



GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO

EVALÚA

El derecho a la alimentación: evaluación de los cambios en la política y programas alimentarios de la Ciudad de México

Consejo de Evaluación del Desarrollo Social
de la Ciudad de México

Araceli Damián González

Directora General y Presidenta Suplente del Comité de Evaluación y Recomendaciones del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México



Miguel Calderón Chelius

Consejero Ciudadano. Coordinador de la evaluación

Myriam Cardozo Brum

Consejera Ciudadana. Coordinadora de la evaluación



Daniel Murillo Licea

Edith Pacheco Gómez

Francisco Pamplona Rangel

Teresa Shamah Levy

Comité de Evaluación y Recomendaciones del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México



Abelardo Ávila Curiel

Evaluador



Jorge Alberto Salas Saldaña, Iván Carreño González, Jesús Flores Ramírez, Pável Galeana Guarneros, Gerardo Sánchez Romero

Colaboradores principales



Ciudad de México, mayo de 2020

ÍNDICE

GLOSARIO DE TÉRMINOS	7
LISTADO DE ABREVIATURAS	9
RESUMEN EJECUTIVO	11
INTRODUCCIÓN	15
1 MARCO TEÓRICO, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA.....	19
1.1 MARCO TEÓRICO – CONCEPTUAL.....	19
1.2 OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN	28
1.3 METODOLOGÍA	29
2 DIAGNÓSTICO DE LA DESIGUALDAD ALIMENTARIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.....	41
2.1 MEDICIÓN DE LA POBREZA	41
2.2 ACCESO EFECTIVO A LOS ALIMENTOS	42
2.3 ESTRATIFICACIÓN MEDIANTE EL MÉTODO DE MEDICIÓN INTEGRAL DE LA POBREZA (MMIP).....	44
2.4 ACCESO DIFERENCIAL A LOS ALIMENTOS POR ESTRATO SOCIOECONÓMICO	47
2.5 COMPRAS POR GRUPOS DE ALIMENTOS	50
2.6 VALOR NUTRITIVO DE LOS ALIMENTOS ADQUIRIDOS EN LOS HOGARES.....	58
2.7 CONSECUENCIAS QUE SE DERIVAN DE LA INGESTA INAPROPIADA DE ALIMENTOS.....	64
2.8 CONCLUSIONES GENERALES DEL CAPÍTULO 2.....	75
3 EVALUACIÓN DE LOS COMPONENTES DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.....	77
3.1 NORMATIVIDAD INTERNACIONAL Y REGIONAL	78
3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS.....	79
3.3 LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DESDE EL ENFOQUE DE LOS DERECHOS HUMANOS	83
3.4 EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA CIUDAD DE MÉXICO	86
3.5 PROGRAMA DE ALIMENTOS ESCOLARES (PAE).....	93
3.6 COMENTARIOS Y CONCLUSIONES AL PAE.....	105
3.7 PROGRAMA DE COMEDORES SOCIALES.....	105
3.8 COBERTURA Y DUPLICIDAD DE LOS COMEDORES SOCIALES.....	110
3.9 COBERTURA TERRITORIAL DE LOS COMEDORES	113
3.10 DUPLICIDAD EN EL SERVICIO DE LOS COMEDORES SOCIALES	118
3.11 ESTADO DE NUTRICIÓN DE LAS PERSONAS ENCUESTADAS EN LOS COMEDORES SELECCIONADOS.....	123
3.12 COMENTARIOS Y CONCLUSIONES A LOS COMEDORES SOCIALES.....	128
3.13 CONCLUSIONES GENERALES DEL CAPÍTULO 3.....	128
4 EVALUACIÓN DE LOS COMEDORES DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO	131
4.1 EVALUACIÓN DE DISEÑO.....	131

4.2	CAPACIDAD DE RESOLVER LA NECESIDAD O PROBLEMA PÚBLICO Y CONTRIBUCIÓN A DERECHOS	133
4.3	IMPLICACIONES DERIVADAS DE PRESTAR EL SERVICIO DIRECTAMENTE O A TRAVÉS DE LA SOCIEDAD CIVIL. 137	
4.4	ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS REQUISITOS DE ACCESO Y LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS	138
4.5	INDICADORES ESTRATÉGICOS DE LOS DIFERENTES PROGRAMAS PARA EL MONITOREO Y EVALUACIÓN	142
4.6	EVALUACIÓN DE OPERACIÓN	154
4.7	EVALUACIÓN COMPARATIVA DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS DE LICITACIÓN, ADJUDICACIÓN, ADQUISICIÓN, DISTRIBUCIÓN Y RESGUARDO DE LOS INSUMOS Y MATERIAS PRIMAS	172
4.8	EVALUACIÓN COMPARATIVA DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS INVOLUCRADOS EN LA SELECCIÓN Y LA PREPARACIÓN DE LOS ALIMENTOS.....	175
4.9	VALORACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA, NORMATIVIDAD EN HIGIENE Y PROTECCIÓN CIVIL DE LOS COMEDORES.....	178
4.10	ESTUDIO DE MANUALES DE PROCEDIMIENTOS, REGLAMENTOS, NORMAS, FORMATOS, FICHAS, HOJAS DE CONTROL, CATÁLOGOS, Y/O RECOMENDACIONES CON QUE LAS UNIDADES RESPONSABLES REGULAN EL RESGUARDO Y PREPARACIÓN DE ALIMENTOS, COMO EL DESECHO DE LOS RESIDUOS Y PERECEDEROS.....	181
4.11	EVALUACIÓN COMPARATIVA DE LA CALIDAD Y APORTE NUTRITIVO DE LOS ALIMENTOS PROPORCIONADOS POR LOS PROGRAMAS DE COMEDORES.....	183
4.12	ACTORES QUE INTERVIENEN EN LAS DISTINTAS FASES DE LA OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS	188
4.13	ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LOS COMEDORES QUE OPERAN BAJO EL ESQUEMA DE CUOTA DE RECUPERACIÓN	193
4.14	SISTEMAS DE INFORMACIÓN INTERNA SOBRE LOS PROCESOS ESTRATÉGICOS.....	195
4.15	PERCEPCIONES DE SATISFACCIÓN Y OPINIÓN DE LOS USUARIOS DE LOS PROGRAMAS DE COMEDORES	195
4.16	TRANSFORMACIONES EN LOS SERVICIOS ALIMENTARIOS OFRECIDOS A RAÍZ DEL CAMBIO DE ADMINISTRACIÓN	202
4.17	PERFIL DE USUARIOS Y MOTIVACIÓN A ASISTIR A LOS COMEDORES (SEXO, EDAD, OCUPACIÓN Y MOTIVACIÓN POR COMEDOR)	204
4.18	INCIDENCIA QUE TIENEN LOS COMEDORES EN LA REDUCCIÓN DEL GASTO EN ALIMENTACIÓN	206
4.19	CONCLUSIONES GENERALES DEL CAPÍTULO 4.....	207
	Conclusiones y recomendaciones	210
5	Bibliografía.....	217

Índice de gráficos

Gráfico 1 Cronología del Derecho a la Alimentación, en México y en específico en la Ciudad de México. Elaboración propia.....	21
Gráfico 2 La Sindemia Global de Obesidad, Desnutrición y Cambio climático, interacciones causales.	26
Gráfico 3 Ejemplos de acciones con triple función en la atención a la sindemia global	28
Gráfico 4.- Gasto en compra de alimentos y comidas fuera de casa por estrato socioeconómico de los hogares de la Ciudad de México 2012-2018 (pesos constantes diciembre 2018).....	49
Gráfico 5 Gasto diario por adulto equivalente en alimentos vegetales y de origen animal de los hogares de la Ciudad de México 2012-2018, de acuerdo con su estrato socioeconómico. Precios constantes diciembre 2018.....	50
Gráfico 6 Gasto diario por adulto equivalente en alimentos vegetales y de origen animal de los hogares de la Ciudad de México 2012-2018, de acuerdo con su estrato socioeconómico. Precios constantes diciembre 2018.....	51
Gráfico 7 Gasto diario por adulto equivalente en comidas fuera de casa, de la población de la Ciudad de México 2012-2018, de acuerdo con su estrato socioeconómico. Precios constantes diciembre 2018.....	52
Gráfico 8 Distribución del gasto por grupos de alimentos en los hogares de la cdmx 2018 de acuerdo con el estrato socioeconómico según el mmip. Pesos constantes diciembre 2018.	55
Gráfico 9. Aporte calórico (kcal) de los alimentos adquiridos en los hogares, según procedencia, y complemento requerido para cubrir la recomendación por adulto equivalente, por estrato social. cdmx 2018.....	59
Gráfico 10. Distribución porcentual del aporte de grupos de alimentos al contenido total de proteínas de los alimentos comprados en los hogares, según estrato socioeconómico. Ciudad de México, 2018	62
Gráfico 11 Contribución porcentual del azúcar y productos azucarados al contenido total de energía e hidratos de carbono de los alimentos comprados en los hogares, según estrato socioeconómico. Ciudad de México, 2018.....	63
Gráfico 12. Defunciones por diabetes y tasa de mortalidad por cien mil habitantes. Estados Unidos Mexicanos 1930-2018.....	71
Gráfico 13 Defunciones por diabetes y tasa de mortalidad por cien mil habitantes. Ciudad de México 1998-2018.....	71
Gráfico 14 Prevalencia de diabetes diagnosticada entre la población mayor de 20 años en las Encuestas Nacionales de Salud y Nutrición de 2000 a 2016 según sexo y grupos de edad.....	72
Gráfico 15. Consumo cotidiano de alimentos recomendables y no recomendables en la población mexicana	74
Gráfico 16.- Presupuesto anual del Programa de Alimentos Escolares 2013 a 2019. Pesos corrientes.....	96
Gráfico 17 Lineamientos para los productos que integran las raciones alimenticias del Programa de Alimentación Escolar 2019	98
Gráfico 18.- Distribución porcentual del estado de nutrición medido por el índice de masa corporal para la edad en escolares de escuelas oficiales y privadas. Fuente rnpt, Ciclo escolar 2015-2016.....	104

Gráfico 19.- Distribución territorial de los Comedores sociales del Gobierno de la Cdmx según el Índice de Desarrollo Social de la colonia donde se ubican. 2019	116
Gráfico 20.- Distribución porcentual de los Comedores sociales del Gobierno de la cdmx según modalidad y ubicación territorial de acuerdo con el índice de desarrollo social. 2019.	117
Gráfico 21.- Frecuencia acumulada de Comedores Populares dif cdmx por intervalos de distancia al Comedor Comunitario Sibiso más cercano. 2019.....	119
Gráfico 22.- Frecuencia acumulada de Comedores Comunitarios Sibiso por intervalos de distancia con el Comedor Comunitario más cercano. 2019.....	120
Gráfico 23.- Pirámide de población por grupos de edad y género de la población encuestada y asistente a los Comedores Públicos de Sibiso. 2019.....	122
Gráfico 24.- Pirámide de población por grupos de edad y género de la población encuestada y asistente a los Comedores Comunitarios de sibiso. 2019.....	122
Gráfico 25.- Pirámide de población por grupos de edad y género de la población encuestada y asistente a los Comedores Populares de dif cdmx. 2019.....	123
Gráfico 26.- Estado de Nutrición por Índice de Masa Corporal en Comedores Públicos. Sibiso 2019	125
Gráfico 27.- Estado de Nutrición por Índice de Masa Corporal en Comedores Comunitarios. Sibiso 2019.....	125
Gráfico 28.- Estado de Nutrición por Índice de Masa Corporal en Comedores Populares. dif cdmx 2019.....	126
Gráfico 29.- Georreferenciación de los 408 Comedores de Sibiso, señalando los 24 encuestados..	140
Gráfico 30.- Georreferenciación de los 108 Comedores Populares de dif cdmx,, señalando los 20 encuestados.....	141
Gráfico 31 Esquema general de procesos. Fuente, CONEVAL	155
Gráfico 32 Naturaleza del espacio físico en el que operan los Comedores Comunitarios	180
Gráfico 33 Naturaleza del espacio físico en el que operan los Comedores Públicos.....	181
Gráfico 34 Calidad del comedor por tipo de comedor	196
Gráfico 35. Puntaje de percepción de la calidad del servicio de los Programas de Comedores Públicos, Populares y Comunitarios	197
Gráfico 36 Trato del personal por tipo de comedor	198
Gráfico 37 Puntaje de percepción del trato del personal de los Programas de Comedores Públicos, Populares y Comunitarios.....	198
Gráfico 38 Apariencia del comedor por tipo de comedor	199
Gráfico 39 Puntaje de percepción de la apariencia del comedor de los Programas de Comedores Públicos, Populares y Comunitarios.....	200
Gráfico 40 Percepción de la calidad del trato que se recibe en el Comedor entre hombres y mujeres	201
Gráfico 41 Percepción de la calidad de los alimentos del Comedor entre hombres y mujeres.....	201
Gráfico 42 Percepción de la calidad de las instalaciones del Comedor entre hombres y mujeres....	202
Gráfico 43 Ocupaciones de las personas usuarias de los Comedores	204
Gráfico 44.- Modelo propuesto para elaboración de una política pública acorde al nuevo modelo jurídico de la cdmx basada en la seguridad alimentaria nutricional.	212

Índice de cuadros

Cuadro 1 Técnicas de recolección de datos.....	39
Cuadro 2 Distribución de la población de la cdmx de acuerdo con los estratos socioeconómicos del mmip. 2012-2018.....	46
Cuadro 3.- Fechas de inicio, final e intermedia del levantamiento de las enigh 2012, 2014, 2016 y 2018, y deflactor del inpc para el cálculo de pesos constantes a diciembre de 2018.....	47
Cuadro 4 Ingreso corriente y gasto en alimentación diario por adulto equivalente, según estrato socioeconómico de los hogares de la Ciudad de México 2012-2018 (pesos constantes diciembre 2018)	48
Cuadro 5 Porcentaje y número de personas según condición de gasto en alimentos en el hogar suficiente o insuficiente para la adquisición de la cnadf. cdmx 2012-2014.....	49
Cuadro 6 Gasto diario por grupos alimentos y comidas fuera de casa de la población de la Ciudad de México, de acuerdo con su estrato socioeconómico, por adulto equivalente. Precios constantes de diciembre 2018	53
Cuadro 7.Gasto diario en alimentos de la población de la Ciudad de México, de acuerdo con el estrato socioeconómico según el mmip. 2012-2018. Pesos constantes diciembre 2018.....	56
Cuadro 8. Contenido de energía, hidratos de carbono, proteínas y lípidos de los alimentos adquiridos en los hogares según estrato socioeconómico. Ciudad de México 2018.	60
Cuadro 9. Contenido nutrimental y porcentaje de adecuación de la recomendación de consumo por adulto equivalente de los alimentos comprados en los hogares, según estrato socioeconómico. Ciudad de México, 2018.....	64
Cuadro 10. Distribución de las causas de muerte de las defunciones registradas en los Estados Unidos Mexicanos durante 2018.	68
Cuadro 11. Defunciones y tasa de mortalidad de enfermedades crónicas no trasmisibles asociadas con patrones alimentarios inadecuados.	73
Cuadro 12 . Población escolar evaluada y porcentaje de cobertura del rnpt en el ciclo escolar 2015-2016 en las alcaldías de la Ciudad de México.	101
Cuadro 13 Estado de nutrición por talla para la edad de los escolares, por alcaldía cdmx. Ciclo escolar 2015-2016.....	102
Cuadro 14. Distribución porcentual y absoluta del estado de nutrición medido por la talla para la edad en escolares de escuelas oficiales y privadas. Fuente rnpt, Ciclo escolar 2015-2016	102
Cuadro 15. Distribución porcentual y absoluta del estado de nutrición medido por el índice de masa corporal para la edad en escolares de escuelas oficiales de las 16 alcaldías de la cdmx. Fuente rnpt, Ciclo escolar 2015-2016.....	104
Cuadro 16.- Comparación de los criterios de cobertura de la población potencial y objetivo de los Programas de Comedores del gobierno de la cdmx, de acuerdo con las Reglas de Operación 2019.	110
Cuadro 17.- Cobertura y problema social que buscan atender cada uno de los Programas de Comedores del Gobierno de la cdmx, de acuerdo con las Reglas de Operación 2019.	112

Cuadro 18.- Distribución de la población de la cdmx por según su condición de pobreza/no pobreza. Elaboración propia a partir de los datos de la enigh 2018 y los estratos del mmip.....	113
Cuadro 19.- Cobertura y problema social que buscan atender cada uno de los Programas de Comedores del Gobierno de la cdmx, de acuerdo con las Reglas de Operación 2019.....	114
Cuadro 20.- Distribución de los Comedores sociales del Gobierno de la cdmx según modalidad y ubicación territorial de acuerdo con el índice de desarrollo social. 2019.....	117
Cuadro 21 Distribución de Comedores Populares del DIF por intervalos de distancia al Comedor Comunitario Sibiso más cercano. cdmx 2019.....	118
Cuadro 22.- Distribución de los 458 Comedores Comunitarios Sibiso por intervalos de distancia al Comedor Comunitario Sibiso más cercano. cdmx 2019.....	119
Cuadro 23.- Distribución porcentual de los grupos de edad de los derechohabientes que asisten a los Comedores.....	121
Cuadro 24.- Promedio de estatura de las personas encuestadas en los diferentes Comedores.2019 y de la población de la zona metropolitana de la cdmx en Ensanut 2018.....	124
Cuadro 25.- Prevalencia porcentual de sobrepeso y obesidad, por grupos de edad y tipo de comedor, de las personas encuestadas en los Comedores seleccionados y comparativo con Ensanut 2018 en la zona Metropolitana de la cdmx.....	126
Cuadro 26. Alcances estimados o proyectados de la atención y las estrategias de los Programas de Comedores del Gobierno de la Ciudad de México.....	132
Cuadro 27 Matriz de Indicadores para Resultados.....	142
Cuadro 28 Matriz de indicadores para Resultados del Programa de Comedores Públicos.....	148
Cuadro 29 Matriz de indicadores para Resultados del Programa de Comedores Comunitarios.....	151
Cuadro 30 Matriz de indicadores para Resultados del Programa de Comedores Populares.....	152
Cuadro 31 Equivalencia de procesos por Programa identificados por la evaluación.....	155
Cuadro 32.- Tabulador de apoyos para los Comedores Populares, Según ROP de DIF CDMX 2019	167
Cuadro 33 Comparación de las áreas de mejora, cuellos de botella y fortalezas de los procesos de licitación de los Programas de Comedores de DIF-CDMX y SIBISO.....	174
Cuadro 34 Presupuesto asignado y ejercido por el Programa de Comedores Comunitarios 2013-2019.....	176
Cuadro 35 Valoración de la normatividad que es seguida actualmente para el resguardo y preparación de alimentos, y desecho de los residuos y perecederos.....	182
Cuadro 36. Menús cíclicos para 5 semanas del Programa de Comedores Populares elaborados por el área de orientación alimentaria del difcdmx, 2019.....	184
Cuadro 37. Ejemplo de menú semanal del Programa de Comedores Públicos.....	185
Cuadro 38. Ejemplo de listado de insumos para los menús de una semana de un Comedor Público.....	186
Cuadro 39. Listado de insumos aportados para 1 000 raciones en Comedores Comunitarios.....	187
Cuadro 40.- Ingresos y gastos de los Comedores Comunitarios.....	193

Glosario de términos

Asistencia social alimentaria. Apoyo gratuito o subsidiado a través de alimentos o medios para adquirirlos, dirigido a población vulnerable por carencia de acceso a alimentos, ya sea por su condición socioeconómica o por circunstancias especiales como desastres naturales o antropogénicos.

Derecho a la Alimentación. Derecho complejo que garantiza que toda persona tenga acceso, en forma permanente y digna, a los alimentos suficientes, inocuos, saludables y nutritivos que le aseguren la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. El derecho a la alimentación también implica que los alimentos disponibles sean culturalmente aceptables y que se produzcan mediante un sistema alimentario saludable, justo y sustentable.

Comedores Sociales. Son aquellos servicios de asistencia alimentaria que distribuyen alimentos preparados en espacios equipados para su consumo inmediato, en forma gratuita o subsidiada, dirigidos a población en situación de vulnerabilidad alimentaria. El Gobierno de la CDMX opera tres modalidades: *Públicos, Populares y Comunitarios*.

Evaluación de diseño. La evaluación de diseño de los Programas de desarrollo social es un instrumento dirigido a los Programas de nueva creación. Durante el primer año de implementación de un Programa debe realizarse este tipo de evaluación. La información que brinda la evaluación de diseño permite tomar decisiones para mejorar la lógica interna de un Programa, es decir, saber si su esquema actual contribuye a la solución del problema para el cual fue creado.

Evaluación de procesos. La evaluación de procesos analiza mediante trabajo de campo si el Programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión. En este sentido, por medio de las evaluaciones de procesos se detectan las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del marco normativo, estructura y funcionamiento de los Programas, aportando elementos para determinar estrategias que incrementen la efectividad operativa y enriquezcan el diseño de los Programas.

Exigibilidad. En su dimensión jurídica se define como la capacidad de defensa de los derechos humanos ante tribunales y órganos jurisdiccionales. La exigibilidad política se refiere a los procesos de incidencia en políticas públicas y Programas gubernamentales, en materia de impulso de leyes, reformas de las mismas y movilizaciones sociales. La exigibilidad como capacidad de la ciudadanía obliga a que las políticas públicas tengan un enfoque de derechos con mecanismos de seguimiento, verificación y rendición de cuentas. Implica también el desarrollo de las capacidades de los titulares de derechos para reivindicarlos.

Indicador. Un indicador es un instrumento que nos provee evidencia cuantitativa acerca de si una determinada condición existe o si ciertos resultados han sido logrados o no. Si no han sido logrados permite evaluar el progreso realizado.

Índice de Desarrollo Social de la Ciudad de México. Es un indicador que se estima con el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), permite comparar las condiciones de la población que reside en territorios específicos, a partir de un conjunto de variables en calidad de normas a cumplir.

Índice de masa corporal. Es una razón matemática del peso en kg de un individuo dividido entre el cuadrado de la talla en metros. Clasifica a las personas en delgadez, peso normal, sobrepeso y obesidad.

Ingesta diaria recomendada. La cantidad adecuada de cada nutrimento que se debe consumir cotidianamente para prevenir el riesgo de daño a la salud por carencia de dicho nutrimento.

Mala nutrición. Por mala nutrición se entiende el estado fisiológico resultado de las carencias, los excesos o los desequilibrios de la ingesta de energía y/o nutrientes de una persona.

Matriz de Indicadores para Resultados. Es una herramienta que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los Programas presupuestarios, resultado de un proceso de planeación realizado con base en la Metodología del Marco Lógico.

Metodología del Marco Lógico. Es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas.

Método de Medición Integrada de la Pobreza. Metodo oficial de medición de la pobreza en la CDMX. Clasifica a los individuos de los hogares en seis estratos de acuerdo con las dimensiones de Necesidades Básicas Insatisfechas, y las dimensiones de Ingreso-Tiempo. La población en pobreza se divide en tres estratos de acuerdo con la intensidad de sus carencias: pobreza muy alta, pobreza alta y pobreza moderada; por otra parte, la población no pobre se clasifica también en tres estratos basados en el grado de satisfacción de sus necesidades: satisfacción mínima, clase media y clase alta.

Obesidad. La obesidad y el sobrepeso se definen como una acumulación anormal o excesiva de grasa que puede ser perjudicial para la salud. Referido a los adultos cuando su IMC es mayor a 30.

Política alimentaria. Conjunto de Programas y acciones estructuradas y planificadas que llevan a cabo los gobiernos nacionales y locales, en su calidad de sujetos obligados a garantizar, proteger, respetar y realizar el Derecho Humano a la Alimentación. Incluye la asistencia social alimentaria, el conjunto del sistema de producción, distribución y consumo de alimentos, su efecto en la salud y el medio ambiente, así como el desarrollo de las capacidades y la participación ciudadanas en la toma de decisiones, la rendición de cuentas y la exigibilidad del Derecho.

Seguridad alimentaria. El derecho [de todas las personas] a tener acceso de manera regular, permanente y libre, sea directamente o mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.

Listado de abreviaturas

CDMX. Ciudad de México

Cepal. Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CDESC. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas

CNADF. Canasta Normativa Alimentaria del Distrito Federal

Coneval. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

DHA. Derecho humano a la alimentación

DESC. Derechos Económicos Sociales y Culturales

DESCA. Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales

DIF-CDMX. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Ciudad de México

DUDH. Declaración Universal de los Derechos Humanos

Evalúa CDMX. Consejo de evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México

EIASA. Estrategia. Integral de Asistencia Social Alimentaria

EMSA. Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria

ENIGH. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares

Ensanut. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición

IDR. Ingesta diaria recomendada

IDS-CDMX. Índice de Desarrollo Social de la Ciudad de México

IEMS. Instituciones de Educación Media Superior

IMC. Índice de Masa Corporal

INSP. Instituto Nacional de Salud Pública

INCMNSZ. Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán

LCDHG. Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México

MIR. Matriz de Indicadores para Resultados

MMIP. Método de Medición Integrada de la Pobreza

MML. Metodología de Marco Lógico

NCHS. National Center for Health Statistics

NOM. Norma Oficial Mexicana

ODS. Objetivos de Desarrollo Sustentable

OMS. Organización Mundial de la Salud

PCC. Programa de Comedores Comunitarios

PCP. Programa de Comedores Públicos

PCPop. Programa de Comedores Populares

PDE. Programa de Desayunos Escolares

PDHDF. Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

PGDCDMX. Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México

PIB. Producto Interno Bruto

RNPT. Registro Nacional de Peso y Talla de los Escolares

ROp. Reglas de Operación

SAN. Seguridad Alimentaria Nutricional (Ley)

Sibiso. Secretaría de Inclusión y Bienestar Social de la Ciudad de México

Resumen ejecutivo

La presente evaluación responde a los siguientes objetivos generales: 1) determinar la desigualdad social en el acceso al derecho a la alimentación en la Ciudad de México; 2) determinar la relación entre la política alimentaria y la disminución de la desigualdad alimentaria en la Ciudad de México; y 3) evaluar de manera conjunta el diseño y la ejecución de los Programas de Comedores, en relación con este derecho en el marco de la política alimentaria de la Ciudad de México.

Sobre el primer objetivo, en primer lugar, para conocer integralmente la carencia de acceso efectivo al derecho a la alimentación, no bastaría con ninguno de los indicadores utilizados en el ámbito federal (carencia por acceso a la alimentación empleado por Coneval) ni el local (el ingreso suficiente para adquirir la Canasta Normativa Alimentaria del Distrito Federal de Evalúa CDMX). Más bien, cabría esperar que la verificación del acceso efectivo a este derecho, se basara, por lo menos, en indicadores del consumo efectivo de alimentos nutritivos suficientes y de buena calidad.

En relación a los problemas de salud asociados a la nutrición, se señala que, aun cuando no existen datos suficientes para analizar esto en la Ciudad de México, se hizo el análisis agregando a la población de la zona metropolitana de la CDMX utilizando datos agregados de Ensanut, identificando que sí hay parámetros que indican el incremento del sobrepeso y la obesidad en las poblaciones habitantes en estas zonas. Además, se identifica: el incremento de las patologías derivadas de una alimentación inadecuada en las zonas urbanas, por arriba de las zonas rurales; incremento de las personas con diagnóstico previo de diabetes de 2012 a 2018, donde la CDMX ocupa el cuarto lugar nacional en prevalencia de este mal por estado; incremento en la prevalencia nacional en 2 puntos porcentuales de la hipertensión arterial, donde la CDMX se encuentra por arriba de la media nacional; el inicio del sobrepeso en niños de 0 a 4 años, con intermitencia en 2006 (8.2%), 2012 (9.7%) y 2018 (8.2%), así como una lactancia materna casi nula, la lactancia exclusiva en los primeros 6 meses edad, pasó de 14 a 28 por ciento, siendo un porcentaje, considerando que todos los niños tienen el DHA a ser bien alimentados con alimentos adecuados, como lo es la lactancia materna; y finalmente, el consumo de alimentos no recomendables en todas las etapas de la vida, con la preocupante situación de que los menores de 11 años tienen alta exposición por compra de estos productos en sus hogares.

En relación a los patrones de consumo y gasto en alimentos por decil, no existe información precisa acerca de los patrones de alimentación de los diferentes estratos sociales de la CDMX, por lo que se decidió recurrir al módulo de compra de alimentos de las bases de datos de la ENIHG 2012, 2014, 2016 y 2018. Como resultado, se observa claramente una escala progresiva del gasto en alimentos en los hogares de la CDMX a medida que se eleva la escala socioeconómica, donde resalta la gran desigualdad en el gasto destinado a alimentación entre los diferentes estratos. Por ejemplo, en 2018 el estrato superior efectuó un gasto neto en alimentación 18 veces mayor en relación con el estrato de mayor pobreza. Además, los hogares en pobreza muy alta destinan alrededor del 50 por ciento de su ingreso en gastos de alimentación, tomando como referencia la Canasta Normativa Alimentaria del Distrito Federal. Es preocupante que el consumo suficiente de frutas, estimado mediante su compra, sólo se dé en los hogares de *clase alta*. Las carnes rojas son, de los grupos de alimentos considerados, el de mayor gasto relativo en todos los estratos, siendo mayor en los estratos más pobres.

En relación al valor nutritivo de los alimentos adquiridos, se desprende que únicamente el 31 por ciento de la población de la CDMX accede a una alimentación suficiente en cuanto a la recomendación

de consumo calórico. El patrón de compras de alimentos del estrato en *pobreza muy alta* representa un déficit de 1 151 kcal diarias por adulto equivalente respecto a la recomendación, es decir un 40por ciento de las 2 828 kcal recomendadas.

Con estos resultados, sería imperante hacer efectiva la emergencia epidemiológica nacional emitida desde 2016, aprovechando que en la Ciudad de México ya se cuenta con las bases jurídicas para iniciarla a la brevedad y atender mediante una política pública alimentaria nutricional eficiente y eficaz, conjuntando a las autoridades para la aplicación de políticas públicas transversales en materia de salud y nutrición, orientando a la población sobre un cambio en su estilo de vida, haciendo partícipe a la iniciativa privada y la sociedad civil organizada para la realización de campañas efectivas de orientación alimentaria acompañadas de guías alimentarias congruentes, no solo con el derecho a la alimentación, sino también con el respeto al medio ambiente para una alimentación sostenible.

Sobre el segundo objetivo, se concluye que la política alimentaria implementada en las administraciones previas no han contribuido a una disminución en la desigualdad alimentaria, Entre las razones, se sostiene que: se ha limitado el enfoque del derecho a la alimentación dirigiendo la política alimentaria nutricional hacia la asistencia social alimentaria; se ha privilegiado la entrega de alimentos sin orientación alimentaria a población vulnerable y se ha descuidado una política pública transversal, incluyente y acorde a toda la población de la Ciudad de México, que abarque todas las esferas del derecho a la alimentación; no se ha logrado una derrama económica de los Programas sociales para fomento de pequeños proveedores, en su lugar se ha optado por un sistema de abasto de los Programas de asistencia alimentaria a través de grandes empresas que no beneficia a los pequeños y medianos productores y comerciantes; se ha descuidado incrementar la disponibilidad de alimentos a través de la distribución de estos a través de la Central de Abastos (Ceda) y la red de mercados públicos y tianguis que recorren la ciudad, con productos perecederos nacionales, lo cual ha permitido ocupar ese nicho de mercado con la proliferación de tiendas de conveniencia, cuya oferta de productos no recomendables es muy alta.

Lo que sí ha logrado la política alimentaria es atender a un sector que requiere de la asistencia alimentaria, sobre todo los derechohabientes a los Comedores sociales que son población que justifica esta atención a la carencia a los alimentos. También, la participación social en la operación y administración de los Comedores es un logro que debe mantenerse para que haya una conciencia social del problema.

En el caso del Programa de Alimentación Escolar (PAE), éste tiene un alto presupuesto en relación con los Programas de Comedores sociales, que no ha sido evaluado en su impacto en la población objetivo mediante un sistema de vigilancia nutricional. Su diseño está basado en alimentos industrializados, distribuidos por grandes empresas, con envases no biodegradables y nula orientación alimentaria. En esta administración se ha privilegiado proporcionar fruta fresca diariamente a los escolares, sin envoltura, lo que significa que un tercio del apoyo es biodegradable.

En el caso de los Comedores Sociales, se identifica que carecen de una estrategia definida para revisar la atención de la población objetivo, los resultados de la implementación de sus acciones y analizar el impacto en la población derechohabiente.

Es importante señalar que es innegable que se requiere de los Comedores para la asistencia alimentaria de esta población prioritaria, pero deben mejorar su ubicación para optimizar su cobertura, evitar traslapes en la atención y generar competencia innecesaria entre ellos.

Se identificó que hay dos instituciones haciendo el mismo trabajo mediante Programas similares pero con presupuestos asimétricos (DIFCDMX y Sibiso) y que la orientación alimentaria requiere una mejor estrategia para generar cambios en los hábitos dietéticos de la población, así como fomentar las decisiones informadas para el consumo de alimentos saludables.

Por otro lado, se identificó que no hay evidencia de que haya estrategias o acciones transversales entre las instituciones que realizan la asistencia alimentaria social (DIFCDMX y Sibiso). Tampoco hay estandarización de las decisiones alimentarias en el diseño de los menús ni capacitación suficiente a los operadores para homologar las acciones en la asistencia alimentaria. En la legislación y en el discurso político existe la voluntad y la necesidad de coordinar esfuerzos, recursos y estrategias para atender la desigualdad alimentaria, pero no ha sido realizada o no tiene repercusión en el quehacer institucional de los responsables de la asistencia social alimentaria.

Finalmente, sobre el tercer objetivo, como resultado del análisis de diseño y operación de los Comedores sociales (Públicos, Comunitarios y Populares), se establece en términos generales que éstos cubren el aspecto carencial del derecho a la alimentación, para un sector vulnerable que requiere de la asistencia social alimentaria como su única posibilidad de una comida caliente al día, cinco días a la semana.

Sobre los aspectos positivos de los Comedores Sociales, se identifica que: predominan en zonas prioritarias de atención; se diseñan los menús acorde a normatividad vigente, y son elaborados por profesionales de la nutrición; la atención en los Comedores y la preparación de alimentos es muy satisfactoria para los derechohabientes; la ubicación de los Comedores móviles es de gran apoyo para los familiares y personas enfermas de las zonas de hospitales; la cuota de recuperación es congruente con el servicio; cubre a los grupos vulnerables de manera prioritaria; fomentan la participación social en la atención de los grupos prioritarios; tienen una alta satisfacción de los usuarios con el servicio en las tres modalidades de Comedores, y; la participación social en la operación y administración de los Comedores es un logro que debe mantenerse.

Sobre los aspectos de mejora de estos Comedores se encuentra que: se detectan traslapes, principalmente, entre los Programas de Comedores Comunitarios y Populares que operan Sibiso y DIF CDMX respectivamente; hay una asimetría presupuestal entre ambas instituciones (270 mdp Sibiso vs. 25 mdp DIF CDMX); se operan los Programas sin padrón de derechohabientes (la información disponible es sobre los operadores de los Comedores, no los consumidores directos); se llega a presentar un uso discrecional de las cuotas de recuperación, no hay control de ellas, particularmente en los Comedores populares; la preparación de los menús propuestos se compone por la confluencia de varios factores, entre ellos, el costo de los prececeros, disponibilidad de equipo para las preparaciones y saldo de las cuotas de recuperación; hay confluencia entre Comedores con sobreoferta alimentaria en un sector y escasez en otros, igualmente prioritarios; no se ofrece orientación alimentaria a los usuarios de forma sistemática, salvo, en eventos como las “ferias de alimentación” organizadas por DIF CDMX; y en los CPop no se ha renovado equipo con aumento del riesgo de accidentes.

Sobre los aspectos positivos de los desayunos escolares, se identifica que: son un recurso alimentario para los escolares que cubre una ración de comida; la entrega diaria de fruta es muy importante, para la formación de hábitos saludables y la obtención de una buena fuente de vitaminas y fibra; la inclusión de oleaginosas con cereales es una buena mezcla que apoya la mejora nutricional y fomenta la saciedad con ácidos grasos omega 3; la entrega de leche fortificada Liconsa; y que diversos estudios al PAE señalan su nulo aporte al sobrepeso y la obesidad.

Sobre los aspectos de mejora de este Programa, se encuentra que: el objetivo superior del PAE es la mejora nutricional de los escolares y las estadísticas no muestran ese impacto en los escolares derechohabientes; el envase de la leche y del cereal mixto generan 1.8 millones de empaques no reciclables por 190 días del año; la eliminación de la grasa de la leche no atenúa la tendencia al sobrepeso y se omite su contribución al incremento en la saciedad por un tiempo más prolongado; no hay orientación alimentaria en los escolares sistemática y periódica en los escolares derechohabientes, como parte sustancial y obligada de la intervención nutricional; y no se realiza vigilancia nutricional de los escolares como parte de la evaluación de impacto del Programa.

En relación a los principales cambios detectados con relación a la administración anterior en materia de política alimentaria, se identificó que: se incrementaron los presupuestos para la asistencia social alimentaria; se eliminaron los Programas de entrega de despensas; se mejoraron los mecanismos de supervisión en los Programas de Comedores sociales; las licitaciones públicas se cambiaron por Segalmex como proveedor único (aunque se desconoce el mecanismo de contratación de Segalmex porque en algunos casos son los mismos proveedores de antes); se incrementó la entrega de fruta fresca en los desayunos escolares y la mezcla de cereales con oleaginosas; y en el DIF se separó el área de asistencia alimentaria y se dividió en dos direcciones ejecutivas, una con los desayunos escolares y CADIS y otra con los Comedores populares.

Introducción

El DHA es un constituyente central de los Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA). Hasta hace tres décadas solía reducirse este derecho al acceso de las personas a la cantidad suficiente de alimentos para satisfacer los requerimientos de energía y de algunos nutrimentos críticos. Desde entonces ha tenido lugar un profundo desarrollo en la comprensión de la complejidad que implica la realización de este derecho.

En su condición más extrema, la carencia de acceso a la alimentación se expresa como, hambruna y desnutrición severa, y constituye un grave riesgo para la salud y la sobrevivencia de la población que la padece, sobre todo la infantil. Más aún, el hambre, la pobreza, las malas condiciones sanitarias y de vivienda, la desnutrición crónica, las enfermedades infecciosas y la elevada mortalidad infantil, conforman un grave conjunto de condiciones de marginación social, a las que las políticas públicas están obligadas a responder.

Históricamente la respuesta social ante las carencias de la población en pobreza, se centró en la distribución de alimentos gratuitos o subsidiados. Los dos Programas de asistencia alimentaria que actualmente lleva a cabo el Gobierno de la Ciudad de México, Comedores Sociales y Desayunos Escolares, objeto de esta evaluación, tuvieron su origen, hace más de un siglo, como Programas de beneficencia privada.

A partir de la posguerra, a mediados del siglo pasado, emergió el enfoque de Derechos Humanos como el fundamento de los esfuerzos nacionales para la superación de la marginación, la promoción del desarrollo humano y la construcción del mayor bienestar alcanzable para toda la población. En la convergencia del enfoque asistencialista y el de derechos humanos en torno a las condiciones de alimentación de los grupos vulnerables, durante décadas primó el enfoque asistencialista, sin embargo, su fracaso en la erradicación del hambre, la pobreza y el rezago social ha propiciado que el enfoque de derechos se haya profundizado y precisado, conceptual y técnicamente, hasta constituirse promisoriamente en la base de los Objetivos de Desarrollo Sustentable 2030 (ODS).

El sistema de las Naciones Unidas a través de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, los comités y los relatores especiales de los Derechos Humanos, profundizó y precisó la naturaleza de cada uno de estos derechos y del carácter universal, integral e interdependiente del conjunto de todos los derechos. Paralelamente se avanzó también en la construcción del marco legal convencional internacional y en la armonización de los marcos jurídicos nacionales para el establecimiento preciso de los derechos de las personas y las obligaciones del Estado para propiciar su cumplimiento en el máximo grado posible.

La complejidad del DHA se ha manifestado durante el presente siglo con la emergencia de una grave sindemia global. El concepto sindemia sintetiza la actual crisis conjunta de la salud poblacional y del ecosistema planetario como consecuencia de un sistema agroproductivo, y de comercialización y consumo de alimentos, que genera simultáneamente desnutrición, obesidad, daños catastróficos a la salud y un ominoso cambio climático que pone en riesgo la viabilidad planetaria en un futuro cercano. En este sentido, el funcionamiento cotidiano del actual sistema alimentario, en sus componentes de producción, uso de suelo, uso del agua, distribución, comercialización, publicidad, transporte,

embalaje, desperdicio y confinamiento de residuos y desechos, constituye la mayor y más grave violación a este derecho complejo.

En la CDMX se ha construido un discurso reivindicativo de los Derechos Humanos como el principio rector del ejercicio de las funciones de gobierno y de la construcción de ciudadanía y gobernanza. Tanto la Comisión local de Derechos Humanos, como las legislaturas locales recientes, han propiciado la promulgación de una serie de leyes garantistas de avanzada. En este proceso se ha puesto en evidencia la dificultad de reconocer al derecho a la alimentación en su dimensión compleja.

En agosto de 2009 se presentó el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF) como un esfuerzo participativo multisectorial y ciudadano conducido por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. El Programa definió y precisó detalladamente 25 derechos humanos generales y de grupos específicos a atender por el gobierno local, sin embargo, llama la atención que entre ellos no se incluyó al derecho a la alimentación.

El 17 de octubre de 2013 se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad el Acuerdo que ordenaba la creación del “Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México” con el propósito de coordinar eficientemente los Programas y acciones orientados a garantizar la seguridad alimentaria y el acceso al derecho a la alimentación de todos los habitantes de la Ciudad. En dicho acuerdo se enumeran los Programas integrantes del Sistema: Desayunos Escolares, Programas de Comedores Comunitarios, Públicos Gratuitos y Populares; la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal, el Programa de Madres Solas residentes en el Distrito Federal, el Programa de Entrega de Despensas a Población en Condiciones de Vulnerabilidad, todos ellos de carácter asistencialista. La creación de este sistema no condujo en la práctica a ninguna instancia de coordinación real o formal.

El derecho a la alimentación sólo fue considerado en el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México hasta 2016, en el ámbito de la actualización del Diagnóstico llevado a cabo por parte del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa. En este documento se precisó detalladamente el alcance de este derecho en concordancia con su desarrollo más reciente por parte de los organismos internacionales competentes. Sin embargo, este reconocimiento tampoco ha tenido ningún efecto en la modificación de los Programas del Gobierno de la CDMX relacionados con la garantía de este derecho.

La Constitución Política de la Ciudad de México, promulgada el 5 de febrero de 2017, estableció un régimen garantista de los derechos humanos de los habitantes de la entidad. Su Título Segundo, precisa los derechos humanos considerados como universales, interdependientes, indivisibles, complementarios, integrales, progresivos, inalienables, imprescriptibles, irrenunciables, irrevocables y exigibles, y reivindica el principio pro persona en la aplicación e interpretación de su normatividad. En el apartado C del artículo 9, la Constitución establece que

Toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada, nutritiva, diaria, suficiente y de calidad con alimentos inocuos, saludables, accesibles, asequibles y culturalmente aceptables que le permitan gozar del más alto nivel de desarrollo humano posible y la protejan contra el hambre, la malnutrición y la desnutrición. Las autoridades, de manera progresiva, fomentarán la disponibilidad, distribución, abastecimiento equitativo y oportuno de alimentos nutritivos y de calidad;

promoverán la seguridad y sustentabilidad alimentarias; y garantizarán el acceso a este derecho dando prioridad a las personas en pobreza y a las demás que determine la ley.

La Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México (LCDHG), promulgada el 8 de febrero de 2019, define en su artículo 57 los alcances de los instrumentos internacionales sobre este derecho:

El derecho a la alimentación adecuada implica que toda persona tenga acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación de calidad, suficiente y equilibrada, o a los medios para obtenerla, de acuerdo con los instrumentos del Sistema de Naciones Unidas, del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de los mecanismos de las convenciones de las que el Estado mexicano es parte.

La actual administración Central de la Ciudad de México está cimentando un sistema de protección de los derechos humanos, caracterizado por la participación plural en su conformación, la progresividad de los derechos y la homologación de los criterios para la producción de normas, acciones y estrategias a este propósito. Sin embargo, esta voluntad política manifiesta y el avanzado marco jurídico garantista todavía no se ha traducido de la mejor manera en el quehacer institucional del Gobierno de la Ciudad como garante del DHA. Si bien cabría esperar que el Plan de Gobierno de la presente administración estuviera en plena concordancia con el avanzado marco jurídico en materia de derechos humanos establecido en la Constitución de la Ciudad de México y en la LCDHG, en el Programa de Gobierno 2019–2024, no se encuentra ninguna línea de acción referida al DHA y sólo se le menciona genéricamente en la presentación y la introducción.

La presente evaluación se divide en cuatro capítulos con conclusión en cada uno, así como conclusiones generales y recomendaciones. El Capítulo 1 “Marco teórico, objetivos y metodología” expone el marco teórico conceptual del derecho a la alimentación a nivel global y nacional y en particular, su desarrollo en la Ciudad de México. Se hace un énfasis en el concepto de asistencia alimentaria. También se describen los objetivos y la metodología general de la evaluación. Los métodos de recolección de datos de la evaluación fueron análisis documentales, entrevistas semi-estructuradas a funcionarios y operativos de las dependencias involucradas y también una encuesta representativa y grupos focales con usuarios de los Comedores Sociales de la Ciudad de México.

El Capítulo 2 se titula “Diagnóstico de la desigualdad alimentaria de la Ciudad de México” En él se expone la metodología de medición de la pobreza y seguridad alimentaria, a partir de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA) a nivel país. También se hace un análisis sobre el derecho a la alimentación en la Ciudad de México, mediante la Canasta Normativa Alimentaria del Distrito Federal (CNADF). A partir de lo anterior, se elabora un calculo original del acceso efectivo y diferencial a los alimentos por estrato socioeconómico y se identifican las diversas compras por grupos de alimentos en los hogares de la Ciudad, así como su valor nutrificio, con base en los datos de la ENIGH. Se exponen también las consecuencias que se derivan de la ingesta inapropiada de alimentos en la Ciudad.

El Capítulo 3 “Evaluación de los componentes de la política alimentaria en la CDMX” hace un repaso de la normatividad internacional, nacional y local sobre el derecho a la alimentación, exponiendo diversas políticas públicas con enfoque de derechos y en específico, el concepto de seguridad

alimentaria desde el enfoque de derechos humanos. En el capítulo se elabora un análisis del Programa de Alimentos Escolares (PAE) en la Ciudad de México, con énfasis en el estado de nutrición de sus beneficiarios. También se elabora un análisis de los Comedores Sociales de la Ciudad de México, que están compuestos por los Programas de Comedores Comunitarios y Comedores Públicos en su modalidad Fijos y Móviles, administrados por la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México (SIBISO) y el Programa de Comedores Populares, del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Ciudad de México. Sobre lo anterior, se analizan las principales características de cada Programa mediante la revisión de sus Reglas de Operación, población a atender, cobertura territorial, duplicidad en el servicio y localización y el estado de nutrición de una muestra de usuarios.

Finalmente, en el Capítulo 4 "Evaluación de los Comedores del Gobierno de la Ciudad de México se elabora una evaluación con métodos mixtos (cuantitativos y cualitativos) de diseño y operación o procesos de los tres Programas alimentarios de la Ciudad de México analizados en el Capítulo anterior: Comedores Comunitarios (también los instalados en IEMS), Públicos (Fijos y Móviles) y Populares. La evaluación de diseño desarrolla los siguientes temas: análisis del problema público que buscan resolver los Comedores; implicaciones derivadas de prestar el servicio directamente o a través de la sociedad civil; análisis de los requisitos de acceso y procedimiento de selección de beneficiarios; e indicadores estratégicos de los Programas para el monitoreo y evaluación (análisis de la MIR). La evaluación de operación o procesos, desarrolla los siguientes temas: comparativa de los procesos administrativos de licitación, adjudicación, adquisición, distribución y resguardo de los insumos y materias primas; comparativa de los procesos administrativos involucrados en la selección y la preparación de los alimentos; valoración de la infraestructura, normatividad en higiene y protección civil de los Comedores; estudio de manuales de procedimientos, reglamentos y normativa para el resguardo y preparación de alimentos, desecho de los residuos y perecederos; comparativa de la calidad y aporte nutricional de los alimentos proporcionados por los Comedores; actores que intervienen en las distintas fases de operación; situación financiera de los Comedores que operan bajo el esquema de cuota de recuperación; y sistemas de información interna sobre los procesos estratégicos. Como parte de la evaluación de la operación de estos Comedores, se presenta un análisis con metodología mixta (cuantitativa y cualitativa) de la percepción de los usuarios sobre la calidad del servicio, los alimentos y las instalaciones de los Comedores, así como su perfil, sus motivaciones para asistir a éstos y la incidencia que tienen los Comedores en la reducción del gasto en la alimentación.

Hacia el final de la evaluación, se presentan las conclusiones generales y las principales recomendaciones, con el fin de informar el diseño y la implementación de los Programas evaluados y también el diseño y conceptualización de la política alimentaria de la Ciudad de México.

1 MARCO TEÓRICO, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

1.1 Marco Teórico – Conceptual

El marco teórico de la presente evaluación tiene como punto de partida el análisis conceptual del Derecho Humano a la Alimentación (DHA). Este derecho aparece ya en forma destacada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948¹, y figura en todos los documentos fundamentales del sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, incluyendo diversos tratados internacionales de los que México ha sido signatario.

Una definición básica del alcance actual del DHA fue presentada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (DESC) en 1999:

[...] el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre, incluso en caso de desastre natural o de otra índole”².

En esta misma declaración se recoge la definición de la naturaleza de las obligaciones jurídicas de los Estados parte, enunciada en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y en la Observación general N° 12³ del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Para hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada, los Estados Parte están obligados a:

- *Respetar*. El acceso existente a una alimentación adecuada. Los Estados no deben adoptar medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso;
- *Proteger*. Los Estados Parte deberán adoptar medidas para que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada;
- *Realizar (facilitar)*. El Estado debe procurar que se inicien actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población, de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria;
- *Hacer efectivo*. Cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los

¹ Ávila Curiel (2015). “Diagnóstico del Derecho a la Alimentación en el Distrito Federal 2015”.

² ACNUDH. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/420/15/PDF/G9942015.pdf?OpenElement>.

³ *Ibídem*.

Estados tienen la obligación de *hacer efectivo* ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole.

Si bien, todos los derechos enunciados en el Pacto deben alcanzarse en forma progresiva, los Estados tienen algunas obligaciones mínimas que son de efecto inmediato como la obligación de abstenerse de toda discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos, por motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Les prohíbe además a los Estados adoptar medidas regresivas, es decir, medidas deliberadas que se traducen en el deterioro del nivel actual de cumplimiento del derecho a la alimentación.

En el mismo año, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales creó la figura del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, y profundizó en la definición el derecho a la alimentación como

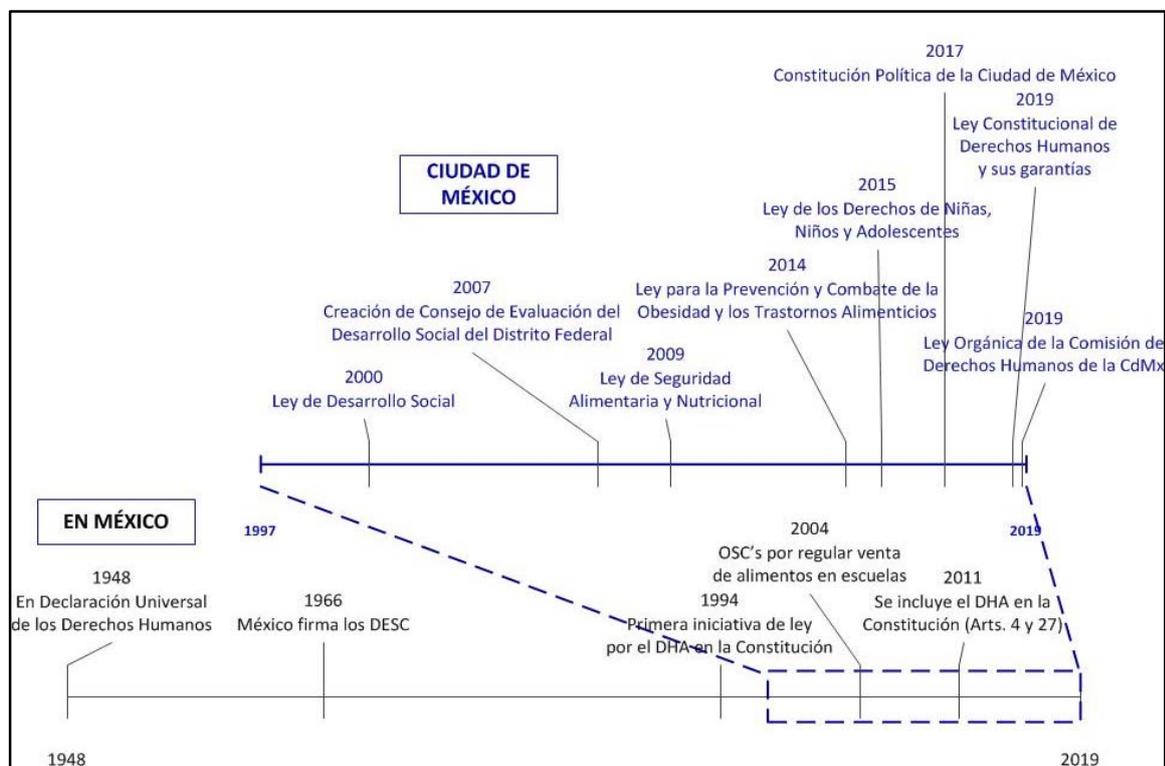
el derecho a tener acceso regular, permanente y sin restricciones a la alimentación, ya sea directamente o a través de la compra, a un nivel suficiente y adecuado, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que el consumidor pertenece, y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, satisfactoria, digna y libre de temor.⁴

En México se han llevado a cabo algunos ajustes a la legislación con base en los compromisos adquiridos en los tratados, si bien este proceso ha sido muy lento y obstaculizado por intereses políticos y económicos. En 1994 se envió la primera iniciativa de ley para incluir el derecho a la alimentación en el Artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Tras 17 años de repetidos intentos infructuosos, finalmente se incluyó este derecho en el artículo cuarto con la redacción: "Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará."⁵

⁴ ACNUDH <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx> Consultado el 26/08/2019 .

⁵ Diario Oficial de la Federación, 13/10/2011.

Gráfico 1 Cronología del Derecho a la Alimentación, en México y en específico en la Ciudad de México. Elaboración propia



En la Ciudad de México se promulgó el 17 de septiembre de 2009, la Ley de Seguridad Alimentaria Nutricional (SAN)⁶ que en su artículo 1º señala que tiene por objeto

establecer las actividades estratégicas prioritarias para el desarrollo a la seguridad alimentaria y nutricional, y garantiza el derecho universal a la alimentación y a la seguridad alimentaria para todos los habitantes del Distrito Federal.

De acuerdo con el artículo 7º de la misma ley, la política del Gobierno de la Ciudad de México en materia de seguridad alimentaria y nutricional se dirigirá al logro de los siguientes objetivos generales:

- I. Cumplir en el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía pueda gozar de su derecho social universal a la alimentación;
- II. Asegurar y mantener la seguridad alimentaria y nutricional del Distrito Federal para lograr el acceso a una alimentación correcta, culturalmente aceptable, inocua, sana, suficiente y variada, para las y los habitantes;
- III. Integrar las políticas y Programas contra la pobreza alimentaria en el marco de las políticas contra la desigualdad social;

⁶ Gaceta Oficial del Distrito Federal, 17/09/2009.

- IV. Impulsar la política de seguridad alimentaria, con la participación de personas, comunidades, organizaciones y grupos sociales que deseen contribuir en este proceso de modo complementario al cumplimiento de la responsabilidad social del Estado y a la ampliación del campo de lo público;
- V. Establecer los mecanismos para que el Gobierno del Distrito Federal cumpla de manera eficiente su responsabilidad en el desarrollo de la seguridad alimentaria y nutricional;
- VI. Definir las responsabilidades de cada uno de los órganos que integran la Administración Pública del Distrito Federal que se vinculen al tema de la seguridad alimentaria y nutricional;
- VII. Fomentar las propuestas de la ciudadanía y sus organizaciones en el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional y su contribución a las innovaciones en este campo, a fin de fortalecer la sustentabilidad de las acciones que se emprendan;
- VIII. Avanzar en la definición de mecanismos y procedimientos que garanticen la plena exigibilidad del derecho a la alimentación en el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal.

En 2014 promulgó la Ley para la Prevención y Combate de la Obesidad y los Trastornos Alimenticios en el Distrito Federal⁷, cuyo objeto es establecer los principios del Programa específico a tal fin. Esta Ley incorpora el reconocimiento explícito de la lactancia materna como el primer derecho humano a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. Otro aporte de esta ley es el reconocimiento de la obligación del Estado de

garantizar el conocimiento, difusión y acceso a la información de la sociedad en general, en materia de prevención y combate de la obesidad, sobrepeso y trastornos de la conducta alimentaria, teniendo como prioridad el interés superior del niño y la niña sobre cualquier otro”, y de promover “los elementos necesarios para hacer accesible a la población alimentos naturales y frescos, dando preferencia a los pequeños y medianos productores de la localidad.

No obstante que el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 reconoce también en forma destacada la alimentación –junto con la salud, la educación y la cultura– como derecho fundamental, y establece en forma detallada objetivos, metas y líneas de acción para lograr su realización, el derecho a la alimentación no fue considerado dentro de ningún bloque de derechos en el *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal* de 2008, ni en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal de 2009.⁸

La Constitución de la Ciudad de México, promulgada el 5 de febrero de 2017 establece en el literal C de su artículo 9 el Derecho a la alimentación y a la nutrición de todas las personas que habiten o transiten en su territorio:

1. Toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada, nutritiva, diaria, suficiente y de calidad con alimentos inocuos, saludables, accesibles, asequibles y culturalmente aceptables

⁷ Gaceta Oficial del Distrito Federal, 08/10/2014.

⁸ El Programa de los Derechos Humanos de la Ciudad de México entró en vigor el 1 de septiembre de 2016 y tendrá una vigencia hasta el año 2021. Consultado el 25/08/2019. <https://pdh.cdmx.gob.mx/Programa>

que le permitan gozar del más alto nivel de desarrollo humano posible y la protejan contra el hambre, la malnutrición y la desnutrición.

2. Las autoridades, de manera progresiva, fomentarán la disponibilidad, distribución, abastecimiento equitativo y oportuno de alimentos nutritivos y de calidad; promoverán la seguridad y sustentabilidad alimentarias; y garantizarán el acceso a este derecho dando prioridad a las personas en pobreza y a las demás que determine la ley.⁹

Con el objetivo de garantizar en la capital de la República la efectividad de los derechos, en el artículo 5, fracción 9 de la Constitución local se creó el Sistema Integral de Derechos Humanos. El Sistema está dirigido por un comité coordinador conformado por un cuerpo colegiado compuesto por titulares o representantes de la Jefatura de Gobierno, el Poder Judicial, el Congreso, dos integrantes del Cabildo de la ciudad, cuatro representantes de organizaciones de la sociedad civil, tres representantes de instituciones de educación superior y la persona titular de la Comisión de Derechos Humanos local.

El artículo 36 de la Constitución de la Ciudad de México establece la creación de un sistema jurisdiccional a cargo de jueces de tutela de derechos humanos, así como de la Sala Constitucional, la cual conocerá de las impugnaciones en contra de las resoluciones de dichos jueces. La parte no jurisdiccional del sistema de protección de derechos humanos es realizada, principalmente, por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, ambos sistemas no son excluyentes, sino que se complementan y retroalimentan, porque ambos buscan la defensa de los derechos humanos.

Si bien la Ciudad de México ya cuenta con un Programa de Derechos Humanos¹⁰, y una ley que lo regula, en el artículo 5 de la Constitución local se precisa que el Sistema tiene como sustento un Programa de Derechos Humanos y diagnósticos cuya información e indicadores servirán para asegurar la progresividad y no regresividad de los derechos.

Este nuevo escenario de protección integral de los derechos humanos, se perfeccionó con la reciente publicación de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México (LCDHG)¹¹; asimismo, cabe esperar que podrá operar de mejor manera cuando se expidan las normas señaladas en la Constitución local, como son: Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (la cual establece que habrá delegaciones de la Comisión en cada alcaldía); Ley de la Organización, Funcionamiento y Atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y Ley para regular el Sistema Integral de Derechos Humanos.

La LCDHG define en su artículo 57 los alcances de los compromisos internacionales respecto a este derecho a la alimentación:

El derecho a la alimentación adecuada implica que toda persona tenga acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación de calidad, suficiente y equilibrada, o a los medios para obtenerla, de acuerdo con los instrumentos del Sistema de Naciones Unidas, del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de los mecanismos de las

⁹ Gaceta Oficial del Distrito Federal, 05/02/ 2017.

¹⁰ *Ibidem*

¹¹ Descargada de la página de Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la CDMX, el 18/09/2019: [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY CONSTITUCIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTIAS DE LA CIUDAD DE MEXICO 1.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY%20CONSTITUCIONAL%20DE%20DERECHOS%20HUMANOS%20Y%20SUS%20GARANTIAS%20DE%20LA%20CIUDAD%20DE%20MEXICO%201.pdf)

convenciones de las que el Estado mexicano es parte. Se procurará la recuperación del alimento apto para consumo, pero no comercializable a fin de canalizarlo a los grupos en situación de vulnerabilidad y atención prioritaria; comunidades, Comedores comunitarios, organizaciones o instituciones que lo requieran.

En la actual administración de la Ciudad de México se está cimentando un Sistema de avanzada y progresista, ya que permite la participación plural en su conformación; asegura la progresividad de los derechos y la homologación de los criterios para la producción de normas, acciones y estrategias en materia de derechos, de esta manera se cuenta con los fundamentos y las obligaciones para que todos los capitalinos gocen de la protección plena de sus derechos humanos.

Si bien cabría esperar que el Plan de Gobierno de la presente administración estuviera en plena concordancia con el avanzado marco jurídico en materia de derechos humanos establecido en la Constitución de la Ciudad de México y en la LCDHG, en el Programa de Gobierno 2019 – 2024¹², no se encuentra alusión alguna al derecho a la alimentación y sólo se le menciona genéricamente en la presentación y la introducción junto a otros derechos; en el apartado de educación (página 91) y alimentación saludable en las escuelas para todas las niñas y niños en el cual se indica que

a partir del primer semestre de 2019 el Programa de desayunos escolares, que consiste en un grupo de alimentos nutritivos fríos, se amplía a todas las escuelas de educación básica, incluyendo alimentos en escuelas vespertinas. A partir de 2020 el Programa deberá incluir alimentos completos y calientes.

En el apartado al “Derecho a la Salud”, no obstante la evidencia de que la mala nutrición es la principal causa de la grave epidemia de enfermedades crónicas no transmisibles, la única alusión al tema es en el apartado “Participación para una vida saludable” donde se propone “Facilitar la participación de la población en el cuidado de su propia salud con atención a sus múltiples determinantes: nutrición, actividad física, entornos saludables”, y establece como las “Acciones” para lograrlo: “Reactivar los Comités y Consejos de salud para atender temas específicos de protección ambiental y gestión de riesgos; salud sexual y reproductiva; embarazo adolescente; VIH/SIDA; obesidad/diabetes; adicciones, violencia, entre otras”. Este enfoque asistencialista y desintegrado, no acerca la gestión gubernamental a su obligación de garantizar el derecho a la alimentación, al limitarlo a la asistencia social alimentaria en escolares y al autocuidado y gestión de riesgos por los comités ciudadanos.

Durante la administración anterior, el DHA en la Ciudad de México prácticamente quedó reducido a la asistencia alimentaria dirigida a algunos sectores de la población, basada en la distribución de productos industrializados en envases no biodegradables, con más discrecionalidad que enfoque, proclive a otorgar la distribución de los insumos alimentarios a grandes empresas comercializadoras, reduciendo la posibilidad de la adquisición de productos locales o cercanos a la Ciudad de México, renunciando a la posibilidad del desarrollo de proveedores a partir de pequeños productores locales, y sin considerar la sostenibilidad del sistema alimentario como atributo fundamental del derecho a la

¹² Gobierno de la Ciudad de México. *Programa de Gobierno 2019-2024*. Disponible en https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/1/Plan_Gob_2019-2024.pdf. Consultado el 26/11/2019.

alimentación, según lo recomiendan los organismos internacionales abocados al derecho a la alimentación.

Los Programas asistencialistas consideran “*beneficiarios o usuarios*” a la población objetivo de los Programas sociales y no como sujetos de derechos, cuya perspectiva es más amplia en su aplicación como el derecho a una alimentación saludable, justa y sostenible, que además se hace exigible y justiciable.

Un aspecto esencial para el acceso efectivo al derecho a la alimentación es su relación con el combate a la pobreza. La definición unidimensional de la pobreza extrema se basó originalmente en el nivel de ingreso necesario para adquirir una canasta alimentaria que cubriera las recomendaciones nutrimentales básicas para evitar deficiencias que comprometieran la salud. La población con ingreso menor a la canasta no estaría en situación de satisfacer tal derecho por lo que debería ser objeto de apoyos con Programas de asistencia alimentaria. Esta visión simplista ha evitado que se desarrolle la capacidad de articular una política integral de acceso al derecho a la alimentación, al reducirlo unidimensionalmente a un problema de acceso a alimentos y no como el derecho complejo en los términos definidos por los organismos del sistema de las Naciones Unidas. Se requiere abordar el derecho a la alimentación con un enfoque complejo, integral y universal más allá de la mera asistencia alimentaria¹³. Con este enfoque Evalúa DF llevó a cabo en 2012 un proceso de construcción de una Canasta Normativa Alimentaria para el DF¹⁴. En la misma línea la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha profundizado la reflexión y el desarrollo de Canastas Alimentarias desde la perspectiva integral del DHA en América Latina¹⁵. Una línea de análisis de la presente evaluación tiene como referente si la “oferta” alimentaria de los Programas es congruente con o no con esta perspectiva.

Otro aspecto fundamental a considerar en el análisis del ejercicio del derecho a la alimentación es la emergencia de una grave *sindemia* global¹⁶. El concepto *sindemia* sintetiza la actual crisis conjunta de la salud poblacional y del ecosistema planetario como consecuencia de un sistema agroproductivo, y de comercialización y consumo de alimentos, que genera simultáneamente desnutrición, obesidad, daños catastróficos a la salud y un ominoso cambio climático que pone en riesgo la viabilidad planetaria en un futuro cercano. En este sentido, el funcionamiento cotidiano del actual sistema alimentario, en sus componentes de producción, uso de suelo, uso del agua, distribución, comercialización, transporte, embalaje, desperdicio y confinamiento de residuos y desechos, constituye la mayor y más grave violación a este derecho complejo.

¹³ Boltvinik, J., (2005), “Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano”, Tesis doctoral para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Guadalajara, Jalisco, México.

¹⁴ Ávila Curiel, A. (2012), “Construcción de una Canasta Normativa Alimentaria para el DF”, Evalúa DF, México, publicación electrónica Disponible en: (http://www.evalua.df.gob.mx/files/pobreza/3_cna_construccion.pdf), consultado 01/09/2019.

¹⁵ Calderón Chelius, M., (2014), “Metodología para la construcción de la canasta alimentaria desde la perspectiva del derecho humano a la alimentación: los casos de México y el Salvador”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), México.

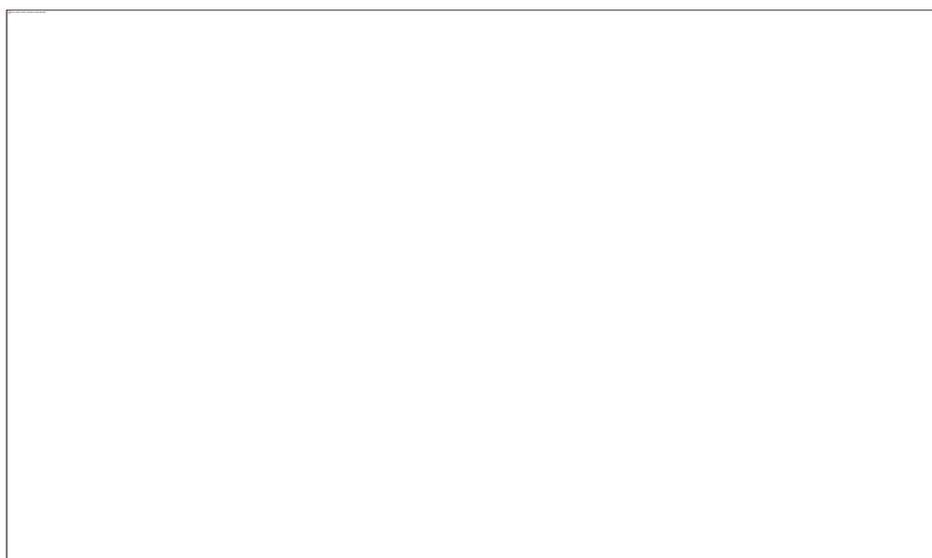
¹⁶ The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission report. Descargado el 23/08/2019 en: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)32822-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)32822-8)

Los costos económicos estimados en la actualidad como consecuencia de la epidemia de obesidad son de aproximadamente el 2.8 por ciento del producto interno bruto (PIB) mundial; en México la proporción es aún mayor. En referencia con la desnutrición se estima que en Asia y África afecta su PIB entre 4 y 11 por ciento; en México el problema se manifiesta en una escala menor, pero persistente, sobre todo en zonas marginadas e indígenas, a pesar de las acciones asistencialistas. De igual o mayor importancia es la afectación por el cambio climático, cuyos costos económicos futuros se estiman entre el 5 y el 10 por ciento del PIB mundial; en los países de bajos ingresos los costos podrían exceder el 10 por ciento de su PIB.

Cabe subrayar que otros costos no monetizados, asociados con la sindemia global, son la pérdida de potencial humano, la inequidad, la alteración del orden público, el sufrimiento humano, el daño a la cultura agrícola rural y la pérdida de biodiversidad, que son enormes y eclipsan los costos económicos, así como los costos sociales bastante amplios que afectan de manera desproporcionada a las personas en situación de pobreza y a los países de bajos ingresos. La inercia de las políticas públicas hace que se siga respondiendo, de manera lenta e ineficaz, a los problemas de obesidad, desnutrición y cambio climático como problemas independientes.

Los mayores riesgos para la generación de capacidades eficientes y suficientes para enfrentar esta grave sindemia planetaria son la renuencia de los tomadores de decisiones políticas a implantar políticas integrales efectivas; la inercia operativa, la oposición de los intereses comerciales, la debilidad de demanda social por un cambio en las políticas públicas, en combinación con la ausencia de gobernanza, la subordinación del bienestar social al crecimiento del PIB, y la poderosa ingeniería comercial del consumo excesivo. De esta manera interactúan una serie de pandemias e inercias sin respuestas de políticas integrales con resultados fatales para la población y el planeta.

Gráfico 2 La Sindemia Global de Obesidad, Desnutrición y Cambio climático, interacciones causales.



Fuente: Alianza por la Salud Alimentaria, México. 28 de enero de 2019

El gráfico 2 muestra las interacciones causales de la sindemia global a partir de los sistemas de alimentación, transporte, diseño urbano y uso del suelo, que a su vez se basan en los sistemas

naturales y están conformados por las políticas, incentivos económicos y desincentivos, y las normas establecidas a través de los mecanismos de gobernanza. Las capas externas son los contextos y las redes sociales en las que se involucran las personas. Las consecuencias de la obesidad, la desnutrición y el cambio climático interactúan entre sí. Por ejemplo, el cambio climático aumentará la desnutrición a causa de una mayor inseguridad alimentaria debido a los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías y los cambios en la agricultura. Asimismo, la desnutrición fetal e infantil aumenta el riesgo de obesidad en adultos.

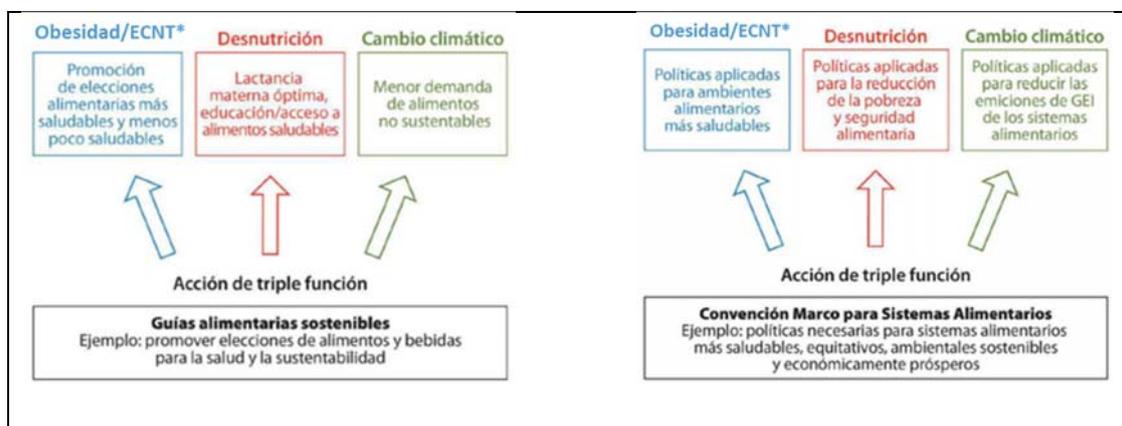
La sindemia global se resume en tres puntos centrales:

1. Los sistemas alimentarios no solo impulsan la pandemia de obesidad y desnutrición, sino que también generan entre un 25 y un 30 por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).
2. Los sistemas de transporte dominados por los automóviles motivan estilos de vida sedentarios y generan entre el 14 y el 35 por ciento de los GEI.
3. En la base se encuentran sistemas de gobernanza política débiles y la poderosa ingeniería comercial del consumo excesivo, con una captura de las políticas por parte de la gran industria de alimentos y bebidas.

Para la atención de la sindemia global se han propuesto recomendaciones con seis principios subyacentes:

1. Mejorar la implementación de las recomendaciones existentes para abordar diferentes aspectos de la sindemia global;
2. Ser de naturaleza sistémica para influir en los circuitos de retroalimentación, los desequilibrios de poder para la toma de decisiones del gobierno, las políticas, las normas económicas y sociales, y el propósito del sistema;
3. Enfocarse en los impulsores subyacentes de la sindemia global, especialmente la inercia de políticas para la implementación;
4. Forjar sinergias dentro de la sociedad civil a través de diversos movimientos para mejorar los resultados de salud, medio ambiente y equidad social;
5. Producir múltiples beneficios a través de acciones de doble o triple función (gráfico 3);
6. Reducir las desigualdades abordando sus causas y mejorando las condiciones para las poblaciones socialmente desfavorecidas y discriminadas.

