, permitiendo establecer una relación funcional entre dos variables en donde x es la variable independiente, mientras que y es la variable dependiente.

Gujarati (2009), señala las características de los estimadores MCO, indicando que estos son puntuales; se expresan en términos de las cantidades observables y que después de obtenerlos se puede trazar la línea que pasa a través de las medias muestrales de Y y X.

A continuación, es importante mencionar los estadísticos más relevantes de los modelos econométricos, los cuales permitirán identificar que tan buen ajuste tiene el modelo estimado y facilitarán la elección del modelo más apropiado para cumplir con el objetivo de la investigación.

La bondad del ajuste general del modelo de regresión lineal múltiple, es decir, qué tan bien se ajusta el modelo a la realidad, se mide con el coeficiente de determinación R^2, el cual indica la proporción de la variación en la variable dependiente que está explicada por las variables explicativas (Gujarati, 2009). Este coeficiente toma un valor entre 0 y 1 y mientras más cercano a 1, indica que el modelo tiene un mejor ajuste.

De acuerdo con Hanke y Winchern (2006), dado que el coeficiente de determinación (R^2), puede incrementar al agregar variables independientes (X), es preferible calcular el valor de $R^2\ ajustado$ según el número de términos de la función de regresión, el cual así como el R^2, es una medida de la proporción de variabilidad de Y explicada en la regresión por las variables explicativas, no obstante, su principal característica es que este coeficiente castiga la inclusión de variables independientes que no tienen capacidad explicativa (Peláez, 2017). Dicho estadístico, (R^2), será utilizado como criterio de decisión para seleccionar los modelos más adecuados para la presente investigación.

Una vez señaladas las características principales del método estadístico a utilizar, a continuación, se presenta, de acuerdo con Peláez (2017), la forma del modelo general de regresión lineal múltiple:

$$Y_i = \alpha + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \beta_3 X_{3i} \ldots + u_i \qquad i = 1, 2, \ldots, n,$$

dónde:

α = intercepto
β_1 = parámetro asociado con X_1
β_2= parámetro asociado con X_2
β_3= parámetro asociado con X_3, y así sucesivamente
u_i= término del error o perturbación
i= número de observación, en este caso $i = 1,2,3, \dots, 32$.

Siguiendo la forma del modelo de regresión lineal múltiple, en el siguiente capítulo se describirá el modelo planteado para la comprobación de la hipótesis de la investigación y se realizará la estimación del mismo.

3.3.2. Construcción de indicadores

Como se señaló previamente, se establecieron indicadores para cada una de las variables de estudio, los cuales constituyen el insumo principal para los modelos econométricos propuestos, por lo cual, es necesario describir la construcción y algunas precisiones sobre los mismos. Se debe tener presente que cada uno de los indicadores fue calculado para cada entidad federativa y que, como se indicó anteriormente, al hacer referencia a la variación relativa, se está cuantificando el cambio de la variable descrita, en términos relativos, entre 2010 y 2015. Es importante enfatizar que se ha optado por medir la variación relativa toda vez que permite, frente a la variación absoluta, evitar problemas de escala que pudieran dificultar la comparación entre las diferentes variables a emplear en los modelos econométricos, así como el análisis de la información. Así mismo, es importante tener presente que, para realizar comparaciones entre los indicadores relacionados con cuestiones monetarias (gastos, PIB, salarios), todos los montos que inicialmente estaban expresados en pesos corrientes fueron convertidos a pesos constantes de 2010. Por último, cabe mencionar que los indicadores que fueron construidos con información proveniente de la ENOE (tasa de ocupación, TIL y TOSI), tienen periodicidad trimestral, por lo cual, se seleccionó la medición al segundo trimestre, mientras que el resto tiene periodicidad anual. A continuación, se detalla la construcción de los indicadores que serán utilizados en los

modelos econométricos que se estimarán en el próximo capítulo, donde se presenta su definición, así como los insumos utilizados para su construcción.

Indicador. Variación relativa de la proporción de población con carencia de acceso a la alimentación (VRCARENCIA).

Definición. Diferencia relativa en la proporción de personas de la entidad federativa que en 2010 y 2015 habitaban en hogares con grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.

Insumo. Proporción de la población de la entidad federativa con carencia alimentaria.

Construcción del indicador

$$VRCARENCIA = \frac{\%\ P.C.A._{.2015} - \%\ P.C.A._{.2010}}{\%\ P.C.A._{.2010}}\ x\ 100$$

dónde:

$VRCARENCIA = variación\ relativa\ de\ la\ proporción\ de\ población\ con\ carencia\ de\ acceso\ a\ la\ alimentación$

$P.C.A. = población\ con\ carencia\ alimentaria$

Indicador. Variación relativa de la cobertura del programa (VRCOB).

Definición. Diferencia relativa en la proporción de cobertura que presentó entre 2010 y 2015, el programa social en la entidad federativa.

Insumos: Número de beneficiarios del programa en la entidad federativa y población total de la entidad federativa.

Construcción del indicador

$$\%\ cob.progr.X_{Ti} = \frac{Ben.Progr.\ X_{Ti}}{POB.\ TOTAL_i}\ x\ 100$$

dónde:

$\%\ cob.progr.X_{Ti} = porcentaje\ de\ cobertura\ del\ programa\ X\ al\ año\ T, en\ la\ entidad\ fed.i$

$Ben.Progr.\ X_{Ti} = número\ de\ beneficiarios\ del\ programa\ X, en\ el\ año\ T\ en\ la\ ent.fed.i$

$POB.TOTAL = población\ total\ de\ la\ entidad\ federativa\ i\ al\ año\ T$

$programa\ X = PAL, PASL, PAR\ o\ Componente\ alimentario\ PROSPERA$

$año\ T = 2010$ ó 2015

$$VRCOB = \frac{\%\ cob.progr.Xi_{2015} - \%\ cob.progr.Xi_{2010}}{\%\ cob.progr.Xi_{2010}}\ x\ 100$$

dónde:

$VRCOB = variación\ relativa\ de\ la\ cobertura\ del\ programa\ entre\ 2010\ y\ 2015, en\ la\ ent.fed.i$

Indicador. Variación relativa del gasto per cápita del programa, respecto a la población total de la entidad federativa (VRGASTO).

Definición. Diferencia relativa entre 2010 y 2015 del gasto per cápita del programa, en pesos a precios de 2010, en la entidad federativa.

Insumos: Cobertura del programa social (número o proporción de personas beneficiadas por el programa alimentario en la entidad federativa); INPC [indicador que permite estimar la evolución de los precios de bienes y servicios] y, población total de la entidad federativa.

Construcción del indicador

$$Gasto\ progr.X_{Ti} = \frac{gasto\ progr.X_{Ti}}{INPC_T}\ x\ 100$$

dónde:

$Gasto\ progr.X_{Ti} = gasto\ del\ programa\ X\ al\ año\ T\ en\ la\ ent.fed.i, en\ pesos\ a\ precios\ constantes\ de\ 2010$

$Gasto\ progr.X_{Ti} = gasto\ del\ programa\ X, al\ año\ T, en\ la\ ent.fed.i, a\ precios\ corrientes$

$INPC_T = promedio\ del\ INPC, índice\ base\ diciembre\ 2010, al\ año\ T$

$programa\ X = PAL, PASL, PAR\ o\ Componente\ alimentario\ PROSPERA$

$año\ T = 2010$ ó 2015

$$Gasto\ per\ cáp.progr.X_{Ti} = \frac{Gasto\ progr.X_{Ti}}{POB.TOTAL_{Ti}}$$

dónde:

$Gasto\ per\ cáp.progr.X_{Ti} = Gasto\ per\ cápita\ del\ programa\ X, al\ año\ T$
$en\ la\ entidad\ federativa\ i$

$Gasto\ progr.X_{Ti} = gasto\ del\ programa\ X\ al\ año\ T\ en\ la\ ent.fed.i, en\ pesos$
$a\ precios\ constantes\ de\ 2010$

$POB.TOTAL_{Ti} = población\ total\ de\ la\ entidad\ federativa\ i, al\ año\ T$

$año\ T = 2010$ ó 2015

$$VRGASTO = \frac{gasto\ progr.Xi_{2015} - gasto\ progr.Xi._{2010}}{gasto\ progr.Xi_{2010}}\ x\ 100$$

dónde:

$VRGASTO = variación\ relativa\ del\ gasto\ del\ programa\ X\ en\ la\ ent.fed.i,$
$entre\ 2010\ y\ 2015$

Indicador. Variación relativa del PIB per cápita, respecto a la población total de la entidad federativa (VRPIB).

Definición. Diferencia relativa entre 2010 y 2015 del PIB per cápita en pesos de la entidad federativa.

Insumos: PIB a precios corrientes (valor monetario del conjunto de bienes y servicios de consumo final que se producen en una economía durante un periodo determinado, calculado con los precios de mercado correspondientes al mismo periodo) y población total de la entidad federativa.

Construcción del indicador

$$PIB\ MDP\ PC_{Ti} = \left(\frac{PIB,\ mdp\ corrientes_{Ti}}{INPC_T}\right) x\ 100$$

dónde:

$PIB\ MDP\ PC_{Ti} = PIB\ en\ millones\ de\ pesos\ correspondiente\ a\ la\ entidad\ federativa\ i$
$al\ año\ T, a\ precios\ constantes\ de\ 2010$

$PIB, mdp\ corrientes_T = PIB\ en\ millones\ de\ pesos\ a\ precios\ corrientes\ al\ año\ T,$

$en\ la\ ent.fed.i$

$INPC_T = promedio\ del\ INPC, índice\ base\ diciembre\ 2010, al\ año\ T$

$año\ T = 2010$ ó 2015

$$PIB\ P\ PC_{Ti} = (\ PIB\ MDP\ PC_{Ti})\ x\ 1{,}000{,}000$$

dónde:

$PIB\ P\ PC_{Ti} = PIB\ en\ pesos, a\ precios\ constantes\ de\ 2010, correspondiente\ al\ año\ T$

$PIB\ MDP\ PC_{TI} = PIB\ en\ millones\ de\ pesos\ correspondiente\ a\ la\ entidad\ federativa\ i\ al\ año\ T, a\ precios\ constantes\ de\ 2010$

$año\ T = 2010$ ó 2015

$$PIB\ PerCap_{Ti} = \frac{PIB\ P\ PC_{Ti}}{POB.TOTAL_{Ti}}$$

$PIB\ PerCap_{Ti} = PIB\ per\ cápita\ en\ pesos\ a\ precios\ constantes\ de\ 2010\ correspondiente\ a\ la\ ent.fed\ i, al\ año\ T$

$POB.TOTAL_{Ti} = población\ total\ de\ la\ entidad\ federativa\ i\ al\ año\ T$

$año\ T = 2010$ ó 2015

$$VRPIB = \frac{PIB\ PerCap\ i_{\ 2015} - PIB\ PerCap\ i_{2010}}{PIB\ PerCap\ i_{2010}}\ x\ 100$$

dónde:

$VRPIB$ = variación relativa del PIB per cápita entre 2010 y 2015 de la entidad federativa i.

Indicador. Variación relativa de la tasa de ocupación (VROCUP)

Definición. Cambio relativo en la entidad federativa entre 2010 y 2015 en el porcentaje de la Población Económicamente Activa que cuenta con un empleo o trabajo.

Insumo: tasa de ocupación [porcentaje de personas económicamente activas que están empleadas o trabajando (INEGI, 2016)], calculada con la siguiente fórmula:

$$TASA\ OCUP = \left(\frac{PO_{15\ y\ más}}{PEA_{15\ y\ más}}\right) x\ 100$$

dónde:

$TASA\ OCUP = tasa\ de\ ocupación$

$PO_{15\ y\ más} = población\ ocupada\ de\ 15\ y\ más\ años$

$PEA_{15\ y\ más} = población\ económicamente\ activa\ de\ 15\ y\ más\ años$

Construcción del indicador

$$VROCUP = \left(\frac{TASA\ OCUP_{2015} - TASA\ OCUP_{2010}}{TASA\ OCUP\ _{2010}}\right) x\ 100$$

dónde:

$VROCUP = variación\ relativa\ de\ la\ tasa\ de\ ocupación\ entre\ 2010\ y\ 2015$

Indicador. Variación relativa de la tasa de informalidad laboral (VRTIL).

Definición. Diferencia relativa entre 2010 y 2015 del porcentaje de personas ocupadas cuyo trabajo no les otorga protección de seguridad social básica (acceso a servicios de salud), por entidad federativa.

Insumo. Tasa de informalidad laboral [Da cuenta del porcentaje de personas ocupadas que no cuentan con protección social básica por parte de su trabajo, es decir, acceso a servicios de salud, o laboran en unidades económicas que no están registradas y que pertenecen únicamente a los sectores secundario y terciario (INEGI, 2014)], calculada con la fórmula:

$$TIL = \frac{OCUP.INF.}{POB.OCUP.} x\ 100$$

dónde:

$TIL = tasa\ de\ informalidad\ laboral$

$OCUP.INF. = ocupación\ informal$

$POB.OCUP. = población\ ocupada$

Construcción del indicador

$$VRTIL = \frac{TIL_{2015} - TIL_{2010}}{TIL_{2010}}\ x\ 100$$

dónde:

$VRTIL = variación\ relativa\ de\ la\ tasa\ de\ informalidad\ laboral\ entre\ 2010\ y\ 2015$

Indicador. Variación relativa de la tasa de ocupación en el sector informal (VRSECTORINF).

Definición. Diferencia relativa entre 2010 y 2015 del porcentaje de personas de la entidad federativa que trabajan en unidades económicas no registradas.

Insumos: Tasa de ocupación en el sector informal [porcentaje de ocupados que se desempeñan en unidades económicas no registradas, las cuales pertenecen a los sectores secundario y terciario (INEGI, 2014)], calculada con la fórmula siguiente:

$$TOSI = \frac{OSI}{PO}\ x\ 100$$

dónde:

$TOSI = Tasa\ de\ ocupación\ en\ el\ sector\ informal$

$OSI = Ocupados\ en\ el\ sector\ informal$

$PO = Población\ ocupada$

Construcción del indicador

$$VRSECTORINF = \frac{TOSI_{2015} - TOSI_{2010}}{TOSI_{2010}}\ x\ 100$$

dónde:

$VRSECTORINF = variación\ relativa\ de\ la\ tasa\ de\ ocupación\ en\ el\ sector\ informal\ entre\ 2010\ y\ 2015$

Indicador. Variación relativa entre 2010 y 2015 del salario diario de cotización al IMSS (VRSALARIOIMSS).

Definición. Diferencia relativa entre 2010 y 2015 del salario diario de cotización al IMSS, por entidad federativa.

Insumos: Salario diario de cotización al IMSS [salario diario registrado en las modalidades 10 (trabajadores permanentes y eventuales de la ciudad), 13 (trabajadores permanentes y eventuales del campo) y 17 (reversión de cuotas por subrogación de servicios), excluyendo

información salarial de los trabajadores asociados al IMSS como empleador. Considera los salarios percibidos en el mes, entre el primer y último día (IMSS, 2018)] e INPC.

Construcción del indicador

$$SDCIMSS = \left(\frac{SDC\ IMSS\ CTES_T}{INPC_T}\right) x\ 100$$

dónde:

$SDC\ IMSS = salario\ diario\ de\ cotización\ al\ IMSS, a\ precios\ constantes\ de\ 2010$

$SDC\ IMSS\ CTES_T = salario\ diario\ de\ cotización\ al\ IMSS\ a\ precios\ corrientes, al\ año\ T$

$Año\ T = 2010\ ó\ 2015$

$INPC_T = promedio\ del\ INPC, índice\ base\ diciembre\ 2010, al\ año\ T$

$$VRSALARIOIMSS = \left(\frac{SDC\ IMSS_{2015} - SDC\ IMSS_{2010}}{SDC\ IMSS_{2010}}\right)\ x\ 100$$

dónde:

$VRSALARIOIMSS = Variación\ relativa\ entre\ 2010\ y\ 2015\ del\ salario\ diario\ de\ cotización\ al\ IMSS$

Indicador. Variación relativa del salario diario asociado a trabajadores asegurados por el IMSS (VRSALARIOTRAB).

Definición. Diferencia relativa entre 2010 y 2015 del salario diario de los trabajadores asegurados por el IMSS, registrado en la entidad federativa.

Insumos: Salario diario asociado a trabajadores [Salario registrado en las modalidades de aseguramiento siguientes: 10 (trabajadores permanentes y eventuales de la ciudad), 13 (trabajadores permanentes y eventuales del campo), 14 (trabajadores eventuales del campo cañero), 17 (reversión de cuotas por subrogación de servicios), 34 (trabajadores domésticos, 36 (trabajadores al servicio de los gobiernos), 38 (trabajadores estatales y municipales) y 42 (trabajadores de la administración pública de la federación, entidades federativas y municipios); incluye a los trabajadores asociados al IMSS como empleadores. Este salario está integrado por los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, con excepción de conceptos

como una proporción de vales de despensa, alimentación y fondo de ahorro que, aunque se excluyen legalmente del salario que reporta el patrón, le son pagados al trabajador. Se refiere a lo percibido el último día del mes" (IMSS, 2018)] e INPC.

Construcción del indicador

$$SDATA\ IMSS_T = \frac{SDATA_T}{INPC_T} x\ 100$$

$SDATA\ IMSS_T = salario\ diario\ asociado\ a\ trabajadores\ asegurados\ IMSS\ en\ pesos\ a\ precios\ constantes\ de\ 2010$

$SDTA_T = salario\ diario\ asociado\ a\ trabajadores\ asegurados\ IMSS\ al\ año\ T\ en\ pesos, a\ precios\ corrientes$

$INPC_T = promedio\ del\ INPC, índice\ base\ diciembre\ 2010, correspondiente\ al\ año\ T$

$año\ T = 2010$ ó 2015

$$VRSALARIOTRAB = \frac{SDTA\ IMSS_{2015} - SDTA\ IMSS_{2010}}{SDTA\ IMSS_{2010}}\ x\ 100$$

dónde:

$VRSALARIOTRAB = variación\ relativa\ del\ salario\ diario\ asociado\ a\ trabajadores\ aseguradosentre\ 2010\ y\ 2015$

Indicador. Variación relativa del grado promedio de escolaridad (VRESCOLARIDAD).

Definición. Diferencia relativa entre 2010 y 2015 del número de años que en promedio aprobaron las personas de 15 y más años.

Insumo: Grado promedio de escolaridad [número de años que, en promedio, aprobaron las personas de 15 años y más de edad en el Sistema Educativo Nacional (INEGI, 2016)], calculado con la fórmula:

$$GPE_T = \frac{\sum EP}{P_{15\ y\ más}}$$

dónde:

$GPE = número\ de\ años\ promedio\ que\ aprobó\ la\ población\ de\ 15\ años\ y\ más\ de\ edad\ al\ año\ T$

$EP = Escolaridad\ acumulada\ al\ último\ grado\ aprobado\ de\ la\ población\ de\ 15\ años\ y\ más\ de\ edad$

$P_{15\ y\ más} = Población\ de\ 15\ y\ más\ años\ de\ edad$

$año\ T = 2010$ ó 2015

$$VRESCOLARIDAD = \frac{GPE_{2015} - GPE_{2010}}{GPE_{2010}} x\ 100$$

dónde:

$VRESCOLARIDAD = variacion\ relativa\ del\ grado\ promedio\ de\ escolaridad\ entre\ 2010\ y\ 2015\ expresada\ en\ años$

Finalmente, resulta importante mencionar que la estructura de la base de datos que será utilizada para estimar los modelos econométricos es de corte transversal, dado que se trata de datos recopilados en el mismo punto del tiempo, para las 32 entidades federativas del país.

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DEL CAMBIO EN LA SITUACIÓN ALIMENTARIA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS MEXICANAS, 2010-2015

En el presente capítulo se analiza el comportamiento de la situación alimentaria, los niveles de intervención de los programas de apoyo al consumo de alimentos objeto de la investigación, a través de su nivel de gasto y cobertura y, finalmente, se presentan los resultados de la estimación de los modelos econométricos propuestos en el capítulo anterior. En consecuencia, este capítulo se compone de tres apartados, siendo el primero el *Análisis del cambio en la situación alimentaria*, en el cual se hace una revisión del cambio suscitado en la proporción de la población en carencia alimentaria entre 2010 y 2015 a nivel nacional, así como en las entidades federativas. Se identifican las entidades federativas con mayor y menor nivel de carencia alimentaria y aquellas que, durante el periodo de estudio, presentaron mejoría o retroceso en su situación alimentaria.

Posteriormente, en el apartado denominado *Análisis del gasto per cápita y de la cobertura de los programas de apoyo al consumo de alimentos, 2010-2015,* se analiza el nivel de gasto y cobertura de los programas tanto en 2010 como en 2015 y posteriormente se examina el cambio relativo que presentaron entre ambos años tanto a nivel nacional como en las entidades federativas. Finalmente, en el tercer apartado, *Resultados de los modelos econométricos,* se presentan los resultados de la estimación del modelo, para posteriormente realizar la interpretación de los mismos.

4.1. Análisis del cambio en la situación alimentaria

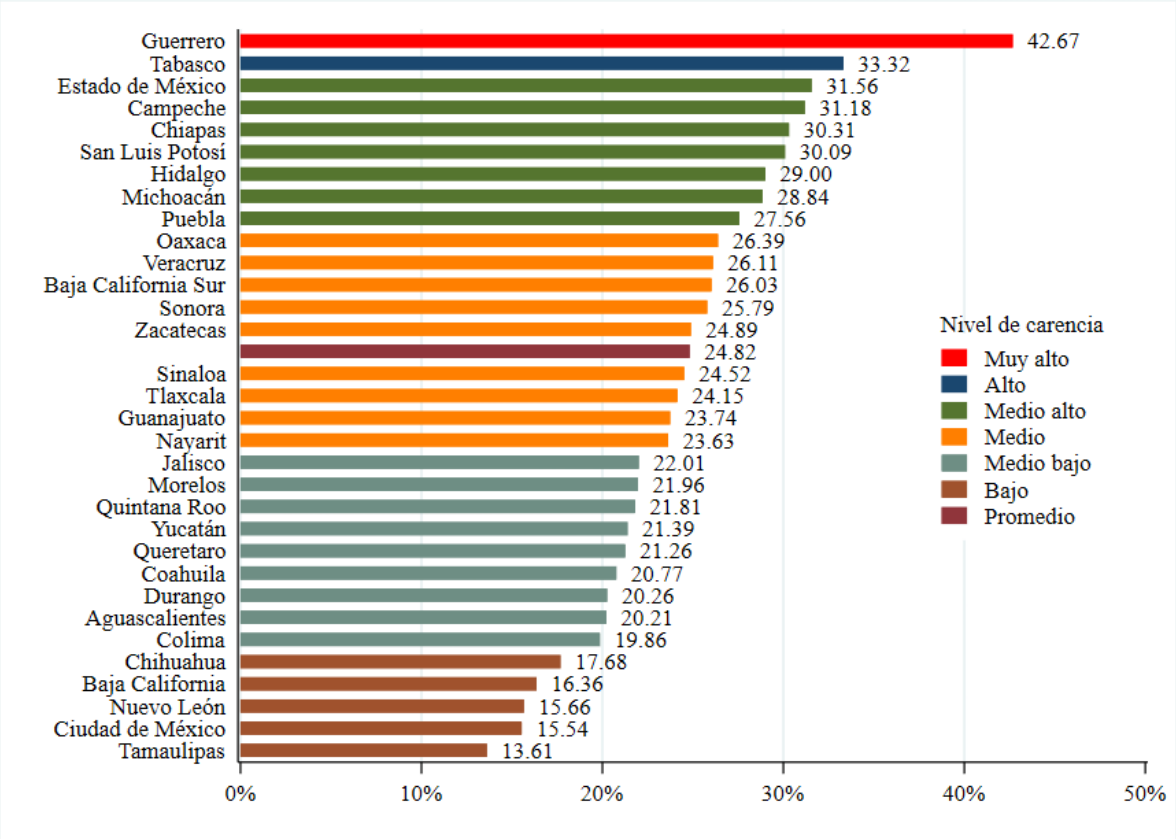
4.1.1. Descripción de la situación de carencia alimentaria a nivel nacional y por entidad federativa en el periodo 2010-2015

Durante el año 2010, a nivel nacional, el 24.82% de la población padecía carencia por acceso a alimentación, es decir, que formaba parte de hogares con grado de inseguridad moderado o severo, en los cuales, durante los últimos meses, por falta de dinero o recursos habían tenido una alimentación poco variada; dejaron de desayunar, comer o cenar; comieron menos de lo que creían que debían comer; se quedaron sin comida; tuvieron hambre pero no comieron, o comieron una vez al día o dejaron de comer todo un día. Para 2015, la proporción de

población con carencia alimentaria a nivel nacional había disminuido respecto a 2010, situándose en 21.74%. En términos relativos, esto significó una reducción de la carencia alimentaria a nivel nacional de -12.4% durante el periodo comprendido entre 2010 y 2015.

A continuación, en las gráficas 4.1 y 4.2 se muestran los niveles de carencia alimentaria en las entidades federativas entre 2010 y 2015.

Gráfica 4.1. Porcentaje de población en carencia alimentaria, por entidad federativa, 2010



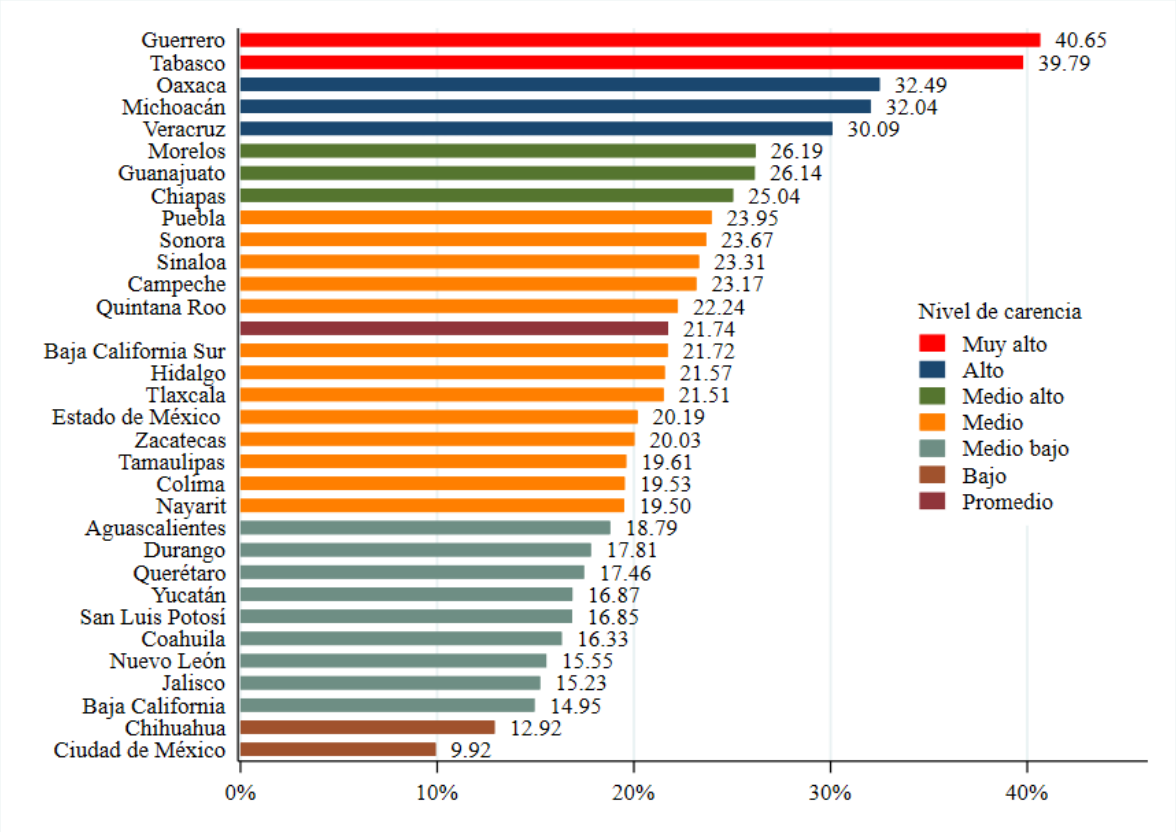
Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL, (2015).

Como se puede apreciar en la gráfica 4.1, la mayoría de las entidades federativas tiene un nivel de carencia alimentaria inferior al promedio (24.82%). Además, la mayoría de los estados presentan un nivel medio y medio bajo de carencia, toda vez que nueve estados presentan un nivel de carencia alimentaria medio (entre 22.6% y 27.09%) y otros nueve, un nivel medio bajo (de 18.10% a 22.59%). Cabe mencionar que la diferencia absoluta entre la entidad federativa con mayor proporción de carencia alimentaria, Guerrero (42.67%), y el estado con la menor proporción, Tamaulipas (13.61%), es considerable al ser de 29.06%, lo

cual demuestra la gran heterogeneidad en el comportamiento de la carencia alimentaria en el país.

Es importante resaltar que al 2010, las entidades federativas con alta y muy alta proporción de carencia alimentaria fueron Guerrero (42.67%) y Tabasco (33.32%), mientras que Tamaulipas (13.61%), Ciudad de México (15.54%), Nuevo León (15.66%), Baja California (16.36%) y Chihuahua (17.68%), presentaron un nivel de carencia bajo. La gran proporción de carencia alimentaria en Guerrero y Tabasco indica que poco menos de la mitad de la población total de Guerrero y un tercio de la población de Tabasco no ha podido satisfacer sus necesidades de alimentación, debido a falta de dinero o de recursos.

Gráfica 4.2. Porcentaje de población en carencia alimentaria por entidad federativa, 2015.



Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL, (2015).

Como se puede apreciar en la gráfica 4.2, en 2015 las mayores proporciones de carencia alimentaria las presentaron, al igual que en 2010, Guerrero (40.65%) y Tabasco (39.79%), mientras que Ciudad de México y Chihuahua tuvieron al 2015 las menores proporciones, con

9.92% y 12.92%, respectivamente. Para ese año, el promedio de carencia alimentaria en las entidades federativas fue de 21.74% y 19 estados mostraron proporciones de carencia inferiores a este. Además, el nivel de carencia alimentaria predominante fue el medio, toda vez que 13 de los estados tuvieron proporciones de carencia que oscilaron entre 19.41% y 24.17%. Cabe mencionar que, la diferencia absoluta entre la entidad federativa con mayor proporción de carencia (Guerrero) y la de menor (Ciudad de México), fue de 30.73%.

