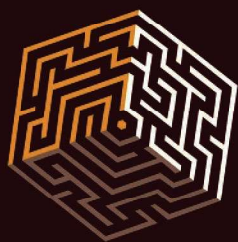


IN-SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN EN ESCOLARES DEL ESTADO DE MÉXICO

Diagnóstico y recomendaciones nutricionales para
las familias y escuelas



LABERINTO
EDICIONES

Ranulfo Pérez Garcés
(Coordinador)

LABERINTO

Primera edición en Laberinto Ediciones, junio de 2023.

© Ranulfo Pérez Garcés

© In-seguridad alimentaria y nutrición en escolares del Estado de México

Diagnóstico y recomendaciones nutricionales para las familias y escuelas

© Laberinto Ediciones

Av. Benito Juárez Mz, 1 Lt.2

Col. Consejo Mexicano Agrarista

C.P. 09760

Ciudad de México.

ISBN: 978-607-59746-0-6

Este libro fue sometido a dictamen en el sistema de pares ciegos externos, conforme a los criterios editoriales de la Secretaría de Investigación y Estudios Avanzados de la Universidad Autónoma del Estado de México y bajo la responsabilidad de Laberinto Ediciones.

El contenido de esta publicación es responsabilidad de los autores.

En cumplimiento de la normatividad sobre el acceso abierto de la investigación científica, esta obra se pone a disposición del público en su versión electrónica en el repositorio de la UAEM (<http://ri.uaemex.mx>) para su uso en línea con fines académicos y no de lucro, por lo que se prohíbe la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de esta obra sin contar con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

© Editor: Esteban Ascencio.

© Imagen de portada: Ranulfo Pérez Garcés

© Diseño de portada: Laberinto Ediciones

ÍNDICE

	Pág
Introducción	1
PRIMERA SECCIÓN: DIAGNÓSTICO SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL ESTADO DE MÉXICO	
Estudio introductorio sobre la inseguridad alimentaria y nutricional <i>Ranulfo Pérez Garcés, Yolanda Silva Quiroz, Yuridia Sánchez Repizo</i>	
Resumen	9
Introducción	9
Enfoques teóricos para la investigación	11
Consideraciones finales	24
Bibliografía	26
El ambiente alimentario contemporáneo y su efecto en las condiciones nutricionales de la población en edad escolar <i>Alejandro Martínez Espinosa</i>	
Resumen	33
Introducción	33
El ambiente alimentario mexicano: transformaciones e impacto en la infancia	36
La búsqueda por incidir en las prácticas alimentarias infantiles	46
El hogar frente al ambiente alimentario y su corporeización en la edad escolar	48
Consideraciones finales	51
Bibliografía	53
Políticas públicas en materia de seguridad alimentaria y nutricional en México <i>Israel Reyes Reza</i>	
Resumen	63
Introducción	63
La seguridad y crisis alimentaria	65
Políticas y programas sociales con componente alimentario	67
Programas sociales con componente alimentario en el Estado de México	82
Consideraciones finales	91
Bibliografía	93

POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN MÉXICO

Israel Reyes Reza*

RESUMEN

Históricamente, México se ha distinguido por su experiencia en el establecimiento de políticas y programas sociales alimentarios; sin embargo, a pesar de que en los últimos cuarenta años se han realizado esfuerzos para erradicar el hambre a través de éstos, el problema hoy en día todavía persiste y en algunas regiones parece agudizarse. A lo largo del capítulo se describen los programas sociales federales y del Estado de México, con componente alimentario, que se han implementado para combatir el hambre. El recuento histórico y descriptivo de las agendas de gobierno tiene como objetivo el mostrar que aunque con el paso del tiempo la política alimentaria se ha robustecido en estructura, esta ha sido susceptible a los cambios y crisis económicas, así como a decisiones políticas que sexenalmente han tratado de modificarla de alguna manera y que ha impactado en el tipo y orientación de apoyos directos e indirectos hacia la población en condición de inseguridad alimentaria, pero sin llegar a la meta principal, erradicar este problema de salud y de seguridad nacional.

INTRODUCCIÓN

La seguridad alimentaria y nutricional en la actualidad es una de las prioridades en las agendas públicas de los gobiernos del mundo; muestra de ello es que en el año 2015, 150 países (entre ellos, México) en el marco de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en la ciudad de Nueva York, suscribieron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuyo segundo objetivo es poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición.

* Licenciado en Contaduría. Centro Universitario UAEM Amecameca. Universidad Autónoma del Estado de México. Correo electrónico: rerisra@msn.com

En la actualidad, como consecuencia de la operación de un modelo económico neoliberal, en las políticas públicas de México se puede identificar una menor presencia de apoyos por parte del Estado. A este respecto, Sandoval y López (2014) opinan que, en México, las inconsistencias y limitaciones de las políticas y programas sociales con las que se busca conseguir la seguridad alimentaria han estado asociadas al fracaso de un modelo de desarrollo económico (neoliberal) que, únicamente se preocupa por mantener los equilibrios del mercado e incentivar la competencia, mientras que la política para la seguridad alimentaria ha estado influenciada por coyunturas económicas, políticas y sociales.

Otero (2013) define al neoliberalismo como una “postura ideológica respaldada en prácticas que proponen que la mejor forma de lograr el bienestar humano se da mediante la liberación de las libertades y las destrezas empresariales individuales dentro de un marco institucional que se caracteriza por sólidos derechos de propiedad privada”. Desde su consideración, en el actual modelo económico lo que impera es un régimen alimentario neoliberal que busca la acumulación de capital a través de la agricultura y de la comercialización de los alimentos; situación que se ha visto favorecida por: la neorregulación (generando el contexto político legislativo y administrativo necesario); la existencia de agroempresas multinacionales (las cuales constituyen los actores económicos que lo impulsan); y la biotecnología (como medio tecnológico) para aumentar el rendimiento (Otero, 2013).

Flores y colaboradores (2012), consideran que hoy en día, los alimentos son considerados una mercancía, la cual es sometida a especulación y a las leyes del libre mercado y hasta han sido utilizados en los conflictos entre países como armas políticas (instrumentos de presión internacional) y de guerra (Flores *et al.*, 2012). Por lo cual, es difícil imaginar el logro de una soberanía alimentaria en México, ya que ello implicaría en primer lugar, que el Estado tenga el control sobre la situación alimentaria en el país. Sin embargo, de acuerdo al CONEVAL, entre 2008 y 2010, debido al escenario de crisis económica y volatilidad de precios internacionales de alimentos, la carencia alimentaria en México aumentó; más aún,

hasta antes de abril de 2010, el crecimiento del valor de la canasta alimentaria fue mayor que el de la inflación promedio (PND 2013-2018).

En el mismo sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) indicó que, en la última década, México fue la segunda nación más desigual de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) después de Chile y la doceava en América Latina (Sandoval y López, 2014). Lo anterior, debido a que, según sus estimaciones, en el país, al año 2010 el 44% de la clase trabajadora percibía ingresos por debajo de dos salarios mínimos mensuales, tres de cada diez mexicanos no contaban con acceso a algún esquema de salud y seis de cada diez no tenía seguridad social (PND 2013-2018).

LA SEGURIDAD Y CRISIS ALIMENTARIA

La seguridad alimentaria implica el cumplimiento de las siguientes condiciones: una oferta y disponibilidad de alimentos adecuados; la estabilidad de la oferta sin fluctuaciones ni escasez, en función de la estación del año; el acceso (o la capacidad) para adquirir alimentos, así como la buena calidad e inocuidad de los mismos (Flores, *et al.*, 2012). Esto en términos reales significaría que diariamente cada habitante debería tener la certeza de poder contar con el alimento necesario para satisfacer sus necesidades. Desafortunadamente, la realidad mexicana muestra lo contrario.

De acuerdo con lo señalado en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, existe seguridad alimentaria y nutricional, “cuando las personas tienen en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”. En este sentido, la existencia de hambre, desnutrición, malnutrición así como los niveles de la misma pobreza extrema en México, evidencian que aún hay un importante volumen de la población que se encuentra en situación de inseguridad alimentaria. Tan sólo en el año 2010, el CONEVAL estimó que en el país había 28 millones de personas sin acceso a una

alimentación adecuada (de los cuales, 7.4 millones se encontraban en pobreza extrema) (PND 2013-2018).

En diferentes sectores (académico y social) se ha mencionado que México actualmente atraviesa por una crisis alimentaria; debido a la reducida capacidad económica de los habitantes para acceder a los alimentos y por el desequilibrio permanente que existe entre lo que se produce y se consume.

Si bien México es uno de los principales productores agropecuarios a nivel mundial, está lejos de la autosuficiencia alimenticia a pesar de que se ha mantenido en crecimiento la capacidad de producción y las exportaciones de ciertos productos que se demandan en el extranjero.

De acuerdo con información del INEGI, al cierre del segundo trimestre del año el PIB nominal del sector agropecuario alcanzó los 731 mil 854 millones de pesos (equivalente a 39 mil 442 millones de dólares). En términos reales, registró un aumento de 3.9 por ciento frente al segundo trimestre de 2015.

Sin embargo, este crecimiento resultó insuficiente para cubrir las necesidades de alimentos de la población mexicana y se tiene que recurrir a las importaciones para cubrir los déficits que presenta, principalmente en maíz y trigo (El Financiero, 2016).