Gráfico 3 Ejemplos de acciones con triple función en la atención a la sindemia global



1.2 Objetivos de la evaluación

Con base en los términos de referencia para realizar la presente evaluación, se diseñó y ejecutó el estudio solicitado sobre *El derecho a la alimentación en la Ciudad de México. Evaluación de los cambios en la Política y Programas Alimentarios de la Ciudad de México*, cuyo objetivo central de estudio es la evaluación de la desigualdad en el acceso al derecho a la alimentación y nutrición en la Ciudad de México y la contribución que la política y los Programas sociales de alimentos tienen para reducirla. Este objetivo central se desglosa en tres objetivos generales y tres objetivos específicos:

1.2.1 Objetivos Generales

- 1) Determinar la desigualdad social en el acceso al derecho a la alimentación en la Ciudad de México.
- 2) Determinar la relación entre la política alimentaria y la disminución de la desigualdad alimentaria en la Ciudad de México.
- 3) Evaluar de manera conjunta el diseño y la ejecución de los Programas de Comedores, en relación con este derecho en el marco de la política alimentaria de la Ciudad de México.

1.2.2 Objetivos Específicos

- 1) Elaborar un diagnóstico sobre las condiciones de desigualdad social en el acceso al derecho a la alimentación y nutrición en la Ciudad de México. En la medida en que lo permitan las fuentes de información, se podrán generar análisis territoriales. De igual forma, establecer las patologías provocadas por dicha desigualdad.
- 2) Analizar los elementos de la política alimentaria y determinar el grado de coherencia transversal que tiene. Al respecto, es importante determinar la relación y formas de cooperación entre diversas áreas de gobierno (por ejemplo, DIF, Sibiso, Institutos de Salud, Secretaría de Salud, Secretaría de Inclusión y Bienestar).
- 3) Evaluar de manera conjunta los Programas de Comedores del Gobierno de la Ciudad: públicos, comunitarios -incluyendo los ubicados en los Institutos de Educación Media Superior de la Ciudad de México (IEMS)- y populares. Se considerarán los cambios observados entre la anterior y la presente administración.

Bajo estos objetivos se definió la metodología y la ejecución de las actividades, cuidando siempre la congruencia con los objetivos solicitados.

1.3 Metodología

En esta sección se incluyen la descripción de los enfoques teórico-metodológicos del estudio, las matrices de evaluación y la estrategia de campo por cada módulo para dar respuesta a los objetivos de la evaluación, indicando la descripción y justificación de los instrumentos de recolección de datos y un cronograma de trabajo de campo.

1.3.1 Enfoques teóricos metodológicos del estudio

Con el fin de atender los tres módulos y la diversidad de temas que integran la presente evaluación, se emplearon diversos enfoques teóricos-metodológicos que se describen a continuación.

Para abordar el primer Módulo de la evaluación, se utilizó un enfoque de diagnóstico de política pública. Para la elaboración de un diagnóstico se debe realizar

una sistematización de información relevante que permita delimitar problemas o campos de problemas, identificando las posibles relaciones causales y sus consecuencias, con lo cual será posible crear un orden analítico al respecto de los problemas de evaluación que se identifiquen”.¹⁷

En particular, el diagnóstico se enfocó en el problema público de la desigualdad alimentaria en la Ciudad de México.

También en este módulo, se consideraron elementos estructurales económicos, sociales y culturales para caracterizar la ingesta inapropiada de alimentos en la Ciudad. Al respecto, se suscribe que no es posible considerar el acto de comer sin la valoración de la complejidad social y cultural en la que se realiza esta actividad humana esencial, central, cotidiana como fundamento del tejido social mismo.¹⁸

Al respecto, G. Bonfil Batalla (1962), señala que:

en la estructura social [...] con frecuencia ciertos grupos disfrutaban de privilegios en tanto que otros están desposeídos y reciben una parte menor de los productos que la sociedad dispone en su conjunto. En las sociedades con economía monetaria las diferencias anteriores comúnmente se manifiestan en un ingreso mayor de los grupos privilegiados y, consecuentemente, en una mayor disponibilidad real de alimentos”.¹⁹

¹⁷ Véase, Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (2015). “Guía para la elaboración de un diagnóstico estratégico”. México En:

<https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/04/2.-Gu%C3%ADa-para-la-elaboraci%C3%B3n-del-Diagn%C3%B3stico-del-PEEME-EMS.pdf>.

¹⁸ Rowleron T., Florence L. (2010), “Marco teórico y conceptual del insumo socio-cultural de la Canasta Normativa”, Evalúa DF, México, Distrito Federal.

¹⁹ Bonfil Batalla, Guillermo (1962), “Diagnóstico sobre el hambre en Sudzal, Yucatán. Un ensayo de antropología aplicada”. CIESAS, UAM-I, Universidad Iberoamericana. México.

Por otra parte, Kelly (1960) insiste en la necesidad de estudiar las “asociaciones culturales” de los alimentos, entendidas, fundamentalmente, como las prácticas, actitudes y creencias relacionadas con el consumo de los mismos.²⁰

Adicionalmente, en este módulo se contempló transversalmente un análisis basado en un enfoque de género. Incorporar el enfoque de género en evaluación es analizar

el alcance y el desarrollo de los derechos humanos y de la igualdad de género tanto en el Programa como en la realidad que éste pretende modificar. Significa también llevar a cabo la evaluación con respeto a todos los colectivos, especialmente hacia los más vulnerables y comprender las situaciones estructurales que generan desigualdad”.²¹

Para el abordaje del segundo módulo, y en relación con lo anteriormente señalado, se empleó un análisis considerando a la alimentación en el marco de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Los DESC se definen como

los derechos humanos relacionados con el lugar de trabajo, la seguridad social, la vida en familia, la participación en la vida cultural y el acceso a la vivienda, la alimentación, el agua, la atención de la salud y la educación (ACNUDH, s.f.).

Este enfoque considera que el Estado adopta responsabilidades que está obligado a cumplir, toda vez que todo derecho supone el principio jurídico de exigibilidad por parte de los sujetos del derecho.

Adicionalmente, también en este segundo módulo, se consideró un análisis de normatividad sobre los cambios que ha experimentado la política alimentaria de la Ciudad de México, considerando modificaciones de ley, y los cambios en las directrices y estrategias que sustentan la política en la materia, vinculado al marco de exigibilidad derechos mencionado.

Para el segundo y tercer módulos, se empleó un análisis basado en el modelo de evaluación de marco lógico de diseño. La evaluación de diseño analiza consistencias, congruencias, justificaciones, eficiencia y calidad operativa de una política pública.

La información que brinda la evaluación de diseño permite tomar decisiones para mejorar la lógica interna de un Programa, es decir, saber si su esquema actual contribuye a la solución del problema para el cual fue creado.²²

Así mismo, se empleó este enfoque para establecer comparaciones, sobre los cambios y continuidades de la política alimentaria de la Ciudad y también, entre los Programas de Comedores Públicos, Comunitarios y Sociales de la misma.

²⁰ En Bonfil Batalla, Guillermo, *Op. cit.*

²¹ Ligeró, Juan Andrés, Espinosa, Julia, *et al.* (2014) “Diferentes aproximaciones para hacer una evaluación sensible al género y al enfoque basado en derechos para el desarrollo”. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, España.

²² Véase, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Evaluación de la política Social. Evaluación de Diseño*. En: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones_Disenos.aspx. Consultado el 23/07/2019.

También para ambos módulos (II y III,) se abordó el enfoque de evaluación de procesos u operación de políticas públicas.

Este tipo de evaluación analiza mediante trabajo de campo si el Programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión. En este sentido, por medio de las evaluaciones de procesos se analizan aspectos del marco normativo, estructura y funcionamiento de los Programas, aportando elementos para determinar estrategias que incrementen la efectividad operativa y enriquezcan el diseño de los Programas.²³

Además, se realizó un análisis de la calidad nutricional de los alimentos proporcionados en estos Comedores, mediante la metodología de variabilidad de la dieta y composición nutrimental establecidos en la metodología de las Encuestas Nacionales de Alimentación y Nutrición del Instituto Nacional de Salud Pública²⁴.

Finalmente, también para el tercer módulo, se empleó un análisis de percepción de los usuarios sobre su satisfacción, patrones de consumo y gasto de los usuarios de los servicios de Comedores, por medio de levantamiento de información empírica, utilizando perspectivas mixtas de análisis y recolección (cualitativas y cuantitativas). Asimismo, se estableció un perfil de consumidor de los usuarios de estos servicios, de igual forma, mediante perspectivas mixtas.

1.3.2 Matriz de evaluación

En esta sección, se presenta la matriz de evaluación de cada módulo, indicando los temas de la evaluación, fuentes de información, actores consultados y herramientas de recolección de datos que serán atendidos en la evaluación.

MÓDULO 1			
Temas de la evaluación	Fuentes de información	Actores consultados	Herramientas de recolección de datos
Indicadores de pobreza alimentaria.	ENIGH, Ensanut	N/A	Análisis documental
Problemas de salud asociadas a la nutrición.	Ensanut		
Patrones de consumo y gasto en alimentos por decil.	ENIGH		
Desigualdades territoriales por grupo de población y por estratos del MMIP.	ENIGH, Coneval	N/A	Análisis documental

²³Véase, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Evaluación de la política Social. Evaluación de Procesos*. En: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Procesos.aspx. Consultado el 23/07/2019.

²⁴Rodríguez-Ramírez S, Mundo-Rosas V, Jiménez-Aguilar A, Shamah-Levy T. Methodology for the analysis of dietary data from the Mexican National Health and Nutrition Survey, 2006. *Salud Publica Mex* 2009;51(Suppl 4):S523-9.

			Análisis geoterritorial
Actualización de la canasta normativa de alimentos.	Evalúa CDMX Artículos académicos	Agentes participantes y encargados de la construcción de la canasta normativa CDMX	Análisis documental Entrevistas individuales semi estructuradas
Situación estructural económica, social y cultural de las diversas problemáticas que se derivan de la ingesta inapropiada de alimentos en la Ciudad y el papel de la política alimentaria.	Artículos académicos	N/A	Análisis documental
Efectos de la publicidad y los medios de comunicación en la ingesta inapropiada de alimentos en la Ciudad.		Agentes encargados del diseño y operación de los Programas alimentarios de la CDMX	Análisis documental Entrevistas individuales semi estructuradas

MÓDULO II			
Temas de la evaluación	Fuentes de información	Actores consultados	Herramientas de recolección de datos
Enfoque, conceptualización y visión sobre el derecho a la alimentación y los mecanismos para hacerlo efectivo en el Gobierno de la Ciudad.	Documentos oficiales	Agentes encargados del diseño y operación de los Programas alimentarios de la CDMX	Análisis documental Entrevistas individuales semi estructuradas
Análisis integral del modelo de política pública alimentaria que se desarrolla en la Ciudad de México (discurso y ejes rectores).			
Estructura actual de la política alimentaria y nutricional.	Documentos oficiales	N/A	Análisis documental
Modificaciones (normativas, administrativas, programáticas e institucionales) realizadas a los Programas alimentarios actuales.	Documentos oficiales (ROP, MIR, etc.)	Agentes encargados del diseño y operación de los Programas alimentarios de la CDMX	Análisis documental Entrevistas individuales semi estructuradas
Análisis completo de duplicidades, complementariedades, relaciones o sinergias entre los diferentes Programas alimentarios de la Ciudad de México	Documentos oficiales	Agentes encargados del diseño y operación de los Programas alimentarios de la CDMX	
Papel que juega dentro de la política alimentaria los Programas Alimentos Escolares y el de servicio de alimentación en los Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADI).		Agentes encargados del diseño y operación de los Programas alimentarios de la CDMX	

MÓDULO III			
Temas de la evaluación	Fuentes de información	Actores consultados	Herramientas de recolección de datos
DISEÑO			
1.1 Descripción y evaluación de forma comparativa de los Programas, en términos de cobertura, traslapes o incongruencias en la localización para atender el problema social, la naturaleza de las poblaciones a las que se pretende atender y los alcances estimados o proyectados de la atención y las estrategias.	Documentos oficiales (ROP, MIR, etc.)	Agentes encargados del diseño y operación de los Programas alimentarios de la CDMX	Análisis documental Entrevistas individuales semi estructuradas
1.2 Análisis del diseño de los diversos mecanismos de intervención de cada uno de los Programas.			
1.3 Análisis comparativo de las implicaciones que se derivan de prestar directamente el servicio (Comedores públicos) o hacerlo a través de la sociedad civil (Comedores comunitarios y populares).	Documentos oficiales Evaluaciones anteriores	Agentes encargados del diseño y operación de los Programas alimentarios de la CDMX. Usuarios de los Comedores	Análisis documental Entrevistas individuales semi estructuradas Encuesta Grupos focales
1.4 Análisis comparativo de los requisitos de acceso y los procedimientos de selección de los beneficiarios establecidos en cada uno de los Programas.			
1.5 Valorar los indicadores estratégicos de los diferentes Programas para el monitoreo y evaluación.	Documentos oficiales Evaluaciones anteriores	Agentes encargados del diseño y operación de los Programas alimentarios de la CDMX.	Análisis documental Entrevistas individuales semi estructuradas
OPERACIÓN			
2.1 Descripción comparativa de la estructura operativa general de cada Programa y la gestión de los principales procesos y subprocesos que conforman la operación de las intervenciones, acciones y servicios.	Documentos oficiales (ROP, MIR, organigramas, flujogramas, mapas de procesos)	Agentes encargados del diseño y operación de los Programas alimentarios de la CDMX.	Análisis documental Entrevistas individuales semi estructuradas
2.2 Realizar un análisis comparativo de las coberturas territoriales, por sector socioeconómico y demográfico, por grupos	Documentos oficiales, bases de datos y sistemas	N/A	Análisis geoterritorial

MÓDULO III			
específicos (estudiantes, trabajadores, usuarios de servicios públicos como hospitales, etc.), a fin de identificar traslapes, duplicidades, complementariedades, vacíos, etc.	de información geográfica		
2.3 Valoración comparativa del grado en que las dependencias y/o unidades responsables han definido y ejercido su rol, sus mecanismos e instrumentos de coordinación, estrategias de cobertura, acopio de recursos e información, bajo principios de eficacia y eficiencia.			
2.4 Evaluación comparativa de los procesos administrativos de licitación, adjudicación, adquisición, distribución y resguardo de los insumos y materias primas, así como de la preservación, preparación y provisión de los alimentos a la población beneficiaria, dando cuenta de las áreas de mejora, cuellos de botella, debilidades y fortalezas presentes en cada una de las etapas.			
2.5 Evaluación comparativa de los procesos administrativos involucrados en la selección y la preparación de los alimentos.	Documentos oficiales (ROP, MIR, organigramas, flujogramas, mapas de procesos)	Agentes encargados del diseño y operación de los Programas alimentarios de la CDMX.	Análisis documental Entrevistas individuales semi estructuradas
2.6. Estudio de manuales de procedimientos, reglamentos, normas, formatos, fichas, hojas de control, catálogos, y/o recomendaciones con que las unidades responsables regulan el resguardo y preparación de alimentos, como el desecho de los residuos y perecederos, evaluando su idoneidad, seguimiento y utilidad.			
2.7 Información completa sobre los patrones de consumo, las dietas y las raciones que conforman la oferta de los diferentes Comedores de acuerdo con características específica de la población beneficiaria.	Documentos oficiales (ROP, MIR, organigramas, flujogramas, mapas de procesos)	Agentes encargados del diseño y operación de los Programas alimentarios de la CDMX. Usuarios de los Comedores	Análisis documental Entrevistas individuales semi estructuradas Encuesta Grupos focales
2.8 Análisis sobre si el contenido, calidad, calorías y variedad de alimentos entregados por los Programas corresponde a las necesidades	Artículos académicos	Agentes encargados del diseño y operación de los	Análisis documental Entrevistas individuales

MÓDULO III			
de consumo nutricional de las poblaciones beneficiarias.		Programas alimentarios de la CDMX	semi estructuradas
2.9 Análisis de los actores que intervienen en las distintas fases de la operación, apoyado en un mapa de actores que describa sus funciones, los recursos económicos, logísticos, organizativos y humanos que disponen, las lógicas explícitas e implícitas que persiguen, y su área de influencia en el desarrollo de los procesos.	Documentos oficiales (ROP, MIR, organigramas, flujogramas, mapas de procesos)	Agentes encargados del diseño y operación de los Programas alimentarios de la CDMX.	Análisis documental Entrevistas individuales semi estructuradas
2.10 Se realizará una descripción y análisis de los recursos humanos, logísticos, materiales y financieros empleados por los Programas en su operación.	Documentos oficiales (ROP, MIR, organigramas, flujogramas, mapas de procesos)	Agentes encargados del diseño y operación de los Programas alimentarios de la CDMX.	Análisis documental Entrevistas individuales semi estructuradas
2.11 Análisis de la situación financiera de los Comedores que operan bajo el esquema de cuota de recuperación ¹⁵ , así como la distribución y empleo de los recursos que se generan.	Documentos oficiales (reportes financieros)	Agentes encargados del diseño y operación de los Programas alimentarios de la CDMX.	Análisis documental Entrevistas individuales
2.12 Análisis de los mecanismos y/o sistemas de información interna sobre los procesos estratégicos de cada uno de los Programas, acciones, y servicios identificados.	Sistemas de información	Agentes encargados del diseño y operación de los Programas alimentarios de la CDMX.	Análisis documental Entrevistas individuales
2.13 Análisis de las percepciones, satisfacción y opinión de los usuarios de los Programas de Comedores. Se indagará sobre si identifican, los beneficiarios, transformaciones en los servicios alimentarios ofrecidos a raíz del cambio de administración. Además, se generará información sobre las características socioeconómicas, de ingreso y motivaciones de los usuarios para asistir a los Comedores.	Documentos oficiales (Reportes de percepción de la población beneficiaria)	Usuarios de los Comedores	Encuesta Grupos focales
2.14 Se presentarán datos sobre la cobertura y porcentaje total de la población a la que la política alimentaria atiende, desagregados al máximo por nivel territorial, por Programa y	Documentos oficiales, bases de datos y sistemas	N/A	Análisis geo-territorial

MÓDULO III			
por características sociodemográficas y económicas.	de información geográfica		
2.15 Perfil sociodemográfico, de ocupación, económico, de ingreso, cualitativo y de percepciones del beneficiario de los de Comedores.	Documentos oficiales (ROP, MIR, organigramas, flujogramas, mapas de procesos)	Agentes encargados del diseño y operación de los Programas alimentarios de la CDMX. Usuarios de los Comedores	Análisis documental Entrevistas individuales semi estructuradas Encuesta Grupos focales Observación
2.16 Valoración de la incidencia que tienen los Comedores en la reducción del gasto en alimentación de los beneficiarios.	Documentos oficiales (Reportes de percepción de la población beneficiaria)	Usuarios de los Comedores	Encuesta Grupos focales Observación

1.3.3 Estrategia de campo

La estrategia de campo para operacionalizar la matriz de evaluación y los instrumentos metodológicos para cada uno de los módulos que componen este estudio, se describen a continuación.

Módulo 1

En este módulo se realizó el análisis documental (trabajo de gabinete) y de fuentes académicas. Se entiende por análisis de gabinete al conjunto de actividades que involucra el acopio, la organización y la valoración de información concentrada en registros administrativos, bases de datos, evaluaciones internas y/o externas y documentación pública²⁵.

Para complementar la información, se llevaron a cabo entrevistas individuales, semi-estructuradas, con los agentes encargados del diseño y operación de los Programas alimentarios de la CDMX. La entrevista individual semi-estructurada es una conversación guiada entre el investigador y el respondiente con un conjunto de preguntas preestablecidas. En la entrevista semi-estructurada el investigador, conversa con la persona entrevistada y sólo interviene realizando precisiones, ajustando el diálogo a un guion.²⁶ Se aplicó esta técnica con el fin de profundizar en aspectos clave del diagnóstico. Las entrevistas se realizaron en persona en las oficinas de cada dependencia con una duración máxima de dos horas, y ocasionalmente se complementaron vía telefónica.

En este módulo también se realizará un análisis territorial por medio de las herramientas de análisis geo-espacial de SQL Server, con el fin de mapear los resultados del diagnóstico.

²⁵ Véase: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/TDR_ECR.pdf, Consultado el 18/09/2019.

²⁶ Véase: Davies, Aull (1999), *Reflexive Ethnography*. Routledge, Londres.

Módulo 2

En este módulo se realizó el análisis comparativo de las distintas políticas públicas de alimentación de la Ciudad por medio de análisis de gabinete. Se analizaron las fuentes oficiales de aquellos Programas que componen la política alimentaria de la Ciudad de México, como Reglas de Operación y Matrices de Marco Lógico (MIR), entre otras. En el caso de requerir profundizar sobre temas del diseño de la política que se desprendan del análisis documental, se realizaron entrevistas individuales con agentes encargados del diseño y operación de los Programas alimentarios de la CDMX.

Módulo 3

El tercer módulo de la evaluación consta de cuatro enfoques analíticos: evaluación de diseño²⁷, evaluación de procesos o de operación²⁸, análisis territorial y un estudio empírico mixto (cuantitativo y cualitativo) de percepción de la calidad para evaluar los tres Programas de la política alimentaria de la CDMX foco de la presente evaluación: Programa de Comedores Comunitarios, Públicos (Fijos y Móviles) y Populares. Para ello se emplearon tres aproximaciones metodológicas: A. Análisis de gabinete, B. Aproximación cuantitativa y C Aproximación cualitativa. A continuación, se exponen estos enfoques.

A. Análisis de gabinete

El análisis de gabinete se centra en la revisión sistemática de documentos base de la política pública analizada. Se llevó a cabo un análisis de gabinete de los documentos oficiales de cada Programa, como: Reglas de Operación, Matrices de Marco Lógico, Planes de Desarrollo Nacional, Sectoriales y Locales, así como también, organigramas, flujogramas y mapas de procesos de los Programas de Comedores foco de la evaluación.

B. Aproximación cuantitativa

Para los estudios empíricos de percepción de la calidad, en el caso de la aproximación cuantitativa, se diseñó, piloteó y levantó una encuesta con un diseño muestral representativo. La encuesta es

una técnica que utiliza un conjunto de procedimientos estandarizados de investigación mediante los cuales se recoge y analiza una serie de datos de una muestra de casos

²⁷ La evaluación de diseño analiza consistencias, congruencias, justificaciones, eficiencia y calidad operativa de una política pública. “La información que brinda la evaluación de diseño permite tomar decisiones para mejorar la lógica interna de un Programa, es decir, saber si su esquema actual contribuye a la solución del problema para el cual fue creado”. En: Coneval: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones_Disenio.aspx. Consultado el 18/08/2019.

²⁸ En las evaluaciones de procesos “se analizan aspectos del marco normativo, estructura y funcionamiento de los Programas, aportando elementos para determinar estrategias que incrementen la efectividad operativa y enriquezcan el diseño de los Programas”. En: Coneval: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Procesos.aspx. Consultado el 18/09/2019.

representativa de una población o universo más amplio, del que se pretende explorar, describir, predecir y/o explicar una serie de características.²⁹

Para levantar esta encuesta se capacitó un equipo de encuestadores y se aplicó en terreno por medio de la plataforma Harvest Your Data. La encuesta estuvo dirigida a la población usuaria de los Comedores de los tres Programas considerados para la evaluación y permitió identificar los distintos perfiles socioeconómicos de la población beneficiaria, así como las variables de satisfacción de los beneficiarios que acceden a los Comedores Comunitarios, Públicos y Populares. En el Anexo 4 se ofrece una descripción completa del análisis cuantitativo.

C. Aproximación cualitativa

Se realizaron entrevistas individuales con los agentes encargados del diseño y operación de los Programas alimentarios de la CDMX, para profundizar sobre el diseño y la operación de éstos.

En la aproximación cualitativa, se profundizó en el perfil sociodemográfico de los usuarios, la percepción de la calidad del servicio prestado en los Comedores, motivaciones de asistencia, así como patrones de gasto y consumo de los usuarios por medio de grupos focales. El grupo focal es una técnica de discusión grupal cualitativa facilitada por un moderador y capturada por un analista o tomador de notas. Se utiliza para recolectar datos que permiten obtener una gama de opiniones, puntos de acuerdo y desacuerdo y planteamientos relevantes de participantes objetivo respecto de un tema o temas en particular.³⁰ Para ello se identificaron características analíticas relevantes del universo de Comedores, tales como aspectos de su operación, localización, y tipo de población atendida. Con base en estas características (identificadas en los padrones de los Programas, entrevistas exploratorias con los gestores de los tres Programas y en observaciones directas *in situ* en los propios Comedores) se elaboró una estrategia de muestreo intencional (cualitativo) basada en identificar Comedores en los extremos -con una percepción de calidad baja y alta-, con base en los resultados de la encuesta. En los grupos focales se profundizarán los temas sobre percepción de la calidad de los Comedores, motivación de asistencia, cambios percibidos respecto de la administración anterior y percepción del ahorro por asistir a los mismos.

1.3.4 Tabla de técnicas de recolección de datos

El siguiente cuadro sintetiza las técnicas de recolección de datos, los perfiles a quienes se aplicaron dichas técnicas y los módulos a los que corresponden.

Cuadro 1 Técnicas de recolección de datos

Técnicas de recolección de datos	Perfiles	Módulos
Análisis de gabinete	N/A	I, II, III
Entrevistas individuales semi-estructuradas	Titular de Sibiso	I,II,III
	Titular de DIF CDMX	I,II,III

²⁹ García M, Ibáñez J, Alvira F. *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de Investigación*. Madrid: Alianza Universidad Textos, 1993.

³⁰ Véase: Morgan, David (1998) *The Focus Group Guidebook*, SAGE, Thousand Oaks, CA.

	Responsable(s) administrativos de los Programas de Comedores Públicos, Comunitarios y Populares.	III
	Responsables operativos de los Programas de Comedores Públicos, Comunitarios y Populares.	III
Grupos focales	Personas beneficiarias (usuarias de los Comedores)	I,II,III
Encuesta	Personas beneficiarias (usuarias de los Comedores)	I,II,III

2 DIAGNÓSTICO DE LA DESIGUALDAD ALIMENTARIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Como ya se refirió, la Constitución Política de la Ciudad de México define al derecho a la alimentación en su artículo 4to en los términos de acceder a una alimentación “nutritiva, suficiente y de calidad”. La CPEUM precisa este derecho en el literal C de su Artículo 9, al integrar el Derecho a la alimentación con la nutrición:

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

Cabría esperar que la verificación del acceso efectivo al Derecho a la Alimentación se basara, por lo menos, en indicadores del consumo efectivo de alimentos nutritivos suficientes y de buena calidad. Sin embargo, tanto a nivel federal como a nivel Ciudad de México, en las instancias oficiales de evaluación del cumplimiento de este derecho no se hace referencia a este aspecto. Desde un enfoque más restringido, la autotutelación del derecho a la alimentación se posibilita en la medida que las familias dispongan de los recursos suficientes para acceder a la adquisición de una canasta normativa de alimentos (CNA) via ingresos monetarios y no monetarios. La evaluación del acceso al derecho a la alimentación queda asociada de inicio en este enfoque con la medición del ingreso corriente y su comparación con el costo de la CNA, es decir con la medición de la pobreza en su definición más elemental y unidimensional.

La desigualdad en el cumplimiento del derecho a la alimentación forma parte central de la metodología de medición de la pobreza, insumo fundamental en las instituciones oficiales de evaluación de las políticas públicas de combate a la pobreza y a la desigualdad, así como para la promoción del bienestar social.

2.1 Medición de la pobreza

En un inicio la pobreza se medía en función de la satisfacción de las necesidades básicas al menor costo posible; en ese sentido, el costo de la satisfacción de los requerimientos de calorías y proteínas a partir de la canasta alimentaria más barata se consideraba el criterio básico para definir la pobreza extrema, también denominada pobreza alimentaria. Al transitar del enfoque unidimensional de medición de la pobreza, basado en el ingreso económico, al enfoque multidimensional, basado en el acceso a todos los derechos sociales fundamentales, se ha hecho necesario precisar el cumplimiento específico del derecho a la alimentación.

El método de medición de la pobreza de Coneval califica el acceso a este derecho con base en una escala de percepción con respuestas afirmativas o negativas acerca de experiencias de inseguridad alimentaria en los hogares. El instrumento utilizado se denomina *Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria* (EMSA), incluido en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Esta escala explora, a través de 12 preguntas ordenadas en un continuo de menor a mayor severidad, si los integrantes del hogar, por falta de ingresos o recursos de otra naturaleza que les permitan obtener alimentos, en los últimos tres meses han experimentado

pérdida en la variedad de los alimentos, disminución de la cantidad o calidad de los mismos o, incluso, episodios de hambre. La escala califica tres grados de inseguridad alimentaria, leve moderado y severo y únicamente considera estos dos últimos como indicador de una situación de carencia³¹. Por su parte, Evalúa CDMX considera satisfecho el derecho a la alimentación en la medida que el hogar cuente con el ingreso suficiente para adquirir la Canasta Normativa Alimentaria del Distrito Federal (CNADF). En la práctica, la carencia de acceso efectivo al derecho a la alimentación, aún asumiendo los criterios más estrechos, no se logra identificar plenamente con ninguno de los indicadores utilizados en los ámbitos federal y local.

2.2 Acceso efectivo a los alimentos

Un referente central acerca del cumplimiento efectivo del derecho a la alimentación es el conocimiento del *acceso real a los alimentos* por parte de los diferentes estratos sociales de la población, así como si este acceso se corresponde con un *estado de nutrición adecuado*. En este apartado se analizará este aspecto.

No existe información disponible precisa acerca de los patrones de alimentación de los diferentes estratos sociales de la CDMX. Tras explorar las bases de datos de las Encuestas Nacionales de Salud y Nutrición 2012, 2016 y 2018, se determinó que el tamaño de muestra de cada una de las tres encuestas no permite discriminar la información por estratos sociales. Como alternativa se decidió recurrir al módulo de compra de alimentos de las bases de datos de la ENIHG 2012, 2014, 2016 y 2018³² como un indicador proximal del acceso y del consumo de alimentos por parte de las familias. Las bases proporcionadas directamente por Evalúa CDMX, identificaban para cada individuo el estrato socioeconómico obtenido mediante el *Método Multidimensional de Medición Integral de Pobreza* (MMIP).

El uso del módulo de compra de alimentos presenta una serie de dificultades que hay que considerar para poder reconocer objetivamente los alcances de la información analizada. Una primera dificultad es la imposibilidad de establecer con precisión en qué medida la compra de alimentos se traduce en un consumo efectivo de los mismos, debido a que la adquisición de alimentos en los hogares no necesariamente puede estar orientada a su consumo familiar cotidiano. El dato registrado en las bases de datos se refiere a la compra semanal de alimentos, la cual puede presentar variaciones importantes respecto al consumo cotidiano de los mismos; algunas circunstancias eventuales pueden sesgar el volumen de compra como la realización de algún evento social, la periodicidad de la compra, o consumo fuera del ámbito familiar, entre otras eventualidades. Sin embargo, para la mayoría de las familias cabe suponer que la mayor parte de los alimentos adquiridos en el hogar son consumidos por parte de sus miembros proporcionalmente a sus requerimientos de energía, y que el promedio del conjunto de las familias refleja el consumo habitual del estrato, lo cual le confiere un carácter consistente como indicador proximal. Para minimizar el sesgo de la adquisición de cantidades anómalas de alimentos, cuando la cantidad comprada de algún producto excedía en cinco

³¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Estudio Diagnóstico del Derecho a la Alimentación Nutritiva y de Calidad 2018. Ciudad de México, Coneval, 2018.

³² Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018 ENIGH. Nueva serie. Descripción de la base de datos, México, INEGI, 2019, pp 175-181

desviaciones estándar la compra promedio de este alimento para el conjunto de los hogares, la cantidad registrada se ajustó a este límite superior.

Las cuatro encuestas consideradas presentan un módulo de compras con 240 rubros relacionados con alimentos para consumo humano. En las bases de datos se registra el gasto monetario efectuado y la cantidad adquirida del bien referido. La transformación del dato registrado de cantidades y gastos relacionados con la alimentación en una estimación de su contenido nutrimental presenta una dificultad mayor ya que de los rubros de registro de compras, sólo 116 son identificables directamente con alimentos específicos; 110 hacen referencia a varios alimentos (por ejemplo: “A202 Otros alimentos preparados: atole, flautas, guisados, hot dog, sopas, tacos, tamales, tortas, sopes, menudo, pozole, licuados, gelatinas, elotes, etcétera”) o son genéricos (por ejemplo: “A141 Otras leguminosas en grano”, “A073: Mariscos frescos”); siete son irrelevantes en cuanto a contenido nutritivo (“agua mineral”, “café”, etc.) y otras siete hacen referencia a gastos en eventos de consumo fuera de casa, (“comida”, “desayuno”, “cena”, “entre comidas”) o a la recepción de despensas, sin posibilidad de referirlos a alimentos específicos.

Con el propósito de obtener la mejor aproximación posible al valor nutritivo de los arreglos de gasto en alimentación, en los 110 casos de ambigüedad se optó por asignar a la clave el alimento considerado de mayor consumo entre las distintas posibilidades. Por ejemplo: A202 tamales, A141 alubias, A073 pulpo. En el Anexo 1 se presenta el listado de claves ENIGH y su asignación correspondiente a un solo tipo de alimento. A partir de este listado es posible estimar para cada alimento el contenido nutrimental de la cantidad comprada en el hogar. Para este propósito se utilizaron las *Tablas de valor nutritivo de alimentos* construidas en el proceso de elaboración de la *Canasta Normativa Alimentaria del Distrito Federal en 2012*³³ (CNADF) Anexo 2.

Los resultados del valor nutrimental estimado a partir de las compras de alimentos de los hogares se presentan en relación estandarizada por adulto equivalente. El adulto equivalente se definió a su vez en relación con la recomendación de consumo de energía de un adulto saludable de sexo masculino de 25 años, con actividad física moderada (*individuo de referencia*), establecida en la CNADF, la cual se estimó en 2828 kcal por día. Para cada individuo integrante del hogar se estableció un ponderador de adulto equivalente (w_1) definido como el cociente de su recomendación específica de consumo de kilocalorías diarias, de acuerdo con su edad y sexo, entre las 2828 kcal del individuo de referencia. La suma de los ponderadores de los integrantes del hogar es el número de adultos equivalentes del mismo.

$$Aeq = \sum_{i=1}^n w_i$$

En el Anexo 3 se presentan los ponderadores de los individuos masculinos y femeninos de 0 a 75 años y más, considerados para el cálculo del número de adultos equivalentes de los hogares.

³³ Ávila Curiel, Abelardo (2012b). *Canasta Normativa Alimentaria para el Distrito Federal*. Evalúa DF, México, mayo de 2012, 75 pp.

2.3 Estratificación mediante el Método de Medición Integral de la Pobreza (MMIP)

Los hogares se estratificaron de acuerdo con el Método de Medición Integral de la Pobreza de Evalúa Ciudad de México (MMIP). Este método clasifica a los individuos de los hogares en seis estratos de acuerdo con las dimensiones de Necesidades Básicas Insatisfechas, y las dimensiones de Ingreso-Tiempo. La población en pobreza se divide en tres estratos de acuerdo con la intensidad de sus carencias: *pobreza muy alta*, *pobreza alta* y *pobreza moderada*; por otra parte, la población no pobre se clasifica también en tres estratos basados en el grado de satisfacción de sus necesidades: *satisfacción mínima*, *clase media* y *clase alta*. Los estratos se construyen a partir de las siguientes ponderaciones:

Pobres:

- 1) Pobreza *muy alta*. Población que en promedio satisface menos de la mitad de las normas establecidas en los indicadores del MMIP.
- 2) Pobreza *alta*. Población que en promedio satisface la mitad, pero menos de las dos terceras partes de las normas.
- 3) Pobreza *moderada*. Población que cubre en promedio dos tercios y menos del 100 por ciento de las normas del MMIP.

No pobres.

- 1) Satisfacción mínima Son aquellos individuos que en promedio cubren todas las normas del MMIP e incluso las exceden en menos 10 por ciento.
- 2) Clase media Es el estrato de personas que en promedio tienen una satisfacción de 1.1a1.49 veces las normas del MMIP.
- 3) Clase alta, estrato de personas que en promedio tienen una satisfacción de las normas del MMIP igual o mayor de 1.5 veces³⁴.

La suma de los tres estratos de pobreza da como resultado el total de personas en pobreza. Evalúa CDMX condensa a la población en situación de pobreza *muy alta* y *alta* en un grupo denominado en situación de *pobreza extrema*.

El MMIP clasifica el estrato de pobreza o no pobreza a escala de individuos, no de hogares. La mayor parte de la compra de alimentos se registra en el módulo de compras a escala de hogar y sólo una mínima parte se efectúa a escala de compras personales. Previa consulta con el área técnica de Evalúa CDMX se acordó considerar el estrato del conjunto del hogar como el promedio del estrato de sus miembros. La distribución de las personas y los hogares, de acuerdo con las categorías del MMIP para las cuatro ENIGH, una vez asignado el estrato a los hogares consideradas para el análisis de acceso a alimentos, se muestra en el Cuadro 1. De acuerdo con este procesamiento, en 2018 de los 8.8 millones de habitantes de la ciudad de México, 4.4 millones vivían en hogares en situación de pobreza; 534,850

³⁴ Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México. Descripción del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) Evalúa CDMX, México, Agosto 2019, 74 pp.

de ellos en grado de *pobreza muy alta*; 931,268 en grado de *pobreza alta*, y 2,942,608 en *pobreza moderada*.

Se procedió a estimar el promedio de la cantidad comprada de cada alimento en los hogares de acuerdo con su asignación a los seis estratos del MMIP, por adulto equivalente y su contenido nutrimental. En el Anexo 4, se consignan los resultados de este procesamiento.

Cuadro 2 Distribución de la población de la CDMX de acuerdo con los estratos socioeconómicos del MMIP. 2012-2018.

Enigh	Estratos MMIP	Personas		Hogares		Personas por hogar	Adultos equivalentes por hogar
		n	%	n	%		
2012	Pobreza muy alta	412 664	4.6	94 458	3.7	4.37	3.20
	Pobreza alta	959 921	10.8	221 142	8.6	4.34	3.29
	Pobreza moderada	2 729 686	30.7	695 307	27.1	3.93	3.01
	Satisfacción mínima	1 416 376	15.9	371 220	14.5	3.82	3.05
	Clase media	2 503 196	28.2	886 502	34.6	2.82	2.21
	Clase alta	870 261	9.8	296 595	11.6	2.93	2.38
	Total	8 892 104	100.0	2 565 224	100.0	3.47	2.70
2014	Pobreza muy alta	426 477	4.8	109 153	4.3	3.91	2.86
	Pobreza alta	1 022 913	11.6	231 150	9.1	4.43	3.40
	Pobreza moderada	3 164 659	35.9	781 348	30.8	4.05	3.13
	Satisfacción mínima	1 346 030	15.3	352 075	13.9	3.82	2.99
	Clase media	2 169 970	24.6	816 313	32.2	2.66	2.09
	Clase alta	680 937	7.7	247 530	9.8	2.75	2.14
	Total	8 810 986	100.0	2 537 569	100.0	3.47	2.69
2016	Pobreza muy alta	491 017	5.5	117 424	4.3	4.18	3.17
	Pobreza alta	1 035 979	11.7	243 718	9.0	4.25	3.26
	Pobreza moderada	2 948 740	33.3	774 009	28.4	3.81	2.98
	Satisfacción mínima	1 613 635	18.2	490 182	18.0	3.29	2.61
	Clase media	2 103 858	23.8	821 902	30.2	2.56	2.00
	Clase alta	654 329	7.4	275 520	10.1	2.37	1.84
	Total	8 847 558	100.0	2 722 755	100.0	3.25	2.53
2018	Pobreza muy alta	534 850	6.1	119 873	4.5	4.46	3.35
	Pobreza alta	931 268	10.6	244 641	9.2	3.81	2.95
	Pobreza moderada	2 942 608	33.5	766 298	29.0	3.84	3.02
	Satisfacción mínima	1 647 235	18.7	492 097	18.6	3.35	2.66
	Clase media	2 104 767	23.9	774 883	29.3	2.72	2.16
	Clase alta	632 146	7.2	248 219	9.4	2.55	1.99
	Total	8 792 874	100.0	2 646 011	100.0	3.32	2.61

2.4 Acceso diferencial a los alimentos por estrato socioeconómico

Para analizar el acceso diferenciado a los alimentos entre los seis estratos sociales, los alimentos se agruparon con base en criterios de alimentación saludable. Una primera distinción fue entre alimentos de origen vegetal, animal, e industrializados ultraprocesados. De inicio hay que indicar que en este agrupamiento prima el criterio de la calidad de alimentación en la salud, más que el de asignación taxonómica rígida. En el medio urbano muchos alimentos son producidos industrialmente sin que esto implique cambios mayores en sus atributos nutricionales respecto a la forma natural o artesanal. Por ejemplo, en términos generales, el empaque de los cárnicos, frutas y vegetales, la pasteurización y el envasado de la leche o la producción industrial de la tortilla no modifican sustantivamente, sus atributos nutrimentales. El grupo de alimentos industrializados ultraprocesados, más que una referencia a la complejidad industrial de su producción, hace referencia a productos que han sido modificados en forma importante mediante la adición de azúcares, sal, aditivos, colorantes, conservadores, concentración o combinación de componentes, y que están asociados con riesgos importantes para la salud³⁵.

Para el cálculo de precios constantes se consideró el punto medio del intervalo de levantamiento de cada una de las cuatro encuestas referidas y el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) reportado por el INEGI³⁶. En el cuadro 3 se presentan los intervalos de los levantamientos, la fecha intermedia y el deflactor correspondiente a esta última fecha en relación con el INPC a diciembre de 2018.

El deflactor se obtuvo mediante la fórmula de interés compuesto: $C_f = C_i(1+r)^n$

Donde:

C_f corresponde al INPC de la fecha intermedia.

C_i corresponde al INPC reportado por el INEGI para la quincena anterior a la fecha intermedia, recalculado con base 100 en diciembre de 2018.

r es la tasa diaria de variación del INPC entre ambas fechas $\left(\frac{C_f}{C_i}\right)^{\frac{1}{n}} - 1$

n es el número de días transcurrido entre ambas fechas³⁷

Cuadro 3.- Fechas de inicio, final e intermedia del levantamiento de las ENIGH 2012, 2014, 2016 y 2018, y deflactor del INPC para el cálculo de pesos constantes a diciembre de 2018

ENIGH	Fecha inicial	Fecha final	Fecha intermedia	Deflactor
2012	27-ago	24-nov	10-oct	.742

³⁵ Organización Panamericana de la Salud. *Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: ventas, fuentes, perfiles de nutrientes e implicaciones*. Washington, D.C., OPS, 2019, 73 pp.

³⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Índice Nacional de Precios al Consumidor. Inflación quincenal*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/Programas/inpc/2018/default.html#Tabulados> . Consultado 15/12/2019.

³⁷ Portus Govinden, Lyncoyan (2008). *Matemáticas Financieras*. 4ª Edición. Mc Graw Hill.

2014	11-ago	28-nov	05-oct	.819
2016	21-ago	28-nov	10-oct	.871
2018	11-ago	18-nov	01-oct	.983

El gasto en alimentación y, en consecuencia, la posibilidad de acceso familiar a alimentos suficientes, nutritivos y de calidad, se relaciona directamente con el ingreso familiar, el cual determina, en primera instancia, la capacidad de los hogares de autotutelar este derecho. En el Cuadro 4 se presenta el gasto en alimentos de los hogares de la CDMX por estrato socioeconómico, así como el ingreso corriente y su relación porcentual. Se observa claramente una escala progresiva del gasto en alimentos en los hogares de la CDMX a medida que se eleva la escala socioeconómica. Resalta la gran desigualdad en el gasto destinado a alimentación entre los diferentes estratos. En 2018 el estrato en pobreza *muy alta* gastó \$28.4 por adulto equivalente en compra de alimentos y \$5.7 en alimentos fuera de casa, para un total de \$34.1; mientras que en el estrato de *clase alta* el gasto fue de \$89.2, \$104.6 y \$193.8 respectivamente, es decir casi seis veces más.

Considerando que el costo estimado de la CNADF con base en el ejercicio de actualización de Evalúa CDMX en diciembre de 2015 fue de \$58.06³⁸ y aplicando el deflactor estimado a diciembre de 2018, se establece su costo a esta fecha en \$67.9 diarios por adulto equivalente. Asociado con el MMIP, el ingreso corriente del estrato en *pobreza muy alta* se ubica en el nivel del costo de la CNADF. Estos hogares destinan alrededor del 50 por ciento de su ingreso en gastos de alimentación.

Como puede apreciarse únicamente los estratos *clase media* y *clase alta*, que representan alrededor de un tercio de la población, realizan un gasto en alimentos superior al costo de la CNA a lo largo del periodo analizado; el estrato *no pobre de satisfacción mínima*, alrededor del 18 por ciento de la población, únicamente lo hace en los años 2016 y 2018. En el periodo considerado, entre el 50 y el 68 por ciento de la población de la CDMX gastó en alimentos un monto inferior al costo de la CNADF; en 2014 seis millones de personas vivían en hogares en esta condición, cifra que se redujo a 4.4 millones en 2018 (Cuadro 4, Gráfico 1).

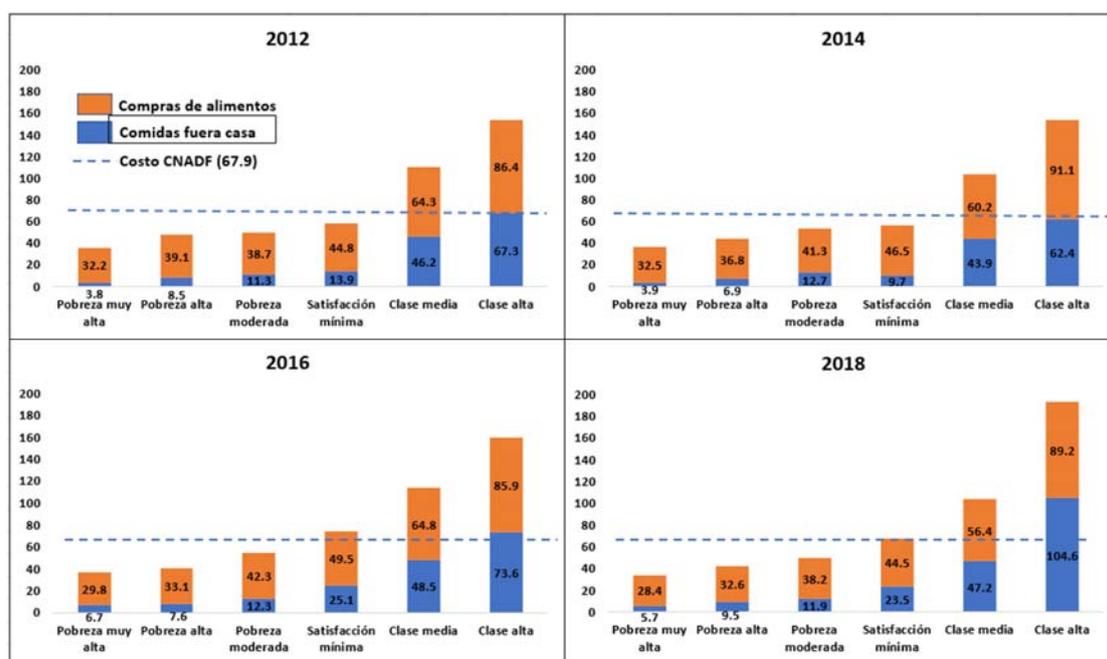
Cuadro 4 Ingreso corriente y gasto en alimentación diario por adulto equivalente, según estrato socioeconómico de los hogares de la Ciudad de México 2012-2018 (pesos constantes diciembre 2018)

ENIGH	Pobreza muy alta	Pobreza alta	Pobreza moderada	Satisfacción mínima	Clase media	Clase alta
	Ingreso diario					
2012	68.9	115.2	173.2	237.6	505.5	951.9
2014	67.6	92.2	164.8	221.1	490.4	1353.2
2016	69.0	99.9	171.7	281.3	575.7	1280.4
2018	72.8	103.0	162.3	246.6	494.1	1483.5

³⁸ Evalúa CDMX. *Análisis y actualización de la Canasta Normativa Alimentaria para el Distrito Federal*. Evalúa CDMX, 52 pp. Disponible en <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/EVALUA/2015/canasta.pdf>. Consultado 01/12/2018.

ENIGH	Pobreza muy alta	Pobreza alta	Pobreza moderada	Satisfacción mínima	Clase media	Clase alta
Gasto en alimentos						
2012	35.9	47.5	50.0	58.8	110.5	153.7
2014	36.4	43.7	54.0	56.2	104.1	153.5
2016	36.5	40.7	54.6	74.6	113.4	159.5
2018	34.1	42.1	50.1	68.0	103.5	193.8
Porcentaje del gasto en alimentos respecto al ingreso corriente						
2012	52.2	41.3	28.8	24.7	21.9	16.1
2014	53.9	47.4	32.8	25.4	21.2	11.3
2016	53.0	40.7	31.8	26.5	19.7	12.5
2018	46.8	40.9	30.8	27.6	21.0	13.1

Gráfico 4.- Gasto en compra de alimentos y comidas fuera de casa por estrato socioeconómico de los hogares de la Ciudad de México 2012-2018 (pesos constantes diciembre 2018)



Cuadro 5 Porcentaje y número de personas según condición de gasto en alimentos en el hogar suficiente o insuficiente para la adquisición de la CNADF. CDMX 2012-2014

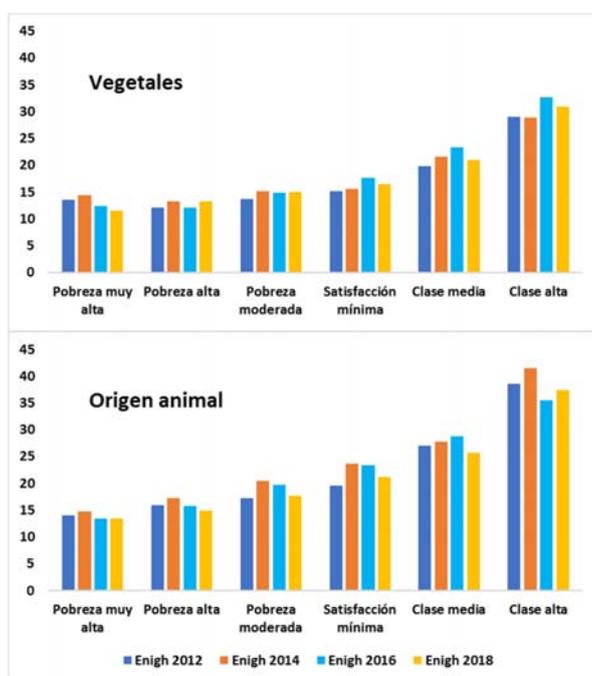
ENIGH	Insuficiente		Suficiente	
	%	n	%	n
2012	62.0	5 518 647	38.0	3 373 457
2014	67.6	5 960 079	32.3	2 850 907
2016	50.5	4 475 736	49.4	4 371 822
2018	50.2	4 408 726	49.8	4 384 148

2.5 Compras por grupos de alimentos

En el Cuadro 6 se presenta el gasto diario por adulto equivalente, de la población de la Ciudad de México, de acuerdo con su estrato socioeconómico según el MMIP reportado por las ENIGH 2012-2018, a precios constantes de diciembre 2018.

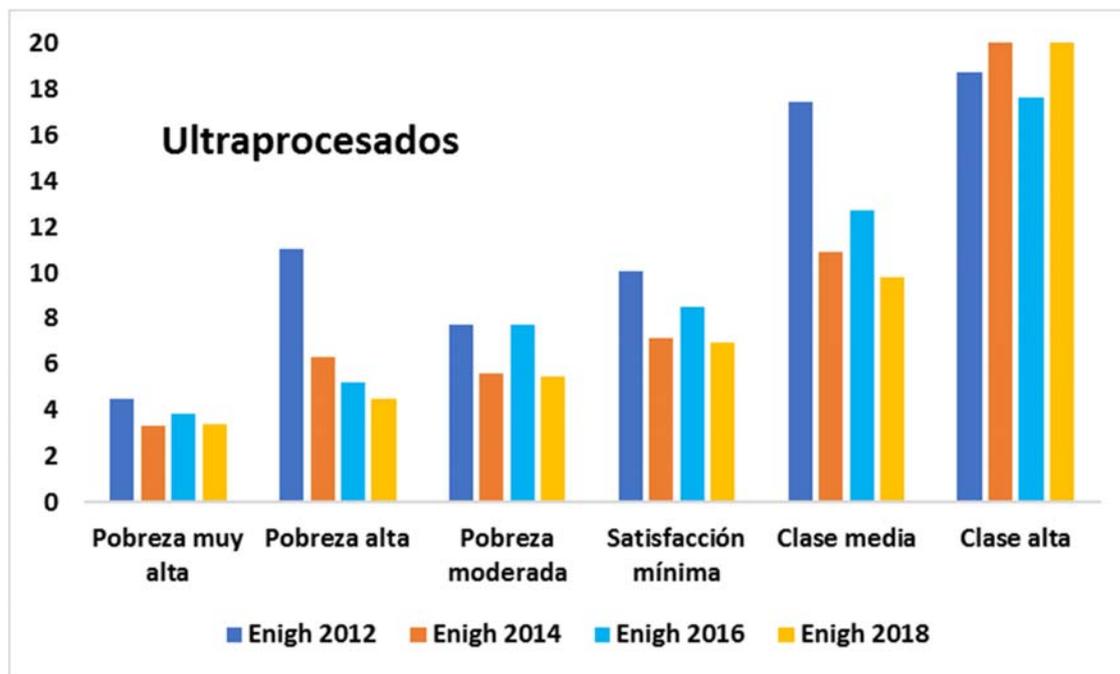
Los cuatro estratos más bajos, que agrupan alrededor de dos tercios de la población, no presentan grandes diferencias en cuanto al gasto en alimentos vegetales y de origen animal. Los hogares de clase media y clase alta incrementan progresivamente el gasto en estos grupos de alimentos, pero en ningún caso la proporción del gasto del estrato superior, es mayor a 2.7 respecto al gasto ajustado del estrato de mayor pobreza. (Ver Gráfico 5.)

Gráfico 5 Gasto diario por adulto equivalente en alimentos vegetales y de origen animal de los hogares de la Ciudad de México 2012-2018, de acuerdo con su estrato socioeconómico. Precios constantes diciembre 2018



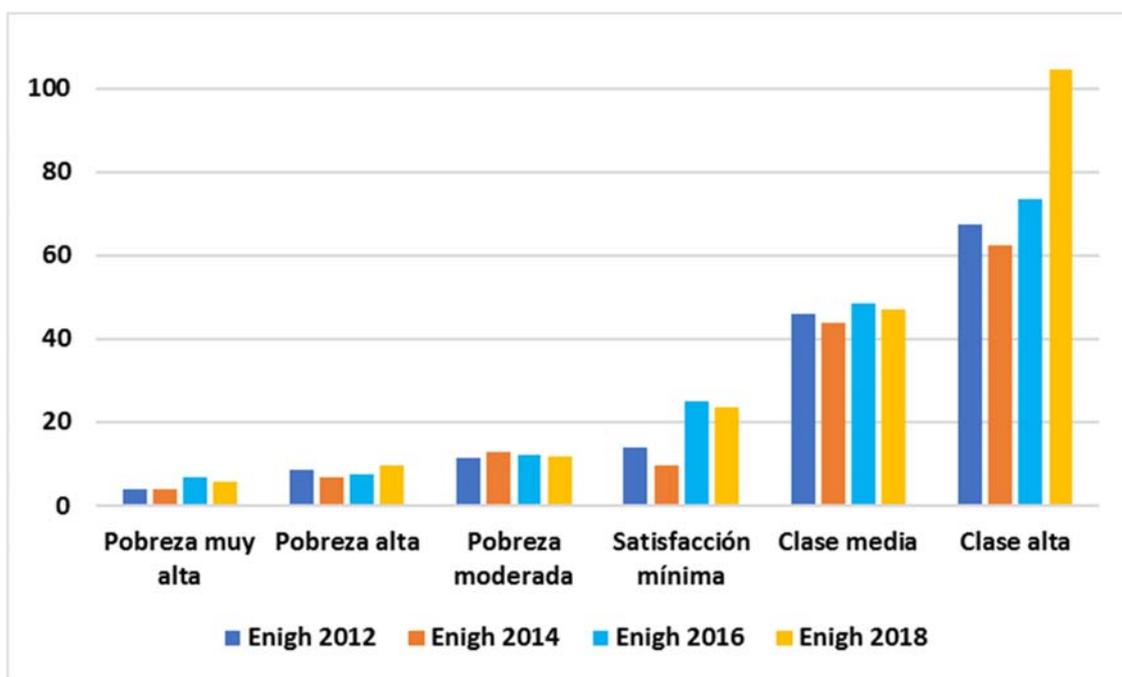
La compra de alimentos ultraprocesados presenta una mayor variación entre los estratos y a lo largo del periodo como puede apreciarse en el gráfico 6. Llama la atención la disminución de la compra de este grupo de alimentos entre 2012 y 2014 en los cinco primeros estratos, la cual pudiera estar asociada al establecimiento, en este año, del impuesto especial a las bebidas azucaradas y a la amplia campaña de información a la población que inició la Alianza por la salud Alimentaria en la CDMX en torno a la grave epidemia de obesidad y enfermedades crónicas asociadas. Hay un claro gradiente de incremento de la compra de este tipo de productos en relación con la escala social, con una proporción de cuatro a seis veces entre el estrato superior y el más bajo.

Gráfico 6 Gasto diario por adulto equivalente en alimentos vegetales y de origen animal de los hogares de la Ciudad de México 2012-2018, de acuerdo con su estrato socioeconómico. Precios constantes diciembre 2018



La principal diferencia de la composición del gasto en alimentación entre los seis estratos se observa en el gasto en comidas fuera de casa. La población en situación de *pobreza extrema* destinó entre 4 y 10 pesos diarios por adulto equivalente a este rubro; los hogares en *pobreza moderada* gastaron menos de 13 pesos diarios. Los hogares no pobres con satisfacción mínima realizaron un gasto de alrededor de 20 pesos diarios. La *clase media* tuvo un gasto en el periodo entre 44 y 48 pesos diarios y la *clase alta* entre 62 y 105 pesos diarios. Con respecto al gasto en alimentación, las comidas fuera de casa representaron entre el 10 y el 25 por ciento entre los hogares *pobres* y de *satisfacción mínima*, y entre 40 y 54 por ciento en los hogares de *clase media* y *clase alta*. En 2018 el estrato superior efectuó un gasto 18 veces mayor en relación con el estrato de mayor pobreza.

Gráfico 7 Gasto diario por adulto equivalente en comidas fuera de casa, de la población de la Ciudad de México 2012-2018, de acuerdo con su estrato socioeconómico. Precios constantes diciembre 2018



Cuadro 6 Gasto diario por grupos alimentos y comidas fuera de casa de la población de la Ciudad de México, de acuerdo con su estrato socioeconómico, por adulto equivalente. Precios constantes de diciembre 2018

ENIGH	Grupo de Alimentos	Pobreza muy alta	Pobreza alta	Pobreza moderada	Satisfacción mínima	Clase media	Clase alta
Pesos diciembre 2018							
2012	Vegetales	13.6	12.1	13.7	15.1	19.8	29.0
	Origen Animal	14.0	15.9	17.3	19.6	27.0	38.6
	Ultraprocesados	4.5	11.1	7.7	10.1	17.5	18.8
	Fuera de casa	3.8	8.5	11.3	13.9	46.2	67.3
	Total	35.9	47.5	50.0	58.8	110.5	153.7
2014	Vegetales	14.4	13.3	15.2	15.6	21.5	28.9
	Origen Animal	14.8	17.3	20.5	23.7	27.8	41.5
	Ultraprocesados	3.3	6.3	5.6	7.2	10.9	20.7
	Fuera de casa	3.9	6.9	12.7	9.7	43.9	62.4
	Total	36.4	43.7	54.0	56.2	104.1	153.5
2016	Vegetales	12.4	12.1	14.9	17.6	23.3	32.7
	Origen Animal	13.5	15.8	19.7	23.4	28.8	35.5
	Ultraprocesados	3.9	5.2	7.7	8.5	12.7	17.7
	Fuera de casa	6.7	7.6	12.3	25.1	48.5	73.6
	Total	36.5	40.7	54.6	74.6	113.4	159.5
2018	Vegetales	11.6	13.2	15.0	16.4	20.9	31.0
	Origen Animal	13.4	14.9	17.7	21.2	25.7	37.4
	Ultraprocesados	3.4	4.5	5.5	6.9	9.8	20.8
	Fuera de casa	5.7	9.5	11.9	23.5	47.2	104.6
	Total	34.1	42.1	50.1	68.0	103.5	193.8
Porcentaje							
2012	Vegetales	37.9	25.4	27.5	25.7	17.9	18.9
	Origen Animal	39.0	33.5	34.5	33.4	24.5	25.1
	Ultraprocesados	12.5	23.3	15.5	17.1	15.8	12.2
	Fuera de casa	10.5	17.8	22.6	23.7	41.8	43.8
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
2014	Vegetales	39.6	30.4	28.1	27.8	20.7	18.8
	Origen Animal	40.6	39.5	38.0	42.2	26.7	27.1
	Ultraprocesados	9.1	14.4	10.4	12.7	10.5	13.5
	Fuera de casa	10.7	15.7	23.5	17.3	42.2	40.7
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
2016	Vegetales	34.1	29.7	27.3	23.6	20.5	20.5
	Origen Animal	36.9	38.8	36.1	31.3	25.4	22.3
	Ultraprocesados	10.6	12.7	14.1	11.4	11.2	11.1
	Fuera de casa	18.5	18.7	22.4	33.6	42.8	46.2
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
2018	Vegetales	34.0	31.4	29.9	24.1	20.2	16.0
	Origen Animal	39.4	35.4	35.4	31.2	24.8	19.3
	Ultraprocesados	10.0	10.7	11.0	10.2	9.4	10.7
	Fuera de casa	16.7	22.5	23.8	34.5	45.6	54.0
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

En el *Cuadro 7* se presenta el gasto diario por adulto equivalente, y la distribución porcentual por subgrupos alimentos de la población de la Ciudad de México, de acuerdo con su estrato socioeconómico estimado a partir de las ENIGH 2012-2018, En el *Gráfico 8* se muestra la diversidad de acceso a estos subgrupos de alimentos en 2018. El gasto en cereales básicos es bastante homogéneo

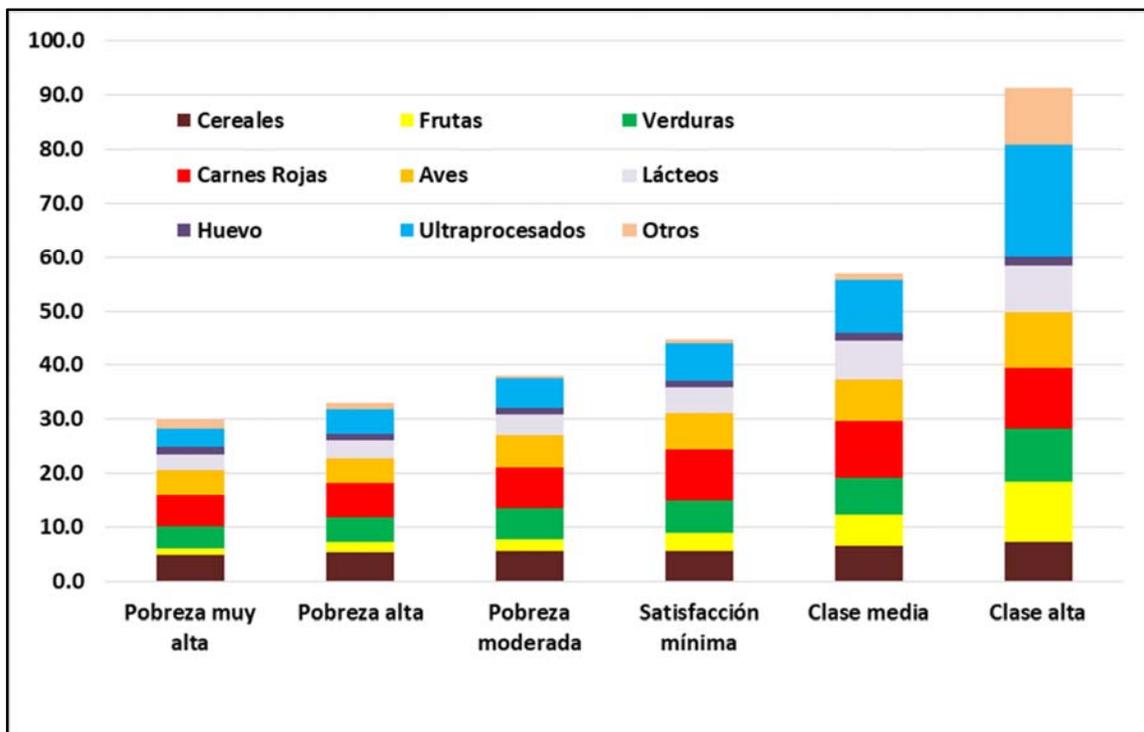
en estos grupos, únicamente hay un discreto incremento en el gasto a medida que mejora el nivel socioeconómico de los hogares, del nivel más bajo: \$4.7 (70 % tortilla), al más alto: \$7.3 (15 % tortilla, 23 % pan).

La compra de frutas es muy escasa en los dos estratos más bajos (<\$1.7) y sólo muestra un pequeño incremento en los estratos intermedios (\$2.2 y \$3.4); el estrato de clase media gastó \$5.7 y la clase alta \$11.1. Es preocupante que el consumo suficiente de frutas, estimado mediante su compra, sólo se dé en los hogares de *clase alta*. La compra de verduras muestra un patrón similar al de las frutas, si bien los *estratos pobres* y el de *satisfacción mínima* destinan entre dos y tres veces más dinero a la compra de verduras que a la de frutas. Los estratos *clase media* y *alta* destinan recursos similares para la compra de ambos grupos de alimentos.

Las carnes rojas son, de los grupos de alimentos considerados, el de mayor gasto en todos los estratos; representa alrededor del 20 por ciento de la compra doméstica de alimentos en los cinco primeros estratos y el 12.5 por ciento en el de *clase alta*. La compra de carne de ave y de productos lácteos muestra un comportamiento similar al de las carnes rojas; en el primer caso los cinco estratos inferiores le destinan aproximadamente el 15 por ciento del gasto en compra de alimentos, en tanto que a los lácteos le destinan alrededor del 10 por ciento. En el estrato de clase alta se destina alrededor del 10 por ciento a cada grupo.

El gasto en la compra de huevo es muy similar en todos los estratos (\$1.3 a \$1.5), lo mismo que el gasto en leguminosas (\$0.5 a \$0.9). La compra de pescados y mariscos no rebasa los 70 centavos diarios en los *estratos pobres*; el estrato de *satisfacción mínima* gasta \$1.1; el gasto diario en los hogares de clase media es de \$2.5 y en los de clase alta de \$8.2.

Gráfico 8 Distribución del gasto por grupos de alimentos en los hogares de la CDMX 2018 de acuerdo con el estrato socioeconómico según el MMIP. Pesos constantes diciembre 2018.



Cuadro 7. Gasto diario en alimentos de la población de la Ciudad de México, de acuerdo con el estrato socioeconómico según el MMIP. 2012-2018. Pesos constantes diciembre 2018.

Grupos de Alimentos		Pobreza muy alta	Pobreza alta	Pobreza moderada	Satisfacción mínima	Clase media	Clase alta
2012							
1	Cereales	7.3	5.2	5.7	7.0	6.4	7.2
2	Frutas	1.1	1.4	1.9	2.8	5.5	9.6
3	Verduras	3.9	4.6	4.8	4.5	6.6	9.9
4	Leguminosas	1.1	0.6	0.6	0.4	0.5	0.4
5	Azúcares	0.1	0.1	0.3	0.1	0.3	1.3
6	Aceite	0.1	0.2	0.4	0.3	0.5	0.6
7	Carnes rojas	6.2	6.2	7.4	8.2	10.2	14.2
8	Aves	3.4	4.4	4.6	4.9	5.6	6.2
9	Lácteos	2.2	3.4	3.5	4.8	7.2	11.2
10	Huevo	1.8	1.6	1.2	1.1	1.4	1.6
11	Pescados y mariscos	0.4	0.3	0.5	0.6	2.7	5.4
12	Preparados y Botanas	0.7	0.3	0.8	0.7	2.0	3.2
13	Alto en azúcar	0.9	1.7	1.9	3.2	5.7	6.0
14	Bebidas Azucaradas	1.8	1.2	1.7	2.2	2.8	3.7
15	Otros*	1.1	7.8	3.4	4.0	7.1	5.9
16	Alimentos fuera de casa	3.8	8.5	11.3	13.9	46.2	67.3
TOTAL		35.9	47.5	50.0	58.8	110.5	153.7
2014							
1	Cereales	7.1	5.9	6.6	6.7	7.0	9.7
2	Frutas	1.5	1.3	2.2	2.5	6.2	8.4
3	Verduras	3.9	4.6	4.9	5.1	6.8	8.0
4	Leguminosas	1.0	0.7	0.8	0.6	0.3	0.2
5	Azúcares	0.4	0.4	0.3	0.3	0.5	1.6
6	Aceite	0.4	0.5	0.4	0.3	0.7	0.8
7	Carnes rojas	4.9	5.6	8.3	9.5	10.4	13.3
8	Aves	3.7	5.1	5.4	6.7	6.6	8.6
9	Lácteos	3.5	4.3	4.3	4.9	7.3	12.7
10	Huevo	2.2	1.8	1.7	1.7	1.5	1.8
11	Pescados y mariscos	0.4	0.6	0.8	0.9	1.9	5.1
12	Preparados y Botanas	0.3	0.5	0.6	0.8	1.7	3.0
13	Alto en azúcar	0.9	2.3	2.2	2.9	3.4	6.8
14	Bebidas Azucaradas	1.4	1.7	1.7	2.3	2.4	3.7
15	Otros*	0.7	1.8	1.2	1.2	3.4	7.2
16	Alimentos fuera de casa	3.9	6.9	12.7	9.7	43.9	62.4
TOTAL		36.4	43.7	54.0	56.2	104.1	153.5

Grupos de Alimentos		Pobreza muy alta	Pobreza alta	Pobreza moderada	Satisfacción mínima	Clase media	Clase alta
2016							
1	Cereales	5.4	5.5	6.1	6.6	8.1	9.8
2	Frutas	1.6	1.5	2.3	3.5	6.2	10.0
3	Verduras	3.9	4.0	4.9	5.8	6.9	10.0
4	Leguminosas	0.9	0.6	0.7	0.7	0.7	0.9
5	Azúcares	0.4	0.3	0.5	0.5	0.9	1.1
6	Aceite	0.2	0.2	0.3	0.5	0.5	0.9
7	Carnes rojas	4.2	6.0	7.9	9.4	9.8	9.2
8	Aves	4.7	4.6	5.9	6.5	7.6	10.1
9	Lácteos	2.9	3.2	3.8	4.9	7.3	8.6
10	Huevo	1.3	1.3	1.3	1.2	1.4	1.8
11	Pescados y mariscos	0.4	0.6	0.9	1.3	2.7	5.7
12	Preparados y Botanas	0.5	0.5	1.0	1.2	2.1	2.6
13	Alto en azúcar	1.3	1.6	2.3	2.9	4.4	5.6
14	Bebidas Azucaradas	1.3	1.5	1.9	2.1	2.5	3.3
15	Otros*	0.8	1.6	2.5	2.3	3.7	6.1
16	Alimentos fuera de casa	6.7	7.6	12.3	25.1	48.5	73.6
TOTAL		36.5	40.7	54.6	74.6	113.4	159.5
2018							
1	Cereales	4.7	5.4	5.5	5.6	6.6	7.3
2	Frutas	1.3	1.7	2.2	3.4	5.7	11.1
3	Verduras	4.1	4.6	5.7	5.9	6.8	9.8
4	Leguminosas	0.9	0.8	0.9	0.8	0.6	0.5
5	Azúcares	0.3	0.3	0.4	0.4	0.6	1.1
6	Aceite	0.3	0.3	0.3	0.4	0.6	1.2
7	Carnes rojas	5.8	6.4	7.9	9.6	10.5	11.4
8	Aves	3.6	3.9	4.5	4.9	6.1	7.4
9	Lácteos	2.3	2.8	3.3	4.3	5.2	9.0
10	Huevo	1.4	1.5	1.4	1.3	1.3	1.4
11	Pescados y mariscos	0.2	0.2	0.7	1.1	2.5	8.2
12	Preparados y Botanas	0.3	0.7	0.8	1.0	2.4	4.0
13	Alto en azúcar	1.0	1.1	1.5	2.4	3.2	4.6
14	Bebidas Azucaradas	1.2	1.6	1.5	1.8	2.0	2.6
15	Otros*	0.9	1.1	1.6	1.7	2.2	9.7
16	Alimentos fuera de casa	5.7	9.5	11.9	23.5	47.2	104.6
TOTAL		34.1	42.1	50.1	68.0	103.5	193.8

Fuente: elaboración propia.

2.6 Valor nutritivo de los alimentos adquiridos en los hogares

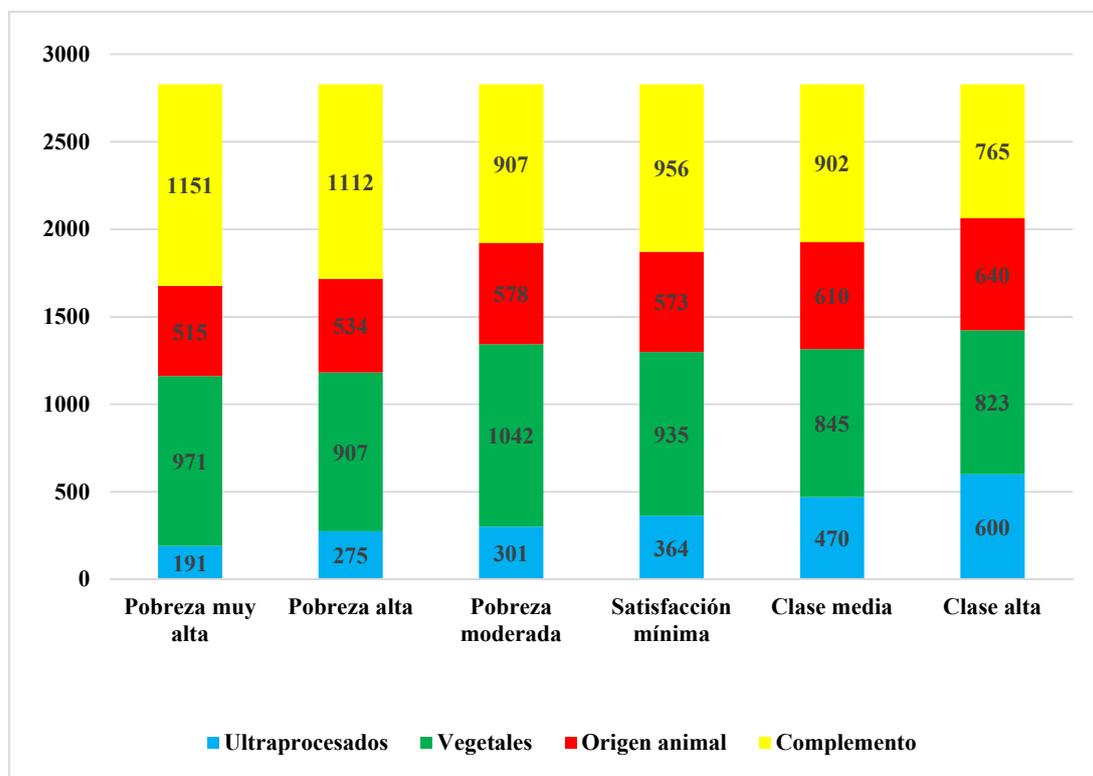
Habiendo identificado los patrones de gasto en alimento por estrato socioeconómico se procedió a estimar su valor nutritivo a partir de la cantidad adquirida de cada alimento. En el cuadro 7 se presenta el valor nutritivo por grupos de alimentos adquiridos en los hogares de la ciudad de la CDMX con base en la ENIGH 2018.

