

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1976.

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos
Maestría en Derechos Humanos y Paz



EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE ABASTO SOCIAL DE LECHE A CARGO DE LICONSA S.A. DE C.V. DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

TRABAJO RECEPCIONAL que para obtener el **GRADO** de
MAESTRA EN DERECHOS HUMANOS Y PAZ

Presenta: **KARINA PAOLA ENCISO JIMENÉZ**
Tutor: **FRANCISCO URRUTIA DE LA TORRE**

Tlaquepaque, Jalisco. 20 de octubre de 2018

Resumen: El Derecho Humano a la Alimentación es resultado de declaraciones, tratados y leyes, que busca obligar a los estados para que adopten medidas para garantizar la alimentación para erradicar la pobreza extrema y el hambre. Sin embargo sigue persistiendo la desnutrición y la falta de acceso a la alimentación, lo que implica una violación grave del derecho fundamental de toda persona. Este trabajo reporta la necesidad de reformular el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. a partir de una perspectiva de derecho humano a la alimentación, y las recomendaciones para realizarlo.

Palabras clave: Derecho humano, Alimentación, Reconocimiento, Protección, Hambre.

*A Kleyber, Kendrick y Paulina compañeros de vida
A mi Madre por ser mi motor*

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Jesuita de Guadalajara, por el apoyo que proporción a sus alumnos, contribuyendo con su continua formación profesional.

A mi tutor, Dr. Francisco Urrutia de la Torre, quien en todo momento estuvo presente para ofrecer sus oportunos consejos y recomendaciones. Agradezco el tiempo dedicado y sobre todo su paciencia.

A todos mis profesores de la Universidad Jesuita de Guadalajara, quienes me han acompañaron a lo largo de mi crecimiento profesional.

INDICE

Introducción

Introducción	1
--------------------	---

Capítulo 1

Planteamiento del Trabajo de Obtención de Grado: “Evaluación del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V. desde un enfoque de derechos humanos”

Introducción	8
Tema, propósito, objetivos y modalidad del trabajo de titulación	8
El Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V.	10
Estado de la Cuestión	14
Planteamiento del Problema	22

Capítulo 2

Marco Legal del Derecho Humano a la Alimentación: “Legislación Internacional y Nacional”

Introducción	28
Instrumentos Internacionales	29
Instrumentos Nacionales.....	38

Capítulo 3

La evaluación y el Enfoque basado en Derechos Humanos

Introducción	43
Políticas Públicas	43

La evaluación de Políticas Públicas	45
Evaluaciones a Liconsa S.A. de C.V.	47
El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas	56

Capítulo 4

Metodología de la Investigación

Introducción	63
El Enfoque del Marco Lógico	64
Árbol de Problemas	67
Árbol de Objetivos	69
El Enfoque basado en los Derechos Humanos.....	74
Conclusión	84

Capítulo 5

Evaluación del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V. desde un enfoque basado en los Derechos Humanos

Introducción	86
Evaluación del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V. desde un enfoque basado en los Derechos Humanos	86
Conclusión	104

Bibliografía

Bibliografía	110
--------------------	-----

Introducción

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo, analizar y evaluar el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S. A. de V.¹ (PASL, en adelante Programa Liconsa) programa enfocado en garantizar el derecho humano a la alimentación (en adelante, DHA) en nuestro país. A través de un estudio de caso del programa a cargo de Liconsa S.A. de C.V., específicamente se busca evaluar el cumplimiento del derecho humano a la alimentación desde un enfoque de derechos.

El derecho a la alimentación es un derecho humano universal², al igual que un derecho constitucional³ que el Estado tiene la obligación de garantizar adoptando una serie de medidas para que efectivamente se realice, creando mecanismos para su exigibilidad y justiciabilidad⁴. En este sentido, el Estado como principal actor para la garantía del derecho debe de tener como objetivo principal impulsar el ejercicio pleno del DHA de su

¹ Liconsa S.A. de C.V. es una empresa paraestatal del gobierno mexicano dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social.

² Declaración Universal de Derechos Humanos
Artículo 25

1. Toda persona tiene derecho a un nivel adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.
2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igualdad de protección social.

Consultado el 23 de Mayo de 2017 en http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1948-DeclaracionUniversal.htm?gclid=EAlaIqobChMI_MC2v4iQ3QIVxsDACH0mWgnPEAAAYASAAEgKpvnD_BwE

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 4°. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.

(...)

Consultado el 13 de Marzo de 2017 en <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10539>

⁴ Con justiciabilidad se entiende a la capacidad que adquieren los titulares de derechos para reclamar la violación del derecho a la alimentación ante un juez, que después dictaminaría una sentencia que deberá tener repercusiones para el individuo afectado o para todo el Estado (FAO, 2009).

población.

Así, los Estados, tomando su obligación jurídica de garantizar diseñan, implementan y evalúan programas y políticas públicas enfocadas en atender los derechos reconocidos sin embargo no orientan sus acciones bajo un enfoque de derechos humanos o al menos en la práctica se siguen presentando una serie de situaciones que no contribuyen a garantizar plenamente el derecho a la alimentación de toda la población. De esta manera, se considera que la erradicación de la pobreza ⁵y el hambre⁶ siguen siendo los retos de la política social de nuestro país.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en la meta II. México Incluyente se propone enfocar la acción del Estado en garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad social. El objetivo es la integración de una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad sustantiva.

Además establece que esto implica hacer efectivo el ejercicio de los derechos sociales de todos los mexicanos, a través del acceso a servicios básicos, agua potable, drenaje, saneamiento, electricidad, seguridad social, educación, alimentación y vivienda digna, como base de un capital humano que les permita desarrollarse plenamente como individuos (Plan Nacional de Desarrollo, 2013).

Específicamente en la estrategia de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos

⁵ El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) define a la pobreza cuando se tiene al menos una carencia de seis indicadores: rezago educativo, acceso a servicios de salud, de seguridad social, calidad y espacios de vivienda, servicios básicos en la casa que habitan, acceso a la alimentación y tener un ingreso insuficiente para satisfacer sus necesidades elementales.

⁶ La SEDESOL se refieren al hambre como inseguridad alimentaria, carencia alimentaria y desnutrición. Para el Programa Nacional México Sin Hambre se adoptó una definición multidimensional que incluye cuatro dimensiones.

Uno es a través del ingreso, en la cual el hambre se podría vincular de la canasta alimentaria. Otra es a partir de la cobertura de acceso a la alimentación, mientras que las otras dos se vinculan al concepto de pobreza y pobreza extrema. Para la Cruzada Nacional Contra el Hambre se abordó el problema del hambre a partir de la pobreza extrema y la carencia de acceso a la alimentación.

Consultado el 05 de Junio de 2017 en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/13892/Definici_n_de_hambre_en_la_CNCH.pdf

sociales para toda la población se considera como prioridad asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa.

Para ello establece las siguientes líneas de acción:

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

El Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Jalisco 2013-2033 en el tema de pobreza y desigualdad en su objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad establece como estrategia en el tema de la alimentación incrementar la disponibilidad y el acceso a una adecuada alimentación de la población en condiciones de pobreza (Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Jalisco, 2013).

El DHA es un derecho complejo que implica ciertas características para su ejercicio, principalmente para su cumplimiento se identifican dos sustanciales; el derecho a estar protegido contra el hambre, es decir tener acceso a cierta cantidad mínima de alimentos

y el derecho a una alimentación adecuada que cumpla con los requerimientos nutricionales de la población respetando las tradiciones gastronómicas de las comunidades. De acuerdo con estas características el derecho a la alimentación debe abarcar la cantidad, calidad, diversidad e inocuidad de los alimentos.

Si bien es cierto que el Estado está implementando una variedad de programas enfocados en solucionar el problema del acceso restringido de alimentos, en nuestro país se sigue presentando la falta de accesibilidad física y económica de los alimentos debido a que la población no tiene los medios para producirlos directamente, y tampoco obtienen ingresos suficientes para adquirirlos.

Lo anterior exige la intervención del Estado para facilitar el DHA creando condiciones propicias para la autosuficiencia alimentaria, y en última instancia proporcionar alimentos a las personas que no puedan procurárselos por sí mismas, por ejemplo el Programa Liconsa.

La intención del presente trabajo de investigación es evaluar el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V desde un enfoque de derechos humanos. Para ello se analiza el programa; se elaboran juicios de valor respecto al PASL desde un enfoque de derechos humanos y se plantean recomendaciones para el cumplimiento del derecho humano a la alimentación desde un enfoque de derechos humanos de dicho programa.

Esta investigación, se compone de cinco apartados, cuyos contenidos van de lo general a lo particular, ya que se parte del derecho a la alimentación para enfocarse en el Programa Liconsa desarrollando los siguientes capítulos:

En el primer capítulo, se presenta: a) la introducción del capítulo; b) el tema, propósito, objetivos y modalidad del trabajo de titulación; c) una breve descripción del Programa

Liconsa; d) un estado de la cuestión de la situación internacional del derecho a la alimentación además de un estado de la cuestión de la situación en México; y f) un planteamiento del problema que aborda la insuficiencia del enfoque de derechos humanos en la política alimentaria de nuestro país.

En el segundo capítulo se desarrolló el Marco Legal del Derecho Humano a la Alimentación desde la legislación internacional hasta la nacional. Revisando instrumentos vinculantes y no vinculantes.

En el tercer capítulo se construyó el marco teórico sobre las políticas públicas y su evaluación, además de desarrollar el enfoque de derechos en las políticas públicas desde diversos autores que trabajan el tema con la finalidad de identificar las principales características de dicho enfoque.

En el capítulo cuarto, se desarrolló la metodología que se utilizó para realizar el análisis del programa desde un enfoque de derechos humanos, principalmente se centra en la metodología del marco lógico utilizando el árbol de problemas y el árbol de objetivos. Y por último se explicó el Enfoque basado en los Derechos Humanos.

Y finalmente en el capítulo quinto se realizó un estudio de caso, específicamente se lleva a cabo la evaluación del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V. desde un enfoque de derechos humanos. Para este último capítulo, se utilizó la metodología del capítulo anterior aplicando los lineamientos establecidos por el Enfoque de Derechos Humanos al programa

Capítulo 1

Planteamiento del Trabajo de Obtención de Grado: “Evaluación del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V. desde un enfoque de derechos humanos”

Planteamiento del Trabajo de Obtención de Grado: “Evaluación del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V. desde un enfoque de derechos humanos”

I. Introducción

En este primer capítulo se desarrolló el marco histórico e institucional del Programa Liconsa, con la finalidad de tener una noción básica de lo que representa el programa y de su función.

De igual forma se elaboró un estado de la cuestión del derecho a la alimentación en el ámbito internacional y nacional con la finalidad de tener una noción del contexto que se estudió. Además, se formuló el planteamiento del problema del Trabajo de Investigación. En ese sentido, se buscó introducir en el tema del derecho a la alimentación y en el enfoque de derechos en las políticas públicas.

II. Tema, propósito, objetivos y modalidad del trabajo de titulación

El principal propósito de este Trabajo de Obtención de Grado es evaluar el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. desde un enfoque de derechos humanos. Para ello se establecen una serie de objetivos: analizar el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V. desde un enfoque de derechos humanos; elaborar juicios de valor respecto al programa desde dicho enfoque y por último se plantean recomendaciones para el cumplimiento del derecho humano a la alimentación con el mismo enfoque. Lo anterior se realiza bajo la modalidad de análisis de una política pública.

A. Objetivo General

- Evaluar el Programa Liconsa desde un enfoque de derechos humanos, con la

finalidad de plantear recomendaciones para el cumplimiento de este derecho.

B. Objetivos Específicos

- Analizar el Programa Liconsa desde un enfoque de derechos humanos.
- Elaborar juicios de valor respecto al Programa desde un enfoque de derechos humanos.
- Elaborar recomendaciones para el cumplimiento del derecho humano a la alimentación en Liconsa S.A. de C.V. desde un enfoque de derechos humanos.

C. Modalidad del trabajo de titulación:

Con base en el “Reglamento de Evaluación y Titulación de Estudios de Posgrados”, el trabajo es un Estudio de Caso, del tipo Análisis de una Política Pública que busca incidir en la política alimentaria de nuestro país. Debido a que en él se propone una solución o un lineamiento para guiar la acción específica de la política pública en este caso un programa de la administración pública que busca garantizar el derecho a la alimentación.

El objetivo general de la modalidad del Análisis de una Política Pública es definir, analizar y evaluar un problema público mediante una metodología específica. En particular determinando los instrumentos apropiados para abordar analíticamente dicho asunto.

III. El Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.

El Programa de Abasto Social de Leche surge en 1944 con la Empresa Pública Nacional Distribuidora y Reguladora S.A. de C.V. (NADYRSA) durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho. En mayo de ese año, se distribuyó por primera vez leche a precio subsidiado en nuestro país. En 1950 se crea la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA). Para 1961 se constituye bajo la denominación Compañía Rehidratadora de Leche, Sociedad de Participación Estatal Mayoritaria. En 1963 surge la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (CONASUPO), para 1972 se modifica su razón social por en Leche Industrializada Conasupo, S.A. de C.V. y en 1994 el programa es asignado a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) cambiando su razón social a la actual Liconsa, S. A. de C.V. (Liconsa). En 1999 se determina que su acción queda sujeta a las Reglas de Operación para el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. En este momento se encuentra vigente la publicada el 28 de diciembre de 2017 (Reglas de Operación, 2018).

Actualmente Liconsa S.A. de C.V. es una empresa de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública Federal, sectorizada en la Secretaría de Desarrollo Social que tiene a su cargo dos programas el de Abasto Social de Leche (PASL) y el programa de Adquisición de Leche Nacional (PALN).

El PASL tiene una larga historia ya que es un programa antiguo de la política social de México, que opera a nivel nacional en las 32 entidades del país, tiene como objetivo contribuir al cumplimiento efectivo del derecho a la alimentación, facilitando el acceso al consumo de leche fortificada de calidad a las personas cuyo ingreso está por debajo de la Línea de Bienestar⁷ (ROP, 2017).

⁷ El Coneval define a la línea de bienestar como el valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos y a la línea de bienestar mínimo como el valor monetario de una canasta alimentaria básica.

Consultado el 06 de Octubre de 2018 en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>
Según cifras de Coneval el porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de bienestar en el 2016 era de 50.6 % de la población.

Consultado el 06 de Noviembre de 2018 en

El programa suministra leche fortificada con vitaminas y minerales a las personas beneficiarias al precio autorizado por el Consejo de Administración⁸. Actualmente el precio de la leche Liconsa subsidiada es de \$5.50 por el litro de leche a nivel nacional, de \$4.50 para Oaxaca, Guerrero y Chiapas y de \$1.00 peso para 400⁹ municipios de 16 entidades de país, es decir a un precio bajo comparando con la leche comercial. Su entrega se realiza a través de dos modalidades:

1. Abasto Comunitario: se realiza por medio de los puntos de venta.
2. Convenios con Actores Sociales: instituciones públicas o personas morales legalmente constituidas que atienden a personas en situación de vulnerabilidad.

Para recibir el beneficio de abasto comunitario es necesario cumplir con los siguientes requisitos:

- Pertenecer a un hogar cuyo ingreso este por debajo de la línea de bienestar.
- Ser niña o niño de 6 meses a 12 años de edad.
- Mujeres adolescentes de 13 a 15 años.
- Mujeres en periodo de gestación o lactancia.
- Mujeres de 45 a 59 años.
- Personas con enfermedades crónicas.
- Personas con discapacidad.
- Y personas adultas de 60 y más años.

Para recibir el beneficio los actores sociales que tienen convenio es necesario que

https://www.coneval.org.mx/Medicion/PublishingImages/Pobreza_2008-2016/Cuadro_1_2008-2016.JPG

⁸ Consultado el 06 de Octubre de 2018 en <https://www.gob.mx/liconsa/articulos/liconsa-mantendra-su-precio-por-litro-de-leche-durante-2018-abelardo-manzo?idiom=es>

⁹ Los 400 municipios con un precio preferencial son los establecidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como los de menor índice de desarrollo humano.

Consultado el 06 de Noviembre de 2018 en <https://www.gob.mx/liconsa/articulos/liconsa-mantendra-su-precio-por-litro-de-leche-durante-2018-abelardo-manzo?idiom=es>

EL listado de los 400 Municipios "A peso el Litro" se puede consultar en <https://www.gob.mx/liconsa/documentos/listado-de-los-400-municipios-a-peso-el-litro>

atiendan a:

- Personas en situación de vulnerabilidad.
- Personas que pertenecen a los mismos grupos atendidos en Abasto Comunitario.
- Personas que están ingresadas en alguna institución pública o privada de asistencia social.
- Personas que son apoyadas por instituciones privadas de asistencia social que suman esfuerzos con el gobierno a favor de la nutrición de las niñas y niños.
- Personas atendidas por medio de instituciones de gobierno cuyo objetivo es superar los rezagos socioeconómicos de algunos sectores de la población (Reglas de Operación, 2017)

El Programa Liconsa es un programa que busca garantizar el derecho a la alimentación de las personas a través del acceso a leche fortificada de calidad sin embargo en nuestro país siguen presentes las altas cifras de millones de personas que no tienen para alimentarse o que su ingreso no les alcanza para adquirir y satisfacer sus necesidades alimentarias. Según el CONEVAL se estima que 24.6 millones de personas sufren de carencia por acceso a la alimentación.

Asimismo, el programa a pesar de incluir en sus Reglas de Operación un enfoque de derechos humanos en la práctica no lo desarrolla. Si bien las Reglas de Operación 2018 en su numeral diez establecen los principios de derechos humanos que guían sus acciones no se cumplen del todo. Debido a que principalmente se centra en señalar ciertos mecanismos para el acceso a la información sobre el apoyo y servicio en base en lo establecido en las reglas, lo que no crea condiciones para que se utilicen estándares del derecho internacional de los derechos humanos como la participación activa en la toma de decisiones.

Otra característica del enfoque es que instituye que las y los servidores públicos involucrados en la operación del Programa, promuevan, respeten, protejan y garanticen

el ejercicio efectivo de los derechos humanos de las y los beneficiarios de conformidad con los principios de los derechos humanos. Sin embargo no establece con claridad los mecanismos para su cumplimiento.

De igual manera señala el fomento al respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas en situación de vulnerabilidad, por ejemplo migrantes, adultos mayores, personas con discapacidad, en situación de calle, pueblos indígenas, etc. Con la finalidad de contribuir a generar acciones que potencien su desarrollo integral e inclusión plena sin especificar en qué consisten las acciones a realizar para lograr dicho desarrollo.

También establece que en cumplimiento a la Ley General de Víctimas se favorecerá el acceso al Programa Liconsa de las Personas inscritas en el Registro Nacional de Víctimas que se encuentren en situación de vulnerabilidad mediante solicitud escrita, fundada y motivada que emane de autoridad competente. Asimismo, atenderá a las personas que estén en casos en que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dicte medidas precautorias o cautelares a favor de determinada persona o grupos de personas, o emita una recomendación o conciliación, para tomar estas medidas es necesario estar en uno de los dos supuesto lo que es sin duda una reparación por la violación de los derechos humanos, más no una garantía de dichos derechos. El modelo sigue siendo de reparación y no prevención y garantía de los derechos.

El enfoque de los derechos humanos plasmados en las reglas de operación no abre la posibilidad de un enfoque real de derechos humanos ya que no desarrolla instrumentos para empoderar al beneficiario del programa ni crea espacios para la participación activa en la toma de decisiones relevantes que atañen a la población en general.

Los estándares del derecho internacional de los derechos humanos han impulsado una serie de lineamientos para desarrollar el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas, desde organismos internacionales hasta investigadores consideran que el diseño, implementación y evaluación de las políticas deben de promover los derechos humanos de los titulares de derechos.

IV. Estado de la Cuestión

A. Situación Internacional del derecho a la alimentación

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación¹⁰ (FAO) consiente de los retos que se presentaban en materia de alimentación convocó del 13 al 17 de noviembre de 1996 para celebrar la Cumbre Mundial sobre la Alimentación¹¹ (CMA, 1996) con el objetivo de erradicar el hambre. De la Cumbre resultaron dos documentos: la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

Según la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial en esta fecha se consideraba que más de 800 millones de personas de todo el mundo no disponían de alimentos suficientes para satisfacer sus necesidades nutricionales básicas, la mayor concentración de quienes padecen de esta situación se encuentran en los países en desarrollo (FAO, 1996).

El Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación señala que la pobreza, el hambre y la malnutrición¹² son algunas de las causas de la migración de las zonas rurales a las urbanas en los países en desarrollo para evitarlo prevé en su Plan de Acción

¹⁰ La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) fue fundada en 1945. Su principal objetivo es contribuir con mejorar la seguridad alimentaria elevando los niveles de nutrición, mejorando la productividad agrícola, las condiciones de la población rural, y contribuyendo a la expansión de la economía mundial.

Consultado el 13 de Noviembre de 2017 en <http://www.fao.org/unfao/procurement/general-information/es/>

¹¹ La Cumbre Mundial sobre la Alimentación se celebró del 13 al 17 de noviembre de 1996, en el curso de cinco días de reuniones con representantes de 185 países y de la Comunidad Europea. Se convocó en la Sede de la FAO en Roma, reunió aproximadamente a 10,000 participantes y constituyó un foro para el debate sobre la erradicación del hambre.

Consultado el 22 de Junio de 2018 en <http://www.un.org/es/development/devagenda/food.shtml>

¹² Por malnutrición se entiende las carencias, los excesos o los desequilibrios de la ingesta de energía y/o nutrientes de una persona.

El termino malnutrición abarca dos grupos amplios de afecciones. Uno es la desnutrición que comprende el retraso del crecimiento, peso inferior al que corresponde a la estatura, peso inferior al que corresponde a la edad y las carencias o insuficiencias de micronutrientes. El otro es el del sobrepeso y la obesidad.

