

Los Programas de Abasto Social en México:

Abasto Social de Leche y Tortilla

Ma. de Lourdes Flores Alonso
Edith Barrera Chavira

SÍNTESIS EJECUTIVA

- Las políticas sociales han transitado junto a los dos grandes cambios que tuvo el Estado durante el siglo XX:
 - Un tipo de Estado cuyos ejes rectores estuvieron regidos por la justicia social, bajo el principio de políticas universales y subsidios generalizados.
 - Un estado que entre sus funciones centrales están la regulación del mercado la optimización del gasto público.
- En términos amplios, el sistema de subsidios generalizados al abasto social de alimentos que estuvo vigente durante cuarenta años fortaleció al sistema político, económico y social del país, pero no solucionó los problemas económicos estructurales como la pobreza, desnutrición, desempleo, entre otros.
- La prolongada aplicación de estos subsidios generalizados tuvo efectos adversos en la producción, el ingreso de los productores agropecuarios y en el funcionamiento de la economía en general. Estos procesos se expresaron en altos niveles de endeudamiento, déficit fiscal y elevada inflación.
- En el transcurso de más de dos décadas los Programas de Abasto Social han experimentado cambios importantes, destacando la eliminación de los subsidios universales para sustituirlos por subsidios selectivos y focalizados que lleguen directamente a quien realmente los necesita.

- Las políticas y programas de abasto social tienen un carácter asistencial y subsidiario que responde a las necesidades de la población más pobre y con deficiencias de nutrición. Asimismo, se persigue garantizar el acceso a las subsistencias a través de canales de distribución adecuados.
- La focalización como modalidad de la política social se estructuró dentro del discurso de *la justicia distributiva*.
- La focalización aplicada en los programas de pobreza --que incluyen los de abasto social de leche y tortilla-- han sido cuestionados por especialistas por los errores de *inclusión* de hogares que no necesitan el beneficio; y de *exclusión* al dejar fuera a otros que si lo requieren. Varios estudios indican que este tipo de errores se han ido corrigiendo en el curso del tiempo.

El abasto de alimentos y el abasto social

El abasto de alimentos conforma un sistema donde interactúan productores, distribuidores y consumidores cuyo objetivo final es proveer de bienes alimentarios a la población de una ciudad o de una entidad federativa. Estos procesos se ven afectados por múltiples distorsiones económicas; por ello la intervención estatal es necesaria para regular el abasto por medio de leyes, instituciones y políticas que favorezcan el equilibrio de la *oferta y demanda de alimentos*. Por tanto, se entenderá como *abasto de alimentos* a los mecanismos que permiten la *interacción* entre agentes públicos y privados en el proceso de la producción, distribución y consumo, así como los canales y sistemas comerciales adecuados para garantizar el acceso de alimentos a todos los grupos de la población.

Ángel Bassols Batalla considera que “El Estado tiene una función administrativa y reguladora considerable, encaminada a tratar de impedir el desabasto.”¹ Por su parte, Marcel Morales Ibarra plantea que el *abasto de alimentos* es la síntesis de una larga cadena que incluye la estructura productiva agropecuaria, distribución, transformación, conservación de los alimentos y precios que refleja la organización y funcionamiento de la sociedad.² Hay consenso en que la función central del abasto es garantizar la provisión de subsistencias a toda la población.

Para fines de este artículo se considerará al abasto social de alimentos como la distribución de alimentos con carácter asistencial y subsidiario a los sectores de la población con mayores problemas de pobreza y desnutrición.

El *abasto social de alimentos* tiene como objetivo proveer alimentos baratos a las poblaciones urbana, semiurbana y rural mediante redes de distribución, dando prioridad a las zonas con mayores índices de marginación y pobreza, sea a través de un subsidio universal o de un subsidio focalizado, de tal manera que – en teoría-- la ayuda repercuta directamente en la economía familiar.

El diseño de políticas *de abasto de alimentos y de abasto social de alimentos* involucra la posición gubernamental de responder las necesidades de

¹ Angel Bassols Batalla, *El abasto de alimentos en México*, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Cámara de Diputados, México, 1992, p. 43.

todos los sectores de la sociedad, para garantizarles el acceso suficiente de las subsistencias a través de los canales de distribución adecuados. En ambas existe un interés público, pero la diferencia entre ellas radica en el grado de sensibilidad política y gubernamental para incidir en los sectores en donde los niveles de pobreza son altos y afectan la dignidad humana.

Visión general de los cambios en la política social

La política social obedece a esquemas económicos y políticos que cambian de acuerdo a los requerimientos de la sociedad.

En América Latina los regímenes de bienestar no se desarrollaron completamente, siguieron rumbos en donde el clientelismo político se entrelazó con las acciones de política social, de modo que la manipulación clientelar estuvo presente en política de subsidios generalizados, reduciendo el desarrollo con equidad entre los grupos sociales que no pertenecían a los sectores organizados como los sindicatos o las confederaciones.³

El Estado benefactor funcionó durante décadas hasta que la crisis recurrente del sistema económico no pudo sostener los niveles de endeudamiento e inflación, y a las grandes burocracias estatales.

En el nuevo modelo económico, el Estado neoliberal privilegia la austeridad presupuestaria, la disminución de la participación estatal en la economía, mediante la eliminación de los subsidios; la privatización, venta o liquidación de empresas públicas, dejando al libre mercado algunos servicios públicos y los programas sociales se reorientaron a la población más necesitada con el objeto de reducir el gasto público.

La política social abandonó paulatinamente las políticas universales, para enfatizar la necesidad de orientarla hacia individuos, grupos específicos y

² Marcel Morales Ibarra, *Mercado mayorista de alimentos y neoliberalismo. La central de abasto de la ciudad de México*, p. 87.

³ Bryan R. Roberts, *Las nuevas políticas sociales en América latina y el desarrollo de ciudadanía: Una perspectiva de interfaz*, Documento elaborado para el Taller Agencia, Conocimiento y Poder: Nuevas Direcciones, University of Texas at Austin, Wageningen 14t y 15 de diciembre, 2001, (Traducido por Paloma Díaz y Rafael Nieto)

comunidades en condiciones de marginación para apoyar procesos de desarrollo local ⁴

Los criterios de eficacia de los recursos públicos que dieron forma a las nuevas políticas sociales son:

- La austeridad fiscal.
- Los compromisos con los grupos más necesitados.
- La descentralización fiscal.
- La eliminación de la fragmentación de la participación social.
- La eliminación del clientelismo político.

La corriente neoliberal sostiene la necesidad promover la eficiencia y eficacia a las políticas sociales para lograr altos beneficios, por lo cual las políticas sociales, especialmente las de superación de la pobreza orientan sus acciones a grupos focalizados.

La focalización como herramienta de la política social ofrece claras ventajas y desventajas. Estas se resumen en los siguientes puntos:

- Focalización y exclusión. ⁵
- Focalización – lazos comunitarios. ⁶
- Focalización y padrón de eficiencia del gasto social. ⁷
- La definición de los pobres. (cuadro1)

⁴ Bryan R. Roberts, *Op. cit.*, p. 8.

⁵ Citado por Bryan R. Roberts, *Op. cit.*, p. 14.

⁶ “La política de Fujimori de reemplazar el apoyo del gobierno para comedores comunitarios por paquetes individuales de comida destinados a los más pobres. Los comedores públicos habían servido a todo el vecindario y movilizado la ayuda no pagada de los no necesitados quienes con frecuencia servían como fuentes de ayuda práctica, consejo y contactos para los más pobres” *Ibidem*.