En Gráfico 6 se muestra el valor nutritivo de los alimentos de acuerdo con la procedencia de origen vegetal, animal o ultraprocesados. El aporte de los productos de origen animal al total de las calorías representa alrededor del 30 por ciento en todos los estratos. Los productos de origen vegetal, principalmente tortilla y otros cereales aportan el 58 por ciento de la energía en el estrato de *pobreza muy alta* y disminuye su aporte progresivamente hasta llegar al 40 por ciento en la *clase alta*; en sentido contrario, los alimentos ultrapocados aportan solo el 11 por ciento de la energía total de los alimentos comprados en el estrato bajo y el 29 por ciento en la *clase alta*.

El patrón de compras de alimentos del estrato en *pobreza muy alta* representa un déficit de 1151 kcal diarias por adulto equivalente respecto a la recomendación, es decir un 40 por ciento de las 2828 kcal recomendadas. Asumiendo la hipótesis extrema de que el gasto en comidas fuera de casa, \$5.7, mantuviera la misma eficiencia costo/kcal que la alimentación en casa, únicamente podría recuperar 12 puntos porcentuales del déficit calórico. Los *estratos de pobreza alta y pobreza moderada* tampoco podrían recuperar el déficit calórico de las compras directas de alimentos, 39 y 32 por ciento respectivamente, en relación a la recomendación estandarizada por adulto equivalente, aunque destinaran con igual eficiencia el recurso que gastan en comidas fuera de casa; el estrato de *satisfacción mínima* apenas lo lograría. Los hogares de *clase media* y la *clase alta*, logran cubrir sobradamente el déficit calórico de las compras con el monto destinado a las comidas fuera de casa. Del análisis anterior se desprende que únicamente el 31 por ciento de la población de la CDMX accede a una alimentación suficiente en cuanto a la recomendación de consumo calórico.

Gráfico 9. Aporte calórico (kcal) de los alimentos adquiridos en los hogares, según procedencia, y complemento requerido para cubrir la recomendación por adulto equivalente, por estrato social.

CDMX 2018



Cuadro 8. Contenido de energía, hidratos de carbono, proteínas y lípidos de los alimentos adquiridos en los hogares según estrato socioeconómico. Ciudad de México 2018.

Grupo de Alimentos	Energía (kcal)						Hidratos de carbono (g)					
	Pobreza muy alta	Pobreza alta	Pobreza moderada	Satisfacción mínima	Clase media	Clase alta	Pobreza muy alta	Pobreza alta	Pobreza moderada	Satisfacción mínima	Clase media	Clase alta
Vegetales												
Verduras	72.4	81.6	100.4	90.7	98.2	104.9	14.0	15.6	19.3	16.9	17.4	17.2
Frutas	46.5	44.4	58.8	73.2	95.5	130.1	10.9	10.3	13.7	17.3	22.6	31.0
Leguminosas	118.3	87.5	94.1	73.8	45.1	39.1	20.8	15.4	16.5	12.9	7.8	6.7
Cereales	570.9	551.1	605.4	514.5	415.2	318.3	124.5	119.9	131.2	111.4	88.8	67.2
Azúcares	53.9	47.3	64.8	56.8	54.5	59.8	13.9	12.2	16.7	14.6	14.0	15.4
Aceite	107.1	93.5	116.6	124.0	134.8	168.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Espicias y condimentos	1.6	1.9	1.8	2.4	1.8	2.1	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4	0.5
Total Vegetales	970.5	907.2	1041.8	935.3	845.1	822.7	184.6	173.8	197.9	173.7	151.1	138.0
Origen animal												
Cárnicos	194.8	192.4	207.3	201.5	181.8	141.5	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2
Aves	116.9	121.9	133.3	128.4	144.7	147.8	0.4	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1
Pescados y mariscos	5.2	7.7	11.4	14.2	26.4	45.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Lácteos	98.2	110.5	121.9	138.5	152.9	188.6	6.3	6.9	7.6	8.5	8.7	10.5
Grasa animal	31.0	25.3	36.7	27.9	37.9	40.5	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1
Huevo	69.2	76.1	67.3	62.3	66.8	76.0	0.5	0.5	0.5	0.4	0.5	0.5
Total origen animal	515.3	534.0	578.0	572.7	610.4	640.1	7.7	8.1	8.7	9.4	9.6	11.4
Ultraprocesados												
Alimentos preparados y botanas	43.0	89.1	103.1	127.7	190.8	263.2	5.8	9.7	11.3	14.7	23.1	34.2
Aderezos	17.8	19.3	25.3	24.1	32.4	30.3	1.2	1.1	1.7	1.1	1.7	1.4
Alimentos de alto contenido de azúcar	85.8	81.7	102.7	131.1	158.4	168.2	12.3	11.9	14.6	18.8	23.4	25.5
Bebidas azucaradas	43.3	82.7	67.0	77.2	82.3	114.6	10.7	20.4	16.5	19.0	20.1	28.0
Bebidas alcohólicas	1.1	2.3	3.3	4.1	6.5	24.1	0.1	0.2	0.3	0.3	0.5	1.5
Total ultraprocesados	190.9	275.2	301.4	364.2	470.4	600.4	30.0	43.2	44.3	53.9	68.8	90.5
TOTAL	1676.7	1716.4	1921.2	1872.2	1926.0	2063.1	222.2	225.1	250.8	237.0	229.5	239.9

Cuadro 8 (cont.) Contenido de energía, hidratos de carbono, proteínas y lípidos de los alimentos adquiridos en los hogares según estrato socioeconómico. Ciudad de México 2018.

Grupo de Alimentos	Proteínas (g)						Lípidos (g)					
	Pobreza muy alta	Pobreza alta	Pobreza moderada	Satisfacción mínima	Clase media	Clase alta	Pobreza muy alta	Pobreza alta	Pobreza moderada	Satisfacción mínima	Clase media	Clase alta
Vegetales												
Verduras	3.0	3.1	3.9	3.5	3.8	4.1	0.9	1.2	1.4	1.6	2.1	2.8
Frutas	0.7	0.7	0.9	1.1	1.4	1.9	0.2	0.3	0.3	0.4	0.6	0.8
Leguminosas	7.4	5.5	5.9	4.6	2.9	2.5	0.6	0.5	0.5	0.4	0.3	0.3
Cereales	12.9	12.5	14.1	12.0	9.5	7.0	4.1	4.0	4.4	3.7	3.4	2.9
Azúcares	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Aceite	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	11.9	10.4	13.0	13.8	15.0	18.7
Espicias y condimentos	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total Vegetales	24.1	21.8	25.0	21.3	17.6	15.5	17.8	16.4	19.6	19.9	21.3	25.6
Origen animal												
Cárnicos	13.4	14.1	15.5	16.5	15.1	12.2	15.1	14.5	15.6	14.5	13.1	10.0
Aves	10.4	10.4	10.8	10.5	11.5	12.2	8.2	8.8	9.9	9.5	10.9	10.9
Pescados y mariscos	0.5	0.7	1.1	1.5	2.8	4.7	0.4	0.6	0.8	0.9	1.8	3.1
Lácteos	6.3	7.0	7.9	8.9	10.2	12.7	5.2	6.0	6.6	7.6	8.5	10.5
Grasa animal	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	3.3	2.7	4.0	3.0	4.1	4.4
Huevo	5.5	6.1	5.4	5.0	5.3	6.1	5.0	5.5	4.9	4.5	4.8	5.5
Total origen animal	36.3	38.6	40.8	42.5	45.1	48.1	37.2	38.0	41.7	40.0	43.2	44.4
Ultraprocesados												
Alimentos preparados y botanas	1.3	3.0	3.5	4.2	6.1	8.0	1.6	4.2	4.8	5.7	8.1	10.4
Aderezos	0.2	0.1	0.3	0.1	0.2	0.2	1.4	1.6	1.9	2.1	2.7	2.7
Alimentos de alto contenido de azúcar	0.9	0.9	1.1	1.4	1.9	2.3	4.2	3.9	5.1	6.3	7.1	7.0
Bebidas azucaradas	0.0	0.1	0.1	0.1	0.2	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
Bebidas alcohólicas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total ultraprocesados	2.4	4.0	4.9	5.9	8.5	10.9	7.1	9.8	11.9	14.2	18.1	20.2
TOTAL	62.8	64.4	70.7	69.8	71.3	74.5	62.1	64.2	73.2	74.2	82.6	90.2

El contenido de proteínas, estandarizado por adulto equivalente, de los alimentos comprados supera, en todos los estratos, la recomendación nutrimental de 59 g. (Gráfico 10). En conjunto no parece haber un riesgo de deficiencia proteínica en los estratos bajos si se considera tanto el total de las proteínas como la contribución proporcional de los grupos de alimentos; menos de la tercera parte proviene de cereales, vegetales y alimentos ultraprocesados que pudieran tener deficiencias en el equilibrio de aminoácidos. Hay una clara tendencia a disminuir el consumo de leguminosas a medida que asciende la escala social, acompañado de un incremento en la fuente de alimentos de origen animal y ultraprocesados. El patrón de consumo de los estratos no pobres, estimado por las compras de alimentos puede ser considerado de alto riesgo para la salud dada su elevado contenido de proteínas y grasas de origen animal, así como por la alta contribución de los azúcares libres) y los lípidos al consumo calórico (>35 por ciento).

Gráfico 10. Distribución porcentual del aporte de grupos de alimentos al contenido total de proteínas de los alimentos comprados en los hogares, según estrato socioeconómico. Ciudad de México, 2018

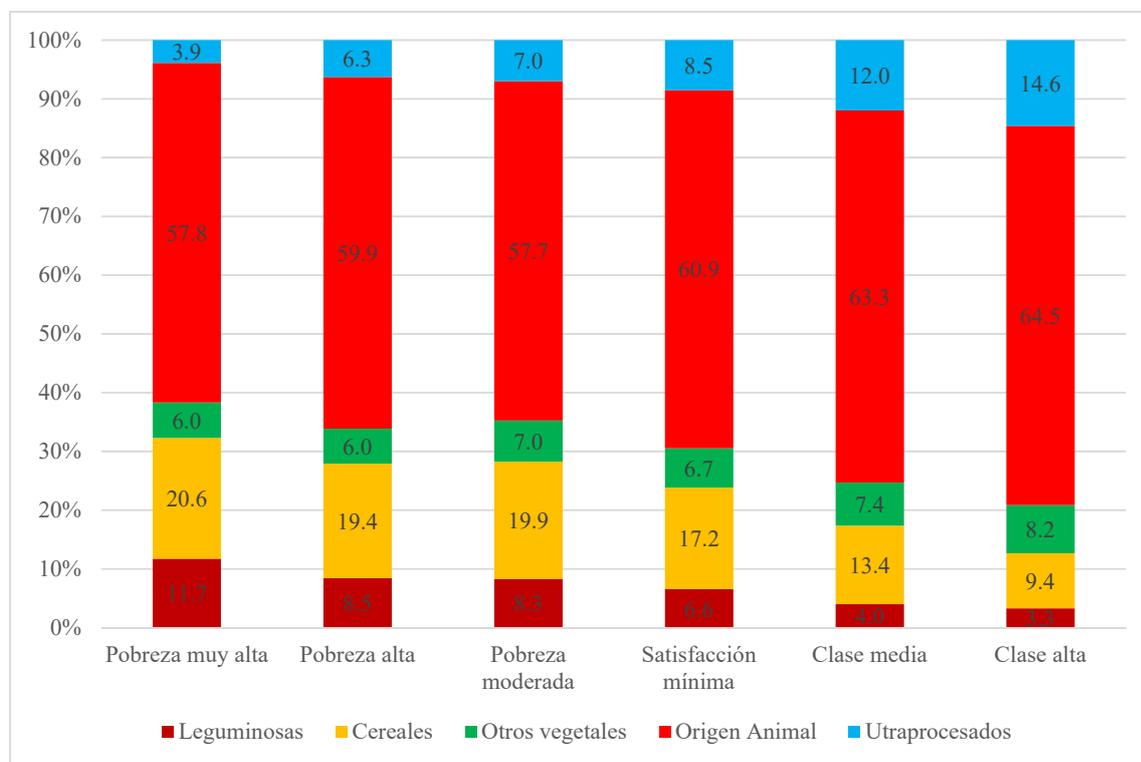
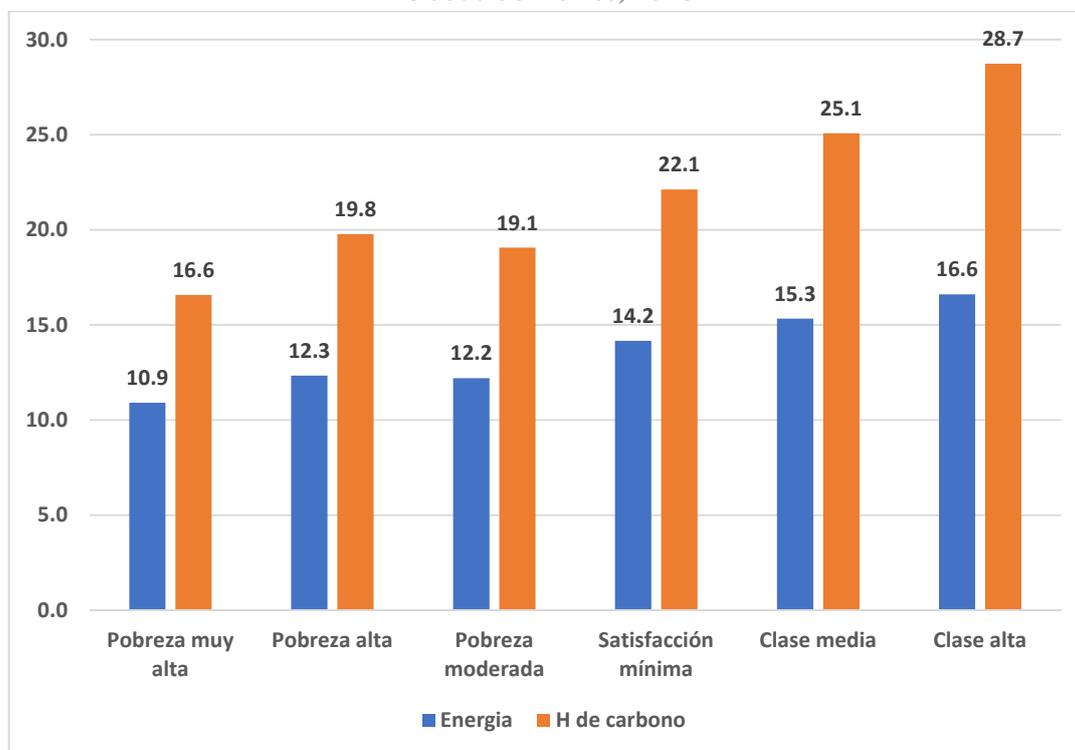


Gráfico 11 Contribución porcentual del azúcar y productos azucarados al contenido total de energía e hidratos de carbono de los alimentos comprados en los hogares, según estrato socioeconómico.

Ciudad de México, 2018



Respecto al contenido nutrimental agregado por adulto equivalente de los alimentos adquiridos en los hogares, en comparación con las recomendaciones de consumo, se observó una deficiencia en el contenido de fibra, ácido fólico, calcio y zinc en los seis estratos socioeconómicos. Las deficiencias en el caso de los estratos no pobres tenderían a resolverse con el aporte complementario de las comidas fuera de casa, sin embargo, en los estratos pobres, la compra de alimentos fuera de casa es marginal y cabe suponer la persistencia de estas deficiencias en el aporte nutrimental de la alimentación efectiva.

Cuadro 9. Contenido nutrimental y porcentaje de adecuación de la recomendación de consumo por adulto equivalente de los alimentos comprados en los hogares, según estrato socioeconómico.

Ciudad de México, 2018

Nutrimento	Unidad	Recomendación	Pobreza muy alta		Pobreza alta		Pobreza moderada		Satisfacción mínima		Clase media		Clase alta	
			Contenido	%	Contenido	%	Contenido	%	Contenido	%	Contenido	%	Contenido	%
Energía	kcal	2 828	1 677	59.3	1 716	60.7	1 921	67.9	1 872	66.2	1 926	68.1	2 063	73.0
Fibra	g	35	10.9	31.0	10.8	30.8	13.1	37.3	12.5	35.8	13.1	37.5	14.1	40.2
Proteína	g	59	62.8	106.0	64.4	108.7	70.7	119.4	69.8	117.8	71.3	120.3	74.5	125.7
Vitamina A	µg eq	730	1 034.0	141.6	783.3	107.3	794.9	108.9	725.1	99.3	756.2	103.6	782.9	107.2
Vitamina C	mg	84	94.0	111.9	99.2	118.1	123.0	146.5	136.1	162.1	173.7	206.8	235.7	280.6
Tiamina	mg	1.0	1.4	139.3	1.4	135.3	1.5	149.7	1.5	146.1	1.5	145.4	1.6	155.1
Riboflavina	mg	1.1	1.6	141.7	1.6	144.7	1.7	153.9	1.8	167.4	1.8	161.8	1.9	170.8
Niacina	mg	13	13.1	100.9	13.1	101.1	14.6	112.4	14.5	111.8	16.2	124.4	18.0	138.2
Piridoxina	mg	1.1	4.8	437.4	4.1	370.9	5.9	534.4	4.9	447.0	5.8	526.1	6.1	557.1
Folato	µg eq	460	315.5	68.6	254.7	55.4	256.8	55.8	238.4	51.8	219.1	47.6	250.0	54.3
Vitamina B12	µg	2.4	6.8	282.6	5.2	215.7	5.4	226.1	4.7	197.7	4.8	199.3	4.2	176.7
Calcio	mg	1 000	660.3	66.0	657.1	65.7	738.1	73.8	717.6	71.8	717.5	71.8	780.5	78.0
Hierro	mg	15	15.9	106.0	15.5	103.2	17.0	113.3	16.3	108.4	15.0	100.2	14.5	96.5
Zinc	mg	15	7.5	50.0	7.9	52.6	8.7	58.0	8.8	59.0	8.8	59.0	9.6	63.8

2.7 Consecuencias que se derivan de la ingesta inapropiada de alimentos

El derecho a la alimentación no se reduce al derecho a no padecer una situación de hambre aguda o crónica. Es un derecho complejo, determinante fundamental de otros derechos como la salud, la educación y el desarrollo pleno de las capacidades humanas, y determinado a su vez por estos mismos derechos y por otros, como el derecho a un trabajo digno y bien remunerado, el derecho a un medio ambiente saludable y sostenible, a una vivienda digna, al agua limpia, a los servicios sanitarios, a la actividad física, a la movilidad y al tiempo libre.

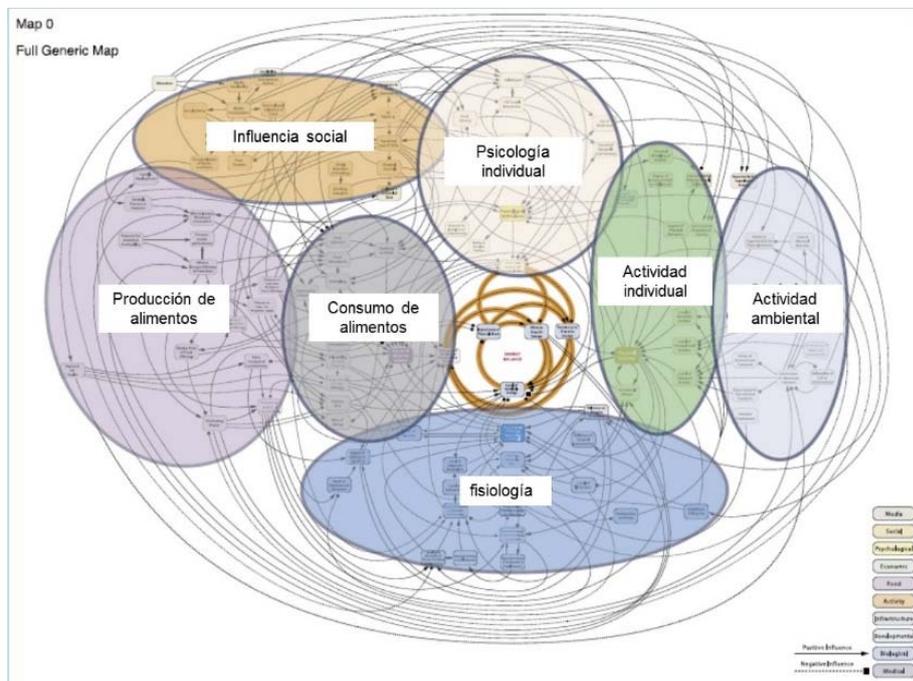
El dramatismo de las hambrunas seculares, la urgencia de atender la falta de alimentos ante la letalidad de sus consecuencias, así como las necesidades de legitimación de los gobernantes, han contribuido a fomentar la visión reduccionista de centrar el derecho a la alimentación en el derecho a no padecer hambre, y de considerar a la asistencia alimentaria como el cumplimiento de la obligación del Estado de garantizar este derecho.

El avance en el conocimiento científico ha permitido comprender que más allá de la satisfacción básica de los requerimientos nutrimentales, la alimentación y la nutrición son determinantes para propiciar una vida saludable o para desencadenar graves daños a la salud individual y colectiva. Por ejemplo, desde hace medio siglo se demostró inobjetablemente que la sustitución de la lactancia materna por su equivalente nutrimental en sucedáneos representaba un grave riesgo sanitario. Se identificaron múltiples factores de protección psicoafectiva, nutricional e inmunológica, incluyendo la alteración de la microbiota, asociados con la lactancia materna. La investigación documentó que la ayuda alimentaria se asociaba con el abandono de la lactancia materna y, consecuentemente, con graves daños a la salud, el incremento de la desnutrición, las infecciones y la mortalidad infantil.

Millones de niños en los países pobres fallecieron a consecuencia de la introducción, en los Programas gubernamentales y privados, de “ayuda alimentaria” que incluía leche en polvo³⁹. En los años ochenta del siglo pasado, la investigación epidemiológica encontró reiteradamente que la población adulta que había sufrido desnutrición en la etapa gestacional y durante los primeros años de vida, presentaba un mayor riesgo de obesidad y daño metabólico, que la población que no la había padecido⁴⁰.

Para analizar las consecuencias en la población debidas a una alimentación inapropiada, y las esferas que influyen en las decisiones de alimentación, el gobierno de Gran Bretaña realizó un estudio que culminó en 2007 con la elaboración de mapas conceptuales de los sistemas y subsistemas que afectan el balance energético de las personas, que son determinantes en su estado de nutrición⁴¹.

Figura 1.- Mapa conceptual de los determinantes sociales e individuales que afectan el balance energético de las personas (centro del mapa)



Los principales determinantes quedaron agrupados de la siguiente manera:

1. Biológicos

³⁹ Arana, M. y Preus, U. (1982). *Las Multinacionales de la alimentación contra los bebés*. México: Editorial Nueva Imagen.

⁴⁰ Barker, DJP (ed.) (1992). *Fetal and infant origins of adult disease*. London. BMJ Publishing Group.

⁴¹ Government Office for Science, UK (2007) “Tackling Obesity: Future Choices – Building the Obesity System Map.” Consultado y descargado de su página el 12/10/2019. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/295153/07-1177-obesity-system-atlas.pdf

- Predisposición genética a la obesidad
 - Nivel de saciedad
 - Tasa metabólica en reposo
2. Impacto en edad temprana y patrones de desarrollo
 - Calidad y cantidad de la lactancia materna (y el destete)
 - Apropiado desarrollo del niño
 - Apropiado desarrollo embrionario y fetal
 3. Conductuales
 - Conducta frente a la ingesta de alimentos y la actividad
 - ¿Qué motiva las decisiones de las personas y sus preferencias?
 - Conducta ante el stress y la autoestima
 4. El ambiente de vida
 - Tecnología disponible
 - Oportunidades para la actividad física
 - Disponibilidad y acceso a alimentos y bebidas
 5. Manejo económico de la producción de alimentos y consumo
 - Precio de alimentos y bebidas
 - Mercado de alimentos
 - Capacidad de compra e impacto en los patrones de alimentación
 - Impacto de las prácticas de trabajo

Este enfoque es útil para entender las consecuencias de una alimentación inadecuada, pero sobre todo para comprender la complejidad de la misma. En la planeación de las políticas sociales para garantizar el derecho a la alimentación es necesario remontar la visión simplista del asistencialismo alimentario, y construir una visión sistémica compleja de los determinantes sociales de la mala nutrición y su asociación con daños a la salud y a la sostenibilidad ecológica.

La consecuencia más grave de la mala alimentación en la salud de la población del país es el daño metabólico, que se expresa en un conjunto de padecimientos agrupados en el denominado *síndrome metabólico*, el cual incluye diabetes mellitus, hipertensión, dislipidemia, aterosclerosis, cardiopatía isquémica, accidentes cerebrovasculares, esteatosis hepática, retinopatía, neuropatía y nefropatía, así como su asociación con un grupo importante de tumores malignos; se estima que al menos el 80 por ciento de los casos de estas enfermedades están relacionados con factores de riesgo derivados de malos hábitos y patrones alimentarios⁴². Estas enfermedades representan cinco de las seis principales causas de las 722 611 muertes registradas en el país en 2018, 67 por ciento del total (411 mil defunciones).

⁴² Bremer, A. A., Mietus-Snyder, M., & Lustig, R. H. (2012). "Toward a unifying hypothesis of metabolic syndrome". *Pediatrics*, 129(3), 557-570.

Cuadro 10. Distribución de las causas de muerte de las defunciones registradas en los Estados Unidos Mexicanos durante 2018.

Orden de importancia	Causas	Defunciones	
		n	%
	Total	722 611	100.0
1	Enfermedades del corazón	149 368	20.7
2	Diabetes mellitus	101 257	14.0
3	Tumores malignos	85 754	11.9
4	Enfermedades del hígado	39 287	5.4
5	Agresiones	36 685	5.1
6	Enfermedades cerebrovasculares	35 300	4.9
7	Accidentes	34 589	4.8
8	Influenza y neumonía	28 332	3.9
9	Enfermedades pulmonares obstructivas crónicas	23 414	3.2
10	Insuficiencia renal	13 845	1.9
	Las demás causas	174 780	24.2

Fuente: Inegi:

<https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/registros/vitales/mortalidad/tabulados/ConsultaMortalidad.asp>

Consultado: 20 de diciembre de 2018.

2.7.1 Revisión de información de estadísticas vitales y encuestas nacionales de salud y nutrición relacionada relacionadas con daño a la salud por mala alimentación

México cuenta con una sólida estructura de información que permite apreciar los graves daños a la salud de la población como consecuencia de la mala nutrición a escala nacional, sin embargo no ocurre lo mismo para la CDMX, cuyo gobierno local ha sido omiso en contar con un sistema de información eficiente para detectar tales daños.

Durante más de tres décadas se han llevado a cabo en el país una serie de encuestas que detallan y permiten comprender la evolución de las condiciones de alimentación, salud y nutrición de la población mexicana. La serie de Encuestas Nacionales de Salud y Nutrición (ENN, Ensanut), comprende seis encuestas realizadas entre 1988 y 2019. Las encuestas de 2006, 2012 y 2018-19 presentan información general con desagregación a escala de entidad federativa. Para el levantamiento de información detallada a esta escala, la Coordinación Nacional de Ensanut 2018-19 solicitó la participación de los gobiernos locales; la Secretaría de Salud de la Ciudad de México declinó participar para este propósito⁴³.

La ENSANUT 2018-19 tuvo como objetivo principal, actualizar el panorama sobre la frecuencia, distribución y tendencias de indicadores relevantes sobre condiciones de salud y nutrición y sus

⁴³ Romero-Martínez, M.; Shamah-Levy, T., *et al.* (2019). "Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018-19: metodología y perspectivas". *Revista de salud pública de México*, vol. 61, no. 6, noviembre-diciembre.

determinantes sociales en el país, así como estudiar la cobertura, focalización, calidad percibida y satisfacción de los usuarios con los Programas y servicios de salud y nutrición. El periodo de levantamiento de información en campo del componente de salud fue del 30 de julio de 2018 al 28 de junio de 2019 y del componente de nutrición del 30 de julio de 2018 al 15 de febrero de 2019⁴⁴.

En los apartados siguientes se analizan los principales daños a la salud asociados con la mala nutrición, el consumo de alimentos y el estado de nutrición de la población mexicana y de la CDMX.

Diabetes mellitus

La prevalencia de diabetes previamente diagnosticada en población adulta de 20 años y más registró a escala nacional un incremento de 1.1 puntos porcentuales entre 2012 (9.2%) y 2018 (10.3%), lo que representó pasar de 6.4 a 8.6 millones de personas diagnosticadas con este padecimiento asociado en gran medida con la obesidad. Cabe advertir que a esta prevalencia debería agregarse el hallazgo de la encuesta, es decir, las personas que son detectadas en la submuestra de medición directa en sangre del nivel de glucosa. En encuestas anteriores, dependiendo de los criterios diagnósticos, esta prevalencia se incrementa entre un 30 y un 60 por ciento; en la *Encuesta Urbana de Alimentación y Nutrición de la zona metropolitana de la Ciudad de México de 2002*⁴⁵, realizada por el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, el hallazgo de encuesta incrementó en un 54 por ciento la prevalencia por diagnóstico previo (9.1%), elevando la prevalencia de Diabetes en población mayor de 20 años al 14 por ciento.

La Ensanut 2018-19 reportó para la Ciudad de México una prevalencia de diabetes previamente diagnosticada de 12.7 por ciento, 2.4 puntos porcentuales por arriba de la media nacional, lo que la ubica en el cuarto lugar nacional, sólo por debajo de Campeche, Tamaulipas e Hidalgo (Figura 2).

⁴⁴ Informe de Resultados de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición – 2018, descargado de la página del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), el 27 de diciembre de 2019. <https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanut2018/informes.php>

⁴⁵ Avila-Curiel, A; Shamah-Levy, T.; Chávez Villasana, A. *et al. Encuesta Urbana de Alimentación y Nutrición de la zona metropolitana de la Ciudad de México de 2002*. INCMNSZ/INSP, México, 2003, p 76.

Figura 2.- Mapa de la prevalencia de Diabetes en la población de 20 años y más con diagnóstico previo de Diabetes. Nivel nacional según Ensanut 2018

Diabetes en población de 20 años y más años

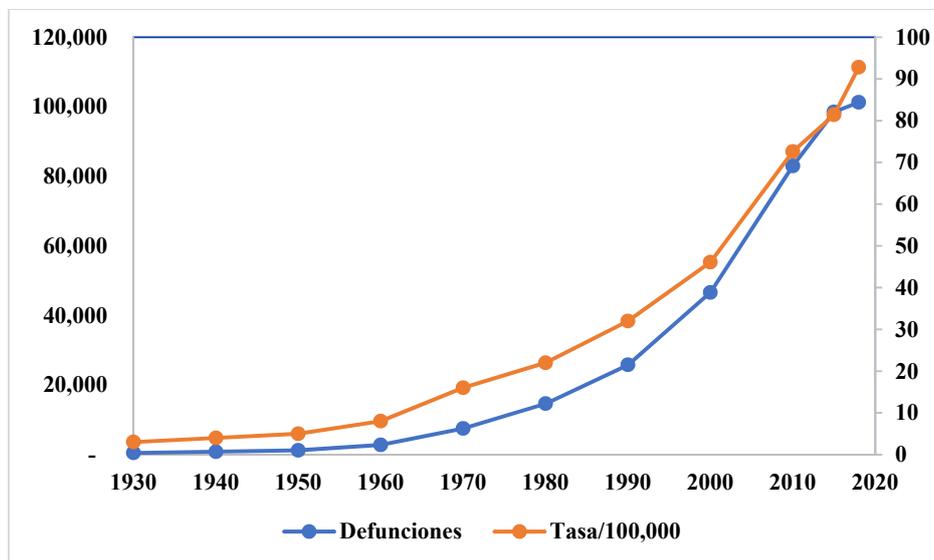
Porcentaje de la población de 20 años y más con diagnóstico médico previo de diabetes, por entidad federativa 2018



Históricamente, la diabetes mellitus empezó a ser un problema de salud pública a partir de la década de los sesenta del siglo pasado en coincidencia con los procesos de urbanización, los cuales implicaron cambios importantes en los patrones de alimentación y de actividad física entre la población residente en las ciudades; este proceso se fue extendiendo, durante tres décadas, desde las clases medias y altas de las grandes ciudades, hacia las clases medias de las ciudades intermedias y las clases acomodadas medios del ámbito rural, y, en menor escala, empezó a permear hacia las clases bajas. A partir de la última década del siglo pasado se produce una nueva fase de aceleración de prevalencia, las defunciones y la tasa de mortalidad de la diabetes, esta vez coincidiendo con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, el cambio en los patrones alimentarios y de estilo de vida hacia el sedentarismo, y el desplazamiento de la alimentación tradicional por los productos de alto contenido de harinas y azúcares refinadas, proteínas y grasas animales y alterados por ultraprocesamiento.

Entre 1930 y 1960, la diabetes mellitus afectaba a menos del 5 por ciento de la población adulta, no figuraba dentro de las principales causas de muerte y su tasa de mortalidad oscilaba alrededor del 5 por cien mil habitantes. La mitad de los casos eran diabetes tipo I, no asociada directamente con el estilo de vida; de la otra mitad, la mayoría se trataba de personas genéticamente susceptibles y no necesariamente asociados con estilos de vida de riesgo. En 1960 se registraron alrededor de dos mil ochocientos defunciones (tasa 8/100 mil) por esta causa que aún no figuraba dentro de las 10 principales causas de muerte. Para 1990 las defunciones por diabetes llegaron casi a 26 mil (tasa 32/100 mil), siendo ya la tercera causa de muerte. Durante las tres décadas recientes la tasa de este padecimiento se triplicó y el número de defunciones llegó a 106,525 en 2017 (Gráfico 12), siendo a partir de 2005 la segunda causa de muerte, sólo después de las enfermedades cardíacas.

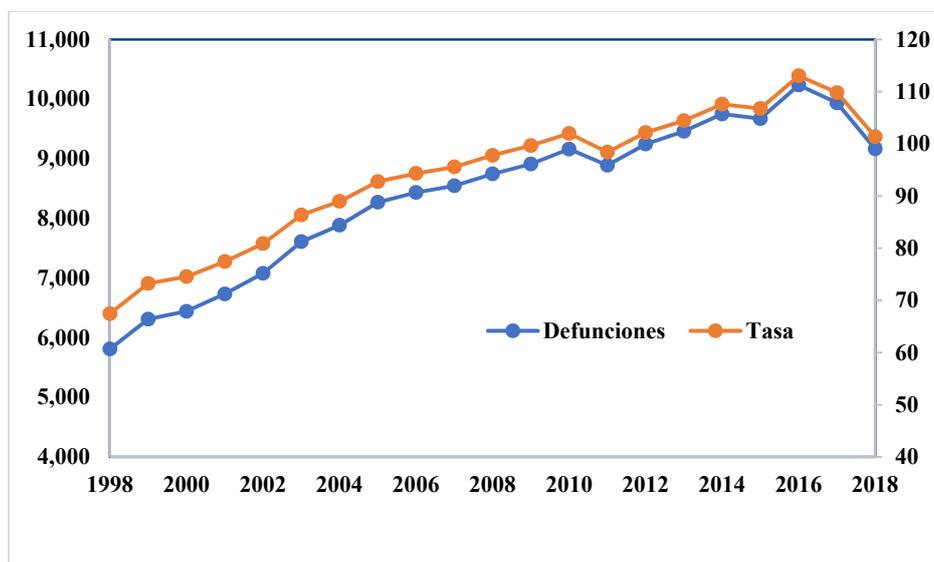
Gráfico 12. Defunciones por diabetes y tasa de mortalidad por cien mil habitantes. Estados Unidos Mexicanos 1930-2018



Fuente: elaboración propia con base en estadísticas históricas hasta 1970; bases de mortalidad de Inegi y proyecciones de población a mitad de año de Conapo 1970-2050.

La CDMX es históricamente la entidad con la mayor tasa de mortalidad por diabetes. En el año 2000 registró 6,441 defunciones con una tasa de 74.5/100,000; Coahuila, en el segundo lugar registró una tasa de 62.1. A lo largo de este siglo la capital del país siguió presentando un acelerado incremento en la mortalidad por diabetes hasta registrar 10,235 con una tasa de 113/100,000 en 2016, la más alta para una entidad en la historia de México. En 2017 y 2018 se observó por fin un descenso en la mortalidad por esta causa con tasas de 110 y 101 respectivamente (Gráfico 13).

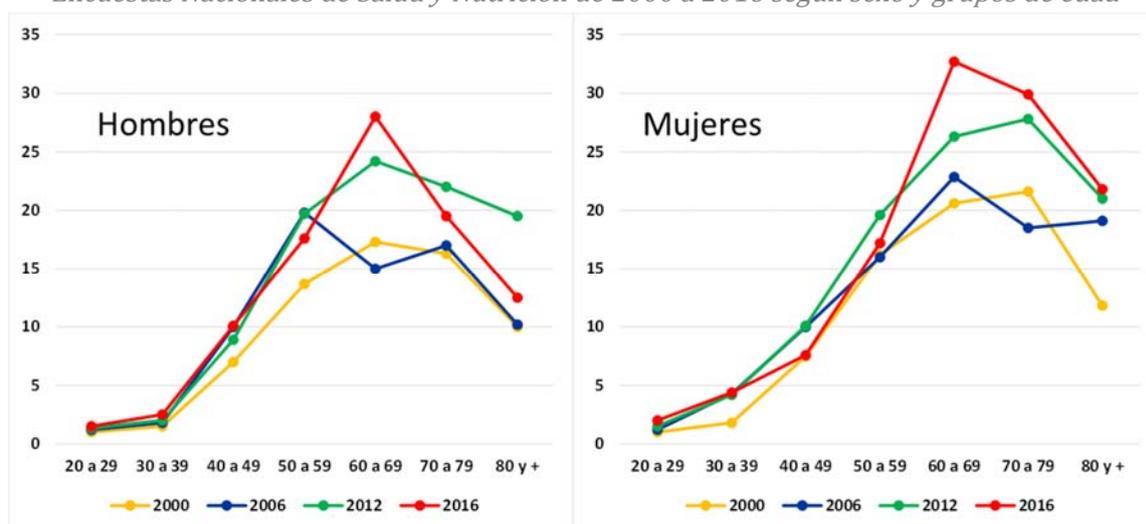
Gráfico 13 Defunciones por diabetes y tasa de mortalidad por cien mil habitantes. Ciudad de México 1998-2018



Fuente: elaboración propia a partir de las bases de mortalidad de Inegi y proyecciones de población a mitad de año de Conapo 1970-2050.

Un fenómeno muy preocupante de la epidemia de diabetes mellitus asociada con los cambios de los patrones de alimentación entre la población mexicana, es que ha dejado de ser una enfermedad propia de la edad posproductiva y afecta cada vez más precozmente a la población en la etapa productiva e incluso en etapa juvenil. En el gráfico 14 se muestra el comparativo de la prevalencia de diabetes diagnosticada entre la población mayor de 20 años en las Encuestas Nacionales de Salud y Nutrición de 2000 a 2016. Como puede apreciarse, en el año 2000 a los 65 años de edad el 17 por ciento de los hombres había sido diagnosticado como diabético, en tanto que en 2016 tal prevalencias elevó a 28. En todos los grupos de edad de los hombres en etapa productiva se observa una tendencia de incremento de la prevalencia de diabetes diagnosticada en este periodo. En las mujeres no observa tan claro este efecto durante las etapas productivas, si bien es notable el incremento de dicha prevalencia en el grupo de transición a la etapa posproductiva cuando pasa del 20 al 33 por ciento.

Gráfico 14 Prevalencia de diabetes diagnosticada entre la población mayor de 20 años en las Encuestas Nacionales de Salud y Nutrición de 2000 a 2016 según sexo y grupos de edad



Fuente. Ensanut 2016, INSP

Otras enfermedades asociadas con el síndrome metabólico

El síndrome metabólico se caracteriza por la activación generalizada e inespecífica de los mecanismos proinflamatorios del organismo, estrés oxidativo, resistencia a la insulina y glicosilación de proteínas, lo cual genera alteraciones sistémicas en diversos tejidos y órganos de quienes lo padecen. Las alteraciones metabólicas se traducen en la pérdida del control de la tensión arterial y del nivel de lípidos y glucosa en sangre, depósito de placas de ateroma en las arterias y esteatosis hepática, alteraciones en la microcirculación, neuropatía, retinopatía, gangrena, labilidad a las infecciones, que finalmente terminan por desencadenar una falla orgánica terminal que se identifica convencionalmente como la causa de muerte cuando no es atribuible a un cuadro clínico específico de diabetes mellitus: infarto cardiaco, insuficiencia renal, accidente cerebrovascular, cirrosis hepática, principalmente.

En interacción con predisposición genética, la exposición a factores de riesgo y a la ausencia de factores protectores asociados con los patrones de mala alimentación, también han contribuido en forma importante al incremento de la incidencia de tumores malignos registrado en las décadas recientes en el país. A medida que se han extendido entre la población mexicana, especialmente en la CDMX, los patrones alimentarios de alto riesgo, concomitantemente se han incrementado las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a ellos. En tan sólo los primeros 18 años de este siglo la tasa mortalidad nacional por diabetes se incrementó en 100 por ciento, la de enfermedad isquémica del corazón en 60 por ciento, la de cirrosis no alcohólica en 45 por ciento, la de tumores malignos en 23 por ciento, y la de enfermedad cerebrovascular en 10 por ciento; en la CDMX estas tasas se incrementaron en el mismo periodo 50, 89, 32, 17 y 5 por ciento, respectivamente (Cuadro 11).

Cuadro 11. Defunciones y tasa de mortalidad de enfermedades crónicas no transmisibles asociadas con patrones alimentarios inadecuados.

Causa	Defunciones					Tasa /100,000				
	2000	2005	2010	2015	2018	2000	2005	2010	2015	2018
Estados Unidos Mexicanos										
Enfermedades isquémicas del corazón	53 416	53 416	70 888	88 144	108 616	54.1	50.6	62.3	72.6	86.7
Enfermedad no alcohólica del hígado	13 779	16 442	20 450	23 855	25 339	13.9	15.6	18.0	19.7	20.2
Enfermedades cerebrovasculares	25 432	27 398	32 306	34 106	35 300	25.7	25.9	28.4	28.1	28.2
Tumores malignos	54 996	63 128	70 240	79 514	85 754	55.7	59.7	61.8	65.5	68.4
CDMX										
Enfermedades isquémicas del corazón	5 912	7 064	8 538	10 139	11 185	68.4	79.2	95.1	111.9	123.7
Enfermedad no alcohólica del hígado	1 488	1 615	1 846	1 790	1 821	17.2	18.1	20.6	19.8	20.1
Enfermedades cerebrovasculares	2 870	2 810	3 307	3 187	3 147	33.2	31.5	36.8	35.2	34.8
Tumores malignos	6 193	6 759	7 422	8 063	8 596	71.7	75.8	82.6	89.0	95.1

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de mortalidad de Inegi y proyecciones de población a mitad de año de Conapo 1970-2050.

Consumo de alimentos recomedables y no recomedables

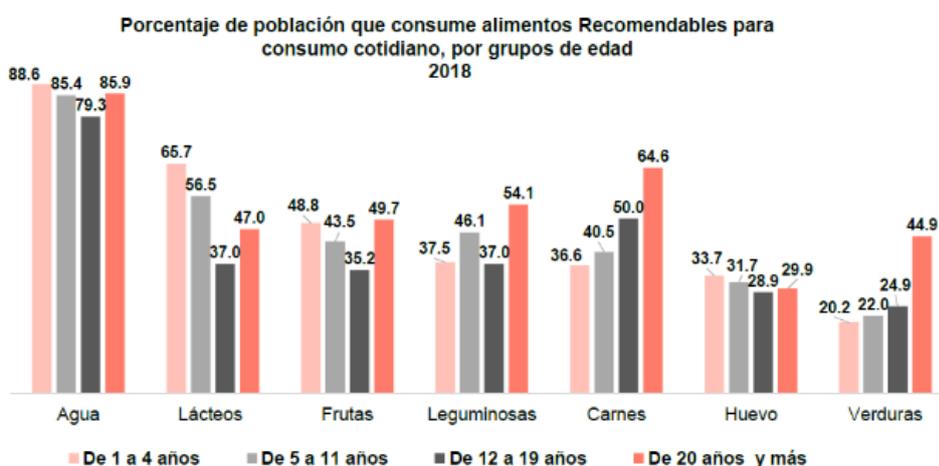
La Ensanut 2018-19, relaciona la información disponible en la población para la toma de decisiones alimentarias de consumo de los alimentos recomedables, así como el impacto de la publicidad en el consumo de alimentos no recomedables. Los resultados del consumo de alimentos recomedables y no recomedables, por grupos de edad, a nivel nacional evidencian los patrones de alimentación responsables de la grave epidemia de obesidad y enfermedades crónicas asociadas que sufre el país, especialmente la CDMX.

Gráfico 15. Consumo cotidiano de alimentos recomendables y no recomendables en la población mexicana

Consumo de alimentos No Recomendables



Consumo de alimentos Recomendables



En el consumo de alimentos recomendables, resalta el hecho que la mayor parte de la población de todos los grupos de edad no realiza un consumo cotidiano de frutas y verduras; más de tres cuartas partes de la población preescolar, escolar y adolescente no consume verduras en forma habitual, y más de la mitad de todos los grupos de edad no presentan un consumo adecuado de frutas y leguminosas. En contraste, más del 80 por ciento de la población de todos los grupos de edad consume cotidianamente bebidas azucaradas, dos terceras partes de los niños consumen botanas dulces, la mitad consume cereales dulces, y la tercera parte bebidas lácteas endulzadas.

2.8 Conclusiones generales del Capítulo 2

El gasto en alimentación y, en consecuencia, la posibilidad de acceso familiar a alimentos suficientes, nutritivos y de calidad, se relaciona directamente con el ingreso familiar. Se observa una escala progresiva del gasto en alimentos en los hogares de la CDMX a medida que se eleva la escala socioeconómica: en el periodo de 2016 a 2018, únicamente los estratos *clase media* y *clase alta*, que representan alrededor de un tercio de la población, realizan un gasto en alimentos superior al costo de la CNADF, mientras que la mayoría de la población gastó en alimentos un monto inferior al costo de esta Canasta.

La carencia de acceso al derecho a la alimentación no se limita a la población que debido a su ingreso insuficiente no puede adquirir los alimentos de la canasta básica y se encuentra en riesgo de padecer hambre. La realidad es más compleja y no bastan las medidas de asistencia alimentaria para evitar que un sector de la población caiga periódicamente en insuficiencia alimentaria, a la vez que la mayoría de los adultos presenten sobrepeso u obesidad. Este enfoque unilateral no permite enfrentar la grave situación alimentaria y nutricional ni el daño a la salud de la población de la capital del país al reducir la solución a la entrega de alimentos gratuitos o subsidiados. Aún en el caso de la población en situación de pobreza extrema de la CDMX con incapacidad, aparente o real, de acceso los alimentos necesarios para cubrir sus requerimientos nutricionales, encontramos una alta prevalencia de sobrepeso y obesidad; por ejemplo, la población mayor de 20 años que asiste a los Comedores comunitarios, públicos y populares esta prevalencia es del 53 por ciento. A ello contribuyen múltiples factores como la talla baja (167 cm en hombres y 157 cm en mujeres), la composición corporal alterada y la actividad física sedentaria, los cuales reducen sus requerimientos de energía por debajo del cálculo de requerimiento nutrimental en relación al del adulto equivalente, aunada a una selección de alimentos de alta densidad calórica inducida por la publicidad y la disponibilidad. Sin embargo, este mecanismo de adaptación a la escasez de recursos tiene graves consecuencias para la salud de esta población, debido a que es particularmente lábil al daño metabólico cuando desarrolla sobrepeso y obesidad, sobre todo cuando lo hace desde edades tempranas, no recibió lactancia adecuada y sufrió episodios de desnutrición fetal y en la etapa de lactante⁴⁶, situación muy común entre la población adulta de la CDMX.

La elevada prevalencia de enfermedades asociadas con el síndrome metabólico en la CDMX merma la calidad de vida de la población, saturan los servicios de salud, disminuyen la productividad y la capacidad laboral, y exponen a las familias a gastos catastróficos que los precipitan a la pobreza o agravan la ya existente.

Es evidente que la política alimentaria en la CDMX ha estado orientada únicamente a enfrentar el componente hambre, al limitarse, casi exclusivamente, a la asistencia social alimentaria, la cual, siendo muy necesaria, solamente abarca un segmento del complejo derecho humano a la alimentación. En el ámbito mismo de la asistencia alimentaria debiera articularse con acciones de orientación alimentaria y vigilancia epidemiológica de la nutrición, que permitan que la población sea

⁴⁶ Schroeder DG y Martorell R. (2000). "Deficiencia del crecimiento fetal e infantil, y obesidad y enfermedad crónica en la edad adulta: importancia para América Latina". En: Peña M y Bacallao J (eds). *La obesidad en la pobreza: un nuevo reto para la salud pública*. Washington, D.C., OPS, Publicación Científica No. 576, pp. 111-124.

conciente de las causas, los determinantes sociales, los riesgos, la magnitud y las consecuencias de la mala nutrición, tanto por deficiencia como por exceso y desequilibrio.

La universalidad de la garantía del derecho a la alimentación se realiza efectivamente con la protección de la población más vulnerable. Cuando se tiene en cuenta el daño a la salud de la población, la magnitud de la epidemia de enfermedades crónicas no trasmisibles asociadas con el síndrome metabólico es notablemente mayor en sus consecuencias negativas sobre el bienestar de la población que la magnitud de las carencias nutrimentales que se tratan de enfrentar con la asistencia alimentaria como acción aislada y descoordinada. En todo caso, las acciones integrales para enfrentar el problema del daño a la salud por la mala nutrición, tienen un efecto resolutorio tanto para enfrentar la epidemia de enfermedades crónicas no trasmisibles, como para enfrentar las situaciones de hambre: se trata de garantizar la alimentación saludable, nutritiva y suficiente para toda la población.

Respecto a la identificación de la población vulnerable, las acciones de asistencia alimentaria en la CDMX se han centrado en la población adulta en situación de pobreza extrema mediante los Programas de Comedores, y en los niños y niñas que asisten a las escuelas públicas, a través del Programa de desayunos escolares. Sin embargo, este enfoque deja de lado a la población en mayor riesgo de vulneración de su derecho a la alimentación en su definición más precisa. Aunque las manifestaciones clínicas del daño a la salud por la mala alimentación de la población se hacen evidentes en la población adulta, el daño se establece desde las primeras etapas de la vida y es posible reconocerlo desde edades tempranas. Está firmemente documentado que los niños de la zona metropolitana de la Ciudad de México con obesidad desde edades tempranas, presentan importantes daños a su salud como activación inflamatoria, resistencia a la insulina, glicosilación de proteínas, dislipidemia, hiperglicemia e hipertensión arterial que con una alta probabilidad se manifestarán como estadios terminales del síndrome metabólico desde el inicio de su vida adulta⁴⁷. Ante esta situación se debe atender de manera prioritaria a la población infantil, preescolar y escolar en situación de sobrepeso y obesidad, sobre todo a la que presenta daño metabólico y que se encuentra en situación de pobreza.

La epidemia de obesidad y daño metabólico asociado en nuestro país no tiene precedentes a escala mundial. México ocupa el primer lugar en consumo de bebidas azucaradas y en obesidad infantil, y uno de los primeros lugares en crecimiento de los padecimientos asociados con el síndrome metabólico, en todos estos rubros la CDMX se encuentra entre los primeros lugares a escala nacional, lo que evidencia el descuido de las instituciones federales y locales del Estado Mexicano como sujeto obligado a garantizar del derecho a la salud y a la alimentación.

La Ciudad de México cuenta con las bases jurídicas y el mandato legal para iniciar a la brevedad un Programa integral por una alimentación saludable, nutritiva y sostenible, mediante una política pública eficiente y eficaz, conjuntando las acciones los diversos sectores competentes.

⁴⁷ Ávila Curiel, A.; Galindo-Gómez. C.; Juárez Martínez, L.; y Osorio Victoria, M. *Síndrome metabólico en niños de 6 a 12 años con obesidad, en escuelas públicas de siete municipios del Estado de México*. Salud Publica Mex. 2018; 60:395-403.

3 EVALUACIÓN DE LOS COMPONENTES DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

El derecho humano a la alimentación fue reconocido específicamente en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1948 como componente del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado⁴⁸, y desde 1966 se integra de manera destacada en el conjunto de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) pactados por la Asamblea General de la ONU (PIDESC)⁴⁹.

No obstante que el Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México (PGDCDMX) 2019-2024⁵⁰, reconoce también en forma destacada a la alimentación junto con la salud, la educación, y la cultura como derecho fundamental, no establece en forma detallada objetivos, metas y líneas de acción para lograr su realización y solo está circunscrito al ámbito escolar, como tal el Derecho a la Alimentación no fue considerado dentro de ningún bloque de derechos; sin embargo en el Programa de Derechos Humanos en el Distrito Federal 2016-2021⁵¹, incluye en el capítulo 7 un amplio análisis del Derecho a la Alimentación⁵². La ausencia del Derecho a la Alimentación en el Diagnóstico y en el Programa de Desarrollo de la Ciudad de México para esta administración, resulta reveladora de un largo proceso de obstáculos en la comprensión cabal de este derecho tanto en lo que respecta su naturaleza misma, como de las obligaciones del Estado para su realización y los mecanismos de acceso efectivo, exigibilidad y justiciabilidad.

Existe un claro desfase entre los progresos realizados en el ámbito internacional en la comprensión de la naturaleza de este derecho, la definición de las obligaciones del Estado, las adecuaciones del marco legislativo nacional mexicano y su inclusión en políticas públicas y Programas de gobierno para su garantía. En la actual Asamblea Legislativa de la Ciudad de México se aprobó la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México⁵³ que marca diferencias importantes con las administraciones anteriores y proporciona herramientas jurídicas suficientes para el acceso pleno a todos los derechos, resaltando el de la alimentación, que es nuestra materia de este trabajo.

⁴⁸ ONU (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General en su Resolución. 217/A/III.

⁴⁹ ONU (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Políticos y Culturales, adoptado por la Asamblea General en su Resolución A/RES/2200A (XXI), Ginebra.

⁵⁰ Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México 2019-2024. Versión preliminar descargado del portal <https://plazapublica.cdmx.gob.mx/processes/Programa-de-gobierno-cdmx/f/1/>, el 26/08/2019.

⁵¹ Programa de Derechos de la Ciudad de México descargado de su página <https://pdh.cdmx.gob.mx/Programa> el 12/08/2019.

⁵² Diagnóstico del Derecho a la Alimentación en el Distrito Federal 2015 (2015). Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del DF. Ciudad de México, DF.

⁵³ Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, vigente desde el 1 de febrero de 2019 y última reforma registrada el 7 de junio de 2019.

3.1 Normatividad internacional y regional

En el ámbito internacional se ha precisado la naturaleza del Derecho a la Alimentación a través del sistema institucional de protección a los derechos humanos, en especial los desc. Al señalamiento genérico de la DUDH y a la definición tautológica del Derecho a la Alimentación Adecuada del PIDESC, han seguido un conjunto de precisiones acerca de su naturaleza y su contenido. En la Convención sobre los Derechos del Niño (1959⁵⁴, 1989⁵⁵), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)⁵⁶ y, la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad (2006)⁵⁷, se reivindica la obligación del Estado a garantizar el acceso pleno a los DESC para los grupos que por su condición de vulnerabilidad social tienen obstáculos para satisfacerlos por sí mismos o a través de su grupo familiar.

Una de las principales limitaciones en la comprensión y definición de los alcances del Derecho a la Alimentación fue su subordinación a otros derechos y a las condiciones determinantes del acceso social “normal” a una alimentación adecuada. La indefinición inicial del término “alimentación adecuada” también contribuyó a confundir la operatividad y la responsabilidad precisa del Estado en el cumplimiento del Derecho⁵⁸.

La consolidación de la alimentación adecuada como derecho autónomo tuvo un fuerte impulso en la Cumbre Mundial sobre Alimentación convocada por FAO en Roma en el año 1996, cuando organizaciones de la sociedad civil defensoras del Derecho a la Alimentación exigieron a la FAO y a los Estados miembros precisar el contenido y alcance de este derecho aludido en la DUDH y el PIDESC, quedando establecido este compromiso en el Plan de Acción de la Cumbre⁵⁹ y en la Declaración de Roma emitida por la misma. Como consecuencia de esta iniciativa, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC) desarrolló en 1999 el concepto de alimentación adecuada como derecho humano, así como las principales obligaciones del Estado para su cumplimiento, en su Observación General número 12⁶⁰.

Pocos meses después la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, creó la figura del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación con el mandato de fortalecer la exigibilidad de este derecho y la clarificación de su contenido, con lo cual culminó un largo proceso de más de medio siglo para transitar desde la prerrogativa discrecional de proporcionar apoyo alimentario a sectores de la población en situación de vulnerabilidad, en la mayor medida posible para lograr la satisfacción

⁵⁴ ONU (1959). Declaración sobre los Derechos del Niño, Asamblea General, Resolución.1386 (XIV) del 20 de noviembre de 1959.

⁵⁵ ONU (1989). Convención sobre los Derechos del Niño Asamblea General R 44/25, del 20 de noviembre de 1989.

⁵⁶ ONU (1979). Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículos 11, 12 y 14, ONU, Asamblea General. Resolución del 18 de diciembre de 1979.

⁵⁷ ONU (2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptado por la Asamblea General, Nueva York.

⁵⁸ Loma Ossorio, Enrique de. “El derecho a la alimentación. Definición, avances y retos”, Madrid, Centro de Investigación para la Paz, Boletín ECOS, núm. 4, octubre de 2008, pp. 1-3.

⁵⁹ FAO (1996). Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, objetivo 7.4 Roma.

⁶⁰ ONU (1999). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 12, El derecho a una alimentación adecuada, adoptada en su 20º periodo de sesiones, Resolución E/C.12/1999/5, Ginebra.

de sus requerimientos alimentarios, hacia la obligación de los Estados de garantizar el Derecho a la Alimentación de todos los habitantes, y personas en tránsito, de su territorio nacional⁶¹

Lo reciente de su consolidación implica que en la mayoría de los países no se ha desarrollado el marco legislativo adecuado para garantizar el respeto, protección y realización del Derecho a la Alimentación, ni tampoco las capacidades institucionales de gobernanza y construcción de ciudadanía requeridas para tal fin.

En el caso de México, desde 1996 y durante 17 años, numerosos grupos civiles impulsaron ante el poder legislativo diversas iniciativas de reforma constitucional para el reconocimiento del Derecho a la Alimentación en los términos establecidos por el PIDESC, firmado por el Gobierno de la República y por tanto ya parte del marco jurídico nacional. Todas estas iniciativas se estrellaron contra el rechazo y el bloqueo de la mayoría parlamentaria en diversas comisiones dictaminadoras. En la narrativa de los debates se aprecia una total incompreensión de la naturaleza de los DESC en los argumentos de los legisladores para su rechazo.⁶²

Finalmente, el 13 de octubre de 2011, en el Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos quedó reconocido que: “Toda persona tienen derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”. En la misma fecha se adicionó al artículo 27 constitucional que “El desarrollo rural integral y sustentable [...], también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca”.

No obstante, han transcurrido más de ocho años sin que se haya emitido la ley reglamentaria del Derecho, por lo cual la exigibilidad y justiciabilidad de este Derecho continúa teniendo importantes limitaciones, al no quedar claramente definidos sus alcances legales aplicativos y los órganos y funcionarios de gobierno específicamente obligados a garantizarlo.

3.2 Políticas públicas con enfoque de derechos

La adhesión del Estado Mexicano al PIDESC y a otros pactos y acuerdos internacionales de protección de los derechos humanos, así como su reconocimiento a los sistemas, comisiones y cortes internacionales de protección de los derechos humanos, ha obligado a la modificación progresiva del marco jurídico constitucional, legal y reglamentario para incorporar el enfoque de derechos. De manera progresiva también los planes y Programas de gobierno han incorporado, al menos discursivamente, el enfoque de derechos para su formulación tanto a escala nacional como del Distrito Federal.

En el caso del reconocimiento de derechos que han sido objeto de atención por parte del Estado desde un punto de vista de servicios, asistencia y desarrollo social, ha habido una adaptación administrativa para asumir inercialmente que las políticas públicas existentes de salud, educación, vivienda,

⁶¹ ONU (2001). Informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, A/56/210, Nueva York.

⁶² Covantes, L. (2013). “Derecho humano a la alimentación, explícito en la constitución mexicana: ¿qué sigue para asegurar a todos un acceso a alimentos adecuados?”. En: Oxfam México. El Derecho a la Alimentación en México: Recomendaciones de la sociedad civil para una política pública efectiva. México, Oxfam, Crece, pp. 19-26.

servicios urbanos, alimentación, etc., corresponden a las acciones de garantía de los Derechos a la que está obligado el Estado, no obstante que la mayoría de estas acciones corresponden más bien a una visión asistencialista, discriminatoria e incluso excluyente, derivada de un modelo ajeno e incluso contrario al enfoque de Derechos Humanos⁶³.

El Derecho a la Alimentación, en forma confluyente con el Derecho a la Salud y otros derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, puede verse seriamente obstaculizado en su realización si no se reconocen críticamente las acciones de gobierno que se reivindican como promotoras de este Derecho, cuando en realidad derivan de modelos ajenos a este enfoque. Frecuentemente estas acciones pueden ser incluso gravemente contrarias a ejercicio pleno del derecho, al generar ruptura del tejido social, distorsión del sistema alimentario local, destrucción de la cultura alimentaria, depredación ambiental, dependencia económica, etcétera.

3.2.1 Modelo de Crecimiento económico

La persistencia de una elevada prevalencia de desnutrición en países con suficiente disponibilidad de alimentos condujo a otra vertiente del desarrollismo para erradicar el hambre y la desnutrición de la población: el del desarrollo económico, el cual debería generar los empleos de calidad que permitirían a la mayoría de la población contar con los recursos suficientes para adquirir los alimentos necesarios, ya existentes en el mercado, para satisfacer las necesidades nutricionales de la gran mayoría de la población, dejando nuevamente a la asistencia social alimentaria la atención a la población marginal que por diversas situaciones no pudiera incorporarse funcionalmente al mercado laboral.⁶⁴

En el caso de México se asumió que el crecimiento económico derivado del auge en la producción petrolera en la década de los setenta del siglo pasado, aunado a una mayor disponibilidad de alimentos y a la extensión de servicios de salud, permitiría el abatimiento de la desnutrición en el corto plazo.⁶⁵

El modelo desarrollista para resolver el problema de acceso a una alimentación adecuada entró en crisis durante la última década del siglo XX. El mayor suministro interno de alimentos y el crecimiento económico fueron insuficientes: la mayoría de la población de los países en desarrollo seguía sin acceder a este derecho al carecer de recursos económicos. Resultó evidente que era la desigualdad del ingreso, más que la baja producción de alimentos o la falta de crecimiento económico, lo que generaba una enorme proporción de población en situación de pobreza sin capacidad para acceder a una alimentación mínima suficiente.

Los ajustes estructurales en los países en vías de desarrollo conducidos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a lo largo de las dos últimas décadas del siglo pasado, se tradujeron en el debilitamiento del aparato de Estado, la cancelación de políticas compensatorias, subsidios y mecanismos de control de precios de los alimentos básicos, así como la liberalización de las

⁶³ Fuentes, M. L. (2008). "Complejidad y exclusión social". En: Ziccardi, Alicia. *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*. México, Siglo XXI, pp. 182-196.

⁶⁴ World Bank (1986). *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries*. World Bank, Washington D.C..

⁶⁵ Lustig, N., y Pérez Espejo, R. (1982). "Sistema alimentario mexicano: antecedentes, características, estrategias y efectos". *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, vol 13 (51/52), pp. 247-286.

importaciones de alimentos, entre otras medidas⁶⁶. Este modelo aplicado rigurosamente en México dio lugar a un estancamiento del crecimiento económico, el deterioro acelerado del medio rural pobre, el incremento de la desigualdad y el incremento de la pobreza tanto rural como urbana, interconectadas por intensos procesos migratorios.⁶⁷

3.2.2 Programas de combate a la pobreza

Al mediar la última década del siglo pasado, el paradigma desarrollista cedió su lugar al enfoque de superación de la pobreza. Según éste, no bastaban el crecimiento económico y la mayor producción de bienes para resolver las graves carencias sociales que sufría buena parte de la población; la forma de lograr el acceso efectivo de la población en situación de pobreza dio lugar a dos modelos alternativos: Un modelo basado en el principio de que el libre mercado era el único medio capaz de asegurar el progreso y por tanto combatir la pobreza⁶⁸; confrontado con otro modelo, basado en el principio de que la exclusión social era lo que impedía que la población accediera a la satisfacción plena de sus necesidades, y, en consecuencia, era esta exclusión la verdadera generadora de la pobreza.⁶⁹

El modelo de persistencia de la economía de libre mercado conceptualiza a la pobreza como resultado de la incapacidad de los pobres para aprovechar las oportunidades que el mercado moderno ofrece a quienes poseen las capacidades necesarias; la pobreza impide por sí misma el desarrollo de tales capacidades por lo que las familias pobres están condenadas a transmitir generación tras generación esta carencia de capacidades; los Programas universalistas como el subsidio generalizado y el control de precios de los alimentos no logran abatir la pobreza, ya que no se focalizan en la población que está en esta situación, amén de que su efecto está exclusivamente en la satisfacción de la necesidad primaria y no “obliga” a los padres a preocuparse por el desarrollo de las capacidades que permitirían a sus hijos salir de la pobreza al incorporarse al mercado laboral en igualdad de oportunidades con quienes no han padecido los efectos de la pobreza en su desarrollo. El modelo alternativo a los “subsídios perversos” que no rompen el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza son las transferencias económicas condicionadas, las cuales obligan a los padres a enviar a sus hijos a la escuela, a llevarlos a un centro de salud a revisión periódica, a capacitarse en pláticas de autocuidado de la salud y a recoger un complemento alimenticio para ser administrado al lactante ab lactado. Se supone que mediante estas acciones el niño se beneficia de la oferta de los servicios de salud, educación y alimentación que el Estado proporciona y que la población en condiciones de pobreza subutiliza.⁷⁰

Las transferencias monetarias condicionadas se impusieron como política social del Gobierno Federal a partir de 1997 con el nombre de *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (Progresa), hasta

⁶⁶ World Bank (2000). *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Oxford University Press, Oxford and New York.

⁶⁷ Calva, J.L. (2012). “Derechos Sociales y Desarrollo Incluyente. Prólogo”. En: Calva, J.L. (coord.) *Análisis estratégico para el desarrollo*, volumen 12. Juan Pablos, México, pp. 9-16.

⁶⁸ Levy, Santiago (2009). *Pobreza y transición democrática en México. La continuidad de Progresa-Oportunidades*. México, FCE.

⁶⁹ Ramírez, P., y Ziccardi, A. “Pobreza urbana, desigualdad y exclusión social”. EN: Ziccardi, A., *op.cit.*, nota 63.

⁷⁰ Coady, David (2003). *Alleviating Structural Poverty in Developing Countries: The Approach of PROGRESA in México*. Food Consumption Nutrition Division, Washington DC, IFPRI.

abarcar en 2005, con el nombre de *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* (PDHO), a cinco millones de familias en situación de pobreza, casi el total de las familias identificadas en situación de pobreza de capacidades. A partir de 2004 este Programa se complementó con el *Programa de Apoyo Alimentario* (PAL) el cual otorga transferencias no condicionadas a familias en situación de pobreza extrema en imposibilidad de cumplir con la corresponsabilidad por carencia de acceso a los servicios de educación y salud requeridos para cumplir el condicionamiento del PDHO. En el sexenio anterior este Programa cambió nuevamente de nombre a *Prospera, Programa de inclusión social*⁷¹. Para esta administración desapareció y en su lugar se creó el Programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez, que dará apoyo monetario a estudiantes desde educación inicial hasta universidad, que ya no incluye a familias que no tengan hijos en edad escolar.⁷²

A partir de estudios parciales se pretendió demostrar que este modelo de transferencias económicas era eficaz para disminuir la pobreza extrema⁷³ y mejorar la nutrición de los niños de las familias “beneficiarias” del PDHO.⁷⁴ Sin embargo, el efecto inmediato de las transferencias sobre el ingreso familiar se diluyó en el corto plazo, retrocediendo paulatinamente. La serie de Encuestas de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) muestra que la disminución de la pobreza observada en los primeros años de las transferencias (2000-2004), se revirtió hasta regresar a los niveles de 1992 en la ENIGH 2012.⁷⁵

Por otra parte, la utilización de las transferencias no se tradujo en un consumo de bienes favorable a la salud y a la nutrición. Las Encuestas Nacionales de Salud y Nutrición (Ensanut) 2006 y 2012, indican que la prevalencia de desnutrición infantil en igualdad de condiciones socioeconómicas, fue mayor entre los niños y niñas de las familias que recibían transferencias del PDHO⁷⁶. Estas encuestas también documentaron la extensión de la grave epidemia de obesidad a las familias en situación de pobreza⁷⁷. Las ENIGH 2000 a 2014 documentan también un constante incremento de la compra de alimentos industrializados de alta densidad energética entre las familias de los deciles más pobres, asociado a las transferencias monetarias del PDHO.

El análisis de los resultados en materia de alimentación y nutrición de los Programas de transferencias demuestra que el incremento del acceso a alimentos no necesariamente se traduce en el acceso a una alimentación adecuada y a una buena nutrición. Mayor disponibilidad de recursos

⁷¹ Secretaría de Desarrollo Social (2015). *Diagnóstico de Prospera Programa de Inclusión Social*. Sedesol, México. [fecha de consulta: 12/10/2015]. Disponible en: www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/.../20S072.pdf

⁷² Becas Benito Juárez consultado en su página <https://www.gob.mx/becasbenitojuarez> el 11 de noviembre de 2019

⁷³ Skoufias, Emmanuel (2001). *Progesa and its Impacts on the Human Capital and Welfare of Households in Rural Mexico: A synthesis of the Results of an Evaluation*. Washington DC, IFPRI.

⁷⁴ Rivera, J.A.; Sotres Alvarez, D.; Habicht, J.P.; Shamah, T.; Villalpando, S. (2004). “Impact of the Mexican program for education, health, and nutrition (Progesa) on rates of growth and anemia in infants and young children: a randomized effectiveness study”. *JAMA*. Jun 2; 291(21):2563-70.

⁷⁵ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013). *Informe de pobreza en México 2012*, México, Coneval.

⁷⁶ Ávila Curiel, A.; Rangel, G. y Flores, J., *op. cit.*, pp 178-181.

⁷⁷ Barquera, S, *et al.* (2013). “Prevalencia de obesidad en adultos mexicanos, 2000-2012”. *Salud Pública Mex*, 55, supl 2:S151-S160 14.

económicos combinada con la persistencia de malas condiciones de vivienda, infraestructura sanitaria e higiene puede deteriorar gravemente la nutrición de la población, tanto por la persistencia de la desnutrición infantil asociada a un entorno insalubre, como por la generación de una grave epidemia de obesidad a partir de la edad escolar como consecuencia de la incorporación del consumo de alimentos industrializados y de la disminución del consumo de alimentos naturales. La doble carga de desnutrición infantil y obesidad en edad adulta que afecta a la mayoría de la población en situación de pobreza en México constituye un grave riesgo para el desarrollo de daño metabólico, lo cual explica el acelerado incremento en el presente siglo de la prevalencia de los padecimientos asociados a este daño: diabetes, hipertensión, dislipidemias, accidentes cerebrovasculares, infartos, neoplasias malignas, etc.⁷⁸

3.3 La seguridad alimentaria desde el enfoque de los derechos humanos

Un modelo alternativo para enfrentar el problema de la pobreza extrema y, más aún, para reivindicar la meta del desarrollo humano pleno y universal, es el enfoque de derechos. En lo que concierne específicamente al derecho a la alimentación, este enfoque cobra vigencia plena a partir del reconocimiento de que los problemas de hambre, desnutrición e inseguridad alimentaria de gran parte de la población derivan, no de la incapacidad social ni familiar para producir alimentos o generar riqueza económica, sino de mecanismos muy concretos de exclusión social. Se cuentan con suficientes recursos a escala internacional, y en el caso de México a escala nacional y por entidad federativa. Estos mecanismos de exclusión social deben verse como mecanismos de violación de los Derechos Humanos reconocidos en el PIDESC; su corrección y satisfacción no se deben posponer, ni depender de la existencia de suficiente alimento ni de la capacidad económica directa de las personas y familias para adquirirlo. La obligación del Estado es, por una parte, adecuar el marco jurídico interno en armonía con el marco jurídico internacional para reconocer plenamente este derecho y crear las condiciones de su exigibilidad y justiciabilidad y, por otra, garantizar el ejercicio universal, integral, incondicional y progresivo de este derecho, mediante mecanismos de respeto, protección y realización, haciendo uso eficiente máximo de los recursos disponibles⁷⁹.

En el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia DESC (Protocolo de San Salvador, 1988) en su Artículo 12, se define claramente la esencia del Derecho a la Alimentación: *Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.*

Las precisiones desarrolladas por el Comité DESC y por el Relator Especial del derecho a la alimentación entre fines del siglo pasado y los primeros años del presente constituyen la base para la comprensión y el ejercicio pleno de este derecho.

La Observación General número 12 del Comité constituye la base jurídica del Derecho a la Alimentación, ya que establece los elementos que componen su núcleo y describe las obligaciones que

⁷⁸ Rivera, J.A, *et al.* (2014). "Introduction to the double burden of undernutrition and excess weight in Latin America". *Am J Clin Nutr*, 100: S -1616.

⁷⁹ Schutter, Olivier de (2011). Una revolución de derechos. La aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional, *Nota informativa 6*, Naciones Unidas, relator especial sobre el derecho a la alimentación, septiembre de 2011. 15

entraña su cumplimiento: El derecho a la *alimentación adecuada* es un derecho complejo que no debe interpretarse en forma restrictiva ni asimilarse únicamente a cubrir los requerimientos de calorías, proteínas y otros nutrimentos⁸⁰. El Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación en respuesta al mandato de precisar la naturaleza y alcances de este derecho asume la definición del Comité DESC y desarrolla una definición más amplia, que extiende el Derecho al concepto de seguridad alimentaria:

todas las personas tienen el derecho a tener acceso de manera regular, permanente y libre, sea directamente o mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna⁸¹.

En esta definición se identifican a la accesibilidad física y económica, y a la disponibilidad permanente de los alimentos como los *componentes generales* de este derecho, a la vez que se resaltan las *características particulares* que los alimentos deben poseer para el pleno cumplimiento del derecho: ser adecuados, suficientes, sostenibles, inocuos y culturalmente aceptables para todas las personas.