Consultado el 08 de noviembre de 2018 en <http://www.who.int/features/qa/malnutrition/es/>

trabajar para erradicar el hambre en todos los países y disminuir el número de personas desnutridas a la mitad (FAO, 1996).

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹³ (ODM) que se asumieron en el año 2000 con el fin de combatir la pobreza, establecieron como primer objetivo: Erradicar la pobreza Extrema y el Hambre. Para conseguirlo se crearon tres metas. La Meta 1A: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a 1 dólar por día. La Meta 1B: Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes. La Meta 1C: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre (FAO, 2000).

En 1990 se estimaba que 1,926 millones de personas vivían en pobreza extrema en el mundo, para 1999 se consideraba que eran 1,751 millones y en el 2015 aproximadamente 836 millones. (FAO, 2015).

En 2011, se observaba que casi el 60% de los mil millones de personas extremadamente pobres del mundo vivía en solo cinco países¹⁴. En este mismo año se considera que las personas que vivían en pobreza extrema disminuyeron de 1,900 millones en 1990 a 1,000 millones. Sin embargo, el éxito no fue general en África subsahariana no se cumplió con el objetivo de reducir a la mitad el porcentaje de personas que viven en pobreza extrema, la región continúa rezagada y con un gran porcentaje de personas que padecen hambre todos los días. Se considera que aproximadamente el 40% de la población de esta región todavía vive en pobreza extrema según información del año 2015 (FAO, 2015).

¹³ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio surgieron de la reunión que se llevó a cabo en septiembre del año 2000, en Nueva York, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas. Líderes de 189 naciones se comprometieron con el contenido de la Declaración Milenio: compuesta por los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio.

México fue uno de los países que suscribió la Declaración del Milenio.

Consultado el 25 de Junio de 2018 en <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-de-desarrollo-del-milenio/>

¹⁴ En 2011, el 60 % de los extremadamente pobres vivía en solo cinco países: la India, Nigeria, China, Bangladesh y la República Democrática del Congo.

Consultado el 26 de Junio de 2018 en http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf

El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación, principal publicación anual de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) año 2014 señala que unos 842 millones de personas siguen padeciendo hambre crónica debido a que no pueden pagarse una alimentación adecuada y se estima que el 70 % de las personas que padecen inseguridad alimentaria en el mundo viven en zonas rurales (FAO, 2014).

De los 800 millones de personas que viven en pobreza y sufren de hambre. Más de 160 millones de niños menores de 5 años tienen una altura inadecuada para su edad, debido a una alimentación insuficiente, es decir, uno de cada siete niños en el mundo tiene un peso inferior al normal, aunque hubo un descenso en la cifra de uno de cada cuatro de 1990. Según los expertos la desnutrición¹⁵ en los primeros 1000 días de vida también se vincula con una capacidad cognitiva deteriorada y un menor desempeño escolar y laboral. El 90% de todos los niños con peso inferior al normal en 2015 estaban en regiones de Asia meridional y África subsahariana (FAO, 2015).

Asia meridional presenta la prevalencia más alta de peso por debajo al normal, con aproximadamente uno de cada tres niños todavía afectados en 2015. En África subsahariana la cantidad de niños con peso inferior al normal ha aumentado debido al crecimiento de la población (FAO, 2015)

La FAO señala en su informe de cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: “balance de las desiguales y progresos” que actualmente hay 795 millones de personas subalimentadas en el mundo lo cual equivale a un descenso comparando con las cifras de los años 90`s. Cabe señalar que 780 millones de personas viven en las regiones en desarrollo. La inestabilidad política, los desastres naturales, los desórdenes públicos y los desastres naturales contribuyen para generar crisis humanitarias que repercuten en la seguridad alimentaria (FAO, 2015).

En el ámbito regional la situación del derecho a la alimentación es desfavorable. En América Latina se considera que, aunque hubo grandes avances en la reducción de la proporción de personas que sufren subalimentación no se ha logrado eliminar el problema. De acuerdo con la FAO la tasa de reducción del hambre varía ampliamente por región. En América Latina y Asia el objetivo relativo al hambre se ha logrado en reducir a la mitad.

En Oceanía la seguridad alimentaria se ha visto obstaculizada por desastres tanto naturales como causados por el hombre, que muchas veces resultan en cambios repentinos e impredecibles en la disponibilidad de los alimentos básicos. Por otra parte, en África subsahariana se estima que la cantidad de personas con nutrición insuficiente ha aumentado en 44 millones desde 1990, aunque la tasa del hambre ha caído.

Se estima que América Latina ha superado la meta 1.C de Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre según los Objetivos de Desarrollo del Milenio y del objetivo relativo al hambre de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Y en lo que se refiere a los principales Objetivos de Desarrollo Sostenible¹⁶ se avanzó en acabar con el hambre y la pobreza para el año 2030, si bien es cierto que todavía no se eliminó definitivamente el hambre, en cifras hubo una gran disminución de personas que padecen esta situación.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo¹⁷ (PNUD) a través de los

¹⁶ Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también son conocidos como Objetivos Mundiales, su finalidad es poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad. Consiste en 17 Objetivos que se basan en los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se pusieron en marcha en enero de 2016 y orientaran las políticas y lineamientos durante 15 años.

Consultado el 28 de Junio de 2018 en <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

¹⁷ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) busca con sus acciones fortalecer el estado de derecho y la promoción de los derechos humanos para lograr el desarrollo humano sostenible y erradicar la pobreza extrema.

Consultado el 29 de Junio de 2018 en <https://www.un.org/ruleoflaw/es/un-and-the-rule-of-law/united-nations-development-programme-2/>

Objetivos de Desarrollo Sostenible aspira a erradicar la pobreza y el hambre para el año 2030. Se espera incidir en 1 de cada 9 personas en el mundo que cada noche se van a dormir con hambre para que tengan acceso a alimentos suficientes y nutritivos durante todo el año (PNUD, 2015).

En su informe del 2016, la FAO prevé que la demanda mundial de alimentos en 2050 aumente un 60% por encima de los niveles de 2006, impulsada por el crecimiento demográfico (FAO, 2016). Probablemente esto afectará la disponibilidad de alimentos al aumentar la demanda de millones de personas.

En su informe del 2017. El futuro de la alimentación y la agricultura. Tendencias y desafíos señala que unos 700 millones de personas siguen siendo extremadamente pobres y cerca de 800 millones de personas padecen hambre crónica y 2, 000 millones sufren de carencias de micronutrientes. Aunque las metas de los ODM de reducir la proporción de personas que viven en pobreza extrema y sufren de hambre se han cumplido todavía se está lejos de alcanzar la meta de erradicarlos (FAO, 2017).

Por otra parte, existe el compromiso de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe de erradicar el hambre de forma completa para el año 2015 con la Iniciativa Regional 1 (IR1) que busca a través de estrategias regionales garantizar el derecho a la alimentación para todos y todas (FAO, 2015).

El Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)¹⁸ 2025 señala entre sus líneas de acción programas de abastecimiento de alimentos implementando políticas para

¹⁸ La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) es un mecanismo intergubernamental de diálogo y concertación política. La integran treinta y tres (33) países de América Latina y el Caribe (Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, el Salvador, Federación de San Cristobal y Nieves, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Mancomunidad de dominica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela).

Consultado el 13 de Noviembre de 2017 en <http://www.sela.org/celac/quienes-somos/que-es-la-celac/>

enfrentar los desafíos que la región tiene en materia del hambre y la pobreza. Consta de cuatro pilares¹⁹ que buscan fortalecer todas las dimensiones de la seguridad alimentaria. Su trabajo pretende impactar en 37 millones de personas que aún viven con hambre a nivel regional lo que corresponde al 6.1 % de la población.

En cuanto a pobreza, las últimas estimaciones de la CEPAL para el año 2013, señalan que el número de pobres se ha mantenido estable en 164 millones de personas es decir 27.9 % de los habitantes de América Latina sin embargo la pobreza extrema se incrementó en dos millones de personas en la región respecto al año 2012, para situarse en 68 millones de personas es decir el 11.5 % de la población.

En este contexto tenemos que en el ámbito internacional y regional los países se han comprometido para garantizar el derecho a la alimentación de su población estableciendo una serie de lineamientos que guiaran sus actuaciones para proteger, respetar y garantizar el derecho de todas las personas de tener acceso a la alimentación.

Quizá uno de los mayores avances tiene que ver con la obligación de abstenerse de utilizar los alimentos como instrumento de presión política y económica según informes de la CELAC.

¹⁹ EL plan de Seguridad Alimentaria de CELAC se sustenta sobre cuatro pilares que buscan garantizar las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria: acceso, disponibilidad, utilización y estabilidad de los alimentos.

- Pilar 1: Estrategias coordinadas de seguridad alimentaria a través de políticas públicas nacionales y regionales.
- Pilar 2: Acceso oportuno y sostenible a alimentos inocuos, adecuados, suficientes y nutritivos para todas las personas.
- Pilar 3: Bienestar nutricional para todos los grupos vulnerables.
- Pilar 4: Garantizar la estabilidad de la producción y la atención oportuna ante desastres de origen socio-naturales.

Consultado el 29 de Junio de 2018 en <http://www.fao.org/americas/prioridades/plan-celac/acerca-de-celac/es/>

B. Situación del derecho a la alimentación en México

En México el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social²⁰ (CONEVAL) estima que la población en situación de pobreza equivale a 55.3 millones de personas correspondiendo al 46.1% de la población, específicamente 28 millones de personas carecen de acceso a la alimentación es decir 23.4% de la población, si analizamos la población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo no cambia mucho la situación ya que 24.6 millones de personas no tienen para la canasta alimentaria mínima o sea el equivalente a 20.6 % de la población (CONEVAL, 2014).

De acuerdo con CONEVAL la carencia por acceso a la alimentación establece cuatro indicadores; seguridad alimentaria, inseguridad alimentaria leve, inseguridad moderada e inseguridad alimentaria severa, con base en esta clasificación es relevante señalar que 11.9 millones de personas el equivalente a 9.9 % de la población padecían inseguridad alimentaria severa (CONEVAL, 2014).

En términos generales esta es la situación de la alimentación en México sin embargo se puede obtener datos más específicos por sectores. Por ejemplo en carencia de acceso a la alimentación por sexo 14.3 millones de mujeres y 13.6 millones de hombres, por edad 11.0 millones de personas menores de 18 años y 17.0 millones de 18 años o más, en la población de adultos mayores existen 1.5 millones de 65 años o más y 26.2 millones menor de 65 años, en población indígena 4.6 millones son indígenas y 23.4 millones no indígenas, con discapacidad existen 2.4 millones y sin discapacidad 25.6 millones (CONEVAL, 2014).

²⁰ El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México. Entre sus principales funciones están:

1. Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; y
2. Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.

Consultado el 15 de Noviembre de 2017 en <http://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Quienes-Somos.aspx>

Si comparamos las estadísticas del CONEVAL del año 2012 y el 2014 encontramos un aumento en la población con carencia de acceso a la alimentación al igual que un aumento en la población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo.

En el panorama antes expuesto se ha señalado que el derecho humano a la alimentación es violado sistemáticamente en nuestro país donde no se respeta el derecho internacional de los derechos humanos vigentes prevaleciendo la pobreza y el hambre. La falta de acceso a alimentos es un testimonio de derechos humanos incumplidos, y de falta de respeto a la vida de la persona.

El respeto a los derechos económico y sociales que se reconocen en nuestro país derivados del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) ratificado por México²¹ necesita del fortalecimiento de mecanismo judiciales, administrativos y legales para lograr su cumplimiento.

El retroceso de este derecho debido al fracaso de la política económica y social de nuestro país, resulta ser una situación sumamente grave para el cumplimiento efectivo del PIDESC. Para contrarrestar dicha situación se considera necesaria una reforma al diseño e implementación de la política pública, una reforma en donde el eje rector sea la garantía de los derechos humanos, donde se faculte a los titulares de derechos para exigir que el Estado cumpla con sus obligaciones.

Es necesario corregir las desigualdades sociales que se siguen presentando estableciendo medidas orientas a dotar de medios para lograr la seguridad alimentaria de la población, es decir que la población tenga acceso a una alimentación adecuada y suficiente de manera regular, permanente y con los requerimientos nutricionales óptimos para su desarrollo.

²¹ México ratificó el 23 de marzo de 1981 el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sin embargo no recibe comunicaciones individuales sobre México pues no ha ratificado el Protocolo Facultativo, consultado el 15 de Noviembre de 2017 en <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=34016#.Wg-xhVXibIU>

Además de este propósito general, si la política social garantizara que prevaleciera, la libertad de la persona, su autonomía y su dignidad en la política pública dirigida a satisfacer el derecho a la alimentación muy difícilmente los titulares de derechos o beneficiarios (termino no muy exacto para nombrar a la población que recibe la prestación de un servicio o un bien) no serían objeto de manipulación por parte de los intereses personales o políticos de los titulares de las dependencias públicas.

Es importante mencionar que actualmente en nuestro país se han realizado cambios a las políticas de operación de diversos programas sociales sin embargo se sigue utilizando la pobreza y el hambre para proyectos políticos. Si bien en papel se ha avanzado hacia un nuevo modelo de política social en la práctica se sigue implementando con una visión asistencialista y clientelar.

En este sentido es importante destacar el enfoque basado en los derechos humanos que considera la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada protegiendo la participación, la rendición de cuentas, la no discriminación, la transparencia, la dignidad humana, el empoderamiento y el respeto al estado de derecho. Una visión nueva que se utiliza para el desarrollo, la implementación y la evaluación de las políticas públicas.

V. Planteamiento del problema

A. Los Derechos Humanos en la Política Alimentaria de México

El reconocimiento de los Derechos Humanos implica que el Estado tiene la obligación de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos fundamentales de toda persona. Específicamente con el derecho a la alimentación se considera que el derecho está garantizado cuando se tiene acceso a una alimentación adecuada y suficiente de manera regular, permanente y sana en todo momento.

El derecho humano a la alimentación es resultado de declaraciones, tratados y leyes, que busca obligar a los Estados a adoptar medidas para garantizar el derecho a la alimentación, con la finalidad de erradicar la pobreza extrema y el hambre, sin embargo, sigue persistiendo la desnutrición y la falta de acceso a la alimentación, lo que implica una violación grave del derecho humano de toda persona.

Actualmente en nuestro país según cifras del CONEVAL existen 28 millones de mexicanos que carecen de acceso a la alimentación, es decir que no tienen para alimentarse, la falta de programas sociales enfocados en solucionar el problema y el fracaso de la política social contribuyen al aumento de personas en pobreza. Si bien el DHA es una obligación contraída por Estado mexicano y asumida por los diferentes instrumentos internacionales de los cuales México ha firmado y ratificado, es un derecho que no se garantiza (CONEVAL, 2014).

Las altas cifras del hambre y la pobreza en México reflejan la situación actual del DHA, un escenario sumamente preocupante, en donde también prevalecen altos índices de desnutrición infantil y numerosos sectores sociales que viven en pobreza alimentaria (esto significa padecer hambre casi todos los días de sus vidas).

Además, el constante aumento en los precios de los alimentos y los bajos salarios determinan que cada día sea más difícil el acceso a una alimentación de calidad de las familias mexicanas. La falta de una solución eficiente a la violación del DHA contribuye a que prevalezcan los altos índices de desnutrición²² y el aumento de sectores sociales en pobreza alimentaria, esto pone de manifiesto que los programas sociales del gobierno no han sido eficaces para detener la pobreza, el hambre y que tampoco han sido eficientes para prevenir enfermedades claramente asociadas a la malnutrición²³.

²² Cada año, más de tres millones de niños menores de 5 años mueren de desnutrición o por causas relacionadas con la misma. El 80% de los casos de desnutrición se concentran en tan solo 20 países del mundo, concretamente en África subsahariana y en algunas zonas del sur de Asia.

Consultado el 08 de Noviembre de 2018 en <https://www.msf.es/conocenos/que-hacemos/desnutricion>
²³ La malnutrición aumenta el riesgo de contraer infecciones causadas por virus y bacterias. Las más comunes son el kwashiorkor y el marasmo y algunas enfermedades producidas por no ingerir suficientes vitaminas.

Es decir que estos programas en los que se invierten recursos económicos, sociales y administrativos son paliativos y no transforman las condiciones de vida de las personas a las que están dirigidos.

En términos de evaluación y diagnóstico el aumento o disminución de personas pobres sin acceso digno y seguro a la alimentación es debido a que los programas sólo mitigan el hambre de un grupo pequeño, pero no garantizan el DHA de toda la población.

El derecho a la alimentación no significa dar alimentos gratuitos, sino por el contrario es obligación del Estado de establecer medidas para lograr el ejercicio pleno del DHA para todas las personas que están bajo su jurisdicción, de acuerdo con los diferentes instrumentos internacionales, cuidando la libertad de la persona, su autonomía y su dignidad.

Con la reforma constitucional que entró en vigor en junio de 2011 se elevó a rango constitucional el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad para todas y todos los mexicanos y todas las personas que viven en México. Esta reforma, modificó los artículos 4 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para garantizar la protección del derecho a la alimentación, convirtiéndolo en un derecho exigible y justiciable. Además de que obligó al Estado Mexicano la protección y garantía de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por este.

Como Derecho Constitucional e instrumento internacional le corresponde al Estado desplegar un conjunto de actividades o actuaciones encaminadas para lograr su plena realización. Para tal efecto se tiene que determinar qué medidas deben adoptar éstos para que efectivamente se realice y cuáles son los mecanismos para su exigibilidad y

EL kwashiorkor es típica de bebés y niños pequeños que sufren una fuerte deficiencia de proteínas. Su estómago está hinchado, porque está lleno de líquido y sus brazos y piernas enflaquecidos. Otras consecuencias de la enfermedad son diarrea, daños en el hígado, falta de crecimiento, etc.

Consultado el 07 de Noviembre de 2018 en <http://www4.tecnun.es/asignaturas/Ecologia/Hipertexto/06Recursos/101Malnutrici%C3%B3n.htm>

justiciabilidad.

El reconocimiento del DHA no sólo representa el establecimiento de una obligación estatal sino también uno de los primeros pasos en la ardua tarea para garantizarlo y adoptar medidas con miras a su progresividad. Desde este punto de vista la transformación social se logrará con la bandera de los derechos humanos por delante, donde sea el instrumento idóneo y referente necesario para la construcción de una política social justa y equitativa.

Desde el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas todas las personas deben tener la capacidad para obtener alimentos en todo momento para satisfacer sus necesidades alimenticias. Ello significa el acceso de todas las personas a una alimentación de cierta calidad nutritiva que cumpla con los requerimientos para su crecimiento físico y mental en todas las etapas de la vida del ser humano.

Alicia Carriquiriborde propone que el enfoque de derechos humanos constituya el marco obligatorio para el diseño y aplicación de las políticas públicas, así como la estrategia de desarrollo, que garantice la seguridad y la soberanía alimentaria, para proteger a las presentes y futuras generaciones el acceso permanente a alimentarse en el corto, mediano y largo plazo.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el documento Preguntas Frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo, establece la siguiente definición del enfoque basado en los derechos humanos: El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y protección de los derechos humanos²⁴.

²⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Preguntas Frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo.

Este enfoque en el que se destaca que las políticas y programas de desarrollo deben de tener como objetivo principal la realización de los derechos humanos busca que: Los programas de desarrollo fortalezcan las capacidades de los titulares de obligaciones para cumplir con sus deberes y de los titulares de derechos para reclamar sus derechos.

También incluye otros preceptos a tener en cuenta para las políticas de desarrollo: igualdad, no discriminación, participación social y empoderamiento. De esta manera la orientación sería de manera incluyente, concibiendo a las personas y comunidades como sujetos de su propio desarrollo, más que como beneficiarios pasivos de la política asistencialista e inhibidoras.

Capítulo 2
Marco Legal del Derecho Humano a la Alimentación “Legislación Internacional y Nacional”

Marco Legal del Derecho Humano a la Alimentación

I. Introducción

El propósito de este capítulo es desarrollar el marco jurídico e institucional del derecho a la alimentación, de conformidad con los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos y de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de tener una noción básica de los elementos que integran la definición y su contenido.

El reconocimiento del DHA en instrumentos internacionales tiene una larga historia que involucra instrumentos vinculantes y no vinculantes, en donde los Estados se obligan a adoptar progresivamente medidas, a no discriminar, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Los instrumentos vinculantes también son conocidos como “hard law” imponen obligaciones jurídicas a los Estados que los ratifican obligándose a garantizar el cumplimiento en ámbito nacional del derecho.

Y los instrumentos no vinculantes o “soft law” imponen obligaciones morales a los Estados que deciden comprometerse con el cumplimiento de sus disposiciones sus lineamientos buscan orientar estableciendo directrices y principios dentro del marco normativo.

Dentro de los instrumentos jurídicos internacionales se encuentran las declaraciones, tratados, pactos o convenciones, que buscan proteger los derechos humanos, constituyendo a la persona como titulares de los derechos y a los Estados como obligados para con las personas, elemento importante para el reconocimiento y la garantía del derecho humano a la alimentación.

El primer instrumento internacional sobre derechos humanos que surge es la

Declaración Universal de los Derechos Humanos²⁵, aprobada el 10 de diciembre de 1948 adoptada por la Organización de las Naciones Unidas²⁶ (ONU), en dicha Declaración se consagran 30 derechos en igual número de artículos.

El DHA específicamente se encuentra en el artículo 25, es considerado de segunda generación ya que forma parte de los derechos sociales, económicos y culturales.

II. Instrumentos Internacionales

Sistema Universal de los Derechos Humanos

A. Declaración Universal de los Derechos Humanos

No se considera un tratado, es un instrumento no vinculante que solo impone obligaciones morales a los Estados signatarios sin embargo es de gran ayuda para entender las obligaciones del Estado en materia alimentaria, la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce la dignidad y la igualdad humana, cuando establece que toda persona tiene el derecho a la alimentación, en este instrumento se da un pleno reconocimiento del DHA con el fin de proteger, respetar y garantizar el derecho de tener acceso a alimentos independientemente de condiciones que escapen a su voluntad (ONU, 1948, Art. 25).

B. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Es un instrumento internacional que impone obligaciones jurídicas a los Estados que lo han ratificado, México ratificó el Pacto el día 23 de marzo de 1981, no cuenta con facultades para recibir comunicaciones individuales sobre nuestro país pues no ha

²⁵ La Declaración Universal de los Derechos Humanos es aprobada por la Asamblea General de la ONU.

²⁶ La Organización de las Naciones Unidas o también llamada Naciones Unidas fue fundada el 24 de octubre de 1945 en San Francisco, California por 51 países, mediante la Carta de las Naciones Unidas. Consultada el 28 de Enero de 2017 en <https://actualidad.rt.com/actualidad/167479-organizacion-naciones-unidas-onu>

ratificado el protocolo facultativo.

El DHA específicamente en el PIDESC se encuentra en su artículo 11 donde señala que es derecho fundamental el derecho a una alimentación adecuada y estar protegidos contra el hambre. Es un derecho que exige de medidas de los Estados Partes para asegurar la efectividad de este derecho ya sea individualmente o mediante la cooperación internacional (PIDESC, 1966, Art. 11).

Es importante señalar que el pacto menciona la mejora de los métodos de producción, conservación y distribución, al igual que impulsa la necesidad de asegurar una distribución equitativa de ellos. En este sentido, el pacto se centra en proteger la seguridad alimentaria más que en impulsar la distribución de alimentos.

C. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer

El derecho a la alimentación se menciona en el artículo 12 de la Convención cuando establece la obligación al Estado de asegurar una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia. De igual forma en la Convención se puede deducir que el artículo 3 establece la obligación de los Estados Partes de garantizar todas las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo en particular en las esferas política, social, económica y cultural. El derecho a la alimentación en esta Convención consiste en garantizar un nivel mínimo a todas las personas específicamente a la mujer para estar en igualdad de condiciones frente al Hombre (Convención, 1979, Art.12).

D. Convención de los Derechos del Niño

La Convención de los Derechos del Niño establece el derecho a la alimentación en su artículo 24 y 27. En el artículo 24 señala la obligación del Estado para adoptar medidas apropiadas para asegurar el suministro de alimentos nutritivos adecuados para combatir la malnutrición además de ir en adelante con este derecho considerando la

obligación de asegurar que la sociedad conozca los principios básicos de la nutrición de los niños fomentando la lactancia materna (Convención, 1989, art.24). El artículo 27 establece la obligación de tomar las medidas necesarias para asegurar el pago de la pensión alimenticia garantizando con esto su derecho a la alimentación (Convención, 1989, art.27).

E. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados

No se menciona el derecho alimentación como una obligación del Estado receptor sin embargo si se establece igualdad de trato que los nacionales cuando se sometan a un sistema de racionamiento que regule la distribución general de productos que escaseen, garantizando el mismo derecho para con los productos que escaseen entre ellos los alimentos. En su artículo 23 de la convención donde hace referencia a la asistencia pública se señala que debe ser el mismo trato de refugiados y nacionales en lo que respecta a asistencia y a socorro públicos, ejemplo programas sociales, estableciendo un vínculo directo con el derecho a la alimentación (Convención, 1951, art'.23).

F. Convención sobre el Derecho de las Personas con Discapacidad

Su artículo 28 dicta que los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado incluyendo el DHA sin discriminación por motivos de discapacidad. También establece la obligación de asegurar el acceso a estrategias de reducción de pobreza. Ello implica el reconocimiento del DHA sin discriminación por motivos de deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales con el fin de promover, proteger y asegurar el goce pleno de todos los derechos (Convención, 2006, art.28).

G. Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición

Es un instrumento no vinculante que recoge el derecho a la alimentación, dictando la erradicación del hambre como objetivo común de todos los países que integran la

comunidad internacional para conseguir el derecho inalienable a no padecer hambre y malnutrición con la finalidad de que todas las personas puedan desarrollar sus capacidades físicas y mentales (Declaración, 1974)

H. Declaración de Roma de la Seguridad Alimentaria Mundial

En esta declaración se reafirma el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, el derecho a una alimentación apropiada y el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre.

Los Estados se comprometen a conseguir la seguridad alimentaria para todos y a realizar esfuerzos para erradicar el hambre de todos los países. De igual forma reconocen que los alimentos no deberán utilizarse como instrumento de presión política y económica (FAO, 1996).

I. Comités encargados de vigilar el cumplimiento del derecho a la alimentación

Los comités son órganos creados en virtud de los tratados internacionales, con el fin de vigilar el cumplimiento de dichos instrumentos jurídicos, constituidos por expertas y expertos independientes nombrados por los Estados Partes, que tienen la tarea de examinar los informes de los tratados que presentan de manera periódica. Además tienen la función de adoptar observaciones o recomendaciones generales con el objetivo de dar mayor claridad a los tratados en materia de derechos humanos.

J. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El comité en su artículo 11, Observación General No. 12, establece el derecho a una alimentación adecuada. En él se indica que el DHA adecuada se ejerce cuando toda persona tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla, también señala la importancia fundamental de este derecho

para el disfrute de todos los derechos.

El derecho a una alimentación adecuada no debe limitarse a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos, debe de alcanzarse progresivamente, sin embargo, si exige la obligación de adoptar medidas para mitigar y aliviar el hambre.

Asimismo, impone al Estado tres tipos o niveles de obligaciones; respetar, proteger y realizar. La obligación de respetar requiere que no se tomen medidas que tengan por resultado impedir el acceso. La obligación de proteger requiere que se adopten medidas para que nadie ya sea particulares o empresas priven a las personas de acceso a una alimentación adecuada. Y la obligación de realizar que significa fomentar actividades para fortalecer el acceso y los recursos que aseguren los medios de vida.

K. Mecanismos de Protección del Sistema Universal: Examen Periódico Universal (EPU)

Creado en marzo del 2006 por el Consejo de Derechos Humanos es un procedimiento que consiste en la revisión del cumplimiento de las obligaciones y compromisos de derechos humanos de los Estados Miembros de la ONU, la revisión que lleva a cabo se realiza cada cuatro años. El Estado sometido desarrolla un informe que recopila la situación de los derechos humanos dentro de su país se entrega para su análisis y finalmente se concluye con los resultados en el que se hacen recomendaciones al Estado evaluado.

En materia del DHA se analizó el EPU que México presentó en el año 2013, capítulo IV Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Inciso A que lleva por título “Combate a la pobreza”, en él se señala que el combate al hambre es una prioridad en la agenda de Gobierno, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo. Para enfrentar el problema el gobierno mexicano desarrollo la política social de nueva generación que busca asegurar el acceso a un piso social básico. En el informe se destaca la reducción en cinco de las seis carencias sociales, sin embargo, la que nos interesa y que gravemente repercute en

las demás es el incremento en la carencia por falta de acceso a la alimentación (EPU, 2013).

Entre las acciones emprendidas por el Estado mexicano se encuentra la entrada en vigor de la reforma del 2011 que incluyó la modificación de los artículos 4 y 27 constitucionales que establecieron la obligación al Estado de garantizar el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos y el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. Para garantizar esta obligación el Estado lanzó la Cruzada Nacional contra el Hambre que busca crear las condiciones para fomentar la seguridad alimentaria y nutrición de 7.4 millones de personas en pobreza extrema y con carencia de alimentación. El propósito de la Cruzada es contribuir con la realización del DHA (Const., 1917, art. 4 y 27).

L. Procedimientos Especiales del Sistema Universal

Es el mecanismo no convencional que utiliza el Consejo de Derechos Humanos para abordar situaciones específicas en los países, pueden ser personas en lo individual o un grupo de trabajo. Con respecto al DHA el consejo nombro a un relator especial.

1. Relator especial sobre el derecho a la alimentación

Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, de su visita a México del 2011.

El relator concluye que es obligación del Estado mexicano fortalecer su marco legislativo e institucional mediante la aprobación de una ley marco sobre el derecho a la alimentación que garantice el derecho a alimentación ya que es un derecho constitucional en el país. Y hace la siguiente recomendación; que el Estado siga aumentando el número de programas sociales establecidos en apoyo del acceso a los alimentos mediante la adopción de un enfoque de estos programas basado en los

derechos humanos.

Sistema Europeo de los Derechos Humanos

A. Carta Social Europea

Es un instrumento no vinculante sin embargo es de gran ayuda para entender mejor en qué consisten ciertos derechos humanos y las obligaciones de los Estados. El artículo 11 de la Carta Social Europea no se establece específicamente el DHA, pero si existe la relación con otro derecho cuando señala que las Partes se comprometen a adoptar medidas para eliminar, en lo posible, las causas de una salud deficiente. Sin alimentos el desarrollo físico, emocional e intelectual de una persona se vería gravemente afectado provocando enfermedades graves o hasta la muerte (Carta, 1961, art.11).

El artículo 30 señala el derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social si bien no se establece literalmente el DHA, este derecho se incluye en los indicadores de pobreza, la carta va más allá cuando determina en su normatividad el derecho a estar protegidos contra la pobreza por que absorbe este derecho además de garantizar el ejercicio efectivo estableciendo ciertas obligaciones a las Partes para proteger a las personas que se encuentren o que corran el riesgo de encontrarse en una situación de exclusión social o de pobreza, así como de sus familias (Carta, 1961, art.30).

Sistema Interamericano de los Derechos Humanos

A. Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Pacto San José”)

En la Convención Americana el DHA se establece en el capítulo III de derechos económicos, sociales y culturales. El artículo 26 dicta la obligación de los Estados Partes de adoptar las medidas necesarias a nivel interno o través de la cooperación internacional para lograr la efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación (Convención, 1969, art.26).

B. Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias

Entro en vigor el 03 de junio de 1996, México ratificó el 10 de mayo de 1994, tiene como objetivo la determinación del derecho aplicable a las obligaciones alimentarias, así como la cooperación internacional para proteger el derecho alimentario de los menores por su calidad de tales y a las que se deriven de las relaciones matrimoniales. La Convención establece el derecho de recibir alimentos en su artículo 4, sin distinción de nacionalidad, raza, sexo, religión, filiación, origen o situación migratoria, o cualquier otra forma de discriminación (Convención, 1989, art.4).

C. Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”)

Protocolo fue ratificado por nuestro país el 02 de noviembre de 1987. En su artículo 12 señala que el DHA implica el derecho a una nutrición adecuada que le asegure a los ciudadanos gozar del nivel más alto de desarrollo físico, emocional e intelectual. También menciona que los Estados se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos con la finalidad de garantizar para todos el acceso a la alimentación (Protocolo, 1988, art.12).

En su artículo 17 sobre la protección de los ancianos retoma el DHA cuando señala la obligación de proporcionar alimentación a las personas de edad avanzada que carezca de ella y no se encuentre en condiciones de proporcionársela por sí misma (Protocolo, 1988, art.17).

D. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Bélem do Para”)

En su artículo 5 señala el derecho de toda mujer a ejercer libre y plenamente sus derechos económicos, sociales y culturales, y a contar con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos tanto regionales como internacionales de

derechos humanos. En esta convención el derecho humano a la alimentación es muy general ya que no se especifica en que consiste (Convención, 1994, art.5).

E. Informe de la CIDH sobre la Condición de la Mujer en las Américas (1998)

La Comisión analiza la situación de la condición de la mujer en las Américas desde el punto de vista legislativo o reglamentario. Entre sus avances señala que se recibió información sobre legislación que permite a los jueces otorgar medidas cautelares que comprende la decisión provisoria del pago de alimentos y tenencia de los hijos, que sufran violencia doméstica, hostigamiento y delitos sexuales, situación clave para la garantía del DHA²⁷. De esta forma se protege el derecho a la alimentación de la mujer y sus hijos en entornos de violencia.

F. Corte IDH. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 del 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21

Con respecto al DHA la Corte Interamericana emite la siguiente opinión consultiva referente al artículo 7 del Derecho a la Libertad Personal que nadie será detenido por deudas, sin embargo, este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios, para la Corte este derecho está por encima de la libertad personal.

En lo que se refiere al principio de no devolución respecto a niñas y niños se señala, que el Comité de los Derechos del Niño ha concluido que la obligación de no devolver no se limita al peligro real que pueda existir para la niña o el niño de daño irreparable a sus derechos contenidos en los artículos 6 y 37 de la Convención²⁸ en comento, sino que

²⁷OEA/Ser.L/II.2.29. 18 noviembre 1998. Igualdad Jurídica de la Mujer. Informe del Relator Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la condición de la mujer en las Américas.

²⁸Convención de los Derechos del Niño

Artículo 6:

1. Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida.

también aplica a otras violaciones de los derechos garantizados por dicho instrumento consideradas graves, como por ejemplo la insuficiencia de servicios alimentarios o sanitarios.²⁹ La Corte ratifica lo afirmado por el Comité de los Derechos del Niño y considera que el retorno al país de origen se encuentra prohibido cuando se produce un riesgo o la violación de los derechos humanos fundamentales del niño o niña incluido su DHA.

III. Instrumentos Nacionales

A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En la Constitución Política de nuestro país se establece el derecho a la alimentación en dos artículos 4° y 27 en ellos se reconoce plenamente el DHA. Estas modificaciones surgen de la reforma que se implementó en el 2011 que promovía una mayor protección de los derechos humanos.

En el artículo 4° se adiciona un párrafo que señala “Toda persona tiene derecho a la

2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.

Artículo 37. Los Estados Partes velarán por que:

a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad;

b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda;

c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales;

d) Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción.

²⁹Opinión Consultiva OC-21/14. De 19 de Agosto de 2014. Solicitada por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Derechos y Garantías de Niñas y Niños de Niñas y Niños en el Contexto de la Migración y/o en necesidad de Protección Internacional.

alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”. Es decir, que se consagra y protege a toda la población sin importar condición jurídica, raza, sexo, religión, etc. (Const., 1917, art. 4).

El artículo 27° también protege el DHA cuando establece que “El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca” (Const., 1917, art. 27). Ambos artículos buscan garantizar el derecho a una alimentación sana y adecuada para todos, además de señalar que el Estado es el responsable de garantizar dicho derecho. Un elemento importante que se desprende de esta obligación es la cantidad que siempre tiene que ser suficiente para cubrir las necesidades nutricionales de la población.

B. Ley General de Desarrollo Social

En primer momento el principal objetivo de las políticas de bienestar social en nuestro país era reconocer los derechos sociales de todos los segmentos de la población. Para esto se crearon políticas públicas que directa o indirectamente incidieran sobre el nivel de vida de la población, es decir, se orientó el gasto público en salud, educación, vivienda y seguridad social, además del empleo, el ingreso y el consumo. Sin embargo, en la nuestra sociedad sigue imperando la pobreza, pobreza extrema y la enorme desigualdad.

La Ley General de Desarrollo Social (Legedeso) se aprobó en el 2003 y fue un parteaguas en la normatividad en la materia debido a que reconoce una serie de derechos sociales a los mexicanos. Específicamente el DHA se reconoce en dos artículos de dicha ley.

El artículo 1 aborda el objeto de ley y señala entre sus párrafos que el Estado tiene la obligación de “Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social” (Ley General de Desarrollo Social, 2004, art. 1).

El artículo 6 establece que “Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Una vez más la alimentación está consagrada como un derecho en nuestro país de observancia para el gobierno que a través de sus dependencias y entidades de la administración pública debe de garantizar.

C. Ley del Derecho a la Alimentación Adecuada y Combate Contra el Desperdicio de Alimentos para el Estado de Nuevo León

En el artículo 1 reconoce y garantiza el derecho humano que tiene toda persona a una alimentación adecuada, esta ley va en avanzada cuando establece entre sus numerales el objetivo de rescatar alimentos consumibles para evitar su desperdicio, fomentando la donación de alimentos en diversos sectores de la población con el fin de apoyar a los sectores de la población de escasos recursos, creando mecanismos para incentivar la donación.

La Ley es un intento del gobierno del Estado de Nuevo León para reducir la pobreza alimentaria combatiendo el desperdicio de alimentos, con la ayuda de las asociaciones o sociedades civiles de asistencia social y el sector privado. Es un intento que involucra al sector público, privado y social del Estado.

Ley de Asistencia Social

La Ley establece específicamente en materia de alimentación como sujetos de asistencia social a los que se encuentren en situación de riesgo o afectados por la desnutrición. Esta ley coordina el Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada en nuestro país. Considera que le corresponde al Estado, la rectoría de la asistencia social, pública y privada buscando proteger el desarrollo integral de la familia.

La finalidad de la ley es regular en materia de asistencia social y atención a grupos vulnerables, en este sentido se considera que sus acciones son para promover y apoyar en favor de las personas y familias a que se refiere la ley. Es decir, solo se centra en la asistencia y no en la garantía del DHA.

Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco

El Código considera en materia de alimentación como servicios de asistencia social la orientación nutricional y la alimentación a personas de escasos recursos y a la población de zonas marginales. El Sistema Estatal lo integran las dependencias, organismos públicos descentralizados y entidades de la administración pública, tanto estatal como municipal y por personas físicas y jurídicas privadas que presten servicios de asistencia social.

Capítulo 3
La evaluación y el Enfoque basado en Derechos Humanos.

La evaluación y el Enfoque basado en Derechos Humanos.

I. Introducción

El propósito de este capítulo es desarrollar el marco teórico de las políticas públicas específicamente en materia de política social con la finalidad de enfocarnos en la política alimentaria de nuestro país, abordando el enfoque de derechos humanos. En este capítulo se analizaron diferentes definiciones de políticas públicas, además de que se abordaron diversas clasificaciones de sus etapas.

Después de desarrollar el concepto teórico de las políticas públicas, se definió el concepto de evaluación y sus diversos tipos. De igual manera se hizo un análisis de las diversas evaluaciones realizadas al Programa Liconsa. En ellas se explican los tipos de evaluaciones que se han hecho al programa.

Por último, se presenta el enfoque basado en derechos humanos, partiendo de una definición y de las propuestas teóricas de diversos autores, así como las características básicas para identificar si el Programa Liconsa que busca garantizar el derecho a la alimentación orienta sus acciones bajo un enfoque de derechos humanos, lo que nos llevara más adelante a la evaluación del programa desde este enfoque.

II. Políticas Públicas

Desde la década de los años cincuenta, surge el reconocimiento de las políticas públicas con el profesor norteamericano Harold D. Lasswell en su artículo publicado con el título: La orientación hacia las políticas. Su trabajo buscaba comprender la relación entre los medios disponibles por los Estados y sus capacidades para afrontar los problemas públicos (Merino, s.f.).

Para empezar a definir que es una política pública es necesario abordar a diversos autores que estudian el tema con la finalidad de desarrollar el aspecto teórico del

problema de lo que se considera una política pública.

Una política pública puede ser definida como una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público. Pero no cualquier intervención, regulación o acción pública es una política pública, para responder a ese nombre, han de ser decisiones tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del Estado con el propósito explícito de modificar el statu quo en un sentido determinado, mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos con los que cuenta el sector público (Merino, s.f.).

Para Meny y Claude una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. Es decir, una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico.

La política pública, por otra parte, también es un doble sentido, un curso de acciones: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. Si bien es cierto que es lo que el gobierno dice y quiere hacer. También es cierto que es lo que realmente hace y logra. Es una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calcula, en función de determinados objetivos. Implica toda una serie de decisiones de adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores. Es decir, la política pública es: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce (Aguilar, 1996).

Manuel Canto considera que las políticas públicas son cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a

través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad³⁰.

Para desarrollar una política pública se requiere de seguir ciertos pasos con la finalidad de tener un orden en las acciones de gobierno que se pretenden aplicar. Es por ello la importancia de seguir estos pasos para conseguir que la intervención que se planea pueda llegar a buen término. Las etapas que pertenecen al desarrollo de las políticas públicas incluye a los actores, los recursos y al Estado. Sin embargo, aunque no existe un consenso en cuales son los pasos que se deben de seguir si existe una similitud entre los pasos que proponen diversos autores.

Algunos autores coinciden en que son siete u ocho pasos en el ciclo de las políticas públicas. El esquema de Chaqués Bonafont, L. (2004) desarrolla siete etapas: 1) Identificación del problema; 2) Definición del problema; 3) identificación de opciones y alternativas; 4) Evaluación de opciones existentes; 5) selección de opciones disponibles; 6) implementación y 7) evaluación.

Eugene Bardach (1998) identifica ocho pasos para el análisis de las políticas públicas: 1) Definición del problema; 2) Obtención de información; 3) Construcción de alternativas; 4) Selección de criterios; 5) Proyección de los resultados; 6) Confrontación de costos y beneficios; 7) ¡Decida! y 8) Cuente su historia.

III. La evaluación de las Políticas Públicas

La evaluación es un proceso continuo y programado de reflexión, basado en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, para formular juicios valorativos fundamentales y comunicables que permitan reorientar la acción para producir los cambios deseados.³¹

³⁰ Consultado el 10 de Octubre de 2017 en <http://uacmobservatorioprospectivo.blogspot.com/2014/03/manuel-canto-chac-y-su-aporte-las.html>

³¹Nuevos enfoques en la evaluación de proyectos y programas sociales. Olga Nirenberg, 2000.

El proceso de evaluación dentro de los programas y políticas públicas es de vital importancia porque genera información clave y de gran ayuda para conocer si el programa o política es de calidad, eficiente, eficaz y cumple con los requisitos de derechos humanos.

Los resultados de la evaluación también ayudan en la toma de decisiones y en la mejora del programa. El resultado que se obtenga de la evaluación contribuirá para ajustar la política pública.

La evaluación como la última etapa de las políticas públicas tiene como objetivo principal medir una política contra las metas que pretende alcanzar y cuál es el impacto real de política en cuestión. En términos generales la evaluación busca medir el resultado y desempeño de los programas y políticas públicas, con la finalidad de conocer si están o no cumpliendo con los objetivos de las dependencias y si los recursos públicos que se destinan contribuyen con las metas establecidas (Parsons, W. 2009).