A este escenario se deben agregar los constantes incrementos en los precios de los alimentos que se importan (ocasionados por las fluctuaciones en el tipo de cambio, cambios en las políticas arancelarias y en el aumento de los costos de los combustibles); el desabasto originado por los efectos del cambio climático en las cosechas nacionales; así como el uso de granos en el sector ganadero, la producción de biocombustible y plástico biodegradable.

Frente a esta crisis alimentaria, Flores y colaboradores (2012) afirman que, México tiene el imperativo de generar un sistema agroalimentario que contemple no sólo a la producción de alimentos sino también a las actividades inherentes a ella. Para lo cual, se deberá superar la debacle productiva del campo mexicano de las últimas cinco décadas; causada por un modelo de producción agropecuaria que no ha sido modificado sustancialmente, en el que existe una segmentación del campo en dos tipos de agricultura: la comercial de exportación con acceso al mercado y la de subsistencia o de autoconsumo, así como los efectos de la implementación de políticas desreguladores (neoliberales) (Flores *et al.*, 2012, p. 11).

POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES CON COMPONENTE ALIMENTARIO

México es un país con una historia significativa respecto a la implementación programas sociales, en particular de aquellos cuyo propósito ha sido mejorar la alimentación y la nutrición de grupos vulnerables. Con base en el *Informe de Evolución Histórica de la Situación Nutricional de la Población y los Programas de alimentación, Nutrición y Abasto en México*, publicado por el CONEVAL (CONEVAL, 2010) a continuación, se realizará una breve revisión histórica sobre lo que ha sido la evolución de las políticas alimentarias, así como de los programas sociales alimentarios más representativos; es importante no perder de vista cuales han sido los factores que han influido y orientado su transformación, así como su cancelación.

Sandoval y López (2014) consideran que es en la década de los setentas cuando se aprecia uno de los primeros intentos serios por promover la autosuficiencia alimentaria de la población mexicana, hacia finales del sexenio del Presidente José López Portillo (1976-1982). Relevante porque con la implementación del Sistema Alimentario Mexicano se planteó una visión diferente del problema alimentario, una en la cual “la producción y transformación de bienes agrícolas de origen animal y vegetal, así como la industria de bienes de capital e intermedios y la distribución de alimentos ya no podían ser abordadas por separado” (Sandoval y López, 2014, p. 85).

Con este propósito se impulsaron dispositivos de asistencia técnica, financiamiento oportuno, capacitación y transferencia de tecnología, inversión en infraestructura hidráulica, de almacenamiento, procesamiento, empaque y transporte; así como la instrumentación de un sistema de distribución y abasto de alimentos. Se establecieron programas de apoyo a la agricultura de temporal, se impulsó la agroindustria campesina, y se otorgaron subsidios generalizados y dirigidos para facilitar el acceso a la tierra, a la tecnología y a los insumos. Asimismo, se desarrollaron mecanismos de detección de zonas críticas con alta prevalencia de desnutrición, y se establecieron programas de orientación alimentaria a la población (SAM, 1980, citado en Sandoval y López, 2014).

En las décadas de los setentas y ochentas en el país existieron ocho grandes programas alimentarios: Sistema Nacional para el Programa de Apoyo al Comercio Ejidal, Desarrollo Integral de la Familia, Sistema Alimentario Mexicano, Programa Nacional de Alimentación, Programa Maíz-Tortilla, Programa Tortilla, Pacto de Solidaridad Económica y Programa Nacional de Solidaridad. En los setentas claramente tuvieron un perfil de apoyo, crédito y subsidio a la producción, distribución y consumo de alimentos de los grupos más vulnerables. En lo ochentas, las estrategias de estos programas estuvieron orientados a brindar ayudas directas con propósitos clientelares, así como a la regulación de precios, compra y distribución de alimentos por parte del Estado (véase tabla 1).

Tabla 1. Evolución de los principales programas y políticas alimentarias y de nutrición en México, 1975-1994

Año *	Política o Programa	Objetivo	Población Objetivo	Estrategia o Acción
1975-1980	Sistema Nacional para el Programa de Apoyo al Comercio Ejidal (PACE)	Impulsar la producción y comercialización de semillas y fertilizantes.	Ejidatarios	Crédito para la producción de semillas. Producción y comercialización de fertilizantes. Subsidio a la producción y distribución de alimentos.
1975-1980	Desarrollo Integral de la Familia (DIF)	Educar a la población en hábitos de alimentación	Población infantil, madres gestantes y población vulnerable	Desayunos escolares. Elaboración de leche para lactantes y madres gestantes. Creación de cocinas populares. Distribución de semillas y hortalizas.
1980-1982	Sistema Alimentario Mexicano (SAM)	Subsidiar la producción y mejorar el estado nutricional de la población.	Población de más bajos recursos	Regulación de los precios de los productos de consumo.
1982-1988	Programa Nacional de Alimentación (PRONAL)	Apoyar la producción, distribución y consumo de alimentos, cambiar condiciones de alimentación y nutrición.	Población con alto índice de marginación, menores de cinco años, mujeres embarazadas y lactantes	Incremento de salarios mínimos sobre la canasta básica. Fomento a la producción de alimentos. Programas de vigilancia del estado nutricional. Orientación alimentaria.
1984-2003	Programa Maíz-Tortilla Programa Tortilla	Brindar apoyo para la adquisición de tortilla.	Familias pobres en comunidades de localidades urbanas	Otorgar un kilogramo diario de tortilla.
1987	Pacto de Solidaridad Económica	Contener el aumento de precios y contrarrestar efectos internacionales en precios de materias primas y alimentos.	Población en general	Concertación con sectores para controlar el incremento de precios. Fomento a la producción.
1988-1994	Programa Nacional de Solidaridad	Combatir la marginación social y la pobreza extrema.	Población marginada	Modernización del abasto. Instalación de lecherías, comedores y tiendas comunitarias. Ayuda alimentaria directa a grupos de riesgo.

* Periodo aproximado durante el cual se implementaron los programas.

Fuente: Tomando de Coneval, 2010.

Mientras en los setentas se había buscado la autosuficiencia alimentaria, en la primera mitad de los ochentas se buscaba la soberanía alimentaria; razón por la cual “la política alimentaria nacional se enfocó en la compra de alimentos requeridos sin importar su origen, quién y cómo se produjeran (Vázquez et al., 2005, citado en Sandoval y López, 2014). Se dice que, hacia finales de la misma década, debido a la fuerte influencia de organismos internacionales como el Banco Mundial y la FAO, en el país se comenzó a hablar de estrategias para la seguridad alimentaria a través de la importación y con ello garantizar la disponibilidad.

Para hacer operativa dicha estrategia se continuó con el Programa Nacional de Alimentación, pero ahora dividido en dos apartados: el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y el Sistema Nacional de Vigilancia Alimentaria y Nutricional. Éstos, junto con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), constituyeron la clave de la política social de atención a los pobres, que incluía todas las acciones que las instituciones del Estado habían desarrollado décadas atrás, como el establecimiento de tiendas rurales, lecherías, despensas, subsidio a la tortilla y desayunos escolares (Sandoval y López, 2014).

En contraposición con los esquemas de subsidios indirectos otorgados en los ochentas, en los noventas, a decir de Sandoval y López (2014), la lógica de la política alimentaria mexicana fue otorgar subsidios en dinero y beneficios en especie a las familias más pobres. Destacan en esta década: el Programa de suplementación con megadosis de vitamina A, el programa de abasto social de Leche Liconsa (PASL), el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), Acuerdo Nacional para el Enriquecimiento de Harinas, y el Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA. Todos ellos implementados con el fin de que en el país existiera disponibilidad, suministro estable y que estuvieran al alcance de toda la población.

Hacia la primera década de este siglo, el objetivo de los programas y políticas alimentarias del país oficialmente era mejorar el estado de salud y nutricional de la población mexicana. A través de programas como Salud y nutrición para los pueblos indígenas, el Programa de apoyo alimentario (PAL), el Programa de Albergues Escolares Indígenas (PAEI), la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA), Programa de Desarrollo Humano (OPORTUNIDADES) y el Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria (PAAZAP), se

otorgaron despensas, transferencias en efectivo, complementos alimenticios y orientación nutricional (véase tabla 2).

Respecto a los programas sociales alimentarios que han existido, algunos ya desaparecieron a consecuencia de las diferentes crisis, otros se fusionaron y algunos otros han permanecido hasta la actualidad, ciertamente han sufrido modificaciones, pero su esencia es básicamente la misma, fungir como herramientas de control político, y por su carácter asistencialista mantener la inseguridad alimentaria y pobreza en general, muy lejos de combatirla y erradicarla.