Es preciso que el cumplimiento del Derecho a la Alimentación no se conciba simplemente con un enfoque de abastecer alimentos gratuitos o baratos a la población en situación de pobreza o mediante transferencias económicas etiquetadas como apoyo alimentario. El cumplimiento del Derecho a la Alimentación implica actuar de manera integral en todos los componentes del sistema alimentario, desde la producción misma de los alimentos, su abasto, comercialización y consumo. En 2004 el Consejo del Derecho a la Alimentación de la FAO emitió las *Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*⁸², las cuales precisan las pautas que deben seguir los gobiernos para el establecimiento de un sistema que permita a las personas el acceso digno a los alimentos adecuados, así como la creación de un sistema de seguridad para aquellas que no puedan hacerlo por sí mismas, desde una perspectiva de derechos humanos.

El enfoque de derechos en los Programas públicos se ha visto obligado a remontar una fuerte inercia de Programas centralizados y verticales, en los que las decisiones efectivas se toman con criterios arbitrarios, y orientados por intereses ajenos y, frecuentemente, contrarios a los objetivos explícitos. Los Programas de asistencia alimentaria suelen ser presa fácil de contaminación de intereses políticos y clientelares, así como de corrupción en la definición y compra de sus insumos. Un elemento central para conjurar este tipo de riesgo es la participación activa de la ciudadanía en la formulación de las políticas alimentarias. El enfoque de derechos es contrario a la concepción de que los receptores de los Programas son beneficiarios pasivos que deben conformarse con las dádivas gubernamentales. Es claro que las llamadas transferencias condicionadas son contrarias en extremo al enfoque de derechos: el acceso a los servicios de salud, educación y alimentación se conciben como obligaciones de los beneficiarios, y se les imputa a éstos la responsabilidad por no acceder a la oferta de servicios

⁸⁰ ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales op cit nota 13

⁸¹ ONU (2008). Informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, A/HRC/7/5, Ginebra.

⁸² FAO (2004). Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º periodo de sesiones, Roma, FAO.

que el Estado otorga. Los derechos efectivos se vuelven obligaciones formales, los sujetos de derecho se vuelven beneficiarios y el Estado elude y transfiere a los “beneficiarios” su obligación de garantizar el derecho.

Un concepto importante en el ejercicio del Derecho a la Alimentación es la *soberanía alimentaria*, entendida como el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos, saludables y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a contar con toda la información necesaria para decidir su propio sistema alimentario y productivo por encima de las exigencias de los mercados y de las empresas, y con la visión de preservar este derecho para las futuras generaciones. En este último aspecto la capacidad de decisión soberana implica tener la capacidad de rechazar formas de producción y comercialización depredadoras del medio ambiente, de la salud y de la cohesión social, y reivindicar los sistemas locales de producción basados en la agricultura familiar, respetuosos del medio ambiente y la convivencia armónica entre los seres humanos y con la naturaleza⁸³.

La realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad y la soberanía alimentarias implica la realización de todos los derechos, en particular del derecho de las personas a ser parte en la gestión de los asuntos públicos, el derecho a la libertad de expresión o el derecho a buscar, recibir y transmitir información. La construcción de ciudadanía y la buena gobernanza son requisito indispensable para elaboración de políticas públicas integrales para el cumplimiento del derecho a la alimentación.

Podemos reconocer una continuidad en las diversas situaciones, circunstancias y consecuencias del acto de alimentarse en el ser humano: hambruna, hambre, alimentación, nutrición, seguridad alimentaria, que representan una escala de necesidades satisfechas o insatisfechas. Por ejemplo: 1) en el caso de la hambruna, la sobrevivencia inmediata; 2) en el caso del hambre, evitar las carencias crónicas y los daños a la salud por una alimentación que no cubra permanentemente las necesidades nutrimentales; 3) en el acceso a una alimentación adecuada, asegurar que todos los determinantes del acceso suficiente, completo, variado, higiénico, inocuo y saludable a los alimentos se realice sin menoscabo de otros derechos ni daño al medio ambiente, en forma digna y con respeto a la cultura y a los valores de los seres. De cumplirse estas condiciones, la alimentación adecuada puede calificarse en función de su resultado concreto como un estado de nutrición óptimo, que permite el máximo bienestar posible del individuo y del conjunto social al que pertenece⁸⁴. Cuando esto se logra para todos los miembros de la sociedad, en forma permanente y sostenible, y bajo el amparo de un marco jurídico adecuado y el uso más eficiente posible de los recursos públicos podemos afirmar que hay seguridad alimentaria y que el derecho a la alimentación se cumple plenamente⁸⁵.

⁸³ Declaración de Nyeleni (2007). Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria Nyeleni, Selingue, Mali, 23 al 27 de febrero de 2007. [fecha de consulta: 4 de noviembre de 2015] Disponible en: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal21/Nyeleni.pdf>>

⁸⁴ FAO (2004). Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127o periodo de sesiones. Roma, FAO, pp. 24-25.

⁸⁵ FAO (2004b). *El derecho a la alimentación en la práctica: aplicación a nivel nacional*, Roma, FAO.

Entre los extremos de una situación de hambruna y el cumplimiento pleno del derecho a la alimentación pueden reconocerse una serie de acciones específicas por parte del Estado que frecuentemente se reivindican como el cumplimiento de su obligación de garantizar el Derecho a la Alimentación. La vigilancia ciudadana debe distinguir si se trata efectivamente del uso más eficiente de los recursos para respetar, proteger y realizar este Derecho, o únicamente de acciones puntuales o actos administrativos inerciales⁸⁶

Por ejemplo: la asistencia alimentaria directa puede ser indispensable en caso de un desastre natural, pero puede ser, en ciertas circunstancias, un desperdicio y una desviación de recursos, además de una negación del ejercicio de otros derechos, por ejemplo, cuando se utiliza con fines políticos y clientelares.

3.4 El Derecho a la Alimentación en el contexto de la Ciudad de México

3.4.1 Análisis del marco jurídico federal y local

Marco jurídico federal

En el Marco Jurídico Internacional y Federal⁸⁷ se cuenta con los importantes instrumentos ya señalados para el ejercicio del Derecho a la Alimentación. Sin embargo, el reconocimiento al derecho a la alimentación en la Constitución mexicana todavía no ha generado un nuevo marco jurídico federal adecuado para la garantía del pleno disfrute de este derecho. A casi nueve años de su reconocimiento constitucional, aún no existe una ley reglamentaria que precise las obligaciones y establezca los mecanismos de justiciabilidad y exigibilidad de este derecho.

Las adecuaciones en las leyes secundarias avanzan con lentitud y únicamente hacen referencia al derecho en lo general. Por ejemplo, en las Leyes Generales de Salud y de Educación, en un principio, las reformas constitucionales del reconocimiento de estos dos derechos únicamente dieron lugar a la adición de una frase reivindicando el carácter de ley reglamentaria del derecho reconocido, “protección a la salud” y “educación de calidad”, sin que se realizara una reforma sustantiva del articulado en función del enfoque de derechos, y sí, en cambio, introduciendo amplias reformas con el propósito de privatizar los servicios educativos y de salud, mismas que fueron derogadas recientemente. El reconocimiento constitucional del Derecho a la Alimentación únicamente propició reformas menores en el articulado de estas dos leyes para agregar los atributos “nutritiva, suficiente, y de calidad” en los pocos artículos referentes a la alimentación.

Otras leyes secundarias del ámbito federal relacionadas con el Derecho a la Alimentación, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Ley de Desarrollo Social, Ley de Asistencia Social y Ley de Ayuda Alimentaria para los Trabajadores no han actualizado su articulado en función del reconocimiento constitucional del mismo ni del marco jurídico internacional. Por ejemplo, la Ley de Desarrollo Rural

⁸⁶ Schutter, Oliver de (2013). *Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación a la Asamblea General de la ONU en su 68o período de sesiones*, Resolución A/68/288, ONU Nueva York.

⁸⁷ Todo el marco jurídico federal y por entidad federativa y los tratados y pactos internacionales vigentes se encuentran disponibles en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/index.php>

aún define a la seguridad alimentaria como “el abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población” en contradicción con las importantes precisiones de este concepto hechas por la ONU.

Un caso positivo de adecuación del marco jurídico en materia de reconocimiento del Derecho a la Alimentación lo constituye el proceso que llevó a legislar el expendio y distribución de alimentos en las escuelas del país. Desde 2004 diversas organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas documentaron con rigor científico el grave daño a la salud y a la economía nacional que ocasionaba esta epidemia, y se emprendió una intensa movilización desde el enfoque de la defensa de los derechos a la salud y la alimentación, y el interés superior de la infancia. Se conformó una red social de convergencia de organizaciones y académicos, y se realizó una amplia labor de difusión pública y gestión ante legisladores, autoridades y organismos nacionales e internacionales de derechos humanos para exigir que se regulara la venta de alimentos en las escuelas y se prohibiera la presencia de los alimentos no saludables. La participación de la Comisión de Derechos Humanos del DF y del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación de la Naciones Unidas, de legisladores de diversos partidos y del Frente Parlamentario Contra el Hambre fue de suma importancia. Si bien hubo que enfrentar una gran resistencia de parte de las empresas fabricantes de estos productos a través de cabilderos, publicistas, comunicadores, legisladores y funcionarios afines a sus intereses, finalmente se logró alinear todo el marco jurídico con enfoque de derechos, desde las reformas constitucionales (octubre 2011 y febrero 2013), la Ley General de Educación (septiembre 2013), además de los lineamientos emitidos por la Secretaría de Salud (mayo 2014) con disposiciones y sanciones precisas para garantizar que únicamente hubiera alimentos saludables en las escuelas. Producto de los cambios en el marco jurídico quedaron prohibidos los alimentos chatarra en las escuelas, la publicidad de estos productos dirigida a niños, se impuso un impuesto a las bebidas azucaradas y se hizo obligatoria la existencia de bebederos en escuelas. Producto de esta movilización, la Ley General de Salud también ha incorporado reformas para la garantía del derecho a la alimentación en su sentido más amplio y preciso; por ejemplo, en octubre de 2015, estableció la coordinación con las entidades federativas para la prevención y el control del sobrepeso, obesidad y otros trastornos de la conducta alimentaria, y con la Secretaría de Educación Pública, para la detección y seguimiento del peso, la talla y el índice de masa corporal, en los centros escolares de educación básica; recientemente, en noviembre de 2019, se reformó para establecer la obligación de que las etiquetas de los alimentos y bebidas brinden información veraz y comprensible sobre los riesgos a la salud que implica el contenido de calorías, grasas, azúcar y sal del producto.

Ley de Planeación y Programas sectoriales de la administración 2012-2018

La Ley de Planeación de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 2 señala entre sus fundamentos el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno; la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población, y el respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales, políticos y culturales.

En el ámbito de la Planeación y la Programación del Gobierno Federal, durante la anterior administración federal, tanto el *Programa Nacional de Desarrollo*, los Programas sectoriales de

Desarrollo Social 2013-2018, el *Decreto de la Cruzada Nacional Contra el Hambre*⁸⁸ y el *Programa Nacional México Sin Hambre*, reivindicaron en un primer plano de importancia el enfoque de Derechos entre los que se aludía de manera central el Derecho a la Alimentación como un eje estratégico.

El *Programa Sectorial de Salud 2013-2018* omitió por completo la referencia al derecho a la alimentación y mantuvo el enfoque administrativo de acciones de gobierno: instrumentar la Estrategia Nacional para la Prevención y Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes; fomentar la alimentación correcta a nivel individual, familiar, escolar y comunitario a través de estrategias innovadoras de mercadotecnia social; coadyuvar en la provisión de alimentos y suplementos alimenticios para una nutrición adecuada en la población menor de 5 años; promover la lactancia materna exclusiva hasta los seis meses de edad; desarrollar Programas para abatir la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.

El *Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018*, si bien invoca la reforma constitucional que reconoce el Derecho a la Alimentación y la definición de seguridad alimentaria de la FAO, tiene una visión productivista de mercado. Caracteriza a la pobreza rural como consecuencia de bajos ingresos y bajo desarrollo de capital humano y se traza como objetivo elevar la productividad para alcanzar el máximo potencial del sector agroalimentario incrementando su productividad, competitividad y rentabilidad. La visión de que el campo sea negocio prima explícitamente en el enfoque y en los Programas sectoriales; la alusión a los atributos de sustentabilidad, inclusión social y seguridad alimentaria es tangencial y no se traduce en políticas sustantivas. Se privilegian los agro-negocios y la economía campesina es vista en función de su atraso y marginalidad, lo cual la excluye de los apoyos presupuestales principales.

Marco jurídico de la Ciudad de México

El marco jurídico de la Ciudad de México respecto al DHA, heredado aún en su mayor parte del marco del Distrito Federal, contiene una ley específica, la *Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, la cual tiene por objeto “establecer las actividades estratégicas prioritarias para el desarrollo a la seguridad alimentaria y nutricional, y garantiza el derecho universal a la alimentación y a la seguridad alimentaria para todos los habitantes del Distrito Federal”.

La Ley dispone establecer una política de garantía del derecho humano y la adecuada nutrición de toda la ciudadanía de manera sustentable; la creación de un Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, con la participación de los sectores público, social y privado en la planeación, diseño, toma de decisiones, Programación, ejecución de acciones, evaluación y actualización, de las políticas y acciones que garanticen el derecho; la definición de los criterios, principios básicos, objetivos, atributos, normas y responsables de la política alimentaria y nutricional y sus instrumentos. Establece las responsabilidades del Ejecutivo local, a través del Jefe de Gobierno, en coordinación con las alcaldías para lograr los objetivos de esta Ley; y el establecimiento de una red de seguridad

⁸⁸ Secretaría de Desarrollo Social (2013). “Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre”. México, Diario Oficial de la Federación, 22/01/2013.

alimentaria que garantice el derecho humano a la alimentación y haga efectivo el acceso de todos los ciudadanos a alimentos inocuos y de calidad nutricional.

La Ley considera la formulación de una canasta básica alimentaria recomendada y de una dieta correcta definida por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la CDMX. Se prevé la realización de un Programa para la Seguridad Alimentaria y Nutricional como instrumento de planeación del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional a partir de un diagnóstico y evaluación de los recursos presupuestales para las actividades, acciones y metas establecidas para el logro de la seguridad alimentaria y nutricional.

La Ley establece que los alimentos que se abastezcan o distribuyan a través del Programa para la Seguridad Alimentaria y Nutricional provendrán preferentemente de la producción local y luego nacional y de organizaciones de pequeños y medianos productores locales y regionales. Para tal efecto el gobierno de la CDMX, a través de las dependencias y entidades responsables, revisará y modificará la normatividad aplicable al abastecimiento de productos alimentarios, procurando un contenido mínimo local del 70 por ciento de sus compras totales.

El Programa de Gobierno de la anterior administración del DF en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional definió como objetivos generales:

- I. Cumplir en el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía pueda gozar de su derecho social universal a la alimentación;
- II. Asegurar y mantener la seguridad alimentaria y nutricional del Distrito Federal para lograr el acceso a una alimentación correcta, culturalmente aceptable, inocua, sana, suficiente y variada, para las y los habitantes;
- III. Integrar las políticas y Programas contra la pobreza alimentaria en el marco de las políticas contra la desigualdad social;
- IV. Impulsar la política de seguridad alimentaria, con la participación de personas, comunidades, organizaciones y grupos sociales que deseen contribuir en este proceso de modo complementario al cumplimiento de la responsabilidad social del Estado y a la ampliación del campo de lo público;
- V. Establecer los mecanismos para que el Gobierno del Distrito Federal cumpla de manera eficiente su responsabilidad en el desarrollo de la seguridad alimentaria y nutricional;
- VI. Definir las responsabilidades de cada uno de los órganos que integran la Administración Pública del Distrito Federal que se vinculen al tema de la seguridad alimentaria y nutricional;
- VII. Fomentar las propuestas de la ciudadanía y sus organizaciones en el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional y su contribución a las innovaciones en este campo, a fin de fortalecer la sustentabilidad de las acciones que se emprendan;
- VIII. Avanzar en la definición de mecanismos y procedimientos que garanticen la plena exigibilidad del derecho a la alimentación en el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal.

La *Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal* establece los derechos específicos de esta población en materia de Alimentación:

- Poseer, recibir o tener acceso a los satisfactores necesarios, considerando alimentos, bienes, servicios y condiciones humanas o materiales, que posibiliten su desarrollo armónico e integral en el ámbito físico, intelectual, social y cultural;
- Recibir orientación y capacitación por parte de los progenitores, tutores, integrantes de la familia, profesoras y profesores que tengan a su cargo la educación, para obtener conocimientos básicos en materia de salud, nutrición, higiene, saneamiento comunitario y ambiental, así como aquello que favorezca su cuidado personal;
- Poseer, recibir o tener acceso a una alimentación nutritiva y saludable por parte de los progenitores, tutores, integrantes de la familia, profesoras y profesores, instructoras e instructores y en general cualquier persona que tenga a su cargo la educación o instrucción de cualquier índole.

En esta ley se definen las responsabilidades correspondientes a la entonces Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Salud, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y Jefes Delegacionales en relación al cumplimiento de estos derechos específicos.

La Ley de Desarrollo Agropecuario, Rural y Sustentable para el Distrito Federal, a diferencia de la Ley federal correspondiente tiene un enfoque de derechos en todo su articulado, El capítulo II define los derechos alimentarios y campesinos: Derecho a la alimentación, a la soberanía, a la seguridad, a la educación y a la cultura alimentarias.

La *Ley para la Prevención y Combate de la Obesidad, Sobrepeso y Trastornos de la Conducta Alimentaria*, que tiene como objetivo establecer los principios del Programa específico a tal fin, aporta el reconocimiento explícito de la lactancia materna como el primer derecho humano a una alimentación nutritiva suficiente y de calidad. Otro aporte de esta ley es el reconocimiento de la obligación del estado de “garantizar el conocimiento, difusión y acceso a la información de la sociedad en general, en materia de prevención y combate de la obesidad, sobrepeso y trastornos de la conducta alimentaria teniendo como prioridad el interés superior del niño y la niña sobre cualquier otro”, y de promover “los elementos necesarios para hacer accesible a la población alimentos naturales y frescos, dando preferencia a los pequeños y medianos productores de la localidad”.

Las Leyes de Educación, de Salud, de Desarrollo Social, , de Atención Integral para el Desarrollo de las Niñas y los Niños en Primera Infancia y de Protección a la Tierra, no incorporan en forma explícita el derecho a la seguridad alimentaria en lo pertinente a sus respectivos ramos. Su enfoque es más bien de índole administrativo y sólo aluden en forma genérica a los derechos sociales y al enunciado de acciones relativas a la alimentación y nutrición. Las leyes de albergues para niños, niñas y adultos mayores, y de Asistencia e Integración Social tampoco contienen elementos afirmativos del derecho a la alimentación.

En la presente administración se cuenta con dos elementos legales de enorme trascendencia, la Constitución Política de la Ciudad de México y La Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México.

3.4.2 Constitución Política de la Ciudad de México

Carta de derechos (Título segundo, inicia con el artículo cuarto) titulado “Principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos”:

- Artículo 9 C Derecho a la alimentación y a la nutrición
 - 9.C.1: Toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada, nutritiva, diaria, suficiente y de calidad con alimentos inocuos, saludables, accesibles, asequibles y culturalmente aceptables que le permitan gozar del más alto nivel de desarrollo humano posible y la protejan contra el hambre, la malnutrición y la desnutrición.
 - 9.C.2: Las autoridades fomentarán, de manera progresiva, la disponibilidad... promoverán la seguridad y sustentabilidad alimentaria y garantizarán el acceso a este derecho, dando prioridad a las personas en pobreza y las que determine la ley.

3.4.3 Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México

- Artículo 1.B: Desarrollar la Carta de Derechos de la Constitución CDMX, señalada en su artículo cuarto.
- Artículo 26: El derecho a la vida digna comprende llevar una existencia libre del temor, así como los derechos a la alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo digno, el derecho a la ciudad, la participación ciudadana, movilidad, seguridad, a un medio ambiente sano y los demás necesarios para que las personas ejerzan plenamente sus capacidades como seres humanos.
- Artículo 55. Párrafo segundo: El derecho a un mínimo vital garantizando la subsistencia acorde a la dignidad humana mediante mínimos esenciales de los derechos a la alimentación, vestido, vivienda, trabajo, salud, transporte, educación, cultura y a un medio ambiente sano y sustentable. La Ley de desarrollo social establecerá las modalidades que este derecho tendrá en los planes, Programas y políticas. Párrafo 2: El Congreso incluirá en el Presupuesto de Egresos los recursos...para este derecho. El Gobierno diseñará e implementará los Programas a hacer efectivo este derecho.
- Artículo 57. Párrafo primero: El derecho a la alimentación adecuada (DAA) implica que toda persona tenga acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación de calidad, suficiente y equilibrada, o a los medios para obtenerla de acuerdo con los instrumentos del Sistema de Naciones Unidas, del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de los mecanismos de las que el Estado Mexicano es parte. Párrafo 2: Se procurará la recuperación del alimento apto para consumo humano, pero no comercializable a fin de canalizarlo a los grupos en situación de vulnerabilidad y atención prioritaria; comunidades, Comedores comunitarios, organizaciones o instituciones que lo requieran. Párrafo segundo: Se procurará la recuperación del alimento apto para consumo, pero no comercializable a fin de canalizarlo a los grupos en situación de vulnerabilidad y atención prioritaria; comunidades, Comedores comunitarios, organizaciones o instituciones que lo requieran.
- Artículo 58. Párrafo primero: La salud, entendida como un estado de completo bienestar físico, mental y social, es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de otros. Abarca una amplia gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud, tanto la atención oportuna y apropiada en esta materia como los principales factores determinantes de la salud, que comprenden el acceso al agua limpia potable, a condiciones sanitarias adecuadas, el derecho a una alimentación y vivienda adecuadas, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente; el acceso a la

educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la sexual y reproductiva.

- Artículo 79.13: las autoridades garantizarán a las personas mayores que no cuenten con recursos propios, Programas sociales y servicios públicos en materia de alojamiento, salud, seguridad social integral y alimentación, en particular en el caso de las personas mayores que viven y sobreviven en la calle.
- Artículo 85: Respecto a los migrantes... las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias 1, deberán: 85.1: Diseñar, operar, ejecutar y evaluar políticas, Programas, campañas y acciones orientadas a garantizar, de manera enunciativa más no limitativa, el acceso al derecho a la alimentación...
- Artículo 88: A: Las autoridades de la Ciudad, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a respetar, proteger y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, los derechos humanos de las personas privadas de su libertad, sin diferencias fundadas en prejuicios por razón de género, origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidades, condición social, posición económica, condiciones de salud, religión, opiniones, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, características sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana. Párrafo 2.2: Alimentación adecuada.
- Artículo 118: Serán transversales para todo el ejercicio de la función pública las siguientes perspectivas: ... e) Interés superiores de la niñez y adolescencia: en todas las decisiones y actuaciones de las autoridades se garantizará de manera plena los derechos de las niñas, niños y adolescentes a la alimentación, salud, educación, cuidado y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio guiará el diseño, gestión, presupuestación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en la materia, considerando su condición de personas en desarrollo.

3.4.4 Ley de Desarrollo Social para el DF

- Artículo 1. II: Promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del DF en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social.
- Artículo 3: para efectos de esta ley se entenderá por:
 - Numeral XX. **Padrón**: Relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los Programas de Desarrollo Social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normatividad correspondiente.
 - Numeral XXI: **Pobreza**: La incapacidad de un individuo o un hogar de satisfacer de manera digna y suficiente las necesidades básicas en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, transporte, recreación, servicios y tiempo libre.
- Artículo 5: La política de Desarrollo Social como acción pública y con base en los principios que la guían deberá ser impulsada con la participación de todos aquellos que se interesen y puedan contribuir con este proceso; por lo que, deberá fomentar la acción coordinada y complementaria entre el Gobierno, la ciudadanía y sus organizaciones.

3.5 Programa de Alimentos Escolares (PAE)

3.5.1 Antecedentes del Programa

La asistencia alimentaria a la población infantil en situación de pobreza tiene profundas raíces en todas las sociedades. En México esta acción es reconocible desde la época colonial, bajo un concepto caritativo. La ancestral pobreza de la mayoría de la población hizo graves estragos especialmente entre la infancia; las tasas de mortalidad infantil en México fueron extraordinariamente elevadas a lo largo de toda la historia nacional, hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX. La consolidación del estado laico y del proceso de industrialización propiciaron que el modelo caritativo transitara desde un modelo mixto de beneficencia pública y privada, hacia un modelo de asistencia social brindada a través del modelo de “estado benefactor”. Se tiene registro de inicio de los Programas de desayunos escolares en la ciudad de México desde el año de 1887.

Durante los aciagos días de la segunda década del siglo 20, la Ciudad de México llegó a presentar altísimas tasas de mortalidad infantil asociadas con epidemias y hambrunas. Al finalizar la década, en la medida que se iba pacificando el país, surgieron asociaciones filantrópicas inspiradas en el modelo francés de la “Gota de Leche” que se abocaron a distribuir éste y otros alimentos a los numerosos niños huérfanos y de familias pobres que deambulaban por la ciudad y se albergaban en hospicios. Estas asociaciones privadas, en las que participaba invariablemente la esposa del Presidente de la República y las de altos funcionarios de gobierno, serían la base del modelo asistencialista que perviviría durante un siglo como elemento central de la política social del Estado Mexicano⁸⁹. Durante la tercera y cuarta década del siglo XX se fue conformando la institucionalización de la asistencia pública, primero con la alta figura de Departamento Federal hasta conformar una Secretaría de Estado, la Secretaría de Asistencia en 1942, la cual terminaría fusionándose con el Departamento de Salubridad en 1943 para constituir la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

En 1942 por disposición del entonces presidente General Manuel Ávila Camacho se transformó el Programa *Gota de Leche* en el *Programa de Desayunos Escolares*. En sus inicios el Programa ofrecía desayunos que estaban conformados por un envase de leche entera de 250 mililitros, un sándwich, huevo cocido y un postre. Este Programa operaba casi exclusivamente en el entorno de la Ciudad de México.

Diversas instituciones se hicieron cargo de la asistencia pública federal en el aspecto de la alimentación escolar bajo el modelo de protección a la infancia: INPI, IMPI, IMAN, hasta la creación del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) en 1977. Bajo el esquema centralista estas instituciones se encargaron del embalar y distribuir, e incluso de rehidratar la leche, que se distribuía a las escuelas, desde sus propias instalaciones en la capital del país; debido a ello el alcance del Programa sólo abarcaba el Distrito Federal y, en menor medida, algunos estados circunvecinos. A partir de 1995 se dio inicio a un proceso de descentralización del sistema nacional de asistencia social, lo cual implicó que cada entidad recibiría las partidas presupuestales necesarias para hacerse cargo de sus propios Programas bajo la normatividad del DIF-Nacional.

⁸⁹ Fuentes, M.L. (1998). *La asistencia social en México: Historia y perspectivas*. México. Ediciones del milenio.

Mediante un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de julio de 1997 se acordó la descentralización del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF). A partir de ese año, el Programa de Desayunos Escolares de la Ciudad de México se diseña y opera en forma descentralizada siguiendo la normatividad del SNDIF a través de los Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA).

Es muy importante reconocer que en México la lógica de la asistencia social en general, y de la asistencia alimentaria en específico, ha sido ajena al enfoque de derechos sociales, lo que le ha conferido una serie de características que incluso se contraponen a este enfoque, como lo son la discrecionalidad, la prioridad de la rentabilidad política y de la condición de beneficiario sobre la de derechohabiente, la falta de universalidad e integralidad de las acciones y la poca claridad del objetivo de la asistencia social. La inercia histórica de un siglo de funcionamiento del modelo asistencialista en los Programas alimentarios ha propiciado la consolidación de una demanda clientelar y de intereses económicos proclives a la corrupción.

Estado actual del Programa Alimentos Escolares

De acuerdo con las ROP 2019, el Objetivo General del PAE es contribuir a que las niñas y los niños, inscritos en escuelas públicas de la Ciudad de México en los niveles de educación inicial, preescolar, primaria y especial, ubicadas preferentemente en las unidades territoriales con Índice de Desarrollo Social (IDS): medio, bajo y muy bajo, mejoren su alimentación mediante la entrega de raciones alimenticias basados en los criterios de calidad nutricia, aproximándose a un aporte energético promedio del 25 por ciento de la Ingesta Diaria Recomendada (IDR) de acuerdo con la etapa de crecimiento de las niñas y los niños.

El Programa contribuye a garantizar el derecho a un nivel de vida adecuado, impulsando directamente el derecho a la alimentación con metas a corto, mediano y largo plazo relacionados con la disminución de la desnutrición, el mejoramiento de la nutrición y la reducción de los problemas de sobrepeso y obesidad.

La meta física para el ejercicio fiscal 2019 es distribuir 95 005 572 raciones alimenticias, aproximadamente a 686 661 derechohabientes, lo que representa una cobertura de 77.45 por ciento de la población objetivo, que asisten a planteles ubicados en las 16 alcaldías, con un presupuesto aprobado de \$831 298 755, sujeto a modificaciones por las restricciones presupuestales. Este recurso se constituye con aportaciones tanto federales como locales.

Los Requisitos de Acceso son:

1. Ser escuela pública del Sistema Educativo Nacional comprobable y con Clave de Centro de Trabajo (CCT) que lo proporciona el Subsistema de Educación Básica de la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México (AEF Ciudad México), adscrita a la Secretaría de Educación Pública (SEP).
2. Estar ubicada en la Ciudad de México preferentemente en zonas de muy bajo, bajo y medio Índice de Desarrollo Social.
3. Que el plantel cuente con un espacio apropiado para el resguardo de los insumos de acuerdo con la “Guía para la Operación del Programa de Desayunos Escolares”, misma que a partir de

septiembre 2019 llevará el nombre de “Guía para la Operación del Programa Alimentos Escolares”.

4. Que la niña o el niño se encuentre inscrito como alumno (a) de escuela pública en la Ciudad de México, adscrita al Subsistema de Educación Básica de la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México (AEF Ciudad México) en los niveles de Educación Inicial, Preescolar, Primaria y Especial.
5. Solicitar la madre, padre o responsable, por conducto del Director (a) de la Escuela, la incorporación de la niña o niño al Programa, mediante el llenado de la Hoja Compromiso que le será proporcionada en la Dirección de la escuela, el cual establece el compromiso de aportar durante todo el ciclo escolar, una cuota de recuperación de \$0.50 por cada alimento escolar consumido o pedir la exención de la cuota, cuando la situación económica del padre, madre o responsable, lo imposibilite para hacerlo.

Derechos:

- a) Recibir de lunes a viernes, durante los días hábiles del ciclo escolar, los insumos que integran el alimento escolar; lo anterior, conforme a la suficiencia presupuestal del Programa lo permita.
- b) Consumir su alimento escolar en las instalaciones de la escuela y preferentemente al inicio de clases.
- c) Recibir orientación alimentaria sobre el contenido nutricional del alimento escolar.
- d) Solicitar la exención de la cuota de recuperación cuando la situación del padre, madre o responsable, le impida realizar la aportación.

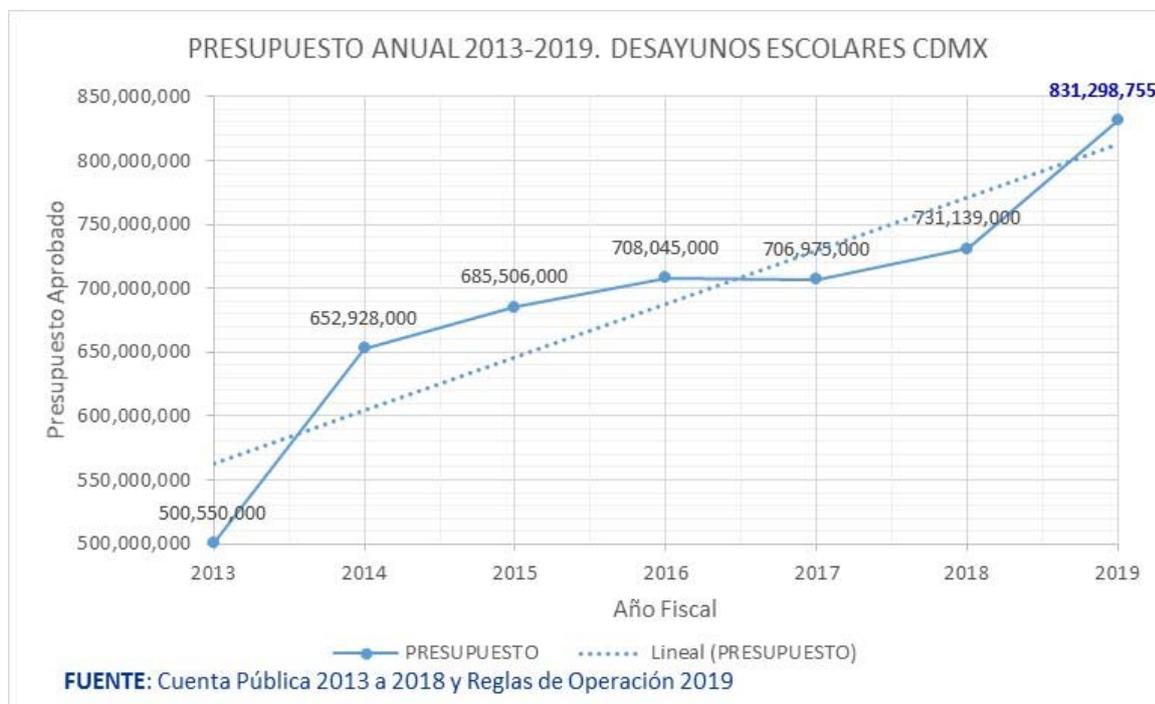
Obligaciones:

- a) Aportar puntualmente la cuota de recuperación.
- b) Participar o apoyar a la Vocalía de Alimentos Escolares.
- c) Vigilar el cumplimiento del Programa y reportar cualquier anomalía ante las instancias correspondientes.

El Mecanismo de Evaluación e Indicadores. La evaluación interna del Programa Alimentos Escolares a cargo de la Coordinación de Planeación del DIF Ciudad de México, para lo cual se ha utilizado la Metodología de Marco Lógico aprobada por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, Naciones Unidas).

Las fuentes de información de gabinete son: Estadísticas de la Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal. 2015; Informes de Metas Mensuales de la JUD de Operación y Supervisión y las evaluaciones anteriores y levantamientos de información que ha tenido el Programa en años anteriores.

Gráfico 16.- Presupuesto anual del Programa de Alimentos Escolares 2013 a 2019. Pesos corrientes.



La evolución presupuestal del PAE de 2013 a 2019 se muestra en el gráfico 16. Durante el primer año de la pasada administración, 2013, el presupuesto se incrementó, a pesos constantes, alrededor de un 25 por ciento respecto al año anterior. Al término de la administración el presupuesto se había incrementado en un 12 a precios corrientes, sin embargo, debido a la inflación este presupuesto fue un 7 por ciento menor al del inicio de la administración. Durante el primer año de la actual administración, 2019 se autorizó un presupuesto 14 por ciento mayor al año anterior.

Los componentes de la ración alimenticia para 2019 se determinaron con base en los lineamientos emitidos por el Sistema Nacional DIF (SNDIF)⁹⁰ con la asesoría del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (INCMNSZ) (gráfico 17). Cada ración esta conformada por tres productos:

1. Leche descremada ultrapasteurizada (UHT) en envase Tetra Brick de 250 ml, fortificada y envasada por la empresa paraestatal Liconsa⁹¹.
2. Mezcla de cereales con oleaginosas en empaque de celofán de 30 g.

⁹⁰ Lineamientos para la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA), emitidos por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), publicados en su página el 18 de enero de 2019: <http://sitios.dif.gob.mx/dgadc/wp-content/uploads/2018/12/Lineamientos-EIASA-2019.pdf>

⁹¹ Liconsa es una empresa de participación estatal mayoritaria, industrializa leche de elevada calidad y la distribuye a precio subsidiado en apoyo a la nutrición, dependiente de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, bajo la coordinación de Segalmex.

3. Fruta fresca, entregada semanalmente en cajas sin empaque extra, para su consumo durante la semana.

En conjunto aporta alrededor de 360 Kcal. Las raciones deben ser entregadas durante 190 días a los escolares derechohabientes del PAE. El proceso de distribución fue asignado directamente a Segalmex⁹², organismo descentralizado y sectorizado a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.

La participación social de los padres de familia se da a través de una vocalía encargada de la recepción de insumos alimentarios, almacenaje y distribución de los mismos, así como al cobro de la cuota de recuperación de 0.50 pesos por desayuno y su depósito al DIF CDMX.

Las reglas de operación del PAE incluyen el componente de orientación alimentaria. No hay evidencia de que ésta se este llevando a cabo de manera eficiente ni de que esté contribuyendo a mejorar los hábitos de consumo de los escolares y de sus familias.

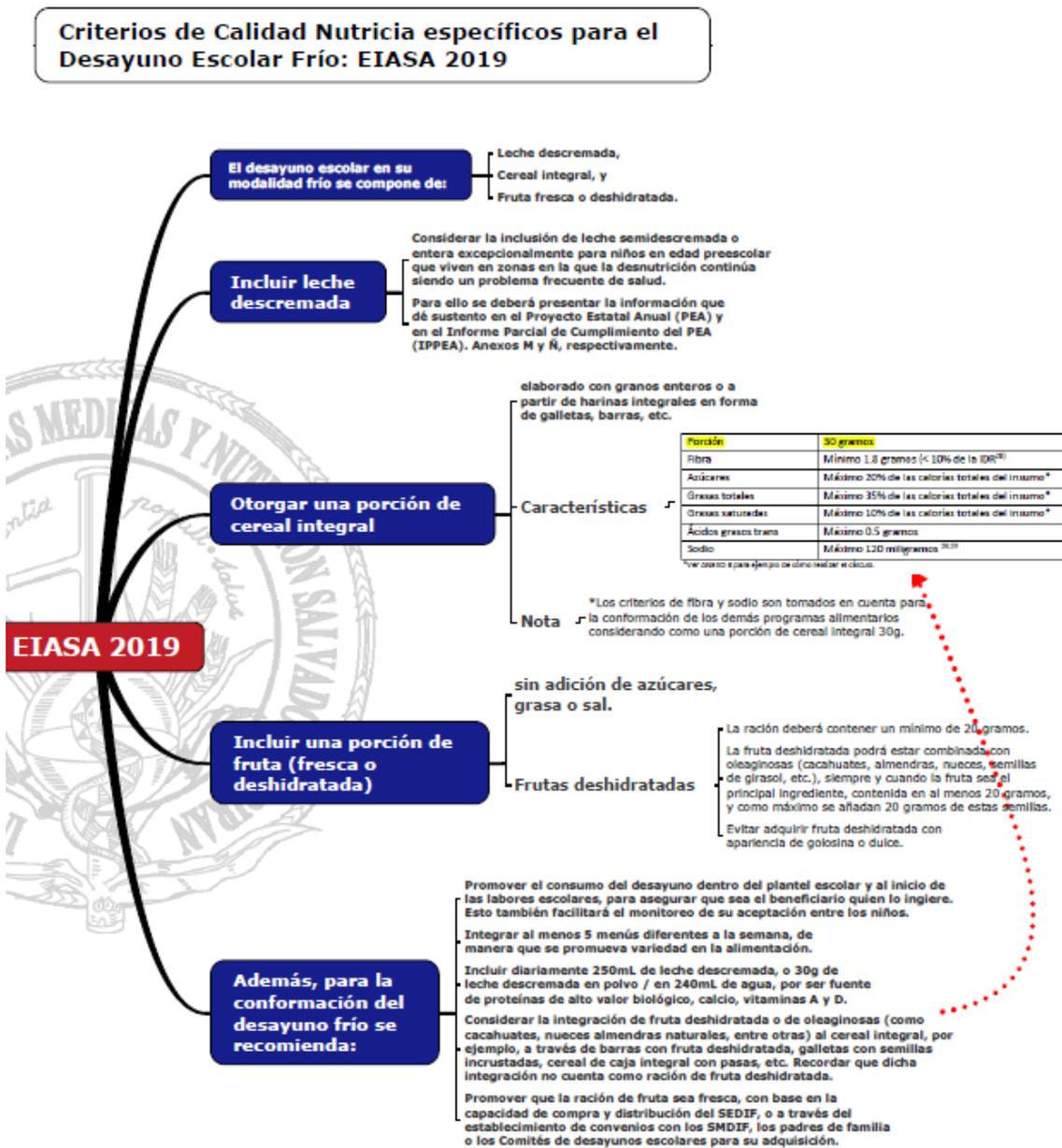
La CDMX es la única entidad del país que ofrece únicamente la modalidad de “Desayunos Fríos” como asistencia alimentaria a la población escolar. Esta modalidad se basa mayoritariamente en productos industrializados, distribuidos por grandes empresas y alejada de las buenas prácticas culturales de alimentación familiar. Para el 2020 se ha trazado la meta nacional y local de que la totalidad de los desayunos escolares que se repartan por los sistemas DIF de las entidades federativas sean en la modalidad de “desayunos calientes”.

Un aspecto muy positivo es la introducción en la presente administración del componente fruta fresca variada: naranja, manzana, guayaba, mandarina o plátano. Esto es uno de los puntos que diferencian a esta administración de la anterior.

La dotación de UHT en envase Tetra Pack es contraria al principio de sustentabilidad ecológica, toda vez que su costo es elevado y que su potencialidad de contaminante es muy alta por la carencia de mecanismos de reciclamiento. Sería deseable dar seguimiento al destino de los más de 95 millones de envases de leche y de envolturas de polietileno de los cereales que se distribuyen anualmente.

⁹² Decreto por el que se crea el organismo Seguridad Alimentaria Mexicana. Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex), Diario Oficial de la Federación: 18/01/2019

Gráfico 17 Lineamientos para los productos que integran las raciones alimenticias del Programa de Alimentación Escolar 2019



Fuente: Sader. Resumen de los criterios de la EIASA emitidos por el SNDIF para 2019, para todos los Sistemas Estatales DIF

3.5.2 Estudios realizados acerca del Programa de Alimentos Escolares (PAE).

Evaluación Externa de Impacto del Programa de Desayunos Escolares, 2017

En el año 2017 se realizó una evaluación en estudiantes de 19 escuelas primarias públicas en la Ciudad de México, con el propósito de estimar los efectos e impactos atribuibles al Programa de Desayunos Escolares en la población que “beneficiaria”⁹³. Este estudio evaluó, mediante grupos comparativos (experimental y control) si en dicha población el Programa de Desayunos Escolares contribuyó al mejoramiento en alimentación, acceso a la seguridad alimentaria y asesoría alimentaria, medidos en los términos de los indicadores del Programa.

Los instrumentos empleados consistieron en mediciones antropométricas y encuestas socioeconómicas dirigidas a padres de familia de 15 escuelas beneficiarias y 4 no beneficiarias del Programa. El principal hallazgo de la investigación es que el Programa de Desayunos Escolares no fomenta el sobrepeso ni la obesidad infantil en la población específica de escuelas evaluadas. A pesar del escaso efecto obtenido, el estudio concluye que este Programa es una fuente potencial para la mejora en la alimentación y disminución de las tasas de sobrepeso y obesidad. Adicionalmente, se encontraron impactos colaterales del Programa en indicadores escolares, como es el rendimiento escolar y la disminución de las inasistencias. Las limitaciones del estudio impiden tomar como concluyentes sus hallazgos y la interpretación de los mismos.

Impacto de una intervención de 18 meses para la prevención de obesidad en escolares de 4º y 5º grados de educación primaria. INSP

El Instituto Nacional de Salud Pública llevó a cabo un estudio en escuelas primarias participantes del Programa de Desayunos Escolares de la Ciudad de México en el año 2013, cuyo objetivo fue evaluar el impacto de una intervención de 18 meses para la prevención de obesidad en escolares de 4º y 5º grados basada en el modelo ecológico en conductas saludables en México mediante un diseño experimental para asignar 27 escuelas a uno de los tres tratamientos: intervenciones básicas, intervenciones plus y control. Se midió el impacto en el ambiente escolar, la alimentación y la actividad física e índice de masa corporal en niños. La evaluación se llevó a cabo durante dos años en 830 estudiantes⁹⁴.

La intervención comprendió tres niveles. *Nutrición*: promoción en la elección de alimentos saludables y disminución de los no recomendables (por alta densidad energética) y asegurar la disponibilidad de agua para consumo. *Actividad física*: promoción de la actividad física en receso y tiempo libre e incremento de la educación física a 100 minutos por semana. *Comunicación y educación*: distribución de folletos informativos sobre nutrición y educación física, así como talleres de sensibilización a las autoridades escolares sobre las ventajas de la intervención y comunicación masiva y las estrategias de mercado dirigidas a los niños para fomentar estilo de vida saludable.

⁹³ Evalua CDMX. Evaluación Externa de Impacto del Programa de Desayunos Escolares, 2017. 226 pp.

⁹⁴ Safdie, M; Jennings-Aburto, N. *et al.* (2013). “Impact of a school-based intervention program on obesity risk factors in Mexican children”. *Revista de Salud Pública de México*, vol. 55, suplemento 3, pp 374-387.

En las escuelas de intervención, la disponibilidad de alimentos sanos aumentó y la disponibilidad de alimentos poco saludables disminuyó, sin embargo, la ingestión de alimentos en niños no mostró la misma tendencia. En las escuelas de intervención, los niños tampoco participaron más en actividad física moderada y vigorosa. A pesar de la mejoría en el entorno alimentario la prevalencia de obesidad no se modificó.

Registro Nacional de Peso y Talla. INCMNSZ

El INCMNSZ desarrolló a partir de 2015 una plataforma informática en línea denominada Registro Nacional de Peso y Talla de los Escolares registro y el procesamiento de la información antropométrica de todos los escolares del país. Uno de los propósitos principales de dicha plataforma es servir para la evaluación del estado de nutrición de la población participante en los Programas de alimentación escolar de los Sistemas DIF. Con distintos niveles de desagregación, desde el individuo hasta el conjunto nacional, la plataforma reporta la clasificación de la talla alcanzada por los escolares de acuerdo con su edad al momento de la medición, así como la adecuación de su peso para dicha talla en desviaciones estándar del Índice de Masa Corporal (IMC) para la edad. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley General de Salud, compete a las autoridades de salud y educación de cada entidad coordinarse para cumplir la obligación de pesar y medir a todos los alumnos de educación básica y evaluar su estado de nutrición. La CDMX ha sido una de las entidades que en mayor proporción ha incumplido con esta responsabilidad, desde 2016 no ha registrado ninguna información por lo que únicamente es posible evaluar en esta entidad el estado de nutrición para el ciclo escolar 2015-2016.

Estado de nutrición por Talla para la Edad según RNPT 2015-2016

Se evaluaron 257,325 escolares de la Ciudad de México, distribuidos en 12 alcaldías, ya que Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo no registraron ninguna información. Cuadro 12

Cuadro 12. Población escolar evaluada y porcentaje de cobertura del RNPT en el ciclo escolar 2015-2016 en las alcaldías de la Ciudad de México.

Alcaldía	Población estimada (Primarias Públicas) SEP	Menores evaluados (RNPT)	% cobertura primarias públicas
Ciudad de México	708 408	257 325	36.3
002 Azcapotzalco	30 889		
003 Coyoacán	38 914	33 216	85.4
004 Cuajimalpa de Morelos	16 109	8 638	53.6
005 Gustavo A. Madero	102 472		
006 Iztacalco	31 861	24 877	78.1
007 Iztapalapa	166 030	9 907	6.0
008 Magdalena Contreras	19 606	6 785	34.6
009 Milpa Alta	15 535	14 954	96.3
010 Álvaro Obregón	50 863	12 043	23.7
011 Tláhuac	38 109	33 485	87.9
012 Xochimilco	38 665	45 085	100.0
013 Tlalpan	51 320	35 916	70.0
014 Benito Juárez	15 858	6 828	43.1
015 Cuauhtémoc	35 011		
016 Miguel Hidalgo	22 802		
017 Venustiano Carranza	34 364	25 591	74.5

El 73 por ciento de los escolares de la Ciudad de México tienen una estatura *normal* para su edad, el 20.2 por ciento presenta déficit *leve* de talla, y 6.4 por ciento presenta *talla baja* (déficit *moderado* más déficit *grave*). En este indicador la población escolar de la CDMX se ubica debajo de la media nacional (8.7 %), si bien la ausencia de información de las alcaldías de Gustavo A Madero y del 94 por ciento de los escolares de Iztapalapa, hace suponer que los datos reportados tienen un importante subregistro de *talla baja*, indicador asociado con desnutrición crónica en las primeras etapas de la vida. Magdalena Contreras, Álvaro Obregón y Cuajimalpa, presentan una prevalencia de *talla baja* superior a la media nacional (Cuadro 13).

Cuadro 13 Estado de nutrición por talla para la edad de los escolares, por alcaldía CDMX. Ciclo escolar 2015-2016

Alcaldía	Puntaje Z TE		Normal		Leve		Talla Baja	
	Media	Desv. est.	n	%	n	%	n	%
Ciudad de México	-0.3	1.1	188 860	73.4	51 968	20.2	16 497	6.4
002 Azcapotzalco	--	--	--	--	--	--	--	--
003 Coyoacán	-0.2	1.2	25 406	76.5	5 844	17.6	1 966	5.9
004 Cuajimalpa de Morelos	-0.5	1.1	5 771	66.8	2 110	24.4	757	8.8
005 Gustavo A. Madero	--	--	--	--	--	--	--	--
006 Iztacalco	-0.2	1.2	19 312	77.6	4 186	16.8	1 379	5.5
007 Iztapalapa	0.0	1.1	8 393	84.7	1 216	12.3	298	3
008 Magdalena Contreras	-0.7	1.1	4 160	61.3	1 858	27.4	767	11.3
009 Milpa Alta	-0.5	1.0	10 531	70.4	3 451	23.1	972	6.5
010 Álvaro Obregón	-0.5	1.2	8 088	67.2	2 872	23.8	1 083	9.0
011 Tláhuac	-0.4	1.1	24 054	71.8	7 269	21.7	2 162	6.5
012 Xochimilco	-0.3	1.1	33 028	73.3	9 352	20.7	2 705	6
013 Tlalpan	-0.4	1.1	26 152	72.8	7 428	20.7	2 336	6.5
014 Benito Juárez	-0.3	1.1	5 063	74.2	1 371	20.1	394	5.8
015 Cuauhtémoc	--	--	--	--	--	--	--	--
016 Miguel Hidalgo	--	--	--	--	--	--	--	--
017 Venustiano Carranza	-0.3	1.2	18 902	73.9	5 011	19.6	1 678	6.6

Al no disponer de un padrón de beneficiarios directos del PAE, considerando la alta cobertura del Programa en las escuelas oficiales de la CDMX, la comparación del estado de nutrición de los escolares de las escuelas públicas respecto a los de las escuelas privadas es un buen estimador de la diferencia entre quienes lo reciben y quienes no. En el caso de la talla, la diferencia no puede ser atribuida al efecto del Programa, ya que el rezago en talla de una población tiene que ver con un déficit persistente de carencia alimentaria en edades tempranas y no con la carencia presente o reciente.

En el Cuadro 14 se presenta el comparativo del indicador talla para la edad de la población escolar de acuerdo a su asistencia a escuelas públicas o privadas. Las escuelas privadas presentan una distribución categórica de tallas estandarizadas de 81.8, *Normal*, 14.4 *Leve*, 3.0 y *Grave* 0.7 por ciento, cercana a la distribución de la población de referencia libre de desnutrición (*Normal*: 84%, *Leve*: 13.5%, y *Talla Baja*: 2.5%). En las escuelas públicas el porcentaje de la categoría *Normal* fue del 73.4, de déficit *Leve* 20.2, *Moderado* 5.3 y *Grave* 1.1 por ciento, lo que respalda la persistencia de condiciones de carencia de acceso a una buena nutrición durante las primeras etapas de la vida en la población de los estratos socioeconómicos bajos de la CDMX.

Cuadro 14. Distribución porcentual y absoluta del estado de nutrición medido por la talla para la edad en escolares de escuelas oficiales y privadas. Fuente RNPT, Ciclo escolar 2015-2016

	Normal	Déficit			Talla Baja	Total
		Leve	Moderado	Grave		

Tipo de Escuela	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	N
Oficiales	189 866	73.4	52 235	20.2	13 708	5.3	2 885	1.1	16 593	6.4	258 694
Privadas	54 043	81.8	9 536	14.4	1 985	3.0	482	0.7	2 467	3.7	66 046
Total	243 909	75.1	61 771	19	15 693	4.8	3 367	1	19 060	5.9	324 740

Estado de nutrición por según el IMC. RNPT 2015-2016

El Índice de Masa Corporal (IMC) evalúa el peso del individuo en relación a su altura y a la edad, actualmente es el indicador más utilizado para evaluar sobrepeso y obesidad. En el Cuadro 15 se muestra la distribución por alcaldía del estado de nutrición de acuerdo al IMC de la población escolar evaluada en el ciclo escolar 2015-2016.

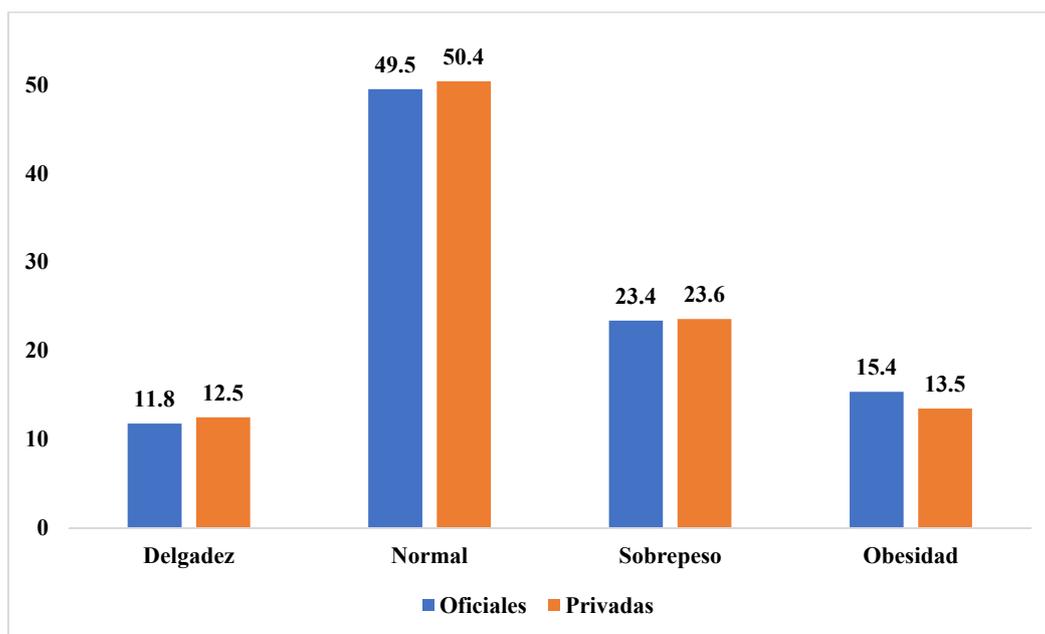
La categoría *delgadez* incluye a la población cuyo IMC es menor a -1 desviación estándar de la mediana de la población de referencia, por lo que cabría esperar hasta un 16 por ciento de prevalencia en una población libre de déficit ponderal por carencia de alimentación. La prevalencia porcentual de esta categoría en la población escolar es de 12 por ciento. No se aprecia que la población de ninguna alcaldía presente problemas colectivos de insuficiencia ponderal. Por el contrario, el *sobrepeso* y la *obesidad* registran una magnitud muy elevada, 38,4 por ciento lo que ubica a la CDMX en los primeros lugares del país. Las alcaldías con suficiente información, que presentan la mayor prevalencia de *sobrepeso* y *obesidad* son Iztacalco, Venustiano Carranza, Iztapalapa, Coyoacán y Tlalpan.

No se aprecian diferencias importantes de la prevalencia de *sobrepeso* y *obesidad* entre las escuelas públicas y las privadas; contra la visión simplista de la vulnerabilidad de la población en estratos bajos a la carencia de acceso suficiente a los alimentos, la población de las escuelas públicas presenta una proporción de *sobrepeso* y *obesidad* ligeramente mayor (38.8%) que el alumnado de las escuelas privadas 37.1 por ciento. (Gráfico 18)

Cuadro 15. Distribución porcentual y absoluta del estado de nutrición medido por el índice de masa corporal para la edad en escolares de escuelas oficiales de las 16 alcaldías de la CDMX. Fuente RNPT, Ciclo escolar 2015-2016

Alcaldía	Menores evaluados	Delgadez		Normal		Sobrepeso		Obesidad	
	N	n	%	n	%	n	%	n	%
CDMX	324 740	38 638	11.9	161 314	49.7	76 066	23.4	48 722	15.0
002 Azcapotzalco	126	18	14.3	73	57.9	25	19.8	10	7.9
003 Coyoacán	45 526	5 490	12.1	21 842	48.0	11 092	24.4	7 102	15.6
004 Cuajimalpa de Morelos	16 331	2 338	14.3	8 957	54.8	3 404	20.8	1 632	10.0
005 Gustavo A. Madero	545	64	11.7	267	49.0	116	21.3	98	18.0
006 Iztacalco	29 589	3 453	11.7	13 597	46.0	7 303	24.7	5 236	17.7
007 Iztapalapa	9 991	1 108	11.1	4 723	47.3	2 319	23.2	1 841	18.4
008 Magdalena Contreras	8 416	1 101	13.1	4 572	54.3	1 758	20.9	985	11.7
009 Milpa Alta	15 564	1 660	10.7	7 948	51.1	3 643	23.4	2 313	14.9
010 Álvaro Obregón	13 853	1 659	12.0	6 880	49.7	3 299	23.8	2 015	14.5
011 Tláhuac	36 960	4 520	12.2	18 493	50.0	8 354	22.6	5 593	15.1
012 Xochimilco	60 443	7 466	12.4	31 142	51.5	13 823	22.9	8 012	13.3
013 Tlalpan	40 703	4 408	10.8	20 277	49.8	9 648	23.7	6 370	15.6
014 Benito Juárez	15 378	1 797	11.7	7 901	51.4	3 639	23.7	2 041	13.3
015 Cuauhtémoc	258	43	16.7	130	50.4	54	20.9	31	12.0
016 Miguel Hidalgo	105	12	11.4	42	40.0	28	26.7	23	21.9
017 Venustiano Carranza	30 952	3 501	11.3	14 470	46.7	7 561	24.4	5 420	17.5

Gráfico 18.- Distribución porcentual del estado de nutrición medido por el índice de masa corporal para la edad en escolares de escuelas oficiales y privadas. Fuente RNPT, Ciclo escolar 2015-2016



3.6 Comentarios y conclusiones al PAE

El PAE mantiene un enfoque asistencialista que corresponde a conceptos ajenos e incluso contrarios al enfoque de derechos. Se debe dar inicio a un proceso de adecuación de este Programa al modelo de protección integral de los derechos de las niñas y los niños como interés superior de la nación.

La magnitud de la prevalencia de obesidad y daño metabólico en la población escolar, la falta de información completa y actualizada del IMC en las escuelas que participan en el PAE, y la ausencia de medidas efectivas para mejorar la grave afectación a la salud asociada con la mala alimentación, expresan la poca atención que se le ha dado a este problema, sin duda el más grave que padecen los niños y las niñas de la CDMX, y el de más graves consecuencias en el futuro inmediato para toda la población.

Con la información disponible no puede concluirse que el PAE no contribuye a fomentar la obesidad, si bien tampoco se puede afirmar lo contrario. Más bien cabría reflexionar si tiene sentido en términos de buena nutrición destinar tan cuantiosos recursos para brindar asistencia alimentaria a población que no se ve beneficiada, por estos Programas, con una mejor nutrición.

Los organismos internacionales han advertido la gran importancia de reorientar los Programas de desayunos escolares para que respondan a la graves amenazas que se ciernen sobre la salud y la sustentabilidad del planeta⁹⁵, así como para impulsar los sistemas de producción local de alimentos basados en agroecología y producción campesina⁹⁶.

3.7 Programa de Comedores Sociales

El Programa de Comedores Sociales del Gobierno de la Ciudad de México es operado por dos dependencias: la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (Sibiso) y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF-CDMX). La primera institución lleva a cabo dos modalidades de Programas, los *Comedores Públicos*, que a su vez se subdividen en *Fijos* y *Móviles*, y los *Comedores Comunitarios*. Por su parte, el DIF CDMX opera una tercera modalidad el Programa de *Comedores Populares*.

3.7.1 Programa de Comedores Públicos

El Programa Comedores Públicos se implementó el 16 de marzo de 2009, a través de la Dirección General del Instituto de Asistencia e Integración Social (DGIASIS), de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México, antecedente de la Sibiso, con el objetivo de contribuir a garantizar el derecho a la alimentación de la población que reside o transita en unidades territoriales preferentemente en aquellas clasificadas como media, alta o muy alta marginación o que se encuentren en situación de vulnerabilidad.

⁹⁵ FAO (2019). Nutrition guidelines and standards for school meals: a report from 33 low and middle-income countries. Rome. 106 pp.

⁹⁶ Swensson, L.F.J. (2018). Aligning policy and legal frameworks for supporting smallholder farming through public food procurement: the case of home-grown school feeding programmes. FAO, UNDP, IPC-IG, Working Paper No. 177.

Por su parte, en el año 2014, se inició la instalación de Comedores Emergentes para garantizar el derecho a la alimentación de las personas afectadas en caso de contingencia, tales como inundaciones, incendios, sismos o condiciones climatológicas extremas. Por último, en 2017 se implementaron los Comedores móviles emergentes para brindar mayor calidad en la atención para el cumplimiento del derecho a la alimentación en caso de contingencia.

El Programa es implementado por la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social de la Ciudad de México, a través de la Dirección General de Acción Barrial y Comunitaria; la Dirección de Comedores es la encargada de la operación, seguimiento, supervisión, y evaluación del Programa, mismo que tiene dos modalidades: Comedores Comunitarios y Comedores Públicos y Emergentes. A su vez, la Subdirección de Comedores Públicos es la responsable de la operación de los Comedores Públicos, coordinar las cocinas, los supervisores y sus reportes, las rutas de distribución de los alimentos, el personal que atiende en los Comedores, de la entrega y distribución del abasto, así como llevar el inventario de los mismos.

En lo que respecta a la alineación programática, el Programa de Comedores Públicos se vincula con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular con el: Título Primero Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías: Artículo 4º.

Asimismo, se vincula con la Constitución Política de la Ciudad de México en particular con el inciso C. *Derecho a la alimentación y Nutrición* del Artículo 9 *Ciudad solidaria*.

Además, el Programa se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del sistema de las Naciones Unidas:

“Objetivo 2: Hambre cero. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”.

2.1 Para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.

2.2 Para 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad”.

De acuerdo con las ROP 2019, el Programa Comedores Públicos responde a la construcción de una política pública que busca beneficiar a la sociedad en su conjunto, mediante la puesta en marcha de estrategias, acciones, actividades, resultados, que de forma conjunta generan mayor bienestar social a la población atendida. El objetivo general del Programa es:

Garantizar el derecho a la alimentación de las poblaciones callejeras, adultos mayores, las personas en situación de vulnerabilidad, la población de los Centros de Asistencia e Integración Social, y a la población estudiantil de la Ciudad de México, Hogar CDMX, Acción Social Niñas y Niños Fuera de Peligro, así como a las personas derechohabientes del Centro de Servicios Sociales que dependen del Programa Atención Integral, a través de la entrega de raciones de alimento adecuado, suficiente e inocuo, de forma gratuita en Comedores Públicos ubicados preferentemente en unidades territoriales

clasificadas como de media, alta y muy alta marginación y en las periferias de los hospitales públicos.

Como objetivos específicos, tiene:

1. Proporcionar alternativas que permitan el ejercicio del derecho a la alimentación a las personas que vivan, trabajen, estudien o transiten por unidades territoriales clasificadas como media, alta y muy alta marginación de la Ciudad de México, en las periferias de los hospitales públicos, en los Centros de Asistencia e Integración Social Hogar CDMX, Acción Social, Niñas y Niños Fuera de Peligro, así como a las personas derechohabientes del Centro de Servicios Sociales que dependen del Programa Atención Integral.
2. Instalar y operar los Comedores Públicos con alimentación de calidad y alto contenido nutricionales, para contribuir a garantizar el derecho a la alimentación.
3. Promover la salud alimentaria a través de pláticas, actividades lúdicas o recreativas, entre otras, para mejorar los hábitos alimentarios bajo los principios de equidad social y de género, preservando el derecho a la alimentación.
4. Instalar y operar Comedores Emergentes durante la temporada invernal (1 de noviembre del 2019 al 28 de febrero del 2020), y ante casos de contingencia, tales como inundaciones, sismos, incendios o condiciones climatológicas extremas, para mitigar los riesgos inherentes en la población.
5. Ampliar la oferta de Comedores públicos en las escuelas de educación media superior, con la finalidad de contribuir a disminuir la deserción escolar.

Como meta física, en 2019 el PCP planteó entregar 3 500 000 raciones a través de su red en zonas de media, alta y muy alta marginación, en la periferia de hospitales públicos, en Centros de Asistencia e Integración Social, escuelas de educación media superior, Hogar CDMX, Acción Social, Niñas y Niños Fuera de Peligro, así como a las personas derechohabientes del Centro de Servicios Sociales que dependen del Programa Atención Integral y puntos de población callejera. Además de esto, durante la temporada de invierno el Programa otorgará 2 mil cenas calientes diarias.

La población potencial del PCP, de acuerdo con las ROP 2019, son las personas residentes en la Ciudad de México que presentan carencia en el acceso a la alimentación que, de acuerdo a CONEVAL, en 2016 la cifra ascendía a 1 014 217 personas.

Con respecto a la población objetivo, en las mismas ROP se establece que es aquella que habita preferentemente en las unidades territoriales clasificadas como de media, alta y muy alta marginación, y en las zonas que tienen condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y alta conflictividad social de la Ciudad de México.

En cuanto a la población derechohabiente, son las personas residentes en la Ciudad de México en unidades territoriales clasificadas preferentemente como de media, alta y muy alta marginación, en Centros de Asistencia e Integración Social, en las periferias de los hospitales públicos de la CDMX, así como a las personas Integrantes de las Poblaciones Callejeras, Hogar CDMX, Acción Social, Niñas y Niños Fuera de Peligro, así como a las personas derechohabientes del Centro de Servicios Sociales que dependen del Programa Atención Integral y las personas que asisten a los Comedores Públicos, que debido a la constante movilidad de la misma no es posible cuantificar de manera precisa.

Con base en lo establecido en la MIR, el fin del Programa es “Contribuir a garantizar la seguridad alimentaria mediante la entrega de alimento gratuito a las personas que habitan o transitan en la CDMX”. Para lograr dicho fin, se debe cumplir con el propósito que se definió de la siguiente forma: “La población que habita, trabaja y transita en la Ciudad de México en las Unidades territoriales de media, alta y muy alta marginación cuenta con alternativas de alimentación.

3.7.2 Programa de Comedores Comunitarios

El Programa Comedores Comunitarios surge en 2009 como una respuesta gubernamental de la Ciudad de México ante la crisis económica que inició a finales de 2008, la cual deterioró el poder adquisitivo de la población.

Este Programa es implementado por la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, a través de la Dirección General de Acción Barrial y Comunitaria; la Dirección de Comedores es la encargada de la operación, seguimiento, supervisión, y evaluación del Programa y la Subdirección de Comedores Comunitarios es la responsable de la operación de los Comedores Comunitarios.

En cuanto a la alineación programática, el PCC se vincula con la misma legislación citada anteriormente para el caso de los PCP.

De acuerdo con las ROP 2019 del PCC, en el nuevo Gobierno de la Ciudad, los Comedores Comunitarios responden a la construcción de una política pública que busca beneficiar a la sociedad en su conjunto, mediante la puesta en marcha de estrategias, acciones, actividades, etcétera, que de forma conjunta generan mayor beneficio social a la población. De igual forma, en las ROP 2019 se establece que el problema social que se busca atender con este Programa es el acceso limitado a la alimentación y la forma de hacerlo es mediante la promoción de la seguridad alimentaria.

En las ROP 2019 también se establece como Objetivo General del Programa operar una red de Comedores Comunitarios ubicados preferentemente en unidades territoriales clasificadas como de muy alta, alta y media marginación, con la cual se fortalecerán los procesos de organización y participación de la ciudadanía que busca garantizar el acceso al derecho a la alimentación. En cuanto a los objetivos específicos del Programa, estos son:

1. Fomentar los procesos de organización y participación ciudadana en el ejercicio del derecho a la alimentación, bajo los principios de equidad social y de género.
2. Garantizar la operación de los Comedores comunitarios instalados desde 2009, garantizando oportunamente abasto de calidad.
3. Apoyar la economía familiar posibilitando el acceso a una alimentación con calidad e higiene, a costos accesibles.
4. Promover una cultura de la alimentación adecuada, saludable e inocua, para mejorar los hábitos alimentarios, a través de la formación ciudadana en temas de nutrición, calidad de vida e higiene.

Para lograr estos objetivos, las ROP 2019 establecen que el Programa proporciona equipamiento a los Comedores comunitarios, a los Comedores gratuitos y Comedores emergentes; así como insumos no perecederos que se entregan catorcenalmente a los comunitarios y abasto a los gratuitos y emergentes.

De acuerdo con las ROP 2019 del PCC, la población potencial identificada es toda la población que reside o transita en la Ciudad de México, ya que el servicio de los Comedores Comunitarios es incluyente.

Por su parte, la población objetivo es aquella que habita preferentemente en las unidades territoriales clasificadas como de media, alta y muy alta marginación, y a las zonas que tienen condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y alta conflictividad social de la Ciudad de México.

Finalmente, la población derechohabiente son todas aquellas personas que reciben una ración alimentaria en un Comedor Comunitario de la Ciudad de México pagando la respectiva cuota de recuperación.

De acuerdo con la MIR, el fin del Programa es “Contribuir a la disminución de la población que en CDMX sufre carencia alimentaria”; para lograrlo, es necesario que el Programa cumpla con el propósito que se define como “Contribuir a la estabilidad de la disposición de alimentos mediante la entrega de comidas en forma sostenida y socialmente aceptable a la población en carencia alimentaria”; esto supone que se entrega el componente “Comedores Comunitarios Instalados”.

3.7.3 Programa de Comedores Populares

El Programa social de Comedores Populares se encuentra a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, órgano descentralizado de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad de México, que lo ejecuta a través de la Dirección Ejecutiva de los Derechos de las Personas con Discapacidad y Desarrollo Comunitario.

Este Programa se alinea programáticamente, en principio, con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular con el: Título Primero Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías: Artículo 4º. También se alinea con el Objetivo 2, numerales 2.1 y 2.2 de los Objetivos Desarrollo Sostenible (ODS) del sistema de las Naciones Unidas. Localmente, el Programa se alinea con la Constitución Política de la Ciudad de México en particular con el: Artículo 9 Ciudad solidaria; numerales C, 1 y 2.

De acuerdo con las ROP 2019, el objetivo general del Programa es “Contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria de aproximadamente 18,000 personas usuarias que residen o transitan en la Ciudad de México, con carencia por acceso a la alimentación, en situación de pobreza extrema y preferentemente en Unidades Territoriales con Índice de Desarrollo Social (IDS) muy bajo, bajo y medio, raciones de comida caliente, a través de la operación de aproximadamente 116 Comedores populares. Además de otorgar 240 pláticas de orientación nutricional y derechos humanos con perspectiva de género”. Los objetivos específicos del Programa son los siguientes:

1. Proporcionar 4 350 516 raciones alimenticias para el año 2019, a quienes no cuenten con acceso a alimentos nutritivos, principalmente para aquellos grupos de atención prioritaria :las mujeres, las niñas, niños y adolescentes, las personas jóvenes, personas de identidad indígena, personas mayores, personas con discapacidad, personas LGTBTTI, personas migrantes, víctimas de violaciones a los derechos humanos o de la comisión de delitos, personas en situación de calle, y personas afrodescendientes basada en el Artículo 11 de la Constitución Política de la Ciudad de México. “Ciudad Incluyente”.
2. Operación de hasta 116 Comedores populares.

- Otorgar aproximadamente 240 pláticas de orientación nutricional que contribuyan a mejorar la cultura alimentaria de la población que asiste a los Comedores Populares, así como cultura cívica, derechos humanos; esto, de acuerdo al Artículo 23 de la Ley de Comedores Sociales de la Ciudad de México.

De acuerdo con lo establecido en las ROP 2019, la población potencial del Programa se define como: “personas que sufren carencia por acceso a la alimentación, que asciende a 1 014 200 habitantes de la Ciudad de México, de acuerdo al Informe del Coneval 2016”. Con respecto a la población objetivo, en las ROP se establece que esta “asciende a 93 770 personas que residen en la Ciudad de México, con carencia por acceso a la alimentación, en situación de pobreza extrema y que preferentemente se ubiquen en las Unidades Territoriales (UT) de muy bajo, bajo y medio Índice de Desarrollo Social (IDS) (Informe de Resultados de la Medición de la Pobreza 2016 CONEVAL)”.

En cuanto a la población atendida, en las ROP 2019 se establece lo siguiente: “Se estima que el Programa beneficie a una población aproximada de 18 000 personas usuarias que asisten a los Comedores populares, en promedio al año y 348 beneficiarios facilitador promedio que operan los Comedores Populares.”

3.8 Cobertura y Duplicidad de los Comedores Sociales

Para determinar la congruencia de la cobertura de los Comedores se considera en primer término lo señalado en las ROP de cada una de las tres variantes: Comedores Públicos (PCP), Comedores Comunitarios (PCC) operados por la Sibiso, y los Comedores Populares (PCPop) operados por el DIF CDMX.

3.8.1 Revisión de las Reglas de Operación

En el Cuadro 16 se presenta un comparativo de la población potencial y la población objetivo de cada una de las tres modalidades de Comedores de acuerdo con las Reglas de Operación (ROP) de 2019, así como la cobertura y el problema social que se pretende atender.

Ni el PCC ni el PCP cuentan con una estrategia de cobertura documentada que determine un mecanismo sistemático para atender progresivamente a la población objetivo. Sin embargo, las ROP de ambos Programas sí mencionan las características de las unidades territoriales en las que deben localizarse las propuestas de nuevos Comedores, en términos de marginación, pobreza, desigualdad y conflictividad social.

Cuadro 16.- Comparación de los criterios de cobertura de la población potencial y objetivo de los Programas de Comedores del gobierno de la CDMX, de acuerdo con las Reglas de Operación 2019.

INSTITUCIÓN Programa	Población potencial	Población objetivo
Sibiso		

Comedores Públicos (PCP)	"Son las personas residentes en la Ciudad de México que presentan carencia en el acceso a la alimentación, que de acuerdo a Coneval, en 2016 la cifra ascendía a 1 014 217 personas"	"Son las personas residentes en la Ciudad de México en unidades territoriales clasificadas preferentemente como de alta y muy alta marginación, y en las zonas que tienen condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y alta conflictividad social de la Ciudad de México".
Comedores Comunitarios (PCC)	"Toda la población que reside o transita en la Ciudad de México ya que el servicio de los Comedores Comunitarios es incluyente"	"...aquella que habita preferentemente en las unidades territoriales clasificadas como de alta y muy alta marginación, y en las zonas que tienen condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y alta conflictividad social de la Ciudad de México".
DIF CDMX		
Comedores Populares (PCPop)	"Personas que sufren carencia por acceso a la alimentación, que son 1 014 200 habitantes de la Ciudad de México de acuerdo al informe del Coneval 2016".	Asciende a 93 770 que residen en la Ciudad de México, con carencia por acceso a la alimentación, en situación de pobreza extrema y que preferentemente se ubiquen en Unidades Territoriales (UT) de muy bajo, bajo, y medio Índice de Desarrollo Social (IDS) (Informe de Resultados de la Medición de la Pobreza 2016 Coneval)"

Cuadro 17.- Cobertura y problema social que buscan atender cada uno de los Programas de Comedores del Gobierno de la CDMX, de acuerdo con las Reglas de Operación 2019.