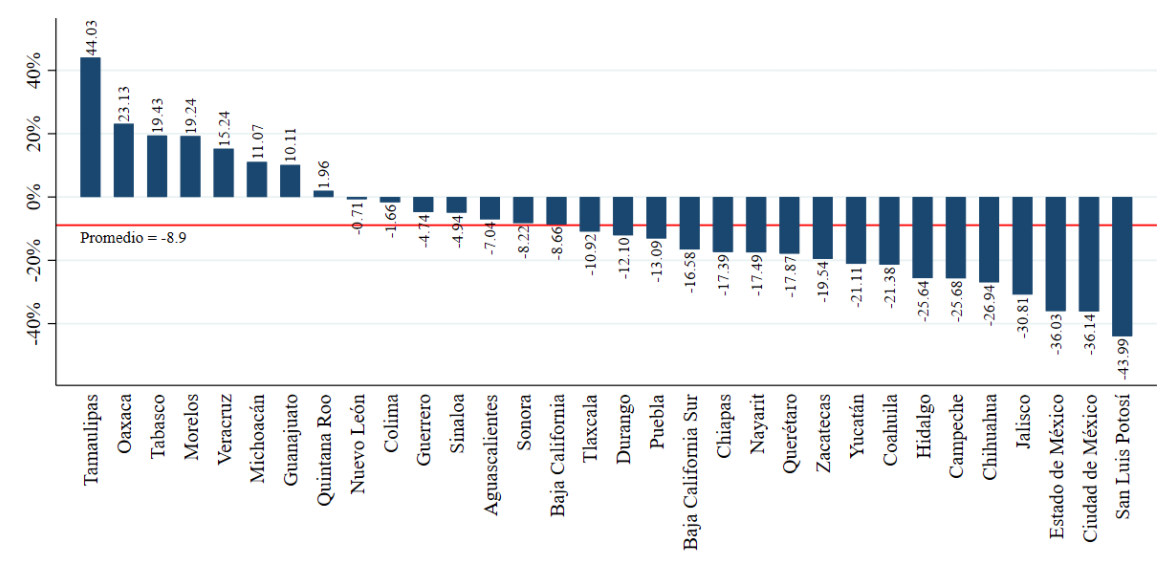
Derivado del análisis de las gráficas 4.1 y 4.2 se puede concluir que, en 2015, la brecha entre la entidad con mayor y menor proporción de carencia alimentaria se amplió ligeramente respecto a 2010, puesto que a dicho año la diferencia fue de 29.06%, mientras que en 2015 fue de 30.73%. Además, la proporción de carencia alimentaria más alta presentada por una entidad federativa en 2010 y 2015, se redujo durante el periodo de estudio al pasar de 42.67% a 40.65% y dicho estado fue Guerrero. En cuanto a la menor proporción de carencia en ambos años, también hubo una mejoría al pasar de 13.61% a 9.92% entre 2010 y 2015, arrojando dichas cifras Tamaulipas y Ciudad de México, respectivamente. Además, tanto en 2010 como en 2015 todas las entidades federativas presentaron carencia por acceso a la alimentación, aunque en diversas magnitudes. En ambos años, Guerrero se mantuvo como la entidad federativa con la mayor proporción de población con carencia alimentaria a nivel nacional, aunque tuvo una reducción en términos relativos, entre ambos años, de 4.7%. Por su parte, Tabasco fue la segunda entidad con mayor proporción de población con carencia alimentaria en ambos años, presentando un incremento en términos relativos de 19.4%.

En cuanto a las entidades federativas con menor proporción de carencia alimentaria, se debe resaltar que, aunque éstas fueron diferentes entre ambos años, Ciudad de México se mantuvo entre las tres con menor proporción, presentando, una reducción en el porcentaje de personas con carencia alimentaria entre ambos años, toda vez que al 2010 fue de 15.54% y para 2015 se redujo, en términos relativos, en 36.1% para llegar a 9.92%, posicionándose así en 2010 y 2015 en el segundo y primer lugar, respectivamente, entre las entidades federativas con menor carencia alimentaria.

4.1.2. Análisis de la variación relativa de la carencia alimentaria entre 2010 y 2015

Analizar la variación relativa entre 2010 y 2015 permitirá conocer el cambio en la situación alimentaria que han presentado las entidades federativas mexicanas entre dicho periodo. Para la presente investigación, esta medida es de especial importancia toda vez que constituye la variable explicada de los modelos econométricos a partir de los cuales se podrá identificar si la intervención a través de los programas mexicanos de apoyo al consumo de alimentos que han sido descritos en capítulos anteriores, ha tenido alguna relación con el cambio de la situación alimentaria de las entidades federativas donde se implementan dichos programas. Así, a continuación, en la gráfica 4.3 se describe la variación relativa de la carencia alimentaria por entidad federativa, en el periodo de análisis.

Gráfica 4.3. Variación relativa de la proporción de personas con carencia alimentaria por entidad federativa, entre 2010 y 2015



Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL, (2015).

De acuerdo con la gráfica 4.3, entre 2010 y 2015, en promedio, las entidades federativas mexicanas presentaron una variación relativa de -8.9%, es decir, que en el periodo de estudio hubo una disminución de la proporción de la carencia alimentaria en el país. Sin embargo, tal y como se mencionó anteriormente, hay una notable heterogeneidad entre los estados en cuanto al comportamiento de la carencia alimentaria y por ende, de su variación, por lo que es importante mencionar que los estados que presentaron la mayor variación en su proporción

de carencia alimentaria en términos positivos, es decir, que mostraron un aumento mayor en su proporción de carencia alimentaria que el resto de las entidades federativas fueron Tamaulipas (44.03%), Oaxaca (23.13%) y Tabasco (19.43%). Por el contrario, las entidades que presentaron una mayor reducción en su proporción de carencia alimentaria fueron San Luis Potosí (-43.99%), Ciudad de México (-36.14%) y el Estado de México (-36.03%).

Cabe mencionar que, como se puede apreciar, en la gráfica 4.3, entre Tamaulipas, la entidad que presenta a nivel nacional la mayor alza en su proporción de carencia entre los años de estudio y Oaxaca, el segundo estado con mayor variación hay una importante diferencia en términos absolutos toda vez que la variación en la proporción de población con carencia alimentaria de Tamaulipas supera en 20.9% a Oaxaca, siendo ésta la mayor diferencia absoluta entre las entidades federativas, por lo cual se puede considerar que Tamaulipas es un caso atípico ya que presenta una variación relativa entre el periodo de estudio muy superior al del resto de las entidades, pues aunque si bien todas las entidades federativas muestran niveles de variación diferentes entre sí, es posible ver en la gráfica 4.3 que la diferencia entre cada entidad federativa respecto a su sucesor y antecesor no es tan amplia como en el caso de Tamaulipas y Oaxaca.

A manera de conclusión, se puede apreciar a través de las gráficas mostradas en este apartado que, a nivel nacional, la carencia alimentaria presentó entre 2010 y 2015 una reducción de 3.08%, pasando de 24.82% a 21.74%, por lo que, en 2015, poco más de una quinta parte de la población mexicana no podía satisfacer su necesidad de alimentación. En cuanto al comportamiento de la variable en las entidades federativas, este fue heterogéneo, habiendo entidades federativas con una proporción mucho mayor respecto al promedio, mientras que había otras con una proporción sumamente inferior a este. Así, durante el periodo de análisis, las proporciones de carencia alimentaria cambiaron de manera considerable en algunas entidades federativas, de lo cual se desprende que la variación relativa de la proporción de carencia alimentaria en las entidades federativas entre 2010 y 2015 fue, en promedio, de -8.9%, es decir que disminuyó. No obstante, entidades federativas como Tamaulipas (44.03%), Oaxaca (23.13%) y Tabasco (19.43%), vieron incrementado de manera alarmante su nivel de carencia alimentaria, mientras que estados como San Luis Potosí (-43.99%),

Ciudad de México (-36.14%) y el Estado de México (-36.03%), registraron una notable mejoría durante el mismo periodo de tiempo.

4.2. Análisis del gasto per cápita y la cobertura de los programas de apoyo al consumo de alimentos, 2010-2015

4.2.1. Gasto per cápita y cobertura total del conjunto de programas de apoyo al consumo de alimentos.

Gasto per cápita total. A continuación, en la tabla 4.1 se presenta el gasto per cápita total de los programas objetivo de la investigación, entre 2010 y 2015.

Tabla 4.1. Gasto per cápita de los programas de apoyo al consumo de alimentos, 2010-2015, pesos constantes de 2010

Programa	2010	2015	Variación relativa (%)
PASL	282.82	223.70	-20.90
PAR	699.18	832.40	19.05
PAL	988.24	1329.74	34.56
Componente alimentario PROSPERA	9760.97	9381.28	-3.89
Total	11731.21	11767.12	0.31

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, Coordinación Nacional de PROSPERA, Liconsa S.A. de C.V. y Diconsa S.A de C.V., (2010-2015).

Como se puede apreciar en la tabla 4.1, los programas de apoyo al consumo de alimentos experimentaron en conjunto un ligero incremento (0.31%) en su nivel de gasto per cápita entre 2010 y 2015. No obstante, el PASL, así como el Componente alimentario PROSPERA vieron disminuido su gasto entre ambos años en -20.90% y -3.89%, respectivamente. Así, el PASL tuvo una disminución considerable en su presupuesto entre ambos años. Además, se puede ver en la tabla 4.1 que entre 2010 y 2015 el programa cuyo gasto per cápita incrementó de forma más considerable fue el del PAL (34.56%), el cual, de acuerdo con las evaluaciones a las que ha sido sometido, ha mostrado tener deficiencias en cuanto a la medición del logro de sus objetivos, opera en comunidades donde según sus ROP no debiese hacerlo y carece de mecanismos para un adecuado seguimiento de sus beneficiarios. Por el otro lado, el PAR fue otro programa cuyo gasto per cápita incrementó (19.05%); este no ha mostrado tener tantas deficiencias como el PAL, sin embargo, se ha señalado que no atiende al total de su

población potencial. Se debe señalar que se encuentra ilógico que el programa que, respecto a los demás que han sido analizados, muestra mayores deficiencias (PAL) sea el que tuvo un mayor incremento en su nivel de gasto per cápita, toda vez que uno de sus principales defectos es que no da un seguimiento adecuado que permita verificar que los apoyos que entrega terminen siendo utilizados para lo que están destinados (la compra de alimentos). Respecto al PAR, resulta coherente que se haya incrementado su gasto puesto que pudiera ser un esfuerzo para que pueda cubrir a la totalidad de su población potencial.

La tabla 4.1 permite identificar, además, que el Componente alimentario PROSPERA cuenta con un nivel de gasto muy superior al resto de los programas, los cuales, tienen un gasto menor, por lo general, a 1000 pesos, no obstante, en 2015 el PAL tuvo un gasto per cápita de 1,329.74 pesos. De lo anterior se desprende que, en términos de la distribución del gasto per cápita total, al 2010 el Componente alimentario PROSPERA concentraba el 83% del mismo, mientras que el PAL tenía apenas el 9% y el PAR y PASL, sólo el 6% y 2%, respectivamente. Para 2015, el Componente alimentario PROSPERA vio reducido su porcentaje de participación en el gasto per cápita total, al concentrar el 80% de este, mientras que el PAL tuvo un incremento, pasando a tener el 11%, mientras el PAR y PASL dispusieron del 7% y 2% del gasto total, respectivamente. Así, tanto el PASL como el Componente alimentario PROSPERA experimentaron una reducción en sus gastos per cápita (-20.9% y -3.89%). Al respecto, llama la atención la considerable contracción del gasto del PASL, el cual se cree puede deberse a que, como se ha identificado que el programa está atendiendo actualmente a población para la cual el consumo de leche no aporta beneficios, sea un intento para incentivar una mejor selección de beneficiarios. En cuanto a la reducción del gasto del Componente alimentario de PROSPERA no es tan significativa y, además, este sigue teniendo un presupuesto considerable.

Respecto a la evolución que han presentado los programas de apoyo al consumo de alimentos en el periodo comprendido entre 2010 y 2015, en cuanto a su gasto per cápita y nivel de cobertura en las entidades federativas, a continuación, se presentarán algunos resultados relevantes sobre su evolución en el periodo de estudio. En la tabla 4.2 se muestra el gasto per cápita total del conjunto de programas objeto de la investigación, ordenados de acuerdo con el mayor gasto per cápita total registrado al 2015.

Tabla 4.2. Gasto per cápita total de los programas de apoyo al consumo de alimentos por entidad federativa, 2010-2015, a precios constantes de 2010

Entidad federativa	PAR		Variación relativa	PAL		Variación relativa	PASL		Variación relativa	Componente alimentario de PROSPERA		Variación relativa	Total		Variación relativa
	2010	2015	%	2010	2015	%	2010	2015	%	2010	2015	%	2010	2015	%
Estados con nivel de gasto per cápita muy alto															
Chiapas	36.49	6.38	-82.51	67.11	97.02	44.56	2.86	4.21	47.39	709.00	787.55	11.08	815.46	895.15	9.77
Guerrero	32.43	1.02	-96.86	29.79	97.90	228.65	5.05	9.72	92.45	630.55	745.91	18.29	697.82	854.55	22.46
Estados con nivel de gasto per cápita alto															
Zacatecas	25.46	377.65	1383.56	19.55	9.48	-51.53	17.93	11.59	-35.38	390.67	291.07	-25.50	453.61	689.78	52.07
Oaxaca	54.64	7.30	-86.64	79.66	45.29	-43.14	2.96	9.45	219.60	670.16	608.35	-9.22	807.42	670.40	-16.97
Estados con nivel de gasto per cápita medio alto															
Tabasco	47.28	13.10	-72.28	38.18	41.54	8.78	4.15	3.52	-15.28	450.21	440.96	-2.05	539.82	499.12	-7.54
Estados con nivel de gasto per cápita medio															
Michoacán	11.51	5.97	-48.10	23.50	82.75	252.14	8.38	7.33	-12.52	344.12	390.64	13.52	387.51	486.69	25.59
Puebla	17.42	5.07	-70.92	32.46	25.05	-22.83	3.12	4.45	42.86	456.18	432.72	-5.14	509.18	467.29	-8.23
Veracruz	28.51	16.25	-43.01	32.73	20.84	-36.32	4.85	4.68	-3.60	482.92	412.83	-14.51	549.01	454.60	-17.20
Hidalgo	27.93	29.30	4.90	46.35	16.11	-65.24	14.20	10.92	-23.08	462.93	375.87	-18.81	551.41	432.20	-21.62
Quintana Roo	31.22	8.28	-73.49	27.46	107.05	289.90	4.41	3.50	-20.65	247.15	305.19	23.48	310.24	424.02	36.68
Campeche	43.08	13.80	-67.98	51.61	49.97	-3.17	4.81	4.15	-13.68	434.19	348.00	-19.85	533.69	415.92	-22.07
Baja California Sur	19.30	44.09	128.42	37.01	107.83	191.36	5.12	2.90	-43.44	154.14	250.64	62.60	215.57	405.45	88.08
Durango	38.47	26.89	-30.10	40.99	29.48	-28.09	10.54	7.13	-32.31	312.67	312.79	0.04	402.68	376.29	-6.55
San Luis Potosí	26.12	7.94	-69.61	16.81	3.76	-77.65	8.59	6.99	-18.60	455.26	353.19	-22.42	506.78	371.87	-26.62
Estados con nivel de gasto per cápita medio bajo															
Yucatán	50.20	28.62	-42.99	15.77	6.13	-61.14	5.20	5.05	-2.97	419.96	287.71	-31.49	491.13	327.51	-33.32
Tamaulipas	11.11	7.99	-28.12	20.23	63.88	215.80	2.13	1.52	-28.56	184.53	242.74	31.54	218.00	316.13	45.01
Chihuahua	20.40	10.30	-49.48	44.58	78.89	76.96	3.15	2.80	-11.15	155.69	218.90	40.60	223.81	310.89	38.91
Querétaro	16.74	6.56	-60.84	32.06	50.66	58.04	7.18	5.01	-30.15	246.93	246.47	-0.19	302.91	308.70	1.91
Tlaxcala	7.58	4.59	-39.43	13.25	10.74	-18.97	10.33	9.39	-9.06	346.27	279.30	-19.34	377.44	304.03	-19.45
México	7.69	1.59	-79.38	30.85	58.47	89.52	23.77	18.28	-23.08	178.05	221.21	24.24	240.37	299.56	24.62
Guanajuato	6.98	7.76	11.13	26.48	35.29	33.26	7.41	6.64	-10.44	249.88	238.16	-4.69	290.76	287.85	-1.00
Sinaloa	26.02	18.76	-27.88	23.52	9.00	-61.75	4.39	2.85	-34.99	282.21	244.23	-13.46	336.13	274.84	-18.23
Morelos	4.01	34.07	749.74	28.15	6.11	-78.31	14.13	10.00	-29.25	277.97	223.82	-19.48	324.26	274.00	-15.50
Nayarit	56.61	37.23	-34.24	14.23	15.46	8.63	26.62	16.71	-37.23	237.24	189.40	-20.16	334.70	258.79	-22.68
Baja California	1.81	14.45	700.09	24.13	80.05	231.72	2.71	1.77	-34.81	71.36	134.89	89.04	100.00	231.15	131.14
Colima	3.36	52.30	1454.40	21.76	10.72	-50.73	20.18	14.48	-28.26	186.10	153.20	-17.68	231.41	230.70	-0.31
Sonora	14.06	12.08	-14.09	34.33	34.95	1.80	3.43	2.31	-32.66	195.30	169.04	-13.44	247.13	218.38	-11.63
Estados con nivel de gasto per cápita bajo															
Jalisco	7.92	0.67	-91.60	15.91	48.70	206.07	9.76	5.91	-39.42	136.87	141.20	3.16	170.46	196.48	15.26
Ciudad de México	0.00	1.28	-	39.45	63.69	61.42	32.34	20.84	-35.56	42.48	62.49	47.09	114.27	148.29	29.77
Coahuila	10.96	24.49	123.38	18.33	13.21	-27.94	4.08	2.55	-37.47	121.55	104.93	-13.67	154.92	145.18	-6.29
Aguascalientes	0.81	1.30	60.39	13.97	5.17	-63.00	7.18	5.85	-18.54	145.40	96.66	-33.52	167.36	108.98	-34.88
Nuevo León	13.04	5.35	-58.98	28.02	4.56	-83.71	1.85	1.19	-35.75	83.02	71.23	-14.20	125.93	82.34	-34.62
Total	699.18	832.40	19.05	988.24	1329.74	34.56	282.82	223.70	-20.90	9760.97	9381.28	-3.89	11731.21	11767.12	0.31
Promedio	21.85	26.01	19.05	30.88	41.55	34.56	8.84	6.99	-20.90	305.03	293.16	-3.89	366.60	367.72	0.31

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, Coordinación Nacional de PROSPERA, Liconsa S.A. de C.V. y Diconsa S.A de C.V., (2010-2015). Nota: las entidades federativas están ordenadas en forma descendente de acuerdo al mayor gasto per cápita total registrado por una entidad federativa al 2015.

Respecto a la estratificación que se aprecia en la tabla 4.2, cabe mencionar que se utilizó la técnica de regionalización con la finalidad de segmentar aquellas entidades federativas que comparten como criterio de homogeneidad un nivel similar de gasto per cápita total de los programas de apoyo al consumo de alimentos, por lo que se realizó la regionalización a través de un índice simple, siguiendo la metodología propuesta por Asuad (2001).

Cabe señalar que la regionalización "es el procedimiento mediante el cual se delimitan regiones, lo que en esencia consiste en clasificar información de acuerdo a su ubicación geográfica. (…) Al regionalizar, se buscan y agrupan las variables en el espacio, el cual puede ser físico, político-administrativo, económico o social" (Asuad, 2001, p.157). De acuerdo con la tipología presentada por el autor, la regionalización efectuada es de tipo homogénea no económica, la cual permite identificar un rasgo específico de las unidades (entidades federativas) que forman parte de la región.

El criterio unificador empleado para llevar a cabo la regionalización fue la variable "gasto per cápita total al 2015", la cual se construyó sumando los montos de gasto per cápita asignados a los programas para dicho año para cada estado. Inicialmente se ordenaron las entidades federativas de menor a mayor monto de gasto per cápita. Después se calculó el número de intervalos, el rango y la amplitud del intervalo utilizando las siguientes fórmulas:

Número de intervalos

$$K = (1 + 3.3)Log(N)$$

dónde:

$K = número\ de\ intervalos$

$N = número\ de\ observaciones$

Rango

$$K = (1 + 3.3)Log(32) = 6.47 = 6\ intervalos$$

$$R = (O_m - O_n)$$

dónde:

$R = Rango$

$O_m =$ valor de la observación mayor

$O_n =$ valor de la observación menor

$$R = 895.15 - 82.33 = 812.81$$

Amplitud del intervalo

$$A_i = \frac{R}{n_e}$$

dónde:

$A_i =$ Longitud o amplitud de cada intervalo

$R =$ Rango

$n_e =$ número de intervalos

$$A_i = \frac{812.81}{6} = 135.46$$

Posteriormente se organizaron en una tabla los intervalos, las marcas de clase, los rangos de clase y las frecuencias. A partir de lo anterior se obtuvo que 5 estados se ubican en el intervalo más bajo, con un gasto de entre 82.34 y 217.80 pesos; 13 estados se ubican en el intervalo de entre 217.81 y 353.28 pesos; 9 en el intervalo que abarca de 353.29 a 488.76 pesos; 1 entidad federativa tiene un nivel de gasto de entre 488.77 y 624.24 pesos; 2 estados tuvieron un gasto total de entre 624.25 y 759.72 pesos; 2 estados tuvieron un monto de gasto de entre 759.73 y 895.20 pesos y, finalmente, 2 estados presentaron los niveles más altos de gasto, los cuales oscilaron entre 759.73 y 895.20 pesos. Cada uno de dichos intervalos constituye en lo sucesivo una región.

Finalmente, se clasificó cada una de las regiones de acuerdo con su nivel de gasto, obteniendo así las regiones de gasto per cápita muy alto, alto, medio alto, medio, medio bajo y bajo. El cálculo del índice se realizó utilizando la fórmula:

$$Índice = \Sigma\left[\frac{Qn/Qo}{n}\right]x100$$

dónde:

$Q_n =$ valor de la cantidad seleccionado $(F_i X_i)$

Q_o= valor de referencia

$n =$ frecuencias del intervalo

Finalmente, cabe mencionar que, de acuerdo con el método de índices simples descrito por Asuad (2001), el procedimiento parte del establecimiento del supuesto de que las unidades que van a conformar las regiones difieren entre ellas en términos de la variable "gasto per cápita total al 2015"; dichas diferencias son significativas y pueden ser cuantificadas. Cabe destacar que previo a estimar los índices se analizó el tipo de datos, su representatividad y grado de dispersión.

Como se puede apreciar en la tabla 4.2, al 2015, el nivel de gasto per cápita que presentaron más estados, específicamente 13, fue medio bajo, dado que sus gastos oscilaron entre 217.81 y 353.28 pesos. El gasto promedio durante ese año fue de 367.72 pesos y 18 de las entidades federativas tuvieron un gasto inferior a este.

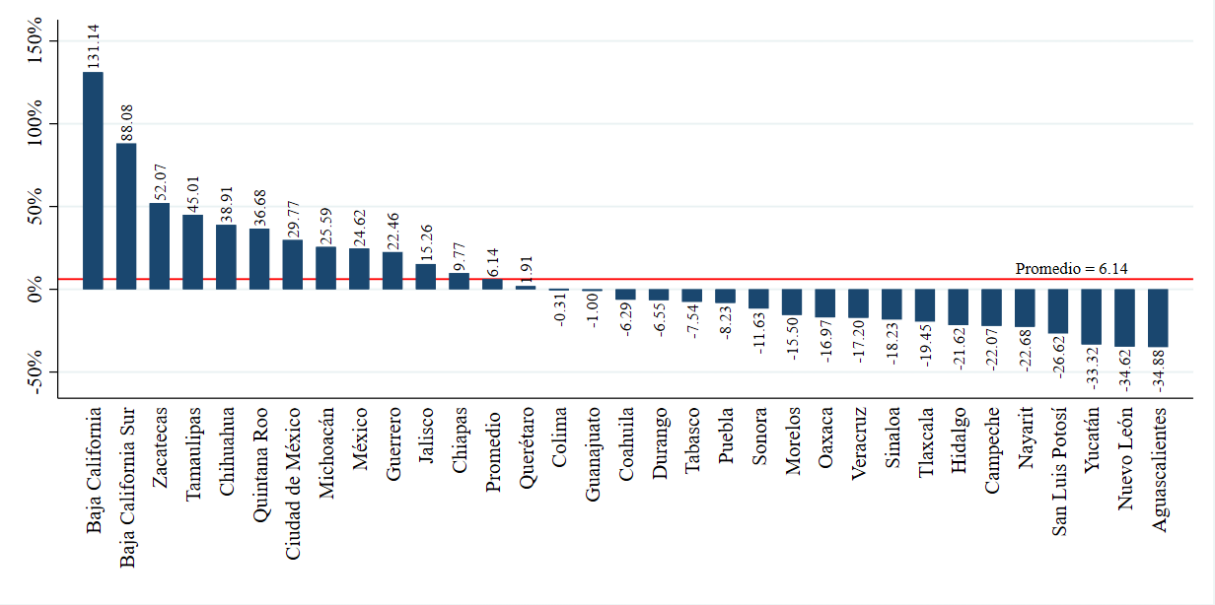
En cuanto a las entidades federativas que presentaron un gasto per cápita muy alto, estas fueron Chiapas (895.15 pesos) y Guerrero (854.55 pesos), mientras que Zacatecas (689.78 pesos) y Oaxaca (670.40 pesos) tuvieron un nivel de gasto alto. En sentido opuesto, Nuevo León (82.34 pesos), Aguascalientes (108.98 pesos), Coahuila (145.18 pesos), Ciudad de México (148.29 pesos) y Jalisco (196.48 pesos), tuvieron un nivel de gasto per cápita total bajo.

Se puede ver, además, que la diferencia entre el gasto per cápita total más alto registrado por una entidad federativa y el más bajo es considerable al ser de 812.82 pesos, lo cual indica la marcada diferencia que existe entre los recursos asignados a las entidades federativas para la implementación de programas de tipo alimentario. Finalmente, es posible apreciar, que como se había señalado anteriormente, el gasto per cápita total no varió de manera importante entre 2010 y 2015, pues este pasó de 11,731.21 pesos en 2010 a 11,767.12 pesos en 2015, presentando un ligero incremento de 0.31%.

Se debe resaltar, que no necesariamente las entidades federativas que tuvieron un gasto mayor al resto presentaron un gasto mayor en todos los programas durante el periodo de estudio, sino que tuvieron importantes aumentos en el gasto de programas como el Componente alimentario PROSPERA, que hicieron que en general el gasto de la entidad federativa repuntara, no obstante presentó disminuciones en el presupuesto de otros programas, como es el caso de Chiapas, donde podemos ver una reducción importante en el gasto asignado al PAR, mayor a -30%, pero un incremento mucho más alto del gasto del PAL así como del PASL, superior al 40%, respecto al asignado en 2010, dado lo cual, finalmente, la entidad muestra una importante mejoría en su gasto total al 2015, respecto a 2010.

Derivado de lo anterior, se hace necesario analizar la variación que presentaron las entidades federativas en cuanto a su gasto per cápita total entre 2010 y 2015, por lo que, en la gráfica 4.4 se puede apreciar el cambio relativo en el gasto total per cápita para cada estado.

Gráfica 4.4. Variación relativa del gasto per cápita de los programas en conjunto (PAL, PASL, PAR y Componente Alimentario de PROSPERA), entre 2010 y 2015, por entidad federativa



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, Coordinación Nacional de PROSPERA, Liconsa S.A. de C.V. y Diconsa S.A de C.V., (2010-2015).

Como se puede ver en la gráfica 4.4, entre 2010 y 2015, los estados que presentaron un mayor incremento en su gasto per cápita total fueron Baja California (131.14%), Baja California Sur (88.08%) y Zacatecas (52.07%). Por el contrario, los estados que durante ese periodo presentaron una disminución mayor, respecto al resto de estados, en su gasto total per cápita fueron Aguascalientes (-34.88), Nuevo León (-34.62%) y Yucatán (-33.32%). Cabe mencionar que el promedio de variación entre ambos años fue de 6.14% y que 20 entidades presentaron una variación menor a la del promedio, por lo que es posible señalar que la mayoría de los estados vieron disminuido su gasto per cápita total entre 2010 y 2015.

Cobertura total de los programas. A continuación, en la tabla 4.3 se presentan los niveles de cobertura de los programas en 2010 y 2015, su variación entre dicho periodo y finalmente, la cobertura total del conjunto de programas.

Tabla 4.3. Cobertura total del conjunto de los programas de apoyo al consumo de alimentos (PAL, PASL y Componente alimentario PROSPERA), 2010-2015

Programa	2010	2015	Variación relativa (%)
PAR	0.021	0.023	8.93
PAL	3.24	2.35	-27.47
PASL	5.29	5.31	0.38
Componente alimentario PROSPERA	23.15	21.59	-6.74
Total (no incluye al PAR)	31.68	29.25	-7.67

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, Coordinación Nacional de PROSPERA, Liconsa S.A. de C.V. y Diconsa S.A de C.V., (2010-2015).

En cuanto a la cobertura, se puede apreciar en la tabla 4.3 que, entre 2010 y 2015 hubo una reducción en la cobertura que en conjunto presentaron los programas PAL, PASL y el Componente alimentario de PROSPERA, al pasar de 31.68% en 2010 a 29.25% en 2015, por lo que dicha disminución fue, en términos relativos, de -7.67%.