Tabla 2. Evolución de los principales programas y políticas alimentarias y de nutrición en México, 1993-2008

Año *	Política o Programa	Objetivo	Población Objetivo	Estrategia o Acción
1993 a la fecha	Programa de suplementación con megadosis de vitamina A	Proteger contra deficiencia de vitamina A.	Niños de seis meses a cuatro años que habitan en áreas de riesgo para enfermedades diarreicas	Suministrar megadosis de vitamina A a los niños durante las campañas de vacunación.
1994 a la fecha	Programa de Abasto Social de Leche LICONSA (PASL)	Contribuir a mejorar los niveles de nutrición para el desarrollo de capacidades, al otorgar un beneficio al ingreso de los hogares.	Familias en condición de pobreza con niñas y niños de 12 años o menos; mujeres de 13 a 15 o de 45 a 59 años; adultos mayores de 60 años o más; enfermos o discapacitados; Mujeres embarazadas o lactando	Venta a precio subsidiado de una ración estándar de cuatro litros de leche (a partir de 2002 se fortifica la leche, además de las vitaminas A, B2 y B12, se adiciono hierro, zinc, vitamina C y ácido fólico) por semana a cada individuo que califica en los hogares beneficiarios.
1997 a la fecha	Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) A partir de 2002: Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES	Mejorar los niveles de salud y nutrición como inversión en el desarrollo de capacidades.	Población de bajos ingresos, niños menores de cinco años y mujeres embarazadas	Vigilancia del estado de salud y nutrición, distribución de suplemento alimentario, educación en salud y nutrición.
1999 a la fecha	Acuerdo nacional para el enriquecimiento de harinas	Mejorar el estado nutricional de la población y disminuir la prevalencia por deficiencia de micro nutrimentos, particularmente hierro, zinc, ácido fólico y otras vitaminas del complejo B.	Todos los consumidores de harinas en el país	Fortificar con micronutrimentos (hierro, zinc, ácido fólico, tiamina, riboflavina y niacina) las harinas de maíz nixtamalizado y de trigo procesadas industrialmente.
1999 a la fecha	Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA, SA de CV	Contribuir a la superación de la pobreza alimentaria, mediante el abasto de productos básicos y complementarios a localidades rurales de alta y muy alta marginación, con base en la organización y la participación comunitaria.	Localidades rurales de alta y muy alta marginación	Tiendas comunitarias con esquema de corresponsabilidad con las comunidades beneficiarias. En cada tienda existe un comité rural de abasto, responsable de la administración de la tienda y de la designación del encargado de esta.

Año *	Política o Programa	Objetivo	Población Objetivo	Estrategia o Acción
2001-2006	Salud y Nutrición para los Pueblos Indígenas	Mejorar los niveles de salud y nutrición de la población indígena mediante el acceso regular a servicios de salud con calidad y sensibilidad cultural.	Familias indígenas; niños de seis a 24 meses y mujeres embarazadas o lactando en áreas rurales con más de 30 por ciento de hablantes de lengua indígena	Suplemento de micronutrientos a los niños indígenas de seis a 24 meses y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.
2003 a la fecha	Programa de Apoyo Alimentario (PAL) ♦	Mejorar las condiciones de alimentación y nutrición de los integrantes de los hogares que viven en situación de pobreza en zonas rurales no atendidas por OPORTUNIDADES.	Los hogares en condiciones de pobreza en localidades de alta y muy alta marginación, no atendidos por OPORTUNIDADES	Apoyo en dos modalidades: paquete alimentario (la mayoría de los beneficiarios) o transferencias en efectivo.
2003 a la fecha	Programa de Albergues Escolares Indígenas (PAEI)	Contribuir a que los niños indígenas que habitan en localidades que no cuentan con servicios de educación, ingresen y concluyan su educación básica y media superior, con apoyo de albergues escolares y comunitarios.	Niños y adolescentes indígenas de cuatro a 18 años de edad	Alimentación y hospedaje, materiales de higiene, limpieza y paquetes escolares a niños indígenas inscritos en alguna escuela de educación básica. Absorber los gastos de operación de los albergues.
2003 a la fecha	Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA)	Contribuir a mejorar las condiciones nutricionales de los sujetos de asistencia social, al brindar apoyo alimentario y elementos formativos.	Sujetos de asistencia social: niños preescolares y escolares con desnutrición o en situación vulnerable, familias en desamparo, adultos mayores, discapacitados o madres en periodo de gestación o lactancia	Desayuno diario, frío o caliente, a niños en edad escolar y niños menores de cinco años. Apoyo alimentario a familias en desamparo, adultos mayores, discapacitados o madres en periodo de gestación o lactancia.
2008	Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria (PAAZAP)	Mejorar la alimentación y nutrición de los hogares.	Hogares en las localidades más dispersas del país que no cuentan con otros programas federales de alimentación	Transferencia monetaria. Complementos alimentarios. Mejoramiento de vivienda. Orientación nutricional.

* Periodo aproximado durante el cual se implementaron los programas.

♦Este programa fue rediseñado para su operación en 2009, incluyendo parte de las características de los apoyos otorgados por el PAAZAP, el cual dejó de operar en 2008.

Fuente: Tomando de Coneval, 2010.

De los programas alimentarios que han existido los más relevantes son: la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL), el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) posteriormente llamado Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES.

Flores y sus colaboradores (2012) atribuyen la crisis alimentaria que actualmente se vive en México a la falta de un marco jurídico moderno en el sector agropecuario. Por su parte, López y Gallardo (2014) establecen que el crecimiento de la pobreza alimentaria (incapacidad para obtener alimentos) en México ha provocado un debate respecto a la efectividad de los programas sociales dedicados a su combate y erradicación. Además, aseveran que poco se ha profundizado en el estudio de las leyes que sustentan la aplicación de las políticas alimentarias, así como de la existencia de un marco regulatorio que establezca con claridad las bases y los mecanismos de colaboración entre los diferentes poderes y órdenes de gobierno, que contemple la participación de los ciudadanos (Flores, et al., 2012; López y Gallardo, 2014).

El fundamento jurídico de la política alimentaria en México se encuentra en primer lugar, en el Artículo 2 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en el cual se establece que la Federación, las entidades federativas y los municipios en materia de alimentación y nutrición tienen la obligación de apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil; así como apoyar con programas especiales de nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes.

Por otro parte, el artículo IV Constitucional, hace referencia al derecho fundamental a la alimentación al señalar que: *“Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”*, además respecto a los niños y las niñas establece que: *“En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos”*; uno de ellos, su derecho a la alimentación.

En segundo lugar, se encuentra la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Esta ley surge en el año 2004 y su propósito principal es garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Respecto a la alimentación y nutrición, el artículo VI de esta Ley establece que la alimentación nutritiva es un derecho para el desarrollo social. El artículo 14 de la misma ley menciona que, dentro de la Política Nacional

de Desarrollo Social se debe incluir a la alimentación nutritiva y de calidad como un medio para la superación de la pobreza. Asimismo, el artículo 18 refiere que los programas, fondos y recursos destinados para el desarrollo social (dentro de ellos los relacionados con la alimentación nutritiva y de calidad y nutrición materno-infantil) serán objeto de seguimiento y evaluación.

Más adelante, el artículo 21 de la LGDS establece que la distribución de fondos de aportaciones federales y de los ramos generales relativos a programas sociales de alimentación se harán con criterios de equidad y transparencia. Finalmente, el artículo 26 menciona que en los lineamientos y criterios que establezca el CONEVAL para la definición, identificación y medición de la pobreza debe tomar en cuenta como uno de los indicadores el Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.

También sustenta la política alimentaria mexicana la Ley General de Desarrollo Rural Sustentable (LGDRS); la cual establece en el artículo séptimo que, el Estado debe impulsar el desarrollo rural sustentable a través de la inversión en infraestructura; además, de que fija como uno de sus objetivos el aumentar la capacidad productiva para fortalecer la economía campesina, el autoabasto y el desarrollo de mercados regionales que mejoren el acceso de la población rural a la alimentación y los términos de intercambio. También, en el artículo 14 refiere que en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales de las dependencias y entidades se deberá proponer un Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, siendo la alimentación un elemento fundamental de este. Así también, el artículo 154 de la LGDRS estipula que los Programas del Gobierno Federal deben impulsar una alimentación con equidad, en tanto se trata de uno de los factores del bienestar social.

Por otra parte, respecto a la agenda pública en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el PND 2013-2018 en la segunda meta "México Incluyente", (cuyo plan de acción es integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades) plantea una política social para contribuir a cerrar las brechas existentes entre los diferentes grupos sociales y regiones del

país. Para ello, plantea 5 objetivos, con estrategias que consideran a la alimentación de la población.

Objetivo 1: *Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población. Uno de esos derechos es el correspondiente a una alimentación y nutrición adecuada de los individuos en condición de extrema pobreza.*

Estrategias: *Asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa.*

Líneas de Acción:

- Combatir la carencia alimentaria de la población a través de políticas públicas coordinadas y concurrentes, priorizando la atención de las familias en extrema pobreza.
- Propiciar un ingreso mínimo necesario para que las familias tengan acceso a suficientes alimentos inocuos y nutritivos.
- Facilitar el acceso a productos alimenticios básicos y complementarios a un precio adecuado.
- Incorporar componentes de carácter productivo a las acciones y programas sociales, con
- objeto de mejorar los ingresos de los mexicanos, proveerles empleo y garantizar el acceso a los alimentos indispensables para el ejercicio de sus derechos.
- Adecuar el marco jurídico para fortalecer la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación. PND 2013-2018.

Objetivo 2. *Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.*

Estrategias: *Articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población; y Fomentar el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, fortaleciendo su proceso de desarrollo social y económico, respetando las manifestaciones de su cultura y el ejercicio de sus derechos.*

Líneas de Acción:

- Promover el desarrollo integral de los niños y niñas, particularmente en materia de salud, alimentación y educación, a través de la implementación de acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil.
- Fortalecer la protección de los derechos de las personas adultas mayores, para garantizar su calidad de vida en materia de salud, alimentación, empleo, vivienda, bienestar emocional y seguridad social.
- Asegurar el ejercicio de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en materia de alimentación, salud, educación e infraestructura básica.

Actualmente, los programas sociales y estrategias con componente alimentario que se encuentran en ejecución en México son la Cruzada Nacional contra el hambre y el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018, que incluye: a) el Programa de Inclusión Social (PROSPERA), b) el Programa de Abasto Social de Leche (PASL), d) el Programa de Abasto Rural (PAR), e) la Estrategia

Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA), y f) el Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA).