⁷ José Antonio, Ocampo, “Recasting the International Financial Agenda”, en J. Eatwell y L. Taylor (comps.), *External Liberalization, Economic Performance, and Social Policy*, Nueva York, Oxford University Press, 2001, en prensa.

Ventajas y desventajas de la focalización

Ventajas	Desventajas
<p>Para Amartya Sen, "El punto teórico a favor de la focalización en la política de lucha contra la pobreza es muy claro: mientras más certero sea un subsidio en llegar a los pobres, menores serán el desperdicio y el costo para alcanzar el objetivo deseado. Se trata del costo-efectividad de garantizar la provisión de un determinado beneficio. O, visto desde otra perspectiva, se trata de maximizar los beneficios de la erradicación de la pobreza a partir de cierto volumen de costos" (Sen; 2003)</p>	<p>"En efecto, crecientemente la focalización da acceso exclusivo a los sectores de pobreza extrema segregándolos de la sociedad y generando una resistencia creciente de la clase media a sustentar esas políticas con sus impuestos, pues han dejado de ser receptores de las mismas y además la fuerzan a hacerlo mientras los sectores que concentran la riqueza evaden crecientemente sus obligaciones". (Encuentro de Cultura y Socioeconomía Solidaria, 1998)</p>
<p>Existe, sin embargo, un amplio sector que considera que la focalización no se confronta con el universalismo de los derechos sociales conquistados, ya que la focalización es "un instrumento para que los servicios sociales tengan una cobertura universal y nunca un sustituto de la universalidad." (Roberts, 2001)</p>	<p>La focalización de la política afecta la relación entre el gobierno y la población al crear mecanismos de exclusión social. La exclusión como es definida por Georg Simmel se refiere a una relación de ciudadanía de segunda clase. Los pobres son miembros de la sociedad, pero la ayuda que reciben del Estado no es otorgada para asegurar su igualdad como ciudadanos, sino para mantener el tejido social. La ayuda que ellos reciben los caracteriza como dependientes y puede contribuir a su aislamiento social." (Roberts, 200; 14)</p>
<p>Para otros la focalización "[es una forma] de <i>discriminación positiva</i> de grupos especiales de la población que están demandando atenciones especiales para permitir su efectiva inclusión en el acceso a la riqueza y a los bienes y servicios socialmente producidos, capaces de situarlos en un estadio de dignidad." (Ocampo, 2001).</p>	<p>"La focalización puede afectar uno de los recursos más importantes que tienen los sectores pobres: los lazos comunitarios, porque al orientar la focalización al individuo en la práctica debilita las redes de ayuda con otros sectores de la sociedad no-pobres." (Roberts, 2001)</p>
<p>"...la focalización muestra la marca ética del liberalismo igualitario y la marca teórica de la economía neoclásica. La justicia social distributiva se concibe a partir de tratar y proveer igual a los iguales y desigual a los desiguales, buscando otorgar el máximo beneficio a los que tienen menos. Además, relaciona la pobreza con la carencia de los bienes básicos para que los individuos puedan procurarse otros superiores, lo que la acerca a la visión de las capacidades y las redes de seguridad social. Como estrategia, entraña la concentración de los recursos disponibles en una población limitada de beneficiarios potenciales que se identifican de acuerdo a un conjunto de características." (Soto, 2001; 10)</p>	<p>"La focalización del gasto muestra varias fallas:</p> <p>a) Omite a muchos de los pobres porque no se representan o no cumplen el criterio de focalización. Por ejemplo, en Jamaica, citada a menudo como ejemplo de la focalización exitosa del gasto, la mitad de la población pobre quedó excluida.</p> <p>b) Los que 'no merecen' el servicio logran en todo caso evitar la exclusión pretendida. En Sri Lanka, la tercera parte de los beneficiarios de los subsidios focalizados estaban por encima de la línea de pobreza.</p> <p>c) Los pobres no se benefician de mayores recursos por persona. Sin excepciones, los esquemas que reemplazan los subsidios generales con subsidios focalizados reducen el gasto total, y es típico que disminuyan los beneficios por beneficiario.</p> <p>d) Los subsidios generales bien diseñados son preferibles, comparados con los subsidios focalizados, desde el punto de vista de llevar recursos a los necesitados de manera sostenida.</p> <p>Aún cuando una parte significativa de los beneficios de los subsidios generales llega a quienes están por encima de la línea de pobreza, sin excepción son más progresivos que la distribución original del ingreso y otorgan beneficios reales a los pobres.</p> <p>Además, los beneficios recibidos por quienes no lo merecen pueden ser recuperados fácilmente mediante una tributación progresiva adicional". (Boltvinik, 1998)</p>

La política de abasto social en México

Las acciones de gobierno están supeditadas al tipo de Estado y al modelo económico, por lo que resulta interesante identificar la evolución de las políticas sociales y las instituciones del abasto social de alimentos en México. Como ya se

dijo, estas políticas han marchado junto a los dos grandes cambios que tuvo el Estado durante el siglo XX:

- Un tipo de Estado cuyos ejes rectores estuvieron regidos por la justicia social, bajo el principio de políticas universales y subsidios generalizados.
- Un Estado cuyo eje rector es la regulación de las fuerzas del mercado, la optimización del gasto públicos. La focalización como herramienta de orientación de los subsidios.

En donde pueden identificarse seis periodos:

- 1) 1934-1940: se crearon instituciones crediticias y reguladoras de los mercados que cumplían simultáneamente una función redistributiva como el *Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias*, que significó la participación directa del Estado en este campo.
- 2) 1940-1958: se fortalece la regulación de precios a través de instancias como: *Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. (NADYRSA)* encargada de la política de subsidios a los productores y consumidores; *Lechería Nacional* distribuía leche a precio subsidiado; *Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA)* concentraba las atribuciones para la importación y exportación de productos agropecuarios.
- 3) 1958-1976: el sistema de control de precios se consolidó con la intervención directa de la *Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)* a través de subsidios, créditos, construcción de infraestructura para la distribución y comercialización de productos.
- 4) 1976 –1988: los subsidios continuaron dirigiéndose a programas productivos, con el fin de reactivar al sector agrícola y lograr la autosuficiencia alimentaria, en tanto que los ingresos de la exportación del petróleo fortalecerían el desarrollo industrial y de servicios. Estos objetivos no se cumplieron debido a la crisis del sistema financiero mundial y su impacto en México; que dio paso a procesos de reestructuración de la economía, la administración y del Estado mexicano.

5) 1988-2000: la nueva visión gubernamental en materia de abasto alimentario condujo a la eliminación de los subsidios universales afirmando que no habían cumplido con su objetivo de transferir ingresos a los pobres. A partir de los años noventa el abasto social se ha orientado a beneficiar exclusivamente a la población más necesitada, y sus principales características son: Focalización, atención a la pobreza extrema rural y urbana, descentralización, enfoque de género, reconocimiento de la participación social.

6) Siglo XXI: las políticas sociales vigentes tienen como objetivo desarrollar las *capacidades de las personas*. También se otorga gran importancia a la evaluación de resultados para cuantificar el impacto en la población objetivo. A partir del 2001 se realizan cambios favorables al control, cumplimiento y evaluación de los objetivos y metas de los programas sociales. Concretamente, se obliga a las entidades responsables a publicar en el Diario Oficial de la Federación la siguiente información: i) Reglas de Operación que definen las características de la población objetivo por entidad federativa y municipio, en zonas rurales, semiurbanas y urbanas; ii) Acuerdos sobre la calendarización de los recursos por entidad federativa y municipio y familias beneficiadas, iii) Subsidios dirigidos a la población focalizada, iv) Mecanismos de evaluación y control.