Cabe mencionar que no se incluye en la medición de la cobertura total al PAR dado que, como se ha mencionado anteriormente, este programa atiende a población abierta de las comunidades donde se implementa, por lo cual, carece de un padrón de beneficiarios. Sin embargo, cuenta con un registro del número total de tiendas del programa, por lo que, aunque es posible calcular su cobertura (con el número de tiendas en lugar del número de beneficiarios) no es adecuado comparar su cobertura con las del resto de los programas que han sido calculadas con el número de beneficiarios. No obstante lo anterior, se puede apreciar en la tabla 4.3, que entre 2010 y 2015 el PAR presentó un incremento en su cobertura total del 8.93%, al pasar de atender al 0.021% de la población total en 2010 a 0.023% en 2015.

Por otro lado, se puede apreciar en la tabla 4.3 que tanto el PAL como el Componente alimentario PROSPERA presentaron una disminución en su cobertura, siendo dicha disminución en el caso del PAL de -27.47% y de -6.74% para el Componente alimentario PROSPERA. En cuanto al PASL, este programa incrementó su cobertura al igual que el PAR durante el periodo de estudio, al pasar de atender al 5.29% de la población total del país en 2010, a 5.31% en 2015, presentando por tanto un ligero incremento en su cobertura del 0.38%.

Respecto a la cobertura total de los programas a nivel entidad federativa, a continuación, en la tabla 4.4 se aprecia el cambio entre 2010 y 2015, por programas, en sus niveles de cobertura. Cabe mencionar que la tabla fue organizada en orden descendente a partir de la entidad federativa que registró la mayor proporción de cobertura al 2010. Respecto a la estratificación que se aprecia en la tabla, ésta se realizó siguiendo el procedimiento con el que se construyó la tabla 4.2. Cabe destacar que se utilizó la técnica de regionalización homogénea no económica mediante un índice simple para segmentar aquellas entidades federativas que comparten un nivel similar de cobertura por parte los programas de apoyo al consumo de alimentos.

Tabla 4.4. Cobertura total del PAL, PASL y Componente alimentario PROSPERA, por entidad federativa, 2010-2015

Entidad federativa	PAR		Variación relativa	PAL		Variación relativa	PASL		Variación relativa	Componente alimentario de PROSPERA		Variación relativa	Total*		Variación relativa
	2010	2015	%	2010	2015	%	2010	2015	%	2010	2015	%	2010	2015	%
Estado con nivel de cobertura muy alto															
Chiapas	0.02	0.02	-1.28	5.45	4.35	-20.11	2.02	3.55	75.37	60.12	57.57	-4.23	67.59	65.47	-3.13
Guerrero	0.04	0.05	24.10	2.78	3.55	27.45	3.09	5.99	93.89	53.53	52.63	-1.69	59.40	62.16	4.65
Estado con nivel de cobertura alto															
Oaxaca	0.05	0.06	17.65	6.49	1.77	-72.70	2.39	3.71	55.56	46.43	43.44	-6.44	55.31	48.93	-11.54
Estado con nivel de cobertura medio alto															
Tabasco	0.04	0.05	4.92	2.56	1.82	-28.97	2.63	2.60	-0.87	36.41	34.60	-4.98	41.60	39.02	-6.20
Hidalgo	0.03	0.04	11.73	3.99	0.39	-90.14	7.62	7.43	-2.46	37.73	31.11	-17.53	49.34	38.94	-21.07
Michoacán	0.02	0.03	4.66	2.73	4.01	47.19	4.36	5.09	16.80	29.51	28.18	-4.52	36.59	37.28	1.87
Veracruz	0.03	0.03	8.96	2.50	0.71	-71.69	2.40	2.99	24.62	36.06	33.25	-7.79	40.95	36.94	-9.79
Estado con nivel de cobertura medio															
Puebla	0.02	0.02	23.01	2.79	1.01	-63.72	2.21	2.90	31.35	37.09	32.33	-12.84	42.09	36.24	-13.90
Zacatecas	0.04	0.04	-2.92	1.17	0.07	-93.90	7.34	7.43	1.09	31.44	27.28	-13.25	39.96	34.78	-12.97
San Luis Potosí	0.04	0.04	11.04	1.33	0.16	-87.70	4.41	5.13	16.21	36.92	29.04	-21.33	42.67	34.33	-19.53
Campeche	0.05	0.05	-1.69	4.96	2.05	-58.71	3.73	3.69	-1.03	31.00	27.86	-10.15	39.69	33.59	-15.36
Durango	0.05	0.05	6.55	3.39	1.46	-56.84	5.36	5.98	11.47	25.33	25.13	-0.78	34.08	32.57	-4.42
México	0.01	0.01	21.63	5.15	3.11	-39.54	12.55	12.03	-4.12	14.11	15.48	9.68	31.81	30.62	-3.73
Tlaxcala	0.02	0.02	-17.31	1.41	0.49	-65.50	5.89	5.94	0.84	30.11	24.00	-20.31	37.41	30.43	-18.68
Yucatán	0.03	0.03	-3.72	0.84	0.12	-85.93	3.19	2.66	-16.51	33.78	27.04	-19.93	37.81	29.82	-21.11
Estado con nivel de cobertura medio bajo															
Baja California Sur	0.02	0.03	17.35	3.03	7.09	134.10	3.82	3.95	3.58	11.97	14.94	24.86	18.81	25.99	38.13
Guanajuato	0.02	0.02	8.48	2.96	2.41	-18.72	3.80	3.93	3.37	22.87	19.47	-14.86	29.63	25.81	-12.90
Quintana Roo	0.02	0.03	1.78	2.47	5.02	102.97	3.07	2.70	-11.98	19.22	17.98	-6.44	24.76	25.70	3.80
Nayarit	0.05	0.05	-2.11	1.24	0.82	-34.07	9.48	9.13	-3.71	18.36	15.24	-17.01	29.09	25.19	-13.41
Querétaro	0.02	0.02	-0.92	3.17	3.37	6.32	3.88	4.21	8.59	19.32	17.06	-11.70	26.37	24.65	-6.55
Morelos	0.01	0.01	1.41	2.18	0.39	-82.05	6.78	6.60	-2.56	20.17	17.31	-14.18	29.12	24.30	-16.56
Sinaloa	0.03	0.03	15.69	2.26	0.30	-86.79	2.70	2.63	-2.57	21.28	19.91	-6.43	26.24	22.84	-12.95
Tamaulipas	0.02	0.02	6.29	1.90	2.71	42.49	1.40	1.20	-14.21	15.24	17.55	15.14	18.54	21.46	15.73
Chihuahua	0.01	0.01	3.50	4.80	4.80	-0.18	1.89	2.29	21.31	11.66	12.71	9.00	18.35	19.79	7.86
Colima	0.00	0.00	54.38	1.69	1.59	-5.85	4.49	4.27	-4.85	14.17	12.67	-10.55	20.35	18.54	-8.90
Estado con nivel de cobertura bajo															
Jalisco	0.01	0.01	-4.77	1.60	3.34	109.12	4.27	4.21	-1.25	11.14	9.21	-17.33	17.00	16.76	-1.42
Sonora	0.02	0.02	2.89	3.70	1.94	-47.63	2.32	2.27	-2.31	14.58	12.16	-16.58	20.60	16.37	-20.56
Ciudad de México	0.04	0.04	6.68	3.98	3.07	-22.71	12.99	10.46	-19.47	1.17	1.99	69.62	18.14	15.52	-14.43
Aguascalientes	0.00	0.00	-11.77	1.25	0.05	-96.21	4.16	3.89	-6.37	13.07	10.89	-16.65	18.47	14.83	-19.70
Baja California	0.00	0.00	15.71	2.48	6.00	142.20	1.29	1.46	12.98	6.48	5.58	-13.90	10.25	13.03	27.21
Coahuila	0.02	0.02	10.56	1.90	0.86	-54.80	2.40	2.32	-3.09	9.56	8.23	-13.94	13.85	11.41	-17.67
Nuevo León	0.01	0.01	-3.95	2.22	0.31	-86.09	1.22	1.23	0.41	6.31	5.90	-6.55	9.75	7.43	-23.77
Total	0.82	0.87	6.00	90.37	69.14	-758.73	139.12	143.87	280.06	776.13	707.72	-183.58	1005.61	920.73	-231.00
Promedio	0.03	0.03	6.00	2.82	2.16	-23.71	4.35	4.50	8.75	24.25	22.12	-5.74	31.43	28.77	-7.22

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, Coordinación Nacional de PROSPERA, Liconsa S.A. de C.V. y Diconsa S.A de C.V., (2010-2015). Nota: las entidades federativas están ordenadas en forma descendente a partir de la que haya registrado la mayor cobertura total al 2015.

El criterio unificador empleado para llevar a cabo la regionalización fue la variable "cobertura total al 2015", la cual se construyó sumando los porcentajes de cobertura de los programas (excepto el PAR, dado que su cálculo es diferente al del resto de los programas) para dicho año para cada estado. Inicialmente se ordenaron las entidades federativas de menor a mayor nivel de cobertura. Después se calculó el número de intervalos, el rango y la amplitud del intervalo utilizando las siguientes fórmulas:

Número de intervalos

$$K = (1 + 3.3)Log(N)$$

dónde:

$K = número\ de\ intervalos$

$N = número\ de\ observaciones$

Rango

$$K = (1 + 3.3)Log(32) = 6.47 = 6\ intervalos$$

$$R = (O_m - O_n)$$

dónde:

$R = Rango$

$O_m =$ valor de la observación mayor

$O_n =$ valor de la observación menor

$$R = 65.47 - 7.43 = 58.04$$

Amplitud del intervalo

$$A_i = \frac{R}{n_e}$$

dónde:

A_i= Longitud o amplitud de cada intervalo

R= Rango

n_e= número de intervalos

$$A_i = \frac{58.04}{6} = 9.67$$

Posteriormente se hizo una tabla a partir de los intervalos, las marcas de clase, los rangos de clase y las frecuencias. A partir de lo anterior se obtuvo que 7 estados se ubican en el intervalo más bajo, con una cobertura de entre 7.43% y 17.10%; 10 estados se ubican en el intervalo de entre 17.11% y 26.78%; 8 en el intervalo que abarca de 26.79% a 36.47%; 4 estados tienen un nivel de cobertura de entre 36.48% y 46.15%; 1 estado tuvo una cobertura de entre 46.16% y 55.83% y por último 2 estados tuvieron una cobertura de entre 55.84% y 65.52%. Cada uno de dichos intervalos constituye en lo sucesivo una región. Finalmente, se clasificó cada una de las regiones de acuerdo con su proporción de cobertura, obteniendo así las regiones con nivel de cobertura muy alto, alto, medio alto, medio, medio bajo y bajo. Respecto al cálculo del índice, este se realizó utilizando la fórmula:

$$\acute{I}ndice = \Sigma\left[\frac{Qn/Qo}{n}\right] * 100$$

donde:

$Q_n =$ valor de la cantidad seleccionado $(F_i X_i)$

$Q_o =$ valor de referencia

n = frecuencias del intervalo

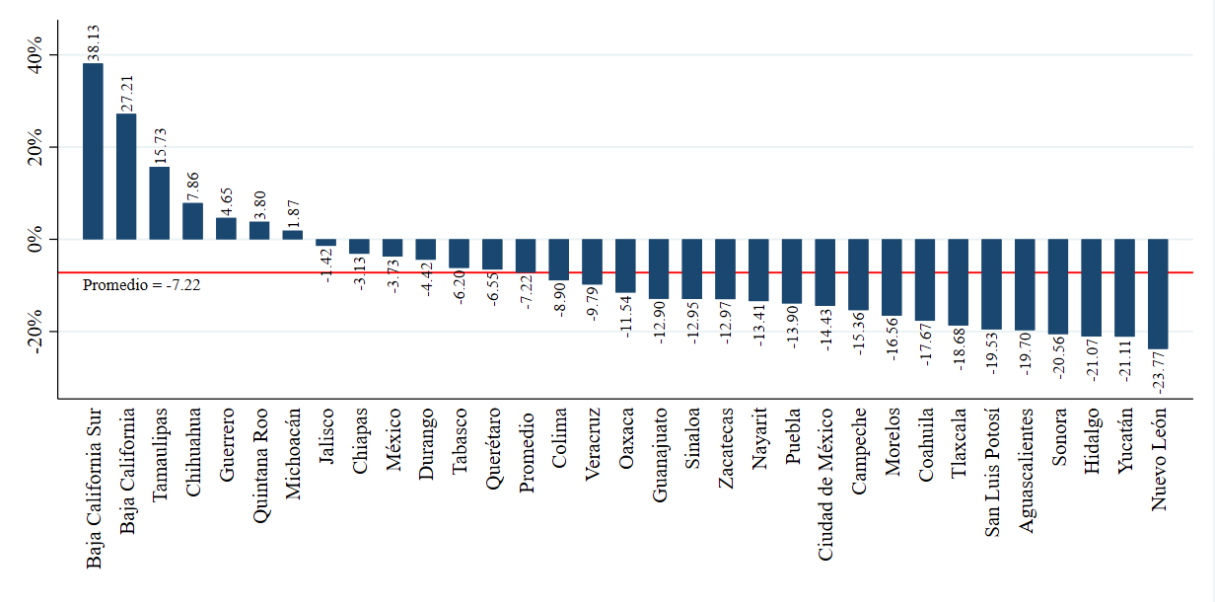
Cabe destacar que previo a estimar los índices se analizó el tipo de datos, su representatividad y grado de dispersión. Como se puede apreciar en la tabla 4.4, Chiapas y Guerrero presentaron, en cuanto a su cobertura, el primer y segundo lugar, siendo los únicos estados con un nivel de cobertura muy alto, toda vez que en Chiapas, en conjunto el PAL, PASL y Componente alimentario PROSPERA atendían al 65.47 % de la población, es decir, un poco menos de dos tercios de su población total, mientras que en Guerrero, la proporción era de 62.16%, es decir que más de tres quintos de su población total resultó beneficiada por los programas. Por el contrario, estados como Jalisco (16.76%), Sonora (16.37%), Ciudad de México (15.52%), Aguascalientes (14.83%), Baja California (13.03%), Coahuila (11.41%) y Nuevo León (7.43%), conforman el grupo de estados con nivel de cobertura total bajo, pues todos tienen una

proporción de cobertura inferior a 17.10%. Cabe recordar que, como se había mencionado con anterioridad, dado el particular cálculo de la cobertura del PAR, este no se contabiliza en el total.

En cuanto al promedio de cobertura total, al 2015 este fue de 28.77 %, por lo cual, 17 de las 32 entidades federativas presentaron durante ese año, una cobertura inferior al promedio, mientras que el nivel de cobertura donde se concentran principalmente las entidades federativas es el medio bajo, donde se ubican Baja California Sur, Guanajuato, Quintana Roo, Nayarit, Querétaro, Morelos, Sinaloa, Tamaulipas, Chihuahua y Colima, dado que sus proporciones de cobertura oscilan entre 17.11% y 26.78%. Finalmente, cabe mencionar que la diferencia entre la cobertura total del estado con mayor proporción (Chiapas) y el menor (Nuevo León) es de 58.04%.

Como se aprecia en la tabla 4.4, para 2010, Chiapas y Guerrero también ocuparon los primeros lugares en cuanto a cobertura total, no obstante, para 2015 Chiapas tuvo una disminución en su cobertura total del -3.13%, mientras que Guerrero presentó un incremento de 4.65%. Así, a continuación, en la gráfica 4.5, se presenta el cambio relativo en la cobertura total de los programas de apoyo al consumo de alimentos, por entidad federativa, entre 2010 y 2015.

Gráfica 4.5. Variación relativa de la cobertura de los programas alimentarios (PAL, PASL y Componente Alimentario PROSPERA), entre 2010 y 2015, por entidad federativa



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, Coordinación Nacional de PROSPERA y Liconsa S.A. de C.V., (2010-2015).

Como se aprecia en la gráfica 4.5, en promedio, la variación relativa de la cobertura total de los programas en las entidades federativas entre 2010 y 2015 fue de -7.22%, indicando que la mayoría de las entidades presentó una reducción en su nivel de cobertura durante el periodo de estudio, lo cual se confirma al haber 19 entidades federativas cuya variación fue menor al promedio, las cuales tuvieron, por lo tanto, una reducción pronunciada en su cobertura entre ambos años.

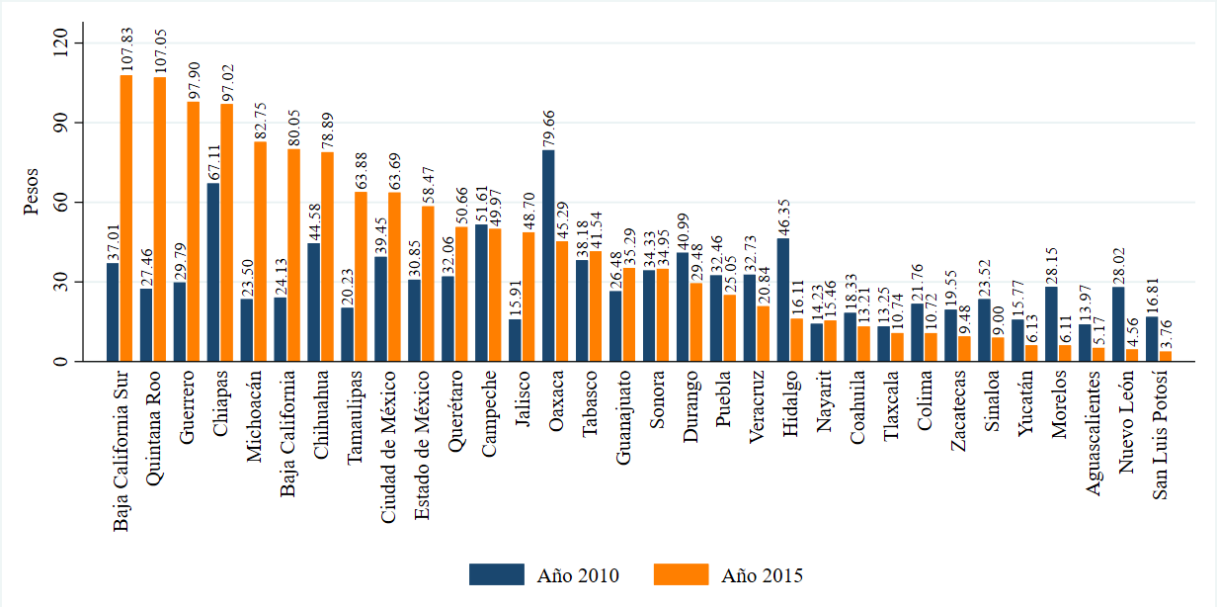
Así mismo, se aprecia en la gráfica 4.5 que las entidades federativas que vieron un aumento importante en su cobertura entre los años de estudio fueron Baja California Sur (38.13%), Baja California (27.21%) y Tamaulipas (15.73%), mientras que las que tuvieron una reducción más considerable fueron Nuevo León (-23.77%), Yucatán (-21.11%) e Hidalgo (-21.07%).

Resulta importante concluir este apartado señalando que, si bien hubo entre 2010 y 2015 una reducción en la cobertura conjunta de los programas de, en promedio, -7.22% y la mayoría de los estados experimentó dicha disminución, en términos de gasto hubo un incremento que, en promedio, fue del 6.14%. Es decir, que los programas contaron en conjunto con un mayor presupuesto en 2015 respecto a 2010, pero que, no obstante, dicho incremento en los recursos, atendieron a una menor proporción de población.

4.2.2. Análisis del gasto y cobertura de los programas de apoyo al consumo de alimentos, por entidad federativa.

PAL. A continuación, en la gráfica 4.6 se presenta el nivel de gasto per cápita del programa en 2010 y 2015.

Gráfica 4.6. Gasto per cápita del PAL por entidad federativa, 2010-2015

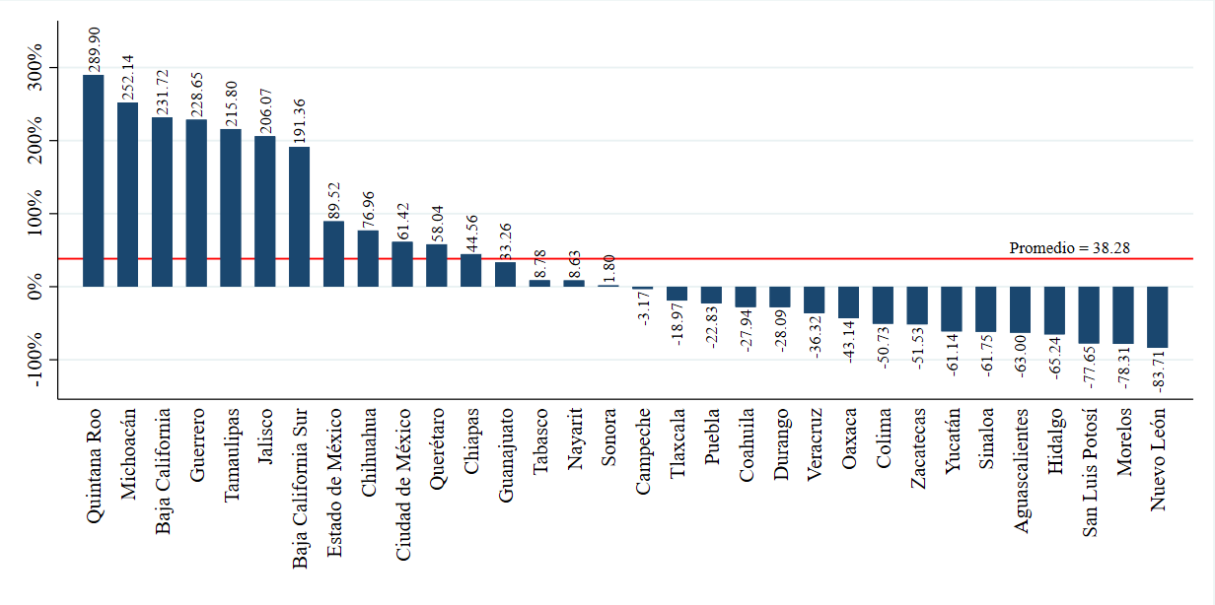


Fuente: elaboración propia con datos de INEGI y la Coordinación Nacional de PROSPERA, (2010-2015). Nota: gráfica ordenada en forma descendente de acuerdo al mayor nivel de gasto per cápita registrado al 2015.

Como se puede apreciar en la gráfica 4.6, las entidades federativas muestran un heterogéneo comportamiento del gasto per cápita del programa, pues algunas tuvieron al 2015 un gasto superior considerable respecto a otras entidades federativas, como Baja California Sur (107.83 pesos), Quintana Roo (107.05 pesos), Guerrero (97.90 pesos) y Chiapas (97.02 pesos), mientras que San Luis Potosí (3.76 pesos), Nuevo León (4.56 pesos) y Aguascalientes (5.17 pesos), presentaron los menores montos de gasto per cápita, al mismo año.

Por lo general, se puede apreciar que el gasto per cápita de 2015 es superior al de 2010, aunque se pueden notar algunas excepciones como es el caso de Oaxaca, Durango, Hidalgo, Colima, Zacatecas, Sinaloa, Yucatán, Morelos, Aguascalientes, Nuevo León y San Luis Potosí, estados que en 2010 tuvieron un gasto per cápita superior al de 2015. Resulta importante mencionar que, en promedio, el gasto per cápita de las entidades federativas fue al 2015 de 41.55 pesos, habiendo por tanto 18 entidades federativas cuyo gasto per cápita fue inferior al promedio. A continuación, en la gráfica 4.7 se presenta la variación del gasto per cápita del programa entre 2010 y 2015.

Gráfica 4.7. Variación relativa del gasto per cápita del PAL, por entidad federativa, 2010-2015

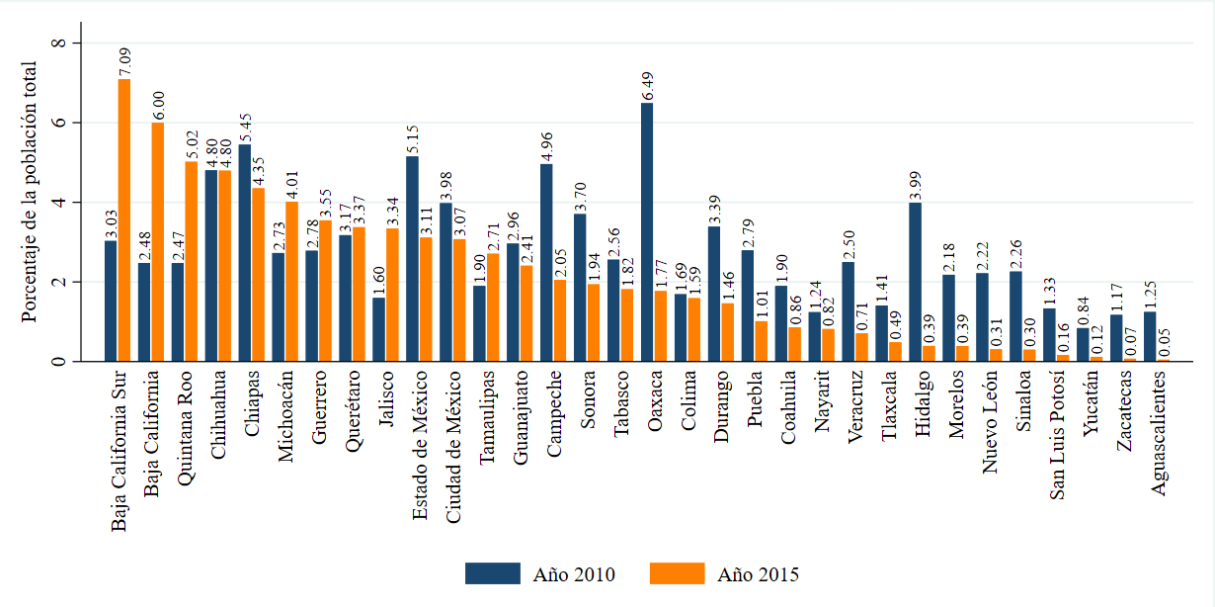


Fuente: elaboración propia con datos de INEGI y de la Coordinación Nacional de PROSPERA, (2010-2015).

En cuanto a la variación relativa del gasto per cápita del programa, como se puede ver en la gráfica 4.7, en promedio ésta fue de 38.28%, no obstante, hubo entidades federativas que registraron una variación relativa muy superior al resto, como es el caso de Quintana Roo (289.90%), lo cual indica que al 2015, su gasto per cápita se incrementó considerablemente respecto al registrado en 2010. En sentido contrario, hubo entidades federativas que vieron reducido su gasto per cápita en 2015, respecto al de 2010, siendo el más afectado Nuevo León, cuya reducción fue de 83.71%.

Otras entidades federativas cuyo gasto per cápita se redujo fueron Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. A continuación, en la gráfica 4.8, se muestra la evolución del nivel de la cobertura del PAL, por entidad federativa.

Gráfica 4.8. Cobertura del PAL como porcentaje de la población total por entidad federativa, 2010-2015

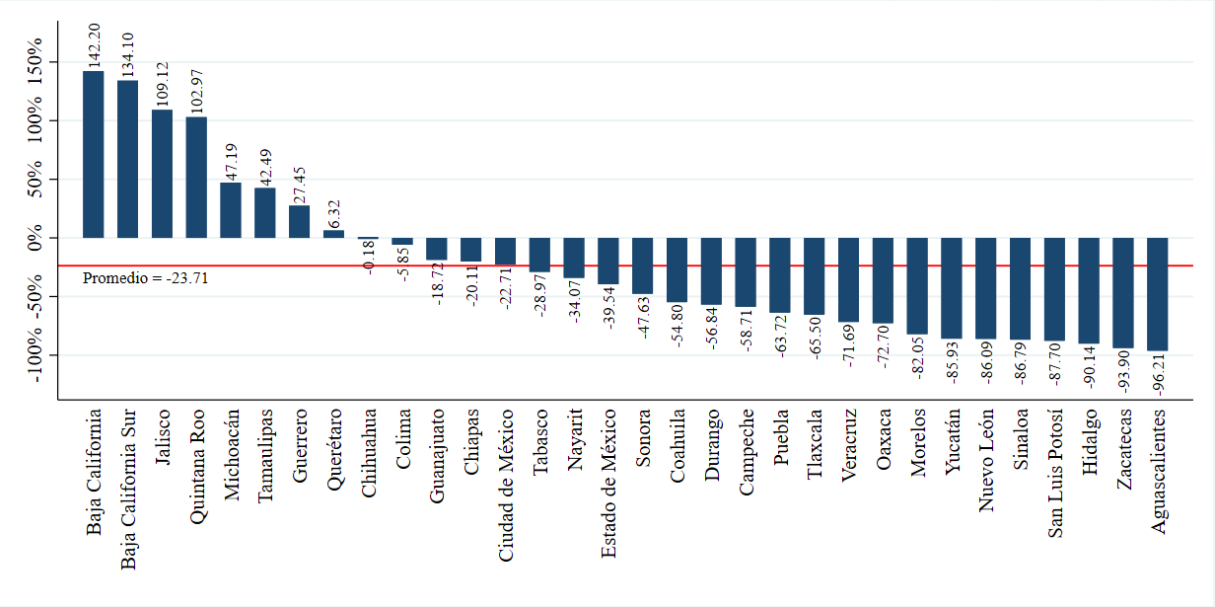


Fuente: elaboración propia con datos de INEGI y la Coordinación Nacional de PROSPERA, (2010-2015). Nota: gráfica ordenada en forma descendente de acuerdo al mayor nivel de cobertura registrado al 2015.

Como se aprecia en la gráfica 4.8, al 2015, Baja California Sur (7.09%), Baja California (6%) y Quintana Roo (5.02%) fueron los estados donde el PAL tuvo mayor cobertura, mientras que Aguascalientes (0.05%), Zacatecas (0.07%) y Yucatán (0.12%), tuvieron una menor presencia por parte del programa. Cabe mencionar que al 2015, el promedio de cobertura del programa fue de 2.16% y únicamente 13 entidades federativas tenían una cobertura mayor a este.

En cuanto a la diferencia entre la mayor y menor cobertura al 2015, esta fue de 7.05%, mostrando así que hay una gran disparidad en la cobertura del programa en las entidades federativas. A continuación, en la gráfica 4.9 se puede apreciar la variación relativa entre 2010 y 2015 del programa en las entidades federativas.