A) Cruzada Nacional Contra el Hambre: es una Estrategia de Inclusión y Bienestar Social de carácter nacional, que busca garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de 7.01 millones de mexicanos que, en el año 2012 vivían en condición de pobreza extrema, para contribuir al ejercicio pleno de su derecho a la alimentación (SEDESOL, 2013). Al no ser un programa, no tiene recursos económicos propios; todas las acciones son financiadas con recursos de las dependencias, entidades y programas que participan dentro del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre; el cual se implementaría en 400 municipios en su primera etapa.

El 22 de enero de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre (SINHAMBRE), con el fin de garantizar a la población el derecho a la alimentación, disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, aumentar la producción de alimentos, minimizar la pérdida post-cosecha y promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre (SEDESOL, 2013) (véase figura 1).

Figura 1. Objetivos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre



Fuente: Tomado de SEDESOL (2013). *Cruzada Nacional Contra el Hambre*.

El Sistema Nacional para la Cruzada Nacional contra el Hambre se compone de cinco instancias básicas:

i. *Comisión Intersecretarial:* es la instancia que establece los mecanismos para la coordinación de políticas, programas, y acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la consecución de los objetivos del programa. La comisión es encabezada por la Secretaría de Desarrollo Social y se organiza en doce grupos de trabajo definido por los indicadores asociados a la cruzada (SEDESOL, 2013).

Figura 2. Integrantes de la Comisión Intersecretarial de la Cruzada Nacional Contra el Hambre



Fuente: Tomado de SEDESOL (2013). Cruzada Nacional Contra el Hambre.

ii. *Consejo Nacional:* es una instancia participativa, en la que convergen los sectores público, privado y social para generar propuestas y acuerdos que contribuyan a mejorar y/o complementar las líneas de acción del programa. Su objetivo es generar acuerdos que servirán para fortalecer

y mejorar las líneas de acción y cumplir con mayor eficiencia los objetivos de la Cruzada Nacional contra el Hambre (SEDESOL, 2013).

iii. *Comités Estatales y municipales intersecretariales*: son estructuras territoriales donde confluyen los funcionarios de los tres órdenes de gobierno y donde se acuerdan y coordinan los esfuerzos de inversión y operativos en cada uno de los municipios de México sin Hambre. Existen 32 comités estatales (SEDESOL, 2013).

iv. *Comités Comunitarios*: están integrados por los receptores de los programas sociales; participan en el diagnóstico e identificación de las necesidades locales, en la planeación de las acciones y ejercen una contraloría social a fin de garantizar transparencia. Asimismo, implementan acciones y programas que promuevan y fortalecen las acciones de la sociedad organizada para su desarrollo y el de las comunidades (SEDESOL, 2013).

v. *Comité de expertos*: es la instancia de participación de académicos, investigadores y especialistas en el área de las políticas públicas en materia de pobreza y alimentación. Representa un espacio de reflexión, de diálogo, y debate de alto nivel y es el foro en el que se generan recomendaciones para la mejora en el diseño, en la coordinación y la implementación de las acciones (SEDESOL, 2013).

Es importante señalar que el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre opera a nivel estatal y municipal a través de la firma de acuerdos integrales para el Desarrollo Social Incluyente.

B) Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018: es un programa formalizado el 30 de abril de 2014 a través de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, bajo el principio de que la participación social (formación de un mayor y más sólido capital social en las comunidades), la coordinación interinstitucional (entre los tres órdenes de gobierno sus dependencias) y la revaloración de los territorios en los que se concentra la pobreza (considerando las potencialidades del

su entorno, así como sus restricciones) son factores claves del desarrollo (DOF 30/04/2014); y cuya operación se realizaría a través de cinco ejes: participación social, Coordinación Interinstitucional e Intergubernamental, Territorialidad, Enfoque productivo, e Innovación y Estrategia de Cobertura.

Aunque en principio se visualizó como un programa innovador y de amplio alcance, lo cierto es que inició con problemas, no sólo con cierta premura, sino que además tuvo que ser modificado en cuanto a la definición de sus objetivos generales, población objetivo y los programas presupuestarios que integraría (CONEVAL, 2016). Los programas presupuestarios que integran al Programa Nacional México sin hambre son: el Programa de Inclusión Social (PROSPERA), el Programa de Abasto Social de Leche (PASL), el Programa de Abasto Rural (PAR), la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA), y el Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA), que a continuación se describen brevemente.

Figura 3. Programas Sociales Alimentarios que conforman la Cruzada Nacional Contra el Hambre



Fuente: Elaboración Propia con base en DOF, Edición Extraordinaria 30 de abril de 2014.

C) Programa de Inclusión Social (PROSPERA)

Es un programa social se creó en el año 2014 a partir de la estructura del programa OPORTUNIDADES con el objetivo de fortalecer las capacidades de las personas, promover la movilidad socioeconómica, así como condiciones para el cumplimiento de los derechos sociales (CONEVAL, 2016). En su diseño se buscaba articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, la generación de ingresos, el bienestar económico, la inclusión financiera y laboral, la educación, la alimentación y la salud de la población que se encuentra en situación de pobreza extrema (CONEVAL, 2016).

Dentro de este programa de inclusión, se encuentra el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), el cual se creó en el año 2003 y se incorporó a PROSPERA a partir del año 2016; su propósito es contribuir a mejorar el acceso a la alimentación de las familias en condición de pobreza extrema o con carencia de acceso a la alimentación mediante la entrega de apoyos monetarios directos mensuales a las familias beneficiarias. Estos apoyos son: a) Apoyo Alimentario por el que se otorgan 315 pesos mensuales a las familias afiliadas, b) Apoyo Alimentario Complementario, que consiste en otorgar 130 pesos mensuales adicionales a las familias, para compensar el efecto del alza internacional de los precios de los alimentos, y un c) Apoyo Infantil de 115 pesos por cada niño o niña de 0 a 9 para fortalecer su desarrollo (CONEVAL, 2016).

D) Programa de Abasto Social de Leche (PASL)

Con más de 70 años, este programa actualmente se encuentra a cargo de LICONSA y tiene como propósito el contribuir a mejorar los niveles de nutrición de la población para el desarrollo de sus capacidades mediante el consumo de leche fortificada en grupos prioritarios a un precio subsidiado, para fortalecer la economía de las familias beneficiadas

(CONEVAL, 2015). La principal vertiente de este programa, (el abasto comunitario) se da a través de la entrega semanal de leche líquida y en polvo en puntos de venta; la segunda es por convenio con instituciones públicas de los tres niveles de gobierno y personas morales sin fines de lucro legalmente constituidas; su población objetivo son los hogares en situación de pobreza que cuenten con niños y niñas de 6 meses a 12 años, mujeres adolescentes de 13 a 15 años, mujeres en periodo de gestación o lactancia, mujeres de 45 a 59 años de edad, adultos de 60 años o más, enfermos crónicos y personas con discapacidad mayores de 12 años (CONEVAL, 2015).

E) Programa de Abasto Rural (PAR)

El PAR es un programa social de DICONSA cuyo propósito es incidir en la seguridad alimentaria al proveer con oportunidad y precios bajos un conjunto de productos integrados en una canasta básica definida por DICONSA a precios reducidos (de al menos 15% menor comparados con los precios de mercado), estos productos se distribuyen a través de tiendas y su población objetivo son los habitantes de localidades de alta y muy alta marginación (CONEVAL, 2015). El CONEVAL señala que, en su operación real, frecuentemente las tiendas se ubican en localidades que no tienen las características de la población objetivo establecidas en las reglas de operación (CONEVAL, 2015).

F) Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA)

Es una estrategia que tiene el objetivo de contribuir a mejorar las condiciones nutricionales de los sujetos de asistencia social y brindar apoyos alimentarios y elementos formativos a la población para que, mediante su propia participación organizada, puedan mejorar sus condiciones de manera sostenible y propiciar el desarrollo integral de las familias (CONEVAL, 2015). Esta estrategia está integrada por cuatro programas:

- I. *Desayunos Escolares*: Consiste en otorgar un desayuno diario, frío o caliente, o una comida caliente a los niños en edad escolar en condiciones

de vulnerabilidad. Su objetivo es contribuir a mejorar el estado de nutrición y promover una alimentación adecuada de la población infantil en educación básica, que asisten a planteles oficiales de educación básica en zonas indígenas, rurales y urbanas, preferentemente marginadas (CONEVAL, 2015).

II. *Atención a menores de 5 años en riesgo no escolarizados.* Busca contribuir a ayudar a mejorar el estado de nutrición de los menores de cinco años no escolarizados que sufren de mala nutrición o corren el riesgo de desarrollarla mediante la provisión de apoyos alimentarios pertinentes a la edad del niño y acciones de orientación alimentaria ofrecidas a padres de familia (CONEVAL, 2015).

III. *Asistencia alimentaria a familias en desamparo.* Otorga un apoyo alimentario directo y temporal, y acciones formativas a familias en condiciones de desamparo (en situación de pobreza o en situación de desastre) que permitan el fomento de hábitos alimentarios adecuados (CONEVAL, 2015).

IV. *Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables.* Consiste en despensas mensuales o raciones alimenticias o complementos alimenticios destinados a los sujetos previstos por el artículo cuarto de la ley de asistencia social. Su objetivo es contribuir a la dieta de los sujetos vulnerables (CONEVAL, 2015).

G) Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA)

Este programa tiene como antecedente el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria de la FAO que inició en 2002 a fin de apoyar la producción y el acceso a los alimentos para reducir las tasas de hambruna y desnutrición, e incorporado en 2014 a la Cruzada Nacional Contra el Hambre. Su objetivo es apoyar a las Unidades de Producción Familiar en localidades rurales de alta y muy alta marginación, para incrementar los niveles de producción y productividad de sus actividades agropecuarias, forestales, acuícolas y pesqueras (CONEVAL, 2015).

El PESA se planteó para incrementar la productividad de los pequeños agricultores de localidades de alta y muy alta marginación mediante la introducción de cambios tecnológicos relativamente sencillos, económicos y sostenibles, con el fin de mejorar sus medios de subsistencia, estimular el crecimiento del medio rural, además de producir excedentes que contribuyan a la seguridad alimentaria nacional (CONEVAL, 2015).

PROGRAMAS SOCIALES CON COMPONENTE ALIMENTARIO EN EL ESTADO DE MÉXICO

En el Estado de México, en congruencia con la Agenda 2030 se estableció el combate al hambre de la población en la estrategia 1.1.3., según la cual se buscará “Combatir el hambre e incrementar el acceso a una alimentación sana, nutritiva y suficiente, con particular atención a la población más pobre y en situación de vulnerabilidad, incluidos niñas y niños” (GEM, 2018); para lo cual se establecieron las siguientes líneas de acción:

- Apoyar la alimentación de las niñas y los niños de las familias en condición de carencia alimentaria y en situación de vulnerabilidad.
- Identificar y atender a las niñas y niños menores de cinco años con algún grado de desnutrición o en riesgo, que habitan en comunidades de alta y muy alta marginación del ámbito urbano y rural o en zonas indígenas.
- Fortalecer la coordinación con los programas sociales del Gobierno Federal para cubrir las necesidades alimentarias de las familias mexiquenses.
- Fomentar la coordinación con las instancias involucradas en la operación de la entrega de desayunos escolares.
- Identificar a los sujetos de apoyos a la alimentación mediante la selección de familias vulnerables que habiten en comunidades de muy alta y alta marginación.
- Difundir las prácticas alimentarias saludables, así como fomentar el consumo de los alimentos locales.

- Incentivar la producción de alimentos con el establecimiento de granjas y huertos familiares a través de la distribución de paquetes de semillas para la siembra y animales de granja para la reproducción y luego consumo, incluyendo capacitación y supervisión.
- Generar competencias educativas y material didáctico para la promoción de una alimentación correcta y la prevención de enfermedades asociadas con la desnutrición crónica y anemia.
- Promover la salud en escuelas de educación preescolar y efectuar mediciones antropométricas correspondientes con la cartilla de vacunación, expediente y censo nominal que contribuyan a estilos de vida saludable.

A nivel operativo, la Secretaría de Desarrollo Social estatal implementa tres programas sociales para reducir la pobreza alimentaria de la población, apoyar a menores en condiciones de pobreza y combatir la marginación; estos son, a) Familias Fuertes Alimentación Mexiquense, b) Familias Fuertes Creciendo Contigo, y c) Familias Fuertes Fortaleciendo Comunidades.

El Programa de Desarrollo Social Familias Fuertes Alimentación Mexiquense, tiene como propósito contribuir en la disminución de la condición de pobreza multidimensional en su dimensión alimentaria o vulnerabilidad, de la población de la entidad de entre 18 y hasta 60 años de edad, mediante la entrega de canastas alimentarias [...] El Programa de Desarrollo Social Familias Fuertes Creciendo Contigo, tiene como propósito contribuir al gasto de los hogares en condición de pobreza multidimensional en su dimensión alimentaria o vulnerabilidad, en cuyo seno algún/a integrante de la familia sea menor de 12 años de edad y presente alguna discapacidad; se encuentre en tratamiento de salud especializado; viva en situación de orfandad; que la madre se encuentre ausente por resolución judicial; o que viva en hogar monoparental masculino [...] El Programa de Desarrollo Social Familias Fuertes Fortaleciendo Comunidades, tiene como propósito entregar materiales industrializados o bienes; conjuntar recursos monetarios orientados a financiar proyectos de infraestructura social, para el acceso a los servicios básicos en la vivienda; así como proyectos productivos, para personas que presentan condiciones de marginación o pobreza multidimensional, a fin de mejorar las condiciones de los espacios comunitarios de la entidad y la calidad de vida de la población mexiquense (Gaceta del Gobierno del Estado de México, *Reglas de Operación*, 22-01-2018).

Tabla 3. Cuadro Comparativo de las Características de los Programas Sociales Estatales orientados al combate de la Pobreza Alimentaria

Característica	Familias Fuertes Alimentación Mexiquense	Familias Fuertes Creciendo Contigo	Familias Fuertes Fortaleciendo Comunidades
Población Objetivo	Personas de entre 18 y hasta 60 años de edad, en condición de pobreza multidimensional en su dimensión alimentaria o vulnerabilidad, así como en situación de contingencia.	<p>Vertiente infancia en desarrollo: Niñas y niños menores de 12 años de edad, en condición de pobreza multidimensional en su dimensión alimentaria o vulnerabilidad, que presenten alguna discapacidad.</p> <p>Vertiente superando obstáculos: Niñas y niños menores de 12 años de edad, en condición de pobreza multidimensional en su dimensión alimentaria o vulnerabilidad, que se encuentren en tratamiento de salud especializado, incluyendo diabetes, cáncer y VIH/SIDA; se encuentren bajo el cuidado de algún familiar por situación de orfandad; debido a la ausencia de la madre por resolución judicial; que vivan en hogares monoparentales masculinos.</p>	<p>Vertiente apoyos en especie: Población asentada en localidades que presenten marginación.</p> <p>Vertiente infraestructura social: Población que habita en localidades de comunidades que presentan condiciones de marginación o de pobreza multidimensional, preferentemente de aquellas expulsoras o receptoras de origen de las y los migrantes,</p> <p>Vertiente proyectos productivos: Personas que habitan en localidades de comunidades expulsoras o receptoras de origen de las y los migrantes, preferentemente de los Estados Unidos de América, que presentan condiciones de marginación o de pobreza multidimensional.</p> <p>Vertiente contingencia o vulnerabilidad: Población de las localidades afectadas por desastres naturales, percances, siniestros, condiciones climáticas adversas y de vulnerabilidad y excepcionalmente, a otras entidades federativas en caso de contingencia.</p>
Cobertura	El programa cubrirá los 125 municipios del Estado de México, atendiendo las características de cada vertiente. Para el caso de la vertiente por vulnerabilidad o contingencia, se podrá apoyar a la población de otra entidad federativa. Las zonas de atención prioritaria integradas y propuestas por el CIEPS, servirán para orientar la cobertura en términos de la Ley, priorizando aquellas vinculadas al Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre.	El programa cubrirá los 125 municipios del Estado de México, atendiendo a las características de cada vertiente. Las zonas de atención prioritaria integradas y propuestas por el CIEPS, servirán para orientar la cobertura en términos de la Ley, priorizando aquellas vinculadas al Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre.	El programa cubrirá los 125 municipios del Estado de México y excepcionalmente a otras entidades federativas, para la vertiente contingencia y vulnerabilidad
Tipos de Apoyos	<p>Vertiente bimestral: El apoyo consiste en la entrega de una canasta alimentaria de manera bimestral, a partir de su incorporación al programa y de acuerdo a la disponibilidad presupuestal.</p> <p>Vertiente por vulnerabilidad o contingencia: El apoyo consiste en la entrega de una canasta alimentaria por única ocasión.</p>	El apoyo que se otorga consiste en la entrega de una canasta alimentaria y transferencias de recursos monetarios de manera bimestral, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal.	<p>En especie:</p> <p>* Vertiente apoyos en especie Entrega de materiales industrializados o bienes.</p> <p>* Vertiente contingencia o vulnerabilidad Entrega de materiales industrializados o bienes.</p> <p>Apoyo Monetario</p> <p>* Vertiente infraestructura social El apoyo consiste en la aportación de recursos monetarios, para la realización de proyectos de infraestructura social.</p> <p>*Vertiente proyectos productivos El apoyo consiste en la aportación de recursos monetarios, para la realización de proyectos productivos.</p>
Monto del Apoyo	El apoyo será gratuito, se cubrirá en su totalidad por el	El apoyo monetario será a través de vales comerciales,	* Vertiente infraestructura social