La evaluación de los programas y políticas públicas en nuestro país también tiene que ver con una etapa dentro de una parte del proceso de las políticas públicas, de gran utilidad para proporcionar información para los tomadores de decisiones, así como para analizar la eficiencia y eficacia, con la finalidad de determinar la permanencia, cambio o remoción de un programa gubernamental o de una política pública.

De esta forma, definir un sistema de medición que contribuya a conocer las diferencias entre las acciones practicadas y las prescritas en las reglas de operación, es un reto de la evaluación. Esta investigación pretende desarrollar un sistema que evalúe si el programa Liconsa atiende las demandas de la población bajo un enfoque de derechos humanos.

En nuestro país la evaluación de la política pública de desarrollo social es encabezada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) que

utiliza diversas técnicas y metodologías para evaluar la eficacia y el impacto de los diversos programas de la administración pública.

IV. Evaluaciones a Liconsa S.A. de C.V.

El Programa Liconsa tiene una larga historia de evaluaciones de diversos tipos desde diseño, impacto y resultados. La dirección de nutrición del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubiran³² (INCMNSZ) en Mayo del 2002 realizó una evaluación de fundamentación técnica del Programa de Abasto Social de Leche, en el documento se aborda el aspecto nutricional de la leche como alimento, la composición de la leche Liconsa, análisis de vitaminas adicionadas, se revisó el comportamiento del consumo habitual de la población beneficiaria, se comparó con diversos programas de abastecimiento en el mundo, se analizó a la población que requiere del apoyo y por último se revisó la determinación de la dotación bases para abatir desnutrición.

El principal objetivo era establecer las bases técnicas del Programa de Abasto Social de Leche Liconsa desde el punto de vista nutricional y de salud pública tomando en cuenta las condiciones específicas de México y de la época en la que se realizó la evaluación. En ese momento el monto de la dotación familiar se determinaba en función del número de niños menores de 12 años a razón de cuatro litros semanales por niño.

El propósito fue evaluar el efecto del programa en la alimentación, nutrición y economía familiar y su relación costo/beneficio. Ya que anteriormente no existía una que evaluara la pertinencia desde el punto de vista nutricional y de salud pública del Programa de Abasto Social de Leche.

³² El Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán es un Instituto Nacional de Salud de la Secretaría de Salud de México que brinda atención médica de tercer nivel a adultos. Fue concebido desde sus orígenes como una instancia de respuesta especializada a las necesidades de salud de la población en materia de nutrición y medicina interna.

Consultado el 27 de Agosto de 2018 en <http://www.innsz.mx/opencms/>

Esta primera evaluación se realizó estudios de las reglas de operación del programa vigentes y buscó establecer si la operación real se ajustaba a dichas reglas en cuanto a la inclusión y exclusión y a medir su efecto en el estado de nutrición de los miembros de las familias beneficiarias, en comparación con familias del mismo nivel económico, y características similares no beneficiarias del programa.

Esta evaluación contribuyó para medir la leche en función de los objetivos de garantizar una buena nutrición y salud a la población en condiciones de pobreza extrema, también para analizar si el intervalo de edad establecido era el más recomendable y si era aconsejable diversificar la presentación del producto en base a la existencia de diferencias regionales para definir las prioridades de aplicación del programa todo esto de acuerdo a las características de la población mexicana, así como a la temporalidad con que debe operar el programa.

Para lograr esto se aplicaron encuestas que permitieron conocer cuantitativa y cualitativamente el impacto del Programa de leche en la zona metropolitana de la ciudad de México y en la cual se abarcó los siguientes aspectos:

- El criterio de selección de población beneficiaria por parte de Liconsa y población objetivo. Y si tuvo efecto en el estado de nutrición de la población materno-infantil y el desarrollo de las capacidades humanas de las familias.
- La encuesta tomó el padrón de Liconsa y como control una muestra probabilística con familias que cuentan con las mismas condiciones y nivel de vida de los beneficiarios, y que sin embargo no se encuentran en el padrón (aproximadamente se levantaron 1,600 y 2,000 encuestas).

El resultado de la evaluación en niños de 12 a 30 meses de edad en la prevalencia de talla baja fue de 12.2% los que recibieron leche fortificada, disminuyeron a un 6.1% después de 12 meses de intervención. En el mismo grupo de niños de 12 a 30 meses que consumieron leche fortificada, la prevalencia de anemia disminuyó del 100% (137 niños) en el periodo basal a 16.8 (23 niños) al final de la intervención.

En la prevalencia de deficiencia de hierro en el mismo grupo los que consumieron leche fortificada disminuyó significativamente entre la evaluación basal y a los 12 meses de intervención, de 39% a 14.7% en el grupo de niños de leche sin fortificar de 49.3% a 35.8%.

La siguiente evaluación externa al Programa Liconsa fue elaborada por el Instituto Nacional de Salud Pública, Centro de Investigaciones en Nutrición y Salud³³ (CINyS) y se realizó sobre el impacto de la leche fortificada Liconsa en el estado de nutrición de los niños beneficiarios del Programa el resultado del informe final se publicó en noviembre de 2004.

Los objetivos de la evaluación fueron: 1) Evaluar la aceptación y el consumo de leche fortificada y su impacto en la dieta de niños beneficiarios; 2) Evaluar el impacto de la leche fortificada en el estado de nutrición de micronutrientes en los niños beneficiarios del programa distribuido y administrada en las condiciones habituales del programa y familia; 3) Evaluar las ventajas y limitaciones logísticas en la distribución general e intrafamiliar de la leche y 4) explicar mediante elementos de investigación operativa los resultados obtenidos.

El método consistió en analizar aleatoriamente el padrón de lecherías de cuatro estados de la República. Los estados estudiados fueron: Guanajuato, Hidalgo, Querétaro y Puebla.

En dicho informe se concluyó que el mayor impacto del consumo de la leche fortificada fue en niños de 12 a 23 meses, en el cual disminuyó la prevalencia de anemia en 36.6 %

³³ El Centro de Investigaciones en Nutrición y Salud es un centro de investigación que pertenece al Instituto Nacional de Salud Pública que busca mejorar el estado de nutrición de la población y a optimizar los sistemas de salud a través de la investigación, la divulgación y la docencia. Específicamente realiza investigación en nutrición pública y epidemiología de la nutrición.

para los niños que consumieron leche fortificada, en comparación con 27.4% que consumió leche sin fortificar.

De igual forma, la deficiencia de hierro disminuyó en los niños que tomaron leche fortificada Liconsa, en cambio para los que tomaron leche sin fortificar la deficiencia aumento. Además, se estimó que 50,626 niños de 12-30 meses de edad habían dejado de ser anémicos como consecuencia de tomar esta leche fortificada. La deficiencia de hierro en estos niños disminuyó significativamente entre los 12 meses de intervención. El aumento promedio en las concentraciones de ferritina en los niños que consumieron leche fortificada, fue de 11.2 ng/dL y de log-TfR disminuyó en promedio 0.19 mg/L entre la evaluación basal y la final.

Para la evaluación se confirma que la fortificación de la leche Liconsa, resulta adecuada, para garantizar la absorción de una cantidad suficiente de hierro.

También se concluyó que el costo/beneficio del programa se consideraba alto ya que el costo total de la fortificación era de 7 centavos por litro. Sin embargo, se estima que el beneficio para niños beneficiarios del programa es de vital importancia para combatir la anemia y la desnutrición.

Una de las principales recomendaciones que el estudio propone sugiere utilizar leche fortificada de Liconsa en todos los programas de asistencia alimentaria que distribuya leche y que utilice recursos públicos.

La siguiente evaluación documentada también la realizó el Instituto Nacional de Salud Pública y consistió en un análisis del impacto de la fortificación de la leche Liconsa con hierro, zinc y otros micronutrientes sobre el rendimiento escolar de la población beneficiaria del Programa a cargo de Liconsa, el informe final se publicó noviembre del 2009.

La evaluación demostró que los niños beneficiarios del programa presentaban un mejor

crecimiento físico, actividad física más intensa y mayor masa muscular. También se descubrió que los niños que consumían leche Liconsa alcanzaron una mayor talla además de que tuvieron una prevalencia de talla baja menor que los niños que nunca la recibieron.

El objetivo general de este estudio fue evaluar el impacto diferencial de la intervención temprana en comparación con la intervención tardía con leche fortificada Liconsa sobre indicadores funcionales de ganancia en capital humano: en cuestión de desarrollo intelectual, el desempeño escolar, el crecimiento físico y la composición corporal.

También se verificó la efectividad de la leche Liconsa fortificada para mantener baja la prevalencia de anemia y la deficiencia de hierro. Para realizar esta evaluación se tomó a los mismos niños que ya habían participado y a los mismos estados de estudio: Puebla, Querétaro, Hidalgo y Guanajuato.

Las variables que se utilizaron mostraron un mayor impacto en el crecimiento físico, la composición corporal, así como un impacto positivo en el desarrollo intelectual y el rendimiento escolar aumento en los niños que recibieron leche fortificada que en los que no la recibieron.

La conclusión de la evaluación fue que después de 5 años de consumir leche fortificada del programa Liconsa existen efectos importantes durante diferentes periodos. Inicialmente se mostró que durante el primer año de intervención con el consumo de leche fortificada en edades tempranas bajo condiciones de operación normales reducen la anemia en 1 de cada 4 niños que la consumen. Y finalmente también se comprobó que tiene efectos positivos en el índice general cognitivo ya que es mayor en los niños que toman leche fortificada.

Otra evaluación documentada es la realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y consistió en una Evaluación Específica de Desempeño que abarco los años 2012-2013 en ella se valoró la información de desempeño

presentada por la dependencia.

Las observaciones que presentaron a esta evaluación tienen que ver con que el programa no cuenta con evaluaciones de impacto que puedan arrojar resultados atribuibles completamente a la intervención del programa. También cuestiona las 3 evaluaciones hechas por el INSP del impacto de la fortificación de la leche Liconsa con hierro, zinc y micronutrientes en niños de 12 a 30 meses. En su estudio se señala que las evaluaciones tienen problemas metodológicos ya que los resultados reportados de la reducción en prevalencia de talla baja, peso bajo y anemia en niños y de aumento en 2 cm de talla no pueden atribuirse a la fortificación de la leche.

También cuestiona que los dos grupos que se consideraron, el que recibió leche fortificada Liconsa y el otro que recibió leche Liconsa sin fortificar en polvo con seguimiento a un año tenían características diferentes: primero los grupos no eran estadísticamente comparables en la etapa inicial ya que hay diferencias en el consumo de hierro y zinc y en el gasto de alimentos; y segundo ambos grupos tuvieron reducciones sin que existan diferencias estadísticas entre ellos.

Las sugerencias que hizo al respecto CONEVAL a Liconsa tienen que ver con llevar a cabo una nueva evaluación de impacto con rigor metodológico que considere el impacto de la leche en los diferentes grupos de edad en los que se focaliza el Programa.

Otra observación que realizó el CONEVAL señala que los primeros análisis no tomaron en cuenta otros programas alimentarios que contribuyen a promover la seguridad alimentaria como Oportunidades y Abasto de Diconsa, ya que infiere que el Programa Liconsa es el de mayor impacto sobre el estado alimentario y nutricional de las personas que reciben dicho apoyo.

El documento también observa que el programa no cuenta con evidencia de que su tipo de intervención es la más eficaz para disminuir la probabilidad de desnutrición en la población en condiciones de pobreza, que otras alternativas como la venta de leche

fortificada sin subsidio de recursos fiscales o el otorgamiento de transferencia monetarias.

Asimismo, recomiendo a la SEDESOL que evalúe el costo efectividad y el impacto de los diferentes programas alimentarios, en sus dos objetivos principales, tanto el de transferencia de ingreso como el de mejorar la alimentación y nutrición.

En esta evaluación se reconoce que los procedimientos si son apegados a la normatividad, para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo. Y que cuenta con mecanismo documentados para verificar dichos procedimientos, sin embargo, señala que no son difundidos públicamente.

Para llevar a cabo este análisis se tomó en cuenta la evolución histórica de la Cobertura del Programa del año 2008 al año 2012.

Tabla 1. Evaluación histórica de la Cobertura del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa del año 2008 al 2012

Año	Población Objetivo	Población Atendida
2008	5,911,486	6,030,725
2009	6,001,382	6,070,993
2010	6,202,307	6,047,405
2011	6,056,650	5,922,457
2012	6,061,485	5,950,252

Elaboración propia con base en CONEVAL (2014).

Al finalizar el informe los evaluadores recomendaron reconsiderar los cambios de la Reglas de Operación del año 2013 del Programa Liconsa con la finalidad atender las recomendaciones sugeridas por ellos.

La evaluación del 2014-2015 también llevada a cabo por el CONEVAL arroja los siguientes resultados: la evidencia de efectividad de la fortificación de la leche con hierro y zinc, como una herramienta para disminuir la anemia en la población beneficiaria no es posible documentar en comparación con no consumir leche y la ineficiente focalización del programa ya que cerca de 13% de los puntos de venta del PASL se ubican en el estado de México. Y Más de la mitad de los puntos de venta se ubican en localidad de baja y muy baja marginación (CONEVAL, 2015).

Las observaciones que surgieron de esta evaluación señalan que el Programa Liconsa en el año 2014 y 2015 no identificaba claramente el problema que buscaba a tender. Y que el objetivo principal del programa sólo era entregar los apoyos (leche fortificada) pero no señalaba el cambio que se generaba en la población objetivo, posterior al consumo de leche Liconsa.

Recientemente se realizó otra evaluación que abarco los años 2015 y 2016, la cual se encauso en la rendición de cuentas y en orientar la política social al logro de resultados, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, establecieron en el Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal 2016 (PAE, 2016) que el “Programa de Abasto Social de Leche” a cargo de Liconsa S.A. de S.V. debería de realizar una ficha de monitoreo y evaluación, misma que al final sería considerada como la evaluación anual.

Conforme a los lineamientos de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS) se elaboró con base en información proporcionada por el propio programa la evaluación anual para medir la operación del Programa. Además, se reunió la información con la finalidad de realizar recomendaciones para el buen funcionamiento.

Los principales resultados que señala la ficha de monitorio 2015-2016 están que la probabilidad de anemia y desnutrición entre población vulnerable socioeconómica es menor en preescolares que pertenecen a hogares beneficiarios del PASL.

Por otro lado, menciona que se deben realizar esfuerzos para mejorar la cobertura del programa en las zonas con mayor pobreza y prevalencia de desnutrición adoptando una estrategia de precios diferenciados. Específicamente señala la necesidad de una mayor cobertura en la zona rural del país.

En los resultados se recomienda analizar la focalización de los puntos de venta, dado que, actualmente opera principalmente en áreas urbanas dejando desprotegida la zona rural de nuestro país.

Los analistas también evaluaron la cobertura del Programa Liconsa, la cual consistió en evaluar: 32 entidades, 1868 municipios y 5,579 localidades atendidas por su padrón de beneficiarios.

Los principales avances que se detectaron en la cobertura fue que el Programa Liconsa lleva a cabo un programa piloto que consiste en ofrecer el litro de leche a un peso, en 150 municipios de alta y muy alta marginación en los estados de Chiapas, Oaxaca, Puebla, Veracruz, Chihuahua y Yucatán, con el fin de aumentar que los beneficiarios acudan a retirar su leche.

Si se comparan las evaluaciones realizadas al Programa de Abasto Social de Leche tenemos que todas analizaron el aspecto de cobertura y de nutrición del producto, sin embargo nunca se ha realizado una para medir los estándares de derechos humanos del programa, es decir, los aspectos de rendición de cuentas, transparencia, participación, etc.

Si bien es cierto que las evaluaciones al Programa Liconsa han contribuido para generar información que ayudo a mejorar la respuesta gubernamental también es evidente que todavía se sigue presentando un gran desconocimiento de los derechos humanos de las personas que reciben un bien o servicio público.

Debido a estas observaciones se considera que la inclusión del enfoque de derechos

humanos no debe quedar únicamente en las Reglas de Operación de los diferentes programas, sino que también es necesario se realicen evaluaciones bajo este enfoque.

IV. El Enfoque de Derechos Humanos en las Políticas Públicas.

El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas es una corriente nueva que viene impulsada por organismos internacionales, sociedad civil y académicos. Este enfoque se caracteriza por desarrollar una nueva generación de políticas sociales como acciones positivas destinadas a superar situaciones graves de exclusión y desigualdad estructural. En ella se busca que las intervenciones de la política pública específicamente la social sea basada en el reconocimiento de los derechos³⁴.

Otra característica de este enfoque es su capacidad para guiar la acción e intervención de las autoridades con la amplia participación social de la ciudadanía. En ella se busca contribuir con el desarrollo de las políticas económicas y sociales para la atención de los grupos vulnerables. Es decir, la política pública es un instrumento que sirve para el cumplimiento de los derechos humanos de los grupos que viven en la exclusión y la marginación social.

Actualmente la tendencia del enfoque o perspectiva de derechos humanos tiene un fuerte impulso, pero se conoce poco en qué consiste y cuáles son sus alcances. Para ello es necesario especificar y detallar sus rasgos más importantes. En primer lugar, se considera que el enfoque consiste en una relación entre derechos humanos y las políticas públicas. En segundo lugar, se considera al derecho como el medio para la realización de las políticas públicas. En tercer lugar, surge un activo papel de la sociedad civil para el acceso a los servicios básicos y diseño de políticas públicas. En cuarto lugar, toma en cuenta los derechos de grupos excluidos como: las mujeres, la niñez, los adolescentes, la población indígena y de la tercera edad para la formulación de políticas

³⁴ Los Estándares Interamericanos de Derechos Humanos como Marco para la Formulación y el Control de las Políticas Sociales. Victot Abramovich, 2006.

públicas.

El enfoque de derechos humanos es una manera de hacer la política pública para lograr el cumplimiento de esos derechos, es decir, significa pensar y actuar en el sentido de los derechos humanos, y se convierten en el objetivo de la acción del Estado y requisito para el bienestar de los ciudadanos en los que busca incidir. También promueve el principio de inclusión y no discriminación, como ya se había mencionado incorporando a los grupos sociales excluidos. Además, se tiene énfasis en el principio de dignidad humana, este principio busca integrar a las personas como sujetos de derechos. Otro aspecto importante es el principio de democracia ya que se vuelve el medio para la participación en la toma de decisiones de las políticas públicas.

El Enfoque basado en los derechos humanos (en adelante, EBDH) es un marco conceptual y metodológico fundamentado normativamente en estándares internacionales de derechos humanos y operativamente dirigido a promover, proteger y hacerlos efectivos (Fernández Aller, Celia (Coord.), 2009).

Este nuevo enfoque rompe la concepción tradicional con la que se venía desarrollando la política pública. Ya que el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas se basa en instrumentos y doctrina de derechos que orienta el cómo y el qué de la intervención pública, con la finalidad de inhibir las prácticas asistenciales caracterizadas por la falta de transparencia, rendición de cuentas, la ausencia de mecanismos de participación además de utilizar los recursos y la intervención para manipular al beneficiario a favor de la administración o del prestador del bien o servicio público.

Cunill (2010) señala que se está desarrollando un cierto consenso en el sentido de que es necesario repensar las políticas públicas en general, y las políticas sociales en particular, como parte de las obligaciones del Estado para el cumplimiento efectivo de los derechos asociados a la existencia de una ciudadanía social, en términos de acceso a activos, ingresos y muy especialmente, de servicios.

Bajo el enfoque de derechos, la reducción de la pobreza y el hambre pasan a ser consideradas una obligación legal más que una caridad o una obligación moral, y la propia protección social comienza a ser visualizada como tal.³⁵

Para desarrollar el EBDHes necesario elaborar las políticas públicas bajo estándares³⁶ del derecho internacional de los derechos humanos que sirvan de marco de referencia para desarrollar sus reglas de operación y regular la relación que se establece entre el administrador del bien o servicio y el beneficiario, con miras a proteger la soberanía y participación de la ciudadanía.

Abramovich (2006) señala que la débil institucionalidad de ciertas intervenciones de política social, basadas en el reconocimiento de beneficios particularizados y meramente asistenciales. No sirven para empoderar a los beneficiarios. Este tipo de intervención estatal se caracteriza por la falta de transparencia, la ausencia de mecanismos de participación, responsabilidad y rendición de cuentas. El Programa Liconsa que surgió en el año 1949 no ha cambiado mucho de este viejo modelo clientelar que Abramovich critica y donde considera que no existe un verdadero control ciudadano.

Si bien es cierto que el EBDH no se limita a la obligación legal del Estado, si busca establecer que los beneficiarios sean vistos como ciudadanos que exigen sus derechos

³⁵ En los últimos años, el cuerpo de principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional de los derechos humanos ha fijado con mayor claridad no sólo las obligaciones negativas del Estado, sino también un cúmulo de obligaciones positivas. Esto significa que ha definido con mayor precisión no sólo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones, sino también aquello que debe hacer en orden a lograr plena realización de los derechos civiles, políticos y económicos, sociales y culturales. Víctor Abramovich, 2006.

³⁶ Se entiende por Estándares de Derechos Humanos como Marco para la Formulación y el Control de las Políticas Sociales a la utilización de estándares jurídicos como marco para la definición de las políticas y estrategias de intervención tanto de los Estados como de los actores sociales y las agencias de cooperación para el desarrollo, y al establecimiento de un criterio común para la fiscalización y evaluación posterior de esas políticas y estrategias, utilizando algunos principios tales como el principio de inclusión, de participación, de rendición de cuentas y de responsabilidad. .Victor Abramovich, 2006.

a través de los mecanismos de participación y rendición de cuentas.

Para el cumplimiento de estos principios que EBDH promueve se requieren de una serie de obligaciones positivas del Estado en su deber de hacer, para que el ciudadano dotado de derechos refuerce su principio de exigibilidad frente a las violaciones que se presenten en materia del DHA.

Canto (2010) nos dice que los DH pueden ser criterios de orientación más allá de las disputas ideológicas contemporáneas porque son obligaciones contraídas por los Estados. Como obligaciones jurídicas el Estado queda sujeto al cumplimiento efectivo de su realización.