Gráfica 4.9. Variación relativa en la cobertura del PAL, por entidad federativa, entre 2010 y 2015

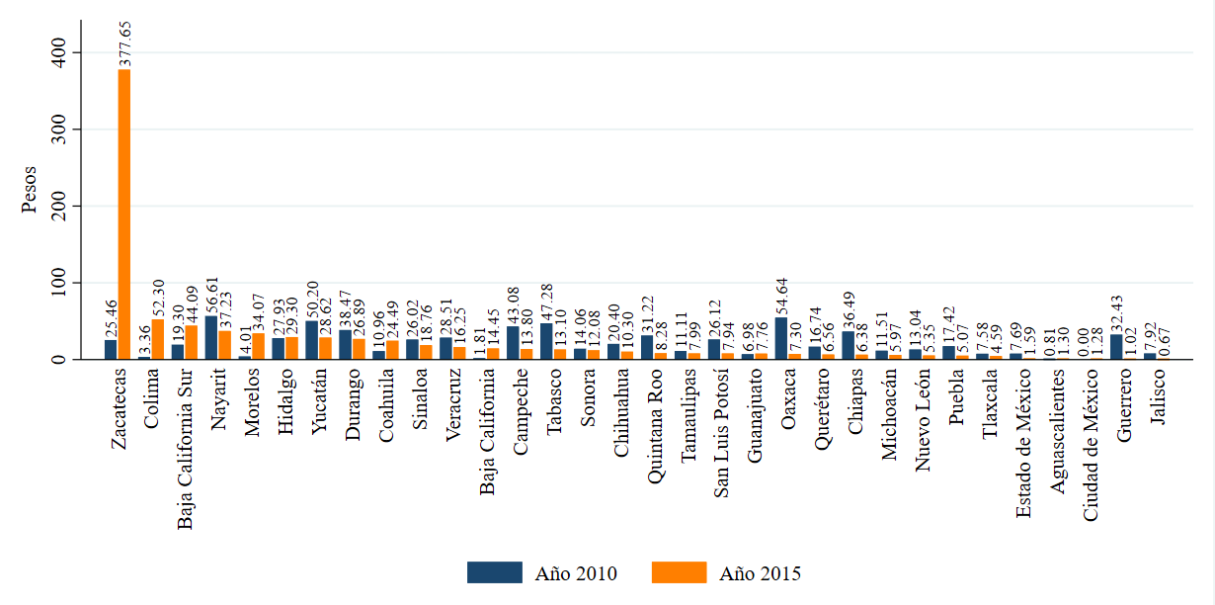


Fuente: elaboración propia con datos de INEGI y de la Coordinación Nacional de PROSPERA, (2010-2015).

En la gráfica 4.9, se aprecia la variación en la cobertura del PAL en las entidades federativas, lo cual permite identificar que entre 2010 y 2015, el programa tuvo una importante expansión de su cobertura en Baja California, Baja California Sur y Jalisco, estados que tuvieron un incremento de 142.20%, 134.10% y 109.12%, respectivamente. Por otro lado, Aguascalientes, Zacatecas e Hidalgo, cuya variación fue de -96.21%, -93.90% y -90.14%, fueron las entidades que presentaron una mayor reducción en su cobertura, entre ambos años. Cabe mencionar que, en promedio, la variación relativa de la cobertura del PAL fue de -23.71%, es decir que, entre ambos años, hubo una tendencia hacia la reducción de la cobertura del programa en las entidades federativas, además de que apenas 13 de estas tuvieron una reducción menor que el promedio o en su defecto, una ampliación de su cobertura. Como conclusión, entre 2010 y 2015, el PAL presentó en las entidades federativas, un incremento en su gasto per cápita que fue, en promedio, de 38.28%. No obstante, su cobertura disminuyó, en promedio, -23.71%. Es decir, que a pesar de que el programa tuvo un mayor presupuesto en 2015 que en 2010, su cobertura disminuyó.

PAR. A continuación, en la gráfica 4.10, se presenta el gasto per cápita del PAR, entre 2010 y 2015.

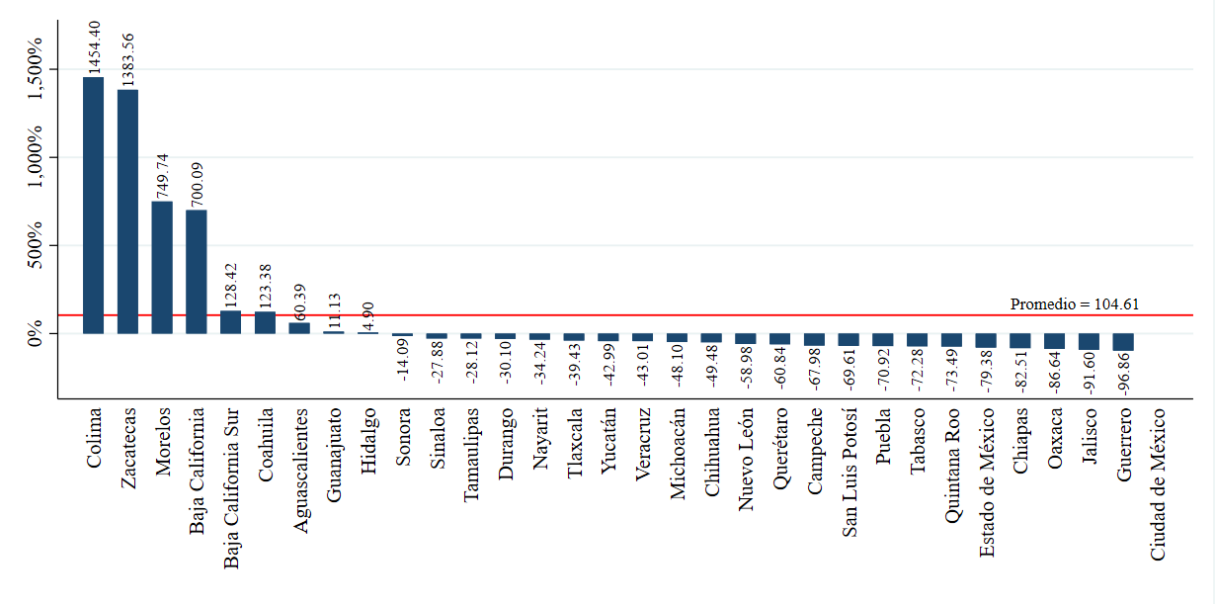
Gráfica 4.10. Gasto per cápita a precios de 2010, del PAR por entidad federativa, 2010-2015



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI y Diconsa, S.A de C.V., (2010-2015). Nota: gráfica ordenada en forma descendente de acuerdo al mayor nivel de gasto per cápita registrado al 2015.

Como se puede apreciar en la gráfica 4.10, las entidades federativas muestran un gasto per cápita sumamente heterogéneo entre sí, toda vez que, para 2010, estados como Aguascalientes, Baja California, Jalisco, Estado de México y Tlaxcala registraron valores inferiores a 10 pesos (0 pesos en el caso de la Ciudad de México), mientras que entidades federativas como Nayarit, Oaxaca y Yucatán registraron un gasto per cápita superior al resto, mayor a 50 pesos. En 2015, Quintana Roo, Tamaulipas, San Luis Potosí, Guanajuato, Oaxaca, Querétaro, Chiapas, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Tlaxcala, México, Aguascalientes, Ciudad de México, Guerrero y Jalisco presentaron un gasto per cápita menor a 10 pesos, mientras que Zacatecas presentó un gasto per cápita más alto que el resto de los estados pues este ascendía a 377.65 pesos, evidenciando un comportamiento atípico toda vez que para 2010 esta entidad federativa tuvo un gasto per cápita de apenas 25.46 pesos. Cabe mencionar que, en promedio, el gasto per cápita del programa en las entidades federativas en 2010 y 2015 fue de 21.84 pesos y 26.01 pesos, respectivamente. A continuación, en la gráfica 4.11 se muestra la variación relativa del gasto per cápita del programa, entre 2010 y 2015 a nivel entidad federativa.

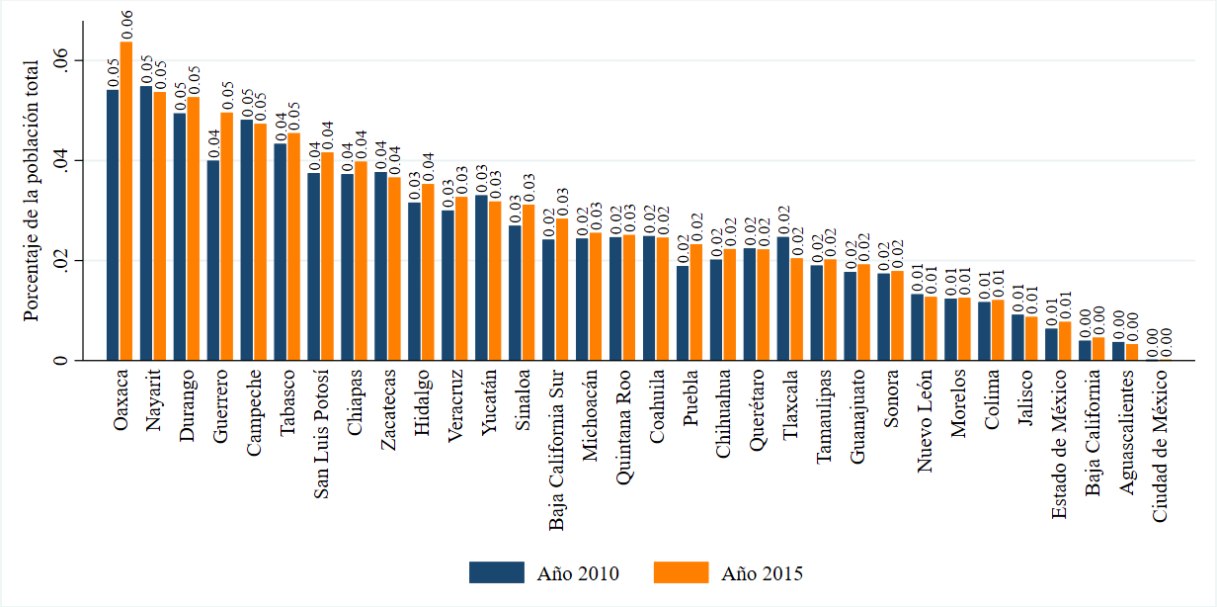
Gráfica 4.11. Variación relativa del gasto per cápita del PAR, por entidad federativa, 2010-2015



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI y Diconsa, S.A de C.V., (2010-2015).

En cuanto a la variación relativa, como se puede apreciar en la gráfica 4.11, el gasto per cápita de este programa mostró un comportamiento atípico, comparado al resto de los programas, ya que hubo entidades federativas como Colima y Zacatecas que tuvieron un incremento en su nivel de gasto superior a 1000%, pues mientras que Colima tuvo un incremento de 1454.4%, Zacatecas presentó un aumento de 1383.56%. En sentido contrario, hubo diversos estados que experimentaron una reducción en su gasto per cápita, resultando los más afectados, Guerrero (-96.86%) y Jalisco (-91.60%). En promedio, las entidades federativas tuvieron un incremento del gasto per cápita del programa del 104.6% entre 2010 y 2015. A continuación, en la gráfica 4.12, se muestran los niveles de cobertura del PAR por entidad federativa, al 2010 y 2015.

Gráfica 4.12. Nivel de cobertura del PAR como porcentaje de la población total por entidad federativa, 2010-2015

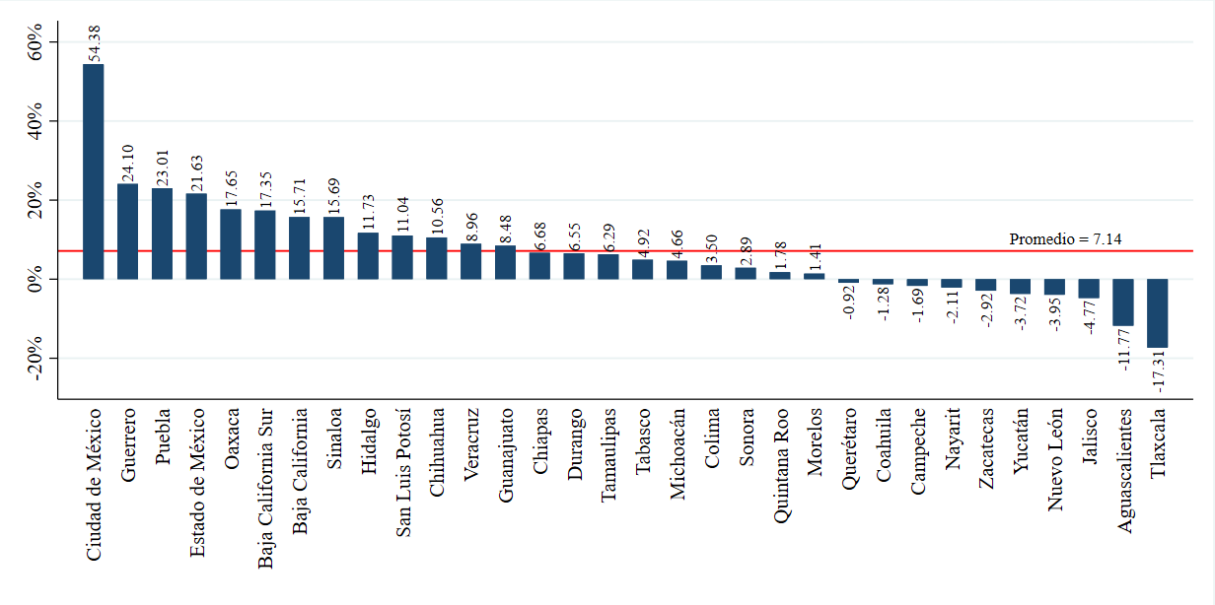


Fuente: elaboración propia con datos de INEGI y Diconsa, S.A de C.V., (2010-2015). Nota: gráfica ordenada en forma descendente de acuerdo al mayor nivel de cobertura registrado al 2015.

Como se puede apreciar en la gráfica 4.12, al 2010 las entidades con mayor proporción de cobertura fueron Nayarit (0.05%), Oaxaca (0.05%) y Guerrero (0.05%), por otro lado, las entidades con menor proporción fueron Ciudad de México, Aguascalientes y Baja California, cada una con una proporción inferior al 0.004%. Para 2015, las entidades con mayor cobertura por parte del programa fueron Oaxaca, Nayarit y Durango, cuya cobertura fue superior al 0.05% del total de su población.

En cuanto a las entidades con menor proporción de cobertura, estas fueron Ciudad de México (0%), Aguascalientes (0.003%) y Baja California (0.003%). Cabe mencionar que, en promedio, la proporción de cobertura en las entidades federativas al 2010 y 2015 fue de 0.025% y 0.027%, respectivamente. A continuación, en la gráfica 4.13 se presenta la variación relativa de la cobertura del programa entre los años de estudio, por entidad federativa.

Gráfica 4.13. Variación relativa de la cobertura del PAR, por entidad federativa, 2010-2015



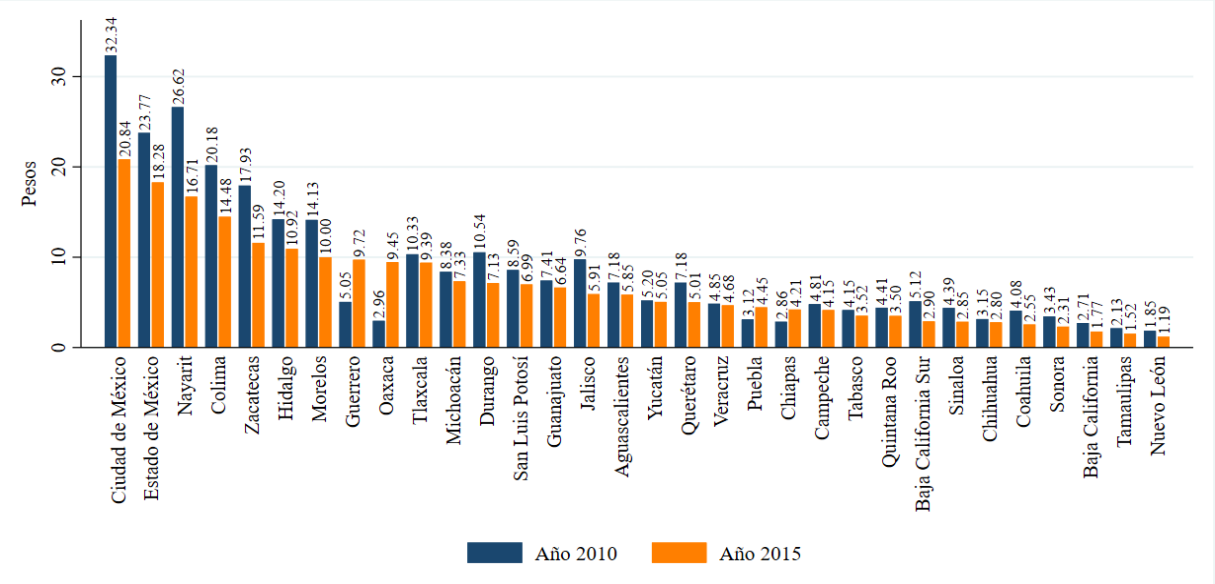
Fuente: elaboración propia con datos de INEGI y Diconsa, S.A de C.V., (2010-2015).

Como se puede apreciar en la gráfica 4.13, con excepción de Tlaxcala (-17.31%), Aguascalientes (-11.77%), Jalisco (-4.77%), Nuevo León (-3.95%), Yucatán (-3.72%), Zacatecas (-2.92%), Nayarit (-2.11%), Campeche (-1.69%), Coahuila (-1.28%), Querétaro (-0.92%), la mayoría de las entidades federativas experimentó un incremento de su cobertura entre 2010 y 2015.

Cabe mencionar que, en promedio, hubo entre ambos años un incremento en la cobertura del PAR en las entidades federativas del 7.14%. y que únicamente 13 entidades federativas presentaron una variación relativa superior a este. En síntesis, este programa tuvo entre ambos años, en promedio, un incremento tanto en su gasto per cápita como en su cobertura.

PASL. A continuación, en la gráfica 4.4 se muestra la evolución del gasto per cápita por entidad federativa del PASL, entre 2010 y 2015.

Gráfica 4.14. Gasto per cápita a precios de 2010 del PASL, por entidad federativa, 2010-2015

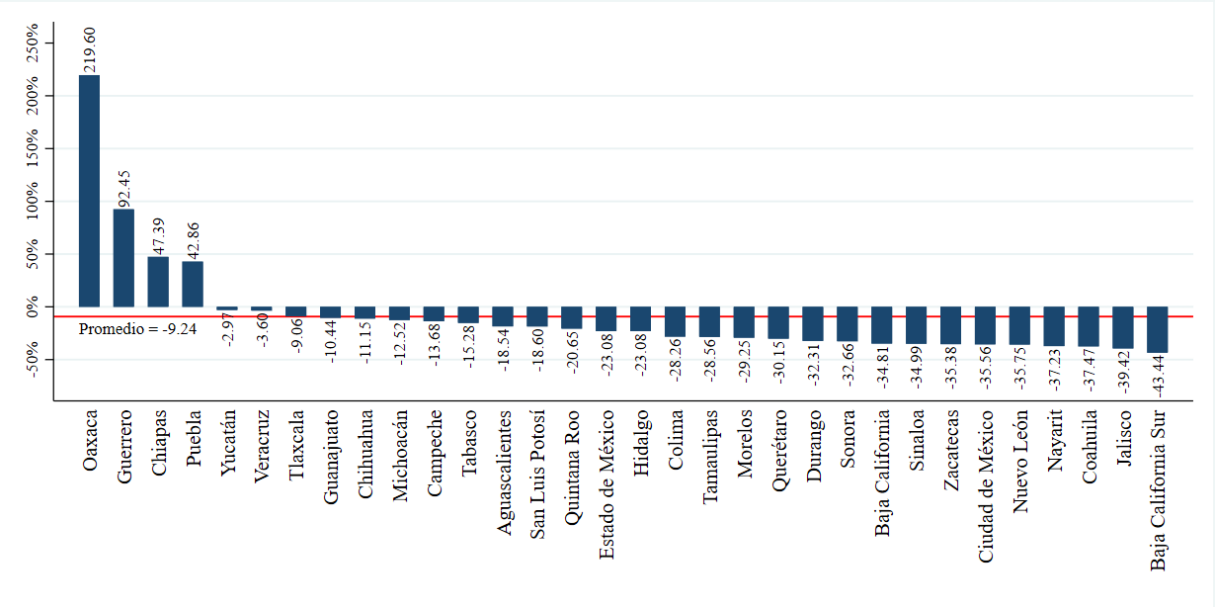


Fuente: elaboración propia con datos de INEGI y Liconsa, S.A. de C.V., (2010-2015). Nota: gráfica ordenada en forma descendente de acuerdo al mayor nivel de gasto per cápita registrado al 2015.

Como se aprecia en la gráfica 4.14, para 2015, Ciudad de México y Estado de México fueron las entidades con mayor gasto per cápita (20.84 pesos y 18.28 pesos, respectivamente). Por el contrario, Nuevo León (1.19 pesos), Tamaulipas (1.52 pesos) y Baja California (1.77 pesos), fueron las entidades con el menor gasto per cápita. Cabe mencionar que, en promedio, en 2010, el gasto per cápita de las entidades federativas fue de 8.83 pesos, mientras que para 2015 este descendió a 6.99 pesos.

La disminución del gasto entre ambos años se vio reflejada en la variación relativa del gasto per cápita del programa dado que, con excepción de Oaxaca (219.60%), Guerrero (92.45%), Chiapas (47.39%) y Puebla (42.86%), el resto de las entidades federativas experimentaron una disminución en su nivel de gasto per cápita, como se puede apreciar en la gráfica 4.15.

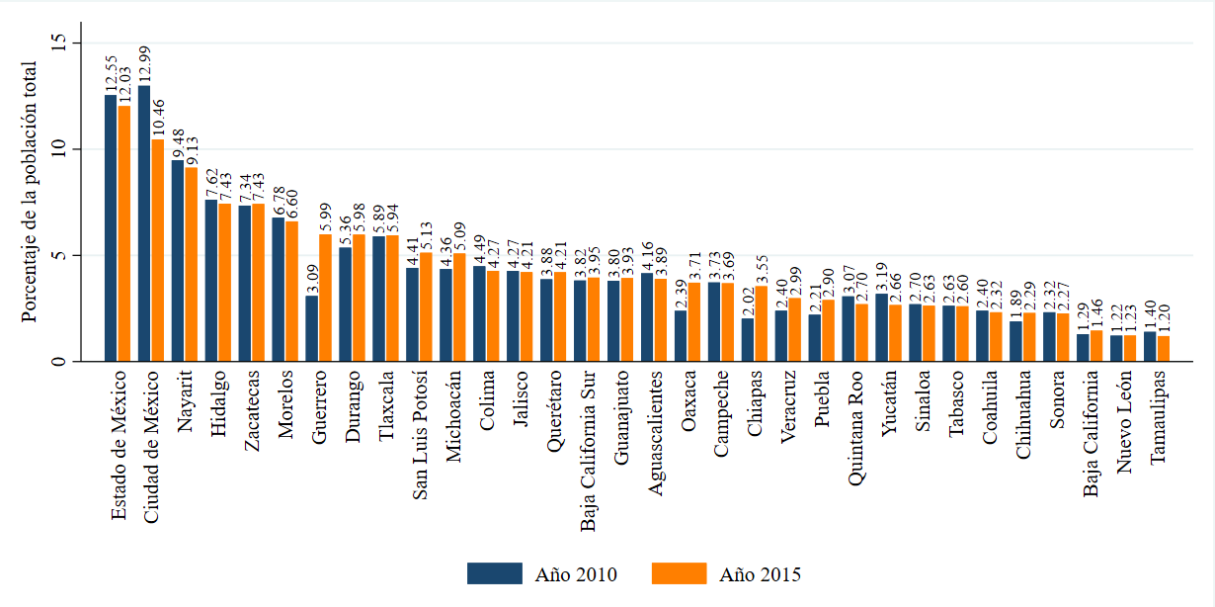
Gráfica 4.15. Variación relativa del gasto per cápita del PASL, por entidad federativa, entre 2010 y 2015



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI y Liconsa, S.A de C.V., (2010-2015).

Como se aprecia en la gráfica 4.15, en promedio, la variación relativa del gasto per cápita del PASL en las entidades federativas, entre 2010 y 2015 fue de -9.24%. Además, se puede precisar que únicamente Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Puebla, Chiapas, Guerrero y Oaxaca, presentaron una variación relativa superior a la del promedio. Como se puede ver en la gráfica 4.15, las entidades federativas que experimentaron la mayor reducción en su nivel de gasto per cápita entre ambos años fueron Baja California Sur (-43.44%), Jalisco (-39.42%) y Coahuila (-37.47%), mientras que, por el contrario, las entidades que incrementaron en mayor medida su gasto per cápita fueron Oaxaca (219.60%), Guerrero (92.45%) y Chiapas (47.39%). En la gráfica 4.16 se muestra el nivel de cobertura del programa, entre 2010 y 2015.

Gráfica 4.16. Nivel de cobertura del PASL, como porcentaje de la población total por entidad federativa, 2010-2015

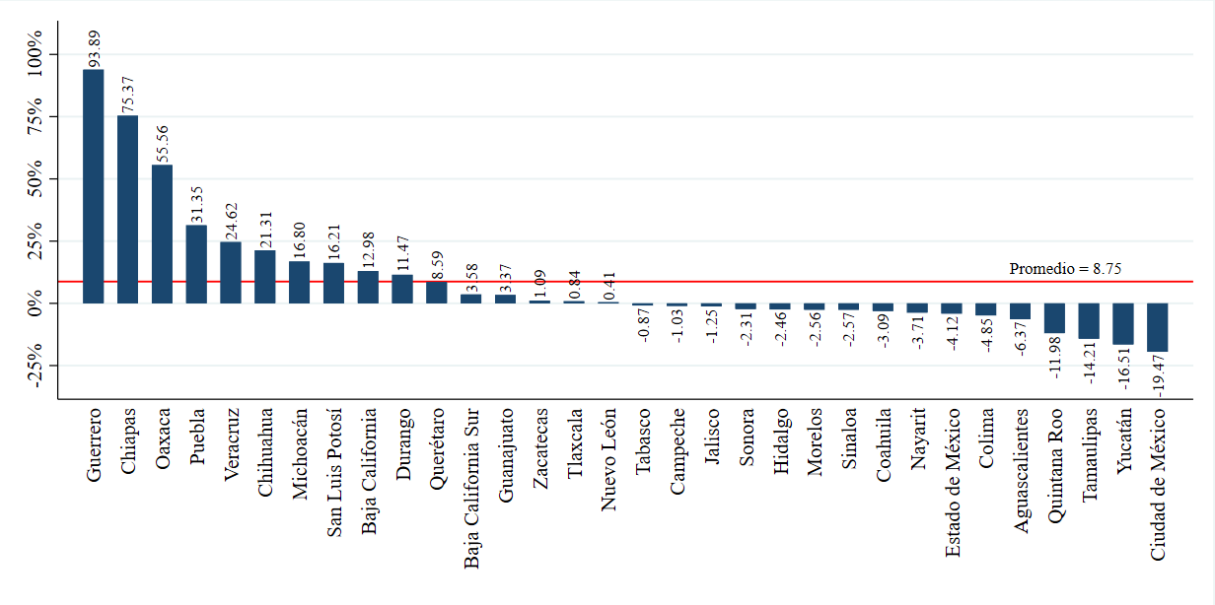


Fuente: elaboración propia con datos de INEGI y Liconsa, S.A de C.V., (2010-2015). Nota: gráfica ordenada en forma descendente de acuerdo al mayor nivel de cobertura registrado al 2015.

Como se puede apreciar en la gráfica 4.16, la mayoría de las entidades federativas presentaron tanto al 2010 como en 2015, un nivel de cobertura menor al 6%, no obstante, Ciudad de México, Estado de México y Nayarit presentaron, en ambos años, valores superiores al 8%, obteniendo en ambos años los niveles más altos de cobertura, en comparación con el resto de los estados.

Para 2010 Ciudad de México tuvo una cobertura por parte del PASL de 12.98%, ocupando la primera posición, mientras que para 2015, su cobertura disminuyó al ser de 10.46%, ocupando, por tanto, la segunda posición. Por su parte, Estado de México tuvo en 2010 una cobertura de 12.54%, la cual se redujo para 2015 al llegar a ser de 12.02%. Nayarit presentó en 2010 una cobertura del 9.48%, la cual disminuyó en 2015 para llegar a 9.13% en 2015. Finalmente, es importante mencionar que, en promedio, al 2010 el nivel de cobertura en las entidades federativas fue de 4.34%, el cual incrementó hacia 2015 al pasar a 4.49%. A continuación, en la gráfica 4.17, se muestra la variación relativa de la cobertura del PASL, en el periodo de estudio.

Gráfica 4.17. Variación relativa de la cobertura del PASL, por entidad federativa, entre 2010 y 2015



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI y Liconsa, S.A de C.V., (2010-2015).