INSTITUCIÓN Programa	Cobertura	Problema social que busca atender
Sibiso		
<p>Comedores Públicos (PCP)</p>	<p>Población que viva, trabaje, estudie o transite por unidades territoriales clasificadas preferentemente como media, alta y muy alta marginación de la Ciudad de México, en las periferias de los hospitales públicos, en los Centros de Asistencia e Integración Social, Hogar CDMX, Acción Social Niñas y Niños Fuera de Peligro, así como a las personas derechohabientes del Centro de Servicios Sociales que dependen del Programa Atención Integral, poblaciones callejeras, adultos mayores y personas que asisten a los Comedores públicos.</p> <p>Metas físicas 2019: el Programa otorgará, al menos, 3 500 000 raciones, a través de la red de Comedores Públicos</p>	<p>“Este Programa busca disminuir la carencia en el acceso a la alimentación de personas que viven en situación de vulnerabilidad o desventaja social, residentes de zonas de mayor marginación en la Ciudad de México.”</p>
<p>Comedores Comunitarios (PCC)</p>	<p>“Residentes que preferentemente vivan en las unidades territoriales clasificadas como de muy alta, alta y media marginación, en las alcaldías cuyo Índice de Desarrollo Social del Evalúa CDMX (2010/2015) presentan índices de desarrollo muy bajo, bajo y medio y en las zonas que tienen condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y alta conflictividad social de la Ciudad de México.” Metas físicas 2019: el Programa otorgará al menos 3 500 000 raciones, a través de la red de Comedores Públicos. Metas físicas 2019: el Programa otorgará al menos 3 500 000 raciones, a través de la red de Comedores Públicos.</p> <p>Metas físicas: El Programa otorgará 15 882 353 raciones anuales a través de la red de Comedores Comunitarios</p>	<p>Carencia por acceso a la alimentación.</p>
DIF CDMX		
<p>Comedores Populares (PCPop)</p>	<p>La operación del Programa tiene una focalización territorial prioritariamente a las Unidades Territoriales con IDS (Índice de Desarrollo Social, de acuerdo con el Informe de Resultados de la Medición de la Pobreza 2016 Coneval), muy bajo, bajo y medio.</p>	<p>Carencia por acceso a la alimentación.</p>

El PCPop cuantifica a su población objetivo (93 770 personas que residen en la Ciudad de México, con carencia por acceso a la alimentación, en situación de pobreza extrema y que preferentemente se ubiquen en las Unidades Territoriales (UT) de muy bajo, bajo y medio IDS), además de que establece una línea de base 18 000 personas promedio anual por comedor que representan el 19.2 por ciento

de dicha población objetivo, pero no establece tampoco un mecanismo sistemático para atenderla por completo por razones presupuestales.

3.8.2 Población a atender

Para cuantificar la población a atender por los Comedores sociales, con base en las definiciones de sus ROP, se utilizó la información disponible en las ENIGHs de 2012 a 2018. La distribución de la población de la Ciudad de México por estratos del MMIP de acuerdo con la ENIGH 2018 se muestra en el Cuadro 18.

Cuadro 18.- Distribución de la población de la CDMX por según su condición de pobreza/no pobreza. Elaboración propia a partir de los datos de la ENIGH 2018 y los estratos del MMIP

Estratos MMIP	Personas		Hogares	
	n	%	n	%
Pobreza muy alta	534 850	6.1	119 873	4.5
Pobreza alta	931 268	10.6	244 641	9.2
Pobreza moderada	2 942 608	33.5	766 298	29.0
Satisfacción mínima	1 647 235	18.7	492 097	18.6
Clase media	2 104 767	23.9	774 883	29.3
Clase alta	632 146	7.2	248 219	9.4
Total	8 792 874	100.0	2 646 011	100.0

Si consideramos que la población de los estratos de pobreza *alta* y *muy alta* es la que requiere de asistencia social alimentaria, los Comedores sociales tienen una población objetivo de 1 466 118 personas distribuidas en las 16 alcaldías de la CDMX. La atención propuesta por Sibiso es de 15 882 353 raciones durante 260 días, lo que equivale a 61 085 personas/día atendidas para 2019. El DIF CDMX tiene planteado en sus ROP la entrega de 4 388 020 raciones, equivalente a 16 877 raciones diarias para una cobertura de 18 000 derechohabientes). Al conjuntar la atención diaria por ambos Programas tenemos una cobertura diaria de 77 962 servicios de comida derechohabientes, lo que representa menos del 6 por ciento de la población con pobreza *alta* y *muy alta*.

3.9 Cobertura territorial de los Comedores

La cobertura de los Comedores sociales, que incluye los operados por SIBISO (Públicos, Comunitarios y Móviles) como por DIF CDMX (Populares) para 2019 fueron 617, de los cuales 108 corresponden a los del DIF CDMX y 509 a Sibiso. La siguiente tabla muestra la definición de la cobertura según ROP y el problema social que busca atender.

Cuadro 19.- Cobertura y problema social que buscan atender cada uno de los Programas de Comedores del Gobierno de la CDMX, de acuerdo con las Reglas de Operación 2019.

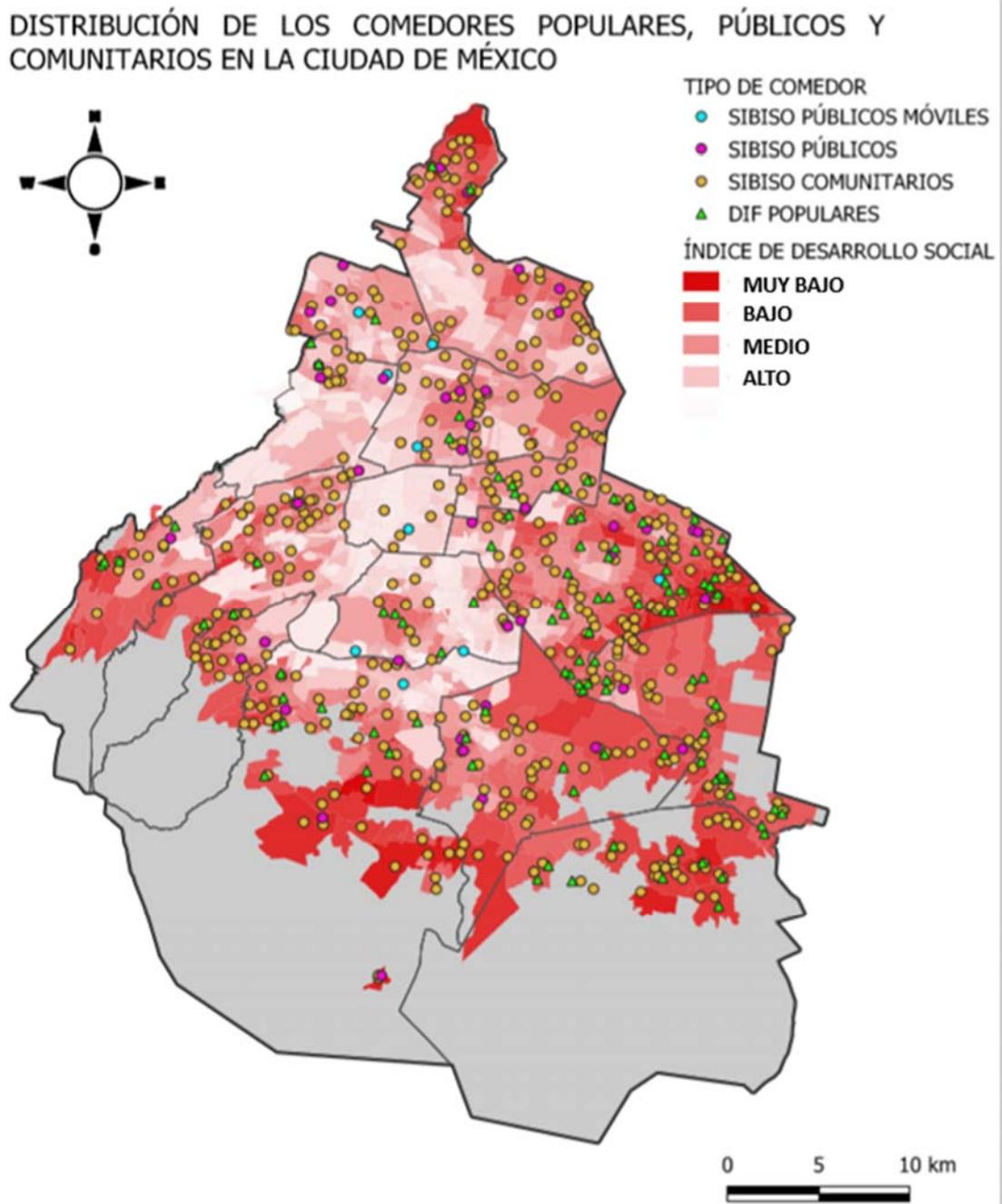
INSTITUCIÓN Programa	Cobertura	Problema social que busca atender
Sibiso		
<p>Comedores Públicos (PCP)</p>	<p>Población que viva, trabaje, estudie o transite por unidades territoriales clasificadas preferentemente como media, alta y muy alta marginación de la Ciudad de México, en las periferias de los hospitales públicos, en los Centros de Asistencia e Integración Social, Hogar CDMX, Acción Social Niñas y Niños Fuera de Peligro, así como a las personas derechohabientes del Centro de Servicios Sociales que dependen del Programa Atención Integral, poblaciones callejeras, adultos mayores y personas que asisten a los Comedores públicos.</p> <p>Metas físicas en 2019: el Programa otorgará al menos 3 500 000 raciones, a través de la red de Comedores Públicos .</p>	<p>“Este Programa busca disminuir la carencia en el acceso a la alimentación de personas que viven en situación de vulnerabilidad o desventaja social, residentes de zonas de mayor marginación en la Ciudad de México.”</p>
<p>Comedores Comunitarios (PCC)</p>	<p>“Residentes que preferentemente vivan en las unidades territoriales clasificadas como de muy alta, alta y media marginación, en las alcaldías cuyo Índice de Desarrollo Social del Evalúa CDMX (2010/2015) presentan índices de desarrollo muy bajo, bajo y medio y en las zonas que tienen condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y alta conflictividad social de la Ciudad de México.” Metas físicas 2019: el Programa otorgará al menos 3 500 000 raciones, a través de la red de Comedores Públicos. Metas físicas 2019: el Programa otorgará al menos 3 500 000 raciones, a través de la red de Comedores Públicos.</p> <p>Metas físicas: El Programa otorgará 15 882 353 raciones anuales a través de la red de Comedores Comunitarios</p>	<p>Carencia por acceso a la alimentación.</p>
DIF CDMX		
<p>Comedores Populares (PCPop)</p>	<p>La operación del Programa tiene una focalización territorial prioritariamente a las Unidades Territoriales con IDS (Índice de Desarrollo Social, de acuerdo con el Informe de Resultados de la Medición de la Pobreza 2016 Coneval), muy bajo, bajo y medio.</p>	<p>Carencia por acceso a la alimentación.</p>

Para la ubicación geográfica de los Comedores se solicitó información a Sibiso y DIF CDMX, quienes proporcionaron las direcciones de cada comedor, a partir de las cuales se procedió determinar sus coordenadas de georreferenciación. Una vez ubicados en forma precisa cada uno de los 617 Comedores en el mapa territorial de la CDMX, se les asignó la categoría correspondiente al Índice de Desarrollo Social de la colonia donde se ubican y se calculó la distancia entre cada comedor, identificando el más próximo, tanto de su propia modalidad, como de las otras dos modalidades. A partir de la ubicación de los Comedores se trazaron las mediatrices de los segmentos de unión para construir los polígonos equidistantes de influencia de cada comedor de acuerdo con el método de Thiessen-Voronoi, definiendo áreas de influencia geoméricamente balanceadas⁹⁷.

En el Cuadro 20 y el Gráfico 19 se presenta la distribución de cada una de las modalidades de Comedores de acuerdo con el Índice de Desarrollo Social según su ubicación territorial. El 78 por ciento de los Comedores se ubican en las zonas de *bajo* y *muy bajo* desarrollo social como lo indican las reglas de operación de los Programas. Los Comedores Populares del DIF-CDMX se ubican en un 90 por ciento en estas zonas, en tanto que los Comedores Públicos Fijos de Sibiso sólo lo hacen en un 67 por ciento. Ocho de los nueve Comedores Públicos Móviles se instalan en zonas con índice de desarrollo social *medio* y *alto*, con el propósito de dar cobertura a la población en condiciones de pobreza que tienen que desplazarse a estas zonas por motivos laborales o para recibir atención médica en hospitales públicos. En este sentido se puede reconocer que 488 de los 617 Comedores Sociales del Gobierno de la CDMX se ubican adecuadamente en zonas definidas como prioritarias; queda en cuestión la ubicación de 12 Comedores Populares del DIF-CDMX, de 14 Comedores Públicos Fijos y de 103 Comedores Comunitarios de Sibiso, ubicados en zonas no definidas como prioritarias.

⁹⁷ Fortune, S. (1987). A sweepline algorithm for Voronoi diagrams. *Proceedings of the second annual symposium on Computational geometry*. Yorktown Heights, New York, United States, pp.313-322.

Gráfico 19.- Distribución territorial de los Comedores sociales del Gobierno de la CDMX según el Índice de Desarrollo Social de la colonia donde se ubican. 2019



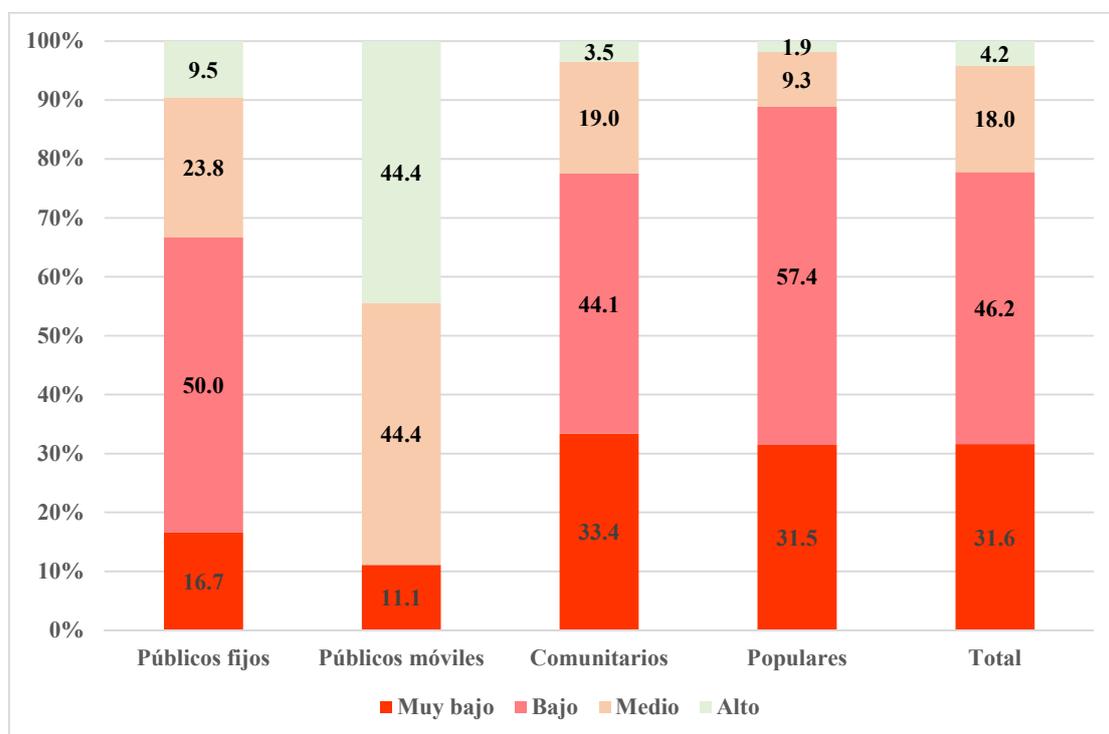
Fuente: Georreferenciación propia a partir de la información proporcionada por Sibiso y DIF CDMX, 2019

Cuadro 20.- Distribución de los Comedores sociales del Gobierno de la CDMX según modalidad y ubicación territorial de acuerdo con el índice de desarrollo social. 2019.

Institución Programa	Índice de Desarrollo Social								Total	
	Muy bajo		Bajo		Medio		Alto			
	N	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Sibiso										
Publicos										
Públicos fijos	7	16.7	21	50.0	10	23.8	4	9.5	42	100.0
Públicos móviles	1	11.1	0	0.0	4	44.4	4	44.4	9	100.0
Comunitarios	153	33.4	202	44.1	87	19.0	16	3.5	458	100.0
DIF CDMX										
Populares	34	31.5	62	57.4	10	9.3	2	1.9	108	100.0
Total	195	31.6	285	46.2	111.0	18.0	26	4.2	617	100.0

Fuente: elaboración propia a partir de las direcciones de los Comedores proporcionadas por SIBISO y DIF-CDMX

Gráfico 20.- Distribución porcentual de los Comedores sociales del Gobierno de la CDMX según modalidad y ubicación territorial de acuerdo con el índice de desarrollo social. 2019.



3.10 Duplicidad en el servicio de los Comedores Sociales

En las evaluaciones previas realizadas por petición de EVALUA CDMX se ha señalado reiteradamente la injustificada duplicidad administrativa de los tres Programas de Comedores sociales operados por dos instituciones diferentes del Gobierno de la CDMX. La duplicidad más manifiesta ocurre entre los Comedores Comunitarios (Sibiso) y los Comedores Populares (DIF CDMX), los cuales presentan muchas semejanzas, si bien difieren notablemente en su presupuesto global y por ración otorgada.

Además de la duplicidad administrativa, en la presente evaluación fue posible documentar una gran duplicidad territorial. Con base en las coordenadas geográficas de ubicación cada comedor se determinó la distancia existente entre los Comedores Comunitarios y los Comedores Populares; las distancias se agruparon en cinco intervalos con hitos de 250, 500, 1 000, 2 000 y 3 000 metros.

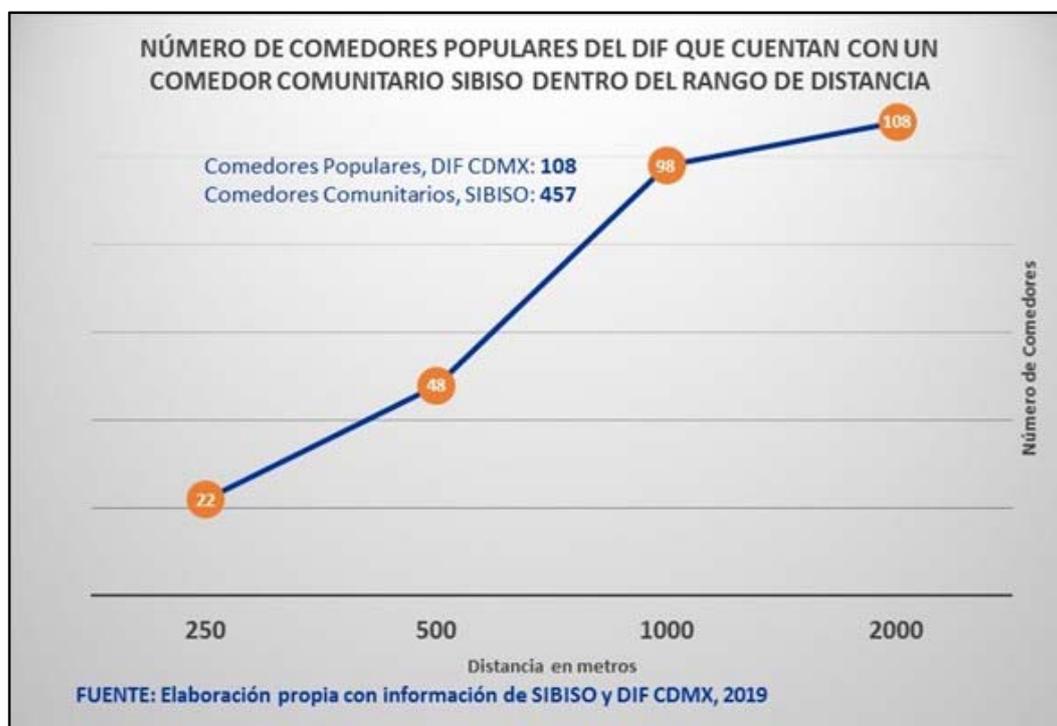
3.10.1 Duplicidad territorial de los Comedores Populares DIF CDMX

En el Cuadro 20 y el Gráfico 21 se muestra la distribución de intervalos de distancias entre los 108 Comedores Populares del DIF-CDMX y el Comedor Comunitario de Sibiso más cercano. Se puede apreciar que el 20 por ciento de los Comedores Populares están a una distancia menor a 250 metros de un Comedor Comunitario; el 44 por ciento de los Comedores DIF CDMX tienen otro comedor Sibiso a menos de 500 metros de distancia, y el 91 por ciento a menos de un kilómetro.

CUADRO 21 Distribución de Comedores Populares del DIF por intervalos de distancia al Comedor Comunitario Sibiso más cercano. CDMX 2019.

Distancia (m)	n	acumulado	%
<250	22	22	20.4
251 a 500	26	48	44.4
501 a 1000	50	98	90.7
1001 a 2000	10	108	100.0

Gráfico 21.- Frecuencia acumulada de Comedores Populares DIF CDMX por intervalos de distancia al Comedor Comunitario Sibiso más cercano. 2019.



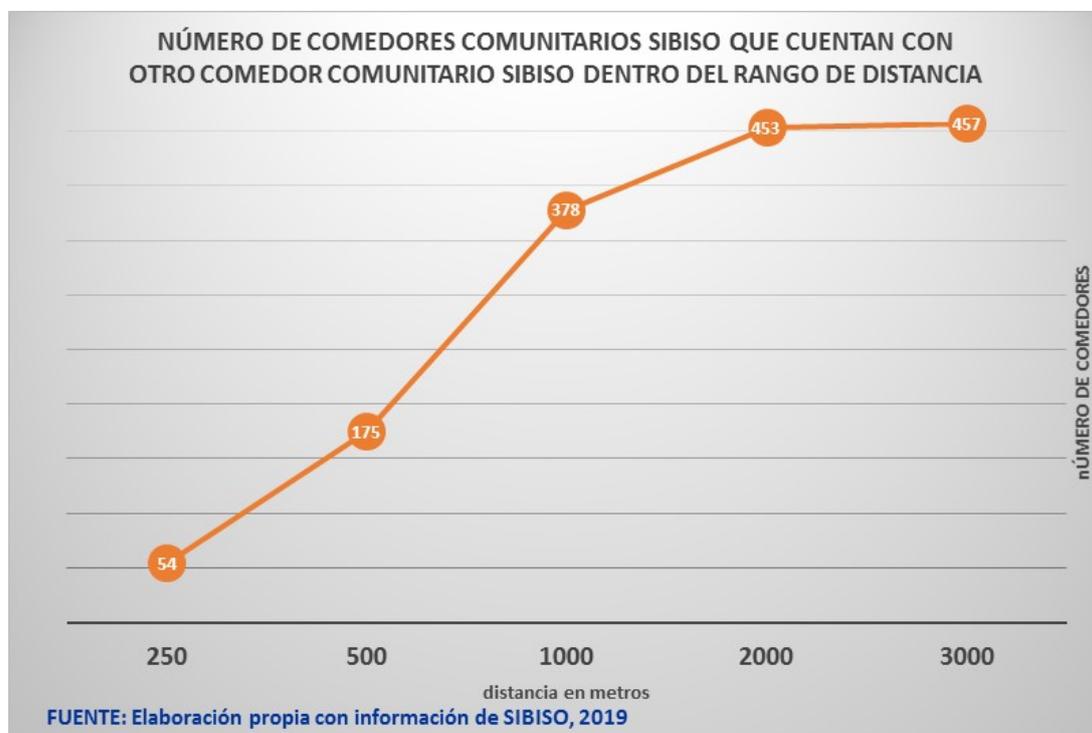
3.10.2 Duplicidad territorial de los Comedores Comunitarios Sibiso

En el cuadro 22 y el gráfico 22 se muestra la distribución de los intervalos de distancia de los 458 Comedores Comunitarios de Sibiso entre sí. El 38 por ciento de estos Comedores (175) se encuentra en un radio menor a 500 m de otro Comedor Comunitario; 82 por ciento (378) en un intervalo de un km. Como puede apreciarse en el mapa del gráfico.

Cuadro 22.- Distribución de los 458 Comedores Comunitarios Sibiso por intervalos de distancia al Comedor Comunitario Sibiso más cercano. CDMX 2019

Distancia (m)	n	acumulado	%
<250	54	54	11.8
251 a 500	121	175	38.2
501 a 1000	203	378	82.5
1001 a 2000	75	453	98.9
2001 a 3000	4	457	99.8
>3000	1	458	100.0

Gráfico 22.- Frecuencia acumulada de Comedores Comunitarios Sibiso por intervalos de distancia con el Comedor Comunitario más cercano. 2019.



3.10.3 Población que asiste a los Comedores

Con los datos de la población encuestada en los Comedores seleccionados se elaboraron las pirámides de población de cada una de las variantes, así como el estado de nutrición de estos derechohabientes de los Comedores.

Cuadro 23.- Distribución porcentual de los grupos de edad de los derechohabientes que asisten a los Comedores

Grupo de edad	Comedores Públicos		Comedores Comunitarios		Comedores Populares	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
15 a 19	7.7	3.4	5.9	2.6	3.7	4.6
20 a 24	7.7	7.7	9.5	11.7	13.2	11
25 a 29	8.5	6.8	6.2	7.3	3.7	8.2
30 a 34	4.7	4.3	2.9	4	6.4	1.8
35 a 39	2.6	4.7	3.7	2.2	3.7	2.7
40 a 44	1.7	2.6	3.3	4.0	0.5	2.3
45 a 49	3	1.3	2.2	3.3	2.3	2.7
50 a 54	2.1	4.3	4.4	3.7	3.2	2.3
55 a 59	2.6	3.8	2.2	1.1	3.2	4.6
60 a 64	2.1	3.4	4.8	4.4	3.7	2.7
65 a 69	3.4	2.1	2.6	3.7	2.3	2.7
70 a 74	3.4	1.7	0.4	1.5	1.4	1.8
75 y más	1.7	3	1.5	1.1	2.7	2.7
Total	51.1	48.9	49.5	50.5	49.8	50.2

Con esta información se elaboraron las pirámides población de cada uno de los tipos de Comedores. Cabe señalar que la distribución de edad y sexo no difiere considerablemente entre ellos. Por ejemplo, en los Comedores de DIF CDMX se concentra un porcentaje ligeramente mayor de usuarios en el rango de edad de 20 a 24 años. También, en los Comedores Comunitarios se concentra un porcentaje ligeramente mayor de mujeres usuarias, en el grupo de edad de 20 a 24 años. En todos los Comedores, la mayor cantidad de usuarios (hombres y mujeres) se concentra en el grupo de edad de 20 a 29 años.

Gráfico 23.- Pirámide de población por grupos de edad y género de la población encuestada y asistente a los Comedores Públicos de Sibiso. 2019

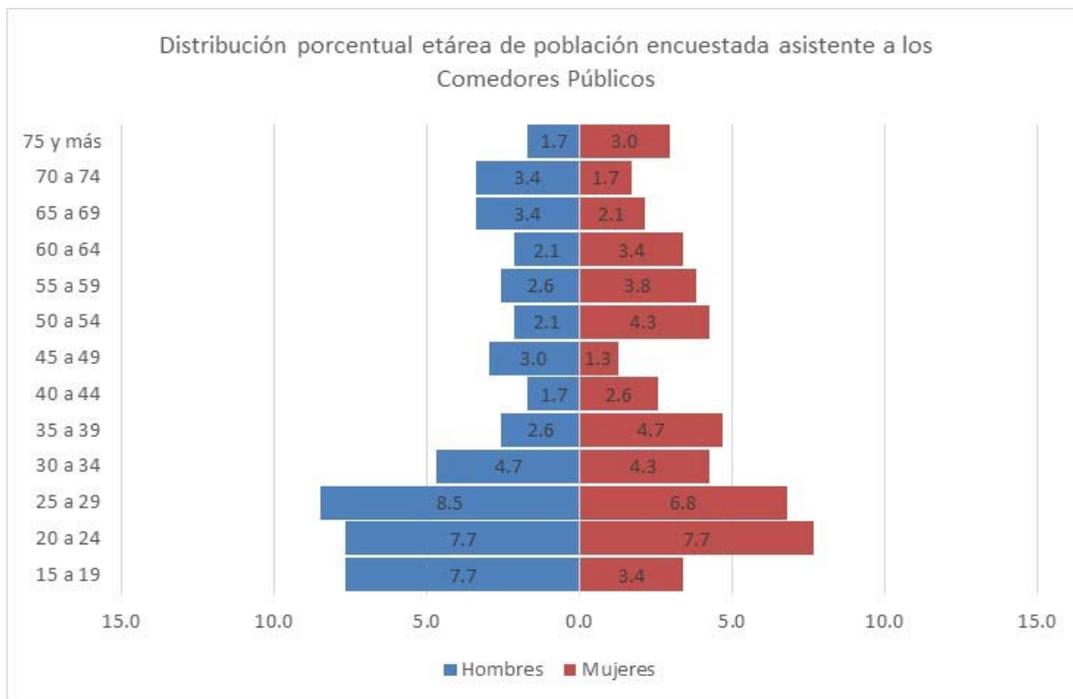


Gráfico 24.- Pirámide de población por grupos de edad y género de la población encuestada y asistente a los Comedores Comunitarios de sibiso. 2019

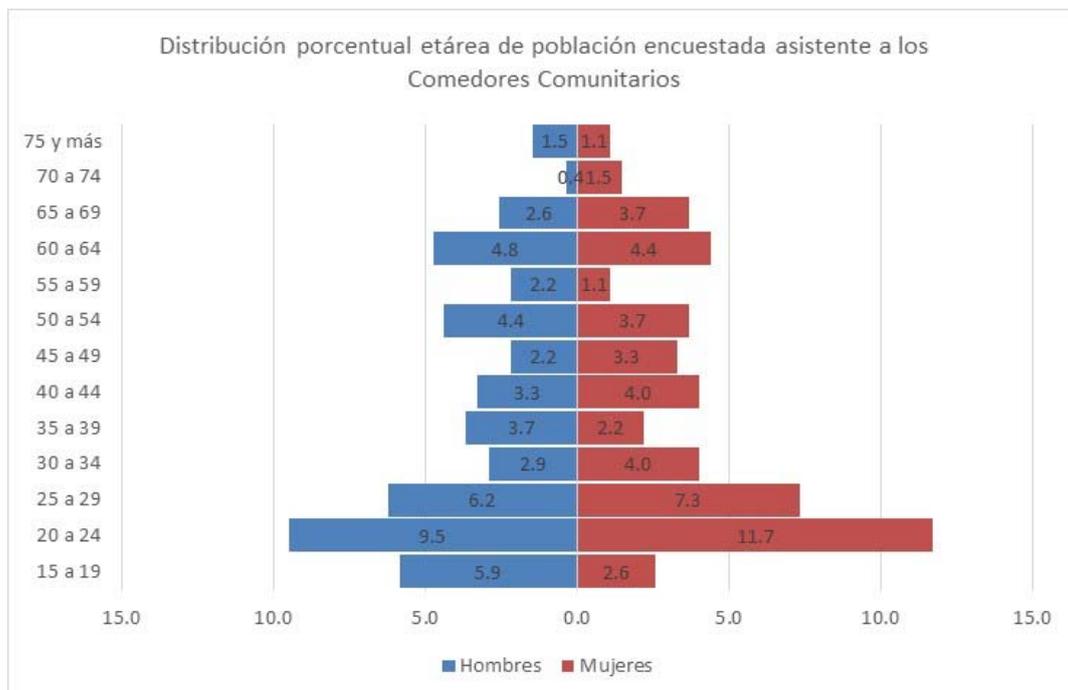
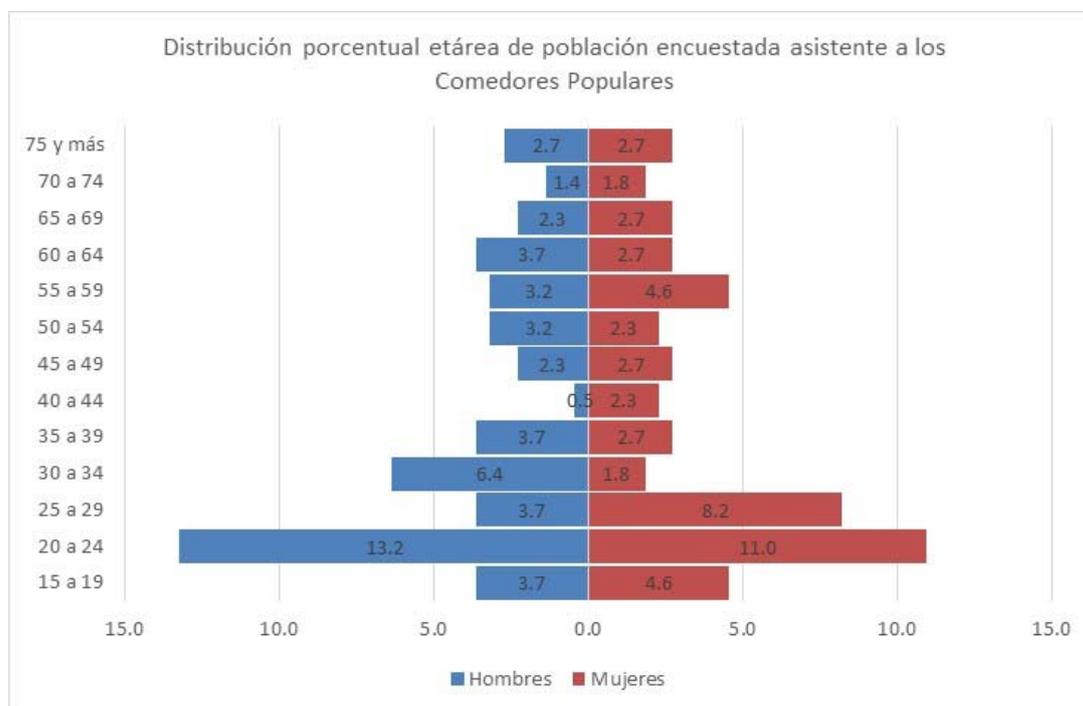


Gráfico 25.- Pirámide de población por grupos de edad y género de la población encuestada y asistente a los Comedores Populares de DIF CDMX. 2019



3.11 Estado de nutrición de las personas encuestadas en los Comedores seleccionados

Cabría esperar que el estado de nutrición de la población que recibe asistencia alimentaria difiriera de alguna manera respecto al promedio de la población de la CDMX. Por tratarse de población adulta conviene distinguir los indicadores que se relacionan con la desnutrición crónica en edades tempranas y los que hacen referencia a sobrepeso y obesidad, ya que no se detectó población en estado de desnutrición aguda, salvo algunos casos en población adolescente de los Comedores comunitarios.

3.11.1 Promedio de estatura

La talla baja en edad adulta es indicativa de carencias nutricionales en edades tempranas, las cuales generalmente expresan carencias nutrimentales y malas condiciones de salud durante la etapa de crecimiento, sobre todos en los primeros años de vida. En el cuadro 23 se muestra el comparativo de la talla de la población que asiste a los Comedores en relación con la talla promedio registrada en la CDMX por la Ensanut 2018 para los mismos grupos de edad y sexo.

Cuadro 24.- Promedio de estatura de las personas encuestadas en los diferentes Comedores.2019 y de la población de la zona metropolitana de la CDMX en Ensanut 2018

Grupo edad	Tipo de comedor						Ensanut 2018	
	Públicos		Populares		Comunitarios		media	Ic 95%
	media	d.e.	media	d.e.	media	d.e.		
Mujeres								
15 a 18	158.7	7.1	153.8	8.4	159.0	8.4	157.0	(155.8 , 158.2)
19 a 49	158.2	7.1	158.7	6.7	156.4	8.5	156.3	(155.9 , 156.8)
50 a 64	153.8	9.1	154.1	10.3	153.4	7.1	152.9	(151.9 , 154.0)
65 y más	156.1	9.3	158.3	7.1	155.0	5.2	149.0	(147.5 , 150.6)
Total	156.9	8.0	157.4	7.9	155.7	7.9	154.6	(154.2 , 155.1)
Hombres								
15 a 18	165.6	4.5	170.4	9.6	170.9	5.9	167.4	(166.2 , 168.5)
19 a 49	167.8	9.0	166.6	8.0	167.8	6.8	169.0	(168.4 , 169.7)
50 a 64	165.3	7.2	167.9	5.8	166.9	6.3	165.1	(164.1 , 166.1)
65 y más	162.5	7.2	162.9	10.2	163.4	9.7	161.9	(160.8 , 163.0)
Total	166.5	8.4	166.6	8.5	167.5	7.0	167.1	(166.6 , 167.5)

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta de Comedores y los microdatos de Ensanut2018

No se observa que la talla de la población adolescente y adulta que asiste a los Comedores sociales de la CDMX presente diferencias significativas entre las tres modalidades de Comedores ni respecto a la talla promedio de la población de la zona metropolitana reportada por Ensanut 2018. La talla promedio de las mujeres que asisten a los Comedores es ligeramente mayor a la de la población general con excepción del grupo adolescente de los Comedores Populares. Estos resultados son indicativos de que la vulnerabilidad alimentaria de la población asistente a los Comedores sociales, en la mayoría de los casos, no alcanzó durante su infancia un grado de intensidad suficiente para provocar un rezago en el crecimiento longitudinal detectable.

3.11.2 Estado de Nutrición por Índice de Masa Corporal (IMC)

En los gráficos 26 a 28 se presenta el estado de nutrición de la población asistente a los Comedores sociales por modalidad y grupo de edad, de acuerdo con el índice de masa corporal. Conviene recordar que la prevalencia de cada estado de nutrición debe ser comparada con la distribución de la curva normal, en cuyo caso se espera un 16 por ciento de la población por debajo y por arriba de una desviación estándar respecto a la mediana, lo cual correspondería a las categorías de Delgadez (<-1z) y Sobrepeso y Obesidad (>1z). Únicamente en la población adolescente de los Comedores Comunitarios se observa una mayor prevalencia de Delgadez (22 por ciento). En este mismo grupo de edad, en los Comedores Públicos y Populares se observa una incipiente emergencia de sobrepeso.

3.11.3 Prevalencia de sobrepeso y obesidad

Se puede apreciar que la población adulta que asiste a los Comedores sociales de la CDMX se ve afectada en forma intensa por la grave epidemia de obesidad generalizada en todo el país. La población de los Comedores Comunitarios y Populares alcanza un pico de prevalencia en el grupo de

edad de los 50 a los 64 años, con una prevalencia agregada de sobrepeso y obesidad del 71.4 y 67.4 por ciento, respectivamente; en tanto que en los Comedores Públicos este grupo de edad presenta una prevalencia del 53.3 por ciento.

Gráfico 26.- Estado de Nutrición por Índice de Masa Corporal en Comedores Públicos. Sibiso 2019

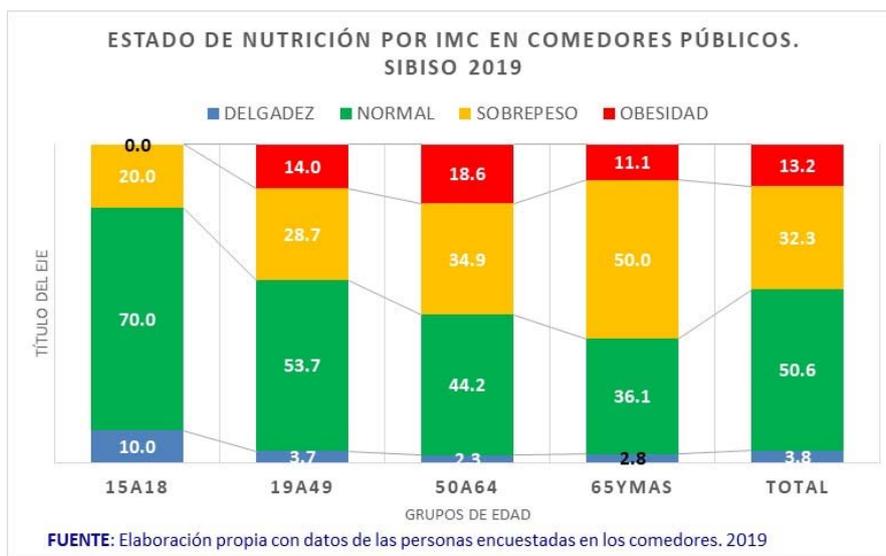


Gráfico 27.- Estado de Nutrición por Índice de Masa Corporal en Comedores Comunitarios. Sibiso 2019

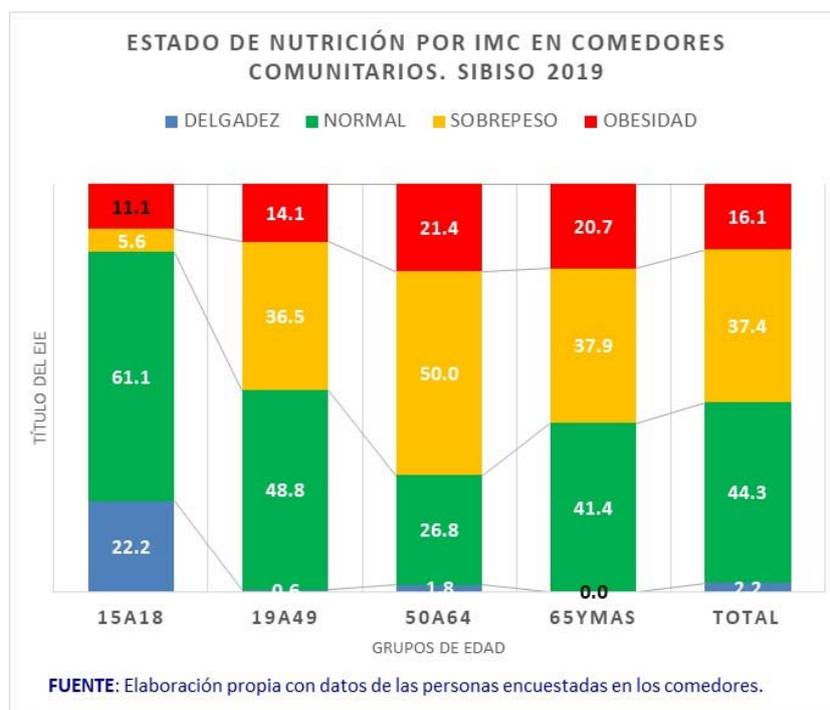
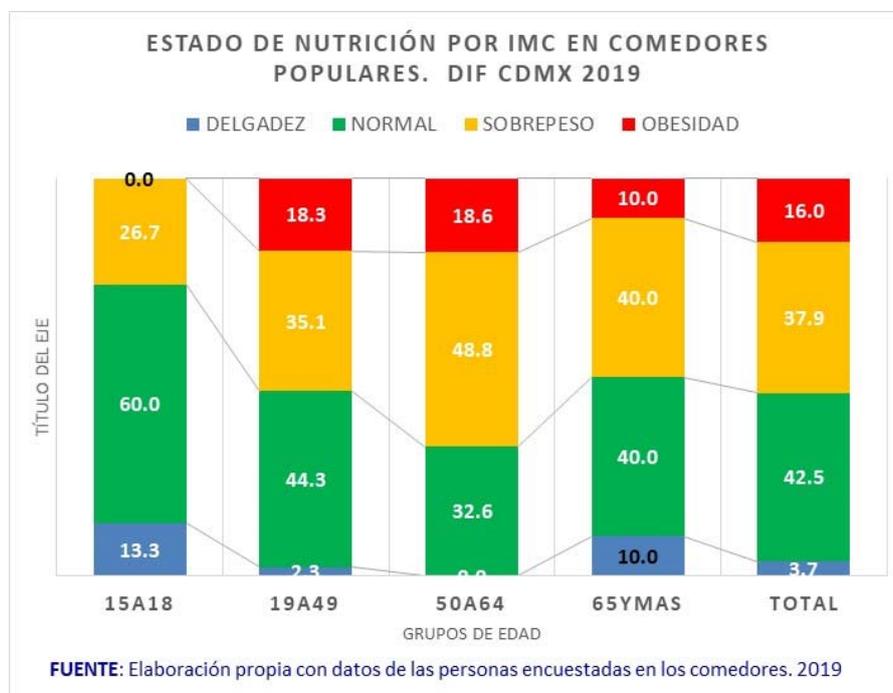


Gráfico 28.- Estado de Nutrición por Índice de Masa Corporal en Comedores Populares. DIF CDMX 2019



En el cuadro 24 se muestra la comparación de la prevalencia de sobrepeso y obesidad con los resultados de la Ensanut 2018. La mayor vulnerabilidad social y alimentaria de la población que asiste a los Comedores públicos, la “protege” relativamente de la epidemia de sobrepeso y obesidad. Con una prevalencia de 45.5 por ciento se encuentra 30 puntos porcentuales por debajo de la prevalencia de la población metropolitana, en tanto que las otras dos modalidades se encuentran 20 puntos por debajo.

Cuadro 25.- Prevalencia porcentual de sobrepeso y obesidad, por grupos de edad y tipo de comedor, de las personas encuestadas en los Comedores seleccionados y comparativo con Ensanut 2018 en la zona Metropolitana de la CDMX.

Grupo edad	Públicos		Populares		Comunitarios		Ensanut 2018	
	Sobre-peso	Obesidad	Sobre-peso	Obesidad	Sobre-peso	Obesidad	Sobre-peso	Obesidad
15 a18	20.0	0.0	26.7	0.0	5.6	11.1	20.8	13.2
19 a49	28.7	14.0	35.1	18.3	36.5	14.1	40.3	28.4
50 a64	34.9	18.6	48.8	18.6	50.0	21.4	43.8	32.7
65 y más	50.0	11.1	40.0	10.0	37.9	20.7	48.5	20.8
Total	32.3	13.2	37.9	16.0	37.4	16.1	39.6	26.2

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta de Comedores y los microdatos de Ensanut 2018

La buena calidad de los menús de los Comedores también puede ser un factor que disminuye el riesgo de obesidad en la pobreza, al desplazar el consumo de alimentos chatarra de alta densidad calórica. En este sentido no cabe el argumento de que los Comedores pudieran ser un riesgo para incrementar la obesidad de la población asistente, sin embargo es necesario tener una visión más amplia que la simple asistencia alimentaria para poder contribuir efectivamente al acceso al derecho a la alimentación, incluyendo la protección contra la obesidad y sus comorbilidades.

3.12 Comentarios y conclusiones a los Comedores Sociales

En relación a los Comedores Sociales de la CDMX, en las Reglas de Operación están bien determinadas tanto la población como las zonas de cobertura de cada uno de los Comedores, lo que hace pensar que la operación está orientada por estos señalamientos, sin embargo, la realidad nos muestra la deficiencia en la planeación de la ubicación de los Comedores, por ambas instituciones, lo que obliga a realizar un ejercicio de planeación conjunta, determinación de estrategias de atención comunes y reuniones periódicas de análisis y seguimiento de sus acciones. Además de la congruencia de su planeación, como es el caso de los Comedores Populares, que tienen una población objetivo de 93 770 personas, y su planeación anual considera 18 000 personas, sin señalar qué se hará para cubrir este déficit en la atención del Programa.

Considerando que la población de los estratos de pobreza alta y muy alta, con base en la revisión con el MMIP, es la población objetivo de la asistencia social alimentaria, los Comedores sociales deben cubrir una población de 1 466 118 personas distribuidas en las 16 alcaldías de la CDMX, la cobertura considerada en las ROP de ambas instituciones es de 77 962 derechohabientes, equivale a una cobertura del 5.3 por ciento de esta población de mayor vulnerabilidad y requirente de la asistencia social alimentaria.

Por otra parte, tenemos que la ubicación de los Comedores muestra una evidente falta de planeación y de estrategias de implementación por ambas instituciones. La población objetivo y las zonas de atención prioritaria está bien definida en sus ROP, pero la realidad que detectamos es que dan atención a cualquier persona que solicite el servicio; algunos Comedores están ubicados fuera de las zonas prioritarias; hay mucha cercanía entre los Comedores de diferente institución y hasta dentro de la misma institución, generando una competencia innecesaria por la cercanía entre ellos.

Por las características de su operación, los Comedores sociales carecen de una estrategia definida para revisar la atención de la población objetivo, los resultados de la implementación de sus acciones y analizar el impacto en la población derechohabiente.

Es importante señalar que es innegable que se requiere de los Comedores para la asistencia alimentaria de esta población prioritaria, ya que como se mostró en la nutrición de la población que atienden, se requiere su permanencia, pero deben mejorar su ubicación para optimizar su cobertura, evitar traslapes en la atención y generar competencia innecesaria entre ellos.

3.13 Conclusiones generales del Capítulo 3

La política pública actual en la CDMX se ha orientado a un modelo asistencial, aun cuando siempre se menciona la aplicación del DHA, hay un desconocimiento de la forma de ejercerlo y garantizarlo como ha sido evidenciado en las entrevistas a funcionarios y directivos de las instituciones involucradas en hacer efectivo este derecho en la población, tanto la vulnerable como la en la población en su totalidad.

Esto queda demostrado en el presupuesto para dar asistencia alimentaria, mismo que se ejerce a plenitud, quedando de manera discursiva la orientación alimentaria y la educación nutricional, para influir en los hábitos alimentarios de la población derechohabiente de este derecho.

El Programa de Alimentación Escolar (PAE), tiene un alto presupuesto, en relación con los Programas de Comedores sociales, que no ha sido evaluados en su impacto en la población objetivo mediante un sistema de vigilancia nutricional. Su diseño está basado en alimentos industrializados, distribuidos por grandes empresas, con envases no biodegradables y nula orientación alimentaria. Esta administración se ha primado proporcionar fruta fresca diariamente, sin envoltura, que representa un tercio del apoyo.

Otro punto a destacar en esta administración es el abasto de los insumos del PAE, a través del gobierno federal mediante Segalmex y el diseño de los menús a través de la asesoría con el INCMNSZ con un aporte promedio adecuado en calidad, cantidad y valor biológico, estando en concordancia con los lineamientos de la EIASA del SNDIF. De esta manera no se requiere de un proceso de licitación, de acuerdo con la Ley de Adquisiciones, tanto federal como local. Cabe mencionar que la leche (descremada y fortificada) es provista por la empresa estatal Liconsa, pero el cereal (combinado con oleaginosas) y la fruta (cuya variedad es rotatoria según la temporada, pudiendo ser naranja, manzana, guayaba, mandarina o plátano) es abastecida por empresas particulares mediante mecanismo desconocido, ya que Segalmex no cuenta con un sistema de comercialización de frutas, ni con plantas procesadoras de cereales.

La distribución de las raciones al interior de la escuela y el cobro de los alimentos a los padres de familia se hace a través de un comité de padres de familia, denominado "Vocalía", quienes no proporcionan orientación alimentaria, ni ninguna indicación diferente a la entrega de los alimentos para su consumo diario, además de realizar el cobro y registro de las cuotas de recuperación. En esta parte del PAE, el diseño incluye la orientación alimentaria, que tiene una escasa cobertura por el alto número de escuelas atendidas y el personal insuficiente para esta función.

La zona metropolitana de la Ciudad de México, depende básicamente del abasto externo, tanto del país como del extranjero. La Ciudad de México cuenta con un enorme sistema de abasto, encabezado por la Central de Abasto (la más grande de América Latina y de muchas partes del mundo), así como de una red de mercados públicos, tianguis y de mercados sobre ruedas⁹⁸ regulado por el Gobierno de la Ciudad y por los gobiernos de los estados colindantes. Esta red de abasto de alimentos frescos, provenientes de otras zonas del país puede ser la vía para que los Comedores Sociales se abastezcan, al igual que se puede llevar a cabo la estrategia de transición de los desayunos escolares fríos, hacia los desayunos calientes administrados y operados por los padres de familia, tal como ha sido manifestado por la Jefa del Gobierno de la CDMX, en reiteradas ocasiones.

En relación al análisis de los Comedores Sociales del Gobierno de la CDMX⁹⁹, en relación a su ubicación se concluye que alrededor de dos tercios del total se ubican adecuadamente en zonas definidas como prioritarias. Los CPop son aquellos que tienen una mejor ubicación territorial atendiendo zonas de alta y muy alta marginación, seguido de los CPP. Los CC tienen una cantidad mayor de Comedores ubicados fuera de sus zonas de atención prioritaria.

⁹⁸ Ávila, A; Flores, J.; y Rangel, G. (2011). *"La política alimentaria en México"*, CEDRSSA, México.

⁹⁹ Los Comedores sociales se analizan en el Capítulo 4, de manera amplia y acorde a los términos de referencia del presente estudio.

En relación con la duplicidad del servicio que prestan estos Comedores, se concluye que los CC y los CPop presentan muchas semejanzas en el tipo de servicio prestado y su operación, si bien difieren notablemente en su presupuesto global y por ración otorgada. Además de la duplicidad administrativa, se documentó una gran duplicidad territorial entre el CPop y el CC, así como entre el mismo CC. Por ejemplo, se identificó que el 20 por ciento de los CPop están a una distancia menor a 250 metros de un CC y el 38 por ciento de los CC se encuentra en un radio menor a 500 m de otro CC.

Finalmente, en relación con el estado de nutrición de una muestra de personas usuarias de los Comedores Sociales, no se detectó población en estado de desnutrición aguda, salvo algunos casos en población adolescente de los CC. No se observa que la talla de la población adolescente y adulta que asiste a los Comedores Sociales de la CDMX presente diferencias significativas entre las tres modalidades de Comedores ni respecto a la talla promedio de la población de la zona metropolitana reportada por Ensanut 2018. Por otro lado, la población adulta que asiste a los Comedores sociales de la CDMX se ve afectada en forma intensa por la grave epidemia de obesidad generalizada en todo el país, aunque esta afectación se asemeja con el resto de la población de la Ciudad. Dado lo anterior y el que los menús de los Comedores son de buena calidad, no cabe el argumento de que los Comedores pudieran ser un riesgo para incrementar la obesidad de la población asistente, sin embargo es necesario tener una visión más amplia que la simple asistencia alimentaria para poder contribuir efectivamente al acceso al derecho a la alimentación.

4 EVALUACIÓN DE LOS COMEDORES DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

En este capítulo, se presenta la evaluación de diseño y operación de los Programas de Comedores Comunitarios y Móviles de Sibiso y Comedores Populares de DIF CDMX. Se desarrollan los apartados solicitados en los Términos de referencia de la evaluación, de 4.1 a 4.5 para la evaluación de diseño y 5.1 a 5.19 para la evaluación de operación.

4.1 Evaluación de diseño

Para valorar el alcance de una intervención pública de carácter social, se proponen algunos criterios que la descripción de la misma debe contener, como son la motivación de la intervención, los entregables y una breve descripción de sus características, los criterios de aceptación de beneficiarios y los límites de aceptación para hacer un uso eficiente de los recursos, así como algunos objetivos a mediano y largo plazo (Cuadro 26).

En la descripción del alcance del PCP, se plantea la motivación de la intervención, que es garantizar el derecho a la alimentación; se describen los entregables como raciones de alimento con ciertas características; y se establecen los criterios de aceptación como población que viva, trabaje, estudie o transite en unidades territoriales específicas. Sin embargo, no se establecen restricciones para la atención, de forma que se entiende que cualquier persona puede acudir a los Comedores Públicos y ser atendida, con lo que los recursos no se concentrarían en la atención de la población objetivo. Tampoco se establecen objetivos de mediano o largo plazo. En cuanto a la meta de reducir la población con carencia alimentaria en un 2 por ciento, no se contextualiza ni explica con base en qué se determinó que el Programa podría contribuir a la reducción en ese porcentaje.

Con respecto a la descripción del alcance del PCC, se plantea la motivación para llevar a cabo la intervención, que es garantizar el acceso a la alimentación; los entregables se mencionan parcialmente de forma vaga, como comidas completas, pero se omiten las acciones formación ciudadana en temas de nutrición, calidad de vida e higiene, que el Programa también proporciona; y los criterios de aceptación que consisten en ser residentes en unidades territoriales específicas. No se expone tampoco ninguna restricción o límite de atención, por lo que, en principio, cualquier persona podría tener acceso a los beneficios del Programa sin pertenecer a una población objetivo en específico. No se plantean objetivos de mediano o largo plazo.

Cuadro 26. Alcances estimados o proyectados de la atención y las estrategias de los Programas de Comedores del Gobierno de la Ciudad de México

Programa	Alcances
PCP	El Programa otorgará a través de los Comedores Públicos, transferencias materiales mediante la entrega de raciones de alimento adecuado, suficiente, e inocuo y gratuito para contribuir a garantizar el derecho a la alimentación de la población que viva, trabaje, estudie o transite por unidades territoriales clasificadas preferentemente como media, alta y muy alta marginación de la Ciudad de México, en las periferias de los hospitales públicos, en los Centros de Asistencia e Integración Social, Hogar CDMX, Acción Social Niñas y Niños Fuera de Peligro, así como a las personas derechohabientes del Centro de Servicios Sociales que dependen del Programa Atención Integra, poblaciones callejeras, adultos mayores y las personas que asisten a los Comedores Públicos. Se busca reducir la población que sufre carencia alimentaria en un 2 por ciento anual.
PCC	Distribuir insumos no perecederos a los Comedores comunitarios, con la finalidad de que se preparen comidas completas. La instalación y operación de los Comedores será a través de organizaciones civiles, comunitarias o grupos de vecinos, interesados en promover y garantizar el acceso al derecho a la alimentación, de los residentes que preferentemente vivan en las unidades territoriales clasificadas como de muy alta, alta y media marginación, en las alcaldías cuyo Índice de Desarrollo Social del Evalúa CDMX (2010/2015) presentan índices de desarrollo muy bajo, bajo y medio y en las zonas que tienen condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y alta conflictividad social de la Ciudad de México.
PCPop	Contribuir al derecho a la alimentación, a la seguridad alimentaria y a la nutrición, en personas con carencia alimentaria a través de raciones alimentarias otorgadas en los Comedores Populares a bajo costo, nutritivos, suficientes y de calidad; acciones de orientación alimentaria que sustente el desarrollo de una cultura alimentaria nutricional y, con la participación de la sociedad civil organizada en la operación de los Comedores como medio para desencadenar cohesión social. A largo plazo se busca contribuir a la salud pública al disminuir la prevalencia en sobrepeso y obesidad y garantizando la seguridad alimentaria.

Fuente: Reglas de operación 2019

Por su parte, la descripción del alcance del CPop, incluye la motivación para llevar a cabo la intervención en términos de acceso a la alimentación, seguridad alimentaria y nutrición, se describen los entregables como raciones alimentarias con ciertas características, así como acciones de orientación alimentaria; no se establecen criterios de aceptación de las personas beneficiarias ni restricciones o límites de aceptación. En cuanto a objetivos de largo plazo, se plantea garantizar la seguridad alimentaria, así como la contribución a la salud pública al disminuir la prevalencia en sobrepeso y obesidad, estos últimos objetivos no tienen relación directa con los objetivos específicos del Programa, aunque podrían tener alguna relación con el tercer objetivo específico que busca contribuir a mejorar la cultura alimentaria de la población.

4.2 Capacidad de resolver la necesidad o problema público y contribución a derechos

4.2.1 Comedores Públicos

La problemática que el Programa pretende resolver, de acuerdo con las ROP 2019 es “la carencia en el acceso a la alimentación de personas que viven en situación de vulnerabilidad o desventaja social, residentes de zonas de mayor marginación en la Ciudad de México.”

En el mismo documento se define a la población potencial como las personas residentes en la Ciudad de México que presentan carencia en el acceso a la alimentación y a la población objetivo como la que habita preferentemente en las unidades territoriales clasificadas como de media, alta y muy alta marginación, y en las zonas que tienen condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y alta conflictividad social de la Ciudad de México. En este sentido, el problema se plantea más en términos de unidades territoriales que de personas, además de que no se hace diferenciación entre hombres y mujeres.

En las ROP 2019 del Programa, se incluye una sección llamada Diagnóstico, en la que se plantean antecedentes, pero no se realiza un diagnóstico del problema en el que se describan sus causas y efectos y en el que se cuantifique, caracterice y ubique territorialmente a la población que presenta el problema de forma precisa.

Tampoco se prevé en el documento normativo, la actualización periódica del problema, ni de sus causas y efectos, por lo que no es posible saber si en qué medida la intervención contribuirá a erradicar o disminuir las causas del problema, ni por consiguiente a abatir sus efectos, ya que no se establecen plazos para su revisión. Sería conveniente que el Programa determinara plazos para la actualización y revisión periódica de la problemática, sus causas y efectos, para poder monitorearlos.

En cuanto a una justificación que sustente la intervención, en el documento normativo en el apartado III. Diagnóstico se presentan las siguientes justificaciones para la intervención:

- De acuerdo con el Coneval, en la Ciudad de México la incidencia de la carencia por acceso a la alimentación aumentó entre 2010 y 2016 en 4 mil 597 personas más que padecen esta carencia.
- Los Comedores Públicos responden a la construcción de una política pública que busca beneficiar a la sociedad en su conjunto, mediante la puesta en marcha de estrategias, acciones, actividades, resultados, que de forma conjunta generan mayor bienestar social a la población atendida.
- El combate de la carencia alimentaria a través de la entrega de raciones alimentarias gratuitas o a un bajo costo en Comedores que reciben apoyo gubernamental es un esquema que se puede encontrar en varias partes del mundo. Por ejemplo, el gobierno de Cali, a través de la Secretaría de Bienestar Social, implementa el Programa Comedores Comunitarios, cuyo objetivo es revertir la inseguridad alimentaria en la ciudad a través del otorgamiento de raciones de comida diarias gratuitas.

Al respecto, no se encontró en el documento normativo información que sustente la afirmación de que la población que presenta carencia por acceso a la alimentación haya aumentado en el número

de personas mencionado. Por otra parte, las justificaciones no son argumentos suficientes como para dar certeza de que la intervención, como está planteada, es la mejor opción para la consecución de los objetivos planteados, la atención de la población objetivo y su contribución para la resolución del problema público. La contribución a la consolidación del derecho a la alimentación de las personas que acuden a los Comedores Públicos es evidente, sin embargo, no se circunscribe únicamente a las personas que presentan carencia por alimentación, ni a la población objetivo del Programa ya que cualquier persona puede acudir a los Comedores Públicos.

De acuerdo con lo anterior, el problema público que busca atender el Programa es la carencia por acceso a la alimentación, mientras que la población objetivo es toda aquella que vive o transita en unidades territoriales de media, alta y muy alta marginación, donde presumiblemente la carencia tiene más ocurrencia, pero no se cuantifica de forma precisa. Tampoco se plantea un diagnóstico preciso que establezca las causas y efectos del Programa, ni se justifica teórica o empíricamente que una intervención de este tipo sea la mejor manera de resolver la carencia, en términos de la cantidad de población que pueda ser beneficiada y acceder al derecho a la alimentación. En el mismo sentido, no se plantean plazos de revisión y actualización del problema público, sus causas y efectos, por lo que no es posible plantear horizontes a mediano y largo plazo para la atención del problema.

4.2.2 Comedores Comunitarios

El problema que busca resolver el Programa se formula como un hecho negativo en las ROp 2019 como un “acceso limitado a la alimentación, por ello es necesario orientar los esfuerzos a políticas públicas globales y locales que promuevan la seguridad alimentaria para la población”. Además, se establece que el PCC tiene como propósito contribuir a garantizar el derecho a la alimentación de la población que reside o transita en la CDMX y que la población con carencia alimentaria en la Ciudad es de más de 1 millón de personas.

En las ROp 2019 también se define la población potencial como toda la que vive o transita en la Ciudad de México, ya que el servicio de los Comedores Comunitarios es incluyente; y a la población objetivo como “Aquella que habita preferentemente en las unidades territoriales clasificadas como de media, alta y muy alta marginación, y a las zonas que tienen condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y alta conflictividad social de la Ciudad de México”. De esta forma, el problema y su análisis no se relacionan de forma directa con la población potencial definida y solo se relacionan circunstancialmente con la población objetivo, ya que ambas poblaciones se plantean en términos de unidades territoriales y no de personas con determinadas características, además de que no se consideran diferencias entre hombres y mujeres.

Para este Programa se realizaron evaluaciones internas en 2015 y 2016, en las que se elaboraron árboles de problemas en los cuales se determinaron causas y efectos del problema central. Al respecto, en ninguno de los documentos es posible determinar las relaciones de causalidad entre el problema central, sus causas y sus efectos. Tampoco fue posible cuantificar ni ubicar territorialmente a la población que adolece el problema central. Finalmente, no se establecen plazos para revisión y actualización del diagnóstico.

En los documentos no se contempla la actualización periódica del problema, sus causas y efectos, por lo que no es posible determinar en cuánto contribuye la intervención a disminuir el problema público.

Es necesario que el Programa determine un plazo para actualizar el planteamiento del problema que pretende abordar, sus causas y sus efectos.

En las ROP 2019 se presenta una sección de diagnóstico en la cual se establecen como justificaciones para sustentar la intervención las siguientes:

- El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), presentó la última medición de la pobreza de 2016, así como su evolución desde 2010. En cuanto a la carencia por acceso a la alimentación, en la Ciudad de México, entre 2010 y 2016 se observa una disminución en el porcentaje (de 15.5 a 11.5 por ciento) y en el número de personas que la padecen (de 1 381 265 a 1 014 217).
- De acuerdo con el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP), elaborado por el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (1), la pobreza en la Ciudad de México aumentó en los últimos años. Así, entre el IV trimestre de 2012 y el mismo trimestre de 2017, el porcentaje de ocupados cuyo ingreso laboral es menor al costo de la Canasta Alimentaria del CONEVAL aumentó de 28.4 a 37.9 por ciento (Damián, Araceli 19/02/2018 en: <https://aristeguinoticias.com/1902/mexico/el-evalua-cdmx-y-la-pobreza-en-la-ciudad-de-mexico-articulo/>)

Al respecto, se considera que los argumentos para justificar la instrumentación del Programa no están alineados con los objetivos planteados, ni con la definición de población objetivo presentada en el documento normativo.

Por lo anterior, dado que la población objetivo del Programa no está circunscrita necesariamente a la que presenta la carencia; que para las causas y efectos determinados para el problema central no se encontraron relaciones de causalidad; que no se establecen plazos para la actualización del problema, sus causas y efectos; y que las justificaciones para la intervención no están alineadas con los objetivos planteados; no puede dimensionarse cuantitativamente la capacidad del Programa para resolver el problema público y su contribución a derechos.

4.2.3 Comedores Populares

De acuerdo con las ROP 2019, el problema que este Programa busca contribuir a resolver es el de la carencia por acceso a la alimentación en la Ciudad de México, el derecho que se busca garantizar es el del acceso físico y económico a la alimentación adecuada y a los medios para obtenerla.

La población potencial del Programa se define de este modo: “Personas que sufren carencia por acceso a la alimentación que son 1 014 200 habitantes de la Ciudad de México de acuerdo al Informe del Coneval 2016”; mientras que la población objetivo: “Asciende a 93 770 personas que residen en la Ciudad de México, con carencia por acceso a la alimentación, en situación de pobreza extrema y que preferentemente se ubiquen en las Unidades Territoriales (UT) de muy bajo, bajo y medio Índice de Desarrollo Social (IDS)”. Como se puede observar, la población objetivo se define tanto en términos de personas, como de unidades territoriales, pero no se hacen diferencias entre hombres y mujeres en el planteamiento.

El Programa no cuenta con un diagnóstico en el cual se analicen causas y efectos del problema, en el documento normativo se incluye una sección como III. Diagnóstico, pero se concentra en

antecedentes. No se tiene prevista la actualización periódica del planteamiento del problema, sus causas ni sus efectos.

En las ROP 2019 del Programa, en el apartado III. Diagnóstico, se presentaron las siguientes justificaciones a la intervención:

[...] se puede identificar que una de las principales problemáticas para alcanzar la seguridad alimentaria se relaciona directamente con el tema de acceso a los alimentos, debido a que el ingreso monetario de las personas es uno de los principales determinantes para el acceso, tanto en cantidad como en calidad, situación que afecta particularmente a aquellas familias con ingresos bajos, que cuentan con empleos precarios o que han visto una fuerte afectación de sus ingresos.

Entre los efectos que tiene la carencia por acceso a la alimentación, podemos enumerar problemas de malnutrición como lo son la desnutrición, la anemia, el sobrepeso u obesidad, enfermedades crónico degenerativas (diabetes e hipertensión) problemas que impactan la salud de la población y, con ello generando inseguridad alimentaria; además, una mala nutrición puede a largo reducir la inmunidad, aumentar la vulnerabilidad a las enfermedades, alterar el desarrollo físico y mental, y reducir la productividad (Evalúa Ciudad de México, 2016).

La Ciudad de México, de acuerdo con los resultados más recientes publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 2016, presentó 2.4 millones personas en pobreza, cifra que representa el 28.4 por ciento del total de habitantes y 155 mil 100 personas en situación de pobreza extrema; es decir, 1.8 por ciento del total de las personas que viven en la Ciudad de México. Las personas que sufren carencia por acceso a la alimentación son 1 014 200, lo que representa el 11.5 por ciento del total de la población. La cantidad de personas que tienen carencia por acceso a la alimentación coloca a la Ciudad de México en el lugar no. 11 dentro de las entidades que presentan la mayor prevalencia de esta carencia. De acuerdo al “Diagnostico de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México” (Evalúa, 2016) son tres delegaciones en las que se concentra la carencia por acceso a la alimentación, Iztapalapa es la demarcación territorial con el mayor número de personas en esta situación (378 774), seguida de Gustavo A Madero (177 166) y Álvaro Obregón (109 271); estas tres delegaciones concentran el 51.2 por ciento de la población con esta carencia. Las personas que tienen la carencia por acceso a la alimentación y además se encuentran en situación de pobreza extrema en la Ciudad de México son aproximadamente 93,770 personas (Coneval, 2016).

El Programa incide en los cuidados de los integrantes del hogar ya que permiten descargar tiempos en trabajo doméstico, preparación de alimentos y compra de los insumos; lo cual apoya aún más a las personas en situación de pobreza y permite aminorar los efectos de la carencia por acceso a la alimentación; fortaleciendo la autonomía económica en las mujeres y en el ingreso familiar.

Los elementos presentados por el Programa para justificar la intervención tienen relación con los objetivos de la misma. Sin embargo, se requiere sustentar de forma más contundente la

instrumentación del Programa, alineando las justificaciones tanto con los objetivos de la intervención, como con la población objetivo.

De acuerdo con lo anterior, el problema que busca atender el Programa es la carencia por acceso a la alimentación y su población objetivo son las personas que presentan dicha carencia en las Unidades Territoriales (UT) de muy bajo, bajo y medio Índice de Desarrollo Social (IDS), sin embargo, no existe un diagnóstico en el que se determinen las causas y efectos del problema, ni se plantean plazos para su actualización. Por lo tanto, se considera que el Programa tiene la capacidad de resolver el problema y contribuir a derechos, pero para hacerlo de forma más eficiente, sería conveniente que se establecieran las relaciones de causalidad que dan origen al mismo, los efectos que de él se derivan y que se establecieran revisiones periódicas para dar seguimiento al efecto que la intervención sobre la población objetivo y su acceso al derecho a la alimentación.

4.3 Implicaciones derivadas de prestar el servicio directamente o a través de la sociedad civil

Un análisis comparativo de las implicaciones que se derivan de prestar directamente el servicio (Comedores Públicos) o hacerlo a través de la sociedad civil (Comedores Comunitarios y Populares), tiene varias vertientes, la primera relacionada con determinar en cuál de las dos formas de prestación de los servicios se hace un uso más eficiente de los recursos, otra tiene que ver con la inseguridad y la organización comunitaria, una más con la nutrición y finalmente otra, con garantizar la seguridad alimentaria.

En la primera vertiente, en el caso de los Comedores Públicos, el servicio lo presta directamente la Secretaría, la preparación de las comidas se realiza en cocinas centralizadas para que, posteriormente, las raciones sean repartidas a los diferentes Comedores públicos y entregadas a la población beneficiaria. Todas estas actividades se realizan con personal adscrito a la Secretaría, personal de cocina, choferes y personal encargado de atender directamente a la población beneficiaria. Esta forma de operar los Comedores conlleva una restricción presupuestal adicional para poder hacer llegar los apoyos del Programa a la población beneficiaria, ya que el número de Comedores que es posible operar depende de la cantidad contratada de personal y los recursos materiales disponibles. Debido a esto, las decisiones de instalar Comedores adicionales, renovar el equipamiento o aumentar el número de raciones tienen que considerar si se cuenta con los recursos materiales y humanos suficientes para toda la operación.

En el caso de los Comedores Comunitarios, su instalación y operación son llevadas a cabo por la sociedad civil, a través de organizaciones civiles, comunitarias o grupos de vecinos denominados comités de administración. Por lo anterior, los recursos del Programa pueden concentrarse más en el abasto y el equipamiento, lo que permite potencializarlos, ya que la restricción presupuestal adicional, impuesta por el personal y los recursos materiales, impacta menos, concentrándose más en las tareas de supervisión y seguimiento. Adicionalmente, los recursos también se potencializan porque los comités de administración adquieren productos perecederos con las cuotas de recuperación, lo que permite aumentar el número de raciones producidas.

Otra vertiente de análisis tiene que ver con la inseguridad y la organización comunitaria. En los Comedores públicos ubicados en zonas de alta marginación y riesgo, el personal de la Secretaría, al

no ser originario de las comunidades, está más expuesto, al punto de que en lugares muy peligrosos, algunos Comedores no pueden ser instalados. Con los Comedores Comunitarios la situación es diferente porque al ser operados por comités de administración integrados vía organización comunitaria en las zonas donde son instalados, las propias comunidades los protegen, aunque esto no siempre es una garantía.

En cuanto a nutrición, en el caso de los Comedores Públicos, al estar las cocinas centralizadas y ser operadas por personal adscrito a la Secretaría, los contenidos nutricionales de las raciones alimenticias pueden ser más fácilmente monitoreados. En el caso de los Comedores Comunitarios, las comidas las preparan los comités de administración y, aunque uno de los objetivos específicos del Programa es promover una cultura de la alimentación adecuada, saludable e inocua, para mejorar los hábitos alimentarios, a través de la formación ciudadana en temas de nutrición, calidad de vida e higiene, no están previstos normativamente, ni instrumentados controles sistemáticos de los contenidos nutricionales de las raciones alimenticias, aunque sí está prevista la impartición de cursos de capacitación para los comités de administración por parte de la Dirección de Comedores.