El EBDH busca impactar en todas las etapas de la política pública desde el diseño, la implementación y la evaluación, se pretende utilizar los principios y criterios de derechos humanos para el desarrollo de las políticas pública. Específicamente la evaluación de políticas públicas desde un EBDH es un tema reciente que se viene incorporando y que utiliza los principios, valores y normas de derechos humanos para garantizar los derechos consagrados en los tratados internacionales y en la constitución.

Para [parentsparticipation.eu](https://www.parentsparticipation.eu) el EBDH, “la manera de considerar un asunto o problema, basado en los derechos humanos se fundamenta en el conjunto de derechos reconocidos a todas las personas en los diferentes textos internacionales de las Naciones Unidas y en los principios que se derivan de los mismos”. Y considera que los objetivos de este enfoque son la rendición de cuentas y la mejora del conocimiento sobre los derechos.³⁷

Específicamente las políticas de desarrollo basadas en los derechos humanos critican

³⁷ Consultado el 19 de Junio de 2018 en <https://www.parentsparticipation.eu/es/man-observatorio/en-que-consiste-un-enfoque-de-la-educacion-basado-en-los-derechos-humanos>

los enfoques basados en las necesidades o en la prestación de servicios que no han logrado reducir sustancialmente la pobreza. En ellas identifica una importante limitación que con frecuencia los ponen en práctica autoridades que tal vez no sean sensibles a las necesidades de los pobres. También se considera que más eficaz que un planteamiento único puede ser el combinar los derechos humanos, el desarrollo y el activismo. (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2008).

Para el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) la prioridad de aplicar los principios de derechos humanos fue la guía para las iniciativas de reforma de las Naciones Unidas para la forma en que deben ponerse en práctica las normas y los principios de derechos humanos en la programación³⁸.

El EBDH promovido por organismos internacionales se centra en los grupos de población que son objeto de mayor marginación, exclusión y discriminación. Su finalidad es garantizar que las intervenciones lleguen a los segmentos más marginados de la población.

La evaluación de políticas públicas desde un EBDH es una herramienta que busca incidir de manera positiva en la política social que busca atender los problemas económicos, sociales y culturales.

Aunque en las últimas décadas se han obtenido avances en la difusión de los derechos humanos, algunos indicadores muestran todavía la persistencia de graves discriminaciones que influyen negativamente sobre el acceso pleno de sus derechos y que se reflejan en los altos índices de pobreza y marginación social, además de las desigualdades en el mercado laboral y baja participación en la toma de decisiones de los asuntos públicos que les atañen.

³⁸ Consultado el 21 de Junio de 2018 en <https://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>

En este contexto potenciar el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas y programas públicos es un reto para la eliminación de la pobreza y el hambre del Estado mexicano que a raíz de sus compromisos internacionales ha ratificado en Convenios y Tratados Internacionales.

Actualmente el enfoque asistencialista de muchas políticas que implementa el gobierno mexicano no desarrollan un enfoque real de derechos humanos en la práctica, aunque, en teoría se reconozca como tales. La gran mayoría de los programas sociales vigentes aunque en sus reglas de operación establecen un numeral donde se menciona el enfoque de derechos humanos su teoría resulta muy limitada de lo que en realidad es el enfoque y en la práctica no existe el seguimiento ni desarrollo del mismo.

La metodología del enfoque de derechos humanos es un instrumento de vital importancia para transformar la forma en la que el Estado garantiza el cumplimiento de los derechos humanos a través de la política social, ya que los problemas públicos ya no son tales sino derechos exigibles por los ciudadanos, es decir los derechos son obligaciones positivas que el Estado contrae a través de instrumentos internacionales de los que forma parte.

Por todo lo anterior es necesario despegar una serie de mecanismos y controles en todas las etapas de la política pública desde la elaboración, implementación y evaluación, con la finalidad de proteger, promover y garantizar los derechos humanos en las intervenciones que el Estado desarrolle con la finalidad de corregir un problema público multifactorial como es la pobreza y el hambre.

Capítulo 4
Metodología de la Investigación

Metodología de la Investigación

I. Introducción

En este capítulo se desarrolló la metodología que se utilizó para el análisis y evaluación del Programa Liconsa, dado que la aproximación metodológica es un elemento medular para el monitoreo y evaluación de proyectos y programas.

El aporte de la metodología tiene gran relevancia para el seguimiento, control y evaluación en cualquier etapa de un programa o política pública ya que se considera clave para el éxito o fracaso de la intervención.

La propuesta de desarrollar un instrumento de metodología se fundamenta en la necesidad de contar con una herramienta de análisis que pueda guiar, sistematizar los conocimientos y concluir, acerca de la viabilidad del Programa Liconsa. Especialmente esta propuesta se centra en analizar el Programa Liconsa para posteriormente realizar una evaluación con un enfoque de derechos. Es decir, se considera imprescindible, ajustar el soporte teórico y aprobar las técnicas y métodos que permitan llegar al objetivo al que se quiere llegar. En este caso particular se quiere evaluar con la finalidad de generar recomendaciones para que el EBDH se promueva en la aplicación del Programa Liconsa.

Con esta metodología se considera elegir estratégicamente un conjunto de procedimientos altamente acotados y sistematizados que permitan ordenar el objeto de estudio desde un enfoque de derechos. El carácter estratégico de esta etapa es de vital importancia para el éxito de las recomendaciones que se pudieran generar con la evaluación. Es decir, con esta metodología se pretende establecer los criterios y procesos adecuados para evaluar el Programa Liconsa.

Para realizar lo anterior, se utilizaron fuentes públicas como el periódico, revistas científicas y boletines oficiales de Liconsa que sirvieron para investigar el contexto

histórico de Liconsa. Además, se analizan fuentes privadas, que generan diversos tipos de asociaciones u organizaciones privadas.

II. El enfoque del Marco Lógico

El enfoque del marco lógico es un instrumento metodológico que se utiliza para llevar a cabo evaluaciones de proyectos de desarrollo con un procedimiento e instrumento específico. Se considera que es un enfoque que brinda los elementos necesarios para la intervención en un proceso de evaluación, su principal aporte se centra en la planificación de proyectos orientada mediante objetivos.

Desde su inicio el enfoque del marco lógico ha sido un método utilizado por los elaboradores de políticas públicas ya que es de gran ayuda para la planificación y gestión de proyectos o políticas públicas. Además de que se utiliza como principal herramienta de gestión de proyectos de desarrollo por académicos y organismos internacionales. Este método ha tenido un gran auge por los profesionales de la planificación. Su aceptación se debe a las ventajas que ofrece el método sobre otras herramientas.

El método del marco lógico como herramienta asiste para estructurar los principales elementos de un proyecto, relacionando los insumos previstos, las actividades planeadas y los resultados esperados, con la finalidad de mejorar la calidad de los proyectos. Sus beneficios se pueden clasificar de dos tipos: ayuda a analizar las debilidades y brinda información mejor y más pertinente para afrontar las amenazas (Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación [IUDC], 2012).

Otra cualidad atribuida a este enfoque es que mejora la planificación al fortalecer los elementos del proyecto para afrontar los factores externos. Además de que enriquece la comunicación entre los que toman las decisiones, los responsables, los operadores, los beneficiarios y las demás partes involucradas en el proyecto, se considera que la comunicación es un elemento vital para el éxito del proyecto. Este modelo es

sumamente participativo ya que involucra a todos los agentes relacionados con el proyecto.³⁹

Al utilizar este método se puede tener la certeza de que ayuda a: definir claramente los elementos clave de un proyecto, clasificar el propósito, justificar un proyecto, identificar las necesidades de información, facilita la comunicación entre las partes implicadas, identifica el método de cómo habría que medir el éxito o el fracaso del proyecto y analiza el entorno del proyecto desde el inicio hasta la última fase.

Si bien el propósito de los programas y políticas públicas de desarrollo es incidir y generar cambios dentro del contexto intervenido y la sociedad en general. Es el método el que permite mejorar la situación con una mayor planeación y clarificación de los objetivos ya sean específico o general, es decir, con la planificación se lleva a cabo un análisis de paso a paso de la situación presente y de las medidas que habrán de tomarse durante toda la vida del proyecto.

Continuando con esta metodología como primer acercamiento al tema se recomienda elaborar un análisis del problema tomando en cuenta todos los elementos que lo componen como consecuencias y causas.

Para el análisis del problema que se desea intervenir, el IUDC, (2012) señala que la metodología del marco lógico propone identificar el problema principal que se desea intervenir, con sus causas y sus efectos. Para llevarlo a cabo este primer paso se propone una serie de pasos que se tienen que desarrollar como:

- Analizar e identificar lo que se considere como problemas principales de la situación a abordar.
- A partir de la primera identificación del problema establecer el problema central

³⁹ Consultado el 18 de marzo de 2017 en <http://www.solucionesong.org/recurso/enfoque-del-marco-logico-eml/20>

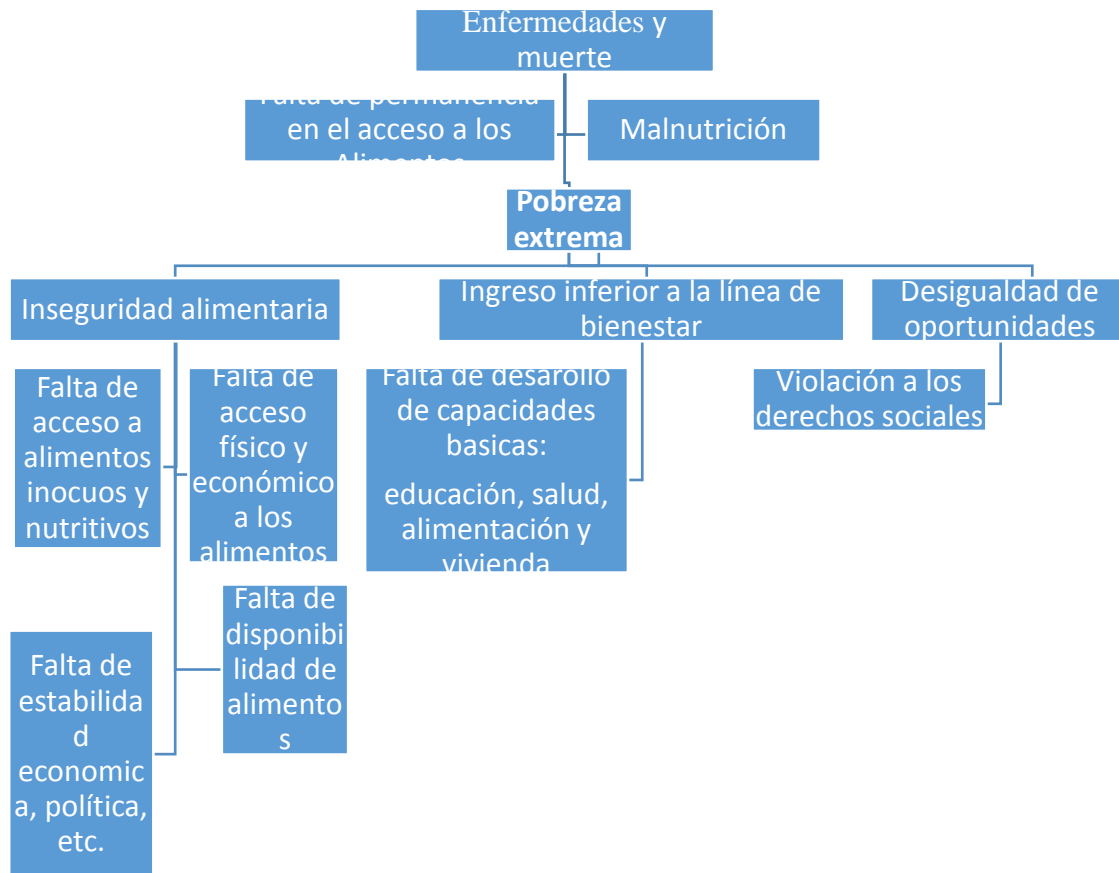
que afecta a la comunidad, aplicando criterios de prioridad y selectividad.

- Definir los efectos más importantes del problema en cuestión.
- Anotar las causas del problema central detectado.
- Identificado el problema central, como las causas y los efectos se construye el árbol de problemas. El árbol de problemas da una imagen completa de la situación negativa existente.
- Revisar la validez e integridad del árbol dibujado, todas las veces que sea necesario. Es decir, asegurarse que las causas representen causas y los efectos representen efectos, que el problema central este correctamente definido y que las relaciones estén correctamente expresadas.

Esta técnica se utiliza para identificar una situación negativa, la cual se intenta incidir para ello se analizan las relaciones de tipo causa-efecto del problema. El problema central se interrelaciona con las causas, para delimitar las causas se propone una lluvia de ideas de todas las posibles causas y efectos, luego se recomienda elaborar un diagnóstico que identifique la causa principal que se desprende del problema, este paso se repite hasta colocar todas las posibles causas.

Siguiendo la metodología del marco lógico se desarrolló un árbol de problemas de la problemática analizada sin tomar en cuenta las reglas de operación del Programa Liconsa. Este primer acercamiento intenta abordar el problema central desde la perspectiva del investigador. Para ello se partió del problema central con sus causas y efectos.

Grafico 1. Árbol de problemas



Después de identificar el problema intervenido se procedió a elaborar un árbol de objetivos, es importante señalar que para estar en este punto se tiene que tener la certeza de que el problema principal está identificado y delimitado para preparar la intervención con la ayuda de todos los actores involucrados.

Árbol de Objetivos

El análisis de objetivos de la metodología del marco lógico ayuda pronosticar la situación futura a la que se desea llegar una vez que se han resuelto los problemas identificados. La metodología del marco lógico cambia los estados negativos del árbol

de problemas en soluciones, es decir, los estados pasan a estados positivos de la situación. Estos cambios positivos se vuelven objetivos y se presentan en un diagrama de objetivos en donde se relacionan los medios y los fines. Este diagrama permite gozar de una visión global y clara de la situación que se desea (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2015).

El siguiente paso después de construir el árbol de objetivos se propone examinar las relaciones de medios y fines que se han establecido como la finalidad de garantizar la validez e integridad del análisis. Si se detectan inconsistencias es necesario regresarse y revisar para detectar fallas y modificar las formulaciones que no se consideren correctas. Las correcciones realizadas son signos de la complejidad del problema intervenido. Los cambios tienen que incluir los nuevos objetivos que se consideran relevantes y no están incluidos y se deben eliminar los que no sean efectivos (Martínez, R. y Fernandez, A., s.f)

Tomando como referencia estos pasos se desarrolló un análisis del Programa Liconsa y sus reglas de operación del año 2017 y 2018. Arrojando los siguientes datos: se considera que el acceso a la alimentación es fundamental para la reducción de los niveles de pobreza y el hambre. Además de que se encuentra estrechamente vinculado a la condición de seguridad alimentaria que significa tener acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer las necesidades nutricionales y sus preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana en todas las etapas del ser humano.

El Programa Liconsa tiene la finalidad de impactar en 55.3 millones de personas que se encuentran en condición de pobreza, 63.8 millones de personas que presentan un ingreso inferior a la Línea de Bienestar y 28.0 millones que presentaban carencia de acceso a la alimentación. Asimismo, pretende incidir en los resultados de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) 2012, donde se señala que el 13.6 por ciento de las y los niños mexicanos de cinco años, padecen desnutrición crónica y en las zonas rurales del país se eleva hasta el 27.4 por ciento. (Reglas de Operación, 2017).

Entre los objetivos en los que el programa pretende incidir está el de contribuir al desarrollo humano a través del desarrollo de capacidades básicas de educación, salud, nutrición, alimentación y vivienda que permitan una mayor igualdad de oportunidades especialmente para la población en condiciones de pobreza.

Tomando como referencia estos datos se desarrollaron dos árboles de objetivos del Programa Liconsa partiendo del objetivo general y finalizando con el objetivo específico de las Reglas de Operación del Programa del año 2018 el propósito fue identificar si los objetivos establecidos por el programa contribuyen de manera directa con el diagnóstico.

Por objetivo general el programa tiene la finalidad de “contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación, mediante el acceso a la alimentación” (Reglas de Operación, 2018).

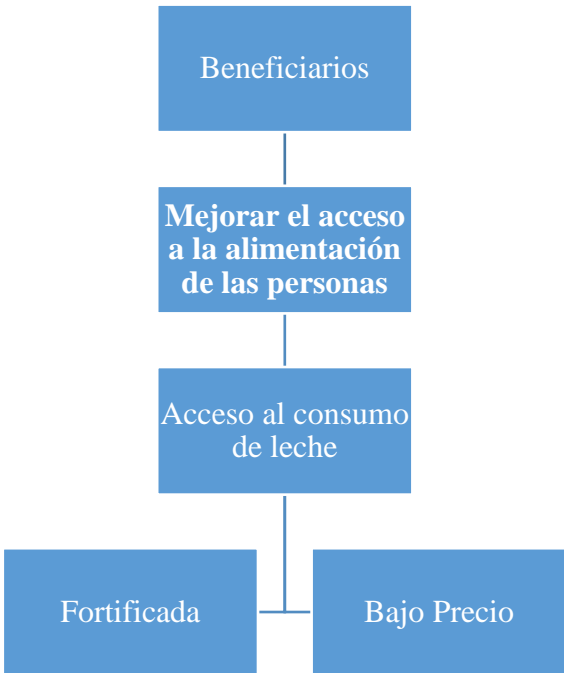
Grafico 2. Árbol de Objetivo General del Programa de Abasto Social de Leche



Por objetivo específico el programa establece “mejorar el acceso a la alimentación de las personas integrantes de los hogares beneficiarios mediante el acceso al consumo de leche fortifica, de calidad y bajo precio” (Reglas de Operación, 2018).

Partiendo de la identificación del objetivo específico se prosiguió a estructurar el diagrama buscando unir el árbol de problemas con el objetivo específico que el programa establece en sus reglas de operación, esto con la finalidad de dar solución a los primeros hallazgos que se consiguieron con el árbol de problemas.

Grafico 3. Árbol de objetivo específico del Programa de Abasto Social de Leche

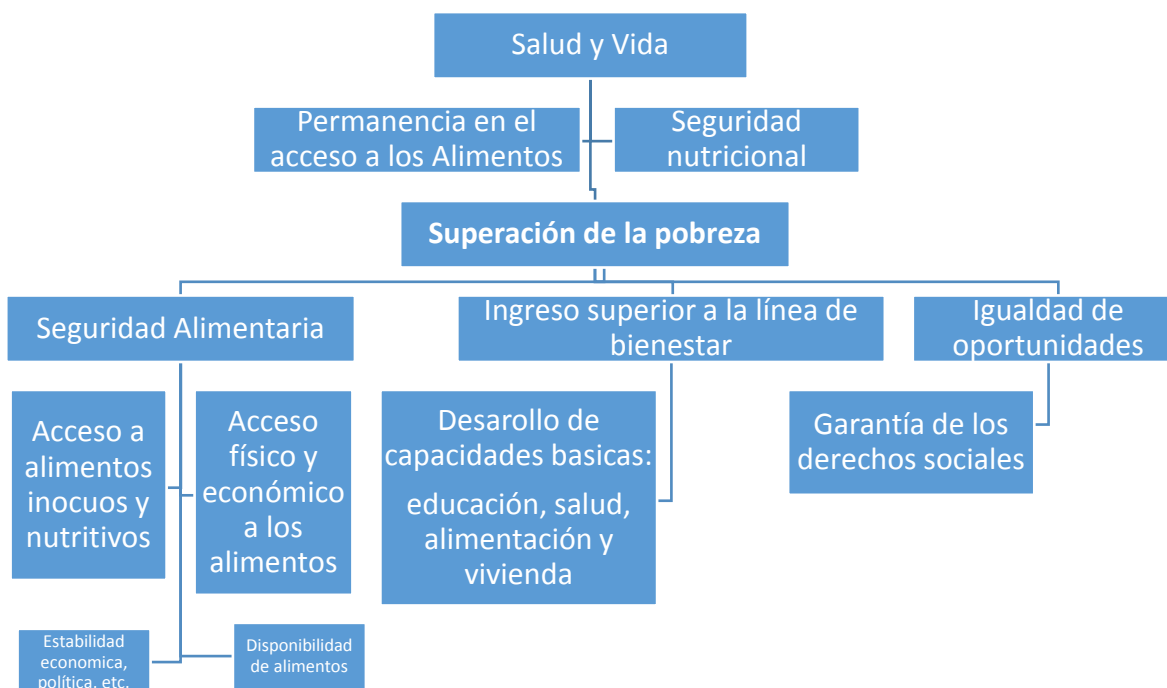


Al analizar los árboles de objetivos tanto general como específico conforme a la metodología, es notable que son insuficientes para atender el árbol de problemas que se desarrolla en la introducción de las políticas de operación. Si bien es cierto que el árbol de problemas se elabora con base en la problemática presentada, no es específico en la problemática que el programa quiere atender. Para incidir de una manera más directa y positiva es necesario poner en juego un conjunto de mecanismos que identifiquen el problema central para planear de acuerdo con lo que se busca. Sin olvidar que se tienen que tomar en cuenta los recursos disponibles para cumplir con los objetivos y metas establecidas.

Un árbol de objetivos que atienda la problemática presentada en la introducción de las políticas de operación del programa sería más completo e integral. Debido a que tendría la obligación de atender de manera clara y precisa las causas y efectos de la problemática que se pretende incidir de manera positiva. Es decir, para cambiar la realidad intervenida se necesita de elaborar un árbol de objetivos que se desarrolle paso por paso transformando los problemas en objetivos. Los problemas se convierten en futuras soluciones y solo en última instancia se agregan nuevos objetivos cuando sea necesario para resolver los problemas desarrollados.