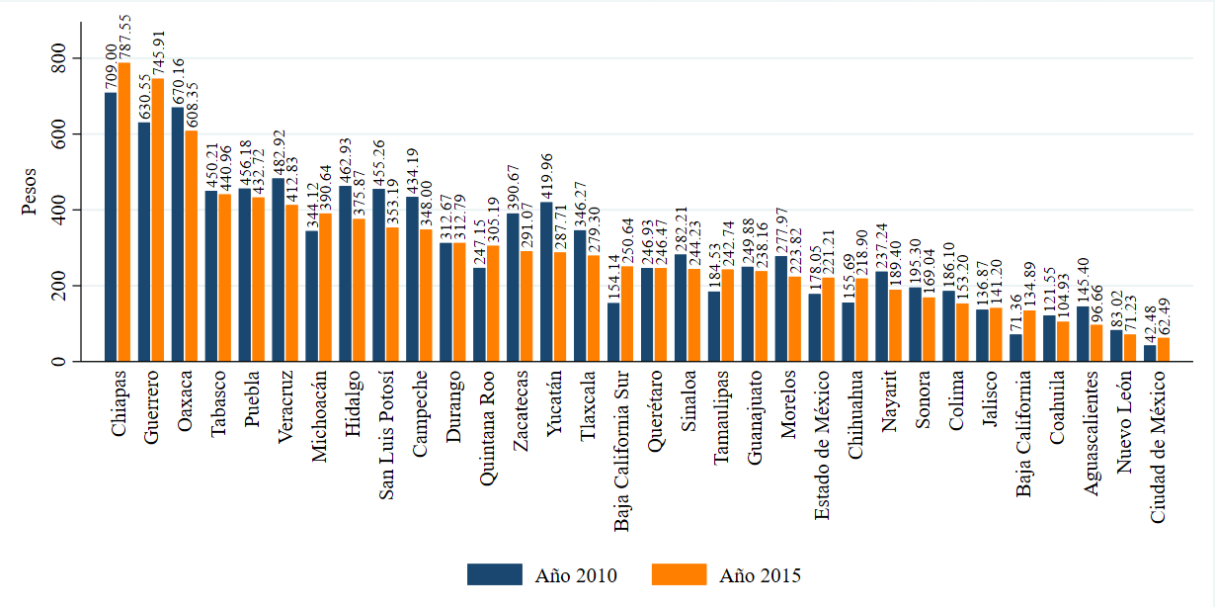
Cabe mencionar que, en cuanto al cambio relativo, durante el periodo de análisis, Guerrero (93.89%), Chiapas (75.37%), Oaxaca (55.56%) y Puebla (31.35%) fueron las entidades federativas que mostraron un mayor incremento en la cobertura del programa entre 2010 y 2015. Por el contrario, Ciudad de México (-19.47%), Yucatán (-16.51%) y Quintana Roo (-11.98%), experimentaron la mayor reducción en su nivel de cobertura, durante el periodo señalado.

Dado que la variación relativa de la cobertura del PASL fue en promedio de 8.75%, únicamente 10 entidades federativas tuvieron una variación mayor y por tanto un incremento superior al promedio en sus niveles de cobertura.

Dados los resultados del programa, se puede concluir que, aunque entre 2010 y 2015 el PASL tuvo una reducción en su gasto per cápita promedio (-9.24%), su nivel de cobertura tuvo una expansión, en promedio, de 8.75%. Es decir que, no obstante, contaba con un menor gasto respecto a 2010, para 2015 el programa incrementó su cobertura.

Componente alimentario de PROSPERA. A continuación, en la gráfica 4.18 se presenta la evolución del gasto per cápita del componente alimentario de PROSPERA, Programa de Inclusión Social.

Gráfica 4.18. Gasto per cápita a precios de 2010 del Componente alimentario de PROSPERA por entidad federativa, 2010-2015



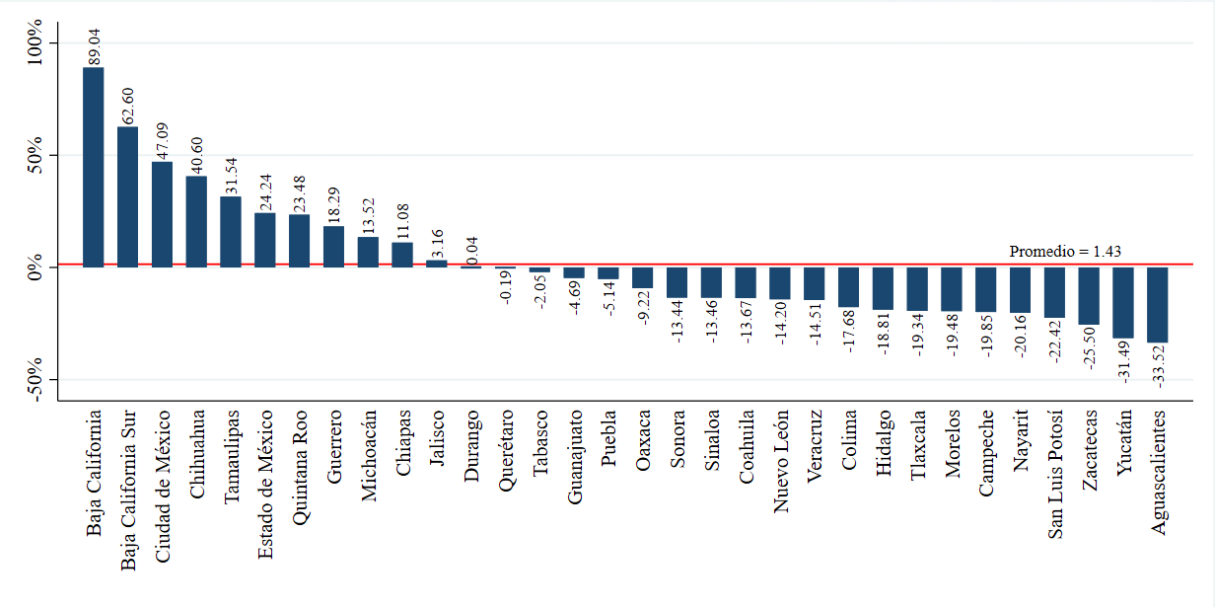
Fuente: elaboración propia con datos de INEGI y de la Coordinación Nacional de PROSPERA, (2010-2015). Nota: gráfica ordenada en forma descendente de acuerdo al mayor nivel de gasto per cápita registrado al 2015.

Como se puede apreciar en la gráfica 4.18, hay entidades federativas que muestran un gasto per cápita muy inferior al del promedio (que fue al 2010 de 305.03 pesos, mientras que para 2015 se redujo a 293.16 pesos) y, en sentido opuesto hay entidades federativas con gastos per cápita muy superiores a este.

Al 2010, las entidades federativas con el mayor gasto per cápita fueron Chiapas (709.00 pesos), Oaxaca (670.16) y Guerrero (630.55 pesos). En sentido contrario, las entidades con menor gasto per cápita fueron Nuevo León (83.02 pesos), Baja California (71.35 pesos) y Ciudad de México (42.48 pesos). En 2015, el mayor gasto per cápita fue el de Chiapas, Guerrero y Oaxaca con 787.54, 745.91 y 608.34 pesos, respectivamente, mientras que Ciudad de México, Nuevo León y Aguascalientes presentaron el menor gasto per cápita (62.49, 71.23 y 96.65 pesos, respectivamente). Dado lo anterior, se puede señalar que, con algunas variaciones en sus niveles de gasto, las entidades federativas con mayor y menor gasto per cápita se mantuvieron en la misma posición a través de los años de estudio.

En cuanto al cambio en el gasto per cápita entre ambos años, a continuación, en la gráfica 4.19 se presenta la variación relativa de este:

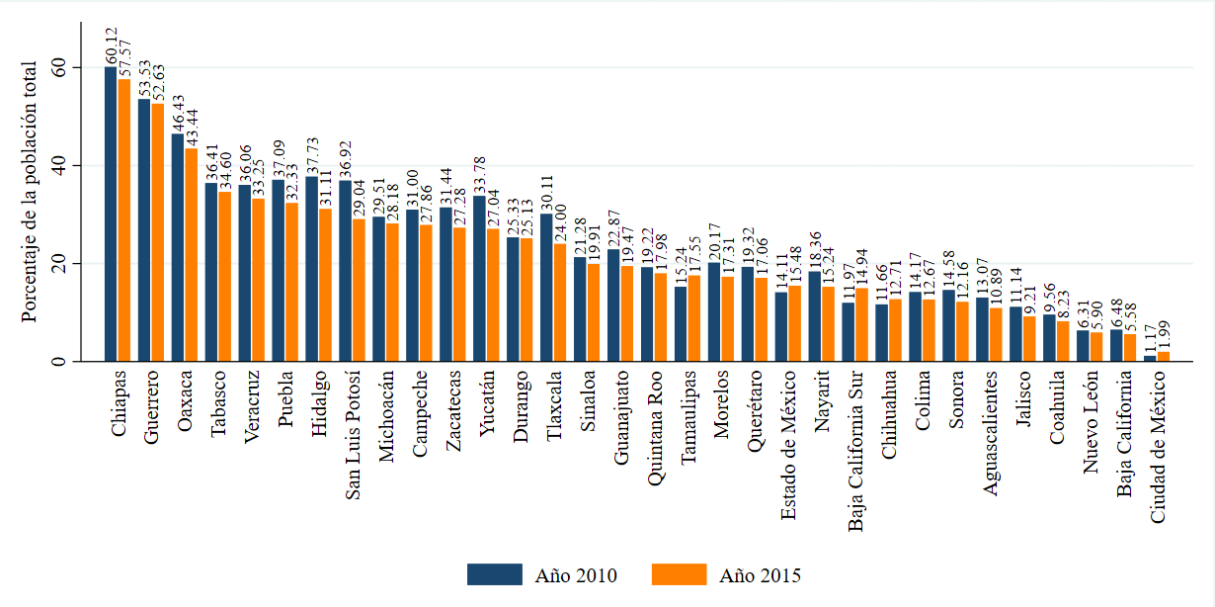
Gráfica 4.19. Variación relativa del gasto per cápita del Componente alimentario PROSPERA, 2010-2015



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI y de la Coordinación Nacional de PROSPERA, (2010-2015).

La variación relativa del gasto entre 2010 y 2015 fue en promedio de 1.43%, es decir, que hubo un pequeño incremento en el gasto per cápita del programa en las entidades federativas. Los estados que tuvieron un mayor incremento en su nivel de gasto fueron Baja California (89.03%), Baja California Sur (65.59%) y Ciudad de México (47.09%), mientras que Aguascalientes (-33.52%), Yucatán (-31.49%) y Zacatecas (-25.49%), fueron las entidades que vieron mayormente disminuido su gasto per cápita. Como se aprecia en la gráfica 23, solo 11 entidades federativas tuvieron una variación relativa superior al promedio. A continuación, en la gráfica 4.20, se presenta el nivel de cobertura del componente alimentario de PROSPERA.

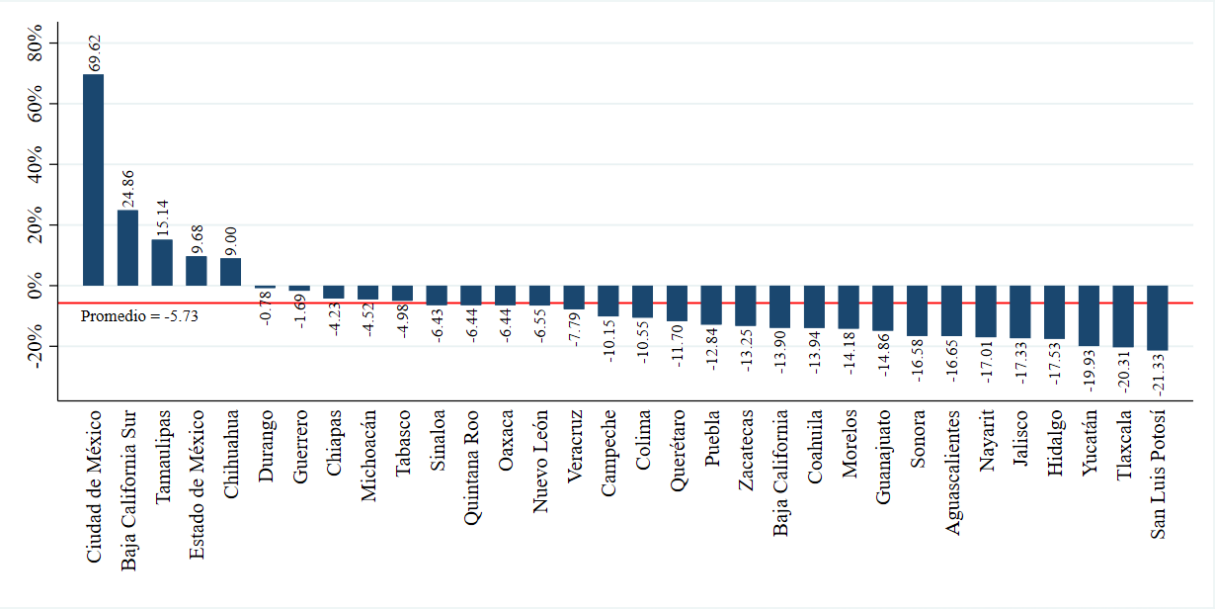
Gráfica 4.20. Nivel de cobertura del componente alimentario de PROSPERA como porcentaje de la población total, por entidad federativa, 2010-2015



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI y de la Coordinación Nacional de PROSPERA, (2010-2015). Nota: gráfica ordenada en forma descendente de acuerdo al mayor nivel de cobertura registrado al 2015.

Las entidades federativas con mayor proporción de cobertura, al 2010, fueron Chiapas (60.11%), Guerrero (53.53%) y Oaxaca (46.43%). Por el contrario, durante ese año la menor cobertura la presentaron Ciudad de México (1.17%), Nuevo León (6.31%) y Baja California (6.48%). Para 2015, las entidades federativas con el mayor nivel de cobertura fueron nuevamente Chiapas (57.57%), Guerrero (53.53%) y Oaxaca (43.44%), mientras que Ciudad de México (1.98%), Baja California (5.58%) y Nuevo León (5.89%) tuvieron el menor nivel de cobertura por parte del programa, es decir, que prácticamente entre ambos años las entidades con mayor y menor cobertura se mantuvieron en las mismas posiciones, a pesar de las variaciones en su proporción de cobertura, como se verá en la gráfica 4.21.

Gráfica 4.21. Variación relativa de la cobertura del Componente alimentario PROSPERA, por entidad federativa, entre 2010-2015



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI y de la Coordinación Nacional de PROSPERA, (2010-2015).

Como se aprecia en la gráfica 4.21, la mayoría de las entidades federativas (27), tuvieron entre 2010 y 2015 una disminución en el nivel de cobertura y únicamente Ciudad de México (69.62%), Baja California Sur (24.86%), Tamaulipas (15.14%), Estado de México (9.68%) y Chihuahua (8.99%), tuvieron un aumento en su cobertura en el periodo de análisis. Los estados cuya cobertura presentó una mayor reducción fueron San Luis Potosí (-21.33%), Tlaxcala (-20.31%) y Yucatán (-19.93%). Cabe mencionar que, en promedio, la variación relativa en la cobertura fue de -5.73% y únicamente 10 estados presentaron una variación por encima de dicho promedio.

Como conclusión, entre los años de estudio el Componente alimentario PROSPERA tuvo en las entidades federativas, una ligera reducción en su nivel de gasto per cápita de en promedio, -1.43%, y así mismo su cobertura disminuyó, durante el mismo periodo, en promedio -5.73%.

4.3. Resultados de los modelos econométricos

A fin de someter a contrastación la hipótesis de la investigación, se estimaron dos modelos de regresión lineal múltiple con MCO, los cuales se presentan a continuación.

Modelo 1.

$$VRCARENCIA = \alpha + \beta_1 VRGASTOTOTAL + \beta_2 VRCOBTOTAL + \beta_3 VRPIB + \beta_4 VROCUP + \beta_5 VRSALARIOIMSS + \beta_6 VRSALARIOTRAB + \beta_7 VRTIL + \beta_8 VRSECTORINF + \beta_9 VRESCOLARIDAD + u_i$$

Modelo 2.

$$VRCARENCIA = \alpha + \beta_1 VRGASTOPAR + \beta_2 VRCOBPAR + \beta_3 VRGASTOPAL + \beta_4 VRCOBPAL + \beta_5 VRGASTOPROSPERA + \beta_6 VRCOBPROSPERA + \beta_7 VRGASTOPASL + \beta_8 VRCOBPASL + \beta_9 VRPIB + \beta_{10} VROCUP + \beta_{11} VRSALARIOIMSS + \beta_{12} VRSALARIOTRAB + \beta_{13} VRTIL + \beta_{14} VRSECTORINF + \beta_{15} VRESCOLARIDAD + u_i$$

Como se puede apreciar, ambos modelos son similares, con la única diferencia de que en el modelo 1 la intervención de los programas se mide a través de las variables "VRGASTOTOTAL" y "VRCOBTOTAL", donde la primera se ha construido sumando los gastos per cápita de todos los programas, mientras que la variable "VRCOBTOTAL" se construyó sumando únicamente la cobertura del PAL, PASL y del Componente alimentario PROSPERA, pues como se ha señalado previamente, la cobertura del PAR se calcula con el número de tiendas y no de beneficiarios. En cuanto al segundo modelo, como se aprecia en la ecuación, se han desagregado los gastos y coberturas de los programas, con la finalidad de identificar el efecto individual que tiene su variación sobre el cambio en la carencia alimentaria.

Cabe mencionar que, como se indicó en el apartado "Construcción de indicadores", cada una de las variables del modelo descritas en las ecuaciones anteriores están expresadas en porcentaje dado que se trata de variaciones relativas entre 2010 y 2015. Además, es importante recordar que al hacer referencia al gasto de los programas sociales se está hablando exclusivamente del gasto per cápita, por lo que, para evitar ser repetitivos, en lo sucesivo se obviarán dichas leyendas. A continuación, en la tabla 4.5 se presentan los resultados de la estimación del modelo 1.

Tabla 4.5. Estimaciones del modelo 1

	Modelo inicial			Modelo final		
	Coeficiente	Error Std.	P-valor	Coeficiente	Error Std.	P-valor
VRTIL	1.758	(1.090)	0.121	1.774	(0.671)	0.013
VRSALARIOTRAB	-1.571	(0.930)	0.105	-0.801	(0.509)	0.127
VRSECTORINF	-1.027	(0.713)	0.164	-1.142	(0.657)	0.093
VRCOBTOTAL	0.623	(0.786)	0.436			
VRGASTOTOTAL	-0.286	(0.233)	0.233			
VRPIB	-0.368	(0.337)	0.287			
VROCUP	4.433	(3.956)	0.275			
VRSALARIOIMSS	-0.166	(1.184)	0.89			
VRESCOLARIDAD	1.637	(3.300)	0.625			
c	-5.833	(21.96)		-5.172	(6.301)	
N		32			32	
R2		0.3223			0.1915	
R2 ajustada		0.0450			0.1049	

Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL, INEGI, IMSS, Coordinación Nacional de PROSPERA, Liconsa, S.A. de C.V. y Diconsa, S.A. de C.V., (2010-2015).

Como se puede apreciar en la tabla anterior, en la estimación inicial ninguna de las variables era significativa y el modelo final se obtuvo a través del procedimiento de eliminación de las variables menos significativas, analizando simultáneamente el comportamiento del estadístico de probabilidad global y optando por seleccionar el modelo que tuviese el mayor número de variables significativas posibles, así como el mayor R^2 *ajustado*, dado que este es el principal criterio de decisión que se ha seleccionado.

En un primer momento se estimó el modelo con todas las variables disponibles, obteniendo un R^2 *ajustado* de 0.0450 lo que permitió identificar que la variable menos significativa era "VRSALARIOIMSS" dado que su probabilidad era de 0.890 por lo que se procedió a eliminarla y a estimar nuevamente el modelo.

El segundo modelo estimado tuvo una R^2 *ajustada* de 0.086 y se identificó que la variable "VRESCOLARIDAD" fue la menos significativa con un valor de 0.620. Una vez eliminada dicha variable, se estimó nuevamente el modelo, del cual se pudo identificar que la variable "VRCOBTOTAL" fue la menos significativa con un valor de 0.405 y que dicho modelo tenía una R^2 *ajustada* de 0.111.

Tras eliminar la variable "VRCOBTOTAL", el nuevo modelo estimado tuvo una R^2 *ajustada* de 0.107. En dicho modelo se pudo identificar que la variable "VRGASTOTOTAL" era la menos significativa toda vez que tenía un valor de significancia de 0.418, por lo cual, se procedió a eliminarla y a volver a estimar el modelo. La nueva estimación indicó que el nuevo modelo tenía una R^2 *ajustada* de 0.121 y que la variable menos significativa era "VROCUP" toda vez que tenía un valor de significancia de 0.411 por lo que se eliminó dicha variable y se estimó nuevamente el modelo, obteniendo un modelo con una R^2 *ajustada* de 0.133 donde la variable menos significativa era "VRPIB" dado que su significancia era de 0.190. Finalmente, se estimó el modelo eliminando la variable "VRPIB", obteniendo el mayor posible R^2 *ajustado*, el cual fue de 0.1049 o 10.49%, siendo este el modelo final que se aprecia en la tabla 4.5.

Así, dada la R^2 *ajustada* del modelo final, se sabe que la regresión explica el 10.49% de la varianza total de la variable explicada ("VRCARENCIA"). Además, el modelo indica que únicamente la variable "VRTIL" es significativa y que esta tiene un efecto positivo sobre la variable explicada, es decir, que un aumento de 1% en dicha variable incrementaría en 1.74% la proporción de carencia alimentaria.

En cuanto al efecto del conjunto de programas de apoyo alimentario, los resultados indican que estos no son efectivos para promover la reducción de la carencia alimentaria ni a través de su gasto per cápita conjunto ni de su cobertura total, no obstante, cabe resaltar que el gasto per cápita presentó en el modelo inicial signo negativo, lo cual pudiese indicar que es probable que esa variable tenga capacidad de reducir la proporción de población con carencia alimentaria, sin embargo, esta variable no resultó significativa para explicar el cambio ocurrido en la carencia alimentaria entre 2010 y 2015. Con el objetivo de identificar si de manera individual los programas inciden sobre el comportamiento de la variable explicada, se presentan a continuación los resultados de la estimación del segundo modelo econométrico.

Tabla 4.6. Estimaciones del modelo 2

	Modelo inicial			Modelo final		
	Coeficiente	Error Std.	P valor	Coeficiente	Error Std.	P valor
VRCOBPAR	-0.487	(0.645)	0.462	-0.577	(0.241)	0.025
VRGASTOPASL	0.134	(0.095)	0.177	0.086	(0.039)	0.039
VRPIB	-0.376	(0.406)	0.369	-0.360	(0.283)	0.215
VRSALARIOTRAB	-1.803	(1.156)	0.14	-2.055	(0.743)	0.011
VRTIL	1.567	(1.326)	0.256	1.606	(0.630)	0.017
VRSECTORINF	-0.846	(1.083)	0.447	-0.868	(0.599)	0.16
VRGASTOPAR	0.008	(0.011)	0.481			
VRGASTOPAL	0.067	(0.119)	0.584			
VRCOBPAL	-0.153	(0.240)	0.534			
VRGASTOPROSPERA	0.063	(0.336)	0.853			
VRCOBPROSPERA	0.211	(0.624)	0.74			
VRCOBPASL	-0.171	(0.256)	0.515			
VROCUP	1.592	(4.505)	0.729			
VRSALARIOIMSS	-0.522	(1.358)	0.706			
VRESCOLARIDAD	0.605	(4.424)	0.893			
c	1.735	(31.22)		9.377	(8.464)	
N		31			32	
R2		0.4262			0.3701	
R2 ajustada		-0.1477			0.2189	

Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL, INEGI, IMSS, Coordinación Nacional de PROSPERA, Liconsa, S.A. de C.V. y Diconsa, S.A. de C.V., (2010-2015).

Como se puede apreciar en la tabla 4.6, en la estimación inicial ninguna de las variables resultó significativa, por lo cual se eliminaron una a una las variables menos significativas, obteniendo el modelo final. Este modelo se estimó replicando el procedimiento con el cual se estimó el modelo 1 final, el cual se describe a continuación. Inicialmente se estimó el modelo con todas las variables disponibles. Posteriormente se eliminó la variable "VRESCOLARIDAD", puesto que su probabilidad era la más alta de todas las variables del modelo (0.893). La R^2 *ajustada* de este primer modelo fue de -0.147.

Estimando nuevamente el modelo, se obtuvo una R^2 *ajustada* de -0.078 y se identificó que la variable "VRGASTOPROSPERA" era la menos significativa pues su probabilidad era de 0.853, por lo cual se eliminó y se estimó nuevamente el modelo. Tras la tercera estimación, el modelo tenía una R^2 *ajustada* de -0.015 y se optó por eliminar la variable "VRSALARIO IMSS" ya que su probabilidad era de 0.701. Cabe mencionar que, tanto para este modelo, como para los

anteriores, la R^2 *ajustada* había sido negativa y que en lo sucesivo sería positiva. Así, se estimó otra vez el modelo, y tras analizarlo se optó por eliminar la variable "VROCUP" dado que su probabilidad era la mayor (0.695) de entre todas las variables. Cabe mencionar que dicho modelo tenía una R^2 *ajustada* de 0.037.

El modelo resultante tuvo una R^2 *ajustada* de 0.075 y tras analizarlo se tuvo que eliminar la variable "VRGASTOPAL" dado que su probabilidad era la mayor de entre todas las variables, (0.503). Así, se estimó nuevamente el modelo resultando uno con R^2 *ajustada* de 0.086. Analizando la probabilidad de las variables se optó por eliminar la variable "VRCOBPAL" dado que su probabilidad era de 0.568.

Una vez que se estimó nuevamente el modelo, se obtuvo una R^2 *ajustada* de 0.119 y se procedió a eliminar la variable con mayor probabilidad asociada que fue "VRCOBPROSPERA" la cual era de 0.526. El modelo resultante tuvo una R^2 *ajustada* de 0.128 y dada la probabilidad asociada a las variables, la siguiente que tuvo que salir de la ecuación fue "VRGASTOPAR" pues su probabilidad era de 0.592. Tras hacer dicho recorte de variables, el modelo estimado tuvo un incremento en su R^2 *ajustada*, llegando a ser de 0.205.

Posteriormente se eliminó la variable "VRCOBPASL" dado que su probabilidad era de 0.250. El modelo resultante tenía una probabilidad de 0.218. Dado que este último modelo estimado alcanzó la mayor R^2 *ajustada* posible (21.89%) y dado que se comprobó que de seguir eliminando variables dicho estadístico comenzaría a ser cada vez más pequeño, se optó por seleccionar ese último modelo, el cual se aprecia en la tabla 4.6.

Al respecto de este último, su R^2 *ajustada* indica que 21.89% de la varianza total de la variable dependiente está siendo explicada por la regresión. En cuanto a las variables significativas, como se aprecia en la tabla 4.6, éstas son cuatro: "VRCOBPAR", "VRGASTOPASL", "VRSALARIOTRAB" y "VRTIL". Cabe mencionar que, si bien en el modelo final aparece la variable "VRPIB", esta no es significativa, sin embargo, el eliminarla se reduciría la R^2 *ajustada* por lo cual se optó por dejarla ya que, además, se considera útil dejarla pues aporta información importante toda vez que se puede señalar que, de ser significativa, ésta tendría capacidad de reducir la proporción de población con carencia alimentaria.

De acuerdo con los coeficientes de las variables significativas, se puede señalar que los estados donde más incrementó la cobertura del PAR entre 2010 y 2015 tuvieron una mayor reducción en el porcentaje de población con carencia alimentaria por lo cual se puede afirmar que un aumento porcentual en la variable "VRCOBPAR" puede reducir en 0.57% la variación relativa de la proporción de carencia alimentaria en las entidades federativas, es decir, que mejoraría la situación alimentaria. Otra variable que contribuiría a mejorar la situación alimentaria es "VRSALARIOTRAB", cuyo coeficiente indica que un incremento porcentual en dicha variable redujo en 2.05% la situación de carencia alimentaria en los estados.

Por otro lado, como se aprecia en la tabla 4.6, las variables "VRTIL" así como "VRGASTOPASL" tienen un efecto positivo sobre la variable explicada. Respecto a la variable "VRTIL", su coeficiente y p-valor indican que los estados donde hubo un mayor incremento en la tasa de informalidad laboral entre 2010 y 2015 tuvieron un mayor incremento en su proporción de población con carencia alimentaria entre los mismos años, por lo cual se puede afirmar que un incremento porcentual en la variable "VRTIL" ocasionaría un incremento del 1.6% en la variable explicada. Por otro lado, respecto a la variable "VRGASTOPASL", se puede afirmar que, si esta tuviera un incremento de 1%, habría un aumento de 0.086% la variación relativa de la proporción de carencia alimentaria en las entidades federativas.

Derivado de los resultados de las estimaciones que se aprecian en la tabla 4.6 se puede notar que hubo dos variables relacionadas con el contexto socioeconómico que resultaron relevantes para explicar la variable dependiente, así como dos variables relacionadas con los programas de apoyo al consumo de alimentos.

Como se pudo ver, de las variables relacionadas con los programas ("VRCOBPAR" y "VRGASTOPASL"), la primera tiene signo negativo, es decir, que tiene la capacidad de reducir la proporción de población con carencia alimentaria, mientras que la segunda puede provocar el efecto contrario. Por otro lado, de las variables "VRTIL" y "VRSALARIOTRAB", las cuales son propias del contexto socioeconómico, la primera tiene la capacidad de aumentar la proporción de población con carencia alimentaria mientras que la segunda puede provocar el efecto opuesto.

De lo anterior se puede señalar que las variables relacionadas con el contexto socioeconómico están asociadas exclusivamente al mercado laboral. La variable que tiene efecto negativo sobre la situación alimentaria, "VRSALARIOTRAB" nos indica, a través de su signo, que un aumento en el salario que perciben los trabajadores permanentes y eventuales del campo, la ciudad, del campo cañero, los trabajadores de gobierno, los trabajadores domésticos, entre otros, podría reducir la carencia alimentaria al igual que la otra variable que tiene efecto negativo ("VRCOBPAR").

Por el lado contrario, la variable "VRTIL", la cual tiene un efecto positivo sobre la carencia alimentaria, toda vez que en los estados donde hubo entre 2010 y 2015 un mayor incremento de la tasa de informalidad aumentó en mayor medida el porcentaje de población con carencia alimentaria, indicaría que, dada una mayor proporción de personas que están ocupadas pero que no cuentan con protección social básica o que laboran en unidades económicas informales o no registradas de los sectores secundario (industrial) y terciario (servicios), habría una mayor proporción de población con carencia de acceso a alimentación en las entidades federativas, lo cual puede explicarse entre otras razones, porque quienes laboran en dichas condiciones carecen de un ingreso fijo dada la naturaleza de dicho tipo de ocupación, puesto que al ser actividades no reguladas, no aseguran la percepción de prestaciones laborales y por ende de un ingreso seguro y periódico, estando quienes desempeñan una actividad de ese tipo, por lo general, en una constante incertidumbre.

Por otro lado, dado que la variable "VRSALARIOTRAB" tiene un efecto negativo sobre la carencia, es decir, la reduce, mientras que la "VRTIL" promueve un incremento de esta, se puede concluir que los resultados del modelo econométrico sugieren que la mejora de la situación alimentaria depende estrechamente de un propicio mercado laboral donde haya mayores salarios y menor informalidad laboral.