Por lo que respecta al derecho a la seguridad alimentaria, los Comedores públicos contribuyen al mismo, sobre todo en las zonas periféricas y más marginadas de la ciudad, ya que atienden a gente en situación de abandono social, adultos mayores y niños sin acceso a alimentos por desintegración familiar, por ejemplo, que no cuentan con recursos en absoluto. En las zonas más céntricas de la ciudad, también brindan alimentos a personas en situación de calle. Por su parte, los Comedores comunitarios ayudan a acceder al derecho a personas en otras condiciones, por ejemplo, madres trabajadoras a las que les resulta conveniente llevar a sus hijos a recibir una comida completa por 10 pesos cada ración.

4.4 Análisis comparativo de los requisitos de acceso y los procedimientos de selección de los beneficiarios

4.4.1 Comedores Públicos

En el caso del PCP, las ROP 2019 incluyen un apartado con los requisitos y los procedimientos de acceso para las personas que deseen acceder al Programa, como requisitos sólo se les solicitan datos generales y llenar una cédula para derechohabientes. En cuanto a mecanismos de selección o focalización de su población objetivo, no existen como tales, aparte del llenado de la cédula para derechohabientes que no se utiliza para seleccionar a los usuarios a atender, sino solo para registrarlos, cualquier persona puede tener acceso a los Comedores y recibir las raciones alimenticias. Tampoco se utiliza ningún mecanismo de priorización en función de criterios de mayor vulnerabilidad, como grupos etarios o de capacidades diferentes. No se lleva a cabo difusión de los requisitos y procedimientos de acceso al Programa como tales.

El formato utilizado para tramitar las solicitudes es, como se mencionó antes, la Cédula para Derechohabiente, que registra nombre, seudónimo, edad, sexo, actividad que realiza en la colonia, firma o huella digital.

En cuanto a los requisitos y procedimientos para la instalación de los Comedores públicos, las ROP 2019 mencionan que cualquier persona u organización puede hacerlo por escrito, cumpliendo ciertos

requisitos. El mecanismo de selección, que consiste en la evaluación de las propuestas de Comedores para asegurarse que cumplen con los criterios espaciales y de marginación básicos, no está detallado, por lo que no puede afirmarse que esté estandarizado. Además, existe una inconsistencia ya que los Comedores Públicos no son operados por la sociedad civil, sino por el propio personal adscrito al Programa y, de acuerdo con lo comentado en entrevistas con funcionarios del Programa, estas solicitudes suelen hacerlas las alcaldías ya que, por otro lado, también se especifica en las ROp que los Comedores públicos deben ser instalados en espacios públicos.

Para llevar a cabo las solicitudes, el Programa no provee formatos especiales, sino que las personas interesadas deben entregar una solicitud que incluya el grupo de atención, el promedio de derechohabientes y la dirección propuesta, para que sea valorada.

Finalmente, los requisitos y procedimientos de acceso no se difunden públicamente, más allá de la publicación de las ROp en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México y en la página de Internet de la Sibiso. Esta difusión se considera insuficiente ya que las personas a quienes va dirigido el Programa, pueden tener acceso limitado a Internet.

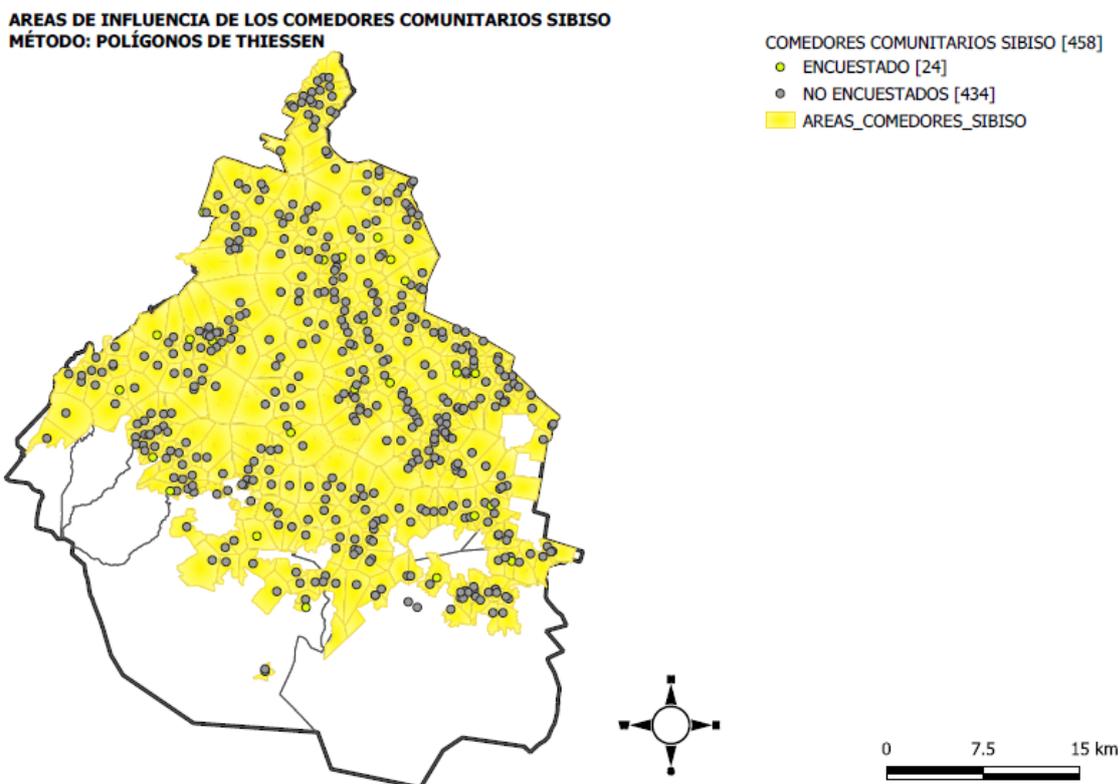
4.4.2 Comedores Comunitarios

Las ROp 2019 del Programa incluyen un apartado de requisitos y procedimientos de acceso. Los requisitos de elegibilidad de solicitudes de instalación de los Comedores, hechas por la sociedad civil organizada, son: 1- Estar ubicado en Unidades Territoriales de media, alta y muy alta marginación; 2- Tener una distancia de al menos 1 km de otro comedor y; 3- Las características físicas y documentales que debe tener el espacio propuesto para ser incorporado al Programa. Las ROp mencionan que el Comité de Evaluación seleccionará las solicitudes dando preferencia a aquellas que se ubiquen en zonas de muy alta marginación, pero no explican ningún otro criterio de selección. Por lo que respecta a las personas derechohabientes o beneficiarias, no existe un mecanismo de selección para los usuarios (quienes reciben una ración alimentaria), descrito en los documentos normativos del Programa, aparte de pagar una cuota de recuperación de 10 pesos y registrarse en la libreta de asistencia.

No existe convocatoria para ingresar solicitudes de instalación de Comedores comunitarios, sino que, de acuerdo con las ROp 2019, el procedimiento se rige por el principio de demanda. Tampoco existen formatos definidos *ex profeso* para la población objetivo, sino que las solicitudes se hacen por escrito libre dirigido al Titular de la Dirección de Comedores.

La difusión de los requisitos y procedimientos de acceso al Programa, tanto para las personas que deseen instalar un comedor comunitario, como para las personas que quieran ser derechohabientes o beneficiarias se hace mediante la publicación de las ROp en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México y en la página de Internet de la Sibiso. Esta difusión se considera insuficiente ya que las personas a las que va dirigido el Programa, pueden tener acceso limitado a Internet.

Gráfico 29.- Georreferenciación de los 408 Comedores de Sibiso, señalando los 24 encuestados



4.4.3 Comedores Populares

Las ROP 2019 del Programa incluyen un apartado de requisitos y procedimientos de acceso. Las personas que deseen ser beneficiarias del Programa deben cumplir con los siguientes requisitos: presentarse al comedor popular y solicitar a la persona responsable su inclusión proporcionar sus datos generales para el llenado de una Cédula de Beneficiario. El Programa incluye grupos de atención prioritaria que son los siguientes: mujeres, las niñas, niños y adolescentes, las personas jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad, personas LGBTTTI, personas migrantes y sujetas de protección internacional, víctimas de violaciones a los derechos humanos o de la comisión de delitos, personas en situación de calle, personas afrodescendientes y personas de identidad indígena tomando como referencia el artículo 11 “Ciudad Incluyente” de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Por lo que respecta a los grupos solidarios que tengan la intención de operar los Comedores Populares, en las ROP 2019 no se contempló la instalación de nuevos Comedores.

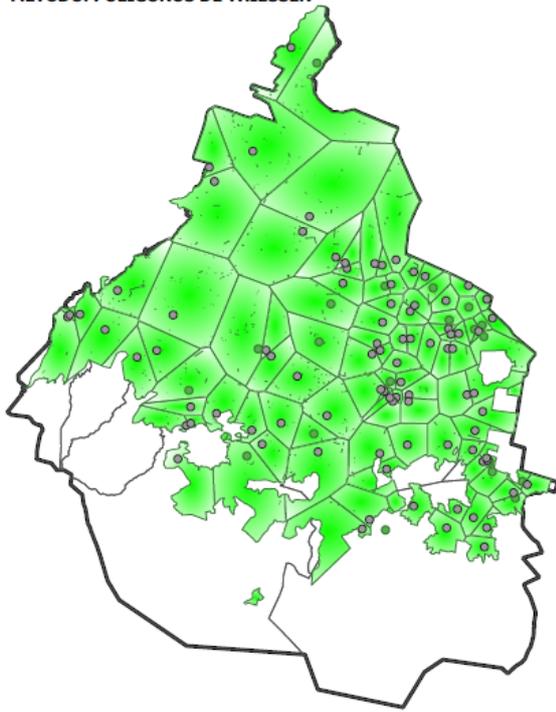
La difusión de los requisitos y procedimientos de acceso se realiza mediante la publicación de las ROP en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México; en el portal de Internet del DIF de la Ciudad de México, en el portal de internet de la Coordinación General de Modernización Administrativa y en el portal de Sistema de Información del Desarrollo Social. Esta difusión se considera insuficiente ya que las personas a las que va dirigido el Programa, pueden tener acceso limitado a Internet.

Gráfico 30.- Georreferenciación de los 108 Comedores Populares de DIF CDMX, señalando los 20 encuestados.

**ÁREAS DE INFLUENCIA DE LOS COMEDORES POPULARES DIF
MÉTODO: POLÍGONOS DE THIESSEN**

COMEDORES POPULARES DIF [108]

- Encuestado [20]
- NO ENCUESTADOS [88]
- ÁREA DE INFLUENCIA



0 7.5 15 km

4.5 Indicadores estratégicos de los diferentes Programas para el monitoreo y evaluación

4.5.1 Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados

Previamente a valorar los indicadores estratégicos para el monitoreo y evaluación, es necesario hacer un breve análisis de la lógica vertical de la Matriz de Indicadores para Resultados, que consiste en examinar los vínculos causales, de abajo hacia arriba, entre los niveles de objetivos.

Cuadro 27 Matriz de Indicadores para Resultados

Nivel de Objetivo	C. Públicos	C. Comunitarios	C. Populares
Fin	Contribuir a garantizar la seguridad alimentaria mediante la entrega de alimento gratuito a las personas que habitan o transitan en la CDMX	Contribuir a la disminución de la población que en CDMX sufre carencia alimentaria	Contribuir al acceso a la seguridad alimentaria de las y los habitantes de la Ciudad de México, con carencia por acceso a la alimentación
Propósito	La población que habita, trabaja y transita en la Ciudad de México en las Unidades territoriales de media, alta y muy alta marginación cuenta con alternativas de alimentación.	Contribuir a la estabilidad de la disposición de alimentos mediante la entrega de comidas en forma sostenida y socialmente aceptable a la población en carencia alimentaria.	Población en pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación y que habitan en zonas de Muy Bajo, Bajo y Medio IDS tienen seguridad alimentaria
Componente	Comedores públicos gratuitos instalados en la CDMX.	Comedores Comunitarios Instalados.	Raciones alimentarias para personas en pobreza extrema y con carencia alimentaria
Actividad	Atención a quejas de las personas derechohabientes en relación al servicio.	Grado de satisfacción de los usuarios	1. Otorgar insumos a los Comedores 2. Otorgar pláticas de orientación nutricional y, 3. Supervisar Comedores

El primer paso es analizar el nivel de actividades, que son aquellas que deben llevarse a cabo para producir cada componente y que implican la utilización de recursos.

El siguiente paso es analizar el nivel de componente, que son las obras, estudios, bienes, servicios y capacitación específicos que se requiere que produzcan los ejecutores de cada Programa, con el presupuesto que se le asigna, para lograr el propósito.

A continuación, sigue el análisis del propósito, que describe el efecto directo o el resultado esperado al final del periodo de ejecución de cada Programa. Es lo que debiera ocurrir a consecuencia de producir y utilizar los componentes y representa por qué el Programa es necesario para los beneficiarios.

Finalmente, el análisis del fin, que es una descripción de la solución a problemas de nivel superior e importancia nacional, sectorial o regional que se han diagnosticado. El fin representa un objetivo de desarrollo que obedece a un nivel estratégico, de políticas de desarrollo y describe el objetivo a largo plazo al cual el Programa va a contribuir.

Comedores Públicos

Nivel de Actividad.

En las ROP 2019 del PCP, se registra dentro de la MIR el componente “Comedores Públicos gratuitos instalados en la CDMX” y, para lograr su realización, se registra una única actividad: “Atención a quejas de las personas derechohabientes en relación al servicio”. La realización de esta actividad no es necesaria para generar el componente, aunque el supuesto “Las personas derechohabientes presentan quejas respecto al servicio”, se cumpla, ya que no existe entre la actividad y el componente, ninguna relación causal.

Se recomienda plantear las actividades y los supuestos necesarios para lograr el componente. De acuerdo con las ROP 2019, la instalación de un comedor público, requiere de lo siguiente:

- Contar con un espacio público con los siguientes requisitos mínimos: paredes y techo firmes, servicios básicos (agua, luz, drenaje, baño para el servicio) rampa para el acceso a personas con alguna discapacidad.
- Dotar de recursos materiales y humanos para la instalación de Comedores Públicos y Comedores emergentes.
- Realizar un diagnóstico de la población beneficiaria en la nueva ubicación.
- Incluir al comedor en la Programación y presupuestación, tanto de las cocinas, como de las rutas de distribución.

Estas son algunas de las actividades que es necesario realizar para que, cumpliéndose los supuestos correspondientes, se pueda producir o realizar el componente.

Nivel de Componente

En la MIR del ROP se incluye solamente el siguiente componente: “Comedores Públicos gratuitos instalados en la CDMX”, que son parcialmente los bienes y servicios que produce el Programa, ya que, de acuerdo con los alcances planteados en las ROP 2019 del PCP, a través de los Comedores Públicos el Programa otorgará transferencias materiales mediante la entrega de raciones de alimento adecuado, suficiente, e inocuo y gratuito para contribuir a garantizar el derecho a la alimentación de la población objetivo y dichas raciones de alimento son producidas y distribuidas por personal adscrito al Programa. Entonces las raciones de alimento son los bienes que produce y distribuye el PCP, a través de los Comedores Públicos instalados.

Por otra parte, en los objetivos específicos del Programa, se establece la instalación y operación de Comedores emergentes en la temporada invernal y ante contingencias sociales o ambientales. Adicionalmente, en los objetivos específicos también se menciona la promoción de la salud alimentaria a través de pláticas, actividades lúdicas o recreativas, entre otras, para mejorar los hábitos alimentarios bajo los principios de equidad social y de género, preservando el derecho a la alimentación. Entonces, podemos decir que el Programa produce raciones de alimento, que distribuye

a través de Comedores Públicos y emergentes, además de brindar pláticas y actividades lúdicas o recreativas para promover la salud alimentaria.

Por lo que respecta a la redacción del componente, se expresa como un resultado logrado y es necesario para producir el propósito “La población que habita, trabaja y transita en la Ciudad de México en las unidades territoriales de media, alta y muy alta marginación cuenta con alternativas de alimentación”, pero no es imprescindible.

El supuesto es “La ciudadanía participa en la instalación de Comedores Públicos”, no tiene relación con la forma de operar del Programa, ya que los Comedores Públicos los instala la Sibiso, en todo caso con el apoyo de las alcaldías, no de la ciudadanía. Por lo tanto, si se produce el componente y se cumple este supuesto, no necesariamente se genera el propósito.

Nivel de propósito

El logro del componente, es decir, la instalación de comedores públicos gratuitos en la CDMX, contribuye al logro del propósito. “La población que habita, trabaja y transita en la Ciudad de México en las unidades territoriales de media, alta y muy alta marginación cuenta con alternativas de alimentación”, pero no está claro que en conjunto con el supuesto a nivel componente, se garantice la realización del propósito.

En la redacción del propósito se incluye un único objetivo, no controlado por los responsables del Programa y que está expresado como una situación alcanzada, pero la población objetivo no está totalmente incluida en él, ya que omite a las zonas que tienen condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y alta conflictividad social de la Ciudad de México.

Nivel de Fin

El fin del PCP es “Contribuir a garantizar la seguridad alimentaria mediante la entrega de alimento gratuito a las personas que habitan o transitan en la CDMX”, está claramente especificado y no hay ambigüedad en su redacción. Está alineado con el Objetivo 2 de Desarrollo Sostenible: “Hambre cero Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”, numerales 2.1 y 2.2

Por lo que es un objetivo superior al que el Programa contribuye, es decir, la ejecución del PCP no es suficiente para alcanzar el fin y su consecución, además, no está controlada por los responsables del Programa.

Por lo anteriormente expuesto, se puede observar que la lógica vertical de la MIR del PCP no está construida de forma tal que puedan seguirse los vínculos causales de abajo hacia arriba entre los niveles de objetivos. Se recomienda llevar a cabo un taller de Marco Lógico con los funcionarios responsables de la planeación y operación del Programa, para construir la MIR de forma tal que se siga la lógica vertical de sus objetivos.

Comedores Comunitarios

Nivel de Actividad

En la MIR 2019 del PCC para lograr el componente “Comedor Comunitarios Instalados” se registró solamente una actividad: “Grado de satisfacción de los usuarios”. Esta actividad no es necesaria para

producir el componente, no existe entre ellos un vínculo causal y el supuesto a este nivel “Comités y usuarios se niegan a realizar las asambleas”, no se considera que exprese las condiciones externas necesarias para que, a través del desarrollo de la actividad, se logre producir el componente.

De acuerdo con las ROP 2019, para la instalación de un comedor comunitario es necesario que se constituya un Comité de Administración para su operación, dotarlo del equipamiento mínimo necesario y suministrarle los insumos perecederos y no perecederos necesarios para que pueda iniciar operaciones.

Se recomienda reconsiderar al menos las actividades para realizar el componente establecidas en la Matriz de Indicadores para resultados en las ROP de años anteriores: 1. Entrega de recursos financieros para adquisición, reparación o mantenimiento de equipamiento y, 2. Calendarización y promoción de talleres de capacitación en temas de nutrición, calidad de vida e higiene. Estas actividades son claras y están adecuadamente redactadas, aunque son insuficientes para lograr el componente, por lo que, de ser posible, se recomienda además de incluir todas aquellas actividades necesarias que permitan lograr la realización del componente, de acuerdo con los requisitos establecidos en las ROP del Programa, como se recomendó en la evaluación externa de diseño del Programa de Comedores Comunitarios 2016¹⁰⁰:

- Evaluar las características físicas y documentales del espacio propuesto para el comedor comunitario.
- Aprobar el consejo de administración que manejará el comedor comunitario.
- Entregar los recursos financieros para la adquisición del equipamiento.
- Suministrar insumos no perecederos para la elaboración de al menos 100 raciones diarias.

Con la inclusión de las actividades necesarias enlistadas en orden cronológico, relacionándolas con los supuestos que deben ser cumplidos, se pueden establecer las condiciones para la realización del componente.

Nivel de Componente

La MIR del PCC solo incluye un componente “Comedor Comunitarios Instalados”, que en efecto son los bienes y servicios que produce el Programa, vía la entrega de recursos para equipamiento y el abasto de productos no perecederos para su operación.

En cuanto a la redacción del objetivo del componente, está expresado en términos positivos y como una acción realizada. La realización de este componente es necesaria para lograr el propósito del Programa, pero no es suficiente, se requiere que los Comedores Comunitarios estén operando para poder lograr el propósito.

Por lo que respecta a la realización del propósito, no se garantiza mediante la realización del componente junto con el cumplimiento de los supuestos ya que, en este caso, el supuesto “Falta de interés en la conformación de comités” no expresa el riesgo inherente a esta etapa, sería en todo caso

¹⁰⁰ Evalúa CDMX. Evaluación Externa de Diseño del Programa de Comedores Comunitarios 2016. En: <https://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/evaluaciones%20externas/evaluacion-de-diseno-del-Programa-Comedores-comunitarios-mall-vf-230317-1.pdf>

un riesgo en la etapa anterior, para que se pudiera llevar a cabo la actividad de aprobación de los Consejos de Administración que manejarán los Comedores Comunitarios.

Nivel de Propósito

Tal como se comentó arriba, el logro del componente, que sería la instalación de los Comedores comunitarios, es necesario para el logro del propósito “Contribuir a la estabilidad de la disposición de alimentos mediante la entrega de comidas en forma sostenida y socialmente aceptable a la población en carencia alimentaria”, pero no suficiente, los Comedores necesitan estar en operación y en este sentido hay cierta relación con el supuesto a nivel de componente, pero aún con su cumplimiento, no se garantiza la realización del Propósito.

El objetivo del propósito es único y su logro no depende de los responsables del Programa ya que la operación de los Comedores depende de la organización de la sociedad civil. En cuanto a la redacción del objetivo, este no se expresa como una situación alcanzada y no incluye a la población objetivo del Programa.

Nivel de Fin

En la MIR incluida en las ROP 2019, el fin establecido es “Contribuir a la disminución de la población que en CDMX sufre carencia alimentaria”. Está claramente especificado y no hay ambigüedad en su redacción, está alineado con el Objetivo 2 de Desarrollo Sostenible, numerales 1.2 y 2.2.

Este es un objetivo superior al que el Programa contribuye, por lo que la ejecución del PCC, no es suficiente para alcanzar el fin. Además, el logro de este último, rebasa las acciones del Programa y en este sentido, no es controlado por los responsables del PCC.

A partir del breve análisis anterior, se puede observar que no en todos los casos existen vínculos causales de abajo hacia arriba entre los niveles de objetivos, es decir, no se sigue la lógica vertical de la MIR. Por ellos, se recomienda realizar un taller de marco lógico con los funcionarios responsables de la operación del PCC, a fin de desarrollar una MIR que funcione con una lógica vertical con vínculos de causalidad entre las actividades, los componentes, el propósito y el fin.

Comedores Populares

Nivel actividad

En la MIR 2019, para lograr el componente “Raciones alimentarias para personas en pobreza extrema y con carencia alimentaria”, se registraron tres actividades: 1) otorgar insumos a los Comedores Populares; 2) otorgar pláticas de orientación nutricional; y 3) supervisar Comedores Populares.

Estas actividades están ordenadas de forma cronológica, de ellas, la primera y la segunda son necesarias para lograr la realización del componente, la tercera actividad no está claramente redactada, por lo que no es posible determinar si existe una relación de causalidad entre ella y el componente, no es claro si esta supervisión se hace antes o después de entregar las raciones alimentarias, tampoco es claro de qué forma esta actividad es necesaria para lograr el componente “Raciones alimentarias para personas en pobreza extrema y con carencia alimentaria”. Existe otra actividad que es necesario llevar a cabo para poder lograr el componente y es la constitución de un Comité de Administración, como grupo solidario, encargado de la operación, administración y limpieza del comedor. Esta actividad debería colocarse cronológicamente antes que la actividad 1. Sin

embargo, cabe destacar que para 2019 no se contempla la instalación de nuevos Comedores Populares, por lo que la actividad no es necesaria, siempre y cuando se realice la actividad 2 con los comités de administración ya constituidos.

Nivel de componente

En las ROP 2019, la MIR del PCPop solo incluye un componente “Raciones alimentarias para personas en pobreza extrema y con carencia alimentaria”, que en efecto son bienes que produce el Programa, vía la operación de aproximadamente 116 Comedores Populares, con la participación de la sociedad civil, organizada en la operación de los Comedores. Sin embargo, no es todo lo que el Programa ofrece a la población, tanto en los objetivos, como en los alcances del Programa establecidos en las ROP 2019 se menciona, además, la realización de acciones de orientación alimentaria para contribuir a mejorar la cultura alimentaria de las personas que acuden a los Comedores populares.

Por lo que respecta a la redacción del objetivo del componente, no está expresado en términos de un resultado o acción logrados, pero sí contribuye para la generación del propósito, aunque no en combinación con el cumplimiento del supuesto establecido en este nivel que es: “Se logra el incremento del Presupuesto anual al Programa”, ya si no se logra dicho incremento, aún podrían ser entregadas cierto número de raciones alimentarias, presumiblemente.

Nivel de Propósito

El Propósito del Programa es “Población en pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación y que habitan en zonas de Muy Bajo, Bajo y Medio IDS tienen seguridad alimentaria”, para alcanzar dicho objetivo sí contribuye el logro del componente, pero el cumplimiento del supuesto mencionado antes, no es necesario para garantizar la realización del propósito.

El objetivo a este nivel es único y está redactado como una situación alcanzada cuyo logro no está controlado por los responsables del Programa. Además, el propósito hace referencia a la población objetivo.

Se sugiere que, a nivel de componente, se agregue el supuesto de que la sociedad civil organizada instale y mantenga en operación los Comedores Populares, ya que esto sí es una condición necesaria para el logro del propósito.

Nivel de Fin

El Fin del PCPop, de acuerdo con las ROP 2019 es “Contribuir al acceso a la seguridad alimentaria de las y los habitantes de la Ciudad de México, con carencia por acceso a la alimentación”, está claramente especificado y no existe ambigüedad en su redacción. Este objetivo está alineado con la Constitución Política de la Ciudad de México, Artículo 9 Ciudad Solidaria, Apartado C. Derecho a la Alimentación y a la Nutrición:

1. Toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada, nutritiva, diaria, suficiente y de calidad con alimentos inocuos, saludables, accesibles, asequibles y culturalmente aceptables que le permitan gozar del más alto nivel de desarrollo humano posible y la protejan contra el hambre, la malnutrición y la desnutrición.
2. Las autoridades, de manera progresiva, fomentarán la disponibilidad, distribución, abastecimiento equitativo y oportuno de alimentos nutritivos y de calidad; promoverán la seguridad y

sustentabilidad alimentarias; y garantizarán el acceso a este derecho dando prioridad a las personas en pobreza y a las demás que determine la ley.

De lo anterior se puede apreciar que el logro del único objetivo del fin, rebasa el ámbito de acción del Programa y, por lo tanto, no está controlado por los responsables del mismo.

El breve análisis anterior muestra que, en la MIR del Programa, aún hace falta ajustar los vínculos causales de abajo hacia arriba entre los niveles de objetivos, para que la matriz pueda cumplir con la lógica vertical. Debido a esto, se sugiere que los funcionarios responsables de la operación del Programa participen en un taller de marco lógico, que les brinde las herramientas para ajustar el diseño del PCPop y que estos ajustes se reflejen en la construcción de la MIR.

4.5.2 Valoración de los indicadores estratégicos para el monitoreo y evaluación

En esta sección se hace un análisis de la lógica horizontal de la Matriz de Indicadores para Resultados, que consiste básicamente en identificar si los medios de verificación son necesarios y suficientes para obtener los datos requeridos para el cálculo de los indicadores y si estos permiten hacer un seguimiento de la ejecución del Programa y evaluar el logro de sus objetivos.

Comedores Públicos

Indicadores estratégicos

La MIR 2019 del PCP cuenta con 4 indicadores distribuidos entre sus distintos niveles de objetivos. La ficha técnica incluida en las ROP 2019 presenta la información básica para analizar sus características.

Cuadro 28 Matriz de indicadores para Resultados del Programa de Comedores Públicos

Nivel de objetivo	Objetivo	Indicador	Fórmula de cálculo	Medios de Verificación
Fin	Contribuir a garantizar la seguridad alimentaria mediante la entrega de alimento gratuito a las personas que habitan o transitan en la CDMX	Variación porcentual de raciones alimenticias entregadas en el año t respecto al año anterior	$(\text{Número de raciones alimenticias entregadas en 2019}) / (\text{número de raciones alimenticias entregadas en 2018}) - 1 * 100$	Padrón de beneficiarios Sistema de Información Básica de Asistencia Social (SIBAIS)
Propósito	La población que habita, trabaja y transita en la Ciudad de México en las Unidades territoriales de media, alta y muy alta marginación cuenta con alternativas de alimentación.	Porcentaje de personas derechohabientes que asisten a los Comedores en el año t respecto al número de personas derechohabientes Programadas en el año	$(\text{Número de personas derechohabientes que asisten a los Comedores en 2019}) / (\text{número de personas derechohabientes Programadas en 2019}) * 100$	Padrón de beneficiarios Sistema de Información Básica de Asistencia Social (SIBAIS)

Componente	Comedores públicos gratuitos instalados en la CDMX	Ampliación de la cobertura de los Comedores instalados en la CDMX en el año t respecto al año anterior	Número de Comedores instalados en 2019) / (número de Comedores instalados en año 2018)- 1)*100	Padrón de beneficiarios Sistema de Información Básica de Asistencia Social (SIBAIS)
Actividad	Atención a quejas de las personas derechohabientes en relación al servicio.	Porcentaje de atención a las quejas del servicio presentadas por las personas derechohabientes.	Número de quejas atendidas en 2019 / (número de quejas recibidas en 2019) *100	Reporte de actividades

A nivel de fin, el indicador es claro, ya que es preciso e inequívoco; es relevante ya que refleja una dimensión importante del logro del objetivo, que son las raciones alimenticias entregadas; es económico porque la información necesaria para su cálculo está disponible y es monitoreable ya que utiliza el padrón de beneficiarios “Sistema de Información Básica de Asistencia Social SIBAIS”. Sin embargo, no es adecuado porque no aporta una base suficiente para medir el desempeño, al ser su unidad de medida raciones alimenticias, no es consistente con el objetivo, que está expresado en número de personas. El indicador en realidad no permite comprender en qué medida contribuye el PCP a garantizar la seguridad alimentaria de la población, es decir, no brinda una medida de la eficacia del Programa ya que no mide el nivel de cumplimiento de los objetivos. En cuanto a la meta establecida del 20 por ciento, no se proporcionó información suficiente para determinar si es consistente o no.

En cuanto al propósito, el indicador es claro ya que es preciso e inequívoco en la medición de asistentes a los Comedores; es relevante porque mide una dimensión importante del logro del objetivo, que son las personas derechohabientes y; es económico porque la información necesaria para su cálculo está disponible y es monitoreable ya que utiliza el SIBAIS. El indicador no es del todo adecuado ya que no aporta una base suficiente para visualizar la contribución del PCP al resultado esperado, que es que la población de la Ciudad de México cuente con alternativas de alimentación.

A nivel de componente, el indicador es claro, es relevante, resulta económico porque la información para su cálculo está disponible, es monitoreable y también es adecuado porque da una base para evaluar el desempeño en el logro del objetivo.

Por lo que respecta al nivel de actividad, el indicador cumple con las características al ser claro, relevante, económico, monitoreable y adecuado, en términos del objetivo planteado. No obstante, dicho objetivo es el que, tal como se explicó en la sección anterior, debe ser revisado y replanteado para que pueda cumplir con la lógica vertical de la MIR.

Comedores Comunitarios

Indicadores estratégicos

La ficha técnica incluida en las ROP 2019 presenta la información básica para analizar las características de la MIR 2019 del PCC, cuenta con 4 indicadores distribuidos entre sus distintos niveles de objetivos.

Cuadro 29 Matriz de indicadores para Resultados del Programa de Comedores Comunitarios

Nivel de objetivo	Objetivo	Indicador	Fórmula de cálculo	Medios de Verificación
Fin	Contribuir a la disminución de la población que en CDMX sufre carencia alimentaria	Porcentaje de la población con carencia alimentaria	$(\text{Total de personas con carencia alimentaria} / \text{Total de personas en CDMX}) * 100$	Medición de la carencia por acceso a la alimentación en la Ciudad de México, 2010-2016. Coneval
Propósito	Contribuir a la estabilidad de la disposición de alimentos mediante la entrega de comidas en forma sostenida y socialmente aceptable a la población en carencia alimentaria.	Variación Porcentual de raciones alimenticias entregadas	$((\text{Total de Raciones alimenticias entregadas en el año actual} / \text{total de raciones alimenticias entregadas en año anterior}) - 1) * 100$	Avances trimestrales de la Matriz de Indicadores
Componente	Comedores Comunitarios Instalados	Porcentaje de Comedores instalados	$(\text{Total de Comedores instalados Unidades territoriales de media, alta y muy alta marginación} / \text{Total Unidades territoriales de media, alta y muy alta marginación}) * 100$	Avances trimestrales de la Matriz de Indicadores
Actividad	Grado de satisfacción de los usuarios	Porcentaje de usuarios satisfechos	$(\text{Total de usuarios que manifiestan satisfacción con el servicio de Comedores comunitarios} / \text{Total de usuarios encuestados}) * 100$	Resultados de encuesta de satisfacción a usuarios de Comedores comunitarios

A nivel del fin, el Programa cuenta con un indicador que es claro, porque es preciso e inequívoco; es relevante porque refleja una dimensión importante del logro del objetivo; es económico porque su cálculo se lleva a cabo con información pública; es monitoreable ya que se puede verificar en forma independiente al Programa y es adecuado, porque aporta una base suficiente para evaluar el desempeño.

En cuanto al propósito, el indicador es claro, es económico y monitoreable; sin embargo, no es suficiente para evaluar el desempeño porque el objetivo está redactado en términos de la población

que presenta carencia alimentaria, mientras que el indicador solo hace referencia a la variación en las raciones alimenticias entregadas, que no necesariamente se entregan a dicha población.

A nivel de componente se plantea un solo indicador que no cumple con la característica de claridad, ya que habla de porcentaje de Comedores instalados, sin especificar en dónde, mientras que la fórmula de cálculo hace referencia específicamente a la instalación de Comedores en unidades territoriales de media, alta y muy alta marginación. El indicador es relevante ya que sí revela una dimensión importante del logro del objetivo y también es económico, monitoreable y suficiente, aporta una base para evaluar el desempeño, pero hace falta precisar la ubicación territorial de los Comedores en el objetivo para que la fórmula de cálculo brinde información suficiente.

A nivel de actividad, ni el objetivo ni el único indicador están adecuadamente planteados, el objetivo no contribuye al logro del componente.

Comedores Populares

Indicadores estratégicos

La MIR 2019 del PCPop cuenta con 6 indicadores distribuidos entre sus distintos niveles de objetivos. La ficha técnica incluida en las ROP 2019 presenta la información básica para analizar sus características.

Cuadro 30 Matriz de indicadores para Resultados del Programa de Comedores Populares.

Nivel de objetivo	Objetivo	Indicador	Fórmula de cálculo	Medios de Verificación
Fin	Contribuir al acceso a la seguridad alimentaria de las y los habitantes de la Ciudad de México, con carencia por acceso a la alimentación	Porcentaje de habitantes de la Ciudad de México, con carencia por acceso a la alimentación	$(\text{Habitantes de la Ciudad de México con carencia por acceso a la alimentación} / \text{Total de habitantes de la Ciudad de México}) * 100$	Coneval
Propósito	Población en pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación y que habitan en zonas de Muy Bajo, Bajo y Medio IDS tienen seguridad alimentaria	Porcentaje de la población en pobreza extrema y con carencia alimentaria que mejoran su consumo alimentario al ser usuarias del Programa.	$(\text{Total de población que asisten a los Comedores Populares} / \text{Población de la Ciudad de México en pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación que habitan en zonas de Muy Bajo, Bajo y Medio IDS}) * 100$	Reporte de la Dirección de Comedores Populares Coneval
Componente	C.1. Raciones alimentarias para personas en	Tasa de crecimiento de la cantidad de	$(\text{Raciones del año T2} * 100 / \text{Raciones del año T1}) - 1$	Registro de raciones del Sistema de Datos

Nivel de objetivo	Objetivo	Indicador	Fórmula de cálculo	Medios de Verificación
	pobreza extrema y con carencia alimentaria	raciones alimentarias Programadas respecto al año base		Personales de la Dirección de Comedores Populares
Actividad	A.1.1. Otorgar insumos a los Comedores populares	Porcentaje de insumos entregados respecto a los insumos solicitados	$(\text{Monto de los insumos entregados} / \text{Monto de los insumos solicitados}) * 100$	Facturación, Informe de Gestión
	A.1.2. Otorgar pláticas de orientación nutricional	Porcentaje de pláticas realizadas	$(\text{Pláticas realizadas} / \text{Pláticas Programadas}) * 100$	Dirección Ejecutiva de los Derechos de las Personas con Discapacidad y Desarrollo Comunitario
	A.1.3 Supervisar Comedores Populares	Porcentaje de Comedores Populares supervisados	$(\text{Comedores Populares supervisados} / \text{Total de visitas de supervisión Programadas}) * 100$	Reportes de Supervisión

A nivel de fin, el PCPop cuenta con un indicador que cumple con las características de claridad, relevancia, economía (es calculado por el Coneval, por lo que no representa una erogación para el Programa) y es monitoreable. Asimismo, el indicador es adecuado porque aporta una base suficiente para evaluar el desempeño del Programa.

En cuanto al nivel de propósito, el Programa cuenta con un indicador que cumple con las características de ser claro, relevante, económico, monitoreable y adecuado. Refleja el resultado directo en la población al utilizar el componente.

Por lo que respecta al nivel de componente, el PCPop cuenta con un indicador, mismo que cumple con las características al ser claro, relevante, económico, monitoreable y adecuado, aporta una base suficiente para evaluar el desempeño ya que mide el objetivo del componente a lo largo del tiempo.

A nivel de actividad hay tres indicadores que cumplen con las cinco características, son claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados, ya que aportan una base suficiente para medir el desempeño en la realización de las actividades.

4.6 Evaluación de Operación

4.6.1 Descripción comparativa de la estructura operativa general de cada Programa y la gestión de los principales procesos y subprocesos

Antes de realizar la descripción comparativa de la estructura operativa general de cada Programa y la gestión de los principales procesos y subprocesos que la conforman, es importante hacer un preámbulo para explicar brevemente el enfoque basado en procesos en las organizaciones.

Un proceso puede ser definido como una secuencia de actividades que transforma un conjunto específico de insumos, dando como resultado un producto o servicio. La identificación y gestión sistemática de los procesos que se realizan en una organización y, en particular, la interacción entre tales procesos se conoce como enfoque basado en procesos.

El enfoque basado en procesos, permite a las organizaciones instrumentar un Sistema de Gestión de Calidad que le permita planificar, identificar requerimientos de operación, controlar y medir la obtención de resultados e instrumentar la mejora continua de los procesos utilizando como base mediciones objetivas.

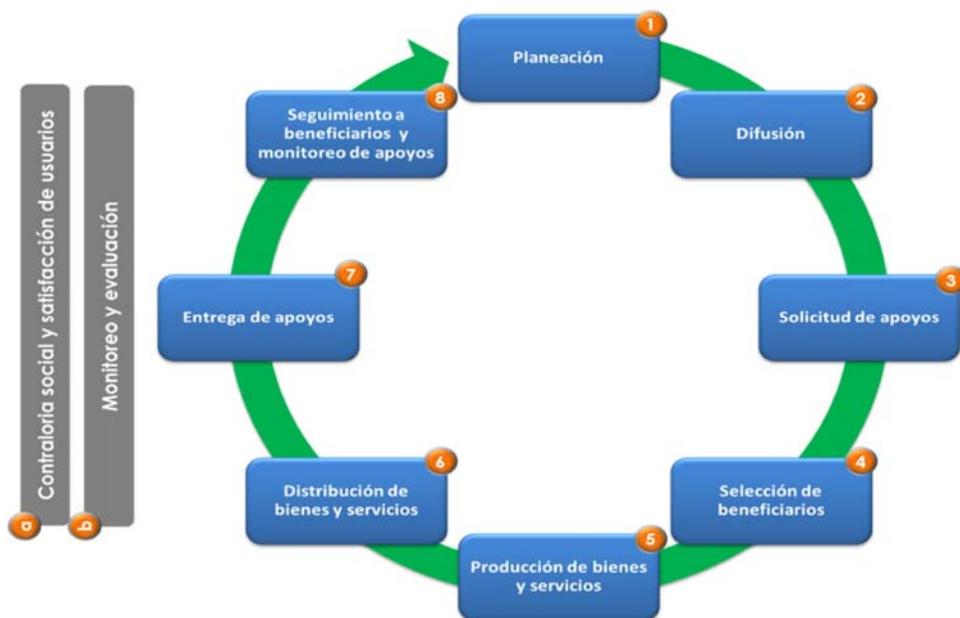
Lo anterior, tiene como objetivo entender el funcionamiento de un Programa y su organización para poder producir y entregar bienes o servicios a su población objetivo. Para ello, se analiza la ejecución del Programa para determinar si tiene la capacidad de producir y entregar los bienes o servicios planeados, si funciona y es eficiente, de acuerdo con los objetivos planteados en la planeación y si existen brechas o diferencias entre el diseño del Programa y su instrumentación.

Asimismo, se analiza si los procesos de un Programa siguen una secuencia lógica en la cual los productos de un proceso sirvan como insumos del proceso subsecuente, completando idealmente un ciclo productivo de procesos con orientación a resultados.

Para analizar la estructura operativa general de los Programas y la gestión de los principales procesos y subprocesos que conforman la operación de cada una de las intervenciones, se tomó como referencia el Modelo General de Procesos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), que se presenta a continuación:

Modelo General de Procesos, según CONEVAL

Gráfico 31 Esquema general de procesos. Fuente, CONEVAL



Tomando este Modelo General de Procesos como referencia, se identificaron los procesos que se llevan cabo en la operación de los tres Programas objeto de la presente evaluación, de acuerdo con sus propios documentos normativos (cuadro 31).

Cuadro 31 Equivalencia de procesos por Programa identificados por la evaluación

Modelo general de procesos	PCP	PCC	PCPop
Planeación (planeación estratégica, Programación y presupuestación): Proceso en el cual se determinan misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento verificables, los recursos financieros y humanos necesarios, y las principales actividades y métodos a seguir para el logro	Planeación - <i>Planeación estratégica.</i> Diseño y determinación de elementos de planeación anual. - <i>Presupuestación.</i> Programación presupuestal para el año. - <i>Planeación operativa.</i> Definición de metas de trabajo anuales. - <i>Actualización de la MIR.</i> Indicadores de seguimiento.	Planeación - <i>Planeación estratégica.</i> Diseño y determinación de elementos de planeación anual. - <i>Presupuestación.</i> Programación presupuestal para el año. - <i>Planeación operativa.</i> Definición de metas de trabajo anuales. - <i>Actualización de la MIR.</i> Indicadores de seguimiento. Adecuación de las metas.	Planeación - <i>Planeación estratégica.</i> Diseño y determinación de elementos de planeación anual. - <i>Presupuestación.</i> Programación presupuestal para el año. - <i>Planeación operativa.</i> Definición de metas de trabajo anuales. - <i>Actualización de la MIR.</i> Indicadores de seguimiento. Adecuación de las metas.

Modelo general de procesos	PCP	PCC	PCPop
de los objetivos del Programa.	Adecuación de las metas.		
Difusión del Programa: Proceso sistemático e institucionalizado de información sobre las principales características del Programa, sus beneficios y requisitos de inscripción, dirigido hacia un público determinado.	Difusión Publicación de las Reglas de Operación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México y en el portal de Internet de la Sibiso. - Producción de materiales distintivos para los Comedores públicos.	Difusión - Publicación de las Reglas de Operación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México y en el portal de Internet de la Sibiso. - Producción de materiales distintivos para los Comedores comunitarios. - Actividades de formación e información como pláticas, talleres, cursos, encuentros o foros. - Las personas integrantes de los Comités de Administración deben acudir a los cursos de capacitación que la Dirección de Comedores diseñe para facilitar su desempeño y funcionamiento.	Difusión - Publicación de las Reglas de Operación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México y en el portal de Internet de del DIF de la Ciudad de México, la Coordinación General de Modernización Administrativa y el Sistema de Información de Desarrollo Social. - Difusión en territorio a través de afiches colocados en centros DIF, alcaldías, ferias y la Dirección Ejecutiva de los Derechos de las Personas con Discapacidad y Desarrollo Comunitario. - Pláticas de orientación para contribuir a mejorar la cultura alimentaria de la población que asiste a los Comedores Populares.
Solicitud de apoyos: Conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan los operadores del Programa con el objetivo registrar y/o sistematizar la información de las solicitudes de apoyo de los posibles beneficiarios.	Solicitud de apoyos - <i>Solicitud de instalación de Comedores públicos.</i> - <i>Baja y reubicación de Comedores públicos.</i> - <i>Solicitud de acceso de derechohabientes o beneficiarios.</i>	Solicitud de apoyos - <i>Solicitud de instalación de Comedores comunitarios.</i> - <i>Baja y reubicación de Comedores comunitarios.</i> - <i>Solicitud de acceso de derechohabientes o beneficiarios.</i>	Solicitud de apoyos - <i>Baja y reubicación de Comedores populares.</i> - <i>Solicitud de acceso de beneficiarios.</i>

Modelo general de procesos	PCP	PCC	PCPop
Selección de beneficiarios: Proceso realizado por los operadores de los Programas para seleccionar a los beneficiarios y obtener finalmente el padrón actualizado y validado.	Selección de espacios y registro de beneficiarios - Selección de espacio para instalar Comedores públicos. - Registro en Cédula de Derechohabientes.	Selección de espacios y registro de beneficiarios - Autorización para instalar Comedores comunitarios. - Registro en Libreta de Asistencia.	Registro de beneficiarios - Registro en Cédula de Beneficiario.
Producción de bienes y servicios: Herramientas, acciones y mecanismos a través de los cuales se obtienen los bienes y servicios que serán entregados a los beneficiarios del Programa.	Producción de bienes y servicios - Requisición de equipamiento e insumos. - Producción de raciones alimenticias.	No se realiza este proceso Tanto el equipamiento, como los insumos no perecederos son entregados directamente a los Comedores comunitarios por el proveedor contratado.	No se realiza este proceso Tanto el equipamiento, como los insumos no perecederos son entregados directamente a los Comedores comunitarios por el proveedor contratado.
Distribución de bienes y servicios: Proceso a través del cual se envía el apoyo del punto de origen (en donde se obtuvo dicho bien o servicio) al punto de destino final (en donde se encuentra el beneficiario del Programa)	Distribución de raciones alimenticias <i>Repartición de raciones alimenticias.</i> Las raciones alimenticias elaboradas en las cocinas, son repartidas a los Comedores públicos con personal adscrito al PCP.	No se realiza este proceso Tanto el equipamiento, como los insumos no perecederos son entregados directamente a los Comedores comunitarios por el proveedor contratado.	No se realiza este proceso Tanto el equipamiento, como los insumos no perecederos son entregados directamente a los Comedores comunitarios por el proveedor contratado.
Entrega de apoyos: Conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo.	Entrega de apoyos - <i>Entrega de raciones alimenticias a los derechohabientes.</i> Las raciones alimenticias son entregadas a los derechohabientes en los Comedores públicos por personal adscrito al PCP.	Entrega de apoyos - <i>Requisición de equipamiento e insumos no perecederos.</i> - <i>Entrega de otros apoyos.</i> Acciones de formación e información y cursos de capacitación. Entrega de raciones alimenticias a los beneficiarios	Entrega de apoyos - <i>Requisición de equipamiento e insumos no perecederos.</i> - <i>Entrega de otros apoyos.</i> Pláticas de orientación para contribuir a mejorar la cultura alimentaria de la población que asiste a los Comedores Populares.

Modelo general de procesos	PCP	PCC	PCPop
		- <i>Entrega de raciones alimenticias elaboradas por los comités de administración a los beneficiarios.</i>	Entrega de raciones alimenticias a los beneficiarios - <i>Entrega de raciones alimenticias elaboradas por los comités de administración a los beneficiarios.</i>
Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos: Acciones y mecanismos mediante los cuales el Programa comprueba que los apoyos entregados a los beneficiarios son utilizados y funcionan de acuerdo con el objetivo planteado.	Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos - <i>Seguimiento al funcionamiento de los Comedores.</i> - <i>Sistematización de la información de seguimiento.</i> - <i>Seguimiento los apoyos.</i>	Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos - <i>Seguimiento al funcionamiento de los Comedores.</i> - <i>Sistematización de la información de seguimiento.</i> - <i>Seguimiento los apoyos.</i>	Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos - <i>Seguimiento al funcionamiento de los Comedores.</i> - <i>Sistematización de la información de seguimiento</i>
Contraloría social y satisfacción de usuarios: Proceso a través del cual los beneficiarios puede realizar las quejas o denuncias que tenga del Programa.	Contraloría y Quejas o Inconformidad Ciudadana - <i>Mecanismos de recepción de quejas del PCP ante el Programa u otras instancias.</i>	Contraloría y Quejas o Inconformidad Ciudadana - <i>Mecanismos de recepción de quejas del PCC.</i> - <i>Contraloría social</i>	Contraloría y Quejas o Inconformidad Ciudadana - <i>Mecanismos de recepción de quejas del PCPop.</i>
Evaluación y monitoreo: Proceso a través del cual el Programa implementa ejercicios sistemáticos de evaluación de sus procesos o resultados, así como el monitoreo en el avance de sus indicadores, metas, etcétera.	Evaluación y monitoreo - <i>Evaluación interna y externa.</i> - <i>Monitoreo de indicadores.</i>	Evaluación y monitoreo - <i>Evaluación interna y externa.</i> - <i>Monitoreo de indicadores.</i>	Evaluación y monitoreo - <i>Evaluación interna y externa.</i> - <i>Monitoreo de indicadores.</i>

Contexto operativo

Un primer hallazgo del análisis es que los tres Programas, son operados, a lo largo de todo su ciclo de procesos, por las áreas sustantivas responsables de manera hasta cierto punto independiente; es decir, cada área se encarga de la operación de todo el ciclo de procesos de cada uno de los Programas

a su cargo, utilizando procedimientos propios que no están formalmente descritos exhaustiva y sistemáticamente en un manual. Esta forma de organización no está orientada a procesos ni tampoco a resultados, sino que responde a una lógica funcional de operación.

En el caso de la Sibiso, los Programas se encuentran a cargo de la Dirección de Comedores y son operados por dos áreas: el PCP, por la Subdirección de Comedores Públicos y el PCC, por la Subdirección de Comedores Comunitarios.

Por su parte, en el caso del DIF el PCPop se encuentra a cargo de la Dirección Ejecutiva de los Derechos de las Personas con Discapacidad y Desarrollo Comunitario y por la Dirección de Comedores Populares, con la colaboración de la Subdirección de Programación, Control y Calidad.

Planeación

Los subprocesos en que se divide el proceso de planeación en el marco de los tres Programas son los siguientes:

- i. Planeación Estratégica.
- ii. Presupuestación.
- iii. Planeación operativa.
- iv. Actualización de la MIR.

En ninguno de los tres Programas se cuenta con un documento normativo en el cual se determinen las acciones orientadas a instrumentar un plan estratégico de mediano y largo plazo. De acuerdo con lo comentado por funcionarios entrevistados durante el trabajo de campo, la planeación estratégica se realiza en reuniones anuales de planeación, pero el subproceso no se encuentra descrito en las ROP en ninguno de los tres casos.

Los tres Programas cuentan con una MIR, la cual se actualiza cada año. Aunque el procedimiento para dicha actualización no está documentado, se considera un avance importante en la orientación hacia resultados del Programa. El análisis de la MIR de cada Programa ya se presentó en el apartado de Evaluación de Diseño, pero cabe destacar aquí que el PCPop del DIF tiene un mayor avance en el desarrollo de la MIR, lo que se refleja en sus lógicas vertical y horizontal y contribuye a una mayor claridad en la ejecución del subproceso de Planeación Estratégica.

Se identificó que en los tres Programas la planeación que se realiza es principalmente operativa, orientada a la ejecución anual y no relacionada necesariamente con los resultados previstos en la MIR. En entrevistas realizadas con funcionarios de los Programas, comentaron que la planeación se hace tomando como base los resultados operativos obtenidos en el ejercicio anterior y no enfocada a la consecución de objetivos estratégicos.

En cuanto a la presupuestación, en los tres Programas el subproceso se inicia a finales del ejercicio previo, con la estimación del techo presupuestal asignado a los Programas. Ni en los documentos normativos, ni en el trabajo de campo se encontró información relativa a los criterios que se emplean para definir el presupuesto en cada Programa. Es importante considerar que estos Programas, en particular el PCP, en ocasiones deben contribuir a auxiliar a la población en situaciones de emergencia, como desastres naturales o situaciones sociales especiales, lo que tiene efectos en las asignaciones

presupuestales. Sin embargo, no se encontró cómo están previstas estas situaciones en los documentos normativos.

Por lo que respecta a la planeación operativa, existe en la Dirección de Comedores una Coordinación de Planeación y Evaluación que, en conjunto con las áreas sustantivas es la encargada de realizar la planeación operativa tomando como base los resultados del año anterior. En el caso del PCP, el área sustantiva es la Subdirección de Comedores Públicos, junto con el personal de supervisión; mientras que, en el caso del PCC, es la Subdirección de Comedores Comunitarios, con el apoyo del personal de coordinación de Comedores.

Finalmente, en cuanto a la actualización de la MIR, dicha matriz está concebida como una herramienta de planeación y orientación a resultados y, de acuerdo con lo observado a nivel normativo y en el trabajo de campo, en los casos del PCP y el PCC, esta concepción no ha permeado aún en las estructuras operativas, por lo se sugiere replantear la herramienta con la realización de talleres de marco lógico en los que participe el personal de las áreas sustantivas e idealmente el ejercicio pueda culminar en la elaboración de un plan estratégico.

En el caso del PCPop, de acuerdo con lo establecido en las ROP 2019 del Programa, se identifica una adopción más extendida de una cultura de la Gestión para Resultados (GpR)¹⁰¹ No obstante, se sugiere afinar la construcción de la Matriz mediante la realización de un taller de Marco Lógico con el personal de las áreas sustantivas y, asimismo, desarrollar un documento de planeación estratégica.

Difusión

El proceso incluye las acciones necesarias para proporcionar a los potenciales beneficiarios información sobre las principales características, beneficios y requisitos de acceso a los Programas. Además, en el caso de los tres Programas existe un subproceso de *Capacitación* a través del cual se pretende tanto capacitar a las personas encargadas de la elaboración de las raciones alimenticias (personal adscrito al PCP o personas de la sociedad civil organizada en los casos del PCC y del PCPop), como realizar acciones de formación, información y orientativas, para mejorar la cultura alimentaria de la población.

La difusión del PCP y del PCC se realiza principalmente a través de medios electrónicos, mediante la publicación de las Reglas de Operación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México y en el portal de Internet de la Sibiso, así como la colocación de distintivos en los Comedores tanto públicos, como comunitarios. Además de esto, en entrevistas realizadas con funcionarios de ambos Programas se comentó que se realiza difusión a través del personal de campo de la Dirección General de Acción Barrial y Comunitaria, que se encarga de difundir los Programas de la Sibiso entre la población.

En el caso del PCPop, la difusión también se realiza principalmente en medios electrónicos mediante la publicación de las Reglas de Operación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México y en el portal de

¹⁰¹ Percibida como el modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional, que enfatiza lo logrado y su impacto en la población. El instrumento utilizado para la medición de resultados del Programa y la mejora de su diseño y lógica interna es la Metodología de Marco Lógico (MML), lo cual se ve reflejado en la construcción de la MIR del Programa, que tal como se presentó en el apartado de la Evaluación de Diseño, tiene mejor lógica vertical y horizontal que los otros dos Programas.

Internet del DIF de la Ciudad de México, la Coordinación General de Modernización Administrativa y el Sistema de Información de Desarrollo Social. Además, se realiza difusión en territorio a través de afiches colocados en centros DIF, alcaldías, ferias y la Dirección Ejecutiva de los Derechos de las Personas con Discapacidad y Desarrollo Comunitario.

En entrevistas con personal de los Programas se comentó que, una de las razones para llevar a cabo la difusión de esta forma, sin utilizar otros canales como medios masivos de comunicación, es la restricción presupuestal que solo les permite proporcionar un número determinado de raciones alimenticias. Hacer difusión de manera masiva podría resultar contraproducente, ya que no habría recursos suficientes para proporcionar los apoyos a la demanda que posiblemente se generaría.

Esta percepción contrasta con la idea de contribuir a la universalización del acceso a los derechos que se expresa de forma más clara en la definición de población potencial del PCC: “es toda la población que reside o transita en la Ciudad de México, ya que el servicio de los Comedores Comunitarios es incluyente”.

Se recomienda a los Programas emprender un proceso de reflexión para determinar cómo puede lograrse el objetivo de contribuir a la universalización de los derechos ante un escenario de recursos presupuestales limitados.

Capacitación

En el PCP, se lleva a cabo la capacitación al personal del Programa responsable tanto de la operación de las cocinas, como de la distribución de las raciones alimenticias a los Comedores públicos y su posterior entrega a las personas beneficiarias. Esta capacitación no se encuentra formalizada en documentos normativos y la realiza la persona responsable del área de nutrición de la Dirección de Comedores.

En el caso del PCC en las ROP están previstos cursos de capacitación para las personas integrantes de los Comités de Administración y la persona responsable del área de nutrición de la Dirección de Comedores les brinda orientación sobre los menús y manejo de insumos, pero no de forma sistemática. Asimismo, se prevén actividades de formación e información como pláticas, talleres, cursos, encuentros o foros para las personas que asisten a los Comedores comunitarios.

En el caso del PCPop, las ROP mencionan la provisión de pláticas de orientación para contribuir a mejorar la cultura alimentaria de la población que asiste a los Comedores populares.

En ninguno de los tres casos las acciones de capacitación mencionadas están contenidas en un documento de carácter estratégico en donde se estructuren los contenidos y mecanismos de instrumentación de las actividades de capacitación.

Se recomienda a los Programas la elaboración de documentos estratégicos de capacitación donde se estructuren objetivos, metas y mecanismos de instrumentación de las actividades de capacitación.

Solicitud de apoyos

Este proceso comprende el conjunto de acciones que las personas, de forma individual o bien como parte de la sociedad civil organizada, deben emprender para solicitar los apoyos de los Programas. Los subprocesos identificados que comprenden este proceso son los siguientes:

- i. Solicitud de instalación de Comedores, Públicos, Comunitarios o Populares.
- ii. Baja y reubicación de Comedores.
- iii. Solicitud de acceso a los Comedores por parte de los beneficiarios.

De acuerdo con las ROP de los diferentes Programas, el proceso se inicia cuando la sociedad civil organizada manifiesta su interés por contar con un comedor y lo solicita formalmente a la Dirección de Comedores en el caso de los PCP y PCC. En el caso del PCPop las ROP 2019 se establecieron que no aplica la instalación de nuevos Comedores.

La Dirección de Comedores recibe las solicitudes para la instalación de los Comedores Públicos y Comunitarios y las canaliza en el primer caso a la Subdirección de Comedores Públicos en el primer caso y a la Subdirección de Comedores Comunitarios en el segundo, mismas que verifican que se cumpla con la normatividad del respectivo Programa para su autorización y, en el caso de los Comedores Comunitarios, con la validación y aprobación del Comité de Evaluación.

En el caso del PCP, las ROP 2019 establecen que personas u organizaciones sociales pueden solicitar la instalación de Comedores Públicos o bien, operar un Comedor Emergente. En el primer caso hay una discrepancia entre lo que establecen las ROP y la realidad operativa ya que, en la práctica, no suele suceder que las personas realicen solicitudes para la instalación de Comedores públicos, sino que son las alcaldías de la Ciudad de México o algunas instituciones de otro tipo las que lo solicitan. Esto es debido a la naturaleza operativa del Programa, ya que se requiere por ROP, que los Comedores Públicos estén ubicados en espacios públicos y, además porque no es la sociedad civil organizada la que los opera, sino el propio Programa con el personal adscrito al mismo. Cabe mencionar que en las ROP 2019 del PCP también se establece que previamente a la apertura de un nuevo Comedor Público, se realizará un diagnóstico de la población beneficiaria de la nueva ubicación, pero no se establece quién realizará el diagnóstico, ni con qué metodología lo hará.

En cuanto a los Comedores Emergentes, que son una modalidad de los Públicos, sí se realiza una solicitud de instalación y el Programa requiere que los solicitantes asignen a dos personas responsables de la operación de los Comedores.

Por lo que respecta a la solicitud de instalación de Comedores Comunitarios, organizaciones civiles o grupos de vecinos pueden solicitar la instalación de estos Comedores, mediante escrito libre enviado a la Dirección de Comedores.

La solicitud de instalación de Comedores Populares no aplica en 2019, de acuerdo con las ROP 2019 del Programa, no se programó la instalación de nuevos Comedores.

Baja y reubicación de Comedores. En los tres Programas se puede dar por incurrir en los supuestos previstos en las ROP de cada uno y en se busca en principio que las bajas se compensen con la reubicación de los Comedores, para continuar utilizando el equipamiento y continuar brindando los apoyos a la población con carencia por acceso a la alimentación.

En cuanto a la solicitud de acceso a los Comedores por parte de los beneficiarios, en los tres tipos, es realizada por las personas interesadas en los propios Comedores sin que se les requiera ningún tipo de documentación.

En el caso del PCP, el acceso es gratuito y la solicitud de ingreso la pueden hacer las personas que vivan, trabajen o transiten por unidades territoriales clasificadas preferentemente como media, alta

y muy alta marginación de la Ciudad de México, en las periferias de los hospitales públicos de la Ciudad de México, en Centros de atención e Integración Social, en las periferias de Escuelas de Educación Media Superior, así como a Personas Integrantes de las Poblaciones Callejeras. Las personas deberán proporcionar sus datos generales (nombre, seudónimo, edad, sexo, actividad que realiza en la colonia, firma o huella digital), para el llenado de la Cédula de Derechohabiente, pero no se les solicitan documentos personales de ningún tipo.

Por lo que respecta al PCC, las personas que soliciten el servicio de comidas completas, inocuas y nutritivas, tendrán acceso al presentarse en cualquiera de estos Comedores, cubrir la cuota de recuperación de 10 pesos y registrarse en la libreta de asistencia.

En el PCPop, las personas podrán solicitar el acceso al presentarse en cualquiera de estos Comedores, cubrir la cuota de recuperación de 10 pesos y proporcionar sus datos generales (nombre, seudónimo, edad, sexo, actividad que realiza en la colonia, firma o huella digital), para el llenado de la Cédula de Beneficiario, pero no se les solicitan documentos personales de ningún tipo. El Programa reconoce grupos de atención prioritaria, tomando como referencia tomando como referencia el artículo 11 “Ciudad Incluyente” de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Durante el trabajo de campo, no se tuvo conocimiento de que los Programas cuenten con sistemas para registrar y sistematizar todas las solicitudes de instalación de Comedores que reciben de ni tampoco de las de acceso de las personas beneficiarias. Por esto, no es posible contabilizar el total de las solicitudes presentadas, que podría servir como aproximación de la demanda de la población.

Tampoco se observó ni se comentó que los Programas cuenten con un mecanismo objetivo de priorización de las solicitudes en espera para la eventual reubicación o apertura de Comedores.

Se recomienda instrumentar sistemas de registro de solicitudes de instalación de los Comedores, que permita llevar el registro de las mismas y administrarlas. El sistema serviría para priorizar las solicitudes de forma objetiva, para seleccionar las que cumplan mejor con los requisitos.

Selección de beneficiarios

En este proceso las solicitudes de apoyo ingresadas por las personas son analizadas y seleccionadas de acuerdo con los requisitos establecidos en las ROP de los Programas en dos subprocesos:

- i. Selección de las solicitudes de instalación de Comedores
- ii. Acceso de las personas a los Comedores

Selección de solicitudes de instalación de Comedores.

En el caso de los Comedores Públicos, la valoración y selección se realiza en la Dirección de Comedores, con el apoyo de la Subdirección de Comedores Públicos y su personal de supervisión, para determinar viabilidad del espacio. Las ROP 2019 no especifican cuales son los procedimientos de autorización de los Comedores emergentes.

En el caso de los Comedores Comunitarios, la selección para determinar viabilidad del actor social la realiza el Comité de Evaluación, integrado por una persona representante de cada unidad administrativa; la persona representante de la Dirección General de Acción Barrial y Comunitaria, será quien presidirá el Comité; la persona representante de la Dirección de Comedores, quien fungirá como Secretaría Técnica; las personas representantes de la Dirección Jurídica de la Secretaría de

Bienestar e Inclusión Social; de la Dirección General de Política e Innovación Social; participarán como integrantes del comité.

Acceso de las personas a los Comedores

Por lo que respecta a las personas que solicitaron recibir los apoyos del PCP y del PCC, no hay un proceso de selección, solo se les solicita registrarse en la Cédula de Derechohabientes, en el caso del PCP; y en la Libreta de Asistencia, en el caso del PCC.

En el caso del PCPop, se pide a los solicitantes registrarse en la Cédula de Beneficiario y las ROp 2019 establecen criterios de atención prioritaria: a las mujeres, las niñas, niños y adolescentes, las personas jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad, personas LGBTTTI, personas migrantes y sujetas de protección internacional, víctimas de violaciones a los derechos humanos o de la comisión de delitos, personas en situación de calle, personas afrodescendientes y personas de identidad indígena. Sin embargo, no es claro el mecanismo de aplicación práctica de dichos criterios de atención prioritaria.

En cuanto a la focalización, las ROp 2019 del PCPop reconocen que

Por razones presupuestales, el Programa no puede lograr la plena universalidad, por lo que en apego a lo señalado en el tercer párrafo del Artículo 27 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal la operación del Programa tiene una focalización territorial prioritariamente a las Unidades Territoriales con IDS muy bajo, bajo y medio.

En entrevistas con los funcionarios de los Programas, se comentó que en realidad no es posible llevar un registro preciso de las personas que reciben las raciones alimenticias en los Comedores porque no se cuenta con los sistemas informáticos adecuados para poder hacerlo.

Producción de bienes y servicios

Este proceso se lleva a cabo en el PCP y comprende dos subprocesos:

- i. Requisición de equipamiento e insumos.
- ii. Preparación de las raciones alimenticias.

En cuanto a la Requisición de equipamiento e insumos, de acuerdo con las ROp 2019 del PCP, la Dirección General de Administración es la encargada de la compra del equipamiento que se proporciona a los Comedores Públicos y Emergentes y de la adquisición de abasto.

Por lo que respecta a la elaboración de las raciones alimenticias, los documentos normativos del Programa no incluyen descripción del subproceso, por lo que la fuente para obtener la descripción fueron únicamente las entrevistas realizadas con el personal del Programa durante el trabajo de campo. De acuerdo con esto, la elaboración de las raciones alimenticias se realiza por el propio personal adscrito al Programa en dos cocinas centralizadas: una en el norte (Vallejo con 12 personas) y otra en el sur (Cuemanco con 18 personas) que surten los 56 Comedores, cada una surte a 25 o más Comedores, con un tope de 60 Comedores. En los 4 meses de la temporada de frío que van de noviembre a marzo, se preparan cenas calientes para ser repartidas en las alcaldías que tengan lugares de montaña o alto número de población en situación de calle.

Por recomendación del Responsable del área de nutrición de la Dirección de Comedores Sociales de Sibiso, las raciones alimenticias se preparan de acuerdo con las recomendaciones de ingesta diaria del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (INCMNSZ) y del Colegio Mexicano de Nutriólogos. Sin embargo, esta es sólo una buena práctica, ya que no está indicada en las ROP 2019.

Distribución de bienes y servicios

Este proceso se lleva a cabo solo en el PCP, los documentos normativos del Programa no lo incluyen, por lo que la descripción proviene de las entrevistas a funcionarios realizadas durante el trabajo de campo. Una vez preparada la comida en las cocinas centrales, las raciones alimenticias se entregan en los Comedores públicos ubicados en las diferentes alcaldías, por personal adscrito al Programa y en los vehículos del mismo.

De acuerdo con lo establecido en las ROP 2019, se entrega un solo tiempo de comida a partir del mediodía, ya que las raciones alimenticias se entregan calientes. Las cenas calientes se entregan a las alcaldías para su distribución.

Los documentos normativos del Programa no incluyen descripción de este proceso, por lo que se recomienda su inclusión a fin de formalizar su ejecución, así como las especificaciones que deben seguirse en el manejo y transporte de alimentos para cumplir con las normas sanitarias correspondientes.

Entrega de apoyos

El proceso de entrega de apoyos comprende tres subprocesos:

- i. Entrega de raciones alimenticias a los derechohabientes de los Comedores públicos.
- ii. Requisición de equipamiento e insumos no perecederos para los Comedores comunitarios y populares.
- iii. Entrega de los otros apoyos, que comprende acciones formación e información como pláticas, talleres, cursos, encuentros, foros y cursos de capacitación en el caso de los Comedores comunitarios y pláticas de orientación nutricional para mejorar la cultura alimentaria de la población, cultura cívica y derechos humanos, en los Comedores populares.

En el primer subproceso, las raciones alimenticias son entregadas a los derechohabientes en los Comedores Públicos por personal adscrito al Programa, responsable de su operación.

Con respecto a la entrega de equipamiento e insumos no perecederos, en el caso de los Comedores Comunitarios, los procedimientos de licitación los lleva a cabo la Dirección General de Administración, el proveedor que resulte asignado, entrega el equipamiento a los Comedores comunitarios de forma anual y los insumos no perecederos se les entregan catorcenalmente.

De acuerdo con las ROP 2019:

Los recursos que proporcionará la Dirección de Comedores para la operación del Comedor Comunitario se detallarán en el Convenio de Colaboración, en tanto que el equipamiento mínimo necesario para su funcionamiento se definirá en el Contrato de Comodato que autorizará la utilización del equipo y los utensilios del Programa a cada Comité de Administración de cada Comedor Comunitario. Por su parte, el Comité de

Administración de cada Comedor Comunitario se compromete a cobrar y administrar la cuota de recuperación de diez pesos que se establece en estas reglas de operación.

En el caso de los Comedores Populares, en las ROP 2019 no se especifica qué área es la responsable de llevar a cabo los procesos de licitación para adjudicación de proveedores, tanto de los insumos no perecederos, como de agua. Solo se especifica que es la Dirección de Comedores Populares la encargada de validar la Programación mensual de insumos y hacerla llegar a los proveedores. En cuanto al equipamiento, en las ROP 2019 no se especifican los procesos de adquisición y entrega a los Comedores populares. Cabe destacar que en ningún caso se menciona la provisión de equipo para garantizar la seguridad en los Comedores para las personas que integran los comités de administración y personas beneficiarias.

Se recomienda que en las ROP de los Programas se haga una breve descripción de los procesos de licitación, adjudicación y entrega de equipamiento e insumos no perecederos a los Comedores y los diferentes escenarios que pudieran presentarse, como reemplazo o modernización de equipamiento, o devolución y reposición de insumos en mal estado.

Entrega de raciones alimenticias a los beneficiarios

Este proceso engloba todos los aspectos de la operación para transformar los insumos en alimentos, que serán proporcionados a la población beneficiaria en los Comedores comunitarios y populares.

Comedores Comunitarios

Cada comedor cuenta con un Comité de Administración que, de acuerdo con las ROP 2019, es responsable de su correcto funcionamiento, de administrar los recursos obtenidos mediante la cuota de recuperación, del buen uso del equipamiento y accesorios proporcionados en comodato o resguardo, de rendir cuentas ante la comunidad usuaria, así como de cumplir con los compromisos establecidos en el Convenio de Colaboración, en el Contrato de Comodato o Carta de Resguardo para la Operación del Comedor Comunitario.

Las raciones alimenticias son elaboradas por los comités de administración y entregadas a los beneficiarios en los Comedores comunitarios mediante el pago de una cuota de recuperación 10 pesos. Los comités de administración se comprometen a llevar un registro diario de beneficiarios y un cuaderno de gastos, así como del cobro, registro y control de las cuotas de recuperación, así como de entregar informes y reportes mensuales a la Dirección de Comedores y mantener una libreta de sugerencias, inconformidades y quejas a disposición de las personas beneficiarias.

Los recursos obtenidos con las cuotas de recuperación se utilizarán para la adquisición de los alimentos perecederos y no perecederos que requiera la elaboración de los menús del comedor; así como para solventar los gastos derivados de la operación como pago de agua, gas y luz, artículos de limpieza y gastos cotidianos para el buen funcionamiento del comedor. Con los recursos restantes, los integrantes de los comités de administración recibirán un apoyo económico de 110 pesos diarios cada uno.

Cabe destacar que, de acuerdo con las ROP 2019, la operación de los Comedores comunitarios no se encuentra regulada por la normatividad aplicable al funcionamiento de los establecimientos mercantiles, así como tampoco a su verificación, en virtud de que la finalidad de su operación no es la

obtención de un lucro, sino el ejercicio de un derecho humano y la promoción de acciones sociales implementadas por el Gobierno de la Ciudad de México.

Ni en los documentos normativos ni en el trabajo de campo se encontró evidencia de que en el PCC se utilicen guías nutricionales, recetarios, manuales de manejo de alimentos, del abasto y de seguridad o protección, que sirvan para orientar a los comités de administración para dar un mejor servicio, con seguridad a la población beneficiaria. Se recomienda que el PCC elabore dichas guías nutricionales, recetarios y manuales para orientar a los comités de administración.

Comedores populares

De acuerdo con las ROP 2019 del PCPop, cada comedor será administrado por un Comité de Administración, constituido como Grupo Solidario y conformado al menos por tres miembros, quienes se involucrarán en la operación, administración, limpieza de utensilios y del lugar donde se encuentre el comedor.

Las ROP 2019 especifican que “Las personas que integren el Comité de Administración no recibirán ninguna retribución económica por parte del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, y no tendrán bajo ningún concepto relación laboral con el Organismo. De los ingresos globales derivados de la cuota simbólica se descontarán los gastos de operación y la diferencia podrá ser distribuida entre los integrantes del Comité de Administración a fin de que puedan dedicar su tiempo a la operación del Comedor Popular”.

En cuanto a la operación de los Comedores populares, de acuerdo con las ROP 2019, cada uno de ellos tendrá como meta proporcionar un promedio mínimo de 101 raciones alimenticias al día, incluyendo desayunos, comidas y, si fuese el caso, cenas. Las raciones alimenticias serán elaboradas por los comités de administración y entregadas a los beneficiarios en los Comedores populares mediante el pago de una cuota de 10 pesos, en todos los casos. Cabe destacar que, según las ROP 2019, las personas beneficiarias podrán solicitar raciones sin restricción, siempre y cuando cubran la cuota de recuperación de cada una y sean registradas.

El Programa otorgará productos no perecederos (abarrotes) a los Comedores con una periodicidad mensual y se autorizará un monto de acuerdo a la suficiencia presupuestal, de hasta 18,500 pesos como máximo, tomando como base las raciones promedio vendidas, de acuerdo con el siguiente tabulador para 2019:

Cuadro 32.- Tabulador de apoyos para los Comedores Populares, Según ROP de DIF CDMX 2019

Rango	Promedio mensual	Monto
5	301 ó más.	\$18 500
4	De 251 a 300 raciones.	\$18 000
3	De 201 a 250 raciones.	\$17 500
2	De 151 a 200 raciones.	\$15 500
1	De 101 a 150 raciones.	\$13 500
X	100 ó menos raciones.	\$0

Es interesante destacar que, de acuerdo con las ROP 2019, la operación de los Comedores Populares:

...no se encuentra regulada por la normatividad aplicable al funcionamiento de los establecimientos mercantiles, así como tampoco a su verificación, en virtud de que la finalidad de su puesta en marcha no es la obtención de lucro, sino la promoción de acciones sociales implementadas por el Gobierno de la Ciudad de México.