Programas de apoyo al consumo alimentario de las familias pobres

Actualmente los programas de abasto social de alimentos se han clasificado dentro de una categoría mayor denominada *Programas de apoyo al consumo alimentario de las familias pobres*, que agrupa todos los programas que atienden a las familias en condiciones de pobreza alimentaria. Incluye los siguientes programas: el componente alimenticio del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Sedesol); Apoyo Alimentario (Diconsa), Abasto Social de Leche, (Liconsa), Programa Tortilla (Liconsa). A cargo de los DIF estatales los siguientes: Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales, Asistencia Social Alimentaria a Familias; y Programa de Desayunos Escolares.

Con el fin de conocer su operación se presentan en el cuadro 2 las características más representativas de cada programa.

Cuadro 2. Programas de apoyo al consumo alimentario de las familias pobres

Programa	Financiamiento	Población objetivo	Actividades
Oportunidades (Sedesol) ¹	Gasto Programable, Ramo 20 Desarrollo Social. Programa financiado mediante subsidios. ⁹ Programa sujeto a Reglas de Operación.	Familias en pobreza extrema del medio rural como urbano a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación.	Modalidad alimentación. Otorga apoyos monetarios directos a las familias beneficiarias para contribuir a mejorar la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, por un monto de \$ 155.00 pesos mensuales y se entrega en efectivo. Asimismo, la entrega de suplementos alimenticios que consiste en una dotación de una papilla para niño y una bebida para mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, ambos productos fortificados con micronutrientes.
Programa Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales (COPUSI) ²	Gasto programable, Ramo 33. Fondo V de Aportaciones Múltiples, rubro de erogaciones de Asistencia Social. Aportaciones administradas por el DIF de cada entidad federativa.	Población vulnerable: Menores de 6 años, preescolar y escolares, mujeres embarazadas, mujeres en periodo de lactancia, ancianos, y minusválidos, personas detectadas con diferencias, ubicadas en localidades de alto y muy alto grado de marginación.	Instalación de una cocina colectiva equipada por el DIF quien otorga la asesoría, capacitación y orientación sobre nutrición, las cocinas proporcionan raciones de alimento desayunos y comidas calientes con costo promedio de 2 a 4 pesos.
Programa de Asistencia Social Alimentaria a Familias (PASAF) ³	Gasto Programable, Ramo 20 Desarrollo Social. Programa financiado mediante subsidios. ⁹ Programa sujeto a Reglas de Operación.	Familias de escasos recursos que habiten en municipios prioritarios o zonas marginadas , con niños y niñas menores de cinco años, así como mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, adultos mayores, personas en situación de emergencia.	Este programa con enfoque asistencial forma parte del sistema DIF, proporciona apoyo alimentario directo a través de despensas que se reparten mensualmente. El costo de la despensa varía por entidad federativa entre 1 y 4 pesos.
Desayunos Escolares (DIF) ⁴	Gasto programable, Ramo 33. Fondo V de Aportaciones Múltiples, rubro de erogaciones de Asistencia Social. Aportaciones administradas por el DIF de cada entidad federativa.	Preescolares y escolares de zonas rurales y urbano marginales que acuden a la escuela.	Distribución de desayunos fríos y calientes que proporcionen el 20 por ciento de las kilocalorías de la Ingesta Diaria Recomendadas. (IDRs)
Programa de Abasto Rural (Diconsa) ⁵	Gasto Programable, Ramo 20 Desarrollo Social. Programa financiado mediante subsidios. ⁹ Programa sujeto a Reglas de Operación.	Hogares en situación de pobreza alimentaria que habiten en las localidades rurales con población, preferentemente, entre 2000 y 2,500 habitantes , definidas como de alta y muy alta marginación o de difícil acceso y sin un proceso de abasto suficiente.	Brindar servicio por medio de tiendas y puntos de venta, para comercializar productos básicos transfiriendo un margen de ahorro de entre 3 y 7 por ciento al consumidor respecto a las alternativas comerciales de la localidad, en los precios de los productos que integran la "Canasta Básica DICONSA"
Programa de Abasto Social de Leche (Liconsas) ⁶	Gasto Programable, Ramo 20 Desarrollo Social. Programa financiado mediante subsidios. ⁹ Programa sujeto a Reglas de Operación.	Niños menores de 12 años, adultos mayores de 60 años, enfermos y/o discapacitados, mujeres embarazadas. Todos en condiciones de pobreza extrema en áreas urbanas, semiurbanas y rurales marginadas de las 32 entidades federativas que no sean atendidas por el Programa Oportunidades.	Producción y distribución de leche de acuerdo a un número de integrantes de la familia de la población objetivo, con un costo de \$3.50 por litro.
Programa Tortilla (Liconsas) ⁷ <i>finiquitó en dic. 2003</i>	Gasto Programable, Ramo 20 Desarrollo Social. Programa financiado mediante subsidios. ⁹ Programa sujeto a Reglas de Operación.	Familias en extrema pobreza de zonas urbanas marginadas de más de 15,000 habitantes y más.	Proporcionar un kilogramo de tortilla diario por familia beneficiaria.
Programa de Apoyo Alimentario (Diconsa) ⁸ <i>inicia operación en octubre 2003.</i>	Gasto Programable, Ramo 20 Desarrollo Social. Programa financiado mediante subsidios. ⁹ Programa sujeto a Reglas de Operación.	Hogares en condiciones de pobreza ubicados en localidades rurales de hasta 2,500 habitantes con alto y muy alto grado de marginación en los 31 estados de la República Mexicana, que no reciban apoyo de otros programas de alimentación del Gobierno Federal.	Proporciona apoyo en dos modalidades: Apoyo en especie: el hogar beneficiario recibe mensualmente una dotación de alimentos con un valor equivalente a 150 pesos. Apoyo en efectivo: el hogar beneficiario recibe un apoyo en efectivo de 150 pesos el cual deberá ser utilizado para la adquisición de productos alimenticios.

1/ Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2003*, jueves 8 de mayo de 2003, pp. 10-11, 15.

2/ Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, (DIF), <http://www.dif.gob.mx/grupos/familias/cocinas.html>

3/ 4/ Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, (DIF), www.dif.gob.mx/grupos/familias/guaitecnicaprogramapiasa.html.

5/ Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Desarrollo Social, *Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa S.A. de C.V., para el año fiscal 2003*, Viernes 14 de marzo de 2003.

6/ 7 / Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Desarrollo Social, *Acuerdo por el que se publican las Reglas de Operación de los Programas del Sector Desarrollo Social, para el ejercicio fiscal 2002*, viernes 15 de marzo de 2002.

8/ Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Desarrollo Social, *Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. para el ejercicio fiscal 2004*, viernes 13 de febrero de 2004.

9/ "Artículo 57. Los programas de subsidios del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social se destinarán exclusivamente a la población en condiciones de pobreza y marginación de acuerdo con los criterios oficiales dados a conocer por la Secretaría de Desarrollo social [...] Los recursos de dichos programas se ejercerán conforme a las reglas de operación emitidas y las demás disposiciones aplicables." Capítulo VIII de las Reglas de Operación para Programas, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004; Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2003, p. 33.