Cuéllar (2011) y la FAO (2014), autores presentados en el capítulo I, señalan que para acabar con la falta de acceso a alimentación es necesario superar los problemas estructurales que la promueven. Por su parte, la APND (2009), Cecchini y Madariaga (2015) y la FAO (2015) refieren que para hacer frente a los problemas alimentarios es necesario promover el crecimiento económico toda vez que la carencia alimentaria está estrechamente relacionada con el entorno socioeconómico donde se desenvuelven las personas. En ese sentido, se puede afirmar que en

México dos de los principales problemas estructurales son la falta de crecimiento económico y de generación de empleo formal, temas que constantemente están en el centro de la discusión.

En cuanto a la problemática de empleo, la discusión suele volcarse en gran medida en torno a los salarios puesto que se considera que en el país los empleos son, en su mayoría, mal remunerados, resultando insuficientes los ingresos de los trabajadores para satisfacer sus necesidades básicas, entre ellas, la alimentación. Esto cobra especial relevancia si se toma en consideración que de acuerdo con Timmer et al. (1989) y Thomson y Metz (1998), el acceso a la alimentación está determinado por la capacidad de compra de los individuos, lo cual está relacionado de manera directa con los ingresos que perciben ya sea a cambio de su trabajo o por parte de apoyos gubernamentales.

Al respecto, según México ¿cómo vamos? (2015), el mercado laboral mexicano se caracteriza como uno con un sector informal amplio ya que en este labora un tercio de la población; precarizado, debido a las condiciones laborales predominantes y como uno que se ve impactado principalmente por cuestiones relacionadas al salario. Por su parte, Prieto (2011), señala que el mercado laboral en México es flexible toda vez que ante choques económicos generalmente el ajuste se da mediante la reducción de los salarios y de la protección laboral, es decir que hay un traslado de trabajadores del sector formal al informal o al subempleo y, por ende, una reducción o eliminación de las prestaciones laborales que disfrutan.

Al respecto, la OCDE (2009), refiere sobre el empleo formal, que es la vía a través de la cual se puede promover mayor crecimiento económico y reducir la pobreza, dado lo cual sugieren promover políticas que atiendan a los pobres que laboran el sector informal mediante la creación de empleos formales donde puedan insertarse, atrayendo a la vez, a las unidades económicas informales hacia la formalidad. Dado lo anteriormente expuesto, se considera que los resultados del modelo estimado son consistentes con lo expuesto en el marco teórico por Timmer et al. (1989), Thomson y Metz (1998), APND (2009), Cuéllar (2011), FAO (2014 y 2015) y Cecchini y Madariaga (2015).

A partir de la evidencia anterior, se puede concluir que reducir la carencia alimentaria dependerá en gran medida del mercado de trabajo y no únicamente de la implementación de programas de apoyo al consumo de alimentos. Específicamente, se requiere de una mejora en los salarios y

del ensanchamiento del sector laboral formal, en detrimento del sector informal. Esto cobra aún mayor sentido si se considera que las preguntas a partir de las cuales se mide la carencia de acceso a alimentación enfatizan que la experiencia de hambre que enfrentan los integrantes del hogar se debe a la falta de dinero o recursos (ver anexo 5), por lo que, si se considera que la principal fuente de ingresos de una familia es el salario que recibe a cambio de su trabajo, es coherente pensar que, a mayor salario, tendrá mayores ingresos que le permitirán – o facilitarán- satisfacer sus necesidades alimentarias. En sentido contrario, una familia que dependa de un empleo de tipo informal generalmente carecerá de certidumbre en cuanto a sus ingresos y es posible que enfrente, en mayor medida que quienes cuentan con un empleo formal -y por ende un ingreso seguro -, una experiencia de hambre.

Al respecto de los programas de apoyo al consumo de alimentos, se debe resaltar que, aunque no todos contribuyen al combate de la carencia alimentaria, el PAR a través de su cobertura demostró tener capacidad para mejorar la situación alimentaria toda vez que tiene un efecto negativo sobre la variable explicada. En sentido contrario, el PASL, a través de su gasto per cápita tuvo un efecto positivo sobre la situación alimentaria durante 2010-2015, lo cual puede indicar, entre otras cosas, que el programa concentró sus recursos en atender entidades federativas cuya proporción de carencia alimentaria es inferior a la de otros estados y que, por tanto, el efecto del programa es limitado, o que los recursos del programa son muy pocos y por tanto insuficientes para atender de forma contundente la carencia alimentaria en los estados.

La primera posible explicación deriva de que como se pudo apreciar en el análisis del gasto y cobertura del programa, Ciudad de México y Estado de México, fueron las entidades federativas que durante 2010 y 2015 percibieron los mayores niveles de gasto del programa, a pesar de que Ciudad de México fue al 2010 la segunda entidad con menor proporción de carencia alimentaria, y a 2015 la primera, mientras que Estado de México presentaba al 2010 nivel de carencia alimentaria medio alto y a 2015, medio. La segunda explicación surge dado que el gasto del programa, además de ser el menor de entre los programas analizados, se vio reducido entre 2010 y 2015 en -20.90%, por lo cual pudiese ser que la reducción que presentó en su gasto entre ambos años, haya promovido un aumento en la proporción de carencia alimentaria de las entidades federativas.

Derivado de lo antes señalado, se puede concluir que, en el periodo 2010-2015, del conjunto de programas sociales de apoyo al consumo de alimentos, solamente el PAR, a través de su cobertura, resultó determinante en la reducción de la carencia alimentaria. Por tanto, se puede inferir que este programa puede mejorar la situación alimentaria en las entidades federativas. Por otro lado, el resultado del gasto del PASL indicaría que este programa promovió un incremento en la proporción de carencia alimentaria en las entidades federativas, ya sea porque, entre otras cuestiones, no está atendiendo a las entidades federativas con mayor proporción de carencia alimentaria o porque sus recursos resultan insuficientes para atender la problemática de alimentación en los estados.

Finalmente, cabe mencionar que ni la intervención del Componente alimentario PROSPERA ni del PAL resultó significativa en el modelo 2, pero se debe reconocer que PROSPERA ha enfocado su intervención en entidades federativas con alta y muy alta proporción de carencia alimentaria, al concentrarse en atender tanto a través de su gasto como cobertura a entidades federativas como Chiapas, Guerrero y Oaxaca. Cabe destacar, que no obstante que el Componente alimentario PROSPERA es el programa más amplio de los cuatro analizados, tanto en términos de cobertura, así como de gasto, este no mostró al menos durante el periodo analizado, un efecto positivo sobre la carencia alimentaria en las entidades federativas. Por otro lado, el comportamiento del PAL, parece ser errático, sin un patrón definido en cuanto al criterio bajo el cual se realiza la asignación de recursos entre las entidades federativas, lo cual pudiese explicar el porqué de su falta de efectividad para la reducción de la carencia alimentaria.

CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo se ha discutido la importancia que tienen, para un importante segmento de la población, los programas mexicanos que componen la política de apoyo a la alimentación. Se ha analizado, además, su evolución a lo largo de las últimas décadas, así como su nivel de intervención mediante su gasto per cápita y cobertura. Esto en conjunto, ha permitido vislumbrar los posibles efectos que pueden tener dichos programas sobre la carencia alimentaria y finalmente se han podido determinar cuáles programas y qué variables socioeconómicas tienen un mayor efecto sobre dicha carencia. Así, se ha cumplido con los objetivos tanto general como específicos de la investigación, de lo cual se desprenden las siguientes conclusiones.

Derivado de la descripción de la política alimentaria durante los últimos tres sexenios, se concluye que la política alimentaria mexicana ha evolucionado de acuerdo con el modelo de crecimiento y las condiciones económicas del país, no obstante, su objetivo ha sido constante: combatir la falta de acceso a alimentación. Sin embargo, a pesar de la larga trayectoria de programas sociales con objetivos alimentarios que han sido implementados en el país, aún hoy en día hay millones de mexicanos en situación de carencia por acceso a alimentación, lo cual ha dado lugar a que diversos académicos cuestionen la eficacia y eficiencia de dichos programas. Al respecto, diversos estudiosos (Barquera et al., 2001; CONEVAL, 2011c, 2015; Calderón-Martínez et al., 2017) consideran que lo que se requiere para abatir dicha carencia es un esfuerzo conjunto, atendiendo a la par la problemática de forma coyuntural y estructuralmente.

A partir de las tres recientes administraciones federales la política alimentaria ha presentado tres características principales: la primera es que el programa central de la política alimentaria es PROSPERA Programa de Inclusión Social, el cual tiene sus orígenes en PROGRESA, programa que inició operaciones en 1997 y que fue considerado a nivel internacional un programa innovador dado que consistía en la entrega de transferencias monetarias condicionadas con corresponsabilidad de sus beneficiarios en acciones para generar mayor capital humano con el fin de terminar con la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Otra característica es que, durante la administración de Calderón, se hizo un esfuerzo por vincular la política social con la económica, el cual, aunque no se consolidó significó un gran avance para el desarrollo de programas donde se atiendan los problemas sociales con políticas de tipo económico. La última característica es que desde 2013 ha habido una reconfiguración de la política social, llamada ahora "política social de nueva generación", la cual ha reconocido la importancia que los ciudadanos ejerzan sus derechos sociales, además de que ahora los beneficiarios de los programas sociales son identificados como agentes de cambio, quienes contribuyen a la solución de sus problemas.

Al respecto de lo antes señalado, cabe mencionar que hay contradicciones en la actual política alimentaria del país al coexistir un intento por vincular la política económica con la social y el esfuerzo por promover el ejercicio de derechos sociales mientras que el eje central de la política de superación de la pobreza (PROSPERA) opera a través de TMC, toda vez que este tipo de programas actúan de forma dual desde una perspectiva de derechos a la par que con premisas que siguen una lógica de mercado. Esto ha sido enfatizado por quienes señalan que los esfuerzos están fragmentados dada la falta de una adecuada coordinación entre instituciones, a lo cual, se puede agregar que, al haber ideas contrapuestas en la conceptualización del problema y las vías para atenderlo, se vuelve más difícil el logro del objetivo final.

Como se puede constatar a través de las ROP, en general, aspectos como el enfoque de derechos y la participación social (elementos centrales de la nueva política social impulsada por el gobierno federal actual), están señalados de forma genérica y no hay elementos suficientes que indiquen cómo estos pueden ser plenamente ejercidos por los ciudadanos toda vez que no se hace referencia de los mecanismos a través se puedan hacer efectivos. Derivado de lo anterior, se considera que muchas de las características de la nueva política social quedan únicamente en discurso.

Derivado de lo anterior, se puede concluir que los programas analizados, viéndoles desde la perspectiva de la política alimentaria en la que se enmarcan, tienen diversas fortalezas y sin duda son importantes para atender el problema alimentario del país toda vez que de no implementarse, probablemente la proporción de población con carencia alimentaria sería mayor, sin embargo, se considera que el problema principal de la política alimentaria

mexicana es que no trabaja de forma sinérgica, motivo por el cual los esfuerzos están muy dispersos, carentes de coordinación y seguramente tendrían mejores resultados si se fortaleciera dicho aspecto.

En cuanto a los alcances y limitaciones de los programas alimentarios de apoyo al consumo de alimentos, se considera que los cuatro programas objeto de la investigación han facilitado el acceso a la alimentación de sus beneficiarios a través de las diferentes modalidades de apoyo que otorgan. Sin embargo, se debe tener presente que la mejora en la situación alimentaria de los beneficiarios queda condicionada a que estos efectivamente destinen los recursos que les entregan los programas (PROSPERA y PAL) al consumo de alimentos o a que cuenten con los recursos suficientes para adquirir los productos subsidiados que ofertan programas como el PAR o el PASL. Algunas de las principales limitaciones de los programas son su falta de transparencia, su corte asistencialista y la falta de mecanismos para involucrar de forma más activa a la sociedad, puesto que esto último pudiese ser un elemento muy favorable en vías de lograr el ejercicio de los derechos sociales y la generación de ciudadanía social.

Los programas que componen la política de apoyo alimentario (PAL, PASL, PROSPERA, PAR y la EIASA) han sido evaluados en conjunto por la ASF (s.f.a), instancia que considera necesario que se elabore una normativa donde se coordine la implementación de los programas entre los diferentes niveles de gobierno; respecto a la cobertura se ha sugerido incorporar diversos criterios de selección, generar indicadores que permitan dar seguimiento al logro de metas, mejorar la rendición de cuentas y dar seguimiento a la situación nutricional de los beneficiarios.

En la actualidad, la política alimentaria mexicana busca contribuir al logro de la seguridad alimentaria, por lo cual está compuesta por diversos programas que contribuyen a sus diferentes dimensiones, como lo son el acceso, disponibilidad y la utilización biológica. A través del análisis del diseño, implementación y la evaluación de los programas alimentarios se puede verificar que estos presentan debilidades que pueden dificultar el logro de sus objetivos y por ende pueden disminuir su contribución a la reducción de la carencia.

De la revisión de la evolución de la carencia alimentaria en el periodo de estudio se desprende que, entre 2010 y 2015, hubo una reducción de la carencia alimentaria a nivel nacional del

3.08%, habiendo pasado del 24.82% en 2010, a 21.74% en 2015. Esto significa que al 2015, debido a la falta de recursos o dinero, poco más de una quinta parte de la población mexicana no tenía satisfechas sus necesidades alimentarias.

En cuanto al comportamiento de la carencia alimentaria en las entidades federativas, es importante resaltar que al 2010 las entidades con mayor proporción fueron Guerrero (42.67%) y Tabasco (33.31%), mientras que Tamaulipas (13.61%), Ciudad de México (15.53%), Nuevo León (15.65%), Baja California (16.36%) y Chihuahua (17.68%), presentaron un nivel de carencia bajo. La gran proporción de carencia alimentaria en Guerrero y Tabasco indica que poco menos de la mitad de la población total de Guerrero y un tercio de la población de Tabasco no ha podido satisfacer sus necesidades de alimentación, debido a falta de dinero o de recursos.

Para 2015, las entidades federativas con mayor proporción de población con carencia alimentaria fueron Guerrero (40.6%); Tabasco (33.3%) y Oaxaca (32.5%), mientras que Ciudad de México (9.9%), Chihuahua (12.9%) y Baja California (14.9%), registraron las menores proporciones. Así, tanto en 2010 como en 2015 todas las entidades federativas presentaron carencia por acceso a la alimentación, aunque en diversas magnitudes. En ambos años, Guerrero se mantuvo como la entidad federativa con la mayor proporción de población con carencia alimentaria a nivel nacional, aunque tuvo una reducción en términos relativos entre ambos años de -4.7%. Por su parte, Tabasco fue la segunda entidad con mayor proporción de población con carencia alimentaria en ambos años, presentando un incremento en términos relativos de 19.4%.

La proporción de carencia alimentaria más alta presentada por una entidad federativa en 2010 y 2015, se redujo al pasar de 42.67% a 40.64%. En cuanto a la menor proporción de carencia registrada por un estado en ambos años, también hubo una mejoría al pasar de ser de 13.61% a 9.92%. En cuanto a la variación relativa en la carencia alimentaria de las entidades federativas, en promedio, estas presentaron una variación de -8.9%, es decir, que en el periodo de estudio hubo una disminución de la proporción de la carencia alimentaria en el país. Sin embargo, dada la notable heterogeneidad entre los estados en cuanto al comportamiento de la carencia alimentaria, el comportamiento de la variación es igualmente muy diversa.

Así, los estados que mostraron un aumento mayor en su proporción de carencia alimentaria, fueron: Tamaulipas (44%), Oaxaca (23.1%) y Tabasco (19.4%). Por el contrario, las entidades que presentaron una mayor reducción en su proporción de carencia alimentaria entre 2010 y 2015 fueron: San Luis Potosí (-44%), Ciudad de México (-36.1%) y Estado de México (-36%).

En cuanto al gasto conjunto de los programas aquí analizados, se debe tener presente que hubo un ligero incremento (0.31%) en su nivel de gasto per cápita entre 2010 y 2015. No obstante, el PASL, así como el Componente alimentario PROSPERA vieron disminuido su gasto entre ambos años en -20.90% y -3.89%, respectivamente.

En términos de la distribución del gasto per cápita total, al 2010 el Componente alimentario PROSPERA concentraba el 83% del mismo, mientras que el PAL tenía apenas el 9% y el PAR y PASL, sólo el 6% y 2%, respectivamente. Para 2015, el Componente alimentario PROSPERA vio reducido su porcentaje de participación en el gasto per cápita total al concentrar el 80% de este, mientras que el PAL tuvo un incremento, representando el 11% del gasto total, mientras el PAR y PASL dispusieron del 7% y 2%, respectivamente.

En cuanto a las entidades federativas que presentaron un gasto per cápita total muy alto, estas fueron Chiapas (895.15 pesos) y Guerrero (854.55 pesos). En sentido opuesto, Nuevo León (82.34 pesos), Aguascalientes (108.98 pesos), Coahuila (145.18 pesos), Ciudad de México (148.29 pesos) y Jalisco (196.48 pesos), tuvieron un nivel de gasto per cápita total bajo.

Entre 2010 y 2015, los estados que presentaron un mayor incremento en su gasto per cápita total fueron Baja California (131.14 %), Baja California Sur (88.07%) y Zacatecas (52.06%). Por el contrario, los estados que durante ese periodo tuvieron una disminución mayor en su gasto total per cápita fueron Aguascalientes (-34.88), Nuevo León (-34.62%) y Yucatán (-33.32%).

Respecto a la cobertura de los programas en conjunto (PAL, PASL y Componente alimentario PROSPERA), entre 2010 y 2015 esta mostró una reducción de -7.67% en términos relativos, al pasar de 31.68% en 2010 a 29.25% en 2015. En lo individual, tanto el PAL como el Componente alimentario PROSPERA disminuyeron su cobertura, la cual en el

caso del PAL fue de -27.47% y para el Componente alimentario PROSPERA de -6.74%. En cuanto al PASL, este programa incrementó su cobertura al igual que el PAR durante el periodo de estudio, al pasar de atender al 5.29% de la población total del país en 2010, a 5.31% en 2015. Por su parte, el PAR presentó un incremento en su cobertura total del 8.93%, al pasar de atender al 0.021% de la población total en 2010 a 0.023% en 2015.

En cuanto a la cobertura total de los programas a nivel entidad federativa, Chiapas y Guerrero, mostraron las mayores proporciones de cobertura tanto a 2010 como al 2015, ocupando la primera y segunda posición, respectivamente. En concreto, el PAL, PASL y Componente alimentario PROSPERA atendían al 65.47 % de la población de Chiapas, mientras que, en Guerrero, la proporción era de 62.16%. Por el contrario, estados como Sonora (16.37%), Ciudad de México (15.52%), Aguascalientes (14.83%), Baja California (13.03%), Coahuila (11.41%) y Nuevo León (7.43%), conforman el grupo de estados con nivel de cobertura total bajo. En promedio, la variación relativa de la cobertura total de los programas en las entidades federativas entre 2010 y 2015 fue de -7.22%.

En cuanto a los programas en lo individual, se analizó el comportamiento del gasto y la cobertura de cada uno, así como su variación relativa entre 2010 y 2015. Los principales hallazgos fueron los siguientes:

En cuanto al PAL, el gasto per cápita de 2015 es superior al de 2010, aunque se pueden notar algunas excepciones como es el caso de Oaxaca, Durango, Hidalgo, Colima, Zacatecas, Sinaloa, Yucatán, Morelos, Aguascalientes, Nuevo León y San Luis Potosí. Al 2015, las entidades con mayor gasto per cápita fueron Baja California Sur, Quintana Roo, Guerrero y Chiapas, mientras que San Luis Potosí, Nuevo León y Aguascalientes, presentaron los menores montos de gasto per cápita. En cuanto a la variación relativa del gasto per cápita del programa, en promedio ésta fue de 38.28%. No obstante, hubo entidades federativas que registraron una variación relativa muy superior al resto, como es el caso de Quintana Roo (289.89%), mientras que hubo otras que vieron reducido su gasto per cápita en 2015, respecto al de 2010, siendo el más afectado Nuevo León, cuya reducción fue de -83.7%.

En cuanto a la cobertura del programa, al 2015, Baja California Sur, Baja California y Quintana Roo fueron los estados donde el PAL tuvo mayor cobertura, mientras que

Aguascalientes, Zacatecas y Yucatán, tuvieron una menor presencia por parte del programa. Respecto a la variación en la cobertura del programa en las entidades federativas, el programa tuvo entre 2010 y 2015 una importante expansión de su cobertura en Baja California, Baja California Sur y Jalisco, estados que tuvieron un incremento de 142.20%, 134.09% y 109.12%, respectivamente. Por otro lado, Aguascalientes, Zacatecas e Hidalgo, cuya variación fue de -96.21, -93.90 y -90.13%, fueron las entidades con mayor reducción en su cobertura, entre ambos años.

Respecto al PAR, para 2010 Aguascalientes, Baja California, Jalisco, Estado de México y Tlaxcala registraron los menores niveles de gasto, mientras que entidades federativas como Nayarit, Oaxaca y Yucatán registraron un gasto per cápita superior al resto. En 2015, Quintana Roo, Tamaulipas, San Luis Potosí, Guanajuato, Oaxaca, Querétaro, Chiapas, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Tlaxcala, México, Aguascalientes, Ciudad de México, Guerrero y Jalisco presentaron un gasto per cápita menor a 10 pesos, mientras que Zacatecas presentó un gasto per cápita más alto que el resto de los estados el cual ascendía a 377.65 pesos. En cuanto a la variación relativa, hubo entidades federativas como Colima y Zacatecas que tuvieron un incremento muy alto en su nivel de gasto per cápita, toda vez que Colima tuvo un incremento de 1454.4%, mientras Zacatecas presentó un aumento de 1383.55%

En cuanto a cobertura, para 2015, las entidades con menor proporción fueron Ciudad de México (0%), Aguascalientes (0.003%) y Baja California (0.003%). En cuanto a las entidades con mayor cobertura por parte del programa, estas fueron Oaxaca, Nayarit y Durango, donde fue superior al 0.05% del total de su población. En cuanto a la variación relativa de la cobertura, la mayoría de las entidades federativas experimentó un incremento de su cobertura entre 2010 y 2015, excepto por Tlaxcala, Aguascalientes, Jalisco, Nuevo León, Yucatán, Zacatecas, Nayarit, Campeche, Coahuila, y Querétaro.

Por su parte, el PASL tuvo para 2015 un mayor gasto per cápita en Ciudad de México y Estado de México, mientras que el menor gasto lo registraron Nuevo León, Tamaulipas y Baja California. En cuanto a su variación relativa, la mayoría de las entidades federativas, excepto Oaxaca, Guerrero, Chiapas y Puebla, vieron disminuido su nivel de gasto per cápita entre 2010 y 2015.

En cuanto a cobertura, el PASL atendió en mayor medida tanto en 2010 como en 2015, a población perteneciente a Ciudad de México, Estado de México y Nayarit. Respecto a su variación relativa, Guerrero, Chiapas, Oaxaca y Puebla vieron incrementada en mayor medida su cobertura entre ambos años, mientras que Ciudad de México, Yucatán y Quintana Roo, experimentaron una mayor reducción en la misma.

Respecto al Componente alimentario PROSPERA, se puede señalar que al 2010 las entidades federativas con el mayor gasto per cápita fueron Chiapas, Oaxaca y Guerrero. En sentido contrario, al 2010 las entidades con menor gasto per cápita fueron Nuevo León, Baja California y Ciudad de México. En 2015, el mayor gasto per cápita fue el que presentaron, al igual que para 2010, Chiapas, Guerrero y Oaxaca, mientras que Ciudad de México y Nuevo León al igual que en 2010 tuvieron el gasto per cápita más bajo, así como Aguascalientes. En cuanto a la variación relativa entre 2010 y 2015 del gasto per cápita, los estados que tuvieron un mayor incremento en su nivel de gasto fueron Baja California, Baja California Sur y Ciudad de México, mientras que Aguascalientes, Yucatán y Zacatecas, fueron las entidades que vieron mayormente disminuido su gasto per cápita.

Respecto a la cobertura del programa, al 2010, Chiapas, Guerrero y Oaxaca ocuparon los primeros lugares, mientras que Ciudad de México, Nuevo León y Baja California, presentaron la menor cobertura. Para 2010 no hubo mayores cambios en las entidades federativas con mayor y menor cobertura más allá de las proporciones y por tanto posiciones en que se ubicaron. En cuanto a las variaciones, las que aumentaron su cobertura en mayor medida fueron Ciudad de México, Baja California Sur, Tamaulipas, Estado de México y Chihuahua. Por el contrario, San Luis Potosí, Tlaxcala y Yucatán tuvieron una disminución en su nivel de cobertura mayor a la del resto de estados.

Haciendo un análisis de los resultados desde la perspectiva de las entidades federativas y no únicamente de los programas, cabe destacar que, al 2015, el gasto per cápita de los programas de apoyo al consumo de alimentos fue mayor en estados con muy alta o alta proporción de carencia alimentaria (Chiapas y Guerrero). Dicha idea se fortalece al apreciar que Oaxaca, que al 2015 tenía nivel de carencia alimentaria muy alta obtuvo un nivel de gasto per cápita alto. Por el contrario, aquellas entidades federativas que al 2015 tenían nivel de carencia

alimentaria baja y media baja (Nuevo León, Aguascalientes, Coahuila, Ciudad de México y Jalisco) tuvieron nivel bajo de gasto per cápita.

Cabe mencionar que entre 2010 y 2015, los estados que presentaron un mayor incremento en su gasto per cápita total fueron Baja California (131.14%), Baja California Sur (88.07%) y Zacatecas (52.06%). Por el contrario, aquellos que durante ese periodo presentaron una disminución mayor en su gasto total per cápita respecto al resto fueron Aguascalientes (-34.88), Nuevo León (-34.62%) y Yucatán (-33.32%). Es importante señalar que todas las entidades federativas anteriormente mencionadas tuvieron entre esos años una reducción en su proporción de población con carencia alimentaria.

En cuanto a la cobertura total de los programas, se pudo apreciar que tanto Chiapas como Guerrero tuvieron la mayor proporción de beneficiarios respecto a su población total tanto al 2010 como al 2015 (67.59% y 59.40% al 2010 y 65.47% y 62.16 al 2015, respectivamente), en comparación con el resto de los estados. Es importante destacar que Oaxaca ocupó, tanto en 2010 como en 2015, el tercer lugar en términos de cobertura. Como se ha señalado anteriormente, estas tres entidades federativas sufrían tanto al 2010 como al 2015 de una proporción muy alta o alta de población con carencia alimentaria.

En sentido contrario, Jalisco, Sonora, Ciudad de México, Aguascalientes, Baja California, Coahuila y Nuevo León tuvieron un nivel de cobertura bajo al 2015, toda vez que este era de 16.76%. 16.37%, 15.52%, 14.83%, 13.03%, 11.41% y 7.43%, respectivamente. A excepción de Baja California, el resto de los estados con nivel de cobertura experimentaron la reducción de su cobertura entre ambos años.

Derivado de este análisis se puede señalar que tanto el gasto per cápita como la cobertura de los programas de apoyo al consumo de alimentos tiende a ser superior en estados con proporción carencia alimentaria muy alta o alta y menor en estados con nivel de carencia alimentaria bajo o medio bajo. No obstante, es importante tener presente que dado que el cálculo de la cobertura y del gasto per cápita total toma en cuenta a todos los programas (con excepción del PAR para el cálculo de la cobertura total), las diferencias existentes entre las dimensiones (en términos de presupuesto) de los programas resultan determinantes en la cuantificación conjunta del gasto y cobertura de estos. A continuación, se presentan algunos

resultados interesantes al respecto del gasto y cobertura de cada uno de los programas a partir de la cual se evidencia que los programas analizados no tienen un patrón de distribución similar en las entidades federativas y que, con contadas excepciones, su intervención en los estados no parece estar explicada por el nivel de carencia alimentaria de estos.

El gasto per cápita del PAL fue mayor al 2015 en Baja California Sur, Quintana Roo y Guerrero y solo este último tenía al 2015 nivel de carencia alimentaria muy alto mientras que los otros dos presentaban nivel medio. En cuanto a su cobertura, este programa tuvo una mayor presencia en Baja California Sur, Baja California y Quintana Roo, es decir, en estados con nivel de carencia medio.

Por otro lado, el PAR tuvo al 2015 un gasto muy superior, respecto a los demás estados, en Zacatecas que tenía nivel medio de carencia alimentaria en ese año, seguido por Colima y Baja California Sur, quienes tenían nivel medio de carencia alimentaria. Respecto a su cobertura, Oaxaca, Nayarit y Durango fueron quienes tuvieron mayor proporción, teniendo Oaxaca nivel de carencia alimentaria alto y Nayarit y Durango, nivel medio y medio bajo, respectivamente.

Respecto al PASL, este registró al 2015 sus más altos niveles de gasto per cápita y de cobertura en Ciudad de México, Estado de México y Nayarit. Cabe destacar que, a ese año, la Ciudad de México fue el único estado con nivel bajo de carencia alimentaria y paradójicamente, fue quien tuvo mayor gasto per cápita y mayor grado de cobertura por parte del programa. Por otro lado, Baja California, Nuevo León y Tamaulipas fueron los estados con menor nivel de gasto y de cobertura por parte del PASL. Dichos estados presentaron al 2015 nivel de carencia medio (Tamaulipas) y medio bajo (Baja California y Nuevo León).

Respecto al Componente alimentario de PROSPERA, su gasto per cápita y cobertura fue en 2015 considerablemente mayor en Chiapas, Guerrero y Oaxaca, estados que, como se ha mencionado, tenían a ese año nivel de carencia alimentaria muy alto (Chiapas y Guerrero) y alto (Oaxaca). Por el contrario, el programa presentó gasto bajo en Ciudad de México, Nuevo León y Aguascalientes, y la menor cobertura en Ciudad de México, Baja California y Nuevo León, es decir, que tuvo poca intervención en entidades federativas con nivel de carencia alimentaria medio bajo y bajo.