En los documentos normativos del Programa no se encontró referencia alguna respecto a la elaboración e instrumentación de guías nutricionales, recetas, manuales de manejo de alimentos, del abasto y de seguridad o protección, que sirvan para orientar a los comités de administración para dar un mejor servicio, con seguridad a la población beneficiaria. Se recomienda que el PCPop elabore dichas guías nutricionales, recetas y manuales para orientar a los comités de administración.

Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos

En este proceso se comprueba que los apoyos otorgados a los beneficiarios se utilizan en concordancia con los objetivos planteados en las ROP de cada Programa. Los subprocesos que incluye son los siguientes:

- i. Seguimiento al funcionamiento de los Comedores.
- ii. Sistematización de la información de seguimiento.
- iii. Seguimiento de los apoyos.

Seguimiento al funcionamiento de los Comedores

En el caso del PCP, las ROP 2019 establecen que la Dirección de Comedores deberá coordinar la realización de las siguientes actividades:

- Elaboración de instrumentos de supervisión, para que se verifique todos los días que los alimentos se encuentren en buen estado al momento de recibirlos y entregarlos a las personas derechohabientes.
- Coordinación de las cocinas destinadas a la preparación de alimentos, para verificar su operación y apego a la normatividad en materia de manejo de alimentos y residuos.
- Inspección de las rutas de reparto, para verificar su operación y apego a la normatividad de acuerdo al reglamento de tránsito.
- Elaboración de reportes semanales, para la detección oportuna de los problemas, quejas o corrección de los mismos que surgen en la operación del Programa.

De acuerdo con lo comentado en entrevistas con funcionarios del Programa, no se cuenta todavía con un manual de procedimientos para las actividades de supervisión, pero están trabajando en su elaboración. Cuentan con algunos instrumentos de supervisión como son: informes financieros y contables, cardex y bitácoras de revisión.

En el PCC, de acuerdo con sus ROP 2019, los comités de administración deberán entregar Informes mensuales a la Subdirección de Comedores Comunitarios, con información de los insumos recibidos y cantidad de comidas distribuidas. Para ello, los comités de administración deben registrar en el Cuaderno de Gastos del Comedor Comunitario las compras de insumos y materiales, así como la entrega del apoyo económico a sus integrantes; y registrar el número de usuarios del comedor comunitario, anotándolo en el Registro de Usuarios y Usuarías.

Por lo que respecta al PCPop, las ROP 2019 establecen las siguientes actividades de seguimiento a los Comedores populares:

- Visitas de supervisión de Comedores populares.
- Registro en cédulas de supervisión.
- Elaboración de informes de supervisión.

Las cédulas de supervisión incluyen los siguientes aspectos a supervisar: instalación y operación del comedor popular y el comité de administración.

Sistematización de la información de seguimiento.

En el caso del PCP, las ROP 2019 establecen que en este subproceso se deberán realizar las siguientes actividades:

- Recolección de las Listas de Asistencia y Cédulas de Derechohabientes.
- Documentar las raciones sobrantes de manera diaria, y cuando el remanente sea recurrente y mayor a 10 raciones.
- Integrar el Padrón de Beneficiarios. Es una base de datos alojada en el Sistema de Información Básica de Asistencia Social (SIBAIS).

Por lo que respecta al PCC, para la sistematización de la información de seguimiento, se establece los siguientes procedimientos:

- Recolección de listas de asistencia.
- Las personas integrantes de los comités de administración son registradas en el Padrón de Personas Derechohabientes.

En cuanto al PCPop, entre los instrumentos de supervisión están los “reportes de raciones vendidas” y los registros de insumos de los Comedores, que son incorporados a una base de datos, para su control por parte de la Dirección de Comedores Populares.

Asimismo, el PCPop cuenta con Padrón de Beneficiarios, donde se inscribe a la población que ingresa al Programa. Es un sistema de datos personales denominado “Comedores Populares y Servicio de Asistencia Alimentaria en Centros Asistenciales”

Seguimiento a los apoyos.

En el PCP las ROP 2019 establecen que se realizarán encuestas de satisfacción, de manera periódica, para conocer la opinión de las personas beneficiarias.

Por su parte en las ROP 2019 del PCC establecen la realización anual de reuniones vecinales de usuarios, como ejercicio de participación ciudadana, para rendición de cuentas e información de los Comedores. En estas reuniones deberán tocarse los siguientes temas:

- Los resultados de la operación del comedor en la comunidad.
- Los cambios de integrantes o de administrador/a.
- Los asuntos relacionados con el servicio y atención a usuarias/os.

En el caso del PCPop, las ROP 2019 no establecen ninguna actividad de seguimiento de los apoyos entregados a la población beneficiaria.

Además de las acciones de seguimiento ya mencionadas, hay otros aspectos sobre los que no se encontró que las reglas de operación de los diferentes Programas trataran, por lo menos no de forma exhaustiva como son: seguridad e higiene, tratamiento y almacenamiento de insumos, disposición de residuos, seguimiento a los cambios experimentados por las personas beneficiarias de los apoyos, contenido nutrimental de las raciones alimenticias y protección civil.

Se recomienda que los Programas consideraren la pertinencia de dar seguimiento a aspectos como son: seguimiento a los cambios experimentados por las personas beneficiarias de los apoyos, contenido nutrimental de las raciones alimenticias y protección civil, que se encuentran relacionados con asegurar el derecho a la alimentación de las personas.

Contraloría y Quejas o Inconformidad Ciudadana

Este proceso funciona con mecanismos definidos por los Programas en sus ROP para que los beneficiarios puedan realizar quejas o denuncias que tengan en dos subprocesos:

- i. Sistema de quejas, denuncias y atención ciudadana ante el propio Programa u otras instancias; y
- ii. Contraloría social

Sistema de quejas, denuncias y atención ciudadana ante el propio Programa u otras instancias

En el caso del PCP, las ROP 2019 establecen que las personas pueden presentar quejas en la libreta que, para tal efecto, se tendrá a la vista en cada comedor público o con el personal de supervisión; ante la propia Dirección de Comedores de forma oral, escrita o presencial; o bien, si la queja no es resuelta, ante Procuraduría Social de la Ciudad de México o bien registrar su queja a través del Servicio Público de Localización Telefónica, Locatel y; ante la Contraloría Interna de la Sibiso o Contraloría General de la Ciudad de México.

Por lo que respecta al PCC, las personas pueden presentar quejas ante la propia Dirección de Comedores de forma escrita; o bien si la queja no es resuelta, ante Procuraduría Social de la Ciudad de México o bien registrar su queja a través del Servicio Público de Localización Telefónica, Locatel y; ante la Contraloría Interna de la Sibiso o Contraloría General de la Ciudad de México.

En cuanto al PCPop, las personas pueden presentar quejas ante Área de Atención Ciudadana de la Dirección Ejecutiva de los Derechos de las Personas con Discapacidad y Desarrollo Comunitario de forma escrita; o bien la queja o inconformidad podrá ser presentada también al DIF CDMX, a través del Sistema de Servicios y Atención Ciudadana, misma que tendrá su seguimiento conforme al procedimiento establecido en las ROP 2019. Si la queja no es resuelta, ante Procuraduría Social de la Ciudad de México o el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, según sea el caso y a la Contraloría Interna del DIF y la Contraloría General de la Ciudad de México.

Solo en el caso del PCPop se encontró que hubiera un mecanismo sistematizado para dar atención a las quejas y denuncias de la población beneficiaria, pero en ningún caso se encontró que hubiera mecanismos más accesibles, como podría ser la existencia de buzones en los Comedores.

Se recomienda a los Programas diseñar e implementar un mecanismo uniforme para el seguimiento y atención de quejas y denuncias, que incluya la sistematización de las mismas. Lo anterior permitirá a los Programas contar con información que sea útil para mejorar su gestión y la calidad de la

operación en los Comedores públicos, comunitarios y populares, además de obtener información relevante para la mejora continua de sus procesos.

Contraloría social

Este subproceso solo se encontró en el caso del PCC, las reuniones vecinales de usuarios para la rendición de cuentas e información una vez al año, donde se tocan los temas de: resultados de la operación del comedor en la comunidad; cambios de integrantes del comité de administración; y los asuntos relacionados con el servicio y atención a usuarios previstos en las ROP 2019, son un mecanismo de contraloría social.

El Programa también contempla la figura de contralores ciudadanos, que son personas que observan el cumplimiento de las disposiciones establecidas en las ROP, durante la operación de los Comedores comunitarios.

Se recomienda tanto al PCP, como al PCPop establecer mecanismos de contraloría social que permitan a la sociedad obtener información sobre la operación de los Comedores y conocer sus resultados, como un ejercicio de rendición de cuentas a la ciudadanía.

Evaluación y Monitoreo

Es el proceso a través del cual se realizan ejercicios sistemáticos de evaluación de los Programas y se monitorean sus avances. Comprende dos subprocesos:

- i. Evaluación interna y externa
- ii. Monitoreo de indicadores

Evaluación interna y externa

En los casos del PCP y del PCC, la evaluación interna está a cargo de la Dirección del Sistema, Control, Monitoreo y Evaluación, área responsable de la evaluación interna de los Programas de la Sibiso, mientras que la evaluación externa está a cargo del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa CDMX).

Por lo que respecta al PCPop, la evaluación interna está a cargo de la Coordinación de Planeación del DIF de la Ciudad de México en acompañamiento con el área encargada de la evaluación de la política social de la Ciudad de México, utilizando la Metodología de Marco Lógico; la evaluación externa está a cargo del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa CDMX).

Monitoreo de indicadores

En este subproceso, se recaba, registra y valida la información sobre el avance de las metas de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados.

En los casos del PCP y del PCC, de acuerdo con sus ROP 2019, la Dirección General del Sistema, Control, Monitoreo y Evaluación, perteneciente a la Dirección General de Política e Innovación Social, es el área responsable de reportar los avances trimestrales de la Matriz de Indicadores de forma acumulada al Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, de acuerdo con la periodicidad y características de los indicadores diseñados por la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social de la Ciudad de México y la información de los responsables de la operación de cada Programa.

En cuanto al PCPop, de acuerdo con sus ROP 2019, Los avances trimestrales de la matriz de indicadores serán reportados de forma acumulada por la Coordinación de Planeación del DIF Ciudad de México al Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, de acuerdo a la periodicidad y características de los indicadores diseñados.

4.7 Evaluación comparativa de los procesos administrativos de licitación, adjudicación, adquisición, distribución y resguardo de los insumos y materias primas

4.7.1 Proceso administrativo de licitación y adjudicación¹⁰²

El proceso administrativo de licitación y adjudicación para surtir insumos alimenticios a los Comedores Populares de DIF CDMX, se lleva a cabo cada año, de los meses de enero a abril, y es realizado por la Sub Dirección de Programación Control y Calidad, la cual Depende de la Dirección de Comedores Populares. El proceso se coordina con el área de administración para fijar las bases de la licitación, las cuales considera los insumos específicos que se requieren para surtir a los Comedores y las condiciones de entrega.

El concurso de licitación es abierto a cualquier proveedor legalmente constituido; las bases se publican en diferentes medios en el mes de febrero y se determina antes de que concluya el mes de abril. El proceso contempla preguntas y respuestas; la revisión de las propuestas entregadas y la decisión y notificación del fallo, el cual tiene como criterio principal el costo más bajo. El proveedor seleccionado tiene de mayo a diciembre para dar el servicio. En suma, el procedimiento no dura más de quince días. La figura entrevistada responsable del proceso señala que normalmente se inscriben diez proveedores, de los cuales se presentan cinco y solamente se selecciona un ganador; que el procedimiento está basado en las leyes de adquisiciones vigentes, tanto a nivel local como federal y que, en relación a la transparencia, los documentos relacionados con estas licitaciones son de acceso a cualquier ciudadano por medio de una solicitud por escrito al Ente Público.

La funcionaria entrevistada menciona que la figura responsable de determinar los insumos que se van a requerir que sean provistos para surtir a los Comedores, es la Jefatura de la Unidad Departamental de Orientación Alimentaria, quien señala que se basa en la normatividad vigente para la elección de estos insumos, como la NOM-051-SCFI/SSA1-2010 y la NOM-251-SSA1-2009.

En relación a SIBISO, los procesos administrativos de licitación, adjudicación, adquisición, distribución y resguardo del equipamiento, los insumos y materias primas para los Comedores, en los casos del PCP y del PCC, de acuerdo con las ROP 2019 de ambos Programas, se llevan a cabo por la Dirección General de Administración.

En las ROP de los tres Programas no se hace descripción de los procedimientos y actividades mediante los cuales se llevan a cabo los procesos mencionados, por lo que la información con que se contó fue la proporcionada por los funcionarios relacionados con dichos procesos, durante las entrevistas

¹⁰² Información fue obtenida mediante entrevistas individuales con las figuras a cargo de estas funciones; la Sub dirección de Programación control y calidad, de DIF CDMX (entrevista el 18/12/19) y la Dirección General de Administración de Sibiso (entrevista el 17/12/19).

realizada en el trabajo de campo. Según lo mencionado por la figura responsable en la Dirección General de Administración de SIBISO, las áreas de mejora que se identifican se dirigen a hacer el proceso más ágil y eficiente entre las áreas involucradas.

Ambas instituciones, DIF y SIBISO, llevaron a cabo en 2019 procesos de licitación para surtir insumos alimenticios a sus respectivos Comedores. A continuación, se presenta una comparación de estos procedimientos.

Cuadro 33 Comparación de las áreas de mejora, cuellos de botella y fortalezas de los procesos de licitación de los Programas de Comedores de DIF-CDMX y SIBISO

Rubro	DIF CDMX	SIBISO
Principales áreas de mejora	<p>La Subdirección solicita calidad en los insumos, el área financiera-administrativa prefiere bajos costo, lo cual no siempre es un aspecto fácil de reconciliar.</p> <p>Solicitar en las licitaciones productos que realmente utilice la mayoría. "Hay productos que no utilizan en todos los Comedores, por ejemplo, el amaranto, les hacen colocarlos en la lista, pero solo se los solicitan en muy pocos Comedores. Por ejemplo, este año, ampliaron la gama a frutas y verduras" [Sub Directora de Programación Control y Calidad].</p>	<p>Tener mejor definido un "Anexo Técnico" por el área operativa que sistematice el proceso de licitación.</p> <p>Determinar con mayor claridad cuáles son los insumos que van a solicitar a los proveedores cada año</p> <p>Hacer el proceso de licitación más claro, por ejemplo, dejando en claro las fechas y horarios de entregas de los insumos.</p> <p>Difundir mejor el proceso de licitación, a fin de que se presenten más propuestas.</p> <p>Ya una vez adjudicada la licitación, hacer más reuniones con los proveedores para revisar la calidad de los productos que entregan (son productos de calidad mediana a buena).</p>
Principales cuellos de botella	<p>Cuando el proceso es "muy estricto" se "atora", es decir, por el hecho de solicitar que la proveeduría cumpla con diversas normativas oficiales (NOM). Eso hace que a los proveedores se les dificulte ofrecer esos productos a un bajo costo. Por ejemplo, la licitación de este año se declaró desierta porque los proveedores no cumplieron con algunas de estas normativas.</p>	<p>La planificación de la licitación es un proceso tardado que les lleva de veinte a treinta días. No se comparte a tiempo el Anexo Técnico con las especificidades de la licitación y cuando eso sucede, el tiempo se reduce y se tienen que hacer invitaciones restringidas. Se considera que debe haber una mejor planeación en este rubro.</p>
Principales fortalezas	<p>El que el proceso de licitación esté apegado a las normas oficiales y a la Ley de Adquisiciones, federales y locales.</p> <p>Hay buena comunicación con los proveedores.</p>	<p>El proceso está fundamentado en la ley local de la Ciudad de México de adquisiciones. Se ha tenido el cuidado de vigilar esa adecuación con la ley.</p> <p>Buena coordinación con el área operativa-administrativa, para la recepción de los insumos, la conciliación, la supervisión de lo entregado. Actualmente, esa comunicación ha mejorado.</p> <p>Hay buena comunicación con los proveedores.</p>

4.8 Evaluación comparativa de los procesos administrativos involucrados en la selección y la preparación de los alimentos

4.8.1 Programa de Comedores Comunitarios (PCC)

Los Comedores Comunitarios reciben un listado de propuestas de menús, elaborados de acuerdo con las recomendaciones del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (INCMNSZ) y las normas oficiales aplicables a los servicios de alimentación. Si bien éstas no son obligatorias, tal y como lo señala la Ley de Comedores Sociales de la Ciudad de México¹⁰³, por lo que no se garantiza el seguimiento de la normatividad aplicable en la operación y control de los Comedores de carácter mercantil.

La decisión de los menús a servir es tomada por los operadores de los Comedores, en la que influyen diversas variables, como son: los insumos no perecederos recibidos por SIBISO, el saldo disponible de las cuotas de recuperación, el costo de los perecederos, la disponibilidad de tiempo y de personal para la preparación y entrega de las comidas.

La calidad de las preparaciones ofertadas es altamente variable, al igual que la cantidad, ya que los Comedores pueden preparar 100 raciones y proporcionarlos a 120 personas, disminuyendo la cantidad de las raciones y de esa forma obtener mayores ingresos por la misma cantidad de productos elaborados.

Todos los funcionarios responsables de los Comedores mencionaron que no tienen residuos de comidas preparadas, ni de insumos, porque todo se entrega a los usuarios. Por ello no tienen necesidad de ser regulados por ninguna área, ni norma alguna. Mencionan que hay una compañía que pasa por los desechos alimenticios, pero lo observado es que utilizan el mismo servicio de limpieza pública como cualquier otra de las viviendas aledañas.

Las supervisiones para la operación de los Comedores son superficiales, verificando limpieza del lugar, lavado de manos, conservación de alimentos de manera adecuada, pero las prácticas rigurosas de higiene son soslayadas, como el uso de cofias, cubrebocas, guantes en algunos casos, lavado de utensilios de cocina y comedor, fuentes de contaminación cruzada en refrigeradores o almacenes de insumos, temperatura en refrigeradores y en los productos preparados, avisos de funcionamiento por entidad sanitaria, revisiones por Protección Civil, etcétera.

¹⁰³ Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 26 de junio de 2017. <http://aldf.gob.mx/archivo-dc8dd528ad6b7dd08f3bd7ea5614d03e.pdf>

Cuadro 34 Presupuesto asignado y ejercido por el Programa de Comedores Comunitarios 2013-2019

Año	Beneficiarios	Presupuesto asignado	Presupuesto ejercido
2013	210	71 037 669. ⁰⁰	90 897 036. ⁵⁰
2014	206	73 731 552. ⁰⁰	96 327 782. ⁷⁴
2015	203	76 253 171. ⁰⁰	114 121 772. ⁵⁶
2016	242	166 700 000. ⁰⁰	132 360 053. ⁵⁸
2017	488	248 185 155. ⁰⁰	1 327 171 679. ⁸¹
2018	500	257 852 157. ⁰⁰	21 487 680. ⁰⁰
2019	N/D	270 000 000. ⁰⁰	En proceso

En la tabla anterior, se aprecia un ligero incremento del número de beneficiarios anualmente en estos Comedores, aparejado por un incremento presupuestal, sobretodo, a partir del año 2016. No obstante, a partir de esa misma fecha se observa un sub ejercicio presupuestal, el cual es muy considerable en 2018. Sería deseable justificar esta situación que puede impactar en la eficiencia y eficacia del Programa.

4.8.2 Programa de Comedores Públicos (PCP)

Los Comedores Públicos, a diferencia de los Comunitarios, son operados en su totalidad por la Sibiso. El tipo de cocina es centralizada y se localizan en dos sectores, una en el norte (Vallejo con 12 personas) y otra en el sur (Cuemanco con 18 personas) que surten los 56 Comedores y cada una surte a 25 o más Comedores, y su tope de atención posible es de 60 Comedores. La comida se entrega preparada y se entrega en los diferentes Comedores públicos donde el servicio es gratuito.

La definición de menús está basada en las reglas de operación que señalan la entrega de un solo tiempo de comida a partir del mediodía. Ocasionalmente se elaboran otros tiempos de comida como en la temporada de invierno, cuando durante 4 meses se preparan cenas calientes que se entregan a las alcaldías para su distribución.

La documentación en que se basan para definir los menús es la Ingesta Diaria Recomendada (IDR) por el INCMNSZ y del Colegio Mexicano de Nutriólogos y están basados en una persona de 70 kilos con 1 500 calorías distribuidos en 60 por ciento de carbohidratos, 20 por ciento de grasas y 20 por ciento de proteínas. Son 5 menús por 5 semanas, 25 en total que se repiten cada 1.5 meses.

El procedimiento para la elaboración de los menús es el siguiente:

- Se elaboran las previas de cocina, es decir la lista de alimentos para la semana siguiente
- Se guardan en cámaras de refrigeración, los insumos que así lo requieran.
- Se preparan los platillos según la Programación correspondiente
- Se entrega a las camionetas dispuestas para distribución de las comidas preparadas y no hay sobrantes preparados que se queden en las cocinas, todo se entrega.
- Reciben los abarrotes una vez por semana y los perecederos se entregan al día de la preparación
- Tienen un solo proveedor, se llama ABADISA de CV, mediante licitación que ganaron al principio de este año.

- Lo que se prepara el lunes se deja listo el viernes para evitar demoras
- Los desechos de basura se hacen a través de una compañía que acude diariamente y se lleva los contenedores, tanto de residuos orgánicos como inorgánicos, además que lavan los contenedores y el área de basuras diariamente.
- La distribución de los alimentos preparados es a través de camionetas adaptadas para este fin, a partir de las 10 a.m. se inicia la carga que se va a distribuir.

La participación de la persona responsable nutricional de los Comedores públicos y comunitarios en los procesos administrativos es muy importante, ya que participa en la licitación en diversos puntos, como son: la definición de los alimentos según los menús propuestos y realiza la proyección de consumo anualizado. Forma parte del Comité de Adquisiciones, participando en todo el proceso con excepción del fallo final.

4.8.3 Programa de Comedores Populares (PCPop)

El diseño de los menús de los Comedores Populares está regido bajo las normas y técnicas vigentes y aplicables, si bien no hay garantía de que sean aplicadas en la operación, debido a diversas circunstancias; entre ellas, los insumos que reciben, la variación que pudiera tener el proveedor en su entrega, el costo de los perecederos complementarios, la disponibilidad de alimentos en su zona, la facilidad de preparación, disponibilidad de tiempo y recursos de equipo y utensilios, etc. En sí, existen muchas variables no controladas para la ejecución de los menús, aunadas al hecho de que la propuesta no es obligatoria.

Los Comedores Populares siempre deben ofrecer sopa, frijoles, arroz, agua y postre (galletas de diferentes sabores), porque son los insumos entregados y siempre disponibles para estos Comedores. En ocasiones agregan verduras, cárnicos y lácteos. Por lo general se componen de 15 alimentos que se les surten cada 15 días, acompañados de una sugerencia de menús.

Respecto a las calorías de cada preparación, se tiene una amplia variación, al igual que con la calidad de los menús, que difiere entre las técnicas culinarias y las decisiones de los que preparan los alimentos. Además, la cantidad que se sirve puede variar en mayor rango, porque es probable que requieran hacer rendir las raciones preparadas para que alcancen a un mayor número de comensales, o pueden dar mayor cantidad para evitar que se les quede comida preparada. Tocante a los residuos, todos los Comedores mencionan que no tienen residuos, por ello no siguen normativas de desechos y el sistema de basuras que se utiliza es el mismo que utilizan las viviendas aledañas, el servicio de limpia pública.

En DIF CDMX mencionaron a varios niveles, el deseo de ser certificados en el “Distintivo H” u otras certificaciones para Comedores de alimentación masiva que pudieran dar certeza en el manejo, preparación y almacenamiento de insumos y alimentos preparados. Se considera que esta certificación es un paso que debería ser común a todos los Comedores y simultáneamente a supervisores y operadores, para asegurar el manejo estandarizado de la norma o distintivo y dar seguimiento puntual a las características del aprendizaje y su aplicación.

Antes de la valoración de la infraestructura y equipamiento de los Comedores, se debe considerar el presupuesto asignado a los largo de los últimos años y en específico para 2019, que aun cuando tuvo

un aumento superior al 400 por ciento, es claramente insuficiente para algo más que los insumos para la preparación de las raciones.

Las dos opciones de Comedores, tanto comunitarios como populares tienen muchas semejanzas, tanto en su diseño, operación, cobro de cuotas, supervisión y manejo que los hace prácticamente un mismo Programa manejado por dos instituciones y con mucha asimetría presupuestal, siendo Sibiso el que mayor presupuesto tiene (270 mdp vs 25 mdp de DIF CDMX)¹⁰⁴. Esta misma diferencia que fue señalada en desde la evaluación de Comedores 2016¹⁰⁵, que a la letra señala:

Se observan coincidencias con el Programa Comedores Populares del DIF, que establece un objetivo, población objetivo, tipo de apoyo y cobertura. No obstante, destacan las asimetrías presupuestales de ambos Programas.

4.9 Valoración de la infraestructura, normatividad en higiene y protección civil de los Comedores

Para analizar si los Programas, acciones y/o servicios “cuentan con los espacios físicos idóneos para el resguardo, preparación y entrega de alimentos, en términos de infraestructura, electricidad, gas, equipo técnico, medidas de higiene y protección civil”¹⁰⁶, se solicitó un levantamiento de información a los coordinadores operativos de Sibiso y de DIF. Este levantamiento, consistió en un una hoja de cálculo de Excel para que dichas figuras, junto con un evaluador, ingresen su valoración sobre estos rubros por cada comedor.¹⁰⁷ La muestra de Comedores se elaboró considerando hasta 3 Comedores por alcaldía, lo que sumaba un total de 48 Comedores por cada Programa, siendo la mayoría de estos Comedores, aquellos que componían la muestra de la encuesta de percepción de la calidad que se presenta más adelante en esta evaluación.

En el caso de los Comedores Comunitarios de Sibiso, se obtuvo información de 47 Comedores debido a que uno de los Comedores de la muestra causó baja al momento del análisis. Se documentó que la mayoría de los Comedores Comunitarios (83%) cuentan con espacios físicos idóneos para el resguardo, preparación y entrega de los alimentos, en términos de infraestructura¹⁰⁸. Todos los Comedores cuentan con electricidad y gas. Algunas de las razones dadas por lo cual los Comedores restantes no se adecuaban a estas características, tuvieron que ver sobretodo con que algunos de

¹⁰⁴ Según reglas de operación de ambos Programas y del resultado de las entrevistas a los funcionarios de las instituciones responsables de cada uno de estos Comedores.

¹⁰⁵ Evaluación externa de diseño del Programa Comedores-comunitarios 2016, Evalúa – Sedeso, Ciudad de México 2016

¹⁰⁶ Términos de referencia de la evaluación, pp. 22 y 23.

¹⁰⁷ Es importante mencionar, como acotación metodológica, que este análisis no implicó visitas empíricas a los Comedores, sino que se obtuvo de primera fuente del personal de SIBISO y DIF encargado de la supervisión de los Comedores. El análisis, especialmente de infraestructura, tampoco se elaboró bajo una aproximación técnica o especializada. Tendría que elaborarse un estudio especializado para profundizar y emitir un juicio técnico sobre estos rubros, más allá de la valoración que se presenta en este estudio.

¹⁰⁸ Se consideró como infraestructura adecuada la de aquellos Comedores Comunitarios que se ajustan a las características de espacio físico establecidas en las rop. Véase: numeral VII.2 “Requisitos de acceso”, punto 3. Pp. 204. Adicionalmente, esta valoración la dio el personal de Sibiso tomando en cuenta los rubros que contiene la “Bitácora de Visita” de los Comedores Comunitarios.

estos se encuentran en edificios históricos protegidos donde no es posible realizar modificaciones al inmueble.

La mayoría de los Comedores (70 por ciento) contó con equipamiento técnico completo (utensilios de cocina, estufas y refrigeradores) y con medidas de higiene (96 por ciento). En los casos en que no se contó totalmente con este equipo, se debió a casos en los que los utensilios presentan un desgaste por la antigüedad, pero siguen siendo funcionales. No se reportó ningún comedor en el que no se cuente con este equipamiento.

En relación a medidas de protección civil, prácticamente todos los Comedores cuentan parcialmente con estas. Se señaló que los Comedores cuentan con extinguidores, sin embargo, no cuentan con señalética ni un debido protocolo en caso de contingencia o desastre. De hecho, en las ROP no se hace ninguna mención de medidas de protección civil que los Comedores deban seguir. Sería recomendable incluir medidas de protección civil en este documento.

Finalmente, cabe señalar que al momento de la obtención de esta información (diciembre 2019) el Programa de Comedores Comunitarios había terminado de ejercer presupuesto asignado para mejoras en la infraestructura por parte de Sibiso y también del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)¹⁰⁹. De hecho, de la muestra de Comedores, el 43 por ciento recibió apoyo de Sibiso, el 28 por ciento recibió apoyo conjunto de Sibiso y FAIS, el 23 por ciento solo de FAIS y solo el seis por ciento restantes no recibió ningún apoyo. Los Comedores que recibieron estos apoyos presentaron menos carencias en los rubros analizados.

Para el caso de los Comedores Públicos, no fue posible realizar este análisis debido a que al momento de recopilación de información (diciembre de 2019) no se había terminado de ejercer el presupuesto de FAIS y Sibiso, y a que varios de los Comedores fijos se encuentran en espacios públicos ajenos a Sibiso, por lo que habían extendido el tiempo de autorización para realizar remodelaciones.

En el caso de los Comedores Populares de DIF, también se trabajó con 47 Comedores puesto que uno de los Comedores de la muestra causó baja al momento del análisis. Así mismo, se documentó que todos los Comedores Populares cuentan con espacios físicos idóneos para el resguardo, preparación y entrega de los alimentos, en términos de infraestructura¹¹⁰. Además, todos los Comedores contaron totalmente con electricidad y gas.

Prácticamente todos los Comedores Populares contaron sólo parcialmente con equipamiento técnico (utensilios de cocina, estufas y refrigeradores), lo cual coincide con lo mencionado por el personal a cargo de la operación, de que los recursos materiales disponibles son limitados. Sólo dos Comedores de reciente creación cuentan totalmente con este equipamiento. No se reportó ningún Comedor en el que no se cuente con este equipamiento. También quedó documentado que todos los comedores cuentan con las medidas de higiene básica.

¹⁰⁹ Según el personal de Sibiso consultado, los apoyos económicos otorgados por Sibiso consisten en un monto máximo de 25 mil pesos destinado para obras como fachada, pintura, albañilería, plomería y electricidad.

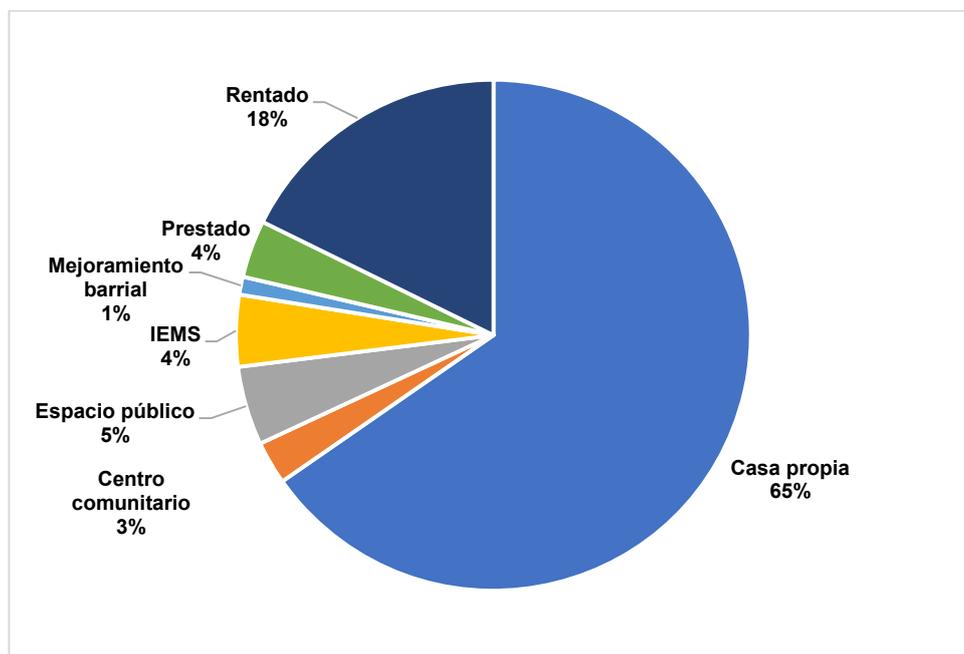
¹¹⁰ Esta valoración la dio el personal de DIF tomando en cuenta los rubros que contiene el "Reporte de Supervisión" de los Comedores.

Con relación a medidas de protección civil, todos los Comedores Populares cuentan sólo parcialmente con estas. Así mismo, en las ROP tampoco se hace ninguna mención de medidas de protección civil que los Comedores deban seguir. Sería recomendable incluir medidas de protección civil en este documento.

Estado que guarda el espacio en que se operan los servicios de Comedores

La naturaleza de los espacios en que operan los Comedores Comunitarios se muestra en el gráfico 32.

Gráfico 32 Naturaleza del espacio físico en el que operan los Comedores Comunitarios

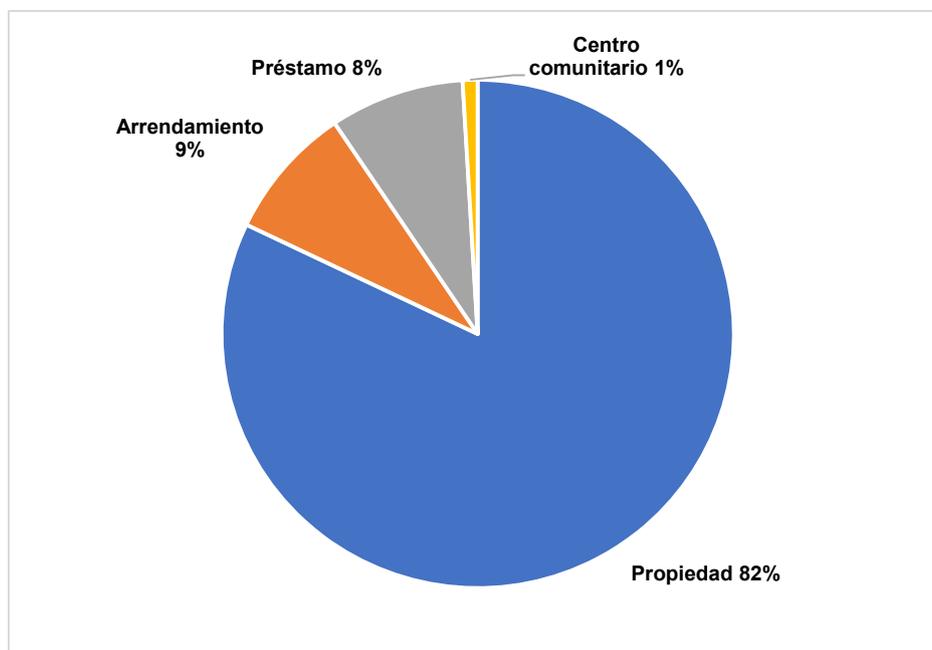


La mayoría de los Comedores Comunitarios operan en casas propias, ubicados sobre todo en la alcaldía Iztapalapa, seguido de espacios rentados. El resto de estos Comedores opera en espacios públicos, Instituciones de Educación Media Superior (IEMS), en espacios prestados, Centros Comunitarios y en Programas de Mejoramiento barrial. Existen también Comedores instalados en una parroquia, un espacio de Instituciones de Asistencia Pública y en una casa rentada.¹¹¹

En el caso de los Comedores Públicos, en entrevista telefónica con el coordinador operativo, se mencionó que la mayoría de ellos operan en espacios públicos, muchos de ellos pertenecientes a las alcaldías, o en “comodato” en instalaciones de otros actores. Los Comedores Públicos Móviles operan en su mayoría en vehículos móviles adaptados como Comedores y una camioneta *pick-up* que atiende en el Instituto Nacional de Pediatría y pertenecen Sibiso.

¹¹¹ Fuente: Hoja de cálculo intitulada “CC ESPACIOS”, entregada por Sibiso al equipo consultor el 9 de diciembre de 2019. No es un documento oficial.

Gráfico 33 Naturaleza del espacio físico en el que operan los Comedores Públicos



La mayoría de los Comedores Populares operan en edificios propios (Propiedad), ubicados sobre todo en la alcaldía Iztapalapa y Tláhuac, seguido de espacios rentados y prestados. Solo un comedor se encuentra en un Centro Comunitario.¹¹²

La información fue solicitada a Sibiso y a DIF el día 9 de diciembre de 2019. Ambas instituciones entregaron una hoja de cálculo que sirvió de base para el análisis aquí presentado. En futuras evaluaciones, sería pertinente que esta información se entregue al equipo evaluador como una fuente oficial para asegurar su validez.

4.10 Estudio de manuales de procedimientos, reglamentos, normas, formatos, fichas, hojas de control, catálogos, y/o recomendaciones con que las unidades responsables regulan el resguardo y preparación de alimentos, como el desecho de los residuos y perecederos

Los Programas Públicos y Comunitarios no cuentan con manuales de procedimiento, reglamentos, formatos, fichas, hojas de control ni catálogos que delimiten el resguardo, preparación y desecho de los residuos y perecederos. Estos Programas únicamente toman como referencia algunas Normas aplicables a estos procedimientos, y otras actividades, por ejemplo, orientaciones dadas por el Responsable del Área de Nutrición de la Dirección de Comedores Sociales de Sibiso, utilizando la NOM-

¹¹² Fuente: Hoja de cálculo elaborada por DIF CDMX ex profeso para la evaluación. No es un documento oficial.

251-SSA1-2009¹¹³. Así mismo, se toman como referencia las recomendaciones en estos procedimientos que sugiere la figura citada.

Sería recomendable que los Programas redactaran los Manuales de Procedimientos y otra reglamentación para regular estos procedimientos. Para ello, se podrían tomar en cuenta las siguientes normativas:

- NOM-093-SSA1-1994 “Bienes y servicios. Prácticas de higiene y sanidad en la preparación de alimentos que se ofrecen en establecimientos fijos”.
- NOM-120-SSA1-1994 “Bienes y servicios. Prácticas de higiene y sanidad para el proceso de alimentos, bebidas no alcohólicas y alcohólicas.
- NOM-043-SSA-2012 “Servicios básicos de salud. Promoción y educación para la salud en materia alimentaria. Criterios para brindar orientación”.

Para el caso de los Comedores Populares de DIF CDMX, la regulación para estos procedimientos en los que se basa la operación de los Comedores son los Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria – 2019 (EIASA), aunque ésta no se menciona en el proyecto de ROP 2019 y la Dirección de Comedores Populares comenta que no se apegan a esta normativa¹¹⁴; sería recomendable mencionarla y fomentar el apego a esta normatividad, y en caso de demostrarse que no fuese operable al caso de los Comedores Populares de la Ciudad de México, elaborar un Manual propio.

La figura de Jefe de Unidad Departamental (JUD) de Orientación Alimentaria también de DIF CDMX, menciona que en estos procedimientos (resguardo, preparación y desecho de los residuos y perecederos) se basan sobretodo en la NOM-043- SSA2-2012. Se podrían tomar en cuenta las recomendaciones sobre normatividad que se exponen previamente, sin dejar de considerar que en las ROP del Programa se menciona que: “La operación de los Comedores Populares no se encuentra regulada por la normatividad aplicable al funcionamiento de los establecimientos mercantiles, así como tampoco a su verificación, en virtud de que la finalidad de su puesta en marcha no es la obtención de lucro, sino la promoción de acciones sociales implementadas por el Gobierno de la Ciudad de México”. Sería recomendable establecer los límites sobre los procedimientos en los que sí resultan operables estas normativas y en los que no.

Cuadro 35 Valoración de la normatividad que es seguida actualmente para el resguardo y preparación de alimentos, y desecho de los residuos y perecederos.

Norma	Idoneidad	Seguimiento	Utilidad
NOM-043-SSA2-2012 (DIF CDMX)	La Norma es idónea puesto que los procedimientos de almacenamiento (resguardo) y preparación de alimentos (Apéndice C). Sin embargo, no se hace mención alguna del	El equipo consultor no recibió copia de la cédula de supervisión que se menciona en las ROP para conocer los rubros que se verifican.	La norma resulta útil puesto que la Jefa de Unidad Departamental (JUD) de Orientación Alimentaria señala que bajo esa normativa se define el

¹¹³ Entrevista individual con el Responsable del Área de Nutrición de la Dirección de Comedores Sociales, el 09/12/19, en Sibiso, CDMX.

¹¹⁴ Entrevista individual con Dirección de Comedores Populares, realizada el 29/10/19 en DIF CDMX.

	manejo de residuos, la NOM-251-SSA1-2009 en su apartado 5.11 sí menciona este procedimiento.	La solicitud de información fue realizada por correo electrónico el 16/12/19.	contenido y el diseño de los menús, así como la distribución de macronutrientes.
--	--	---	--

4.11 Evaluación comparativa de la calidad y aporte nutritivo de los alimentos proporcionados por los Programas de Comedores

En la planeación de los servicios de alimentación se deben considerar al menos los siguientes aspectos:

- i. Definición del grupo objetivo del Programa
- ii. Determinar los requerimientos diarios de alimentos (RDA)
- iii. Elaborar la tabla de equivalentes por grupos de alimentos
- iv. Definición de los menús, con base en los RDA, por grupos de edad
- v. Desarrollo de las minutas de los platillos. Desglose de ingredientes
- vi. Capacitación para la estandarización de medidas y procedimientos culinarios
- vii. Ejecución bajo las normas de higiene correspondientes
- viii. Definición de los sobrantes de alimentos preparados y desecho de basuras

Este procedimiento se realiza a cabalidad en los Comedores Públicos operados directamente por la Sibiso, sin embargo, no sucede lo mismo cuando la operación es delegada a terceros, como es el caso de los Comedores Comunitarios y los Comedores Populares. En estos casos también se sigue un proceso adecuado de definición de los menús, con una base de cálculo de requerimientos nutritivos de la población objetivo y del valor nutritivo de los alimentos que lo integran, y se les entregan insumos no perecederos para la elaboración de las raciones, con la indicación de complementar el menú con la adquisición de alimentos perecederos mediante las cuotas de recuperación que se cobran a los comensales. En estos casos son las circunstancias específicas como la disponibilidad y costos de los alimentos requeridos, así como el tiempo y la existencia del equipo necesario para su preparación lo que finalmente determina la oferta real de los platillos servidos.

El Área de Orientación Alimentaria del DIF CDMX es la responsable de las definiciones en materia de nutrición y de la estrategia de atención de los tres Programas de asistencia social alimentaria que conduce esta institución, incluidos los Comedores Populares, bajo la normatividad del SNDIF. Con una sólida base técnica, esta Área ha elaborado una lista de 25 menús cíclicos para cinco semanas y 100 minutas con el desglose de los ingredientes, aporte calórico y proteico y sus correspondientes cuadros dietosintéticos con el detalle de los ingredientes y el gramaje correspondiente, para niños adolescentes y adultos.

Cuadro 36. Menús cíclicos para 5 semanas del Programa de Comedores Populares elaborados por el área de orientación alimentaria del DIFCDMX, 2019

Día 1	Día 2	Día 3	Día 4	Día 5
<ul style="list-style-type: none"> - Sopa seca verde (chile poblano y setas) - Alambre - Frijol refrito - Tortillas (1-2pzaz) - Nuez (3mitades) - Agua de Naranja 	<ul style="list-style-type: none"> - Consome de pollo con verduras - Picadillo con soya - Guarnición: crema y salsa verde - Tortillas (2-3pzaz) - Gelatina de sabor (60g) - Agua de Tamarindo 	<ul style="list-style-type: none"> - Crema de zanahoria - Tortitas de pollo en salsa verde - Frijol cocido (30g) - Tortillas (2-3pzaz) - Flan (30g) - Agua de Limón 	<ul style="list-style-type: none"> - Tallarin rojo con salchicha - Bistec con nopales - Tortillas (1-2pzaz) - Cacahuates (11pzaz) - Agua de Melón 	<ul style="list-style-type: none"> - Sopa de fideos - Milanesa de pescado - Ensalada de nopales - Tortillas (1-2pzaz) - Almendras (10pzaz) - Agua de Horchata
Día 6	Día 7	Día 8	Día 9	Día 10
<ul style="list-style-type: none"> - Sopa de frijol con carne - Chicharrón en salsa roja - Arroz blanco hervido (40g) - Tortillas (1-2pzaz) - Gelatina de sabor (60g) - Agua de Jamaica 	<ul style="list-style-type: none"> - Crema de setas - Bistec en salsa verde - Frijol de olla - Tortillas (2-3pzaz) - Manzana (1pza) - Agua de piña 	<ul style="list-style-type: none"> - Sopa de verduras - Milanesa de pollo - Arroz rojo - Frijol refritos - Tortilla (2-3pzaz) - Pistaches (10pzaz) - Agua de Melón 	<ul style="list-style-type: none"> - Sopa seca con hierbas - Albóndigas con soya y en caldillo de jitomate - Arroz jardinera - Tortillas (1-2pzaz) - Guayaba cocida (1-2pzaz) - Agua de limón 	<ul style="list-style-type: none"> - Sopa de lentejas - Tortitas de carne (2-3pzaz) en salsa roja - Arroz blanco hervido - Tortilla (2-3pzaz) - Plátano dominico (1-2pzaz) - Agua de Tamarindo
Día 11	Día 12	Día 13	Día 14	Día 15
<ul style="list-style-type: none"> - Sopa de fideos - Milanesa de pollo asado - Ensalada verde - Tortilla (1pza) - Fresas (1/2tza) - Agua simple 	<ul style="list-style-type: none"> - Pozole - Tortitas de calabaza - Queso asado (40g) - Frijol cocido (30g) - Tortillas (1-2pzaz) - Plátano dominico (1-2pzaz) - Agua de Jamaica 	<ul style="list-style-type: none"> - Tallarin blanco con pechuga de pollo deshebrada - Atún a la mexicana - Alubias cocidas - Tortillas (1-2pzaz) - Guayaba cruda (1-2pzaz) - Agua de fresa 	<ul style="list-style-type: none"> - Crema de calabaza - Milanesa de res - Frijoles refritos - Tortilla (2-3pzaz) - Gelatina de sabor (60g) - Agua de Horchata 	<ul style="list-style-type: none"> - Sopa de verdura con sazónador de pollo - Albóndigas en caldillo verde - Guarnición: crema, salsa picante - Tortillas/tostadas (1-2pzaz) - Gelatina de sabor (30g) - Agua de Tamarindo
Día 16	Día 17	Día 18	Día 19	Día 20
<ul style="list-style-type: none"> - Crema de elote - Tinga de pollo - Frijol cocido - Tostadas (2-3pzaz) - Gelatina de sabor (30g) - Agua de Fresa 	<ul style="list-style-type: none"> - Consome de pollo - Milanesa de pescado - Lentejas cocidas - Tortillas (2-3pzaz) - Gelatina de sabor (30g) - Agua de Piña 	<ul style="list-style-type: none"> - Sopa de fideos - Pollo en salsa verde - Frijol casero - Tortilla (1-2pzaz) - Plátano dominico - Agua de Horchata 	<ul style="list-style-type: none"> - Sopa de lentejas - Tortitas de verduras - Nopal asado con queso panela - Tortillas (2-3pzaz) - Manzana amarilla (1pza) - Agua de Naranja 	<ul style="list-style-type: none"> - Tallarin verde (cilantro o poblano) - Encebollado de pollo - Frijol casero - Tortilla (1-2pzaz) - Guayaba cocida (2-3pzaz) - Agua de Limón
Día 21	Día 22	Día 23	Día 24	Día 25
<ul style="list-style-type: none"> - Sopa de habas con nopales - Cerdo en salsa pasilla - Frijoles refritos - Tortilla (2-3pzaz) - Arroz con leche (30g) - Agua de Naranja 	<ul style="list-style-type: none"> - Sopa de verduras - Tacos dorados de pollo (2-3pzaz) - Guarnición: crema, lechuga, queso blanco - Gelatina de sabor (60g) - Agua de Melón 	<ul style="list-style-type: none"> - Sopa azteca - Milanesa de res - Ensalada verde - Tortilla (1-2pzaz) - Cacahuates (11pzaz) - Agua de Fresa 	<ul style="list-style-type: none"> - Consome de pollo con verduras - Quesadillas de pescado (2-3pzaz) - Guarnición: crema, queso blanco y salsa picante - Gelatina de sabor (30g) - Agua de Papaya 	<ul style="list-style-type: none"> - Crema de chayote - Tortitas de zanahoria en salsa roja - Nopales rellenos de queso Oaxaca - Tortilla (2-3pzaz) - Uvas (1/2tza) - Agua de Jamaica

Los criterios para la elaboración de los menús garantizan su adecuado equilibrio macro y micronutricional, así como una adecuada densidad calórica y variedad de los grupos de alimentos.

4.11.1 Sibiso: Comedores Públicos

Los centros de preparación de alimentos de este Programa proporcionan comidas a derechohabientes de diversos Programas sociales y distribuye raciones alimenticias en situaciones especiales como las cenas calientes en la temporada de invierno, la atención a desastres, asistencia a migrantes vulnerados y a peregrinos hacia la Villa de Guadalupe. Este Programa funciona en forma eficiente

tanto en el diseño de los menús como en su preparación; los paltillos que ofrece mantienen un adecuado equilibrio nutrimental. Puede cuestionarse la inclusión en los menús de carnes rojas en mayor frecuencia a lo recomendable, lo cual no es crítico debido a la alta rotación de los comensales en este Programa.

Cuadro 37. Ejemplo de menú semanal del Programa de Comedores Públicos

Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes
Arroz rojo	Espagueti a la italiana	Arroz blanco	Arroz blanco	Sopa de habas
Chuleta ahumada en adobo con nopales	Lomo de cerdo agridulce	Calabazas a la mexicana con pollo	Cerdo en pasilla con nopales	Ensalada de atún con papa y zanahoria
Agua de limón	Agua de limón	Agua de limón	Agua de limón	Agua de limón
Pan blanco	Pan blanco	Pan blanco	Pan blanco	Pan blanco

Cuadro 38. Ejemplo de listado de insumos para los menús de una semana de un Comedor Público

Clasificación	Producto	Total \$
Abarrote	Aceite Vegetal	300.00
Abarrote	Arroz largo	1 450.00
Abarrote	Atún lata de 1.8 kg	370.00
Abarrote	Azúcar morena (bulto 50 kg)	10.00
Abarrote	Chile de Árbol Seco	10.00
Abarrote	Chile Guajillo Seco	10.00
Abarrote	Consomé de pollo concentrado paquete de 1 kilo	40.00
Abarrote	Fécula de Maíz (Maizena)	66.00
Abarrote	Haba seca	297.00
Abarrote	Mayonesa (galón 3.4 Kg)	84.00
Abarrote	Piña en Almíbar lata de 3kg	182.00
Abarrote	Sal de mesa	120.00
Abarrote	Salsa de soya	71.00
Abarrote	Sopa de pasta (Espagueti)	150.00
Abarrote	Uva pasa	25.00
Agua Purificada	Garrafrones de Agua	519.00
Cárnico	Caña de lomo en medallones de 100gr	713.00
Cárnico	Chuleta ahumada de cerdo	683.00
Cárnico	Pulpa de Cerdo en cubos pequeños	715.00
Frutas y Verduras	Ajo en cabeza fresco	50.11
Frutas y Verduras	Cebolla blanca fresco	300.11
Frutas y Verduras	Chícharo desvainado fresco	108.80
Frutas y Verduras	Chile serrano fresco	14.51
Frutas y Verduras	Cilantro Fresco	12.00
Frutas y Verduras	Jitomate fresco	896.00
Frutas y Verduras	Jitomate saladet	608.00
Frutas y Verduras	Limón agrio fresco	624.55
Frutas y Verduras	Nopal sin espinas	2 106.00
Frutas y Verduras	Papa Alfa (Tamaño puño)	485.00
Frutas y Verduras	Perejil fresco	35.16
Frutas y Verduras	Pimiento morrón rojo	72.53
Frutas y Verduras	Tomate verde fresco (Sin cascara)	435.18
Frutas y Verduras	Zanahoria fresca	1 499.65
Pan y Tortilla fresca	Pan Blanco	21 430.00
Total		34 492.60

Fuente: Documentación proporcionada por SIBISO

4.11.2 Sibiso: Comedores Comunitarios

Los operadores de los Comedores Comunitarios reciben catorcenalmente un aporte de 15 insumos, trece alimentos, agua y sal, para la preparación de mil raciones catorcenales, es decir cien raciones diarias, cinco días a la semana.

Cuadro 39. Listado de insumos aportados para 1 000 raciones en Comedores Comunitarios

Insumo	Cantidad	Aporte kcal	Proteínas	Lípidos	Carbohidratos
Aceite Comestible (1 litro)	20	176 000	0	20 000	0
Amaranto inflado natural (1 kilo)	4	15 748	550. ⁴⁰	324. ⁸⁰	2 900
Arroz Largo (1 kg)	70	252 000	4 550	350	55 650
Atún en Agua (1,880kg)	8	17 768	3 873. ⁶⁰	136	0
Frijol (1 kilo)	50	170 000	10 855	710	31 140
Galleta integral (Pieza de 21 g)	1 000	97 000	1 100	3,900	14 400
Nopales sin espina (1.2 kilos)	9	1 696. ⁵⁰	138. ⁶⁰	7. ²⁰	346. ⁵⁰
Pasta para sopa (caja de 1 kg)	16	54 400	1 520	80	11 680
Puré de Tomate (bolsa 2.9 kg)	8	8 832	368	36. ⁸⁰	2 061. ⁶⁰
Sal de Grano (1 kg)	4	0	0	0	0
Soya Natural (1 kg)	1	3 166	386	30	390
Tortilla de Maíz (1 kg)	124	264 492	5 704	2 058. ⁴⁰	56 209. ²⁰
Mole pipián (1 cubeta)	1	25 625	281	1 562	2 562
Lenteja (1 kilo)	8	28 336	2 056. ⁸⁰	91.2	4 800
Agua (19 litros)	16	0	0	0	0
Aporte total por catorcena		1 115 063	31 383. ⁴⁰	29 286	182 139
Aporte total por ración		1 115. ⁰⁶	31. ³⁸	29. ²⁹	182. ¹⁴
Aporte porcentual			11. ³⁰	23. ⁴⁰	65. ⁴⁰

Fuente: Documentación proporcionada por SIBISO

Los trece alimentos aportados por el Programa a los operadores de los Comedores Comunitarios representan 1 115 kcal por ración al día con una distribución macronutricional de 65.4 por ciento a partir de carbohidratos, 11.3 por ciento de proteínas y 23.4 por ciento de lípidos¹¹⁵. A estos insumos deben agregarse productos perecederos, principalmente de origen animal, comprados con la cuota de recuperación aprobada para la preparación de los platillos de los menús sugeridos y lograr un adecuado equilibrio macro y micronutricional. La ración completa está calculada por adulto

¹¹⁵ Cálculo dietético realizado con la información proporcionada por el área de Nutrición de Sibiso, mediante las tablas de *Composición de los alimentos* de Miriam Muñoz de Chávez. 2^a. Ed. McGraw Hill, México, 2010.

equivalente por lo que en términos reales sobrepasa el aporte del 40 por ciento del requerimiento y es posible que alcance para un número mayor de las cien raciones diarias Programadas.

En lo general, en las tres modalidades de Comedores Sociales la calidad de los menús servidos es buena y su aporte nutrimental es adecuado. El grado de aceptación y de satisfacción por parte de los comensales es alto; la mayoría percibe que los alimentos servidos son nutritivos y de buena calidad, lo cual corresponde plenamente con los insumos, el diseño de los menús y el proceso de preparación.

Puede objetarse la presencia en los menús de ciertos insumos y preparaciones como el puré de tomate, la mayonesa, los concentrados para consomé, la fruta en almibar; si bien su baja cantidad no representa un riesgo por si misma.

4.12 Actores que intervienen en las distintas fases de la operación de los Programas

En las ROP 2019 del PCP y del PCC se presenta la información básica para describir la operación del Programa Comedores Públicos de la Ciudad de México. Cabe señalar que tanto los Comedores Públicos como los Comunitarios tienen sus propias reglas de operación, por lo que el análisis se ha hecho considerándolos como Programas separados.

4.12.1 Comedores Públicos

De acuerdo con las ROP 2019, dentro de la Sibiso, el PCP es instrumentado por la Dirección General de Acción Barrial y Comunitaria, a través de las siguientes unidades administrativas:

- Dirección General de Administración: Es la encargada de la compra del equipamiento que se proporciona a los Comedores comunitarios, a los Comedores públicos y Comedores emergentes; de la adquisición del abasto para la producción de raciones alimenticias para los Comedores públicos fijos y emergentes.
- Coordinación de Planeación y Evaluación.
- Dirección de Comedores: Es la encargada de la operación, seguimiento, supervisión, y evaluación del PCP, el cual tiene dos modalidades: Comedores Públicos y Emergentes.
- Subdirección de Comedores Públicos: Es la responsable de la operación de los Comedores Públicos, de coordinar las cocinas, los supervisores y sus reportes, las rutas de distribución de las raciones alimenticias a los Comedores, el personal que atiende en los Comedores responsable de la entrega de las raciones, así como de los inventarios.

El personal adscrito al Programa encargado de la recepción de insumos, elaboración, distribución y entrega de las raciones alimenticias es el siguiente:

- Personal de cocina
- Choferes
- Responsables de Comedores
- Supervisores

Otras figuras cuyas funciones no se encontraron en los documentos normativos del Programa, son la Coordinación de Cocinas y el responsable del área de nutrición de la Dirección de Comedores Sociales.

Otros actores importantes en la operación del Programa, aunque no estén mencionados en las ROP, son las diferentes alcaldías de la Ciudad de México, así como diferentes dependencias del gobierno de la Ciudad de México, que son las instituciones que disponen de los espacios donde se pueden instalar los Comedores públicos.

Finalmente, otros actores importantes son los proveedores tanto de equipamiento como de insumos para la operación de los Comedores públicos, cuya participación sería deseable que fuera descrita y detallada a profundidad en documentos de planeación que eventualmente se elaboraran, así como en normativos del Programa.

4.12.2 Comedores Comunitarios

Este Programa, de acuerdo con sus ROP 2019, es implementado por la Sibiso, a través la Dirección General de Acción Barrial y Comunitaria y las siguientes unidades administrativas:

- Dirección General de Administración: Es la encargada de la compra del equipamiento que se proporciona a los Comedores comunitarios y de la adquisición de insumos no perecederos que se les entregan catorcenalmente.
- Dirección de Comedores: Es la encargada de la operación, seguimiento, supervisión, y evaluación del Programa.
- Subdirección de Comedores Comunitarios: Es la responsable de la operación de los Comedores Comunitarios, es la encargada de coordinar las rutas de los monitores y revisión de las bitácoras, atender y dar seguimiento a los Comités de Administración, llevar el control de los productos donados, así como coordinar la entrega de abasto y llevar los inventarios de los Comedores.

Además de las unidades administrativas mencionadas, existen otras involucradas en la operación de los Comedores Comunitarios que son las siguientes:

Comité de Evaluación de Comedores Comunitarios: Es responsable de analizar y valorar la continuidad o no de los Comedores instalados y las solicitudes para la integración de los nuevos Comedores y aprobar aquellos que considere viables. Este Comité está integrado por una persona representante de cada unidad administrativa; la persona representante de la Dirección General de Acción Barrial y Comunitaria, es quien preside el Comité; la persona representante de la Dirección de Comedores, quien funge como Secretaría Técnica; mientras que las personas representantes de la Dirección Jurídica de la Secretaría de Bienestar e Inclusión Social y de la Dirección General de Política e Innovación Social; participan como integrantes del comité.

Otro actor relevante son los Comités de Administración y se conforman por organizaciones civiles o grupos de vecinos, de preferencia residentes en las unidades territoriales en donde se instale el comedor comunitario y que, como requisitos tienen que entre sus integrantes no haya personas que se encuentran desempeñando un empleo, cargo o comisión alguna en el servicio público o en partido político alguno.

El tipo de acuerdo de colaboración que se establece entre el Programa y el comité de administración es un convenio de "Comodato" o carta de resguardo, firmado por el o la representante de la Dirección General de Acción Barrial y Comunitaria los comités de administración de los Comedores comunitarios.

Dado que el PCC, según sus ROP 2019, promueve la participación social como parte de un proceso social solidario, orientado a promover acciones en favor del derecho a la alimentación; así como en impulsar y fomentar la participación y cohesión social, otros actores de la población involucrados son:

- Contralores ciudadanos: encargados de observar el cumplimiento de las ROP durante la operación de los Comedores comunitarios.
- Organizaciones sociales, civiles e individuos: realizan donaciones monetarias o en especie, para el abastecimiento de los Comedores.
- Personas de la comunidad: labores inherentes al funcionamiento de los Comedores.

Finalmente, otros actores importantes son los proveedores tanto de equipamiento como de insumos para la operación de los Comedores comunitarios, cuya participación sería deseable que fuera descrita y detallada a profundidad en documentos de planeación que eventualmente se elaboraran, así como en normativos del Programa.

4.12.3 Comedores Populares

De acuerdo con sus ROP 2019, este Programa está a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia órgano descentralizado de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad de México, que lo ejecuta a través de la Dirección Ejecutiva de los Derechos de las Personas con Discapacidad y Desarrollo Comunitario, con el apoyo de las siguientes unidades administrativas:

- Dirección de Programas Comunitarios: comunicación formal con los comités de administración.
- Dirección de Comedores Populares: coordinación de la operación del Programa.
- Subdirección de Programación, Control y Calidad: Programación de insumos.
- Unidad Departamental de Control y Operación de Comedores Populares: registro y validación de información de los comités de administración.

Cabe mencionar que las funciones de las unidades administrativas mencionadas no se encuentran descritas en las ROP 2019 y la evaluación tampoco tuvo acceso a otros documentos como organigramas o manuales operativos, por lo que las funciones mencionadas son las que se interpretaron a partir de las ROP 2019.

Además, existe otra figura involucrada en la autorización de la instalación de los Comedores populares que es el Comité Evaluador de Programa, que se encarga de la autorización, suspensiones y baja del Programa. Es importante destacar que, ni la conformación del Comité Evaluador del Programa ni las funciones precisas que desempeña, están descritas en las ROP del Programa.

Parte del personal adscrito al Programa que destaca en la operación de los Comedores populares son los Promotores que, de acuerdo con las ROP 2019 son “personal Técnico Operativo encargado de vigilar, revisar y orientar al Comité de Administración, sobre el desempeño de las actividades relacionadas con la operación y funcionamiento del Comedor Popular”.

Las ROP 2019 mencionan a otro actor: el Comité de Administración y se conforma con las personas registradas en el Acta Constitutiva del Grupo Solidario, pero no se describen los procedimientos respectivos. También hacen mención de una Carta Compromiso para la operación de los Comedores

populares que deben firmar los comités de administración, pero tampoco se describe el procedimiento.

Otro actor importante en la operación del Programa es el proveedor de insumos para la elaboración de las raciones alimenticias. Las ROP 2019 mencionan la figura en relación con la Programación de la entrega de insumos y la firma de notas de remisión, pero no se hace ninguna mención de los procedimientos para llevar a cabo los procesos de licitación y adjudicación de proveedores, ni se especifica el área responsable de llevarlos a cabo.

4.12.4 Recursos humanos, logísticos, materiales y financieros empleados por los Programas en su operación

Un hallazgo de la evaluación es que los Programas de Comedores Públicos, Comunitarios y Populares son operados, a lo largo de todo su ciclo de procesos tanto de la Sibiso los dos primeros, como del DIF el último; por las áreas sustantivas responsables de cada uno de ellos de manera hasta cierto punto independiente; es decir, cada área se encarga de la operación de todo el ciclo de procesos de cada uno de los Programas a su cargo. Por esta razón, no es posible hacer un análisis de los recursos humanos, logísticos, materiales y financieros empleados para la operación de cada proceso de manera independiente. Por lo anterior, se hace el análisis de los recursos por Programa que se presenta a continuación:

Dirección de Comedores Sibiso

Esta área tiene a su cargo la operación, seguimiento, supervisión, y evaluación de los Programas de Comedores públicos y comunitarios, a través de la Subdirección de Comedores Públicos y la Subdirección de Comedores Comunitarios, respectivamente.

Recursos humanos. – La Dirección de Comedores cuenta con dos subdirecciones, la de Comedores Públicos y la de Comedores Comunitarios, además cuenta con una Coordinación de Planeación y Evaluación. Además, la Dirección cuenta con un Enlace con Cocina y un Responsable del Área de Nutrición. En la cocina ubicada en el norte de la Ciudad trabajan 12 personas y en la cocina ubicada en el sur, trabajan 18 personas, todas ellas adscritas al PCP.

De acuerdo con lo comentado en entrevistas con funcionarios de los Programas, los recursos humanos con los que cuentan no son suficientes. Los dos Programas son muy operativos en personal, sobre todo los Comedores Públicos y tienen personal limitado, por lo que si falta alguien se complica la operación. En los Comedores Comunitarios los recursos humanos son cruciales para el monitoreo de los Comedores, a cada monitor le corresponden entre 15 y 17 Comedores, cuando lo ideal sería tener un monitor por máximo 10 Comedores.

Recursos financieros. – En el caso del PCP, de acuerdo con las ROP 2019, para la ejecución del Programa se presupuestaron 90 000 000 de pesos para la atención de la población beneficiaria, con la operación de 50 Comedores durante el año 2019. En cuanto al PCC, en las ROP 2019 se establece un presupuesto de 270 millones de pesos, para la operación, que incluye la compra de insumos no perecederos y la adquisición de equipamiento que resulte indispensable para su operación y buen funcionamiento.

De acuerdo con lo comentado por funcionarios de ambos Programas durante las entrevistas del trabajo de campo, estos recursos no son insuficientes, pero convendría hacer una redistribución para

que sea posible equipar los Comedores públicos y comunitarios. En los Comedores Públicos, sería necesario quitar un poco de recursos que se utilizan para comprar alimentos, para poder comprar mobiliario. En el caso de Comedores Comunitarios se puede hacer la redistribución sin afectar la compra de insumos porque se modificaron las ROp para hacerlo. Que cada comedor comunitario produzca 100 raciones alimenticias le cuesta al erario aproximadamente 14 000 pesos, de acuerdo con funcionarios del Programa.

Recursos materiales. – La dirección tiene equipo de cómputo muy viejo, insuficiente para sus necesidades. En cuanto a vehículos, solo tienen 4 unidades para 10 rutas de distribución y cada ruta tiene 6 o 7 Comedores Públicos, si se descomponen los vehículos, se ven en problemas porque la gente se espera hasta que llegan las raciones alimenticias, aunque les digan que pueden tardar mucho.

Dirección de Comedores DIF CDMX

Esta área tiene a su cargo la operación, seguimiento, supervisión, y evaluación de los Programas de Comedores populares. De las entrevistas con funcionarios del Programa, se obtuvo la siguiente información:

Recursos humanos. – La Dirección de Comedores Populares tiene una estructura de 63 personas: 48 de base, 5 de estructura y 10 becarios de “Jóvenes Construyendo el Futuro”. De esta plantilla de personal, 25 personas son supervisores de los Comedores.

De acuerdo con lo comentado en entrevistas con funcionarios de los Programas, los recursos humanos son insuficientes. Hace falta personal, porque se han agregado actividades y los trabajadores sindicalizados tienen horario hasta las 14 horas, por lo que, por la tarde, el horario ha sido cubierto por el personal de estructura.

Recursos financieros. – De acuerdo con las ROp 2019, para el ejercicio fiscal 2019 se autorizó para el Programa un presupuesto de 25 000 000 de pesos y se estimó para cada comedor en operación, alrededor de 200 000 pesos por concepto de insumos. De acuerdo con lo comentado en entrevistas a funcionarios del Programa, estos recursos no son suficientes y han solicitado un incremento para los insumos de un 20 por ciento adicional para poder operar el siguiente año.

Recursos materiales. – No son suficientes; a nivel central, no cuentan con equipo informático, ni espacio físico suficiente. Además, hace falta mobiliario y equipo para los Comedores; hay algunos que tienen 6, 8 o 10 años sin reequipar, ni dar mantenimiento a sus instalaciones, equipo y mobiliario. Para reparar las carencias, los Comités de Administración ocupan el dinero de las cuotas y eso afecta el funcionamiento de los Comedores y la calidad de los alimentos.

Como se explicó, los Programas se operan por las áreas sustantivas de Sibiso y DIF mediante una organización por funciones y no por procesos, por ello, la operación no está orientada a resultados. Se sugiere un rediseño de los Programas para instrumentar la operación con orientación a procesos y resultados, con el fin de crear economías a escala y sinergias que permitan una operación más eficiente.

4.13 Análisis de la situación financiera de los Comedores que operan bajo el esquema de cuota de recuperación

4.13.1 Comedores Comunitarios

En el caso de los Comedores comunitarios, para 2019 se fijó un total de 442 Comedores, que deben vender como mínimo 100 raciones alimenticias diarias cada uno y que, de acuerdo con lo comentado en entrevistas por funcionarios del PCC, en conjunto entregan a la población beneficiaria entre 66 y 68 mil raciones diarias entre desayunos y comidas, es decir, alrededor de 17 millones en 2019. Las raciones alimenticias se entregan mediante una cuota de recuperación de 10 pesos cada una, lo que significa que cada comedor comunitario ingresa en promedio entre 1 493 y 1 538 pesos diarios.

Con estos ingresos, los comités de administración compran productos perecederos y pagan el gas que utilizan, de acuerdo con funcionarios del Programa, les restan aproximadamente 700 pesos diarios, que se distribuyen entre los tres integrantes de cada comité de administración, aunque en los Comedores que mayor número de raciones alimenticias diarias producen, también tienen ayudantes a los que les pagan. De acuerdo con lo comentado por funcionarios del Programa, hay Comedores Comunitarios que han crecido de forma importante por el número de raciones que producen, hasta requerir el apoyo de varios ayudantes, como fue el caso del comedor ubicado en la Central de Abastos de la Ciudad de México, en donde al personal que trabajaba ahí se le tuvo que contratar y reubicar para trabajar en las cocinas de los Comedores Públicos, pero el Comedor Comunitario no fue cerrado ya que brindaba servicio a un número importante de operadores de diablitos de carga y personas en situación de calle. Este caso, no obstante, lleva a cuestionar qué sería necesario para evitar que los Comedores Comunitarios se conviertan en negocios particulares.

Según datos proporcionados al equipo evaluador por parte de personal de Sibsis, para el caso de los Comedores Comunitarios, que operan bajo esquema de cuota de recuperación, se presenta la situación financiera y el empleo de los recursos generados en el cuadro siguiente:

CUADRO 40.- Ingresos y gastos de los Comedores Comunitarios

Rubros (ingresos y gastos)	Promedio mensual 2019	Ingresos-gastos 2019
Ingresos por concepto de comida	\$12 775 752	\$153 309 020
Gastos en insumos	\$6 814 588	\$81 775 057
Gasto de apoyo a los integrantes	\$3 550 942	\$42 611 300
Gastos por servicio	\$2 379 194	\$28 550 327
Ingresos menos gastos	\$31 028	\$372 336

Fuente: informes financieros mensuales de los Comedores comunitarios.

La columna de "Promedio mensual" nos indica que el total de Comedores Comunitarios generó al mes 12 775 752 pesos por concepto de ingresos. A esta cantidad se restan 12 744 724 pesos por concepto de gastos en insumos, apoyo a integrantes y el pago de servicios (que incluyen los gastos que los Comedores hacen para sustituir vajilla y demás utensilios, gas, luz y otros servicios, así como también los gastos que pueden hacer en mejoras a la infraestructura de Comedores comunitarios), y la

diferencia es de 31 028 pesos. Al año, los ingresos de los Comedores suman 153 309 020 pesos, los gastos 152 936 684 pesos y la diferencia resulta de 372 336 pesos.

Con base en lo anterior, el porcentaje de recursos que se destina al mantenimiento (servicios) de los Comedores (2 379 194 pesos), respecto al total de los gastos en un mes (12 744 724 pesos) es el 19 por ciento, mientras que el porcentaje de recursos para la operación (apoyo a los integrantes) de los mismos (3 550 942 pesos), es el 28 por ciento.

4.13.2 Comedores Populares.

En 2019 se fijó un total de 108 Comedores Populares, que cobran una cuota de recuperación de 10 pesos y que utilizan en parte los Comités de Administración para comprar productos perecederos y pagar servicios como luz, gas y agua y otra parte para pagar a los operadores de cada comedor. La atención diaria de los Comedores Populares es de entre 2 000 y 2 500 comensales. La mayoría de los Comedores populares ofrecen dos comidas al día: desayuno y cena. Funcionarios del Programa entrevistados mencionaron que el PCPop otorga entre 30 y 50 pesos por ración a los Comedores populares en la forma de entrega de alimentos no perecederos.

De acuerdo con funcionarios del Programa entrevistados, los Comedores Populares tienen entre 6 y 8 años sin haber sido reequipados ni recibir mantenimiento en sus instalaciones, mobiliario o equipo. Esto en ocasiones obliga a que los comités de administración utilicen el dinero de las cuotas de recuperación para realizar reparaciones de emergencia, lo que afecta el funcionamiento de los Comedores y la calidad de los alimentos.

De acuerdo con lo comentado por funcionarios del Programa en entrevistas, un problema que enfrentan algunos Comedores es la falta de afluencia por diversas razones, entre las que están el desinterés de las personas o por falta de seguridad pública, que se puede complicar por la presencia de personas adictas que solicitan acceso a éstos, lo que no está permitido en las ROP. La falta de recursos en los Comedores cuando bajan sus ingresos provoca a veces que no puedan pagar los servicios como luz, gas o agua lo que ocasiona un cierre temporal. Para reiniciar operaciones, una manera de hacerlo es vender los insumos recibidos para el pago de luz o gas y reinician con el siguiente abasto, que se realiza mensualmente.

No existen lineamientos que indiquen lo que debe hacerse en el caso de las personas que no tienen para pagar las cuotas de recuperación, pero el Programa ha instrumentado una estrategia de “beca temporal” para familias sin recursos (70 en la actualidad) donde las personas o familias no pagan y desde la Dirección de Comedores se da apoyo extra de insumos a Comedores con “becados”. La decisión de “becar” es a propuesta del promotor y comité de administración del comedor es quien lo aprueba.

En el caso de estos Comedores, que también operan bajo esquema de cuota de recuperación, mediante consulta en el área operativa del Programa, se informó que no se lleva un registro de los ingresos y gastos como sucede con los Comedores de Sibiso. Sin embargo, a los responsables de los Comedores se les sugiere que la distribución de sus presupuesto se realice de la siguiente manera: 50 por ciento en insumos alimenticios, 25 por ciento para la paga a las personas que trabajan en éstos y 25 en mantenimiento (renta del local, agua, electricidad, gas, etcétera).