Programa de Abasto Social de Leche Liconsa

El Programa de Abasto Social de Leche Liconsa otorga mediante la transferencia de ingreso una dotación de leche a precio subsidiado. Su población objetivo son los hogares en condiciones de pobreza, de acuerdo a los criterios de la medición de la pobreza 2002, que cuenten con los siguientes tipos de integrantes:

- “Niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad.
- Mujeres adolescentes de 12 a 15 años.
- Mujeres de 45 a 59 años.
- Enfermos de 45 a 59 años.
- Enfermos crónicos y personas con discapacidad mayores de 12 años.
- Adultos de 60 o más años.”⁸

El programa opera dos esquemas de atención, el *Abasto Comunitario* y *Convenios Interinstitucionales*, en los dos casos, la dotación mínima de leche es de 4 litros, con un máximo de hasta 24 a la semana, dependiendo del número de beneficiarios. (cuadro 3)

Cuadro 3

Número de beneficiarios	Litros de leche por semana
1	4
2	8
3	12
4	16
5	20
6 y más	24

Fuente: <http://servicios.liconsa.gob.mx:88/IFAI/>

El esquema *Convenios Interinstitucionales* opera en los tres órdenes de gobierno, con instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, para destinar leche a precio subsidiado a grupos de población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad como casas hogar, orfanatos, Instituto Nacional Indigenista, Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas de la Sedesol, Hospitales psiquiátricos, asilos de ancianos, principalmente.⁹

⁸ Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Desarrollo Social, *Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V., publicadas el 15 de marzo de 2002*, martes 11 de mayo de 2004. (Segunda sección).

⁹ <http://servicios.liconsa.gob.mx:88/IFAI/>

Este tipo de convenios se ha incrementado del 2000 al 2003 en 30.6 por ciento en las zonas rurales, mientras que en las urbanas disminuyó 5.6 por ciento. (cuadro 4)

Liconsa ha disminuido de manera paulatina el sesgo urbano, por ejemplo del año 2000 al 2003 se incrementó en un 35 por ciento el número de puntos de distribución en las zonas rurales pasando de 4,022 a 5,428. Así como el número de beneficiarios adultos, quienes tuvieron un incremento del 410.0 por ciento frente al 117.1 por ciento de los adultos beneficiados de las zonas urbanas para el mismo periodo.

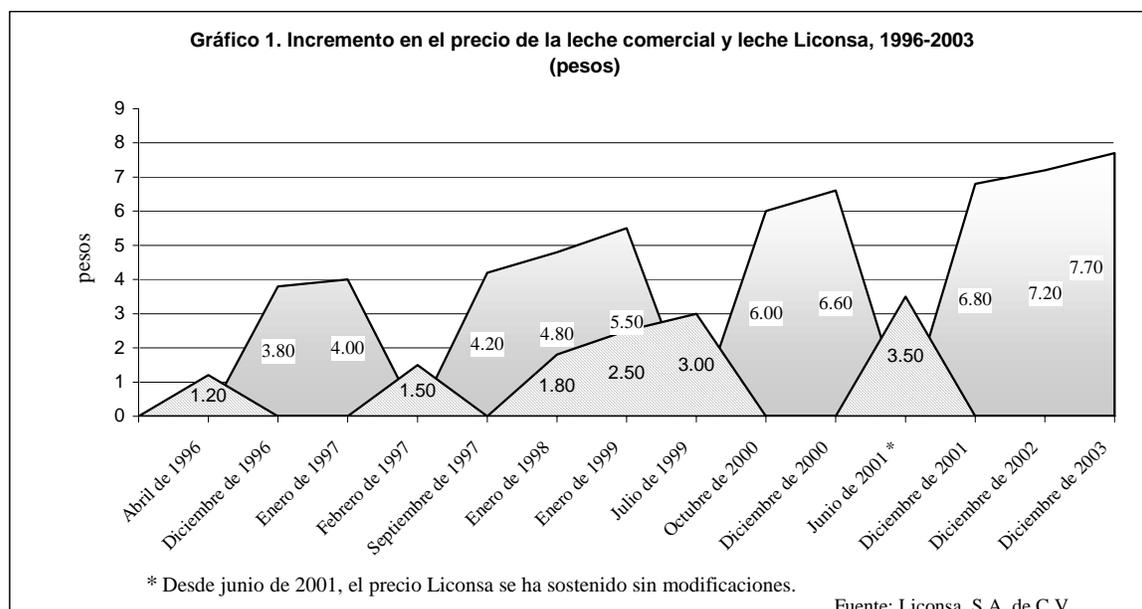
Cuadro 4
Puntos de distribución y beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche
2000-2003

Concepto	2000	2001	2002	2003	Incremento porcentual 2000-2003
Tipo de distribución	6,647	7,607	8,477	9,193	38.3
Zonas Urbanas	2,625	2,966	3,440	3,765	43.4
Programa Tradicional	2,464	2,792	3,258	3,613	46.6
Convenios Interinstitucionales	161	174	182	152	-5.6
Zonas Rurales	4,022	4,641	5,037	5,428	35.0
Programa Tradicional	2,829	3,312	3,656	3,870	36.8
Convenios Interinstitucionales	1,193	1,329	1,381	1,558	30.6
Número de beneficiarios	4,185,166	4,549,494	4,834,123	5,170,300	23.5
Zonas Urbanas	2,992,550	3,214,210	3,492,134	3,753,507	25.4
Niños	2,775,213	2,956,795	3,186,288	3,281,652	18.2
Adultos	217,337	257,415	305,846	471,855	117.1
Zonas Rurales	1,192,616	1,335,284	1,341,989	1,416,793	18.8
Niños	1,169,722	1,279,603	1,266,178	1,300,761	11.2
Adultos	22,894	55,681	75,811	116,761	410.0

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2001*, México, p. 146. *Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2003*, México, p. 200.

La entrega de leche se realiza mediante diversos canales como: concesionarios y distribuidores mercantiles y la red de tiendas Diconsa. El precio

se ha mantenido en \$3.50 pesos por litro desde junio de 2001 y se mantendrá vigente hasta el 31 de diciembre de 2004. (gráfico 1)



Las *Reglas de Operación 2004* son más específicas respecto a la selección de la población objetivo, reforzándola mediante un estudio del hogar a través de un sistema de puntajes, además de presentar los documentos que se enlistan para determinar su elegibilidad:

- Acta de nacimiento de los posibles beneficiarios.
- Cartilla Nacional de Vacunación de los menores de 5 años, en su caso.
- Cédula Única del Registro de Población (CURP) del jefe de familia o su cónyuge, en caso de contar con ella.
- Identificación oficial del titular.
- Comprobante de domicilio.

Adicionalmente, las mujeres en periodo de gestación o lactancia deberán presentar:

- Constancia médica en la que se haga referencia a su situación de embarazo.

- Acta de nacimiento o constancia de alumbramiento del recién nacido.

Los enfermos crónicos y personas con discapacidad presentarán:

- Constancia médica en la que se señale que se recomienda ingerir leche.”¹⁰

La selección de las localidades susceptibles de atender utiliza la clasificación de las microrregiones definida por la Sedesol,¹¹ la información socioeconómica del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el “Estudio de factibilidad para la instalación de una lechería”.

Los hogares beneficiarios del abasto social de leche, además de cubrir criterios de elegibilidad, tienen que cumplir ciertas obligaciones para no causar baja del padrón y para integrar el Comité de Beneficiarios que tiene como objetivo apoyar y verificar la operación transparente del programa.