Derivado lo anterior, se puede considerar que los programas analizados no muestran compartir un patrón de distribución específico y que su distribución no parece estar explicada por la proporción de carencia alimentaria de los estados. No obstante, se debe tener presente que el Componente alimentario de PROSPERA se concentra en atender a través de su gasto y cobertura a la población de estados con muy alta y alta proporción de carencia alimentaria cuya atención es prioritaria si lo que se busca es atender la carencia en acceso a la alimentación, toda vez que el programa atiende a más del 40% de la población de Guerrero y de Oaxaca, mientras que, por el contrario, el PASL atiende a estados donde no hay una amplia proporción de personas con carencia alimentaria. Se debe enfatizar que dicho análisis no es conclusivo, sin embargo, puede tomarse en próximas investigaciones donde se busque determinar cuáles son los criterios para la distribución de los recursos de los programas de apoyo al conjunto de alimentos.

Por último, dada la estimación de los modelos econométricos, fue posible identificar dos cuestiones principales: primeramente, que la intervención conjunta de los programas de apoyo al consumo de alimentos durante 2010 y 2015, no intervino en el cambio en la situación alimentaria de las entidades federativas ni a través de su gasto ni de su cobertura, es decir, que estos no mostraron tener alguna incidencia positiva o negativa sobre el cambio en el grado de carencia alimentaria en las entidades federativas, al menos durante el periodo analizado. Además, fue posible identificar que el cambio en la situación alimentaria en los estados está asociado a variables de tipo socioeconómico como la informalidad.

En ese sentido y tras la estimación del segundo modelo econométrico se pudo identificar que la reducción de la carencia alimentaria en las entidades federativas se relaciona con el fortalecimiento del mercado laboral, mediante un incremento en los salarios y la reducción de la informalidad laboral. En cuanto a los programas sociales, únicamente el PAR a través de su cobertura contribuyó a mejorar la situación alimentaria, mientras que el PASL a través de su gasto, el cual se redujo considerablemente durante el periodo de estudio, tuvo el efecto contrario.

Derivado de los resultados de las estimaciones de los modelos presentados, se puede señalar que las variables socioeconómicas tienen un importante efecto sobre la carencia alimentaria, quizá mayor que el de los programas sociales analizados. Cabe mencionar que estos

resultados fueron consistentes con lo señalado por diversos autores recuperados en el marco teórico (Timmer et al., 1989; Thomson y Metz, 1998; APND, 2009; Cuéllar, 2011; FAO, 2014; Cecchini y Madariaga, 2015; FAO, 2015).

Se debe hacer énfasis en que los resultados de la investigación, presentados en el capítulo IV, son relevantes y suficientes para contrastar la hipótesis de este trabajo, sin embargo, estos no son generalizables puesto que en el caso del primer modelo, la R^2 *ajustada* indica que sólo el 10.49 % de la varianza total de la variable dependiente está siendo explicada por la regresión, mientras que en el caso del segundo modelo, la R^2 *ajustada* indica que el modelo explica el 21.89% de la varianza total de la variable dependiente. Dado lo anterior, los modelos presentados son una aproximación inicial la cual se podrá retomar a futuro para dar paso a otras investigaciones donde se sigan explorando variables que expliquen en mayor medida la variación relativa de la carencia alimentaria. No obstante, se considera que este esfuerzo ha permitido vislumbrar dos cuestiones que son centrales y se deberían retomar en próximas investigaciones: la primera es que las variables de corte estructural tienen un mayor peso que las variables asociadas a los programas sociales y la segunda es que el cambio en la proporción de carencia alimentaria en las entidades federativas está determinado principalmente por el mercado laboral. Se considera que estos hallazgos pueden ser de utilidad para próximos estudios y que permiten someter a contrastación las hipótesis planteadas por la investigación:

H1. Dado que la experiencia internacional muestra que las intervenciones gubernamentales a través de programas alimentarios tienen la capacidad de incidir positivamente sobre la situación alimentaria de sus beneficiarios, se espera encontrar una incidencia positiva de los programas alimentarios de apoyo al consumo implementados por el Estado mexicano en el periodo 2010-2015, sobre el comportamiento del indicador asociado a la carencia alimentaria en las 32 entidades federativas.

H2. Como hipótesis alternativa, los resultados indicarían que la intervención del Estado mexicano mediante programas alimentarios de apoyo al consumo durante el periodo 2010-2015 resulta insuficiente para incidir de manera significativa en la reducción de las carencias alimentarias en las entidades federativas, toda vez que variables socioeconómicas como los

salarios, el PIB, el empleo, la educación o la inflación tienen mayor incidencia sobre la carencia alimentaria.

Como se puede apreciar en las hipótesis planteadas y dados los resultados obtenidos a través del primer modelo estimado se puede rechazar la hipótesis 1, pero no la hipótesis 2, toda vez que los resultados del modelo permiten identificar que la intervención del conjunto de programas de apoyo al consumo de alimentos, a través del gasto y cobertura, fue insuficiente para reducir la proporción de carencia alimentaria en las entidades federativas entre 2010 y 2015 y que variables de tipo socioeconómico, específicamente la variación relativa de tasa de informalidad laboral, sí tuvieron incidencia sobre la variable dependiente. Dichos resultados fueron además reforzados con los resultados que arrojó el segundo modelo donde se identificó que dos variables de tipo socioeconómico tuvieron una importante relación con el cambio en la situación alimentaria en las entidades federativas entre 2010 y 2015.

Finalmente, se emiten a continuación algunas recomendaciones para la formulación o reformulación de programas con objetivos alimentarios.

Es necesario retomar el PAR y analizar las diferencias que este programa presenta respecto al resto de programas de apoyo al consumo de alimentos, puesto que según sugiere el segundo modelo estimado, tiene capacidad para reducir la carencia alimentaria. A manera de suposición, se puede señalar que quizá su capacidad de combate a la carencia radica en que se enfoca en atender entidades federativas con una alta proporción de población que habita en localidades rurales, dado que las ROP del programa indican que este debe enfocar su atención a comunidades marginadas y hay una clara relación entre el tamaño de las localidades y el grado de marginación (CONAPO, 2010).

Dado que en el análisis de la cobertura del PAR se identificó que las entidades federativas donde el programa tuvo una mayor cobertura tanto en 2010 como en 2015 fueron Oaxaca y Nayarit, así como Guerrero en 2010 y Durango en 2015, se analizó qué proporción de su población habita en localidades rurales, encontrando que, según cifras del INEGI, en el caso de Oaxaca, más de la mitad de su población total habitaba al 2010 en localidades de este tipo (52.7%), mientras que en Guerrero la proporción era del 41.8% y en Durango y Nayarit, del 31.1% de su población total.

En sentido contrario, los estados donde menor cobertura tuvo el programa, fueron tanto al 2010 como al 2015, Ciudad de México, Aguascalientes y Baja California, estados cuya proporción de población que habita en localidades rurales era al 2010 de 0.5%, 7.7% y 19.2%, respectivamente. Teniendo en consideración que las entidades federativas que tuvieron una mayor cobertura por parte del PAR tienen proporciones de población rural superior al promedio, que es de 24.5%, y que, por ende, las que presentaron menor cobertura se sitúan muy por debajo de dicho promedio, es plausible considerar que quizá el programa prioriza su atención a entidades federativas con alta proporción de población que habita en localidades rurales. Dado lo anterior, es probable que su capacidad de combate a la carencia radica en que el programa pone al alcance productos de primera necesidad a precios inferiores de mercado en comunidades marginadas, las cuales se ubican predominantemente en entidades federativas que tienen una alta proporción de población que habita en localidades de tipo rural.

Como se señaló anteriormente, esta idea es un esfuerzo por vislumbrar qué características del programa le permiten incidir positivamente sobre la carencia alimentaria, se debe aclarar que es un punto de partida para futuras investigaciones donde se identifiquen los factores o características que distinguen al PAR del resto de programas alimentarios, las cuales lo hacen efectivo para el combate a la carencia alimentaria. Por último, es importante recordar además que la cobertura del programa tuvo entre 2010 y 2015, un incremento del 8.93%, la mayor entre todos los programas analizados.

Aunado a lo anterior, resulta importante recordar que, como se vio en el capítulo II y según sugieren los resultados del modelo estimado, para que las personas con carencia alimentaria accedan realmente a dichos bienes es necesario que cuenten además, con los ingresos suficientes que les permitan adquirir los productos subsidiados que ofertan las tiendas Diconsa, por lo cual se cree, una vía para incrementar la efectividad del programa en el combate a la carencia alimentaria sería generar complementariedades con otros programas u apoyos que incrementen la capacidad adquisitiva de las personas que habitan en dichas comunidades. Esta es una propuesta que debe ser sometida a estudios de factibilidad, sin embargo, se considera que puede ser un punto de salida para potenciar la efectividad de un programa que parece tener mejor efecto sobre la carencia alimentaria que el resto.

Por otro lado, se considera necesario revisar cual es el criterio con el cual se está orientando la operación del PASL, es decir, en qué entidades federativas busca concentrar su esfuerzo, específicamente a través del gasto, dado que como se pudo constatar en el análisis de gasto y cobertura, este programa concentró en 2010 su gasto en Ciudad de México y Nayarit, y en 2015, en Ciudad de México y Estado de México. En ese sentido, se debe destacar que al 2010 tanto Ciudad de México como Nayarit tenían una proporción de carencia alimentaria inferior al promedio (24.82%) e incluso Ciudad de México ocupaba el segundo lugar entre las entidades federativas con menor nivel de carencia alimentaria, mientras que a 2015, cuando el gasto se canalizó especialmente hacia Ciudad de México y Estado de México, la primera tenía la menor proporción de carencia entre las entidades federativas, mientras que Estado de México tenía una proporción de carencia alimentaria de 20.18% y por tanto, menor al promedio (22%).

Dado lo anterior y siguiendo con la lógica expuesta al hacer referencia al PAR párrafos atrás, se puede notar que el programa dirigió principalmente su gasto tanto en 2010 como en 2015 a Ciudad de México, entidad federativa cuya proporción de población urbana es del 99.6%, siendo así el estado mayormente urbanizado del país. En ese sentido, es necesario recordar que, como se señaló el capítulo II, de acuerdo con Ávila et al. (2011), el PASL un programa importante para las zonas urbanas, específicamente para la zona metropolitana de la Ciudad de México, donde se concentran principalmente sus beneficiarios, dado lo cual, el CEE (2006) ha indicado que, como el PASL se ha concentrado en atender a la población urbana, debería ser prioritario que atendería igualmente a la población rural.

Derivado de lo anterior, es importante cuestionar cómo se están distribuyendo los recursos del programa y bajo qué criterios se determina qué entidades federativas son prioritarias, puesto que como ha evidenciado el segundo modelo econométrico, el PAR, cuya intervención parece concentrarse en estados con una amplia proporción de población rural ha contribuido a disminuir la carencia alimentaria durante el periodo analizado, mientras que el PASL, que se enfoca en atender estados predominantemente urbanos, cuya proporción de carencia alimentaria no es extrema, ha mostrado tener un efecto contrario. Esto lleva a plantear la posibilidad de que quizá el resultado de dicho modelo pueda atribuirse a que el programa está enfocándose en atender entidades federativas donde el nivel de carencia

alimentaria no es tan alto y donde por ende el efecto que puede tener tras su intervención es reducido, además de que el programa muestra un patrón de asignación de recursos contrario al del PAR.

Por último, es necesario mencionar al respecto del PASL que este fue el programa que aportó en menor medida al gasto per cápita total (alrededor del 2% tanto en 2010 como en 2015) y que además su gasto sufrió una mayor reducción que el resto de programas entre 2010 y 2015 (-20.9%). Por tanto, valdría la pena explorar en el futuro, con un mayor número de observaciones, si existe relación entre el tamaño de su gasto o su evolución en el tiempo y el cambio en la carencia alimentaria en las entidades federativas, para a partir de eso ampliar la explicación del resultado que arrojó el segundo modelo estimado, pues se pudiera encontrar que su efecto sería negativo sobre la carencia alimentaria si el programa contara con un mayor presupuesto o, si en lugar de reducirse, este incrementara con el paso de los años.

Nuevamente se debe recalcar que estas son algunas ideas a partir de las cuales pueden iniciar otras investigaciones que tengan entre sus objetivos el interés por identificar de forma específica los aspectos o características de los programas alimentarios que pueden mejorar la situación alimentaria de las entidades federativas, lo cual está fuera de los alcances de la presente investigación.

Resulta primordial destacar que, de acuerdo con Timmer et al., (1983) y FAO (2015b), las intervenciones sobre la pobreza y la carencia alimentaria pueden tener mayor éxito si se coordinan los esfuerzos que están dirigidos a atender la problemática mediante una amplia diversidad de políticas y programas, pues esto permitiría atender a las personas en pobreza mediante el fomento del crecimiento económico y del empleo. En ese sentido y específicamente para el caso de México, resulta imperante promover una mayor coordinación entre las diversas dependencias que dirigen los programas de tipo alimentario, pero, además, con las responsables de aquellos programas sociales y proyectos cuyas acciones están dirigidas a promover la creación de empleos bien remunerados y en general el crecimiento económico del país, pues así se estaría en vías de lograr intervenciones alimentarias con mayores posibilidades de éxito.

Una última recomendación es complementar los esfuerzos por atender la carencia alimentaria mediante programas alimentarios con programas de empleo que, con un salario suficiente, coadyuven a mejorar el ingreso de los beneficiarios para que puedan aprovechar en la mayor medida de lo posible los efectos combinados de dichos esfuerzos. Así mismo, cabe mencionar que es imperativo atender la problemática de los bajos salarios y del empleo informal en el país puesto que, como se ha evidenciado en esta investigación, la forma más efectiva para incidir sobre la carencia alimentaria es a través de un mercado laboral favorable, formal y con empleos bien remunerados que permitan a los mexicanos satisfacer sus necesidades básicas puesto que actualmente un amplio segmento de la población carece de una alimentación adecuada y suficiente, por lo que su derecho a la alimentación, establecido en la Constitución Política, está siendo vulnerado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo, *Revista de la CEPAL*, (88). Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11102/088035050_es.pdf?sequence=1

Acosta, F. (2010). De Pronasol a Oportunidades: Política social y persistencia de la pobreza en México, *Barataria Revista Castellano- Manchega de Ciencias Sociales*, (11), 231–246.

Aguilar, L. (1992). *La hechura de las políticas*, D.F., México:Porrúa.

Aguilar, L. (1993). La implementación de las políticas, D.F., México: Porrúa.

Alcázar, L. (2007). Por qué no funcionan los programas alimentarios y nutricionales en el Perú?: riesgos y oportunidades para su reforma. En GRADE (Ed.), *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*, pp. 185–234. Lima, Perú.

Alianza Panamericana por la Nutrición y el Desarrollo (APND), (2009). Documento básico, premisas conceptuales y principios estratégicos, Perú.

Aponte, C. (2012). ¿Estado social o estado de bienestar en América Latina?, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntural*, *XVIII* (1), pp. 11–40. Recuperado de http://www.redalyc.org/pdf/364/36424414002.pdf

Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), (1966). Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales. Recuperado de <http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/PIDESC_1966_ES.pdf>; consultado el 28 de junio de 2017.

Asuad, N., (2001). Economía regional y urbana. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Colegio de Puebla y Asociación de Exalumnos de la FE-UNAM, Puebla, México.

Auditoría Superior de la Federación (ASF), (s.f.a). "Evaluación número 414 Apoyo alimentario".

Auditoría Superior de la Federación (ASF), (s.f. b). "1575-DS Evaluación de la política de PROSPERA Programa de Inclusión Social".

Auditoría Superior de la Federación (ASF), (2013a). "Liconsa, S.A de C.V. Programa de Abasto Social de Leche Auditoría de Desempeño: 13-2-20VST-07-0268 DS-089".

Auditoría Superior de la Federación (ASF), (2013b). "Secretaría de Desarrollo Social Sistema Nacional para la Cruzada Nacional Contra el Hambre" Auditoría de Desempeño: 13-0-20200-07-0275 DS-069".

Auditoría Superior de la Federación (ASF), (2014)."Diconsa, S.A. de C.V. Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. Auditoría de Desempeño: 14-2-20VSS-07-0221".

Auditoría Superior de la Federación (ASF), (2015). "Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social Programa de Apoyo Alimentario Auditoría de Desempeño: 14-00-20G00-07-0216 DS-067".

Auditoría Superior de la Federación (ASF), (2018). "Acerca de la ASF". Recuperado de http://www.asf.gob.mx/Section/45_Acerca_de_la_ASF

Ávila, A., Flores, J. y Rangel,G. (2011*). La política alimentaria en México*, D.F., México: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.

Azpeitia, H. (1994). *Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A., 1949-1958: conflicto y abasto alimentario*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Barba, C. (2004). Régimen de bienestar y reforma social en México, S*erie Políticas Sociales*, núm. 92, Santiago de Chile, CEPAL.

Barba, C. (2007). América Latina: regímenes de bienestar en transición durante los años noventa. *CUADERNO CRH*, Salvador. *20* (50), 197-211.

Barba, C. (2013). Inseguridad y protección social en los países desarrollados y en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, *75*(1), 29-61.

Barba, C. y Valencia, E. (2013). La transición del régimen de bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas liberales, *Revista Uruguaya de Ciencia Politica*, *22*, (spe), 47–76. Recuperado de http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2013000200003

Barba, C. (2016). Las propuestas de reformas y las nuevas estrategias sociales del gobierno de Peña Nieto ¿Cambio de rumbo en la política social mexicana?. En Enrique Valencia y Gerardo Ordóñez, (Eds.), *Nueva ronda de reformas estructurales en México ¿Nuevas políticas sociales?*, (pp. 85-122). Tijuana, México: El Colegio de la Frontera Norte.

Barajas, G. (2002). Las políticas de atención a la pobreza en México, 1970-2001: de populistas a neoliberales. *Revista Venezolana de Gerencia*, *7*(20), 553–578.

Barajas, G. (2007). Una reflexión sobre la Ley General de Desarrollo Social. In La reforma del Estado en blanco y negro / Agenda para la reforma del Estado (pp. 519–534). Distrito Federal: Centro de Producción Editorial.

Barquera, S., Rivera-Dommarco, J. y Gasca-García A. (2001). Políticas y programas de alimentación y nutrición en México, *Salud Pública*, (43), 464-477. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342001000500011

Barrett, C., (2002). Food security and food assistance programs. In Bruce L. Gardgner & Gordon C. Rausser, (Eds.), *Handbook of Agricultural Economics.* Retrieved from https://doi.org/10.1016/S1574-0072(02)10027-2

Boltvinik, J., y Damián, A. (2001). La pobreza ignorada. Evolución y características. *Papeles de Población*, *7*(29), 21–53.

Brachet-Márquez, V., y Sherraden, M. (1993). Austeridad fiscal, el Estado de bienestar y el

cambio político: los casos de la salud y la alimentación en México, 1970-1990. *Estudios Sociológicos, 11*(32), 331–364.

Calva, L. (2004). La economía mexicana en perspectiva, *Economía UNAM*, 1(1), 63–85. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2004000100005

Calderón-Martínez Ma., Taboada-Gaytán O., Argumedo-Macías A., Ortíz-Torres E., López P. y Jacinto-Hernández C. (2017). Cultura alimentaria: clave para el diseño de estrategias de mejoramiento nutricional de poblaciones rurales, *ASyD, (*14), 303–320.

Cámara de Diputados (2013). [Decreto] "*QUE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA, SUSCRITA POR INTEGRANTES DE LA COMISIÓN ESPECIAL DE ASUNTOS ALIMENTARIOS Y DE DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS*". Recuperado de http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2014/05/asun_3114824_20140519_1398265938.pdf

Cámara de Diputados (2015). "Aprueba Cámara de Diputados reforma que expide Ley del Derecho a la Alimentación Adecuada; crea una Comisión Intersecretarial y un Consejo Federal". Recuperado dehttp://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2015/Abril/30/10789-Aprueba-Camara-de-Diputados-reforma-que-expide-Ley-del-Derecho-a-la-Alimentacion-Adecuada-crea-una-Comision-Intersecretarial-y-un-Consejo-Federal

Cardozo, M. (2005). Neoliberalismo y eficiencia de los programas sociales en México. *Política Y Cultura*, (24), 169–186. Recuperado de http://biblat.unam.mx/en/revista/politica-y-cultura/articulo/neoliberalismo-y-eficiencia-de-los-programas-sociales-en-mexico

Cecchini, S. y Madariaga, A. (2015). Programas de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe, *Cuadernos de la CEPAL, 1*. Recuperado de https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004

Ceja, C. (2004). La política social mexicana de cara a la pobreza, *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Universidad de Barcelona, *VIII* (176) Recuperado de http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-176.htm

Centro de Estudios Estratégicos (CEE) (2008). *Evaluación de consistencia y resultados 2007 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Resumen ejecutivo*, Recuperado de https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/ecr/2007_2008/ecr_11_12_pdho_reporte_final.pdf

Centro de Estudios Estratégicos Campus Ciudad de México (CEE), (2006). Diseño del Programa de Abasto Social de Leche.

Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD), (2012). Evaluación de consistencia y resultados 2011-2012 Programa de Apoyo Alimentario (PAL). Recuperado de

https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/ecr/2011_2012/ecr_11_12_pal_informe_final.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (1996). Los paradigmas de la política social en América Latina. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30574/1/S9620152_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2006). La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad. Montevideo, Uruguay. Recuperado de: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39245/Proteccion_social_de_cara_al_futuro.pdf

CEPNA, S.C. (2008). Evaluación de consistencia y resultados del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa. Informe final. Recuperado de http://web.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/1725.pdf

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (s.f.). Programa Albergues Escolares Indígenas. Recuperado de http://www.cdi.gob.mx/focalizada/paei/index.php

Comité de derechos económicos, sociales y culturales de la ONU (CESR) (1999). *El derecho a una alimentación adecuada (art. 11),* Recuperado de http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) (s.f.a). *Glosario*. Recuperado de http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) (s.f. b). *La evaluación de los programas sociales: un proceso de mejora continua y rendición de cuentas*, Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Proceso-de-Evaluacion.aspx.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) (s.f. c). *Análisis de los avances de la Cruzada en materia de planeación, cobertura, operación y resultados Resumen Ejecutivo*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/RESUMEN_EJECUTIVO_AVANCES_CNCH_030815.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) (s.f. d*). La medición multidimensional de la pobreza en México. La evaluación y la medición hacen un mejor gobierno* Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/FOLLETO_MEDICION_MULTIDIMENSIONAL.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) (s.f. e). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/rw/resource/Metodologia_Medicion_Multidimensional.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) (2009). *Informe de evolución histórica de la situación nutricional de la población y los programas de alimentación, nutrición y abasto en México*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Mosaicos/Informe-de-Evolucion-historica-de-situacion-nutricional-de-la-poblaci%C3%B3n.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) (2010). *Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto*. Recuperado de http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/Dimensiones_seguridad_alimentaria_FINAL_web.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) (2011). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo social en México en materia de acceso a la alimentación.*

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) (2011a). Evaluación de consistencia y resultados del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA). Recuperado de http://web.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/1725.pdf (este modifiqué el autor, reemplazalo en el documento)

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), (2011b). Evaluación de consistencia y resultados Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), (2011c). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México En materia de Acceso a la Alimentación 2011*. Recuperado de http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluación 2011/Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2011/Informe_de_evaluacion_de_politica_social_2011.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2013). Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013, en <http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Documents/Evaluaciones%20Espec%C3%ADficas%20de%20Desempe%C3%B1o%20(EED)%202012%20-%202013/S230%20Completo.pdf>, consultado el 12 de marzo de 2018.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2013b). Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013, en http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Documents/Evaluaciones%20Espec%C3%ADficas%20de%20Desempe%C3%B1o%20(EED)%202012%20-%202013/S232%20Completo.pdf, consultado el 12 de marzo de 2018.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), (2014a). *Informe de la evaluación específica de desempeño 2014-2015 del Programa de Apoyo Alimentario*, Recuperado de https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/eval_esp/2014/Informe_ejecutivo_PAL_2014-2015.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), (2014b). *Informe de la evaluación específica de desempeño 2014-2015 Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.* Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEDESOL/S053_PAR/S053_PAR_IE.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), (2014c). *Informe de la evaluación específica de desempeño 2014-2015 Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V.* Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEDESOL/S052_PASL/S052_PASL_IE.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), (2014d). *Hallazgos del estudio El acceso a los alimentos en los hogares: un estudio cualitativo 2013-2014* Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEDESOL/S052_PASL/S052_PASL_IE.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) (2015). *Evolución de las carencias sociales 2015 y su comparativo con la serie 2010-2014.* Recuperado de http://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Datos-del-Modulo-de-Condiciones-Socioeconomicas.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), (2015b). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*, Recuperado de http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), (2016). Evaluación de la coordinación interinstitucional y de la participación comunitaria en el marco de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Evaluaci%C3%B3n%20CI%20y%20PS_010616%20(1).pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) (2017). *Ficha de monitoreo 2016-2017 Comedores Comunitarios*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2016_2017/FMyE_20_U009.pdf

Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2017). Capítulo 3. Marginación de las localidades. Recuperado de http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/2010/documento principal/Capitulo03.pdf

Coordinación de comunicación social (2016). Comisión amplía análisis de Ley del Derecho a la Alimentación Adecuada. Recuperado de http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/31889-comision-amplia-analisis-de-ley-del-derecho-a-la-alimentacion-adecuada.html>, consultado el 15 de enero de 2018.

Cortés F., Banegas I. y Solís P. (2007). Pobres con oportunidades: México 2002-2005, *Estudios sociológicos 73* (XXV), 3-40. Recuperado de http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/4KXJV14CY4LD8F5ASYERM3Y5F8T86S.pdf

Cuéllar, J. (2011). Programa de Seguridad Alimentaria: Experiencias en México y otros países, D.F., México, CEPAL. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/26070/1/LCmexL1035_es.pdf

da Conceicao M. (1969). El proceso de sustitución de importaciones como modelo de desarrollo reciente en América Latina, en Andrés Bainchi et al. (Eds), *América Latina: Ensayos de Interpretación Económica,* (pp. 150-179), Santiago,: Universitaria.

De la Cruz J. (2013). La Cruzada Nacional contral el Hambre, *Perspectivas*, (16).

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2004). "LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL" Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=676752&fecha=20/01/2004

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2011). "LINEAMIENTOS específicos de operación del Proyecto Transversal Fondo de Estabilización de la Comercialización de Leche de Bovino". Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5202876&fecha=01/08/2011

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2013). "Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre". Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2015). "Transformación de PROCAMPO a PROAGRO acentúa impulso a producción agroalimentaria". Recuperado de http://www.sagarpa.gob.mx/saladeprensa/2012/Paginas/2014B022.aspx

Diario Oficial de la Federación (DOF), (2017a). "ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de Fomento a la Agricultura de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para el ejercicio 2018". Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/284640/ACUERDO_REGLAS_DE_OPERACION_FOMENTO_A_LA_AGRICULTURA_2018.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF), (2017b). "ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para el ejercicio 2017". Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468355&fecha=31/12/2016.

Diario Oficial de la Federación (DOF), (2017c). "Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Fomento Ganadero de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para el ejercicio 2017". Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/285895/DOF_-_Programa_de_Fomento_Ganadero.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF), (2017d). " Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para el ejercicio 2018". Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/284641/ACUERDO_REGLAS_DE_OPERACION_DE_SANIDADES_2018__1_.pdf >, consultado el 12 de marzo de 2018.

Diario Oficial de la Federación (DOF), (2017e). "Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Integral de Desarrollo Rural de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para el ejercicio 2014", Recuperado de http://www.sagarpa.gob.mx/ProgramasSAGARPA/2014/Documents/ROP%202014_2/Programa%20Integral%20de%20Desarrollo%20Rural_2.pdf

Díaz-Carreño M., Sánchez-León M. y Díaz-Bustamante A., (2016). Inseguridad alimentaria en los estados de México: un estudio de sus principales determinantes, *Economía, Sociedad y Territorio*, Toluca,*16* (51), 459-483.

El poder del consumidor, (s.f.). "El fin del Acuerdo Nacional por la Salud Alimentaria (ANSA) y la necesidad de una ley y política integral de combate a la obesidad". Recuperado de http://www.elpoderdelconsumidor.org/wp-content/uploads/Documento-ANSA.pdf

Esping-Andersen, G. (1990). *Three Worlds of Welfare-Capitalism*. Princeton, New Jersey United States of America:Princeton University Press.

Esping-Andersen, G. (1999a). *Social foundations of postindustrial economies*, Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. (1999b). Reestructuración de la protección social y nuevas estrategias de reforma en los países adelantados. En Rolando Franco, (Ed.), *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia Estudios en Homenaje a Aldo E. Solari*, (pp. 189-203).Santiago y Montevideo.

Filgueira, F. (1997). "Tipos de welfare y reformas sociales en América Latia. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada". Recuperado de http://biblioteca.senplades.gob.ec/jspui/bitstream/123456789/126/1/SENPLADES-BV-000046.pdf

Franco, G. y Canela, F. (2016). Evolución de las políticas de desarrollo social en México: éxitos y fracasos, *Revista Opera*, (18), 159–181.

Food and Agriculture Organization (FAO) (2015a). "Achieving Zero Hunger: The Critical Role of Investments in Social Protection and Agriculture". Retrieved from http://www.fao.org/3/a-i4951e.pdf

Gómez, H. (2016). "Hambre y derecho a la alimentación: la agenda 2030 en Centroamérica y la República Dominicana", *CEPAL*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39861/1/S1600110_es.pdf

González, T., Gutiérrez, J., González, L., Rodríguez, S., Unar-Munguía, M., Leroy J., Gadsden, P., Hernández-Licona, G. y Gertler P. (2008). Evaluación del Impacto del Programa de Apoyo Alimentario. En Teresa González de Cossío, Juan Rivera Dommarco, Gladys López Acevedo, Gloria M. Rubio Soto, (Ed.) *Nutrición y pobreza política pública basada en evidencia*, (pp.109-133), Washington D.C.: Banco Mundial.

Guillén H. (2013). México: de la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico, *Comercio Exterior*, *63* (4), 4–60. Recuperado de http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/157/6/Mexico-de_la_sustitucion.pdf

Gujarati, D. (2009). *Econometría*. 5ta edición, Distrito Federal, México: McGraw Hill.

Hanke, J., y Winchern, D., (2006). *Pronósticos en los negocios*. 8va edición. México, México: Pearson Educación de México.

