



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

Política social y programas alimentarios en áreas rurales: alcances, presupuesto y propuestas para 2009¹

Gabriela Rangel Faz²

Resumen

La situación alimentaria y nutricional de la población en México es un problema importante que enfrenta y debe resolver la política social de nuestro país. Desde hace ya varios meses, el alza excesiva de los precios de los alimentos afecta de manera evidente la situación de pobreza de las personas, trátase de pobreza alimentaria, de pobreza de capacidades o de pobreza patrimonial; pero, sobre todo, pone en situación más vulnerable a las personas afectadas por la pobreza alimentaria.

Por ello, el propósito de este trabajo es analizar cómo ha venido enfrentando el Gobierno Federal la problemática alimentaria del país y cuáles son los principales instrumentos que éste utiliza para desarrollar las acciones de Gobierno en materia de combate a la pobreza y atención alimentaria.

Se parte de la identificación de los aspectos de la política social que se vinculan directamente con el combate a la pobreza y la atención a su problemática alimentaria en el ámbito rural; se revisan, de manera general, los programas de combate a la pobreza que se relacionan con el tema alimentario y se presenta un panorama del presupuesto asignado a estos programas para 2009; posteriormente

¹ Se agradecen los comentarios de Patricia Aguilar, Liza Covantes, Jesús Guzmán, Samuel Peña, Luis Cruz y Ricardo González. Igualmente, al Ing. Isaac Bueno, de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, por las presentaciones proporcionadas.

² Investigadora del CEDRSSA.

se ahonda en el análisis de los programas de asistencia social alimentaria del PEC y de su relación con los niveles de pobreza en áreas rurales. Para finalizar se presentan algunas conclusiones y reflexiones sobre los alcances de la política social de combate a la pobreza y los programas de asistencia social alimentaria, como son: la necesidad de formular diagnósticos participativos que permitan conocer la situación actual en materia de alimentación, nutrición y abasto; cuantificar la población potencial y objetivo de cada programa; revisar la posible complementariedad que pueda haber entre programas sociales y, en su caso, permitir que ésta pueda darse; y ampliar algunos programas para lograr cubrir al total de la población que los requiere.

I. La política social del Gobierno Federal

Como parte de su política social, la actual administración incluye diversos objetivos nacionales, estrategias y programas relacionados con la atención en materia alimentaria, dentro de un ámbito más general de combate a la pobreza.

Al respecto, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), publicado en 2007,³ aparecen cinco ejes de política pública que, en sus propias palabras, parten de una estrategia integral, lo que implica que deben estar estrechamente relacionados, éstos son:

1. Estado de derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

El principio rector del PND es el *Desarrollo Humano Sustentable* que asume que "el propósito del desarrollo consiste en crear una atmósfera en que

todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras."⁴ Ello significa asegurar a la población la satisfacción de sus necesidades fundamentales como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y la protección a sus derechos humanos. Asimismo, implica que las "... oportunidades para las generaciones actuales y futuras puedan ampliarse, y que el desarrollo de hoy no comprometa el de las siguientes generaciones".

De los diez objetivos nacionales señalados en el PND, el que a continuación se enuncia está directamente relacionado con la mejora de la alimentación y el combate a la pobreza:

5. Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados: alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.

Es al interior del Eje 3, *Igualdad de Oportunidades*, donde se ubican las acciones enfocadas a atender la problemática alimentaria, este Eje contempla las siguientes Líneas:

Pobreza

- 3.1. Superación de la pobreza.

Desarrollo integral

- 3.2. Salud.
- 3.3. Transformación educativa.

Grupos prioritarios

- 3.4. Pueblos y comunidades indígenas.
- 3.5. Igualdad entre mujeres y hombres.
- 3.6. Grupos vulnerables.
- 3.7. Familia, niños y jóvenes.

Cultura y esparcimiento

- 3.8. Cultura, arte, recreación y deporte.



FOTO María Guadalupe Valdez López

³ Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 2007.