Algunos autores han señalado, que en la selección de los beneficiarios de los programas sociales de combate a la pobreza, se emplean distintos criterios de medición, lo cual debe superarse y emplear una metodología homogénea.¹²

Cuadro 5
Familias Beneficiarias, 1980-2004
Programa de Abasto Social de Leche, Liconsa,

Año	Familias ^{1/} (Miles)	Familias con niños menores de 12 años ^{2/} (Miles)	Población beneficiaria en condiciones de pobreza extrema ^{3/} (Miles)
1980	425		
1981	536		
1982	566		
1983	742		
1984	788		
1985	1,029		
1986	1,167		
1987	1,476		
1988	3,842		
1989	4,102		
1990	4,798		
1991		6,323	
1992		6,689	
1993		6,779	
1994		4,906	
1995		5,244	
1996		5,128	
1997		5,081	
1998		4,489	
1999		4,200	
2000			4,185
2001			4,185
2002			5,000
2003			4,999
2004 ^{4/}			5,000

1/ Entre 1980 y 1990 el beneficio se otorgó a familias

2/ A partir de 1991 a niños menores de 12 años

3/ A partir del 2000, las Reglas de Operación indican que el subsidio focalizado se otorga a la población beneficiada que se encuentra ubicada en localidades y/o zonas urbanas, semiurbanas y rurales marginadas de las 32 entidades federativas.

4/ A partir del 2004 el Programa de Abasto Social de Leche considera como unidad de atención a los hogares en condiciones de pobreza, de acuerdo a los cálculos de la medición de la pobreza 2002 y que cuenten con: niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad, mujeres adolescentes de 12 a 15 años, mujeres en periodo de gestación o lactancia, mujeres de 45 a 59 años, enfermos crónicos y personas con discapacidad mayores de 12 años, adultos de 60 o más años.

Cuadro realizado con datos de: María del Carmen del Valle Rivera, “Programa Social de Leche: aciertos, limitaciones y perspectivas”, Gerardo Torres Salcido, (coordinador), *Políticas de abasto alimentario: Alternativas para el Distrito Federal y su zona metropolitana*, Ediciones Casa Juan Pablos-UNAM, México, 2003, p.347. y el *Diario Oficial de la Federación*, fechas: 28 de febrero de 2000, 28 de febrero del 2001, 28 de febrero del 2002, 28 de febrero del 2003, 27 de febrero de 2004, y martes 11 de mayo de 2004.

¹⁰ Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Desarrollo Social, *Acuerdo por el que se publican las Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V., publicadas el 15 de marzo de 2002*, Martes 11 de mayo de 2004, p 5. (Segunda sección).

¹¹ Ver Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 2002.

¹² Julio Boltvinik, “Pobreza: debate en Tamaulipas”, *Economía Moral*, La Jornada, México 3 de octubre de 2003; “Indigestión Informativa en Oportunidades”, *Economía Moral*, La Jornada; México, 9 de mayo de 2003.

Como se observa en el cuadro 5, el Programa de Abasto Social de Leche ha mantenido un constante incremento de familias beneficiarias desde 1980; también se ha modificado el enfoque para la selección de la población objetivo, por ejemplo de 1980 a 1990 el subsidio se otorgaba a la familia como unidad de atención; a partir de 1991 se considera a los menores de 12 años; del 2000 al 2003 se focaliza en las familias en pobreza extrema con niños menores de 12 años, y en su enfoque asistencial, a adultos mayores de 60 años, enfermos y/o discapacitados mayores de 12 años y mujeres en gestación. A partir del 2004 la clasificación es más específica y el programa considera como unidad de atención a los hogares en condiciones de pobreza. Este cambio resulta importante para homogeneizar la medición del impacto de los programas que combaten la pobreza.

Empleando la regionalización de John Scout, se estimó la participación porcentual de beneficiarios por zona. Se observa que del 2000 al 2004 las zonas norte y centro registraron aumentos de beneficiarios de 40 por ciento en promedio. Mientras que en la zona sur la cantidad de beneficiarios se elevó en 25 por ciento; el menor aumento lo tuvieron la Ciudad de México y el Estado de México (7%).

Estos datos resultan más sugerentes cuando se calcula la relación entre el total nacional y el número de beneficiarios por zonas. La Ciudad de México y el Estado de México concentran el 50.3 por ciento de beneficiarios en el 2004, mientras que la zona norte sólo representa al 9.1 por ciento, la zona centro el 21.7 y la zona sur 19.0 por ciento del padrón de beneficiarios. (cuadro 6)

Si se parte del hecho de que la zona sur es la más pobre del país, donde se concentra el 50.8 por ciento de la población infantil con deficiencias nutricionales, es evidente que se requiere una ampliación de la cobertura del programa en el área. Falta integrar mayor información sobre la cobertura de otros programas alimentarios en cada una de las zonas para tener un panorama más completo.

Cuadro 6
Número de Beneficiarios y porcentaje por zonas en relación al total nacional, 2000-2001
Programa de Abasto Social de Leche

Zona	Beneficiarios 2000	% por zona en relación al total nacional	Beneficiarios 2001	% por zona en relación al total nacional	Beneficiarios 2002	% por zona en relación al total nacional	Beneficiarios 2003	% por zona en relación al total nacional	Beneficiarios 2004	% por zona en relación al total nacional	Variación porcentual 2000-2004
Total Nacional	4,185,062		4,185,243		5,000,000		4,999,998		5,000,000		19.5
Norte	321,024	7.7	318,641	7.6	398,902	8.0	460,486	9.2	453,978	9.1	41.4
Centro	757,907	18.1	755,471	18.1	1,022,731	20.5	1,053,530	21.1	1,084,395	21.7	43.1
Sur	756,748	18.1	768,472	18.4	1,024,097	20.5	1,018,117	20.4	947,785	19.0	25.2
Cd.de México y Estado de México	2,349,383	56.1	2,342,659	56.0	2,554,270	51.1	2,467,865	49.4	2,513,842	50.3	7.0

Elaboración propia con datos del Diario Oficial de la Federación.

Zona Norte comprende a: Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Sonora, Tamaulipas.

Zona centro: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Zacatecas.

Zona sur: Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán.

Comprende a la Ciudad de México y el Estado de México.

Respecto a la selección de beneficiarios diversos autores han apuntado posibles fallas en la misma, entre las cuales las más comunes son

- a) Error de inclusión (familias en el padrón que no deben recibir el apoyo de Liconsa)
- b) Error de subcobertura (familias que debiendo recibir el apoyo, no estén dentro del padrón)

Los resultados de la evaluación enero - diciembre 2002, realizada por el Centro de Estudios Estratégicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, señala que las localidades de 100 mil a menos de 500 mil habitantes tuvieron un incremento de 30 por ciento en su padrón de beneficiarios, y en las localidades rurales de menos de 2,500 habitantes solo se atiende a una de cada diez familias.¹³

Programa Tortilla

¹³ Centro de Estudios Estratégicos, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, *Evaluación de resultados del Programa de abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.* www.liconsa.gob.mx/PDF/LiconsaLeche.pdf

Este programa tuvo vigencia de 1984 a diciembre de 2003. Como programa de subsidio dirigido y focalizado tenía como objetivo proporcionar de manera gratuita un kilogramo de tortilla a las familias más pobres de localidades urbanas de 15 mil habitantes y más; los criterios de elegibilidad consistían en un análisis socioeconómico del hogar,¹⁴ que identificaba las características de la vivienda, condiciones sanitarias, posesión de enseres, características de ingreso de los miembros del hogar, nivel educativo y acceso a la seguridad social.