Tomando en cuenta lo anterior, se desarrolló un árbol de objetivos que atienda la problemática planteada en un inicio, es decir, se elaboró el árbol de objetivos tomando como referencia el árbol de problemas que resultó del análisis de las políticas de operación del programa. Tal árbol de objetivos quedo de esta forma:

Grafico 4. Árbol de Objetivos



El resultado de tomar como referencia el árbol de problemas fue muy diferente del que ofrece el programa como objetivos específico y general. El árbol de objetivos nuevo, que tomo como punto de partida al árbol de problemas es una visión más integral ya que desarrolla específicamente cada uno de los problemas presentados como resultado de un análisis para la intervención y posterior solución. Conforme a la metodología del marco lógico la forma positiva de los problemas se convierte en objetivos.

El objetivo central se obtiene del problema central y siempre nos va a ayudar para desarrollar todo el planteamiento de los objetivos, en este caso fue el punto de partida para abordar los medios-fines de la intervención. Con la transformación de los problemas en objetivos se identificaron las soluciones que nos llevaran a cumplir con el problema central detectado. Esta herramienta facilita la intervención para establecer soluciones y definir indicadores más sólidos y claros.

El árbol de objetivos representa la situación esperada al resolver el problema, su construcción es de suma importancia para el éxito de la intervención porque se construye buscando las situaciones contrarias a las indicadas en el árbol de problemas, los efectos de los problemas se transforman en fines y las causas se convierten en medios. Con la detección de cada uno de los objetivos se busca que las acciones trazadas permitan lograr el medio.

Si bien el programa no está orientado en resolver todos los problemas sobre los que pretende incidir, sus objetivos tampoco se centran en atender de forma específica y directa un solo objetivo. Su objetivo general pretende contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza siendo demasiado excesivas sus pretensiones ya que considera que a través de acciones que incidan en la alimentación se puede cambiar de forma directa e inmediata la situación de salud y la educación de los beneficiarios para impactar en los derechos sociales. Sin embargo, la función del programa es dotar de leche fortificada a los beneficiarios, es decir un paso para contribuir con el derecho a la alimentación. Entregar leche fortificada muy difícilmente impactará de forma directa en la salud y la educación, razón por la cual es importante delimitar y redefinir los objetivos del programa.

Existen muchos factores sociales que inciden en la exclusión y la desigualdad, o que es lo mismo derechos sociales incumplidos que dejan amplios sectores de población en estado de vulnerabilidad. Para contribuir con los derechos humanos son muchos los frentes en los que se debe actuar para reducir la vulnerabilidad de estos sectores a los que no se les garantizan sus derechos.

Un programa que atienda todos los problemas del árbol y al mismo tiempo cumpla con los estándares de derechos humanos promovidos por organismos internacionales estaría más orientado a derechos, es decir, planteado desde una perspectiva de derechos humanos.

III. El Enfoque basado en los Derechos Humanos

El Fondo de Población de las Naciones Unidas considera que un enfoque basado en los derechos humanos debería de contener las siguientes prácticas:

Tabla 2. Elementos del enfoque basado en los derechos humanos

No.	Elementos del enfoque basado en los derechos humanos
1.	Los programas ven en el pleno ejercicio de los derechos humanos el fin último del desarrollo.
2.	Las personas son consideradas agentes principales de su propio desarrollo, en lugar de receptores pasivos de productos y servicios.
3.	La participación es a la vez un medio y un objetivo.
4.	Las estrategias proporcionan empoderamiento, en lugar de negarlo.
5.	Tanto los resultados como los procesos son supervisados y evaluados.
6.	Los programas se centran en grupos de la población marginados y excluidos.
7.	El proceso de desarrollo es de titularidad local.
8.	Los programas tienen como objetivo reducir las desigualdades y empoderar a quienes se han quedado atrás.
9.	El análisis de situación se utiliza para identificar las causas inmediatas, subyacentes y fundamentales de los problemas de desarrollo.
10.	El análisis incluye a todos los grupos de interés, entre ellos, las capacidades del Estado como principal garante de derechos y el papel de otros agentes no estatales.
11.	Las normas de derechos humanos dirigen la formulación de objetivos, metas e indicadores medibles en la programación.
12.	Los sistemas nacionales de rendición de cuentas deben ser reforzados con el objetivo de garantizar una revisión independiente del desempeño del gobierno así como el acceso a vías de recursos para sujetos agraviados.
13.	Se promueve el desarrollo y el mantenimiento de alianzas estratégicas.

Fuente: Fondo de Población de las Naciones Unidas, s.f.

La evaluación dirigida a los programas de desarrollo social ha tenido una larga evolución en su recorrido, en la práctica se han ido incorporando distintos enfoques y diversas técnicas de varias disciplinas. En la actualidad son pocas las evaluaciones que se realizan en las que no se incorporan distintas metodologías y técnicas, resultado de esta combinación se ha evolucionado al grado de permitir a la evaluación avanzar y mejorar sus técnicas con la ayuda de todas las disciplinas empleadas.

La incorporación del EBDH en la evaluación de políticas públicas no implica abandonar metodologías y técnicas anteriores que ya se venían utilizando. La incorporación del enfoque significa adoptar los principios y criterios propios de este enfoque a la evaluación. Los organismos internacionales que han utilizado el enfoque consideran que es posible evaluar con él, aunque la elaboración y puesta en práctica del programa o política pública no hubiera tenido este marco de referencia, debido a que sirve de guía, para elaborar recomendaciones y aportes para cambiar la forma de trabajar en las siguientes intervenciones, con relación a los componentes del EBDH (Borja, García y Hidalgo, 2011).

Utilizar este enfoque en cualquiera de las fases de las políticas públicas implica utilizar los principios, valores y normas de derechos humanos además de perseguir el desarrollo como el pleno ejercicio de los derechos humanos y no como una política asistencialista. Por ello es importante tanto el conocimiento como la apropiación de tales principios, valores y normas que sirven de referencia para los proyectos de intervención en grupos vulnerables que constantemente son víctimas de violación a sus derechos.

En la década de los 90, los derechos humanos sólo se consideraban en las organizaciones de derechos humanos, dedicadas a la defensa y protección de los derechos civiles y políticos, mientras que las organizaciones de desarrollo estaban más centradas en el trabajo asociado a cubrir necesidades humanas y no se relacionaban con los derechos económicos, sociales y culturales. Actualmente los programas de desarrollo basados en este enfoque, pretenden transformar las relaciones de poder que

existen, corregir las desigualdades, las prácticas discriminatorias y el injusto reparto de poder, por ser estos los principales problemas que obstaculizan el desarrollo y garantía de los derechos humanos (Borja, García y Hidalgo, 2011).

Los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia, igualdad, no discriminación, participación, inalienabilidad y rendición de cuentas. Y los valores de dignidad, libertad, igualdad, solidaridad, seguridad y justicia son los utilizados para las intervenciones de programas con un enfoque de derechos humanos.

El EBDH también toma en cuenta lo contenido en los tratados y convenios internacionales de derechos humanos. De igual forma incorpora las dimensiones de disponibilidad, acceso, aceptabilidad, calidad, sostenibilidad y participación en el análisis de cada derecho con la finalidad de facilitar la puesta en práctica del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas.

Para este enfoque, las personas a las que se dirigen las acciones son concebidas desde otra perspectiva, por ejemplo, los beneficiarios de las acciones pasan a ser titulares de derechos, las familias, comunidades, organizaciones sociales, y empresas se identifican como titulares de responsabilidades y el Estado como el titular de obligaciones. Desde que se toma en cuenta el enfoque se prioriza a los grupos más vulnerables, es decir el segmento de la población que se encuentra en riesgo e indefensión para ejercer sus derechos y libertades establecidas en los tratados internacionales son el eje central de cualquier intervención del Estado.

Los evaluadores de políticas públicas consideran que algunos de los factores que influyen en la vulneración de los derechos de las personas están relacionados con la falta de aplicación de distintos principios de derechos humanos, como la universalidad, la falta de igualdad y la discriminación. Sin embargo, el EBDH es muy diferente de los trabajos anteriores pues se toma en cuenta de marco el aspecto social, político, económico y cultural facilitando una propuesta integrada desde sus múltiples dimensiones del problema.

Es importante señalar que el análisis de políticas públicas que se lleva a cabo con un enfoque de derechos está relacionado con la vulneración de los derechos humanos y toma en cuenta las causas estructurales, conocidas como las que se encuentran en la base de la vulneración del derecho humano, que se mantiene a lo largo del tiempo. Las personas incorporan estas violaciones constantes de sus derechos como parte de su vida, y rara vez identifican sus causas. Por ejemplo, la pobreza y el hambre son condiciones que quienes las padecen no reconocen como un problema estructural para ellos se trata de una condición heredada (Abramovich, 2006).

En este sentido la participación es establecida como un derecho humano y un principio fundamental del enfoque que aquí se aborda para los ciudadanos y titulares de derechos, la participación no debe ser una opción sino una obligación. Las personas deben de tener el derecho a una participación activa, libre y significativa, en todas las fases de la política pública o programa. En el caso particular del Programa Liconsa la participación es entendida como el derecho del beneficiario a informarse de los beneficios del programa. Sin embargo, la participación de los titulares de derechos del programa tendría que incidir en las decisiones de la dependencia.

Por parte de las dependencias la garantía para que los ciudadanos y titulares de derechos participen implica que se abran espacios para la inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones, que se incorporen procesos en los que la información y el acceso sean abiertos y transparentes para que la divulgación sea amplia y suficiente para toda la población y no solo para pocos sectores de la población que se benefician de los programas.

De esta forma, el EBDH dirige sus acciones al fortalecimiento de las capacidades de toda la población. Para los titulares de derechos se promueve la construcción de ciudadanía. Para los titulares de responsabilidades se capacita para que puedan ejercer sus responsabilidades. Y a los titulares de obligaciones se les especifican sus funciones para que puedan cumplir con sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar de manera eficiente los derechos de la ciudadanía.

El EBDH parte del primer diagnóstico de que la vulneración de los derechos humanos viene dada porque los titulares de derechos no tienen capacidad para exigir sus derechos y de que los titulares de obligaciones no tienen la capacidad ni la voluntad para cumplir con sus obligaciones.

La siguiente tabla elaborada por la asociación red EnDerechos señala los aportes del Enfoque basado en Derechos Humanos a la cooperación para el desarrollo:

Tabla 3. Aportes del EBDH a la cooperación para el desarrollo

No.	Aportes del EBDH a la cooperación para el desarrollo
1.	Incorpora valores, principios y normas de los derechos humanos para legitimar la cooperación para el desarrollo.
2.	Dirige una nueva mirada sobre el desarrollo humano integral: su principal objetivo es la plena realización de los derechos humanos de todas las personas.
3.	Relaciona derechos obligaciones y responsabilidades y los asigna a través de roles.
4.	Incorpora el análisis multicausal de la vulneración de los derechos humanos en el análisis de la realidad.
5.	Implica que las intervenciones de la cooperación para el desarrollo deben fortalecer las capacidades de los titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades.

Fuente: Red En Derechos, 2011.

La incorporación del EBDH en la evaluación de políticas públicas propone trabajar con un entorno participativo inclusivo y transparente para contribuir en la transformación de las relaciones de poder, corrigiendo las desigualdades, las prácticas discriminatorias y el injusto reparto de poder que viven las sociedades con un alto grado de rezago social. Es decir, con el enfoque se busca cambiar las relaciones de dominación a una relación de iguales con los mismos derechos.

Es importante señalar que en la evaluación de un proyecto o programa se pueden incorporar elementos del EBDH aunque la intervención no haya sido formulada bajo este enfoque.

La incorporación del EBDH en la fase de la evaluación permite generar información y crear las bases necesarias para comenzar a trabajar en las siguientes intervenciones o en las que ya se han realizado.

La organización Red en Derechos (2011) señala que una evaluación con EBDH nos permite:

- Conocer en qué medida la intervención ha contribuido a transformar las relaciones de poder existentes, identificando y corrigiendo desigualdades, prácticas discriminatorias e injustos reparto de poder.
- Conocer qué elementos relacionados con el EBDH se han venido integrando para mejorar los procedimientos.
- Aprender los componentes del EBDH que no se están incorporando en la intervención y definir los pasos a dar para su integración en próximas realizaciones.
- Sistematizar la información sobre la incorporación de los derechos humanos en las intervenciones de cooperación para el desarrollo de la propia entidad.
- Mejorar los procesos de rendición de cuentas y transparencia de las intervenciones.
- Conocer los roles apropiados para cada uno de los titulares con relación a los derechos humanos, lo que implica cambios en las metodologías de trabajo en relación con cada uno de ellos.
- Reforzar el papel de los titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades en relación con la intervención.
- La participación en la evaluación de todos aquellos titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades que han tenido parte en la ejecución del

proyecto.

Las Naciones Unidas (2006) define a los indicadores de derechos humanos como: información concreta sobre el estado de un acontecimiento, actividad o resultado que puede relacionarse con las normas de derechos humanos; que aborda y refleja un problema y principios de derechos humanos, y que se utiliza para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos⁴⁰.

Asimismo, las Naciones Unidas han impulsado el desarrollo de un marco conceptual y metodológico que facilite la construcción de indicadores de derechos humanos que permitan medir el cumplimiento de los tratados y convenciones internacionales de derechos humanos.

Para formular los indicadores de derechos humanos las Naciones Unidas identifican cinco elementos conceptuales fundamentales:

- Los indicadores seleccionados para un derecho deben tener un sustento en el contenido normativo de ese derecho.
- Deben facilitar información que permita medir tanto la intención y compromiso como el resultado y la consolidación de esfuerzos de las instituciones titulares de obligaciones para cumplir con estas.
- Deben reflejar la obligación de respetar, proteger y garantizar.
- Deben hacer transversales los principios de los derechos humanos: no discriminación e igualdad, indivisibilidad, rendición de cuentas, participación y empoderamiento.
- Deben de tener la capacidad de medir a través del tiempo la realización progresiva, las mejoras sobre los estándares y la no regresión de los derechos humanos.

⁴⁰ Naciones Unidas, 5 Reunión de los Comités que son órganos creados en virtud de los tratados sobre derechos humanos, informe sobre los indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Ginebra, junio de 2006.

El principal objetivo de los indicadores de derechos humanos es generar información para que las políticas públicas mejoren las libertades humanas, además de generar información sobre la situación económica y social para verificar el cumplimiento y la efectividad de los derechos humanos con la finalidad de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas.

Para conocer la situación de los derechos humanos o de un derecho determinado en un lugar o país, se necesita utilizar indicadores propios de los derechos humanos, e indicadores socio-económicos y socio-demográficos que faciliten información en dos dimensiones:

- El grado de cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado.
- El grado de vulneración de derecho o derechos.

Conforme a estas dos dimensiones se puede determinar el grado de cumplimiento de los derechos humanos. También se pueden utilizar como herramientas de medición para el EBDH.

Para la organización red EnDerechos existen diversos indicadores para medir la voluntad del Estado con respecto a las dimensiones del EBDH:

Tabla 4. Indicadores para medir la voluntad del Estado

Indicadores para medir la voluntad del Estado		
Indicador	Descripción	Unidad de medición
Ratificación por el Estado de los instrumentos internacionales y regionales de	A través de la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos, los Estados se comprometen a adoptar medidas y normas internas compatibles con	Si están ratificados. Están firmados, pero no ratificados. No están firmados.

derechos humanos	las obligaciones y deberes derivados de los tratados. Para cada derecho analizaremos la situación de dicha ratificación.	
¿Existen reservas significativas a los tratados ratificados?	La reserva es una declaración unilateral de un Estado, hecha en el momento de firmar, ratificar, aceptar, aprobar o adherirse a un tratado internacional, por la cual entiende excluirse o dar alguna interpretación determinada a una o varias disposiciones.	Si existen reservas No existen reservas
¿Existe una norma nacional que recoja el derecho según los estándares internacionales?	La legislación nacional debe recoger el derecho según lo establecido en los tratados internacionales de los derechos humanos y los compromisos adquiridos en su ratificación.	Existe una norma con todos los requisitos. Existe una norma con algunos requisitos. Existe un proyecto de norma en discusión. No existe norma.
¿Existen planes y programas de política pública específica que garantice la realización del derecho?	Los planes y programas de política pública deben recoger los requisitos que aseguren que todas las personas puedan ejercer sus derechos. Deben incluir los principios de: participación, igualdad, no discriminación y rendición de cuentas	Existe la política pública Existe la política pública con algunos requisitos. Existe una política pública en discusión.

Fuente: Red Enderechos, 2011.

Otros principios claves a tomar en cuenta para evaluar intervenciones con el EBDH son:

- La participación: que promueve el derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas a participar en la definición de las políticas públicas, lo que implica intervenir directamente en el proceso de toma de decisiones públicas como manifestación esencial del ejercicio del poder político. Por parte del Estado existe la obligación de respetar, proteger y garantizar dicho derecho abriendo espacios para la participación ciudadana, y la ciudadanía tienen deber de participar activamente en los distintos espacios.
- La igualdad y no discriminación: prohíbe la discriminación por razones de género, orientación sexual, raza, religión, color, entre otras, considerándolas una violación de los derechos humanos. El principio de igualdad reconoce que todas las personas son iguales en dignidad, en derechos, en oportunidades, ante la ley, el trato de sus diversidad y de su diferencia.
- Rendición de cuentas: es un indicador que hace referencia a los mecanismos existentes para actores implicados en el proyecto o programa den a conocer la información y de que los ciudadanos tengan igualdad de condiciones para acceder a la información de la institución.

Todos los principios que se señalaron son elementos importantes para desarrollar una evaluación con EBDH. Las intervenciones que se realicen con este enfoque tienen que tomar en cuenta cada uno de los principios con el objetivo de preservar los derechos de todos. En caso de que el evaluador pretenda desarrollar el enfoque en una intervención sus acciones tienen que ir tendientes a la preservación de los principios y valores de derechos humanos en todos los pasos. Asimismo, deberá preservar la participación activa de todos los grupos en los que pretende incidir, sin que esto signifique prórroga o espera del cumplimiento de las obligaciones del Estado.

IV. Conclusión

En este capítulo se desarrolló la metodología del marco lógico para analizar las reglas de operación del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V. Al construir el árbol de problemas y de objetivos que se desprenden de las reglas de operación, se encontró que son inconsistentes porque los problemas que se analizan son multifactoriales. Esto ocasiona que sean muy poco específico respecto al problema que se pretende impactar, además de que los objetivos resultan insuficientes porque no atienden toda la problemática presentada, y esta es demasiado ambicioso en su planteamiento, porque con la entrega de la dotación de leche al padrón de beneficiarios se busca incidir en demasiados ámbitos como: el social, económico, educativo y en la salud de la población.

Por estas razones, el árbol de problemas y de objetivos se reconstruyó debido a que no coincidía la problemática con los objetivos y se logró que ambos caminen en el mismo sentido. Finalmente, se revisó la perspectiva de derechos humanos como enfoque para evaluar programas sociales. Se identificó una metodología de evaluación del Fondo de Población de las Naciones Unidas, que consiste en la puesta en práctica de trece puntos. Asimismo se desarrolló la metodología que utiliza la asociación red EnDerechos con respecto al Enfoque basado en los Derechos Humanos.

En el próximo capítulo se presenta la evaluación del Programa Liconsa con base en la propuesta del diagnóstico del EBDH.

Capítulo 5
**“Evaluación del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de
C.V. desde un enfoque basado en los Derechos Humanos”**

Evaluación del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V. desde un enfoque basado en los Derechos Humanos

I. Introducción

El objetivo del presente capítulo es aplicar la metodología basada en los derechos humanos al análisis del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V. abordando los aspectos aportados por el enfoque. Específicamente se analizaron cada uno de los ámbitos que se desarrollaron en el capítulo anterior, además de las diferentes clasificaciones que se han utilizado para realizar evaluaciones con este enfoque por organizaciones que lo han aplicado. Posteriormente, se establecen las recomendaciones a tomar en cuenta para posicionar el enfoque de derechos humanos en el Programa Liconsa. De igual manera, se hace mención de los aspectos clave para transformar desde su actual condición como un programa asistencialista a uno con enfoque de derechos.

Finalmente se expone una conclusión que toma en cuenta cada uno de los capítulos desarrollados en este documento, con la intención de realizar una reflexión final de la experiencia de aplicar la metodología de derechos al Programa de Abasto Social de Leche.

II. Evaluación del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V. desde un Enfoque basado en los Derechos Humanos

En este apartado se reporta la evaluación del Programa Liconsa con la metodología del enfoque basado en los derechos humanos, realizada con la intención de ofrecer recomendaciones que puedan contribuir con el respeto y garantía del derecho humano a la alimentación en nuestro país, a partir del empoderamiento de las personas a las que está dirigido.

Para llevar a cabo esta evaluación se desarrollaron diferentes tablas y esquemas para visualizar si el programa de abasto social de leche realiza su intervención bajo un enfoque de derechos humanos, también se utilizaron los lineamientos que han propuesto los organismos internacionales.

Esta evaluación tiene el propósito de investigar si el programa ha contribuido a mejorar el ejercicio del derecho humano a la alimentación de la población a la que está dirigido, debido a que el programa no está formulado bajo un EBDH, ni cuenta con un sistema de información que permita conocer la situación de inicio del proyecto. Aun así, es posible evaluarlo mediante los indicadores basados en los derechos humanos para realizar recomendaciones para la mejora de la situación. Existen diversas áreas de indagación que el EBDH utiliza en la evaluación. En este caso se aplicaron los elementos del enfoque al análisis del derecho a la alimentación en el programa tomando de referencia seis indicadores: la situación del derecho humano a la alimentación, la igualdad y no discriminación, la rendición de cuentas, la participación, la indivisibilidad y el fortalecimiento de las capacidades de los titulares de derechos.