4.14 Sistemas de información interna sobre los procesos estratégicos

En el caso de la Dirección de Comedores de SIBISO, los sistemas de información con que cuenta son el Sistema de Información Básica de Asistencia Social (SIBAIS) para el caso de los Comedores Públicos y un sistema de captura en Excel en los Comedores Comunitarios; donde llevan el control del número de raciones entregadas, no de usuarios.

Por lo que respecta a la Dirección de Comedores Populares del DIF CDMX, se utiliza un Sistema de Datos Personales denominado: “Comedores Populares y Servicio de Asistencia Alimentaria en Centros Asistenciales”. Además de que el DIF CDMX cuenta con un sistema propio de monitoreo e información (Sistema Único de Información) que permite a los responsables del Programa analizar el desempeño, avatares de la operación, eficiencia y eficacia. Este sistema se puede consultar en su versión pública en https://sui.dif.df.gob.mx/sui_publico/.

En ninguno de los tres Programas se cuenta con la infraestructura necesaria para apoyar la sistematización de sus procesos, la información se recaba mediante cédulas y formatos, pero se requiere de personal de captura para capturar la información a archivos electrónicos.

4.15 Percepciones de satisfacción y opinión de los usuarios de los Programas de Comedores

4.15.1 Calidad del servicio

La encuesta aplicada a una muestra de las personas usuarias de los Programas de Comedores Públicos, Comunitarios y Populares¹¹⁶ arroja que, en términos globales, la percepción de que la calidad del servicio de los Comedores es “buena” es del 53 por ciento; “aceptable” del 44 por ciento; y “mala” del 3 por ciento. De manera conjunta, el 42 por ciento de las personas encuestadas consideran buenos y el 31 por ciento aceptables, tanto la calidad del servicio como la apariencia de los Comedores.

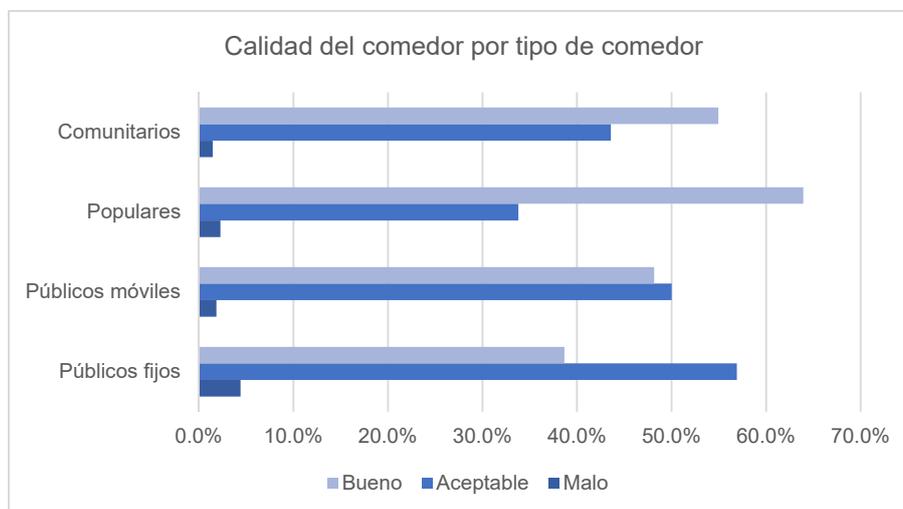
Por otro lado, en los grupos focales realizados con una muestra intencional de personas usuarias de los Comedores, la consideración general sobre la satisfacción de los beneficiarios, relativa a calidad de los alimentos, atención del personal e higiene, tanto de los alimentos como de las instalaciones es positiva.¹¹⁷

El gráfico 34 muestra un comparativo de los porcentajes de la percepción de la calidad del servicio por tipo de Comedores (Públicos Móviles, Públicos Fijos, Comunitarios y Populares). La calidad del servicio se refiere a la variedad del menú, el sabor de la comida y la percepción de qué tan nutritivos son los alimentos. Se observa que el tipo comedor con el mayor porcentaje en el indicador de percepción de la calidad “buena” son los Comedores Populares, y se observa un bajo porcentaje de percepción “mala” en este indicador en todos los tipos de Comedores.

¹¹⁶ Para la descripción detallada de la metodología del modelo de medición de los indicadores “calidad del servicio”, “trato del personal” y “apariencia del comedor”, y en general, de la metodología de la encuesta, véanse los Anexos.

¹¹⁷ Para la descripción detallada de la metodología de los grupos focales, véase “Metodología”.

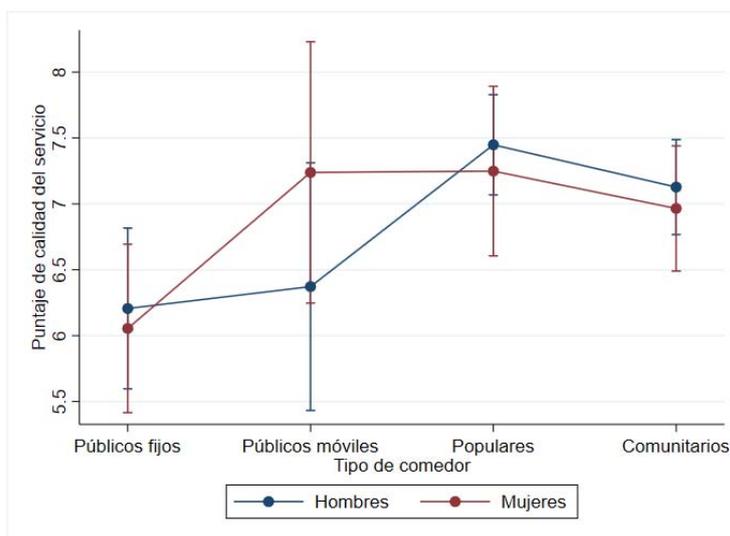
Gráfico 34 Calidad del comedor por tipo de comedor



El Gráfico 35 muestra los puntajes de calidad del servicio¹¹⁸ desagregado por sexo, por cada uno de los Programas de Comedores (Público Fijo, Público Móvil, Comunitario y Popular). Se observa en este indicador (calidad del servicio) que el tipo de comedor con el puntaje más alto son los Comedores Populares, seguido de los Comunitarios, tanto en hombres como en mujeres. Por otro lado, los Comedores con el puntaje más bajo en este indicador son los Comedores Públicos Fijos. Resalta que la brecha más grande de puntaje en este indicador entre hombres y mujeres se observa entre los Comedores Públicos Móviles, siendo las mujeres quienes arrojan un puntaje mayor en este rubro sobre este tipo de comedor. Cabe destacar que las mujeres que expresaron su agradecimiento en el grupo focal, fue porque representa un ahorro significativo de cara a otros gastos que tienen al llevar a sus pacientes a consultas, como traslados, albergues y pasajes.

¹¹⁸ La escala de estos puntajes y de los siguientes indicadores se desagrega de la siguiente manera: (<33.3 malo, >=.33.3 y <66.67 aceptable y >=66.67 Bueno). Para la descripción detallada de la metodología seguida para la generación de estos puntajes, véanse los Anexos.

Gráfico 35. Puntaje de percepción de la calidad del servicio de los Programas de Comedores Públicos, Populares y Comunitarios

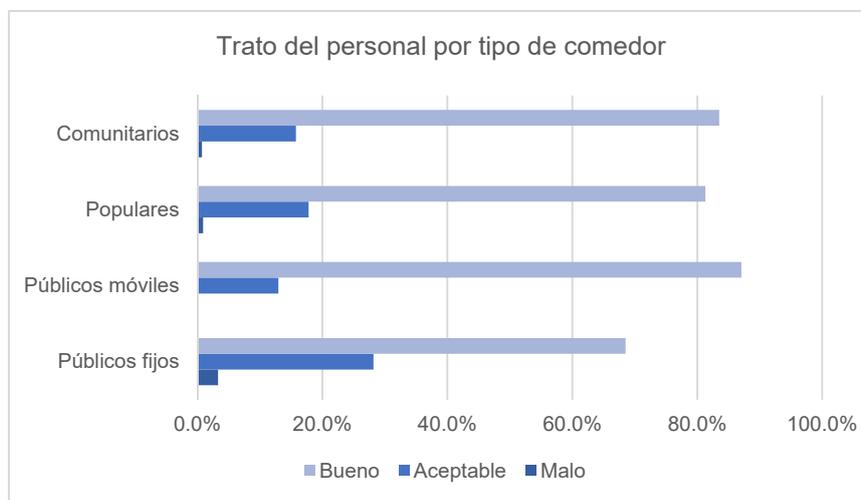


4.15.2 Trato del personal

La percepción del trato del personal es el indicador con mayor puntaje considerando todos los tipos de Comedores, pues el 79 por ciento de las personas encuestadas lo considera bueno, el 19 por ciento lo considera aceptable y apenas el 1 por ciento lo considera malo. El trato del personal tiene que ver con el trato en sí (atenciones del personal, cordialidad, “servicialidad”, etc), la tardanza en atender y la atención a las quejas de las personas usuarias. De manera conjunta, el 52 por ciento de las personas encuestadas consideran buenos y el 16 por ciento aceptables, tanto la calidad del servicio como el trato del personal.

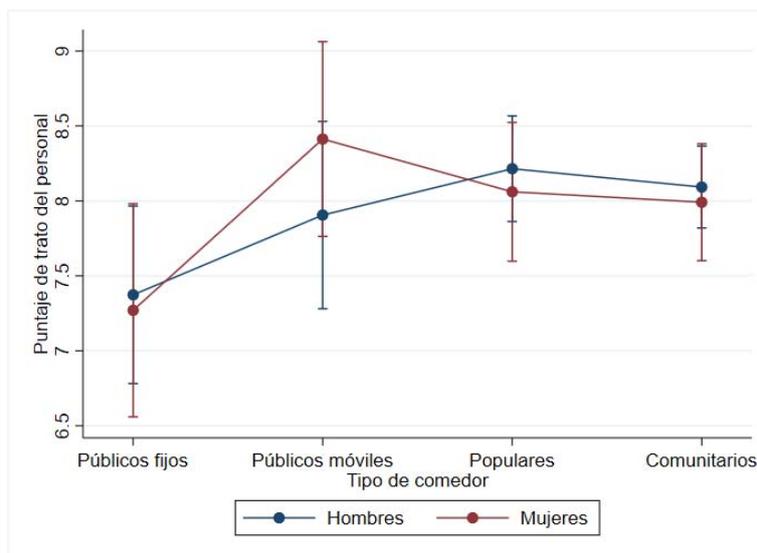
El gráfico 36 muestra el comparativo de los porcentajes de la percepción del trato del personal, por tipo de Comedores, se observa que el tipo comedor con el mayor porcentaje en el indicador de trato de personal “bueno” son los Públicos Móviles, aunque el resto de Comedores también muestran porcentajes altos. Se observa un bajo porcentaje de percepción “mala” en este indicador en todos los tipos de Comedores.

Gráfico 36 Trato del personal por tipo de comedor



El modelo de regresión para el puntaje de trato del personal, no muestra diferencias significativas entre los puntajes promedio por tipo de comedor y/o sexo. En el Gráfico 37 se observa que los Comedores Públicos Fijos tienen el puntaje promedio más bajo, con respecto a los demás tipos de Comedores, pero estas diferencias no son estadísticamente significativas. Es importante mencionar que éste indicador es el que tiene los puntajes promedios más altos de los tres obtenidos. La edad no es factor diferenciador en el puntaje de trato del personal de los Comedores.

Gráfico 37 Puntaje de percepción del trato del personal de los Programas de Comedores Públicos, Populares y Comunitarios



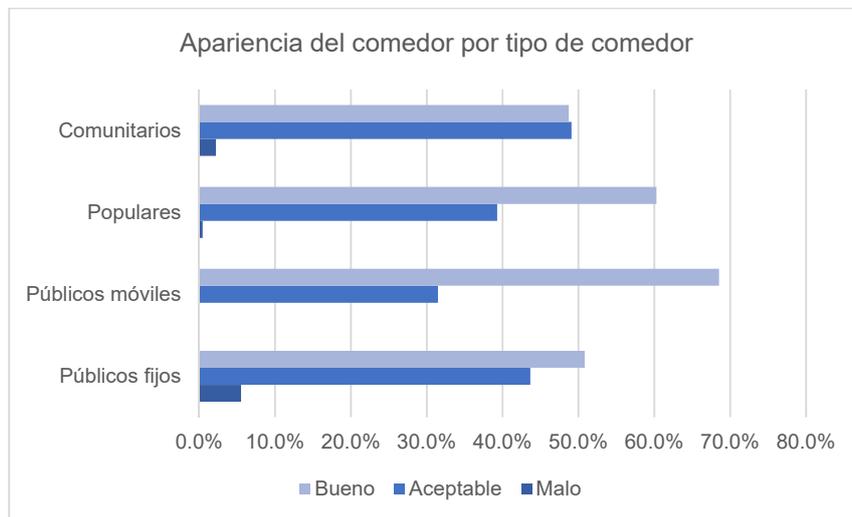
4.15.3 Apariencia del comedor

Finalmente, la percepción de que la apariencia de los Comedores es buena es del 54 por ciento, de que es aceptable, del 44 por ciento, y mala solamente del 2 por ciento. La apariencia está

relacionada con el aspecto del comedor (fachada, espacios, mobiliario, etc) y su limpieza. De manera conjunta, el 51 por ciento de las personas encuestadas consideran buena tanto la apariencia de los Comedores como el trato del personal, en tanto que solo el 15 por ciento consideran esto aceptable. Es de notar que en todos los casos, la percepción conjunta de que el servicio, la calidad y el trato son malos, siempre está por debajo del 1 por ciento.

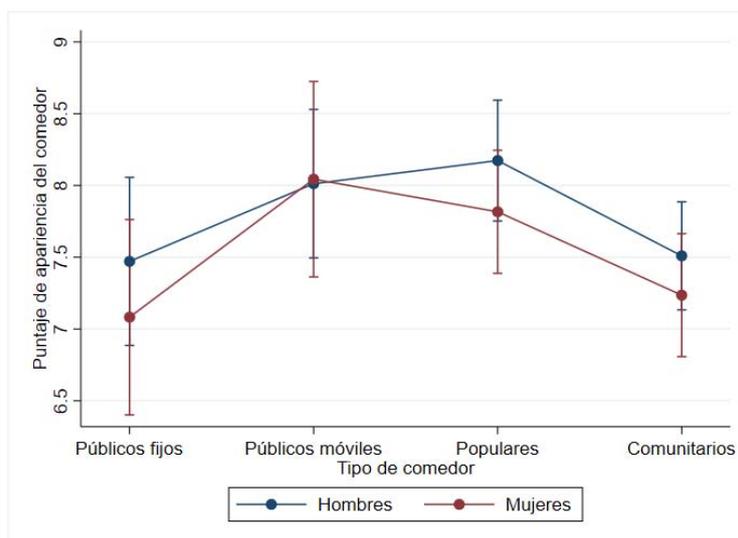
En el gráfico 38 del comparativo de los porcentajes de la percepción de la apariencia del comedor, se observa que el tipo comedor con el mayor porcentaje en el indicador de apariencia “buena” son los Públicos Móviles, aunque el porcentaje “regular” también se muestra alto en todos los tipos de Comedores. Se observa también un bajo porcentaje de percepción “mala” en este indicador en todos los tipos de Comedores, aunque los Comedores Públicos Fijos tienen el porcentaje mayor.

Gráfico 38 Apariencia del comedor por tipo de comedor



El modelo de regresión para el puntaje de apariencia del comedor, no mostró diferencias significativas entre los puntajes promedio por tipo de comedor y/o sexo. En el gráfico 39 se observa que los Comedores Públicos Móviles y los Comedores Populares, aparentemente tienen promedios de puntaje de apariencia del comedor altos, pero estas diferencias no resultaron estadísticamente significativas. La edad tampoco resultó ser factor diferenciador en el puntaje de apariencia del comedor.

Gráfico 39 Puntaje de percepción de la apariencia del comedor de los Programas de Comedores Públicos, Populares y Comunitarios



Posterior a la encuesta de satisfacción en estos Comedores, se realizó una encuesta con una muestra a conveniencia en cuatro Comedores Comunitarios instalados en planteles de Educación Media Superior (IEMS). Estos planteles están ubicados en cuatro alcaldías diferentes, al norte, sur, oriente y poniente de la Ciudad. Se aplicó el mismo cuestionario que en los otros Comedores, a 20 mujeres y 20 hombres.

La población encuestada tiene una edad media de 21 las mujeres y 23 años los hombres, aunque también se detectó que a estos Comedores asiste toda la comunidad escolar, no solo estudiantes. Reportan un peso medio de 56 kg. las mujeres y 65 kg. los hombres y una talla media de 1.57 m. las mujeres y 1.70 m. los hombres.

Las mujeres encuestadas que asisten a estos Comedores realizan un promedio de 3 comidas al día, mientras que aquellas que no acuden realizan 2.65. La mayoría de las mujeres (n=15) perciben como muy adecuado el trato que reciben de las encargadas de los Comedores, pero la mayoría percibe la calidad de los alimentos como buena (n=15) y solo algunas como muy buena (n=5). En relación con la calidad de las instalaciones de los Comedores, la mayoría considera que son adecuadas (n=13), y solo algunas como poco adecuadas (n=3).

Los hombres que acuden a los Comedores realizan en promedio 4 comidas diarias, mientras que los que no, realizan 3.25. La mayoría de los hombres (n=13) consideran muy adecuado el trato que reciben de las encargadas de los Comedores, y similar a lo percibido por la mujeres usuarias, la mayoría de los hombres percibe la calidad de los alimentos como buena (n=14) y solo algunos como muy buena (n=6). En cuanto a la calidad de las instalaciones de los Comedores, idéntico a las mujeres, la mayoría de los hombres (n=13) considera que son adecuadas y solo algunos como poco adecuadas (n=3). Se observa que los resultados entre ambos sexos no muestran diferencias considerables.

Gráfico 40 Percepción de la calidad del trato que se recibe en el Comedor entre hombres y mujeres

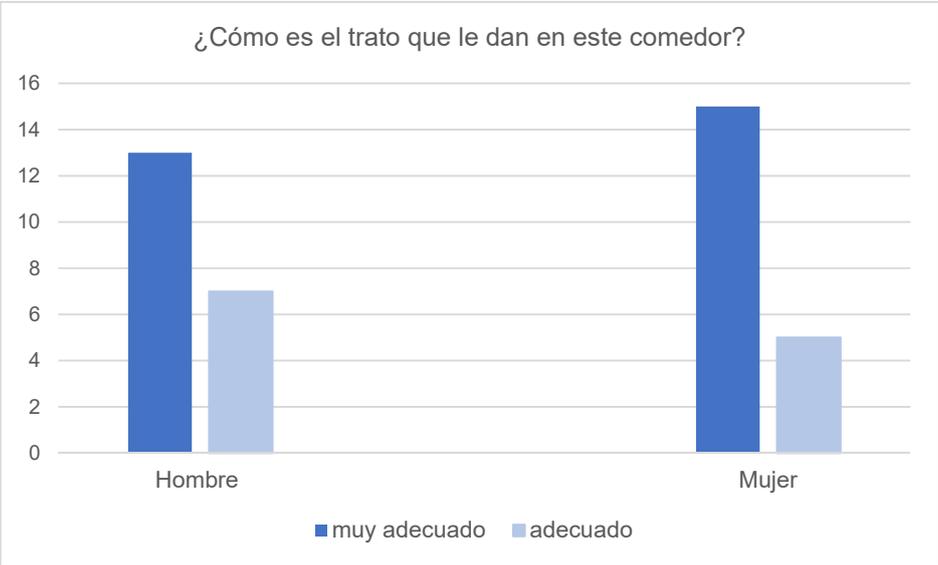


Gráfico 41 Percepción de la calidad de los alimentos del Comedor entre hombres y mujeres

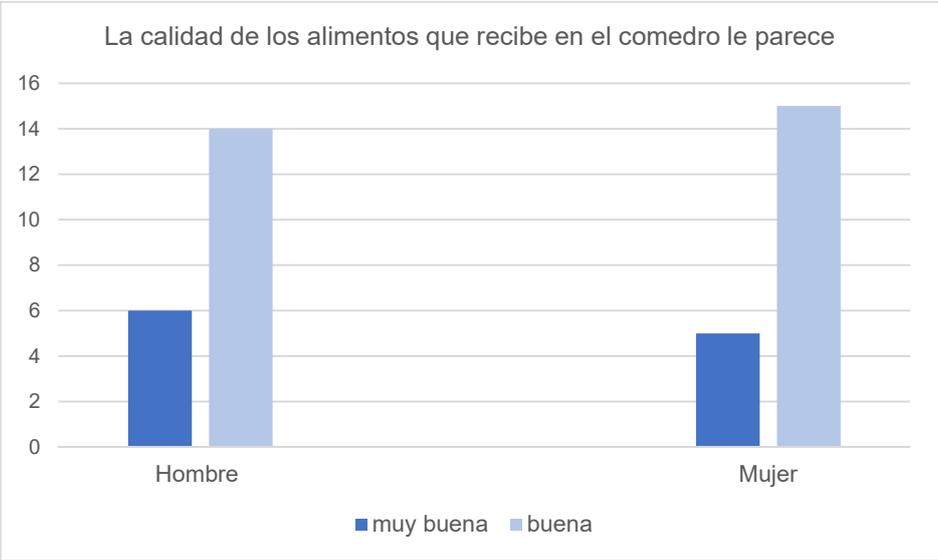
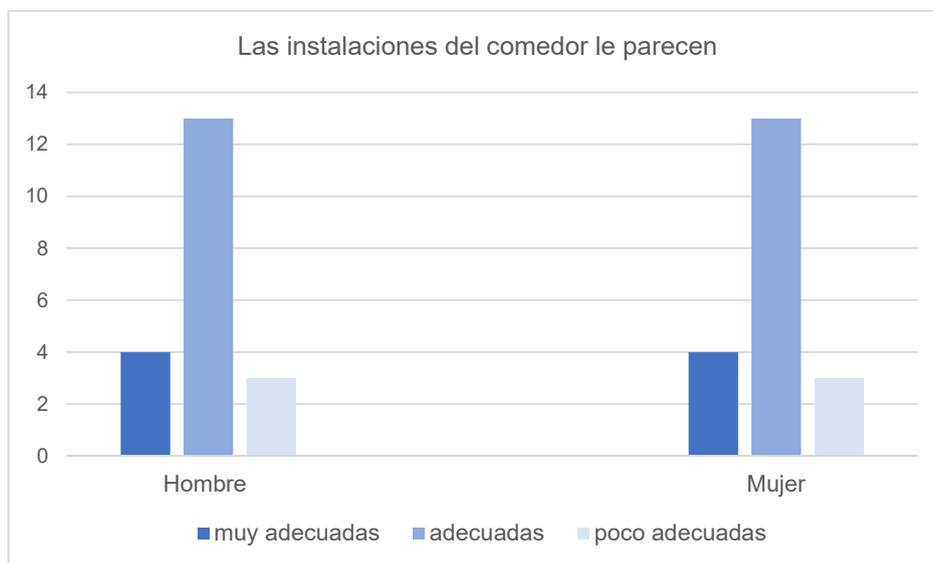


Gráfico 42 Percepción de la calidad de las instalaciones del Comedor entre hombres y mujeres



4.16 Transformaciones en los servicios alimentarios ofrecidos a raíz del cambio de administración

En relación a los cambios en los servicios a raíz del cambio de administración, las personas usuarias con más de un año de asistir a los Comedores mencionan aspectos como los que se muestran a continuación en los grupos focales:

- Que los cambios percibidos en la mejora de las instalaciones de algunos Comedores (espacios físicos destinados al área preparación de los alimentos, pintura, iluminación, mantenimiento en general), cuando aplica según el tipo de comedor, son adecuados, pues ofrecen condiciones propicias para el servicio prestado y que son higiénicos. En otros casos, esos cambios han comenzado más recientemente, pero son visibles para ellas y ellos. Por ejemplo, un usuario de un Comedor Popular en Iztapalapa, de 58 años, que ha asistido ahí desde hace nueve años comenta que el sabor es muy bueno, la calidad es excelente y le parece que los platillos son bastante variados. Le ha tocado comer, pozole, tacos, pollo, carne de puerco. También arroz, sopa, frijoles, ensalada, pasta. Ya que combinan ingredientes, como carne y pasta, y se acompaña con tortilla le parece que también son nutritivos. Incluso pescado y tortitas de amaranto, de zanahoria, de avena; “no solo es carne”, comenta. Señala que el sitio actual en el que se ubica el comedor es mucho más amplio, “se puede tener acceso visual a la cocina, lo que le da certidumbre de la limpieza de las instalaciones y el personal, que siempre usan cubre boca y malla para el cabello”. También comenta que la administración del comedor ha implementado un grupo de WhatsApp y por ahí les avisan de los menús, ellos hacen su pedido y así el servicio es más ágil, eficiente y seguro, porque siempre se cumplen con las cantidades de comida que piden.
- Las personas usuarias comentan que cuando se ha registrado algún cambio del personal encargado de la administración de los Comedores, durante este periodo (correspondiente a la nueva Administración), se percibe un trato respetuoso, amable y digno hacia las y los

usuarios de los diversos tipos de Comedores, mejorando, incluso, la atención recibida por pasadas Administraciones.

- Respecto de la calidad, variación y percepción nutricional de los alimentos recibidos, tiende a señalarse una constante positiva entre los diversos tipos de Comedores al percibirse una mejora entre las y los usuarios. Respecto de la calidad, se señala que se puede percibir que diversos ingredientes son frescos, como en el caso de las verduras; o bien, que la carne (res y cerdo, generalmente), están suaves, lo que en su consideración indica que es de buena calidad. Destacan, también que sí se ha implementado más variación en los ingredientes al usar, por ejemplo, más verduras (calabaza, zanahoria, papa, chayote) y que eso ha aportado una mejoría a su ingesta con relación a periodos anteriores.
- En la consideración de varios usuarios, sobretodo de Comedores Populares, la cantidad de las raciones ha disminuido en relación con otros periodos. Esta percepción se puede deber a que otros Comedores han cerrado por lo que la afluencia de usuarios aumenta en aquellos que se mantienen abiertos, pero no así la cantidad de alimentos y raciones destinadas.

El principal cambio introducido por la actual Administración en el Programa de Comedores, es la creación de los Comedores Públicos Fijos y Móviles por parte de Sibiso. Además de este cambio, y lo percibido por los usuarios, el personal de Sibiso opina lo siguiente:

- Con la nueva administración ha disminuido poco el número de Comedores (tanto Comunitarios como Públicos). Se han cerrado algunos Comedores por falta de apego a la normatividad, destacando que algunos estaban en domicilios privados, sin condiciones de infraestructura requerida, afectando su operación y los que estaban en espacios privados se restringía el acceso a algunas personas: “había mucho condicionamiento en el servicio, no había acceso, se tenían Comedores reportados como abiertos y estaban cerrados” (Testimonio de personal de Sibiso).
- Actualmente los Comedores Públicos se están ubicando en espacios públicos, para mejor acceso de la población objetivo.
- En el caso de los recién creados Comedores Públicos, la modalidad Móvil son resultado de un piloto implementado por la actual administración, en los cuales se atienden personas que temporalmente asisten a los servicios en las zonas cercanas a hospitales, y las raciones no tienen costo.

Por otro lado, el personal administrativo de DIF CDMX entrevistado, al respecto señaló lo siguiente:

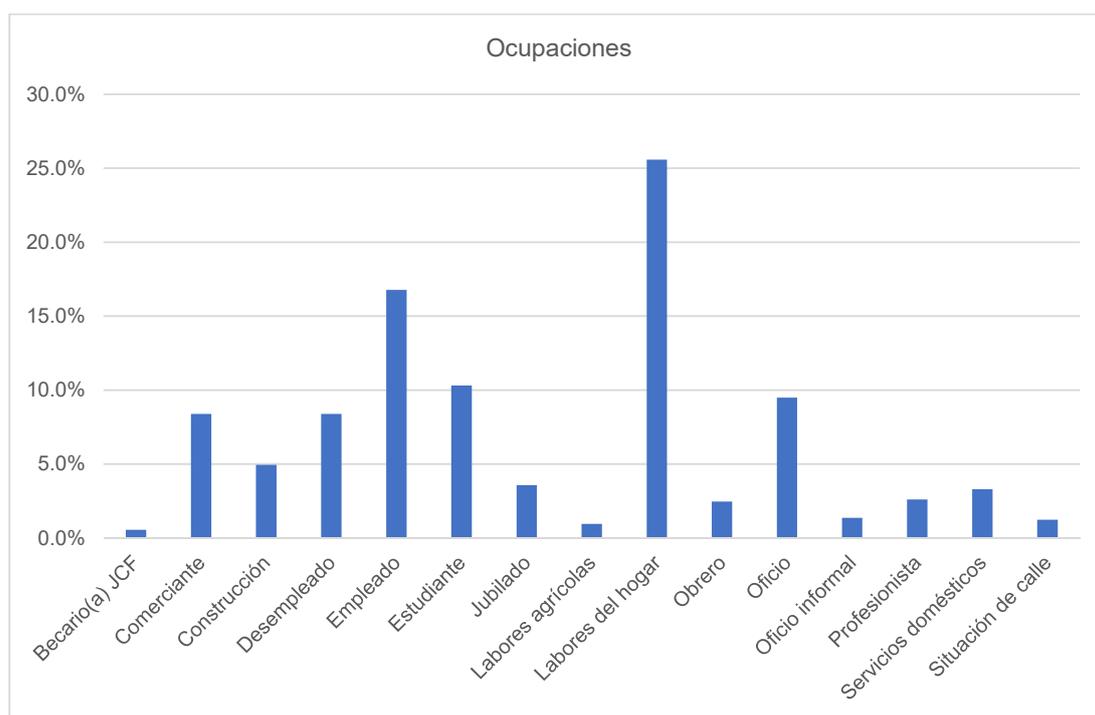
- Consideran que la Administración anterior, había olvidado la supervisión, lo cual ahora es parte fundamental del Programa, puesto que se reforzaron estas acciones, aunque también señalan que haría falta mayor personal para solventar adecuadamente la supervisión.
- Consideran que los 60 productos disponibles en la actual canasta han mejorado la oferta alimentaria con respecto a la Administración anterior. También mencionan que había alimentos caducados en los Comedores y ahora es una las partes importantes a revisar y que está en los puntos de las supervisiones.
- Actualmente, los Comedores Populares se coordinan con la Secretaria de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil para mitigar situaciones de riesgo que se puedan presentar en los Comedores y en la ciudad.

- Se ha incrementado la capacitación en salud, manejo de alimentos, medidas de Protección Civil, primeros auxilios, tanto a los Comedores como al personal del área.
- Ha mejorado, de manera importante la relación entre las personas responsables de los Comedores y las personas que supervisan y eso ha impactado en un mejor trabajo.

4.17 Perfil de usuarios y motivación a asistir a los Comedores (sexo, edad, ocupación y motivación por comedor)

Las personas encuestadas usuarias de los tipos de Comedores analizados, la mitad son mujeres y la otra mitad hombres. Como se menciona en el Capítulo 2, en todos los Comedores, la mayor cantidad de usuarios (hombres y mujeres) se concentra en el grupo de edad de 20 a 29 años. Las mujeres reportan un peso medio de 66 kg y los hombres 70 kg y una talla 1.56 m las mujeres y de 1.67 m los hombres. Entre las ocupaciones más frecuentes están las de labores del hogar, empleado, estudiante, oficios y comerciantes.

Gráfico 43 Ocupaciones de las personas usuarias de los Comedores



Los resultados de los grupos focales respaldan los resultados de percepción de la calidad de la encuesta; se identificó en estos grupos que la consideración general sobre la satisfacción de los beneficiarios, relativa a calidad de los alimentos, atención del personal e higiene tanto de los alimentos como de las instalaciones es positiva.

Las personas coinciden en que la cercanía del comedor, tanto a sus viviendas, albergues, o trabajos, no siempre es una consideración determinante para asistir; en algunos casos los traslados son muy largos ya sea porque se prefiere el sabor, calidad o atención de los Comedores. En otros, efectivamente, se privilegia la proximidad y practicidad de comer rápido para volver al trabajo.

4.17.1 Comedores Públicos Fijos

Las personas usuarias de los Comedores Públicos Fijos encuestadas, son mitad mujeres y mitad hombres, mayoritariamente del rango de edad de 25 y 29 años y se dedican principalmente a las labores del hogar y la construcción. Cabe destacar que de los cuatro tipos de Comedores, éste fue el único donde se reportaron personas en situación de calle.

Las personas usuarias de los Comedores Públicos Fijos que participaron en los grupos focales en este tipo de comedor, son personas desempleadas o en situación de calle, por ello, señalan lo benéfico que resulta para ellas y ellos tener acceso gratuito a los alimentos.¹¹⁹

En uno de este tipo de Comedores visitados, situado en una zona popular del norte de la ciudad, los usuarios mencionaron que no se cuenta con un espacio para asearse o lavarse las manos por los problemas de abasto de agua que hay en la zona (alcaldía Gustavo A. Madero). En otro comedor, al estar dentro de un centro administrado por la alcaldía (Miguel Hidalgo), además de sanitario hay baño, porque lo que destacan la accesibilidad de las instalaciones, así como la buena atención del personal que trabaja en el comedor.

4.17.2 Comedores Públicos Móviles

Las personas usuarias de los Comedores Públicos Móviles encuestadas, son mitad mujeres y mitad hombres, tienen una edad media de 41 años y se dedican principalmente a las labores del hogar, la construcción y son empleados.

Las personas usuarias de los Comedores Públicos Móviles que participaron en los grupos focales en este tipo de comedor, son pacientes hospitalarios o acuden con un familiar en los hospitales circundantes a la zona donde operan estos Comedores. Cabe recordar que este tipo de comedor móvil es sui-géneris, en cuanto que consiste en una unidad móvil (remolque) diseñado para dar servicio de comedor, que pueda ser transportado para dar servicio en diferentes zonas de prioridad, como: hospitales, zonas de contingencia natural, o concentraciones masivas de personas, como peregrinaciones, sobretodo.

Como se vio en la sección anterior sobre la calidad de la atención, estos Comedores tienen una valoración alta sobre el buen trato del personal que en ellos atiende, sin embargo, como áreas de mejora, las personas usuarias en los dos Comedores de este tipo visitados para los grupos focales, consideraron que se podrían mejorar las medidas de higiene, en particular, para lavarse las manos, y reducir riesgos a la salud, sobretodo al estar tan próximos a hospitales.

4.17.3 Comedores Comunitarios

Las personas usuarias de los Comedores Comunitarios encuestadas, son mitad mujeres y mitad hombres, mayoritariamente del rango de edad de 20 a 24 años y se dedican principalmente a las labores del hogar y son empleados.

En los grupos focales realizados en este tipo de Comedores, las personas usuarias consideraron que estos tienen instalaciones más reducidas y que podrían ser susceptibles de mejoría, como el cuidado

¹¹⁹ Los promedios de edad, peso y talla tienen un intervalo de confianza del 95 por ciento.

de las paredes, la pintura y lugares para aseo de los usuarios. En el primero de este tipo de Comedores visitados, ubicado en la alcaldía Venustiano Carranza, la mayoría de las personas usuarias son vecinas o viven relativamente cerca de las instalaciones; en el segundo, en la alcaldía Cuauhtémoc, muchas de las personas trabajan en los locales comerciales próximos al comedor. En ambos se consideró que los platillos que reciben son de su agrado.

4.17.4 Comedores Populares

Las personas usuarias de los Comedores Populares encuestadas, son mitad mujeres y mitad hombres, mayoritariamente del rango de edad de 20 a 24 años y se dedican principalmente a las labores del hogar, empleados y comerciantes. Por ejemplo, en uno de los Comedores visitados, localizados en la alcaldía Tlalpan, el oficio predominante de los usuarios que en su mayoría acuden al comedor es el trabajo de la construcción. Cabe resaltar que de los cuatro tipos de Comedores, los populares reportaron una mayor cantidad de personas desempleadas.

Entre las personas usuarias de este tipo de Comedores, se destaca la valoración positiva sobre la atención del personal que colabora en los Comedores, la higiene con la que trabajan y con la que se procura el cuidado de las instalaciones. En el comedor visitado en una zona popular de la alcaldía Iztapalapa, las personas entrevistadas en los grupos focales mencionaron que consideran al comedor como lugar de encuentro, de recreación, para pasar un rato agradable mientras esperan la comida o mientras comen ahí. Ello ha contribuido a que se desarrolle un sentimiento de pertenencia y de comunidad entre los usuarios del espacio.

4.18 Incidencia que tienen los Comedores en la reducción del gasto en alimentación

No es posible responder este rubro con el diseño de encuesta como se llevó a cabo, puesto que ésta se concentró en el tema de la percepción de la calidad de los Comedores. Para obtener datos y elaborar conclusiones con representatividad estadística sobre el tema específico de la incidencia en la reducción del gasto, sería necesario realizar un estudio específico que profundice en este aspecto, como los estudios de tipo “costo de oportunidad”. No obstante, se recuperan en esta sección algunos datos cualitativos sobre la percepción del ahorro de las personas usuarias a raíz de acudir a los Comedores analizados.

En ese sentido, se observó que en todos los Comedores donde se realizaron grupos focales (n=8), se ha encontrado una consistencia positiva en lo señalado por las personas usuarias en cuanto al ahorro, tanto en tiempo que implica preparar alimentos en casa, como en el gasto económico que representa comprar los insumos necesarios para su preparación, lo que se traduce que en que prefieran asistir de manera diaria o frecuente a los Comedores; de igual manera, en el hecho de que al asistir a ellos, han tenido mayor acceso, o al menos se ha mantenido constante, a productos cárnicos y verduras.

4.18.1 Comedores Comunitarios

Las personas usuarias de los Comedores Comunitarios destacan que, por el precio de la comida, las raciones suelen ser suficientes; incluso pueden comprar más de una ración si la necesitan ya que les parecen accesibles, en comparación con lo que representaría comer en otro tipo de establecimientos.

Por ejemplo, en un comedor ubicado al norte de la ciudad, la mayoría de los usuarios son vecinos o viven relativamente cerca. Incluso mencionan que compran más raciones de comida los viernes para ahorrar el gasto que de otra manera tendrían que hacer el fin de semana. En otro comedor ubicado en el centro de la ciudad, las personas usuarias entrevistadas trabajan en los locales comerciales próximos al comedor, por lo que resulta una posibilidad importante para mejorar su gasto cotidiano, que pueden destinar al traslado o ahorro semanal, además de que destacan la calidad de los platillos.

4.18.2 Comedores Públicos Fijos y Móviles

En los Comedores Públicos Fijos, los usuarios señalan en gran medida lo benéfico que resulta para ellas y ellos tener acceso gratuito a los alimentos porque se encuentran desempleados o en situación de calle, o en una circunstancia de emergencia médica que absorbe todo su presupuesto.

4.18.3 Comedores Populares

En los grupos focales en Comedores Populares, las personas usuarias expresaron que en vez de gastar comiendo en fondas o sitios de comida en la calle, al asistir a este tipo de Comedores perciben un ahorro económico. También destacaron que les representa un ahorro en tiempo que pueden destinar a descansar antes de volver a sus trabajos.

4.19 Conclusiones generales del Capítulo 4

En relación con el diseño de los Comedores Sociales de la Ciudad de México se concluye lo siguiente:

- Los tres Programas buscan atender el mismo problema público que es la “carencia por acceso a la alimentación”.
- La contribución al derecho a la alimentación de los beneficiarios de estos Comedores es evidente, sin embargo, no se dirige únicamente a sus poblaciones objetivo ya que cualquier persona puede acudir a éstos los Comedores.
- En relación a las implicaciones derivadas de prestar el servicio directamente o a través de la sociedad civil se identifica que: el uso de los recursos se potencializa y es más eficiente, tienen mayor protección frente a la inseguridad y contribuyen a la cohesión y restablecimiento del tejido social en el caso de los CC y CPop; mientras que los PCP podrían tener un mejor control sobre los contenidos nutricionales de la raciones y contribuyen en mayor medida al derecho a la seguridad alimentaria por estar ubicados en las zonas más vulnerables.
- Los Comedores Comunitarios y Populares tienen un modelo de intervención similar entre sí.
- A pesar de que en sus ROp existen criterios de focalización para atender a la población en zonas de mayor marginación, en ninguno de los Programas opera un requisito de acceso o procedimiento de selección de los beneficiarios, ya que estos operan bajo un enfoque de atención universal.
- En relación al diseño técnico de la MIR, se identifica que el PCPop tiene un diseño más elaborado, pero siguen existiendo áreas de mejora en todos los Programas, entre ellas: ajustar los vínculos causales en la lógica vertical y mejorar la formulación de los indicadores para conocer cómo estos Programas contribuyen al problema público que atienden.

En relación con la operación de los Comedores Sociales de la Ciudad de México se concluye lo siguiente:

- En las ROp de los Programas no se describen los sub procesos de licitación, adjudicación, adquisición, distribución y resguardo de los insumos y materias primas.
- La elaboración de menús de los CC y CPop se da en función de factores como: el saldo disponible de las cuotas de recuperación, el costo de los perecederos, la disponibilidad de tiempo y de personal para la preparación y entrega de las comidas, la variación que pudiera tener el proveedor en su entrega, el costo de los perecederos complementarios, la disponibilidad de alimentos en su zona, la facilidad de preparación, y recursos de equipo y utensilios. En ambos casos, las recomendaciones de elaboración de menús, son sugerencias y no son obligatorias. La documentación en que se basan para definir los menús de ñps PCP es la Ingesta Diaria Recomendada (IDR) por el INCMNSZ y del Colegio Mexicano de Nutriólogos y están basados en una persona de 70 kilos con 1500 calorías distribuidos en 60 por ciento de carbohidratos, 20 por ciento de grasas y 20 por ciento de proteínas. Son 5 menús por 5 semanas, 25 en total que se repiten cada 1.5 meses.
- Prácticamente todos los Comedores cuentan con espacios físicos idóneos para el resguardo, preparación y entrega de los alimentos, electricidad, gas y medidas de higiene. Por otro lado, la mayoría de los Comedores contaron solo parcialmente con equipamiento técnico (utensilios de cocina, estufas y refrigeradores) y medidas de protección civil (en las ROp no se hace ninguna mención de estas medidas que los Comedores deban seguir).
- La mayoría de los CC operan en casas propias, ubicados sobre todo en la alcaldía Iztapalapa, seguido de espacios rentados. El resto de estos Comedores opera en espacios públicos, Instituciones de Educación Media Superior (IEMS), en espacios prestados, Centros Comunitarios y en Programas de Mejoramiento barrial. En el caso de los PCP, la mayoría de ellos operan en espacios públicos, muchos de ellos pertenecientes a las alcaldías, o en “comodato” en instalaciones de otros actores.
- Las tres modalidades de Comedores Sociales no cuentan con manuales de procedimiento, reglamentos, formatos, fichas, hojas de control ni catálogos que delimiten el resguardo, preparación y desecho de los residuos y perecederos. Estos Programas únicamente toman como referencia algunas Normas aplicables a estos procedimientos.
- En las tres modalidades de Comedores Sociales la calidad de los menús servidos es buena y su aporte nutrimental es adecuado. El grado de aceptación y de satisfacción por parte de los comensales es alto; la mayoría percibe que los alimentos servidos son nutritivos y de buena calidad, lo cual corresponde plenamente con los insumos, el diseño de los menús y el proceso de preparación.
- Los Comedores Sociales, son operadas por las áreas sustantivas responsables de cada uno de ellos de manera hasta cierto punto independiente; es decir, cada área se encarga de la operación de todo el ciclo de procesos de cada uno de los Programas a su cargo. En las tres modalidades de Comedores Sociales, se consideró que los recursos humanos con los que cuentan son insuficientes. Los tres Programas son muy operativos en personal, sobre todo los PCP y tienen personal limitado, por lo que si falta alguien se complica la operación.
- El porcentaje de recursos que se destina al mantenimiento (servicios) de los CC, respecto al total de los gastos en un mes es el 19 por ciento, mientras que el porcentaje de recursos para la operación (apoyo a los integrantes) de los mismos, es el 28 por ciento. No se tuvo acceso a cifras por parte de los CPop.

- En ninguno de los tres Programas se cuenta con la infraestructura necesaria para apoyar la sistematización de sus procesos, la información se recaba mediante cédulas y formatos, pero se requiere de personal de captura para capturar la información a archivos electrónicos.
- La percepción de que la calidad del servicio de los Comedores Sociales en su conjunto es “buena” es del 53 por ciento; “aceptable” del 44 por ciento; y “mala” del 3 por ciento. De manera conjunta, el 42 por ciento de las personas encuestadas consideran buenos y el 31 por ciento aceptables, tanto la calidad del servicio como la apariencia de los Comedores.
- El principal cambio introducido por la actual administración en el Programa de Comedores Sociales, es la creación de los Comedores Públicos Fijos y Móviles por parte de Sibiso, así como también, que se han dado esfuerzos para mejorar la supervisión de los Comedores. Por otro lado, los usuarios perciben cambios positivos en el trato de los encargados de los Comedores, la variedad de ingredientes de algunos platillos y la apariencia
- De las personas encuestadas usuarias, la mitad son mujeres y la otra mitad hombres. La mayor cantidad de usuarios (hombres y mujeres) se concentra en el grupo de edad de 20 a 29 años. Las mujeres reportan un peso medio de 66 kg y los hombres 70 kg y una talla 1.56 m. las mujeres y de 1.67 m. los hombres. Entre las ocupaciones más frecuentes están las de labores del hogar, empleado, estudiante, oficios y comerciantes. En todos los Comedores.
- Las personas coinciden en que la cercanía del comedor, tanto a sus viviendas, albergues, o trabajos, no siempre es una consideración determinante para asistir; en algunos casos los traslados son muy largos ya sea porque se prefiere el sabor, calidad o atención de los Comedores. En otros, efectivamente, se privilegia la proximidad y practicidad de comer rápido para volver al trabajo.
- En todos los Comedores donde se realizaron grupos focales, se encontró un patrón positivo en lo señalado por las personas usuarias en cuanto al ahorro, tanto en tiempo que implica preparar alimentos en casa, como en el gasto económico que representa comprar los insumos necesarios para su preparación, lo que se traduce que en que prefieran asistir de manera diaria o frecuente a los Comedores; de igual manera en el hecho de que al asistir a ellos, han tenido mayor acceso, o al menos se ha mantenido constante, a productos cárnicos y verduras.

Conclusiones y recomendaciones

La política alimentaria del Gobierno de la CDMX, no esta basada en un desarrollo más profundo y e integral del Derecho Humano a la Alimentación. Este desarrollo, llevado a cabo por el Sistema de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, forma parte del Conjunto de Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales que fundamentan el compromiso mundial para alcanzar en 2030 los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

A pesar de que el marco jurídico constitucional reconoce al Derecho Humano a la Alimentación en su dimensión más compleja, y mandata que la política alimentaria lo garantice progresivamente en el mayor grado posible, los Programas que integran el Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México, se limitan exclusivamente a la asistencia social alimentaria. Se ha privilegiado la entrega de alimentos sin orientación alimentaria a población vulnerable; No hay una política pública transversal, incluyente y acorde a toda la población de la Ciudad, que abarque todas las esferas del derecho a la alimentación. Durante la administración anterior, el DHA en la Ciudad de México prácticamente quedó reducido a la asistencia alimentaria dirigida a algunos sectores de la población, basada en la distribución de productos industrializados en envases no biodegradables dañinos para el medio ambiente, con más discrecionalidad que enfoque, proclive a otorgar la distribución de los insumos alimentarios a grandes empresas comercializadoras, reduciendo la posibilidad de la adquisición de productos locales o cercanos a la Ciudad de México, renunciando a la posibilidad del desarrollo de proveedores a partir de pequeños productores locales, y sin considerar la sostenibilidad del sistema alimentario como atributo fundamental del derecho a la alimentación, según lo recomiendan los organismos internacionales abocados al derecho a la alimentación. Por ello, se requeriría de un enfoque integral que recupere el valor de la cultura alimentaria popular y la capacidad local de producción de alimentos con sistemas agroecológicos sostenibles.

La política alimentaria implementada en las administraciones previas de la Ciudad de México no ha contribuido a una disminución en la desigualdad alimentaria. El análisis de las Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares da cuenta de la gran desigualdad entre los diversos estratos socioeconómicos en la Ciudad de México respecto al acceso a una alimentación suficiente, nutritiva, inocua y de calidad. Los estratos socioeconómicos en situación de pobreza carecen de los recursos suficientes para acceder a la Canasta Normativa Alimentaria. La CDMX se encuentra en los primeros lugares de las entidades con mayor prevalencia de de sobrepeso y obesidad, en todos los grupos de edad. Esto es especialmente grave en la población escolar, lo que evidencia el descuido de las instituciones federales y locales del Estado Mexicano como sujeto obligado a garantizar del derecho a la salud y a la alimentación.

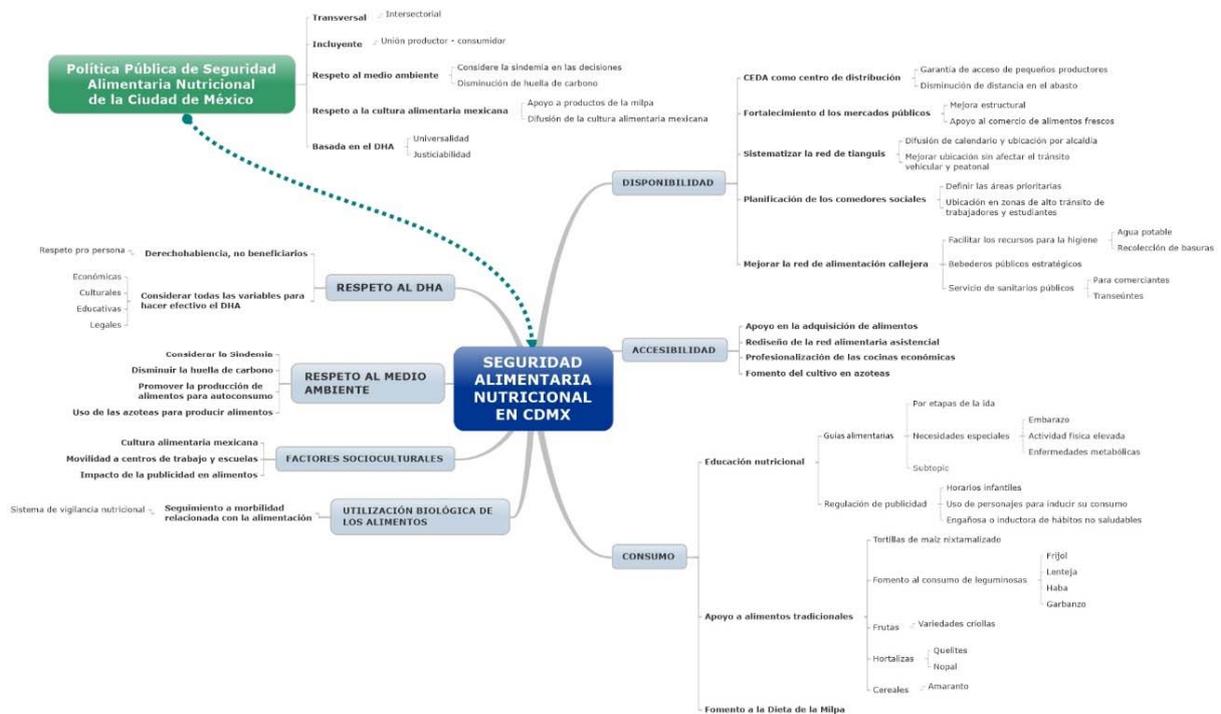
En la Ciudad, el consumo de alimentos de alto valor biológico de origen vegetal ha disminuido y se ha incremento el de origen animal. Se ha desvirtuado el consumo de los alimentos tradicionales para transitar a una dieta basada en productos ultraprocesados, disponibles en envases no degradables y accesibles a todos los grupos de edad a través de un sistema de supermercados, tiendas de conveniencia y una eficiente estrategia de mercado que fomenta el sobrepeso y afecta la calidad de vida de la población. La población de la CDMX tiene un elevado consumo de alimentos no recomendables. Las consecuencias de este patrón de consumo son muy graves para la salud de la población y no existe actualmente una política pública adecuada que propicie su disminución.

La universalidad de la garantía del derecho a la alimentación se realiza efectivamente con la protección de la población más vulnerable. Cuando se tiene en cuenta el daño a la salud de la población, la magnitud de la epidemia de enfermedades crónicas no transmisibles asociadas con el síndrome metabólico es notablemente mayor en sus consecuencias negativas sobre el bienestar de la población que la magnitud de las carencias nutrimentales que se tratan de enfrentar con la asistencia alimentaria como acción aislada y descoordinada. En todo caso, las acciones integrales para enfrentar el problema del daño a la salud por la mala nutrición, tienen un efecto resolutorio tanto para enfrentar la epidemia de enfermedades crónicas no transmisibles, como para enfrentar las situaciones de hambre: la política pública debió garantizar la alimentación saludable, nutritiva y suficiente para toda la población.

A pesar de todas estas desafíos, los Programas de Comedores Sociales atienden en forma adecuada y eficiente a la población en situación de carencia alimentaria. No obstante, se detectan diversas áreas de oportunidad en cuanto a la cobertura, diseño de marco lógico, duplicidad y traslapes entre Programas y diseños y modelos de gestión, para contribuir plenamente con el cumplimiento Derecho Humano a la Alimentación en la política alimentaria de la Ciudad.

A manera de apunte final de esta evaluación propone iniciar los trabajos correspondientes para la creación de una política alimentaria nutricional en concordancia con la nueva Constitución Política de la Ciudad de México y de su reciente Ley de los Derechos Humanos y sus Garantías, que definen bien el camino hacia el ejercicio pleno del Derecho a la Alimentación, con una política pública transversal, incluyente, respetuosa del medio ambiente y de la cultura alimentaria mexicana y basada en los principios de integralidad, universalidad y justiciabilidad del derecho como se muestra en el siguiente gráfico de elaboración propia.

Gráfico 44.- Modelo propuesto para elaboración de una política pública acorde al nuevo modelo jurídico de la CDMX basada en la seguridad alimentaria nutricional.



Recomendaciones

A continuación se enumeran las principales recomendaciones por Capítulo que se dependen de la evaluación y se refieren los actores que tendrían que llevarlas a cabo.

Capítulo 2

1. Las dependencias de Salud y las encargadas de los Comedores Sociales de la CDMX. Articular el diseño e implementación de la política alimentaria de la Ciudad con acciones de orientación alimentaria y vigilancia epidemiológica de la nutrición, que permitan que la población sea consciente de las causas, los determinantes sociales, los riesgos, la magnitud y las consecuencias de la mala nutrición, tanto por deficiencia como por exceso y desequilibrio.
2. Las dependencias de Salud y las encargadas de los Comedores Sociales de la CDMX. Orientar a la población hacia un cambio de hábitos sanos de alimentación, haciendo partícipe a la iniciativa privada y la sociedad civil organizada, para la realización de campañas efectivas de orientación alimentaria y guías alimentarias, congruentes no solo con el derecho a la alimentación, sino también con el respeto al medio ambiente para una alimentación sostenible.
3. Las áreas de comunicación social del Gobierno de la CDMX y las dependencias encargadas de los Comedores Sociales. Realizar campañas de orientación alimentaria que sirvan de contrapeso a la alta presencia de publicidad que promueven el consumo de alimentos ultraprocesados y altos en densidad, permeando a todos los grupos de edad, especialmente en la población infantil.
4. Las dependencias de Salud y las encargadas de los Comedores Sociales de la CDMX. Atender de manera prioritaria a la población infantil, preescolar y escolar en situación de sobrepeso y obesidad, sobre todo a la que presenta daño metabólico y que se encuentra en situación de pobreza.

Capítulo 3

5. Evalúa CDMX y las dependencias encargadas del Programa de Alimentos Escolares (PAE) de la CDMX. Conocer los resultados y el impacto del Programa de Alimentos Escolares (PAE) de la CDMX, mediante evaluaciones que puedan hacer uso de un sistema de vigilancia nutricional.
6. Dependencias encargadas del Programa de Alimentos Escolares (PAE) de la CDMX. Prescindir de y buscar alternativas a la dotación de alimentos industrializados, distribuidos por grandes empresas, con envases no biodegradables y nula orientación alimentaria en el etiquetado.
7. Dependencias encargadas del Programa de Alimentos Escolares (PAE) de la CDMX. Proporcionar orientación alimentaria a los beneficiarios y a la comunidad escolar mediante los Comités de Padres de Familia, denominados “Vocalías”, como se estipula en el diseño del PAE. Las dependencias encargadas de este Programa deberían ofrecer orientación a las Vocalías para cumplir efectivamente esta actividad.
8. Dependencias encargadas del Programa de Alimentos Escolares (PAE) y de los Comedores Sociales de la CDMX. Aprovechar la Central de Abasto y la amplia red de Mercados Públicos, tianguis y mercados sobre ruedas de la CDMX para abastecer a los Comedores Sociales. Esta

- red de comercios, también podrían coadyuvar con el abasto en la estrategia de transición de los desayunos escolares fríos, hacia los desayunos calientes administrados y operados por los padres de familia.
9. Dependencias encargadas de los Comedores Sociales de la CDMX. Dar prioridad a las nuevas solicitudes de apertura de Comedor que se ubiquen en las zonas de atención prioritaria de los Programas. Especialmente en los CC, ya que tienen una cantidad mayor de Comedores ubicados fuera de sus zonas de atención prioritaria.
 10. Evitar en las nuevas solicitudes de apertura de Comedores, que exista una distancia igual o menor de 500 m. de otro Comedor Social para evitar duplicidad y competencia innecesaria entre Comedores, especialmente entre CC y CPop debido a las similitudes del servicio que prestan.

Capítulo 4

11. Dependencias encargadas de los Comedores Sociales de la CDMX, en materia de diseño:
 - a) Elaborar para todos los Programas, un diagnóstico que: establezca las causas y efectos del problema atendido por el Programa, los plazos para la actualización del problema y justifique teórica o empíricamente el que una intervención de este tipo sea la mejor manera de resolver la carencia, en términos de la cantidad de población que pueda ser beneficiada y acceder al derecho a la alimentación.
 - b) Definir y atender una problemática distinta para evitar posibles duplicidades, si se opta por conservar los tres Programas.
 - c) Definir y especificar, para el PCC y el PCP, una estrategia de cobertura que determine un mecanismo sistemático para atender progresivamente a la población objetivo, así como metas de mediano y largo plazo.
 - d) Especificar la estrategia a seguir de modo que se visualice cómo, a lo largo de varios ejercicios presupuestarios, será posible abarcar una proporción mayor de la población potencial, para los tres Programas.
 - e) Definir un mecanismo estandarizado entre los Programas de Comedores para definir su unidad de medida. Si la definición son personas o “usuarios”, sería recomendable asegurar mecanismos de registro y seguimiento de esta unidad que controlen aspectos como la doble contabilidad y la calidad y cumplimiento de los registros en cada comedor.
 - f) Especificar la metodología seguida para determinar la meta del Programa y establecer la forma en que se medirá cómo es que se alcanzará o no dicha meta.
 - g) Establecer objetivos de mediano y largo plazo en la Matriz de Indicadores de Resultados de los PCC y PCP.
 - h) Describir claramente las acciones “formación ciudadana en temas de nutrición” y “calidad de vida e higiene” del PCC.
 - i) Realizar para cada uno de los tres Programas, un taller de Marco Lógico con los funcionarios responsables de la operación del PCC, a fin de desarrollar una MIR que funcione con una lógica vertical y horizontal con vínculos de causalidad entre las actividades, los componentes, el propósito y el fin.
12. Dependencias encargadas de los Comedores Sociales de la CDMX, en materia de operación:

- a) Instrumentar sistemas de registro de solicitudes de instalación de los Comedores, que permita llevar el registro de las mismas y administrarlas. El sistema serviría para priorizar las solicitudes de forma objetiva, para seleccionar las que cumplan mejor con los requisitos.
- b) Instrumentar sistemas de registro de la población beneficiaria de los tres Programas de Comedores, tanto en los Comedores como en las oficinas de registro, para llevar un control de la atención y las raciones entregadas, y para posteriormente poder dar un seguimiento a la población beneficiaria y determinar en qué medida las intervenciones han significado una mejoría en sus condiciones de vida y garanticen su derecho a la alimentación. Estos sistemas tendrían que controlar aspectos como la doble contabilidad y la calidad y cumplimiento de los registros en cada comedor.
- c) Formalizar en los documentos normativos de los Programas, las acciones relacionadas con la elaboración, manejo y supervisión de los contenidos nutricionales de las raciones alimenticias, así como las normas de higiene y disposición de residuos y desechos, e incluirlos en un documento de carácter estratégico.
- d) Incluir el sub proceso de distribución de bienes y servicios en los documentos normativos, a fin de formalizar su ejecución, así como las especificaciones que deben seguirse en el manejo y transporte de alimentos para cumplir con las normas sanitarias correspondientes.
- e) Incluir en los documentos normativos una breve descripción de los procesos de licitación, adjudicación y entrega de equipamiento e insumos no perecederos a los Comedores y los diferentes escenarios que pudieran presentarse, como reemplazo o modernización de equipamiento o devolución y reposición de insumos en mal estado.
- f) Elaborar guías nutricionales, recetarios y manuales de manejo de alimentos, del abasto y de seguridad o protección para orientar a los comités de administración tanto del PCC como el PCPop.
- g) Considerar, en los tres Programas, la pertinencia de dar seguimiento a aspectos como: disposición de residuos, seguimiento a los cambios experimentados por las personas beneficiarias de los apoyos, contenido nutrimental de las raciones alimenticias y seguimiento de medidas de protección civil.
- h) Diseñar e implementar un mecanismo uniforme para el seguimiento y atención de quejas y denuncias, que incluya la sistematización de las mismas, para contar con información que sea útil para mejorar la gestión y la calidad de la operación en los Comedores Sociales, además de obtener información relevante para la mejora continua de sus procesos.
- i) Establecer mecanismos de contraloría social que permitan a la sociedad obtener información sobre la operación de los Comedores Sociales y conocer sus resultados, como un ejercicio de rendición de cuentas a la ciudadanía.
- j) Agilizar los procesos del proceso de licitación y fomentar una mayor coordinación entre áreas para tener la información necesaria para tal proceso, así como solicitar productos que realmente sean del agrado y preferencia de los usuarios.

- k) Elaborar guías nutricionales, recetarios y manuales de manejo de alimentos, del abasto y de seguridad o protección para orientar a los comités de administración tanto del PCC como el PCPop.
- l) Especificar en las Reglas de Operación, las medidas de protección civil que los Comedores deberán implementar.
- m) Redactar los Manuales de Procedimientos y otra reglamentación para regular el resguardo, preparación y desecho de los residuos y perecederos, Para ello, se podrían tomar en cuenta las siguientes normativas: NOM-093-SSA1-1994, NOM-120-SSA1-1994 y NOM-043-SSA-2012.
- n) Determinar el apego y la idoneidad que guarda el PCPop con los Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria – 2019 (EIASA), y en caso de demostrarse que no fuese operable al caso de los Comedores Populares de la Ciudad de México, elaborar un Manual propio.

5 Bibliografía

- ALDUNATE, Eduardo, y CÓRDOBA, Julio (2011). *Formulación de Programas con la metodología de marco lógico*. cepal-ilpes.
- ARANA, M. y PREUS, U. (1982). *Las Multinacionales de la alimentación contra los bebés*. México: Editorial Nueva Imagen.
- ÁVILA CURIEL, Abelardo (2012). "Construcción de una Canasta Normativa Alimentaria para el DF", Evalúa DF, México, publicación electrónica Disponible en: (http://www.evalua.df.gob.mx/files/pobreza/3_cna_construccion.pdf), consultado 1 de septiembre de 2019.
- ÁVILA CURIEL, Abelardo (2012b). Canasta Normativa Alimentaria para el Distrito Federal. Evalúa df, México, mayo de 2012, 75 pp.
- ÁVILA CURIEL, Abelardo (2015). "Diagnóstico del Derecho a la Alimentación en el Distrito Federal 2015". En: *Diagnóstico del Derecho a la Alimentación en el Distrito Federal 2015*. Secretaria Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del df, México.
- ÁVILA CURIEL, Abelardo; FLORES, J. y RANGEL, G. (2011). *La política alimentaria en México*, Ed. cedrssa, México.
- ÁVILA CURIEL, Abelardo, GALINDO-GÓMEZ, C., JUÁREZ-MARTÍNEZ, L. y OSORIO, V. M. (2018). "Síndrome metabólico en niños de 6 a 12 años con obesidad, en escuelas públicas de siete municipios del Estado de México". *Salud Pública de México*; 60:395-403.
- AVILA CURIEL, Abelardo, SHAMAH-LEVY, Teresa, CHÁVEZ VILLASANA, Adolfo, et al. (2003). *Encuesta Urbana de Alimentación y Nutrición de la zona metropolitana de la Ciudad de México de 2002*. incmsz, insp, México.
- BARKER, D.J.P. (Ed.) (1992). *Fetal and infant origins of adult disease*. London. BMJ Publishing Group.
- BARQUERA, S. et. al. (2013). "Prevalencia de obesidad en adultos mexicanos, 2000-2012". *Salud Pública de México*, 55, supl 2:S151-S160 14.
- BOLTVINIK, Julio, (2005). "Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano", Tesis doctoral para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Guadalajara, Jalisco, México.
- BONFIL BATALLA, Guillermo (1962). "Diagnóstico sobre el hambre en Sudzal, Yucatán. Un ensayo de antropología aplicada". cieras, uam-i, Universidad Iberoamericana. México.
- BREMER, A. A., MIETUS-SNYDER, M., & LUSTIG, R. H. (2012). "Toward a unifying hypothesis of metabolic syndrome". *Pediatrics*, 129(3), 557-570.
- MUÑOZ DE CHÁVEZ, Miriam. (2010). *Tablas de composición de los alimentos*. 2ª. ed. McGraw Hill, México.
- CALDERÓN CHELIUS, Miguel (2014). "Metodología para la construcción de la canasta alimentaria desde la perspectiva del derecho humano a la alimentación: los casos de México y el Salvador". *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, México.
- CALVA, José Luis (2012). "Derechos Sociales y Desarrollo Incluyente. Prólogo". En: Calva, José Luis (coord.), *Análisis estratégico para el desarrollo*, Volumen 12, Juan Pablos, México.
- COADY, David (2003). "Alleviating Structural Poverty in Developing Countries: The Approach of Progresá in México". *Food Consumption Nutrition Division*, Washington DC, ifpri.

- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2015). Análisis y actualización de la Canasta Normativa Alimentaria para el Distrito Federal. Evalúa cdmx, 52 pp. Disponible en <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/EVALUA/2015/canasta.pdf>. Consultado 1 de diciembre 2018.
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2016). Evaluación externa de diseño del Programa Comedores-comunitarios 2016, Evalúa – Sedeso, México.
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2017). Evaluación Externa de Impacto del Programa de Desayunos Escolares. 226 pp.
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2019). Descripción del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), Evalúa cdmx, México, agosto, 74 pp.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013). *Informe de pobreza en México 2012*, México, Coneval.
- COVANTES, Liza (2013). "Derecho humano a la alimentación, explícito en la constitución mexicana: ¿qué sigue para asegurar a todos un acceso a alimentos adecuados?". En: Oxfam México. *El Derecho a la Alimentación en México: Recomendaciones de la sociedad civil para una política pública efectiva*. México, Oxfam, Crece. Pp. 19-26.
- Declaración de Nyeleni (2007). Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria Nyeleni, Selingue, Mali, 23 al 27 de febrero de 2007. [fecha de consulta: 4 de noviembre de 2015] Disponible en: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal21/Nyeleni.pdf>>
- Decreto por el que se crea el organismo Seguridad Alimentaria Mexicana. Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex) (2019), DOF: 18/01/2019.
- FAO (1996). Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, objetivo 7.4 Roma.
- FAO (2004). Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º periodo de sesiones. Roma, fao, pp. 24-25.
- FAO (2004b). *El derecho a la alimentación en la práctica: aplicación a nivel nacional*, Roma, fao.
- FAO (2004c). Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, aprobadas por el Consejo de la fao en su 127º periodo de sesiones, Roma, fao.
- FAO (2019). *Nutrition guidelines and standards for school meals: a report from 33 low and middle-income countries*. Rome.
- FORTUNE, Steven (1987). A sweepline algorithm for Voronoi diagrams. *Proceedings of the second annual symposium on Computational geometry*. Yorktown Heights, New York, United States, pp. 313-322.
- FUENTES, Mario Luis. (1998). *La asistencia social en México: Historia y perspectivas*. México. Ediciones del Milenio.
- FUENTES, Mario Luis (2008). "Complejidad y exclusión social". En: Ziccardi, Alicia. *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*. México, Siglo XXI, pp. 182-196.
- GARCÍA, M., IBÁÑEZ, J., ALVIRA, F. (1993). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de Investigación*. Madrid: Alianza Universidad Textos.

- Gobierno de la Ciudad de México (2019). Programa de Gobierno 2019-2024. Disponible en https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/1/Plan_Gob_2019-2024.pdf . Consultado el 26 noviembre de 2019.
- Government Office for Science, uk (2007). “Tackling Obesities: Future Choices – Building the Obesity System Map.” Consultado y descargado de su página el 12 de octubre de 2019. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/295153/07-1177-obesity-system-atlas.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018 enigh, Nueva serie, descripción de la base de datos, México, inegi, 2019, pp 175-181.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Índice Nacional de Precios al Consumidor. Inflación quincenal. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/Programas/inpc/2018/default.html#Tabulados> . Consultado 15 de diciembre de 2019.
- Instituto Nacional de Salud Pública (insp) (2018). *Informe de Resultados de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición – 2018*, descargado de la página del insp, el 27/12/2019. <https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanut2018/informes.php>.
- LEVY, Santiago (2009). *Pobreza y transición democrática en México. La continuidad de Progres-Oportunidades*. México, fce.
- Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México (2009). Vigente desde el 1 de febrero de 2019 y última reforma registrada el 7 de junio de 2019.
- LIGERO, Juan Andrés; ESPINOSA, Julia, *et al.* (2014). *Diferentes aproximaciones para hacer una evaluación sensible al género y al enfoque basado en derechos para el desarrollo*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, España.
- LOMA OSSORIO, Enrique de (2008). “El derecho a la alimentación. Definición, avances y retos”, Madrid, Centro de Investigación para la Paz, Boletín ecos, núm. 4, octubre, pp. 1-3.
- LUSTIG, Nora, y PÉREZ ESPEJO, Rosario (1982). “Sistema alimentario mexicano: antecedentes, características, estrategias y efectos”. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 13 (51/52), 1982, pp. 247-286.
- MORGAN, David (1998). *The Focus Group Guidebook*, sage, Thousand Oaks, ca.
- ONU. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General en su Resolución. 217/A/III.
- ONU. (1959). Declaración sobre los Derechos del Niño, Asamblea General, Resolución 1386 (XIV) del 20 de noviembre.
- ONU. (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Políticos y Culturales, adoptado por la Asamblea General en su Resolución A/RES/2200A (XXI), Ginebra.
- ONU. (1979). Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículos 11, 12 y 14, onu, Asamblea General. Resolución del 18 de diciembre.
- ONU. (2001). Informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, A/56/210, Nueva York.
- ONU. (2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptado por la Asamblea General, Nueva York.

- ONU. (2008). Informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, A/HRC/7/5, Ginebra.
- ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999). Observación General núm. 12, El derecho a una alimentación adecuada, adoptada en su 20º periodo de sesiones, Resolución E/C.12/1999/5, Ginebra.
- Organización Panamericana de la Salud (ops) (2019). Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: ventas, fuentes, perfiles de nutrientes e implicaciones. Washington, D.C., ops.
- PORTUS GOVINDEN, Lyncoyan (2008). *Matemáticas financieras*. 4ª ed.. Mc Graw Hill.
- Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (2019). Disponible en <https://pdh.cdmx.gob.mx/Programa>.
- RAMÍREZ, Patricia, y ZICCARDI, Alicia. "Pobreza urbana, desigualdad y exclusión social". En: Ziccardi, *Procesos de urbanización...*
- RIVERA, J.A.; SOTRES ALVAREZ, D.; HABICHT, J.P.; SHAMAH, T.; y VILLALPANDO, S. (2004). "Impact of the Mexican program for education, health, and nutrition (Progresa) on rates of growth and anemia in infants and young children: a randomized effectiveness study". *JAMA*. Jun 2; 291(21):2563-70.
- RIVERA, Juan A. *et al.* (2014). "Introduction to the double burden of undernutrition and excess weight in Latin America". *The American Journal of Clinical Nutrition*, 100: S-1616.
- RODRÍGUEZ-RAMIREZ, S.; MUNDO-ROSAS, V.; JIMÉNEZ AGUILAR, A.; y SHAMAH-LEVY; T. (2006) "Methodology for the analysis of dietary data from the Mexican National Health and Nutrition Survey". *Salud Pública de México*, 51(Suppl 4):S523-9.
- ROWLERSON T., Florence, L. (2010), "Marco teórico y conceptual del insumo socio-cultural de la Canasta Normativa", Evalúa DF, México, Distrito Federal.
- SAFDIE, M.; JENNINGS-ABURTO, N.; *et al.* (2013). "Impact of a school-based intervention program on obesity risk factors in Mexican children". *Revista de Salud Pública de México*, vol. 55, suplemento 3, pp. 374-387.
- SCHROEDER, D.G., y MARTORELL, R. (2000). "Deficiencia del crecimiento fetal e infantil, y obesidad y enfermedad crónica en la edad adulta: importancia para América Latina". En: M. Peña y J. Bacallao (eds). *La obesidad en la pobreza: un nuevo reto para la salud pública*. Washington, D.C., ops. Publicación Científica No. 576, pp. 111-124.
- SCHUTTER, Olivier de (2011). Una revolución de derechos. La aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional, *Nota informativa 6*, Naciones Unidas, relator especial sobre el derecho a la alimentación, septiembre, 15.
- SCHUTTER, Oliver de (2013). Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Asamblea General de la onu, 68º periodo de sesiones, Resolución A/68/288, ONU Nueva York.
- Secretaría de Desarrollo Social (2015). *Diagnóstico de Prospera Programa de Inclusión Social*. Sedesol, México. Disponible en: www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/.../20S072.pdf. [fecha de consulta: 12 de octubre de 2015]
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2013). "Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre". México, Diario oficial de la Federación, 22/01/2013.

- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (sndif) (2019). Lineamientos para la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (eiasa), publicados en la página del sndif el 18/01/2019. <http://sitios.dif.gob.mx/dgadc/wp-content/uploads/2018/12/Lineamientos-EIASA-2019.pdf>.
- SKOUFIAS, Emmanuel (2001). *Progreso and its Impacts on the Human Capital and Welfare of Households in Rural Mexico: A synthesis of the Results of an Evaluation*. Washington dc, ifpri.
- SWENSSON, L.F.J. (2018). *Aligning policy and legal frameworks for supporting smallholder farming through public food procurement: the case of home-grown school feeding programmes*. fao/undp/ipc-ig, Working Paper No. 177.
- The Lancet Commission Report (2019). The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: Descargado el 23/08/2019 en: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)32822-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)32822-8).
- World Bank (1986). *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries*. World Bank, Washington dc.
- World Bank (2000). *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Oxford University Press, Oxford and New York.