	<p>Gobierno del Estado de México, a través de la SEDESEM y no generará un costo adicional al beneficiario.</p>	<p>equivalentes a la cantidad de \$500.00. Los apoyos serán gratuitos, se cubrirán en su totalidad por el Gobierno del Estado de México, a través de la SEDESEM y no generarán un costo adicional al beneficiario.</p>	<p>La aportación monetaria que el Gobierno del Estado de México, podrá otorgar para cada proyecto de infraestructura social, hasta por la cantidad de \$350,000.00 salvo casos plenamente justificados y autorizados por la instancia normativa.</p> <p>Para el caso del que el apoyo sea ejecutado en comunidades con población migrante, la aportación del Gobierno Municipal, los Clubes de Migrantes y las Empresas u Organizaciones Sociales, no podrá ser menor a la aportación del Gobierno del Estado de México.</p> <p>Para el caso de que el apoyo sea ejecutado en comunidades que no cuente con población migrante, las aportaciones serán solamente entre el Gobierno Municipal y el Gobierno del Estado de México.</p> <p>La aportación del Gobierno del Estado de México se entregará una vez que el Gobierno Municipal, Clubes de Migrantes y Empresas u Organizaciones Sociales, realicen la aportación que les corresponde, según sea el caso. Los Clubes de Migrantes y las Empresas u Organizaciones Sociales, podrán realizar su aportación en especie, incluida la mano de obra.</p> <p>*Vertiente Proyectos Productivos La aportación monetaria que el Gobierno del Estado de México, podrá otorgar para cada proyecto productivo, será hasta por la cantidad de \$30,000.00, salvo casos plenamente justificados y autorizados por la instancia normativa. La aportación del Gobierno Municipal, no podrá ser menor a la aportación del Gobierno del Estado de México y se entregará una vez que el Gobierno Municipal, realice la aportación que le corresponde.</p> <p>Aportación del Gobierno del Estado de México. Para todas las vertientes, el apoyo del Gobierno del Estado de México será a título gratuito y se cubrirá a través de la SEDESEM, el cual no generará un costo adicional a los beneficiarios, con excepción de la vertiente infraestructura social.</p>
<p>Requisitos para el enrolamiento</p>	<p>*Vertiente bimestral a) Habitar en el Estado de México; b) Tener desde 18 y hasta 60 años; c) Presentar condición de pobreza multidimensional en su dimensión alimentaria; d) Requisar el formato único de registro; e) Presentar copia de identificación oficial vigente con fotografía y domicilio en el Estado de México y original para su cotejo. f) Los demás que determine la instancia normativa.</p>	<p>Para ambas vertientes a) Tener menos de 12 años; b) Habitar en el Estado de México; c) Presentar alguna discapacidad o se encuentre en tratamiento de salud especializado o estar bajo el cuidado de algún familiar, por vivir en situación de orfandad o debido a la ausencia de la madre por resolución judicial o vivir en un hogar monoparental masculino; d) Encontrarse en situación de pobreza multidimensional en su dimensión alimentaria o vulnerabilidad; y e) Los demás que determine la instancia normativa.</p>	<p>*Vertiente apoyos en especie a) Ser habitante o un grupo de habitantes de una localidad del Estado de México, que presenten marginación; b) Presentar solicitud individual o de la autoridad local (tradicional, auxiliar o gubernamental), donde se especifique el tipo de apoyo y la localidad o comunidad a beneficiar. c) Presentar copia de identificación oficial vigente con fotografía y domicilio en el Estado de México del solicitante. d) Requisar los formatos establecidos en las presentes reglas; y e) Los demás que determine la instancia normativa.</p> <p>*Vertiente infraestructura social a) Ser un grupo de habitantes de una localidad expulsora receptora de</p>

	<p>*Vertiente por vulnerabilidad o contingencia</p> <p>a) Presentar solicitud de la autoridad local (tradicional, auxiliar o gubernamental), en la que se especifique el motivo del apoyo;</p> <p>b) Presentar copia de identificación oficial vigente con fotografía de la autoridad local (tradicional, auxiliar o gubernamental) solicitante y original para su cotejo;</p> <p>c) Para el apoyo a otras entidades federativas, será necesaria la solicitud de la autoridad correspondiente; y</p> <p>d) Los demás que determine la instancia normativa.</p>		<p>migrantes, preferentemente de los Estados Unidos de América;</p> <p>b) Ser un grupo de habitantes de una localidad del Estado de México;</p> <p>c) Presentar necesidades de infraestructura social en obras de construcción, ampliación, rehabilitación de redes de agua potable y abastecimiento, drenaje y electrificación;</p> <p>d) Acreditar la propiedad o posesión del inmueble donde se realizará el proyecto de infraestructura social;</p> <p>e) Presentar la solicitud a la o al titular de la Secretaría de Desarrollo Social;</p> <p>f) Presentar un proyecto de infraestructura social;</p> <p>g) Contar con las autorizaciones, permisos o licencias expedidos por la autoridad competente, para la ejecución de la obra;</p> <p>h) Requirir los formatos establecidos en las presentes reglas;</p> <p>i) Los demás que determine la instancia normativa.</p> <p>*Vertiente proyectos productivos</p> <p>a) Ser una persona migrante en retorno a su lugar de origen;</p> <p>b) Encontrarse en pobreza multidimensional;</p> <p>c) Presentar la solicitud a la o el titular de la Secretaría de Desarrollo Social;</p> <p>d) Presentar un proyecto productivo;</p> <p>e) Requirir los formatos establecidos en las presentes reglas; y</p> <p>f) Los demás que determine la instancia normativa.</p> <p>*Vertiente contingencia o vulnerabilidad</p> <p>a) Ser habitante del Estado de México;</p> <p>b) Presentar situación de contingencia o vulnerabilidad;</p> <p>c) Presentar solicitud individual o de autoridad local (tradicional, auxiliar o gubernamental), donde se especifique el tipo de contingencia o situación de vulnerabilidad;</p> <p>d) Para el apoyo a otras entidades federativas, será necesario la solicitud de la autoridad correspondiente; y</p> <p>e) Los demás que determine la instancia normativa.</p>
<p>Criterios de priorización</p>	<p>Se dará preferencia a las y los solicitantes que se encuentran en lista de espera, considerando que:</p> <p>Vertiente bimestral</p> <p>a) Tengan alguna discapacidad;</p> <p>b) Vivan con VIH/SIDA o cáncer;</p> <p>c) Sean víctimas u ofendidos/as del delito;</p> <p>d) Pertenecan a algún pueblo indígena originario o migrante asentado en el Estado de México;</p> <p>e) Sean repatriados/as; y</p> <p>f) Los demás que determine la instancia normativa.</p>	<p>Se dará preferencia en el programa a las/os solicitantes que:</p> <p>a) Presenten autismo o invidencia;</p> <p>b) Sean víctimas u ofendidos/os del delito;</p> <p>c) La madre, el padre o ambos, presenten alguna discapacidad, vivan con una enfermedad crónico-degenerativa o VIH/SIDA;</p> <p>d) Que sean repatriados/as;</p> <p>e) Pertenecan a algún pueblo indígena originario o migrante asentado en el Estado de México;</p> <p>f) Los demás que determine la instancia normativa.</p>	<p>Se dará preferencia a las y los solicitantes que reúnan los requisitos establecidos en las presentes reglas, considerando:</p> <p>* Vertiente apoyos en especie</p> <p>a) A las personas que tengan alguna discapacidad motriz; y</p> <p>b) Los demás que determine la instancia normativa.</p> <p>* Vertiente infraestructura social</p> <p>a) Se dará preferencia a los proyectos que atiendan a localidades con menor infraestructura social; y</p> <p>b) Los demás que determine la instancia normativa.</p> <p>* Vertiente Proyectos Productivos</p> <p>a) Migrantes afiliados al programa de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (D.A.C.A.);</p> <p>b) Sean víctimas u ofendidos del delito;</p> <p>c) Sean mujeres jefas de familia;</p> <p>d) Sean integrantes de un hogar monoparental masculino; y</p> <p>e) Los demás que determine la instancia normativa.</p>

Instancia Ejecutora	Las Subsecretarías de Desarrollo Regional del Valle de Toluca, del Valle de México Zona Nororiente y del Valle de México Zona Oriente, a través de sus Coordinaciones Regionales, son las responsables de operar el programa en los municipios de su competencia.	Las Subsecretarías de Desarrollo Regional del Valle de Toluca, del Valle de México Zona Nororiente y del Valle de México Zona Oriente, a través de sus Coordinaciones Regionales, serán las responsables de operar el programa, en los municipios de su competencia.	Para las vertientes Apoyos en Especie y Contingencia o Vulnerabilidad será la Secretaría de Desarrollo Social a través de la Dirección General de programas Sociales. Para las vertientes Infraestructura Social y Proyectos Productivos, los ayuntamientos son los responsables de ejecutar la obra de infraestructura social, adquirir los bienes para la realización de los proyectos productivos y la Unidad Administrativa Responsable es la encargada de la entrega de los materiales industrializados o bienes.
----------------------------	---	--	---

Fuente: Elaboración Propia con base en Gaceta de Gobierno. Núm. 0011021, 22 de enero de 2018.