A las familias beneficiarias se les proporcionaba una tarjeta electrónica por medio de la cual adquirirían diariamente un kilo de tortilla (excepto domingos y días oficiales de descanso). Los beneficiarios no podían dar mal uso a la tarjeta o dejar de asistir más de 16 días en un periodo de 30, para recoger sus tortillas.¹⁵ Desde sus inicios, el Programa Tortilla tuvo que realizar diversos cambios como:

- Eliminar los errores de exclusión (familias que necesitaban el apoyo y no lo recibían)
- Retirar el subsidio a las familias que recibían el apoyo pero no lo necesitaban.
- Mejorar la transparencia del subsidio.
- Eliminar su uso discrecional en los procesos electorales.
- Ampliar su cobertura a nivel nacional.

El desmantelamiento del Programa Tortilla

El Programa Tortilla comenzó sus operaciones en 1984 para atender a un sector de la población que sería afectado adversamente por la desaparición del subsidio universal a la tortilla y a otros productos básicos. Es importante recordar este punto, pues no ha sido considerado en las evaluaciones que se hicieron al programa casi veinte años después, en un nuevo contexto, en el cual la pobreza aumentó desde entonces y los problemas de desempleo y subempleo se

¹⁴ Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Desarrollo Social, *Acuerdo por el que se publican las Reglas de Operación de los Programas del Sector Desarrollo Social para el ejercicio fiscal 2002*, viernes 15 de marzo de 2002, pp.355-363.

¹⁵ Consultar el Anexo de la versión larga de este documento en la página del CESOP en Internet.

agravaron. Así lo corroboran diversas mediciones que, con diferentes métodos apuntaban la misma tendencia.

Estudio de INEGI-CEPAL, "Magnitud y evolución de la pobreza en México, (1993) estimaba que en 1984 había 71.4 millones de pobres, cifra que aumentó a 84.3 millones en 1992. De estos 11.4 millones estaban en pobreza extrema en 1984 y 13.6 millones en 1992.

Cálculos de Boltvinik y Hernández Laos arrojan cifras más altas; en 1984 había 76.5 millones de pobres, mismos que aumentaron a 86.8 millones.¹⁶

Las estimaciones del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza creado por Sedesol, ha calculado la pobreza de 1992 a 2002. Su metodología estima menos pobres que las otras: en 1997 44.2 millones de personas, de las cuales 18.9 se encontraban en pobreza alimentaria (extrema). Según la metodología propuesta por el Comité los pobres aumentaron a 64.4 millones (70% de la población) en 1996, pues las crisis de diciembre de 1994 y de 1995 fueron devastadoras. Para el 2002 los pobres disminuyeron a 52.6 millones.

Cualquiera que sea la metodología, la magnitud absoluta de la pobreza en el curso del periodo 1984-2002, afectó a más de la mitad de la población total, y la pobreza extrema o alimentaria a una quinta parte, aproximadamente.

En estas circunstancias es pertinente resaltar la trascendencia y el alcance que significó para el gobierno otorgar el subsidio selectivo a la tortilla, y el hecho de ajustar los programas de acuerdo al nuevo contexto fiscal, con mecanismos de control y evaluación relativamente más precisos que permiten reducir los errores de la selección de la población objetivo.

De acuerdo a los resultados de las evaluaciones del 2001 y 2002,¹⁷ el Programa Tortilla tenía un bajo error de inclusión en su padrón de beneficiarios. En cuanto a eficiencia, eficacia y costos de efectividad operaba "satisfactoriamente", resultados que sugerían la continuidad del programa pero no su cierre. No obstante, la Dirección de Abasto Social de Liconsa consideró los

¹⁶ Julio Boltvinik, Enrique Hernández Laos, *Pobreza y Distribución del Ingreso en México, Siglo XXI editores, México.*

¹⁷ Ver evaluaciones al Programa Tortilla realizadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y del Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México.

beneficiarios no eran los más pobres por lo que tenía un débil impacto social, lo cual contradice los resultados de las evaluaciones externas.

No obstante, otras razones tuvieron un peso crucial, como el hecho de que los beneficiarios no observaban el cumplimiento de las reglas de operación para mantenerse como beneficiarios activos, principalmente, la constante inasistencia a recoger su dotación de tortillas, por lo que eran dados de baja. En realidad, la inasistencia tuvo estrecha relación con el incumplimiento de los expendedores de tortillas a las reglas del programa desalentado a numerosos beneficiarios a recoger su dotación. El informe de la Dirección de Abasto Social de Liconsa indica que el Programa se concluyó entre otras cosas por:

- 1) La evidencia de que el subsidio selectivo no llegaba a las familias más pobres.
- 2) La disminución de los recursos fiscales asignados al gasto público en alimentación (cuadro 7) en donde se observa que el presupuesto del 2003 fue 13.5 por ciento menor que en el 2002.

Cuadro 7

Gasto público federal ejercido para la superación de la pobreza, estrategia desarrollo de capacidades: alimentación, 1990-2003.

(Millones de pesos)

Año	Gasto público en alimentación ^{1/}	Variación porcentual	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades ^{2/}	Variación porcentual
1990	1,413.1			
1995	4,897.8	246.6		
1996	6,854.7	40.0		
1997	5,786.1	-15.6		
1998	4,880.8	-15.6		
1999	4,880.8	-0.3	6,890.1	
2000	4,890.7	-0.1	9,586.9	39.1
2001	5,483.8	12.1	12,393.8	29.3
2002	5,346.5	-2.5	17,003.8	37.2
2003 ^{e/}	4,626.3	-13.5	22,458.2	32.1

e/ cifras estimadas.

1/ Se integra por los Programas de Desayunos Escolares, DIF/FAM; Tortilla y Abasto de Leche, Liconsa, principalmente.

2/ Incluye solo 3 años de Progresá (1999-2001)

Elaboración propia con datos de Presidencia de la República, *Tercer Informe de Gobierno*, México, 2002, p.70.

- 3) La disminución de recursos fiscales para el Programa Tortilla en 87.6 por ciento, que hizo imposible atender al número de beneficiarios inscritos en el programa. (cuadro 8)

Cuadro 8
Presupuesto del Programa Tortilla, 2000-2003 (pesos)

Año	Presupuesto Original	Presupuesto modificado	Variación porcentual	Variación nominal del 2000 y 2003
2000	1,703,500,000.00	1,609,139,131.83		-87.6
2001	1,429,229,000.00	1,303,344,613.20	-19.0	
2002	1,000,000,000.00	804,500,000.00	-38.3	
2003	200,000,000.00	200,000,000.00	-75.1	

Cuadro tomado de: Dirección de Abasto Social, *Nota explicativa de la conclusión del Programa Tortilla*, http://www.liconsa.gob.mx/PDF/nota_explicativa.pdf

Otras explicaciones que condujeron a la conclusión del programa se centraron en aspectos macroeconómicos como:

- El diferencial entre el precio promedio de la tortilla estimado por el Banco de México y el precio pagado a los industriales afiliados al Programa (provocado por la liberalización del precio de la tortilla desde 1999) (cuadro 9)

Cuadro 9
Precio promedio del kilogramo de tortilla, 2000-2002
(en pesos)