Tabla 5. Medición de Indicadores del EBDH

Indicador	El Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V.
Situación del derecho humano a la alimentación	<p>En nuestro país 24.6 millones de personas sufren de carencia por acceso a la alimentación es decir el 20.1 por ciento de la población (CONEVAL, 2017).</p> <p>El Padrón de Beneficiarios de Liconsa está conformado de la siguiente manera:</p> <p>Beneficiarios: 6,403,672</p> <p>Niñas y Niños de 6 meses a 12 años de edad: 3,483,963</p> <p>Mujeres adolescentes de 13 a 15 años: 427,795</p>

	<p>Personas con enfermedades crónicas y personas con discapacidad: 218,235</p> <p>Mujeres gestantes o lactantes: 67,334</p> <p>Mujeres de 45 a 59 años: 771,894</p> <p>Personas Adultas de 60 y más años: 1,434,451</p> <p>Mujeres: 3,954,468</p> <p>Hombres: 2,449,204</p> <p>Número de Hogares: 3,366,540</p> <p>Municipios atendidos: 1,984</p> <p>Número de Puntos de Atención: 11,266</p> <p>Leche distribuida en el mes: 73,097,161</p> <p>Promedio de Distribución de leche diaria: 3,150,395</p> <p>Dotación promedio por beneficiario: 0.511L diarios (Liconsa, mensual, 2016)</p>
<p>Igualdad y no discriminación</p>	<p>Al analizar las reglas de operación se encontró que el programa no toma en cuenta a los grupos discriminados para operar. Si bien es cierto que estos grupos están en el padrón de beneficiarios al momento de la operación, no son tomados en cuenta para tomar decisiones con respecto a los lineamientos que guían la operación del Programa.</p> <p>Se puede afirmar que el programa sí ha contribuido a mejorar situaciones de desigualdad, ya que el padrón de beneficiarios incluye a estos grupos vulnerables para aminorar su situación de desventaja con respecto a otros, a través del acceso a leche fortificada Liconsa. Otro punto importante que el programa no toma en cuenta es que no se ha incorporado a los titulares de derechos en la operación del mismo, es decir no se toma en cuenta su participación en asuntos relevantes que atañen a los titulares de derechos. En el numeral de derechos y</p>

	<p>obligaciones de las personas beneficiarias de abasto comunitario no se establece como derecho ni como obligación la incorporación de los titulares de derechos en los asuntos del programa, y solo se menciona el derecho a un trato sin discriminación. Sin embargo, no se le faculta para intervenir en aspectos de seguimiento y evaluación.</p>
<p>Rendición de cuentas</p>	<p>La Rendición de cuentas es uno de los principales aportes del enfoque basado en los derechos humanos. En él se analiza la incorporación de mecanismos dirigidos a la rendición de cuentas de los resultados obtenidos. El Programa considera que la rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio de los recursos ejercidos se cumple con las evaluaciones externas consideradas por el Programa Anual de Evaluación (PAE) que emiten la SHCP y el CONEVAL. Sin embargo, la rendición de cuentas significa más que esto, pues considera que las personas, los organismos y las organizaciones de carácter público, privado y de la sociedad civil puedan vigilar y evaluar el actuar de los servidores públicos a través de mecanismos como la fiscalización y sanción. Actualmente el mecanismo más importante para el combate a la corrupción en la administración pública es la sanción.</p> <p>El castigo o sanción se consideran como un elemento importante para la rendición de cuentas. Para que se dé una efectiva rendición de cuentas es necesario sancionar el actuar deshonesto de los funcionarios, lo que sucede en muy escasos casos en nuestro país.</p> <p>Otro elemento importante de la rendición de cuentas tiene que ver con el contenido de la información que generan las dependencias públicas. Esta información debe ser asequible</p>

	<p>a quien se dirige en formato y forma adecuada para su comprensión.</p> <p>Tomando todos estos elementos se puede deducir que la simple evaluación externa que se lleva a cabo a Liconsa no es una rendición de cuentas suficiente ni eficiente. Para que efectivamente se lleve a cabo la rendición de cuentas es necesario una reforma a las reglas de operación que considere mecanismos para que los ciudadanos puedan vigilar y evaluar el desempeño tanto del programa como de los servidores públicos con información asequible para quien la consulte.</p> <p>El portar de Transparencia de la página web de Liconsa sólo establece:</p> <p>La normatividad en materia de transparencia.</p> <p>La plataforma Nacional de Transparencia.</p> <p>El sistema de INFOMEX</p> <p>La contraloría Social en Liconsa a través de los comités de beneficiarios donde señala que su función es la vigilancia de la operación de acuerdo a la normatividad establecida.</p> <p>Información Financiera y presupuestaria.</p> <p>Información de Licitaciones y proveedores.</p>
Participación	<p>El principal postulado de la participación en el enfoque basado en los derechos humanos es conseguir una transformación del poder para crear mecanismos que garanticen una mayor participación de la ciudadanía en la política pública.</p> <p>Este elemento califica si han participado los diversos actores en las fases del proyecto. Es decir, si se ha integrado la participación de los titulares de derechos en la formulación,</p>

	<p>implementación y evaluación del programa.</p> <p>En el programa Liconsa no existe ni un solo numeral en las reglas de operación donde se incluya la participación ciudadana en las etapas del programa. Así, el programa no ha promovido la participación ciudadana de los titulares de derechos que atiende.</p>
Indivisibilidad	<p>La indivisibilidad tiene que ver con que en la evaluación con enfoque de derechos humanos toma en cuenta el análisis conjunto de la intervención, es decir, se valoran todos los procesos en general no se aísla de los contextos que rodean al programa ni de los otros procesos que están presentes en esa misma realidad e influyen y provocan cambios en el propio programa. Las evaluaciones que se han realizado a Liconsa suelen llevarse a cabo solo del programa sin tomar en cuenta a otros que tienen la misma finalidad lo que excluye el principio de indivisibilidad que promueven los derechos humanos.</p>
Fortalecimiento de las capacidades de los titulares de derechos	<p>El fortalecimiento de las capacidades de los titulares de derechos favorece el ejercicio de sus derechos y tiene la finalidad de que cada titular tenga las capacidades suficientes para desempeñar su rol. El programa Liconsa limita las capacidades de los titulares de derechos al momento de determinar sus derechos y obligaciones a un mecanismo de asistencia y ayuda. Por ejemplo, como derechos establece: adquirir la dotación de leche, tolerancia máxima de cinco minutos para adquirir la dotación de leche, recibir su dotación sin condicionamiento a la compra de otros productos, obtener una nueva tarjeta por cambio de domicilio</p>

	<p>y presentar quejas o denuncias ante Liconsa por irregularidades en el servicio. Sin embargo, esto no es empoderar al titular de derechos. Empoderar significa dotar de diversos mecanismos que contribuyan con garantía plena de los derechos humanos, y no recibir información sobre la prestación de un bien o servicio.</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia con base en Liconsa, 2016 y CONEVAL, 2017.

Los indicadores que se analizaron con el esquema anterior nos revelan que el Programa Liconsa sigue siendo un programa de la política asistencial de nuestro país, que poco contribuye para generar un cambio verdadero en los titulares de derechos que suelen ser vistos como sujetos pasivos que reciben un beneficio público. Aunque en nuestro país los derechos económicos, sociales y culturales se reconocen en la constitución y en los tratados internacionales, los índices sociales y económicos nos arrojan una situación negativa en su realización efectiva. Entre los más vulnerados y que más impacto tiene en el desarrollo de las personas está el derecho a la alimentación. No obstante que existe una gran cantidad de programas que el Estado utiliza para impactar en los DESC, los avances en términos de cambios estructurales, económicos y sociales necesarios para que el Estado garantice la realización plena del derecho a la alimentación con un enfoque de derechos humanos y los titulares de derechos puedan acceder a mecanismos legales para la justiciabilidad de ese derecho son nulos o inexistentes en la operación de los mismos.

La política alimentaria vigente dista mucho de tener una perspectiva de derechos humanos, por más que en papel se haya aludido a ellos. Así, por ejemplo, el programa de abasto social de leche a cargo de Liconsa nada menciona en sus reglas de operación sobre las obligaciones del Estado, o los mecanismos a los que tendrán acceso los titulares cuando se cometa una violación al derecho a la alimentación. Asimismo, poco se sabe sobre los verdaderos impactos que dicho Programa ha tenido sobre sus beneficiarios y la sociedad en su conjunto.

En ese sentido, el Programa Liconsa que lleva a cabo el Estado mexicano suelen ser de tipo asistencialista, extremadamente focalizados y no generan mecanismos de participación de los titulares de derechos ni espacios de fiscalización ciudadana. La ausencia de estos mecanismos va de la mano de la falta de sistemas oficiales de difusión de información sobre los procesos de decisión en torno al programa. Aunado a la falta de la voluntad estatal para desarrollar y poner en marcha estos sistemas está la falta de diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas relacionadas con garantizar el derecho a la alimentación.

En su conjunto, el enfoque de derechos humanos busca fortalecer las capacidades de los titulares de derechos, especialmente en lo que respecta a dotar de mecanismos para reclamar su ejercicio, además de crear reales y efectivos procesos de participación de la ciudadanía en los asuntos relevantes de la política pública. Para ello es necesario, por lo tanto, fortalecer los procesos de participación creando espacios para que organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales defensoras de los derechos humanos, el sector académico, y particularmente la población urbana y rural pueda intervenir en la toma de decisiones que afecten su ámbito de desarrollo. Actualmente existe una pobre o nula articulación entre las organizaciones civiles y las dependencias encargadas de construir una estrategia común favorable al derecho a la alimentación. Esto sucede en parte debido a la falta de compromiso del Estado con los derechos humanos, así como por la falta de mecanismos democráticos para crear estos espacios para la participación de la sociedad civil. La ausencia de estos espacios de participación está acompañada por la carencia de mecanismos o sistemas oficiales de difusión de información y de rendición de cuentas sobre procesos de decisión que se están planeando en torno al derecho a la alimentación, y por la falta de espacios para incidir en el diseño, en la implementación y la evaluación de las políticas públicas orientadas a garantizar el derecho a la alimentación. Adicionalmente existen escasos mecanismos de deliberación para participar en la formulación de leyes que, de una u otra forma, puedan afectar el derecho a la alimentación en nuestro país o para crear herramientas o recursos para hacerlo efectivo. En el caso concreto de la alimentación, estos recursos suelen ser objeto de

imposiciones y no de consensos de la sociedad civil, estado y ciudadanía en general.

Las personas y grupos vulnerables son las víctimas más frecuentes de violaciones a los derechos humanos referidas⁴¹. Las poblaciones indígenas, afrodescendientes y desplazadas son víctimas de crecientes restricciones a su derecho a la alimentación además del abandono estatal del que son víctimas.⁴²

Ahora bien, la evaluación bajo el EBDH toma en cuenta las capacidades de los titulares de derechos y titulares de obligaciones, y analiza cómo el programa ha contribuido a que cada uno de los titulares pueda conocer y asumir su rol, así como conocer en qué medida la brecha de capacidades ha disminuido para que los titulares de derechos puedan ejercerlos, los titulares de obligaciones puedan cumplir con ellas.

Tabla 6. Preguntas sobre el fortalecimiento de las capacidades de los titulares de derechos

Preguntas sobre el fortalecimiento de las capacidades de los titulares de derechos		
Fase	Áreas de indagación con EBDH	Preguntas
	Compromiso	¿El programa ha contribuido a conseguir el conocimiento necesario relativo a los derechos humanos? El programa no tiene campañas de difusión que promuevan los derechos humanos con sus titulares

⁴¹ Más de 20 millones de niños en México viven en pobreza según CONEVAL 2018. De acuerdo con el informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018 el 52.3 por ciento de niños y niñas (0 a 11 años) se encontraban en situación de pobreza en 2016.

Consultado el día 17 de Octubre de 2018 en <https://www.animalpolitico.com/2018/04/20-millones-ninos-pobres-coneval/>

⁴² El 30.5 % de la población indígena no cuenta con acceso a alimentación adecuada. Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016, en México hay 3.2 millones de personas indígenas que viven con tres o más carencias sociales y sin la capacidad económica para adquirir la canasta básica, lo que los ubica en pobreza extrema.

Consultado el día 16 de Octubre de 2018 en <https://www.proceso.com.mx/555563/un-tercio-de-la-poblacion-indigena-sin-acceso-a-alimentacion-adecuada-cndh>

Evaluación		<p>de derechos.</p> <p>¿El programa ha contribuido a promover un cambio de actitud con relación a la exigibilidad de sus derechos? El programa no ha contribuido en los titulares de derechos para que puedan exigir su derecho a la alimentación. El programa no cuenta con mecanismos para que los titulares puedan participar activamente en la toma de decisiones ni para exigir su derecho.</p>
	Autoridad	<p>¿El desarrollo del programa ha contribuido a que se reconozcan como titulares de derechos? No, el programa Liconsa se refiere en todo momento como a beneficiarios.</p> <p>¿En qué medida el programa ha contribuido a que reconozcan su rol en la exigibilidad de sus derechos frente a los titulares de obligaciones y responsabilidades tras el programa? El programa no contribuye para que los titulares de derechos conozcan sus derechos frente a otros actores. Las acciones del programa están encaminadas en dotar de leche fortificada a los beneficiarios, y sus reglas de operación no se establecen mecanismos, ni herramientas y menos espacios para crear ciudadanía.</p> <p>¿Se ha incrementado su capacidad para defender y exigir sus derechos humanos frente a los titulares de obligaciones con el programa? No se aumentado su capacidad para defender o exigir sus derechos humanos frente al Estado. Específicamente con el derecho a la alimentación el programa no fomenta la capacidad de ningún actor para el cumplimiento con un enfoque de derechos.</p>

		<p>¿El programa ha contribuido a que sean reconocidos como titulares de derechos por los titulares de obligaciones y responsabilidades? El programa no ha contribuido para que los beneficiarios se reconozcan como titulares de derechos.</p>
--	--	--

Fuente: Elaboración propia con base en Liconsa, 2016.

Si se analizan las preguntas sobre el fortalecimiento de las capacidades de los titulares de derechos de las áreas de indagación con EBDH de compromiso y autoridad, puede afirmarse que el programa solo garantiza la dotación de leche de sus beneficiarios sin buscar crear mecanismos para fomentar los derechos humanos en un sentido pleno. Los titulares de derechos no reconocen el derecho a la alimentación como un derecho humano fundamental y, por tanto, aquellas personas a las que se les vulnera no pueden reclamar al Estado su protección y garantía.

El EBDH que se viene impulsando en las reglas de operación del programa en los últimos años desde la administración pública. A pesar de haber establecido ciertos lineamientos, no se ha atendido a sus titulares con un enfoque de derechos humanos. Por ejemplo, los numerales que establecen el enfoque de derechos humanos en el programa de abasto social de leche se limitan a señalar que los beneficiarios tienen derecho a recibir un trato digno y de respeto con apego a los principios de igualdad y no discriminación.

El derecho a la alimentación como derecho humano fundamental es la base de la dignidad del ser humano, y que si no se cumple limita la garantía de otros derechos. Como derecho básico el Estado debe de respetarlo, protegerlo y garantizarlo, y sus intervenciones deben buscar empoderar al titular de derechos para que sea participe de la transformación de su entorno. Es decir, todas las estrategias de lucha contra el hambre deberían estar fundamentadas en el reconocimiento efectivo del derecho a la alimentación en el marco de una política integral que involucre a todos los actores que intervengan en el proceso.

El Estado tiene la obligación de revisar las reglas de operación de sus programas con la finalidad de destinar los recursos necesarios al reconocimiento efectivo del derecho a la alimentación para que realmente sea universal e inviolable la garantía de dicho derecho. Por tanto, se requiere que el Estado se centre, principalmente, en solucionar las injusticias sociales, las exclusiones económicas y la discriminación de la que son víctimas los millones de personas que padecen de hambre y malnutrición en nuestro país.

Otro factor que afecta la realización del derecho a la alimentación es la corrupción debido a que no existen verdaderos controles de fiscalización ciudadana sobre los fondos que podrían o deberían destinarse para la garantía los derechos humanos se desvían a fines privados.

Tabla 7. Preguntas sobre el fortalecimiento de las capacidades de los titulares de derechos

Preguntas sobre el fortalecimiento de las capacidades de los titulares de derechos		
Fase	Áreas de indagación con EBDH	Preguntas
Evaluación	Acceso y control de recursos	<p>¿Se ha dotado a los titulares de derechos de recursos para la puesta en marcha de acciones dirigidas a que puedan ejercer sus derechos humanos con el programa? El programa no considera en su presupuesto recursos para promover el conocimiento de los derechos humanos.</p> <p>¿El programa ha contribuido a que cuenten con los recursos suficientes para continuar avanzando en la exigibilidad de derechos humanos? El programa no tiene campañas de promoción de los derechos humanos, y no destina recursos financieros, materiales,</p>

		ni humanos para que los titulares de derechos humanos exijan sus derechos.
	Comunicación	<p>¿Ha mejorado la garantía del acceso a la información para avanzar en la exigibilidad de derechos humanos tras el programa? El programa no utiliza herramientas ni mecanismos para que los titulares de derechos puedan acceder a información para avanzar en la exigibilidad de sus derechos.</p> <p>¿El programa ha contribuido a la creación de espacios de comunicación e intercambio de información entre los titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades? El único espacio de comunicación e intercambio de información es el comité de beneficiarios. Sin embargo las funciones solo se centran en vigilar que el beneficio de la leche se otorgue de acuerdo a la normatividad vigente sin tener espacios para participar activamente.</p>
	Toma de decisiones	<p>¿Existen espacios para la participación de los titulares de derechos para la toma de decisiones relevantes del programa? El programa no contempla espacios para la participación de los titulares de derechos en la toma de decisiones relevantes del programa. Las decisiones relevantes las toma el Consejo de Administración del programa.</p> <p>¿El programa ha contribuido a mejorar los conocimientos sobre los procesos relativos a la participación en la toma de decisiones? En el programa no existen espacios para la participación en la toma de decisiones por parte de los titulares de derechos.</p> <p>El programa Liconsa trabaja con contraloría social, es</p>

		<p>decir, se promueve la participación ciudadana de los beneficiarios a través de los comités de beneficiarios, sin embargo, su función se limita a vigilar que la operación de la lechería se realice conforme a la normatividad vigente.</p>
--	--	--

Fuente: Elaboración propia con base en información de Licons, 2016.

Una de las principales causas de la vulnerabilidad del derecho a la alimentación es la falta de acceso a recursos económicos y productivos, algo que se está agravando con la creciente desigualdad, con la tendencia a la concentración de los recursos en manos unos cuantos connacionales, y por el abandono del Estado respecto a sus responsabilidades de respeto y protección del derecho a la alimentación de sus ciudadanos.

La ineficiencia de los programas y políticas públicas para reducir la pobreza extrema y el hambre, ha contribuido para que se aumente la cantidad de personas que padecen de hambre y de inseguridad alimentaria en nuestro país. Además de enfermedades asociadas a la mala nutrición. Es decir, la ineficiencia del Estado para atender los derechos humanos de su población tiene repercusiones graves en el ámbito económico y social.

Aunado a la falta de mecanismos para la exigibilidad del derecho a la alimentación propicia que los titulares de derechos desconozcan del tema y no actúen para solicitar su garantía. Esta falta de mecanismos es otro factor que afecta el ejercicio de los derechos, ya que no existen muchos casos de denuncia de violación de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Las violaciones del derecho a la alimentación que se denuncian, generalmente, están asociadas a violaciones de la obligación de los padres de los niños a otorgar pensión alimentaria a los menores, y no a la garantía del Estado. En nuestro país existe la creencia general de que la obligación de garantizar el acceso a la alimentación es de los padres o tutores y poco se conoce sobre la obligación del Estado.

Para generar las condiciones necesarias para el acceso a la alimentación es preciso determinar qué medidas u omisiones constituyen una violación del derecho a la alimentación para ello es importante distinguir entre la falta de capacidad o la falta de voluntad del Estado para cumplir sus obligaciones. Es decir, es importante establecer la capacidad que tiene el Estado para garantizar los derechos humanos tomando en cuenta sus recursos financieros y económicos para cumplir con sus obligaciones.

Los medios para exigir la realización del DHA y la posibilidad de obtener reparación o compensación dependerán, en gran medida, de la información y de los mecanismos de control que la legislación nacional señale. Lo anterior es indispensable para que toda persona que sea víctima de una violación del derecho a la alimentación pueda tener acceso a recursos judiciales para reclamar por la violación de sus derechos. En India y Sudáfrica hay ejemplos de demandas por violaciones del derecho a la alimentación que han prosperado y se han resuelto a favor de las comunidades demandantes. También existe la posibilidad de recurrir a instancias extrajudiciales como comisiones nacionales de protección de derechos humanos a las que los ciudadanos pueden recurrir en caso de ser víctimas de violaciones a sus derechos.⁴³

Resulta grave que en nuestro país no exista la voluntad del Estado para avanzar en el tema y volver más justiciable el derecho a la alimentación. No existe en nuestra legislación instrumento alguno para la exigibilidad del derecho a la alimentación. Para evaluar la voluntad del Estado en su obligación de garantizar este derecho se puede recurrir a la información de los documentos de las legislaciones, de los programas y de las políticas públicas nacionales. No obstante, además de que existan estos elementos también se requiere la posibilidad de tener las herramientas para recurrir a instancias judiciales por parte de los ciudadanos para exigir su derecho.

Una herramienta adicional para evaluar con el EBDH recurre a las dimensiones de los

⁴³ CETIM. El derecho a la alimentación, 2005. Consultado el 19 de Septiembre de 2018. En <https://www.cetim.ch/legacy/es/documents/br01-alim-A4-es.pdf>

derechos humanos para llevar a cabo un análisis del derecho a la alimentación del programa de abasto social de leche.