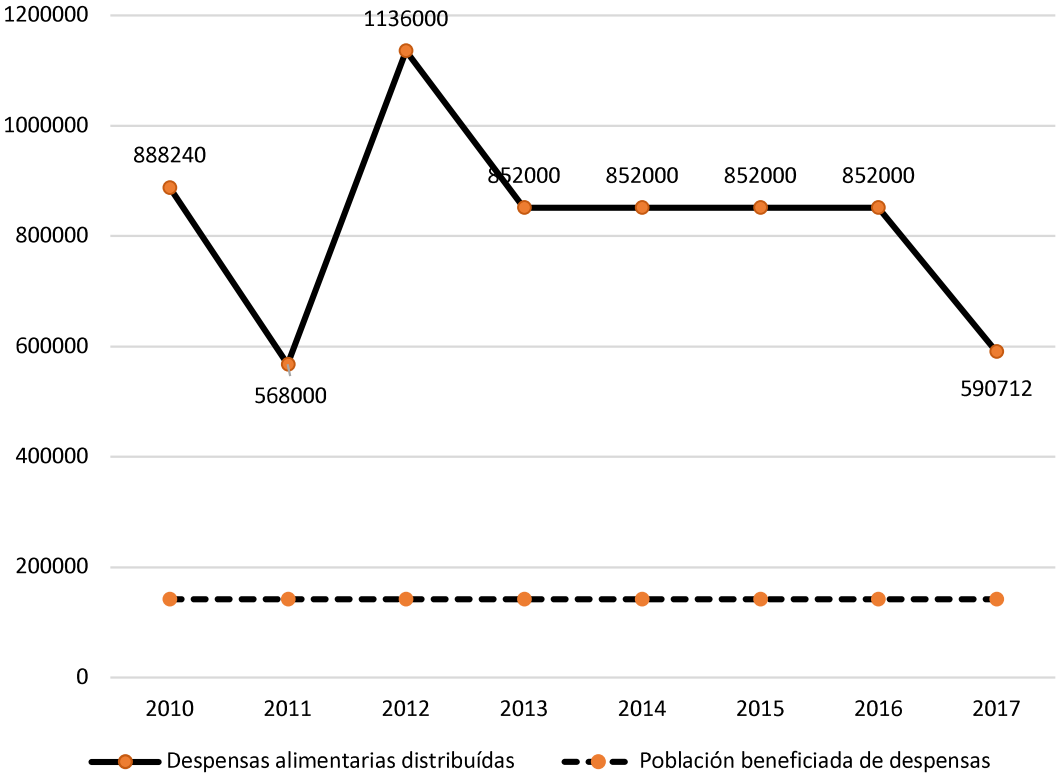
En términos generales, en el Estado de México se han mantenido en los últimos años apoyos sociales con componente alimentario, sin embargo, si se analizan los datos de pobreza, es posible considerar que los desafíos continúan siendo mayores que los logros. Martínez y Pérez (2018) señalan que:

Durante el periodo 2008-2012 la pobreza del Estado de México se encontraba por debajo de la media nacional. El mejor año fue en el 2010, cuando CONEVAL registró que el estado de México tenía 3.2 % por debajo del promedio nacional. Sin embargo, para el 2014, se encontraba 3.4 % por arriba de la media nacional (827 mil personas) y, dos años después aumentó en 4.3% (823 mil personas) [...*además, de que...*] El crecimiento constante de la pobreza moderada en el Estado de México ha ocurrido desde el 2010; año en el cual se pasó de 34.3 por ciento de la población en esta condición a 41.7 por ciento en 2016. Aunque en términos relativos en 2016 pareciera que este tipo de pobreza se redujo ligeramente, con relación al año 2014 (42.4%), en términos absolutos aumentó el número de personas, al pasar de 7 millones 63 mil a 7 millones 173 mil (Martínez y Pérez, 2018).

Los desafíos en materia de seguridad alimentaria se magnifican no sólo por el número de pobres que hay en la entidad, sino porque los programas sociales no están aumentando su número de beneficiarios en el mismo sentido que la pobreza y el crecimiento de la población, de hecho, algunos de ellos se han mantenido sin cambios en la última década, tal es el caso de las despensas alimentarias (también llamadas canastas Bicentenario desde el año 2010); desde el año 2008 estas han beneficiado a 142 000 personas según datos oficiales, aunque el número de las despensas como tal ha presentado variaciones. Como se puede observar en la gráfica 1, del 2011 al 2012 casi se duplicó el número de canastas alimentarias, al pasar de 568 mil a 1 millón 136 mil, pero la población beneficiada se mantuvo sin

cambios. En el año 2017, se distribuyeron 590 mil 712 despensas, más de 261 mil menos que el año anterior, pero nuevamente la población beneficiada reportada por el Gobierno del Estado de México fue la misma.

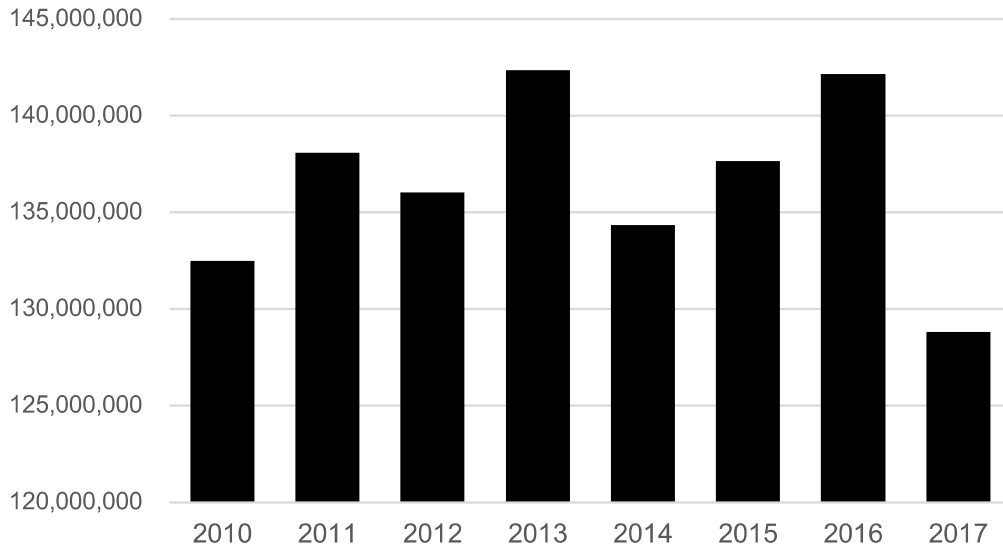
Gráfica 1. Despensas alimentarias distribuidas y población beneficiada, Estado de México 2010-2017



Fuente: elaboración propia con base en *1er Informe de Resultados* de Alfredo del Mazo, Anexo Estadístico, Tomo II. 2018.

Los desayunos escolares que se distribuyen en la entidad también presentan una tendencia inestable. Como se puede observar en la gráfica 2, el número de desayunos escolares (fríos, calientes y ración vespertina) tuvo sus montos más altos en los años 2013 y 2016, con más de 140 millones por año. Sin embargo, en 2012, 2014 y 2017 se presentaron descensos con respecto al volumen del año anterior; situación que llama la atención debido a que por ejemplo 2017 fue año de elecciones y 2012 el primer año de la administración del Lic. Eruviel Ávila.

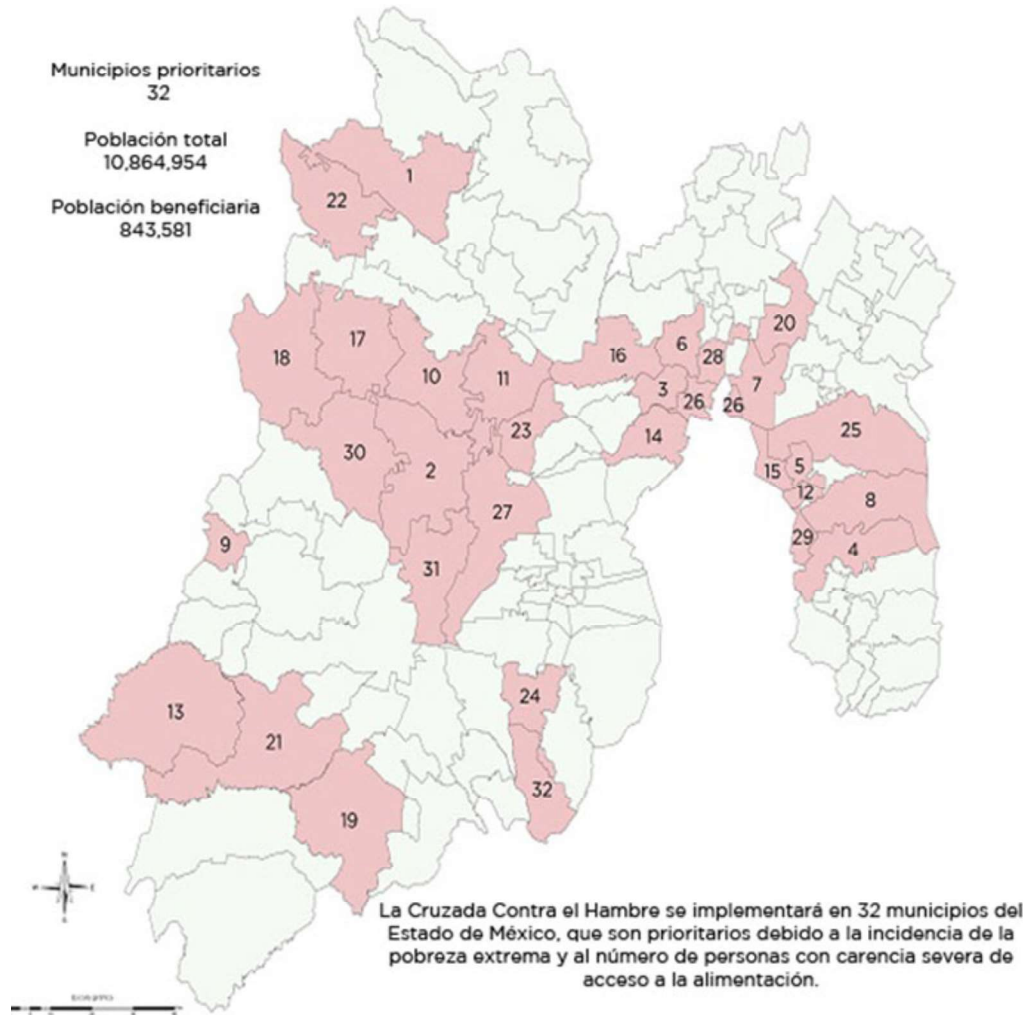
Gráfica 2. Desayunos escolares distribuidos entre escolares del Estado de México 2010-2017



Fuente: elaboración propia con base en *1er Informe de Resultados* de Alfredo del Mazo, Anexo Estadístico, Tomo II. 2018.