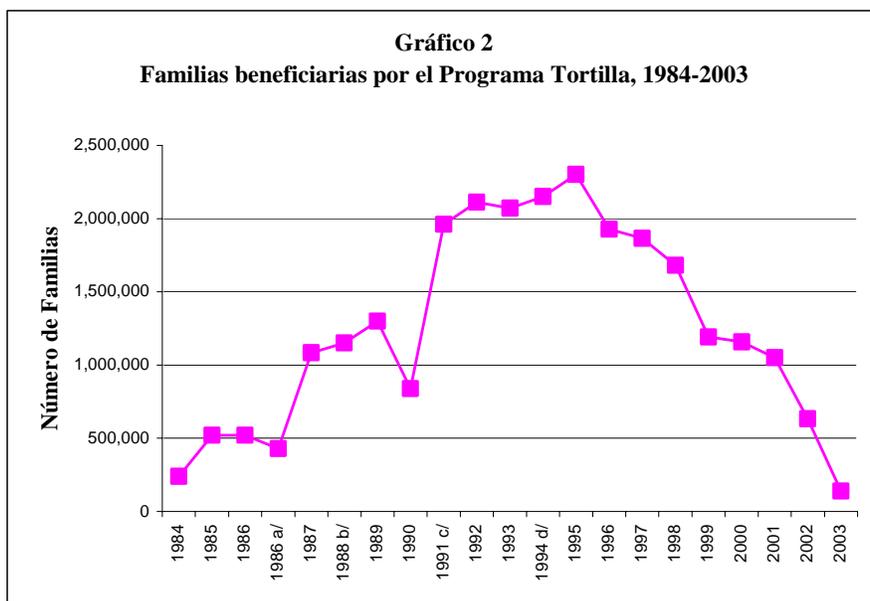
Año	Banco de México	Liconsa	Diferencia
2000	4.47	3.65	0.82
2001	5.31	3.85	1.46
2002	5.53	4.05	1.48

Fuente: www.liconsa.gob.mx/PDF/nota_explicativa.pdf

Los industriales para compensar el desfase entre el precio de la tortilla liberalizado y el subsidiado realizaban actos como:

- Entregar menos de un kilogramo de tortilla.
- Cobrar la diferencia entre el precio subsidiado y el estimado por el Banco de México.
- Recoger la tarjeta electrónica de los beneficiarios.

Otra crítica al Programa Tortilla fué su frecuente manipulación ante los vaivenes electorales y sus recortes al gasto por las crisis económicas. Por ejemplo, en el gráfico 2 se observa que en 1987, el número de beneficiarios aumentó 153.1 por ciento respecto al año anterior, este hecho puede explicarse ante la proximidad de elecciones presidenciales. En 1995 el número de familias beneficiarias se incrementó 7.0 por ciento ante los efectos de la crisis económica.



A partir de 1996 inició descenso constante del número de familias beneficiarias hasta tener un padrón con sólo 140 mil familias. (cuadro 10)

Cuadro 10
Evolución del Programa Tortilla (focalizado)
Número de beneficiarios, 1984-2003
(Miles)

Año ^{1/}	Familias beneficiarias	Variación porcentual
1984	240,000	
1985	520,000	116.7
1986	520,000	0.0
1986 ^{a/}	428,000	-17.7
1987	1,083,333	153.1
1988 ^{b/}	1,150,000	6.2
1989	1,300,000	13.0
1990	840,000	-35.4
1991 ^{c/}	1,961,000	133.5
1992	2,111,000	7.6
1993	2,071,000	-1.9
1994 ^{d/}	2,150,000	3.8
1995	2,301,000	7.0
1996	1,927,944	-16.2
1997	1,865,551	-3.2
1998	1,680,157	-9.9
1999	1,190,430	-29.1
2000	1,157,688	-2.8
2001	1,050,917	-9.2
2002	633,172	-39.8
2003	139,909	-77.9

a/ Inicia el sistema de tortibonos, abril-diciembre.

b/ solo cuantifica enero-agosto.

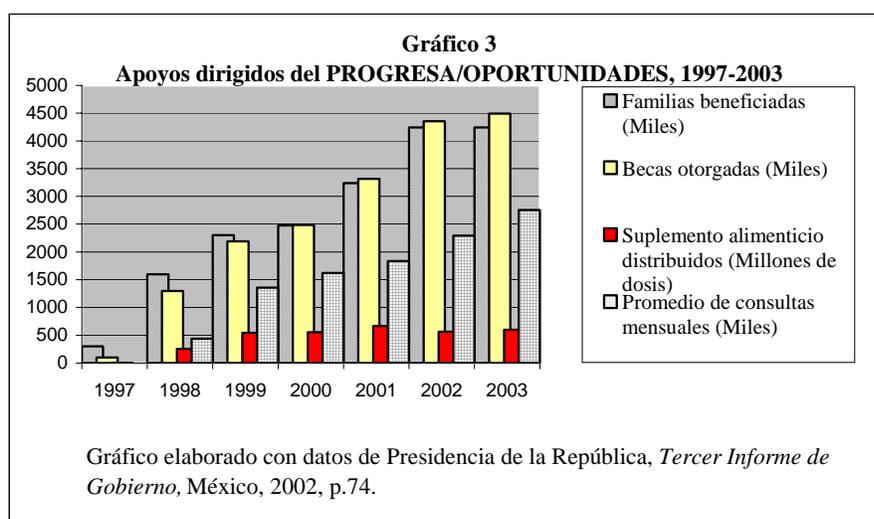
c/ Los datos de 1991 -1994, fueron tomados de: Poder Ejecutivo Federal, *Sexto Informe de Gobierno 1994*, Carlos Salinas de Gortari, México, Anexo, p.261.

d/ Cifra estimada.

1/ Los datos de 1984 a 1989 son tomados de: Kirsten Appendini, *De la milpa a los tortibonos: La restructuración de la política alimentaria en México*, Colegio de México-Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, México, segunda edición, 2001, p. 203. Los datos de 1990 al 2003, son tomados de: Presidencia de la República, *Tercer Informe de Gobierno*, México, 2003, p. 74.

El Programa Tortilla dejó de operar el 29 de diciembre del 2003. Su cierre se llevó a cabo mediante la disminución gradual del padrón de beneficiarios, y con fechas diferentes de suspensión por cada entidad federativa. (Cuadro 11) La explicación de no hacer pública la decisión de cerrar el programa se centró en el argumento de “la seguridad nacional y el mantenimiento del orden público, evitando con ello la movilización y resistencia de agrupaciones sociales por la pérdida del beneficio.”¹⁸

La cancelación del Programa Tortilla ha sido compensada con la apertura de nuevos programas de asistencia alimentaria y la ampliación de otros. Paralelamente al cierre del Programa Tortilla se incrementó el número de beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche en 20 por ciento del 2000 al 2003 (Cuadro 5). El componente alimentario del Programa Oportunidades también aumentó, para el mismo periodo, en 12 mil veces el número de dosis del suplemento alimenticio distribuidos a niños y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia (gráfico 3) y en octubre 2003 inició operaciones el Programa de Apoyo Alimentario.