Tabla 8. Dimensiones de los derechos humanos

Dimensiones de los derechos humanos	
Categoría	Parámetros
Disponibilidad	Actualmente existen 292 puntos de venta en sus diferentes modalidades para la entrega de leche fortificada. Que atienden el padrón de beneficiarios en el Estado de Jalisco.
Accesibilidad	El padrón no incluye a todos los sectores de la población. Además, en la cobertura geográfica existen limitaciones ya que no se cubre la totalidad de los municipios.
Calidad	En este apartado se valora la satisfacción de quien presta y de quien recibe el servicio. La satisfacción de quien recibe el servicio tiene diferentes opiniones. Cuando existe una inconformidad y tienen el conocimiento de la línea para quejas y denuncias interponen su queja en el área de atención ciudadana de Liconsa.
Aceptabilidad	La satisfacción con respecto a la calidad de leche es buena porque existe una política de calidad que se basa en estándares internacionales sin embargo existen casos de quejas y denuncias por la calidad de la leche. ⁴⁴
Sostenibilidad	Permite la continuidad en el tiempo. El programa tiene una larga historia de 74 años. El Programa surge 1944 con la denominación de Empresa Pública Nacional Distribuidora y Reguladora S.A. de C.V. (NADYRSA).
Participación	No existen espacios para la intervención de particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales en el Programa Liconsa. Tampoco existen espacios para participar

⁴⁴ La política de calidad de Liconsa establece que se tiene que apegar a las Normas NMX-CC-9001-IMNC-2015, NMX-J-SAA-50001-ANCE-IMNC-2011 y NMX-EC-17025-IMNC-2018

	activamente en la toma de decisiones relevantes del programa. Solo se les permite la participación en el comité de beneficiarios para la verificación de la entrega de la dotación asignada.
--	--

Fuente: Elaboración propia con base en información de Liconsa, 2016.

En cumplimiento a lo establecido en los tratados internacionales y a la legislación nacional el Estado tiene la obligación de promover un programa para alcanzar la seguridad alimentaria de los millones de ciudadanos que hoy viven con insuficiencia alimentaria, de manera que no dependan de la ayuda asistencialista que brindan las instancias gubernamentales y/o ONG. De manera adicional, es importante destacar el apego al principio progresivo del derecho a la alimentación para alcanzar la seguridad y soberanía alimentaria de todas las familias mexicanas que hoy viven en pobreza. Con la participación activa de ambos para cuidar el cumplimiento de los arriba señalados y hoy desatendidos la difusión de los derechos humanos en las políticas públicas tendría un mayor impulso.

Para concluir este análisis, a continuación, se analizan los indicadores para medir el grado de vulneración del derecho a la alimentación:

Tabla 9. Indicadores para medir el grado de vulneración del derecho a la alimentación.

Indicadores para medir el grado de vulneración del derecho a la alimentación	
Dimensión del derecho	Indicadores
Calidad	28 % por ciento de la población vive en estado de inseguridad alimentaria. 10.5 % por ciento se encuentran en etapa severa. 1, 194,805 millones de niños ⁴⁵ con desnutrición

⁴⁵ La primera infancia abarca de los 0 a los 5 años de edad. Se considera la etapa más vulnerable durante el crecimiento, pues es en esta fase, en la que se forman las capacidades esenciales para la vida, la mayor parte del cerebro y sus conexiones.

En nuestro país se estima que la población entre 0 y 5 años de edad en el 2015, es de 12,713 millones, lo que equivale al 10.6 % de la población total del país.

	<p>crónica.</p> <p>302,279 (2.8%) menores de cinco años de edad presentan bajo peso.</p> <p>1,467,757 (13.6%) presentaron baja talla.</p> <p>70.0 % de los hogares en México se clasificaron con alguna de las tres categorías de inseguridad alimentaria.</p> <p>Encuesta Nacional de Salud y Nutrición⁴⁶ (Ensanut, 2012)</p>
Disponibilidad	No existe infraestructura para la distribución y comercialización de los alimentos en todas las comunidades de México. En nuestro país existen muchas comunidades donde no existe la infraestructura para la entrega de alimentos.
Accesibilidad	<p>El precio de la canasta básica⁴⁷ en nuestro país es de \$ 1,590.40 por persona</p> <p>El salario mínimo general diario en nuestro país es de \$88.36 y mensual de \$2,686.14</p> <p>El precio de la canasta básica no puede cubrirse con el porcentaje del salario destinado a la alimentación para una familia.</p>
Aceptabilidad	La leche en nuestro país no es un alimento autóctono para toda la población. Existen comunidades que por sus costumbres gastronómicas no consumen leche.

En 2014, 55.2% de los niños y niñas de entre 2 y 5 años de edad, vivían en pobreza y 13.1% en pobreza extrema. Además, 60.5% de ellos presentaba carencias en el acceso a la seguridad social y 25.8 en el acceso a la alimentación.

Consultado el 06 de Noviembre de 2018 en <https://www.unicef.org/mexico/spanish/ninos.html>

⁴⁶ Consultado el 06 de Noviembre de 2018 en

<https://ensanut.insp.mx/informes/ENSANUT2012ResultadosNacionales.pdf>

⁴⁷ La canasta básica es un conjunto de bienes y servicios indispensables para que una familia pueda satisfacer sus necesidades básicas de consumo a partir de su ingreso.

Consultado el 20 de Septiembre de 2018 en <http://elinpc.com.mx/canasta-basica-mexicana/>

Participación	Si existen organizaciones de la sociedad civil de defensa del derecho a la alimentación. Sin embargo no existe participación activa de las organizaciones en el Programa de Abasto Social de Leche.
---------------	---

Fuente: Elaboración propia con base en Liconsa 2016, CONEVAL 2017, ENSANUT 2012.

Con respecto a los indicadores para medir el grado de vulneración del DHA el indicador de calidad nos arroja que todavía existe una gran cantidad de personas que viven en estado de inseguridad alimentaria afectando gravemente sus derechos. Asimismo, es una violación grave que el 70% de los hogares se clasifiquen con alguna de las tres categorías de inseguridad alimentaria, es decir la falta disponibilidad de alimentos es un elemento clave para la seguridad alimentaria y nutricional de la población en México.

Otro indicador gravemente violentado en nuestro país es la accesibilidad, la población no puede consumir la canasta básica con los ingresos que percibe, cada día es menos accesible para las familias. La tendencia actual es la disminución del poder adquisitivo del ingreso laboral lo que significa un retroceso en la garantía de una canasta básica alimentaria a nivel nacional.

Desde el punto de vista de participación el Programa Liconsa no considera la participación en las decisiones que se toman y afectan a los titulares de derechos. Para que la participación ciudadana sea efectiva y tenga injerencia en los asuntos públicos del programa debe de tener espacios para influir en la toma de decisiones públicas. Al mismo tiempo se tienen que generar los mecanismos de acceso de control del Estado para fortalecer el sistema democrático representativo y participativo en los programas públicos.

III. Conclusión

La evaluación del Programa Liconsa con un enfoque de derechos humanos es un

ejercicio original en el estudio de la administración pública federal de nuestro país, hasta donde la autora de este documento tiene noticia. Este análisis es una herramienta nueva e innovadora que puede aportar elementos para las intervenciones que realice el Estado con la finalidad de garantizar los derechos humanos de su población. Estas intervenciones, desde una perspectiva de derechos humanos, pueden contribuir a cambiar paradigmas de análisis de políticas públicas, desde una visión incluyente y con un alto compromiso con la participación de todos.

En el desarrollo del análisis de los indicadores para medir el grado de vulneración se puede concluir que la garantía del derecho a la alimentación depende de los avances que se presenten en el seguimiento, la justiciabilidad y la inclusión en marcos legales, de este derecho. El derecho a una alimentación adecuada no se limita a entregar alimentos a las personas que no pueden procurárselos por sí mismas, sino que implica cambiar su entorno para que puedan producir o adquirir sus alimentos esto es bajo el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. La violación de este derecho, como aquí se ha analizado, deja huella en quienes la padecen. Por ejemplo, la desnutrición en la gestación y en la infancia afecta el desarrollo de manera que no se puede recuperar. En las etapas posteriores a la infancia no deja huella tan fuerte, pero si repercute en la actividad intelectual y física de las personas que padecen de una alimentación adecuada.⁴⁸

Después de aplicar el enfoque de derechos humanos en la evaluación del Programa Liconsa se puede concluir que es necesario cambiar su enfoque y se recomienda realizar una reforma integral sobre él. Es necesario crear los mecanismos para que las víctimas de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales que resultan en una imposibilidad para ejercer el derecho humano a la alimentación puedan acceder a

⁴⁸ Las consecuencias de la desnutrición durante la infancia y la edad de preescolar se asocian con retardo en el crecimiento y el desarrollo psicomotor; mayor riesgo de morbilidad con efectos adversos a largo plazo, incluyendo disminución en la capacidad de trabajo físico y en el desempeño intelectual en la edad escolar, la adolescencia y la edad adulta, lo que repercute en la capacidad del individuo para genera ingresos.

Consultado el 29 de Octubre de 2018 en <http://www.fundacionibero.org/consecuencias-de-la-desnutricion>

recursos efectivos para reclamar el cumplimiento de sus derechos. De esta forma, los millones de personas que hoy viven excluidos tendrían las herramientas, la información y los medios para exigir el cumplimiento de estos derechos.

Entre los elementos más destacados del enfoque de derechos humanos, y que directamente están vinculados con la promoción de la justiciabilidad del derecho a la alimentación se encuentra que este enfoque:

- Promueve la adopción de medidas para garantizar el derecho a la alimentación. Para que puedan realizarse de forma progresiva en el tiempo cumpliendo con su obligación de respetar, de proteger y de hacer efectivo el derecho.
- Exige que los Estados tomen las medidas apropiadas para asegurar que las personas que sufren de hambre o desnutrición no sean víctimas de exclusión, discriminación, maltrato o intimidación por parte de los servidores públicos con la finalidad de que prevalezca su autonomía.
- Abre la puerta para que existan reclamaciones de violaciones de los titulares de derechos al Estado, a través de mecanismos efectivos y de fácil acceso para la ciudadanía.
- Tiene aspectos novedosos como la ayuda o la cooperación de los titulares de derechos para que se establezcan los mecanismos de asistencia para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas respecto de los DESC.
- Persigue que toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a no padecer hambre pueda tener acceso a recursos judiciales adecuados en el ámbito nacional e internacional para hacer efectivo su derecho.
- Establece espacios para la participación de la sociedad, comunidad y Estado en las políticas públicas enfocadas en atender la garantía del derecho a la alimentación.
- Crea espacios para que los titulares de derechos tomen decisiones de los asuntos

que afectan su entorno.

Ahora bien, con el EBDH se ha señalado que el Estado tiene la obligación de adoptar medidas para proteger, facilitar y suministrar el acceso a los alimentos para las personas o grupos afectados y, que dichas medidas sean adecuadas para hacer efectivo su derecho a la alimentación y nutrición. En nuestro país es evidente la constante violación de este derecho fundamental para la vida de millones de personas, y base para la realización de otros derechos humanos. Este derecho implica que la alimentación debe de ser adecuada, en cantidad y calidad, además de que los alimentos que recibe la población debe de ser en función de sus gustos y determinados por sus costumbres gastronómicas.

En términos del EBDH. Los Estados tienen la obligación de establecer prioridades que permitan la adopción de medidas progresivas y sostenibles para que los grupos vulnerables en situaciones de escasez de recursos tengan la capacidad de escapar a su situación social y económica. Tienen además la obligación de atender el ejercicio del DHA de forma igualitaria con los recursos a su alcance.

Por parte de los titulares de derechos, se requiere un mayor conocimiento del DHA y de parte de los titulares de obligaciones su correspondiente responsabilidad. Los titulares de derechos deben ser informados para que sean capaces de reclamar eficazmente su derecho ante las instancias señaladas para atender estas violaciones. Y los titulares de obligaciones tienen la responsabilidad de desplegar todos los mecanismos a su alcance para garantizar los derechos humanos de su población.

Finalmente, al aplicar esta metodología al Programa Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V., se identificaron, como principales áreas de oportunidad para mejorar el programa, desde una metodología de derechos humanos que es necesario:

- a) Crear mecanismos y herramientas para la presentación de quejas sobre el derecho a la alimentación usando las vías administrativas por parte de los

titulares de derechos.

- b) Cambiar la visión asistencialista basada en el reconocimiento de beneficios particularizados del programa empezando con reconocer que los titulares de derechos no son beneficiarios del Estado son personas con derechos violados y que no se les garantizan.
- c) Traducir el problema de hambre y desnutrición a una perspectiva de derechos humanos incumplidos por el Estado.
- d) Identificar los parámetros de derechos humanos para reformar el programa bajo este enfoque.
- e) Analizar el área de intervención bajo una lógica integral, es decir tomando en cuenta a todos los actores involucrados con el derecho a la alimentación.
- f) Modificar la visión que los servidores públicos tienen sobre las políticas públicas por una donde se conciba a las políticas sociales como acciones positivas que buscan superar situaciones graves de exclusión y desigualdad estructural.
- g) Capacitar a los servidores públicos en el tema de derechos humanos.
- h) Elaborar una estrategia común con todos los programas que atienden el derecho a la alimentación, es decir, se necesita de un eje rector que guíe toda la política alimentaria en nuestro país.
- i) Reestructurar el gasto público orientado a las políticas alimentarias para promover proyectos de inversión en el tema de seguridad alimentaria. El gasto destinado a programas sociales se tiene que reorientar a gasto productivo que promueva la creación de condiciones para mejorar el empleo e ingresos de las familias mexicanas.
- j) Incluir en su programa anual campañas de difusión para los titulares de derechos.
- k) Difundir la idea de que el programa de abasto social de leche garantiza el derecho a la alimentación de los titulares de derechos.

- l) Establecer espacios para que los titulares de derechos incidan en la toma de decisiones dentro del programa.
- m) Abrir espacios para que las organizaciones participen en el Consejo de Administración.

Se espera que el trabajo anterior contribuya a fomentar la cultura de los derechos humanos en los programas sociales para que en México se cambie la idea asistencialista de estos. Asimismo, se tiene la expectativa de promover los estándares de derechos humanos en los titulares de derechos para que sean los impulsores de su propio desarrollo.

Bibliografía

Abramovich, V. (2006). Los Estándares Internacionales de Derechos Humanos como Marco para la Formulación y el Control de las Políticas Sociales. Anuario de Derechos Humanos, (2).

Abramovich, V. (2006). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias políticas de desarrollo de América Latina”, en revista de la CEPAL, No. 88.

Agencia de la ONU para los Refugiados. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Recuperada en marzo de 2017, del sitio: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>

Aguilar Villanueva, Luis F. (1996). El estudio de las Políticas Públicas. Estudio introductorio y edición. Miguel Ángel Porrúa.

Alonso, José Antonio. (1998). Metodología. Editorial Limusa S.A. de C.V. Grupo Noriega Editores. México.

Barajas, G.. (s.f.). Una reflexión sobre la Ley General de Desarrollo Social. Mayo 15, 2018, de Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM Sitio web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2519/31.pdf>

Bardach, Eugene. (1998). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Miguel Ángel Porrúa. México.

Borja, C., García, P. & Hidalgo, R. (2011). El enfoque basado en Derechos Humanos: Evaluación e Indicadores. Julio 25, 2018, de red EnDerechos Sitio web: http://www.redenderechos.org/webdav/publico/evaluacionEBDH_final.pdf

Cámara de Diputados. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultado el 22 de Marzo del 2017 en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf

Cámara de Diputados. Ley de Asistencia Social. Consultada el 08 de Noviembre de 2018 en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/270_240418.pdf

Cámara de Diputados. Ley General de Desarrollo Social. Consultada el 15 de Mayo del 2018 en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_260118.pdf

Canto Chac, M. (2010). Políticas Públicas y Derechos Humanos. En Ariadna Estevez & Daniel Vázquez (Eds). Los Derechos Humanos en las Ciencias Sociales: una perspectiva multidisciplinaria (1ª ed., pp. 77-105). México, D.F. FLACSO/CISAN.

Carta Social Europea. Recuperada en marzo de 2017 del sitio: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680630939>

Chaqués Bonafont, L.(2204). Redes de políticas públicas (1 ed.).Madrid: CLS / Siglo XXI España.

Comité DESC, Observación General número. 12. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11), aprobada en el 20º periodo de sesiones, 1999.

CONEVAL (2014). Anexo Estadístico 2014. México: CONEVAL.

CONEVAL (2015). Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015. México. CONEVAL.

CONEVAL (2017). Ficha de Monitoreo 2016-2017. Programa de Abasto Social de Leche a Cargo de Liconsa S.A. de C.V. México. CONEVAL/SEDESOL.

Corte IDH. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 del 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21. Recuperada en marzo del 2017 del sitio: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf

Cunill, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (46). Recuperado de <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/046-febrero-2010/cunill>

Examen Periódico Universal. Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos- México. A/HRC/WG.6/17/MEX/12

FAO. América Latina y el Caribe sin Hambre. Recuperada en abril 13, 2017 del sitio: <http://www.fao.org/americas/prioridades/alc-sin-hambre/es/>

FAO. Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. Recuperada en marzo 2017, del sitio: Portal de la FAO en <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>

FAO. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Recuperada en abril 13, 2017, del sitio: <http://www.fao.org/3/a-i4646s.pdf>

FAO. El Estado mundial de la agricultura y la alimentación 2014. La innovación en la agricultura familiar. Recuperada en abril 13, 2017, del sitio: <http://www.fao.org/3/a-i4040s.pdf>

FAO. El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2016: Cambio climático, agricultura y seguridad alimentaria. Recuperada en abril 13, 2017 del sitio: <http://www.fao.org/3/a-i6030s.pdf>

FAO. (2014). Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025. Recuperada en Junio 29, 2018 del sitio: <http://www.fao.org/3/a-bo925s.pdf>

Fernández Aller, Celia (Coord.). (2009). Marco teórico para la aplicación del EBDH en la cooperación para el desarrollo. Red Universitaria de Investigación sobre cooperación para el desarrollo Madrid. Recuperada en Junio 20, 2018 del sitio: <http://www.reduniversitaria.es/ficheros/Marco%20te%C3%B3rico%20LIBROS.pdf>

Gobierno del Estado de Jalisco. Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033. Recuperado en noviembre 06, 2018 del sitio: file:///C:/Users/kencisoj/Downloads/PED-Jalisco_2013-2033-ACT2016.pdf

Gobierno de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado en noviembre 06, 2018 del sitio: <http://pnd.gob.mx/>

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. (2012). El Enfoque del Marco Lógico. Madrid: Catara.

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. (2012). Evaluación de proyectos de ayuda al desarrollo. Madrid: Catara.

Kaufmann Félix. (1986). Metodología de las ciencias Sociales. Fondo de Cultura Económica. México.

Lahera Parada, E. (2002). Introducción a las Políticas públicas. (1 ed.). Chile, Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica. Primera Parte. Pp. 13-31.

Martínez, R. & Fernández, A. (s.f). Metodologías e instrumentos para la formulación, evaluación y monitoreo de programas sociales. mayo 20, 2018, de CEPAL Sitio web: http://recursos.salonesvirtuales.com/assets/bloques/martinez_rodrigo.pdf

Merino, M. (2013). Políticas Públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos. (1 ed.). México. DF.: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Cap. I. P.p. 17-41.

Nirenberg, Olga. (2001). Nuevos enfoques en la evaluación de proyectos y programas sociales. Argentina. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Junio 04, 2018. Sitio Web: <http://siare.clad.org/fulltext/0042576.pdf>

OEA. Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada y suscrita en la Conferencia Especializada interamericana sobre Derechos Humanos, San José Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.

OEA. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Bélem do Para”). Recuperada en marzo del 2017 del sitio: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

OEA. Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias. Recuperada en marzo del 2017, del sitio: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-54.html>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) 2003. Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México. México: Autor. Oficina en México del ACNUDH.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006). Preguntas Frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos en la

Cooperación para el Desarrollo. Recuperado el 10 de octubre de 2017 del sitio: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

ONU. Convención de los Derechos del Niño. Recuperada en Marzo 18, 2017 del sitio: Portal de Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

ONU. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. Recuperada en Marzo 17, 2017, del sitio: Portal: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

ONU. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Recuperada en Marzo 17, 2017, del sitio: Portal: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

ONU. Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición. Recuperada en Marzo 2017, Portal de Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/EradicationOfHungerAndMalnutrition.aspx>

ONU. Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2015. Recuperada en Abril 13, 2017 del sitio: http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf

ONU. Relator especial sobre el derecho a la alimentación. Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado Recuperado en Marzo del 2017, del sitio: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx>

Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, United Nations. Recuperada en marzo 17, 2017, del sitio: Portal de Naciones

Unidas en <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2008). Un enfoque de la Educación para Todos basado en los derechos humanos. Junio 19, 2018, de UNESCO Sitio web: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001588/158893s.pdf>

Ortegon, E., Pacheco, J. & Prieto, A. (2015). Metodología del marco lógico para la planificación de proyectos y programas. mayo 20 , 2018, de CEPAL Sitio web: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf

OXFAM México. El Derecho a la Alimentación en México: Recomendaciones de la sociedad civil para una política pública efectiva. Recuperado en Marzo del 2017, del sitio: https://jonathanfoxucsc.files.wordpress.com/2011/11/oxfam_mexico_el-derecho-a-la-alimentaciocc81n-en-mecc81xico.pdf

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (xxi) del 16 de diciembre de 1966.

Pardinas, Felipe. (1979). Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales, décima edición. Edit. Siglo XXI, segunda edición. México.

Parsons, W. (2009). Políticas Públicas. Una Introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas (1 ed.). México, D.F.: Flacso México / Mino y Dávila.

Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”). Recuperada en Marzo del 2017, del sitio: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. para el ejercicio fiscal 2017. Recuperada en Mayo del 2017, del sitio: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/177600/Reglas_de_Operaci_n_d_el_PASL_2017.pdf

Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. para el ejercicio fiscal 2018. Recuperada en Mayo del 2018, del sitio: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/286340/REGLAS_2018_PASL.PD
F

UNFPA. Fondo de Población de las Naciones Unidas. El Enfoque basado en los derechos humanos. Septiembre 15, 2018. Sitio web <https://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>

Vivero, J., Scholz, V. & García, J. (2009). La justiciabilidad del derecho a la alimentación en América Latina. Septiembre, 20, 2018, de FAO Sitio web: <http://www.oda-alc.org/documentos/1323953971.pdf>