Además, opera el Programa Cruzada Nacional contra el Hambre en 32 municipios prioritarios, debido a la incidencia de pobreza extrema y el número de personas en condición de carencia severa de alimentación (véase mapa 1). Cabe señalar que en la segunda etapa de ampliación del programa se sumaron otros 34 municipios (no señalados en el mapa), de tal forma que en la actualidad el programa opera en la mitad del estado. Los municipios que se agregaron son: Acolman, Aculco, Atlacomulco, Coacalco de Berriozábal, Chicoloapan, Donato Guerra, El Oro, Huehuetoca, Huixquilucan, Ixtapan de la Sal, Jilotepec, Jocotitlán, Lerma, Metepec, Morelos, Ocuilán, Otzoloapan, Oztolotepec, San Mateo Atenco, San Simón de Guerrero, Santo Tomás, Temascaltepec, Tenango del Valle, Texcaltitlán, Tianguistenco, Tlatlaya, Tonicato, Tultepec, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa del Carbón, Villa Guerrero, Zacualpan, y Zumpango.

Mapa 1. Municipios prioritarios de la Cruzada Nacional contra el Hambre en el Estado de México



Fuente: tomado de <http://sedesem.edomex.gob.mx>

También se encuentra en operación el proyecto federal “Programa de Apoyos a Pequeños Productores, a través del cual se busca que las Unidades Económicas Rurales conformadas por pequeños(as) productores(as) incrementen la disponibilidad de alimentos; mediante los apoyos para adquirir activos productivos y servicios se espera contribuir a la seguridad alimentaria, específicamente en lo que respecta a producción de alimentos y generación de ingresos (DOF 29/12/2017).

CONSIDERACIONES FINALES

Las políticas públicas en materia de alimentación y nutrición en México han tenido en los últimos 40 años un proceso de evolución acelerado el cual ha sido impulsado por diversos factores entre los que destacan las constantes crisis y el desarrollo de un sistema económico neoliberal. A este respecto, la perspectiva del gobierno de cómo combatir el problema alimentario ha ido desde el otorgamiento de subsidios a consumidores y productores, hasta la transferencia de recursos económicos mensuales a la población que se encuentra en condición de pobreza. En ambos casos, no se ha podido garantizar que los apoyos alimentarios lleguen a toda la población objetivo, asimismo los programas sociales no han tenido la cobertura requerida. Lo anterior, en diversos momentos, ha obligado al replanteamiento y robustecimiento de los programas y sus estrategias lográndose identificar aspectos fundamentales para optimizar su funcionamiento.

Lo expuesto a largo del capítulo permite afirmar que el problema alimentario es multicausal, razón por la cual no es un problema que únicamente sea responsabilidad de una secretaria o una dependencia de gobierno, es un problema de seguridad nacional, con implicaciones en la salud pública y, en el cual las instituciones de los tres órdenes de gobierno, los sectores privado y social, los beneficiarios y el sector académico deben involucrarse para trabajar de manera articulada y coordinada; esto permitirá: el establecimiento de estrategias más efectivas para el mejor aprovechamiento de los cada vez menores recursos públicos, la existencia de una contraloría social que coadyuve a la transparencia y facilite la evaluación de los programas; así como una mayor pertinencia social de los mismos.

El incremento de la pobreza alimentaria en algunas regiones pone en entredicho la operación actual de los programas sociales con componente alimentario; por lo que el debate público debe considerar los resultados alcanzados por las líneas de trabajo actuales, incluyendo el contexto más amplio, delineado por el modelo económico, el patrón de importación y exportación de alimentos, los

efectos del cambio climático sobre la producción nacional de alimentos, así como el nivel de desarrollo de las diferentes regiones.

Finalmente, los programas sociales alimentarios a lo largo del tiempo inevitablemente han sido utilizados con propósitos clientelares por lo que es necesario establecer mecanismos para blindar el uso de los recursos destinados al logro de la seguridad alimentaria y el desarrollo de las capacidades de los beneficiarios para que realmente salgan de su condición de pobreza y que no queden únicamente en costosos programas asistenciales, con resultados cuestionables, como es el caso de la distribución de las canastas alimentarias. Es urgente que desde una postura crítica se cuestione si las respuestas gubernamentales no hacen más que reproducir la pobreza y no representan un cambio de paradigma que tienda a generar cambios de fondo que acaben con el asistencialismo y redunde en esquemas de desarrollo fuertes en el presente y para el futuro.

BIBLIOGRAFÍA

CONEVAL. Evaluación integral del desempeño de los programas federales de ayuda alimentaria y generación de capacidades, 2014-2015. Ciudad de México, 2016.

CONEVAL. Informe de evolución histórica de la situación nutricional de la población y los programas de alimentación, nutrición y abasto en México, México, DF. 2010.

CONEVAL. Diseño de Evaluación del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria, México, DF., 2015.

CONEVAL. Balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2016, México, DF, 2016.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México (2018).

Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018. Diario Oficial de la Federación (2014, 30 de abril). Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343097&fecha=30/04/2014.

Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Nacional Contra el Hambre. Diario Oficial de la Federación (2013, 22 de enero). Recuperado el 04 de octubre de 2018, de <https://www.gob.mx/sinhambre/documentos/decreto-por-el-que-se-establece-el-sistema-nacional-para-la-cruzada-contra-el-hambre>.

EL FINANCIERO (15 de septiembre de 2016) México independiente.... pero no en sus alimentos Recuperado de <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/mexico-depende-de-las-importaciones-de-estos-productos-agropecuarios>

FLORES, J., Vázquez, B. & Quintero, M. (2012)"¿Seguridad, Autosuficiencia o Crisis Alimentaria? Caso de México y la Región Este de África. Problema Básico en Salud y Calidad de Vida " Revista Digital Universitaria. Vol. 13, No.8, 1-19.

Ley de General de Desarrollo Rural Sustentable, México (2018).

Ley General de Desarrollo Social. México (2018).

Lineamientos Operativos Específicos para la implementación del Proyecto de Seguridad Alimentaria para Zonas Rurales Ejercicio 2018. Diario Oficial de la Federación (2017, 29 de diciembre). Recuperado el 19 de noviembre de 2018, de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/295499/ANEXO_XX._Lineamientos_Operativos_Espec_ficos_para_la_implementaci_n_del_Proyecto_de_Seguridad_Alimentaria_para_Zonas_Rurales_Ejercicio_2018.pdf

LÓPEZ, R., & Gallardo, E. (2015). Las políticas alimentarias de México: un análisis de su marco regulatorio. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 17 (1), 13-41.

OTERO, G. (2013). El régimen alimentario neoliberal y su crisis: Estado, agroempresas multinacionales y biotecnología. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, (17), 49-78.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 Disponible en www.pnd.gob.mx/, acceso de septiembre de 2018.

REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL FAMILIAS FUERTES ALIMENTACIÓN MEXIQUENSE. Gaceta de Gobierno del Estado de México (2018, 22 de enero). Recuperado el 19 de noviembre de 2018, de <http://sedesem.edomex.gob.mx/sites/sedesem.edomex.gob.mx/files/files/Reglas%20de%20Operaci%C3%B3n%20de%20los%20Programas%20Sociales%202018-%202022%20Enero%202018.pdf>

REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL FAMILIAS FUERTES CRECIENDO CONTIGO. Gaceta de Gobierno del Estado de México (2018, 22 de enero). Recuperado el 19 de noviembre de 2018, de <http://sedesem.edomex.gob.mx/sites/sedesem.edomex.gob.mx/files/files/Reglas%20de%20Operaci%C3%B3n%20de%20los%20Programas%20Sociales%202018-%202022%20Enero%202018.pdf>

REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL FAMILIAS FUERTES FORTALECIENDO COMUNIDADES. Gaceta de

Gobierno del Estado de México (2018, 22 de enero). Recuperado el 19 de noviembre de 2018, de <http://sedesem.edomex.gob.mx/sites/sedesem.edomex.gob.mx/files/files/Reglas%20de%20Operaci%C3%B3n%20de%20los%20Programas%20Sociales%202018%20-%202022%20Enero%202018.pdf>

SANDOVAL, S., & López, R. (12 de diciembre de 2014). Programas y políticas de seguridad alimentaria en México: experiencias sexenales e indicadores de una estrategia fallida. *Revista Plaza Pública*, 12, 80-108.

SEDESOL (2013). Cruzada Nacional Contra el Hambre [Diapositivas de PowerPoint]. Recuperado de: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/120919/CruzadaNacionalContraElHambre.pdf>

SISTEMA NACIONAL DIF. Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria 2017. Recuperado el 15 de octubre de 2018 de: <http://dif.slp.gob.mx/descargas/normatividad/lineamientos-eiasa-20171.pdf>.

WINCHESTER, L. (14 de noviembre de 2011). La Formulación e implementación de las Políticas Públicas en ALC [Diapositivas de PowerPoint]. Recuperado de: https://www.google.com.mx/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/Pol%25C3%25ADticaspublicasenALC_Winchester.pdf&ved=2ahUKEwjO67bQ183eAhVFylQKHWHWB3MQFjAAegQIAxAB&usg=AOvVaw1EIY27f_4p2_PcgHyiH_D9&cshid=154198564602

4