Hernández, G. (2008). "La importancia de la evaluación de programas sociales: midiendo resultados". Recuperado de http://www.cefp.gob.mx/foro/evaluacion/presed03.pdf

Hospital Infantil de México Federico Gómez. (2009). *Evaluación del diseño del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (PAL-2009).*

Huerta, M. (2005). El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario, *Política y cultura*, (24), 121–150.

Huesca, L., Salazar, R., Palacios, M. (2016). El Programa de Apoyo Alimentario y la política social integral en la Cruzada contra el Hambre en México, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, (227), 379–408. Recuperado de https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30033-2

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), (2018). *Glosario de términos de consulta dinámica (cubos).* Recuperado de: http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/GlosarioCubo.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2014). *La informalidad laboral Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Marco conceptual y metodológico.* Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/enoe/doc/informalidad_marco_met.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2016). *Metodología de los indicadores de la Serie Histórica Censal, 2016.* Recuperado de http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpvsh/doc/metodologia_indicadores.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2016b). *Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos.*

Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), (2012). Programas de ayuda en méxico: cobertura y focalización. Recuperado de http://ensanut.insp.mx/doctos/analiticos/ProgAyudaAlimentaria.pdf

Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) (2015). "*Evaluación de Diseño Programa de Apoyo Alimentario*".

Ismail S., Immink M., y Nantel G., (2006). "Mejora de los programas de nutrición. Un instrumento de análisis para la acción", *FAO*, 1–106.

Licona, G. (2008). [presentación de power point], "LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES:MIDIENDO RESULTADOS". Recuperado de http://www.cefp.gob.mx/foro/evaluacion/presed03.pdf

Hernán López Becerra, M. (2007). EL ASUNTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. *Revista Luna Azul*, (24), 59-67.

Lahera, E. (2004). Política y políticas públicas, *Serie políticas sociales*, (95), Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de https://www.cepal.org/es/publicaciones/6085-politica-politicas-publicas.

Laurell, A. (1992). La política social en el proyecto neoliberal. Necesidades económicas y realidades sociopolíticas, *Cuadernos Médico Sociales*, (60), 3-8, México:Universidad Autónoma Metropolitana- Xochimilco

Leroy, J., Rodríguez S., Marini, A. y González, T. (2008). Impacto de la política social en el estado de nutrición, dieta y gasto en alimentos, en Teresa González de Cossío, Juan Rivera Dommarco, Gladys López Acevedo, Gloria M. Rubio Soto, (Eds.) *Nutrición y pobreza política pública basada en evidencia*, (pp. 133-148) Washington D.C.: Banco Mundial.

Lomelí, E. (2003). Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza en México. Hacia una agenda de investigación. Notas para la discusión, *Estudios Sociológicos XXI (*61), 105–133. Recuperado de https://doi.org/10.2307/40420758.

López, P. y Romero, L. (22 de mayo de 2017). LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EXIGE UNA POLÍTICA INTEGRAL, *Gaceta digital UNAM*. Recuperado de http://www.gaceta.unam.mx/20170522/la-seguridad-alimentaria-exige-una-politica-integral/

Manosalvas, M. (2015). El enfoque de las capacidades y las políticas públicas. Un análisis de la política del buen vivir en el Ecuador (Tesis doctoral). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador. Recuperado de http://hdl.handle.net/10469/7872

Martínez, Á., y González, E. (2004). Ley general de desarrollo social: alcances y limitaciones. *Economía Informa*, (323), 72–77.

MD Consultoría (2012). "Diagnóstico de programas alimentarios de la SEDESOL". Consultado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31968/Diagnostico_Alimentario_Version_Completa_1_.pdf

Méndez, E. y Garduño, R. (12 de marzo de 2009). En el sexenio foxista casi la mitad de los mexicanos cayeron en pobreza patrimonial, *La jornada*, México, D.F. Consultado de http://www.jornada.unam.mx/2009/03/12/politica/017n1pol.

Meny, I. y Thoeing, J. (1992). *Las Politicas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.

Merino, M. (2013). "Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos", México, D.F., CIDE, 1a. ed., ISBN 978-607-7843-44-3.

México ¿cómo vamos? (2015). EMPLEO. Recuperado de https://scholar.harvard.edu/files/vrios/files/201508_mexicoemployment.pdf?m=1453

Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional (MAS AGRO), (2012). Descripción general. Recuperado de http://masagro.mx/es/que-es-masagro/descripcion-general

Mora, A. (2010). "Políticas macroeconómicas de estabilización y su incidencia en el bienestar económico y social en México (1983-2005)".

Morales-Ruán, M., Shamah-Levy, T., Mundo-Rosas, V. Cuevas-Nasu, L., Romero-Martínez, M., Villalpando S., Rivera-Dommarco, J. (2013). Programas de ayuda alimentaria en México, cobertura y focalización, *Salud pública Mex,* (55) S199-S205.

N.I.K. BETA S.C., (2015). "Evaluación de diseño Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa S.A. de C.V.".

N.I.K. BETA S.C. , (2015). "Evaluación de Diseño Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)".

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR) (2010). "El derecho a la alimentación adecuada", (34).

Organización de las Naciones Unidas (ONU), (1948). "Declaración universal de los Derechos Humanos", en < http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf>, consultado el 12 de junio de 2017.

Organización de las Naciones Unidas (ONU), (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado de http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx

Ordóñez, G. (2002). *La política social y el combate a la pobreza en México*, D.F. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Ordóñez, G., (2012). El régimen de bienestar en los gobiernos de la alternancia en México, *Polis: Investigación Y Análisis Sociopolítico Y Psicosocial*, *8*(1),213–240.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (s.f.). Producción y seguridad alimentaria. Recuperado de: http://www.fao.org/docrep/006/w0073s/w0073s06.htm

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), (1996). Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. Recuperado de http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2001). "Los alimentos: derecho humano fundamental". Recuperado de http://www.fao.org/FOCUS/s/rightfood/right1.htm

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2009). *Promoting pro-poor growth.*

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), (2011) Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria, *La Seguridad Alimentaria: Información Para La Toma de Desiciones*, 1–4.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2014). "El Derecho a la Alimentación: compromisos pasados, obligaciones actuales, acciones para el futuro. Una retrospectiva de diez años de las Directices sobre el Derecho a la Alimentación". Recuperado de http://www.fao.org/3/a-i4145s.pdf

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2015b). "El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo". Recuperado de http://www.fao.org/3/a-i4646s.pdf

Ortíz, A., Vázquez, V., Montes, M., (2005).La alimentación en México: enfoques y visión a futuro, *Estudios Sociales*, Hermosillo, México, *13* (25), 8-34. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41702501

Peláez, O., (2017). *Tema 1: Regresión lineal simple y múltiple*. Notas de clase del curso Técnicas de Análisis Regional. Tijuana, México.

Pérez, A., (1997). Estado, soberanía y política públicas en América Latina. En Andrés Pérez, (Ed.), *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones* (pp. 15-31).Caracas, Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.

Presidencia de la República (2008). Adquisición de activos productivos. Recuperado de http://calderon.presidencia.gob.mx/2008/04/adquisicion-de-activos-productivos/

Prieto, R. (2011). El indicador de la polémica recurrente: la tasa de desocupación y el mercado laboral en México. *Realidad, datos y espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía. 2* (1), 145-167.

Portilla, O., (2005). Política social: del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal, las fallas recurrentes en su aplicación, *Espacios Públicos*, Toluca, México, agosto, *8*(16), 100–116. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67681607

Portillo, M., (2011). Evaluación de seguimiento del primer bimestre del 2011 del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa S.A. de C.V., Universidad de Sinaloa, Recuperado de http://interpol.uasnet.mx/proyectos/diconsa.pdf

Presidencia de la República, (2008). "ANUNCIA EL PRESIDENTE CALDERÓN ACCIONES EN APOYO A LA ECONOMÍA FAMILIAR". Recuperado de http://calderon.presidencia.gob.mx/2008/05/anuncia-el-presidente-calderon-acciones-en-apoyo-a-la-economia-familiar/

Presidencia de la República (2012). 10 grandes transformaciones de México: La planeación, ejecución e institucionalización de la Política Social". Recuperado de http://calderon.presidencia.gob.mx/el-blog/10-grandes-transformaciones-de-mexico-la-planeacion-ejecucion-e-institucionalizacion-de-la-politica-social/#more-74550

Rangel, G., (2009). Caracterización de la política alimentaria: sus alcances y limitaciones (Avances de investigación), *Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria*, 4-38.

Rein, M. y Rabinovitz, F. (1993). La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción, en Luis Aguilar (Ed.), *La implementación de las políticas*, (pp. 147-184), México: Porrúa.

Ribe, H, Carvalho, S., Liebenthal, R., Nicholas, P., & Zuckerman, E., (1990). *How adjustment programs can help the poor*, Washington, D.C.:The World Bank.

Robles, M. y Torres, G., (2002). Las políticas sociales y la reforma: del Estado en América Latina. La discusión vigente, *Espacio abierto*, *11* (2) Maracaibo: Venezuela, 227–250.

Rubio, Blanca (s.f.). La política rural de Vicente Fox: entre la simulación y el desdén (2000-2006), *Revista Mundo Siglo XX*I. Recuperado de http://www.mundosigloxxi.ipn.mx/pdf/v02/05/03.pdf

Rubio, Blanca (2006). El modelo económico neoliberal y el problema alimentario en México. Recueperado de, en http://fenix.cichcu.unam.mx/libroe_2006/0930067/05_c01.pdf

Rubio, Blanca (2008). La crisis alimentaria y el nuevo orden agroalimentario financiero energético mundial, *Mundo Siglo XXI*. Recuperado de http://132.248.9.34/hevila/MundosigloXXI/2008/no13/3.pdf

Salazar, F., (2004). Globalización y política neoliberal en México, *El Cotidiano, Revista de la realidad mexicana actual.* Recuperado de http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/numeros.asp?edi=126

Salinas, L., y Gallo, K. (2008). *Marco jurídico de la política social en México*. Distrito Federal: SEDESOL.

Salcedo, R. (2011). "La evaluación de las políticas públicas". En Roberto Salcedo (Comp.), *Evaluación de políticas públicas*, EAPDF, (pp.17-51).

Sandoval, S.y López, R. (2014). Programas y políticas de seguridad alimentaria en México: experiencias sexenales e indicadores de una estrategia fallida, *Tandil* (12), 80-108.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), (2008). Evaluación de Diseño del Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria. Recuperado de http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/Lists/Evaluacin%20Final%202008/Attachments/3/PUS.pdf

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) (2010). PROYECTO ESTRATÉGICO PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

(PESA). Recuperado de http://www.sagarpa.gob.mx/desarrolloRural/AsistenciaCapacitacion/Paginas/pesa.aspx

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), (2013). Evaluación del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) 2013. Recuperado de http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Diagnosticos%20de%20Programas%202014%20%202015/Informe%20final%20Evaluaci%C3%B3n%20PESA_ver%20sep.pdf

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), (2012). Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol (PROMAF). Recuperado de http://www.sagarpa.gob.mx/ProgramasSAGARPA/2012/protrans/apoyoalacadenaproductiva/Paginas/Descripci%C3%B3n.aspx>, consultado 12 de marzo de 2018.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), (2015). Incentivos a la comercialización. Recuperado de http://www.sagarpa.gob.mx/ProgramasSAGARPA/2015/comercializacion_y_desarrollo_de_mercados/Incentivos_a_la_comercializacion/Paginas/Descripci%C3%B3n.aspx> , consultado el 14 de marzo de 2018.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) (2015b). DESARROLLO DE CAPACIDADES Y EXTENSIONISMO RURAL. Recuperado de http://www.sagarpa.gob.mx/desarrolloRural/DesCap/Paginas/default.aspx

Secretaría de Gobernación (SEGOB), (2011). "Decreto por el cual se adiciona un párrafo tercero al artículo 4to. recorriéndose en el orden los subsecuentes y un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27 ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_199_13oct11.pdf

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), (2015). Programa de Comedores Comunitarios. Recuperado de https://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/comedores-comunitarios

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), (2012). Evaluación de consistencia y resultados 2011-2012 Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES, *CONEVAL*.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), (2014a). "ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015", *Diario Oficial de la Federación*, 1–81.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), (2014b). "ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A de C.V. para el ejercicio fiscal 2015", *Diario Oficial de la Federación*, 1–26.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), (2014c). "ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A

de C.V.", *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508897&fecha=26/12/2017&print=true

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), (2014d). "ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del programa de apoyo Alimentario, para el ejercicio fiscal 2015", *Diario Oficial de la Federación*,1–39.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013). *Ideas centrales de la política social de nueva generación*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/13546/Nota_Poliitica_Nueva_Generacion.pdf

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), (2015). "Lineamientos Específicos del Programa de Comedores Comunitarios para el Ejercicio Fiscal 2015", *SEDESOL*, 1–27. Recuperado de http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/29937/Lineamientos_Prog_Comedores_Comunitarios_2015__1_.pdf.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), (2016). "Cruzada Nacional Contra el Hambre". Recuperado de https://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/cruzada-nacional-contra-el-hambre-18938

Secretaría de Salud (SALUD), (2013). "Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes". Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/276108/estrategia_sobrepeso_diabetes_obesidad.pdf

Secretaría de Salud (SALUD) (2014). "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente", para el ejercicio fiscal 2015", *Diario Oficial de la Federación*, 1–37.

Sepúlveda, M., (2014). De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección sociale en América Latina, *Serie Políticas Sociales*, CEPAL.

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), (2017a). "Lineamientos EIASA". Recuperado de http://sitios.dif.gob.mx/dgadc/wp-content/uploads/2017/01/Lineamientos-EIASA-20171.pdf

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), (2017b). El Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente". Recuperado de https://www.gob.mx/difnacional/acciones-y-programas/el-programa-de-desarrollo-comunitario-comunidad-diferente

Sistema Nacional para el Desarollo Integral de la Familia (SNFDIF), (2015). "Manual para el diseño e implementación de acciones de orientación alimentaria en los programas alimentarios DIF 2015", 1–36.

Sistema Nacional para el Desarollo Integral de la Familia (SNFDIF), (2016). "Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria". Recuperado de

https://www.gob.mx/difnacional/acciones-y-programas/estrategia-integral-de-asistencia-social-alimentaria

Sosa, N., (2011). "Políticas y acciones con enfoque educativo para atender la situación alimentaria en México", *RLEE (México), XLI*(3-4), 199-224.

Spalding, R. (1985). El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia. *Estudios Sociológicos*, *3*(8), 315–349.

Strugo, S. y Szterenlicht, J., (2011). De la política social al desarrollo social, *Margen60*, (60),1–10.

Subirats, J., Knoepfel, P,, Larrue, C,. y Varone, F., (2008). Capítulo 9 La implementación de las políticas públicas. En Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varone *Análisis y gestión de políticas públicas* (pp. 184-210). España: Ciencias Sociales Ariel

Subirats, J., Knoepfel, P,, Larrue, C,. y Varone, F., (2008b). Capítulo 10 La evaluación de las políticas públicas. En Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varone *Análisis y gestión de políticas públicas* (pp. 211-237). España: Ciencias Sociales Ariel.

Tecnológico de Monterrey (2008a). Evaluación de consistencia y resultados 2007 del Programa de Asistencia de Familias en Desamparo, 1–7. Recuperado de http://portal.salud.gob.mx/codigos/columnas/evaluacion%7B_%7Dprogramas/pdf/ECR0708%7B_%7DEIASA%7B_%7DMEN%7B_%7DSE.pdf

Tecnológico de Monterrey, (2008b). Evaluación de consistencia y resultados 2007 del Programa de Desayunos Escolares, 1–7. Recuperado de http://portal.salud.gob.mx/codigos/columnas/evaluacion%7B_%7Dprogramas/pdf/ECR0708%7B_%7DEIASA%7B_%7DMEN%7B_%7DSE.pdf

Tecnológico de Monterrey, (2008c). Evaluación de consistencia y resultados 2007 Programa de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables. Recuperado de http://portal.salud.gob.mx/codigos/columnas/evaluacion%7B_%7Dprogramas/pdf/ECR0708%7B_%7DEIASA%7B_%7DMEN%7B_%7DSE.pdf.

Tecnológico de Monterrey, (2008d). Evaluación de consistencia y resultados 2007 Programa de Atención a Menores de 5 años en riesgo, no escolarizados. En http://portal.salud.gob.mx/codigos/columnas/evaluacion%7B_%7Dprogramas/pdf/ECR0708%7B_%7DEIASA%7B_%7DMEN%7B_%7DSE.pdf

Tetreault, D. (2012). *La política social y los programas para combatir la pobreza en México ¿Oportunidades para quiénes?* Estudios críticos del desarrollo 2(2), 41-74.

Thomson, A., & Metz, M.(1998). Implications of economic policy for food security. A training manual, *FAO*. Retrieved from http://www.fao.org/docrep/004/X3936E/X3936E00.HTM

Torres, G. (2010). Intensidad de la pobreza alimentaria en las zonas rurales. Localización y nuevas perspectivas para el desarrollo rural. *Estudios Agrarios*, (44), 47–61.

Torres, F. (2014). Seguridad alimentaria: una explicación sobre prevalencia de los desequilibrios en México. SEDATU.

Timmer, P., Falcon, W., & Pearson, S., (1983). *Food Policy Analysis*, Baltimore/ London: The World Bank/ The Johns Hopkins University Press.

Titmuss, R., (1974). "What is social policy?", *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction I*, 138–147. Recuperado de https://doi.org/10.1017/S0047279402009674

Valentin-Mballa, L. y Sauceda-Quintero Y., (2018). Análisis del hmabre en el estado de Zacatecas bajo el modelo de Mínimos Cuadrados Ordinarios .*Economía, Sociedad y Territorio*, XVIII (*57*), 487-523. Recuperado de file:///C:/Users/Usuario/Downloads/1164-9587-2-PB.pdf

Vilas, C., (1997). DE AMBULANCIAS , BOMBEROS Y POLICÍAS : LA POLÍTICA SOCIAL DEL NEOLIBERALISMO (NOTAS PARA UNA PERSPECTIVA MACRO). Recuperado de http://cmvilas.com.ar/attachments/article/107/06._Cap%C3%ADtulo_1._De_ambulancias,_bomberos_y_polic%C3%ADas.%20.._Carlos_M._Vilas[1].pdf

Villanueva, L., (1993). “La implementación de las políticas", México, D.F.:Porrúa.

Wedderburn, D. (1965). Facts and theories of the welfare state, *The Socialist Register*, 127–146.

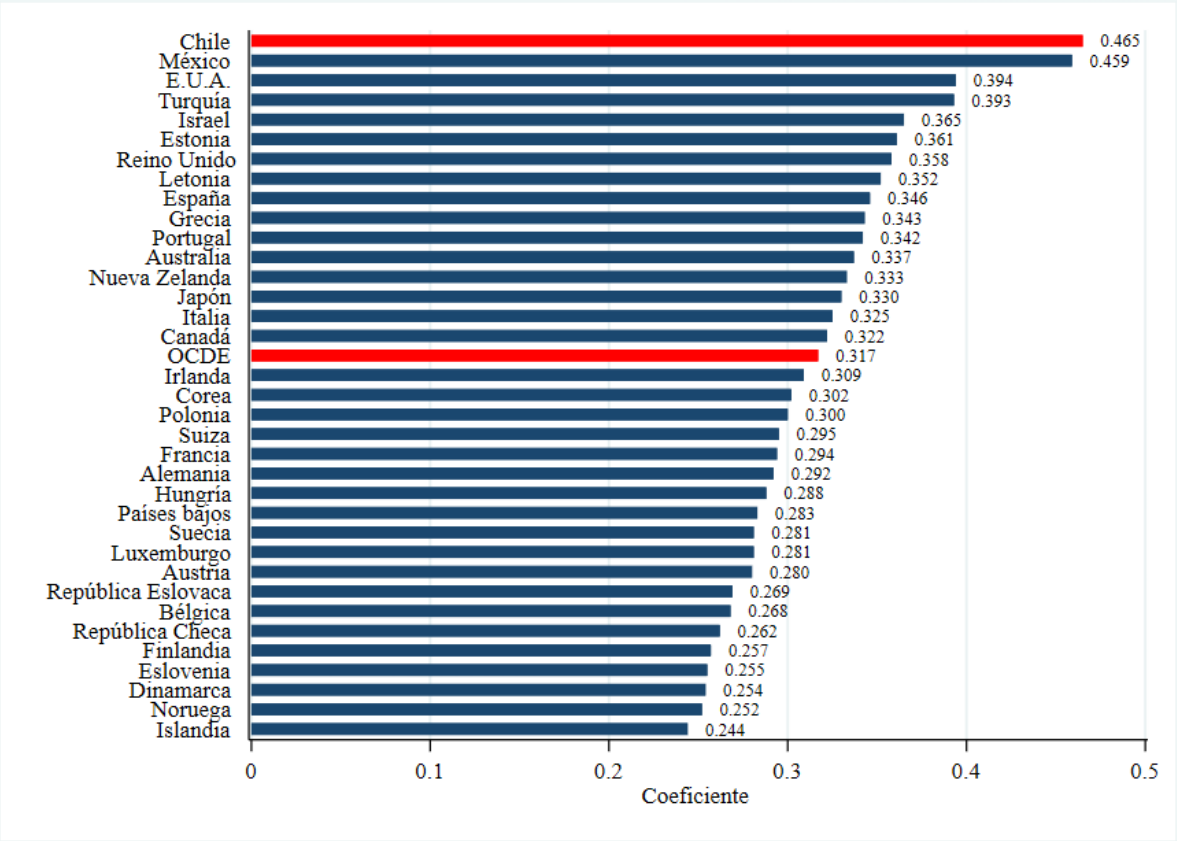
Yaschine, I., Ochoa, S., y Hernández, C., (2014). Cruzada Nacional Contra el Hambre: Análisis de su diseño desde un enfoque de seguridad alimentaria, México: *Universidad Nacional Autónoma de México/ Programa Universitario de Estudios del Desarrollo.*

Zárate, V., (2016). CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y TOMA DE DECISIONES EN MATERIA DE NUTRICIÓN Y ALIMENTACIÓN EN MÉXICO IDENTIFICACIÓN DE ACTORES, *Fundación Mexicana para la Salud*, 1–31.

Zimerman, H. (2006). "Reforma política: origen y actualidad de las políticas públicas", Recuperado de https://aulas.blogia.com/2006/062402-reforma-politica-origen-y-actualidad-de-las-politicas-publicas-texto-compleme.php

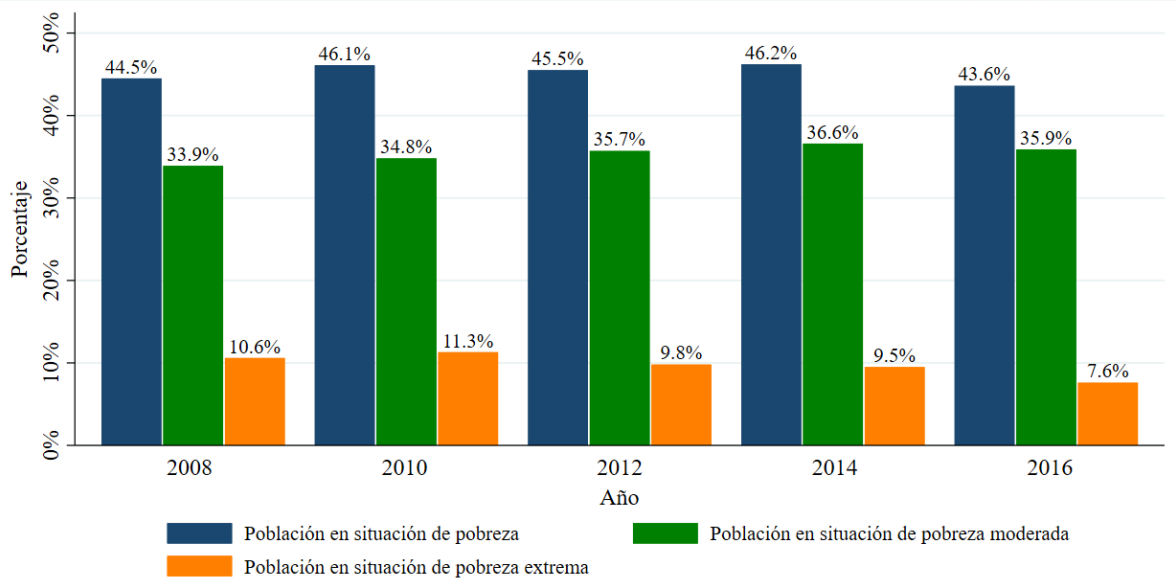
ANEXOS

Anexo 1. Coeficiente de Gini de los países integrantes de la OCDE, 2014



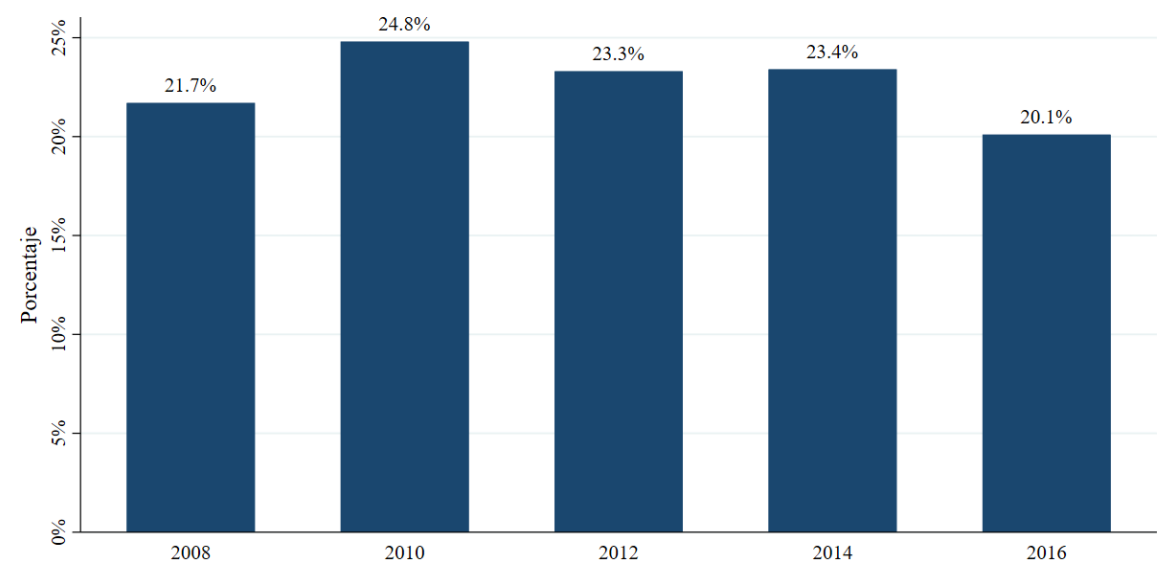
Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE, 2015.

Anexo 2. Porcentajes de población en situación de pobreza multidimensional, México, 2008-2016



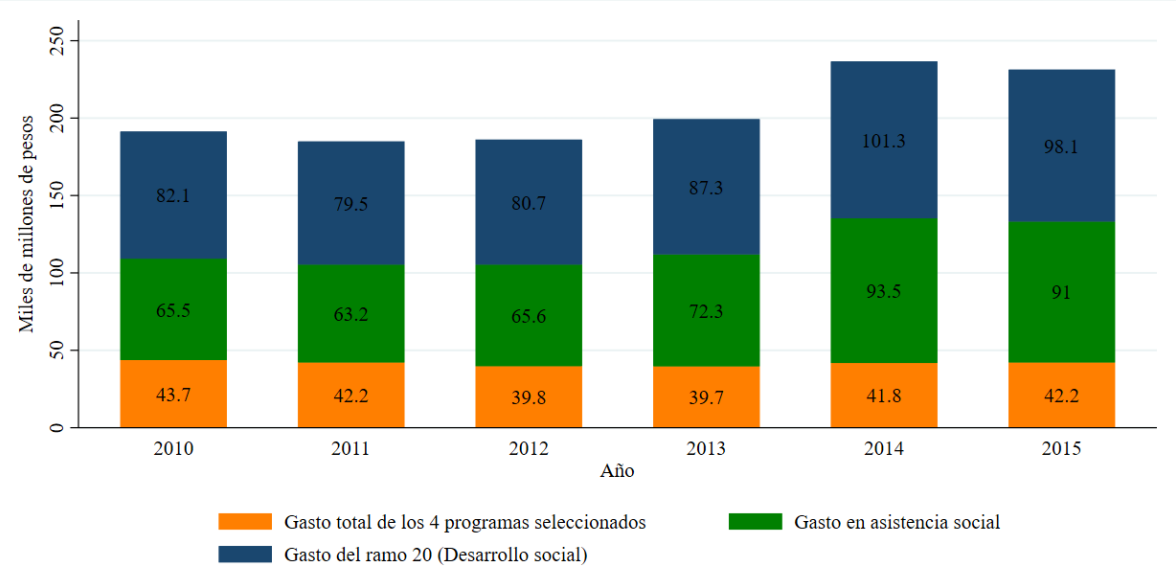
Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2016b).

Anexo 3. Evolución de la carencia por acceso a la alimentación en México, 2008-2016



Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL, 2016.

Anexo 4. Evolución del gasto a precios constantes de los programas del gobierno federal de apoyo al consumo de alimentos pertenecientes al ramo 20



Fuente: elaboración propia con datos del PEF 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

Anexo 5. Preguntas que componen la sección IV del MCS, "Acceso a la alimentación"

1. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez usted se preocupó de que la comida se acabara?

2. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez se quedaron sin comida?

3. En los últimos tres meses, ¿alguna vez se quedaron sin dinero o recursos para obtener una alimentación sana y variada?

4. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos?

5. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar dejó de desayunar, comer o cenar?

6. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar comió menos de lo que usted piensa debía comer?

7. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar sintió hambre pero no comió?

8. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar sólo comió una vez al día o dejó de comer todo un día?

9. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez tuvieron que hacer algo que hubieran preferido no hacer para conseguir comida, tal como mendigar (pedir limosna) o mandar a los niños a trabajar?

10. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar dejó de tener una alimentación sana y variada?

11. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos?

12. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar comió menos de lo que debía?

13. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez tuvieron que disminuir la cantidad servida en las comidas a algún menor de 18 años del hogar?

14. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar sintió hambre, pero no comió?

15. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar se acostó con hambre?

16. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar comió una vez al día o dejó de comer todo un día?