¹⁸ “Cabe señalar que esta decisión de cierre no fue una medida unilateral ni discrecional, ya que en ella participaron al menos Liconsa, la Sedesol, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Cámara de Diputados”. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, Centro

Cuadro 11
Programa Tortilla fechas en el que dejó de
operar por entidad federativa

Núm.	Entidad	Mes en el que dejó de operar
1	Aguascalientes	Febrero 2003
2	Baja California	Enero 2003
3	Baja California Sur	Diciembre 2002
4	Campeche	Abril 2003
5	Coahuila	Marzo 2003
6	Colima	Julio 2003
7	Chiapas	Marzo 2003
8	Chihuahua	Abril 2003
9	Distrito Federal	Octubre 2003
10	Durango	Septiembre 2003
11	Guanajuato	Octubre 2003
12	Guerrero	Marzo 2003
13	Hidalgo	Agosto 2003
14	Jalisco	Abril 2003
15	México	Diciembre 2003
16	Michoacán	Abril 2003
17	Morelos	Marzo 2003
18	Nayarit	Marzo 2003
19	Nuevo León	Abril 2003
20	Oaxaca	Julio 2003
21	Puebla	Agosto 2003
22	Querétaro	Junio 2003
23	Quintana Roo	Marzo 2003
24	San Luis Potosí	Abril 2003
25	Sinaloa	Febrero 2003
26	Sonora	Febrero 2003
27	Tabasco	Mayo 2003
28	Tamaulipas	Marzo 2003
29	Tlaxcala	Abril 2003
30	Veracruz	Abril 2003
31	Yucatán	Septiembre 2003
32	Zacatecas	Agosto 2003

Fuente: www.liconsa.gob.mx/PDF/nota_explicativa.pdf

Programa de Apoyo Alimentario

El *Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.*, tiene como objetivo llegar hasta las localidades rurales con alta y muy alta marginación, y de hasta 2,500 habitantes ubicadas en las 31 entidades federativas, en donde no tienen presencia los programas Oportunidades y de Abasto Social de Leche.

De acuerdo a las reglas de operación del programa, el apoyo se da en dos modalidades:

- a) Apoyo en especie: bajo esta modalidad, el hogar beneficiario recibirá mensualmente una dotación de alimentos con un valor equivalente a 150 pesos. Cada mes se entrega un paquete o despensa que contiene la base de alimento de abarrotes para una familia de entre 5 y 6 miembros.
- Apoyo en efectivo: en esta modalidad, el hogar beneficiario recibirá un apoyo en efectivo de 150 pesos, el cual deberá ser utilizado para la adquisición de productos alimenticios.¹⁹

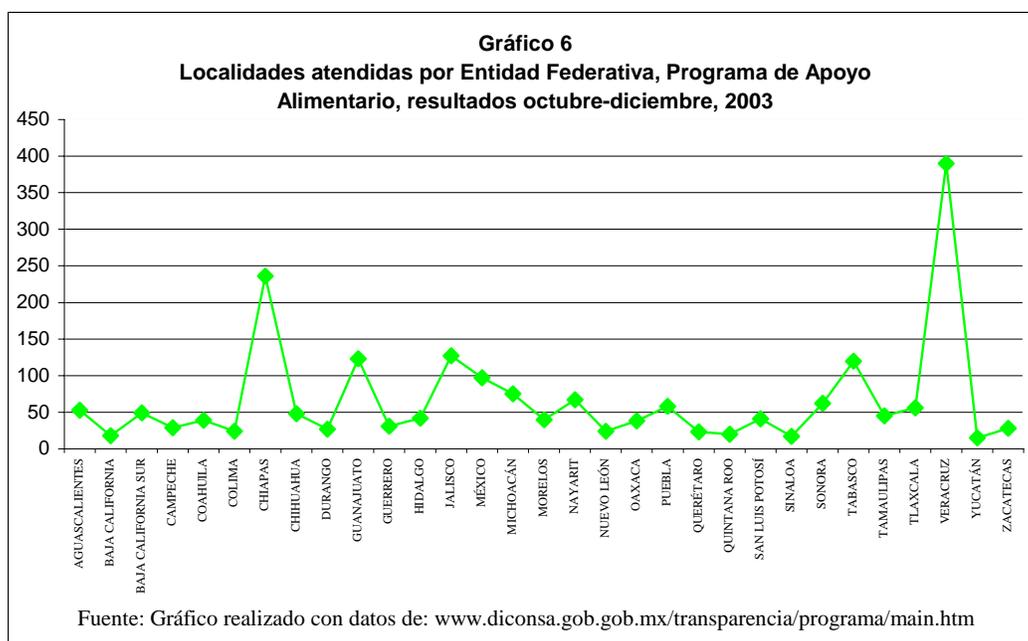
El Programa también proporcionará apoyos complementarios de otros programas, siempre y cuando el presupuesto de los mismos lo permita como:

- Apoyo en salud.
- Apoyo para la educación nutricional y para la salud.
- Apoyos para obras de piso firme y letrinización.

El programa atendió al cierre del 2003, 150,819 hogares, en 2,063 localidades,²⁰ los estados con mayor número de localidades beneficiadas fueron Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Tabasco y Veracruz. (gráfico 4)

Informe final del periodo enero-diciembre de 2003., México, marzo de 2004, p. 132.

¹⁹ Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Desarrollo Social, *Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de DICONSA, S.A. de C.V., para el Ejercicio Fiscal 2004*, México, viernes 13 de febrero de 2004, pp. 28-37.



Consideraciones finales

- La focalización aplicada en los programas de pobreza --que incluyen los de abasto de alimentos-- han sido cuestionados por especialistas por los errores de *inclusión* de hogares que no necesitan el beneficio; y de *exclusión* al dejar fuera a otros que sí lo requieren. Este tipo de errores se han ido corrigiendo en el curso del tiempo.
- Diversos estudios han concluido que los Programas de Abasto Social de Leche y Tortilla coadyuvan a reducir la desigualdad, por tratarse de programas que iniciaron su operación en ciudades, esto contribuyó a que tuvieran un fuerte sesgo urbano, que se ha reducido recientemente.
- Las evaluaciones del Programa de Abasto Social de Leche concluyen que es eficiente, aunque requiere extenderse a un mayor número de hogares ubicados en municipios de alta y muy alta marginación.
- El Programa Tortilla comenzó sus operaciones en 1984, en un contexto específico y para atender a un sector de la población afectado adversamente por la desaparición del subsidio universal a la tortilla y a otros productos

²⁰ Información tomada de <http://www.diconsa.gob.mx/transparencia/programas/main.htm>

básicos. En las evaluaciones recientes no ha sido considerado este punto dando prioridad al análisis del costo beneficio.

- Las evaluaciones que se realizaron al Programa Tortilla señalaron diversos problemas que llevaron a su cancelación a finales de 2003. Entre los puntos más relevantes destacan:
 - El subsidio selectivo no llegaba a las familias más pobres.
 - El diferencial en el precio promedio de la tortilla estimado por el Banco de México y el precio pagado a los industriales afiliados al programa, que en los últimos 3 años fue aproximadamente de 1.50 pesos menos por kilogramo en el precio subsidiado.
 - Diversas acciones irregulares por parte de los industriales que buscaron compensar el desfase entre el precio liberado y el subsidiado, entregando menos de un kilogramo y cobrando como si se entregara completo.
 - El reporte de la asistencia irregular de los beneficiarios para recibir el kilo de tortilla o el hecho de que no recogían la tarjeta electrónica que los acreditaba como beneficiarios.
 - Ante las restricciones fiscales y la inadecuada operación del programa, se consideró costoso y poco eficiente, por lo que las autoridades de la Secretaría de Desarrollo Social optaron por cancelarlo.
- El presupuesto asignado a programas de apoyo alimentario estimado para el año 2003 tuvo una reducción de 13.5 por ciento en relación al 2002, al pasar de 5,346.5 a 4,626.3 millones de pesos. Esta disminución se explica ante el cierre del Programa Tortilla ya que para el mismo periodo su presupuesto aprobado se redujo en 75.1 por ciento.
- En México los programas focalizados de abasto alimentario representan apoyos viables para reducir los efectos de la pobreza alimentaria. Estos programas requieren de monitoreo constante para medir los resultados en la

población objetivo, de tal forma que permitan observar el progreso nutricional de las personas.