⁴ Definición mencionada en el PND y tomada de: PNUD (1994, septiembre). Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 1994. Una nueva forma de cooperación para el desarrollo. Disponible en: <http://indh.pnud.org.co/files/rec/nuevaformacooperacion1994.pdf>

Los objetivos y estrategias que inciden en mejorar la alimentación de la población, ya sea de manera directa o a través del apoyo al ingreso son:

En materia de superación de la pobreza

Objetivos	Estrategias
Objetivo 1. Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, ⁵ de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer los programas existentes de superación de la pobreza, ampliándolos para incluir otras vertientes de apoyo social y asegurar que lleguen a la población que realmente los necesita. - Impulsar prioritariamente el desarrollo de los municipios de mayor marginación, a través de una efectiva focalización de recursos y coordinación de esfuerzos entre el Gobierno Federal y los demás órdenes de gobierno. - Asegurar que los mexicanos en situación de pobreza resuelvan sus necesidades de alimentación y vivienda digna, con pleno acceso a servicios básicos y a una educación y salud de calidad. - Mejorar los procesos de planeación, operación y evaluación de los programas para la superación de la pobreza, incluyendo la elaboración de un padrón único de beneficiarios. - Promover la participación responsable de la sociedad civil en el combate a la pobreza.
Objetivo 2. Apoyar a la población más pobre para elevar sus ingresos y mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos.	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyar el arranque y la operación de proyectos productivos familiares y de grupos comunitarios mediante asesoría y programas de micro-financiamiento, en el campo y las ciudades. - Promover proyectos de ecoturismo, turismo de aventura y turismo cultural en las zonas rurales para que puedan aprovechar sus ventajas comparativas en cuanto a riqueza cultural y natural y hagan de ésta una actividad que detone su desarrollo económico y social. - Reorientar y fortalecer los programas de las instituciones públicas del sector agropecuario para detonar el desarrollo de actividades económicas en el campo. - Empezar acciones para propiciar el empleo en zonas donde se genera la expulsión de personas, procurando convertirlas en receptoras de inversión.

En lo que respecta a la Línea de grupos prioritarios:

Objetivos	Estrategias
Objetivo 15. Incorporar plenamente a los pueblos y a las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país con respeto a sus tradiciones históricas y enriqueciendo con su patrimonio cultural a toda la sociedad.	<ul style="list-style-type: none"> - Focalizar acciones e instrumentar programas a efecto de abatir los principales rezagos sociales que tiene la población indígena con respecto al resto de la sociedad: alimentación, salud y educación.

Respecto a los grupos vulnerables se incluyen:

Objetivos	Estrategias
Objetivo 17. Abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud.	<ul style="list-style-type: none"> - Dar prioridad a las vertientes de apoyo alimentario y nutricional de los programas del Gobierno con responsabilidades en esta materia.

En lo que respecta a la familia, niños y jóvenes:

Objetivos	Estrategias
Objetivo 18. Desarrollar una política pública dirigida a la familia, entendida en su diversidad y complejidad, con el fin de reducir la vulnerabilidad social mediante la promoción y fortalecimiento como ámbito natural de prevención y desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar la condición nutricional de los sujetos de asistencia social que requieran apoyo alimentario, para propiciar el desarrollo integral de la familia y contribuir a superar de manera sostenible su condición de vulnerabilidad.
Objetivo 20. Promover el desarrollo sano e integral de la niñez mexicana garantizando el pleno respeto a sus derechos, la atención a sus necesidades de salud, alimentación, educación y vivienda, y promoviendo el desarrollo pleno de sus capacidades.	<ul style="list-style-type: none"> - Incrementar el alcance de los programas de mejoramiento en el estado de nutrición en menores de cinco años con desnutrición o en riesgo, a través del otorgamiento de apoyos alimentarios pertinentes, incorporando acciones dirigidas a los padres de familia que permitan un cambio de hábitos de alimentación y salud.

⁵ Cabe aclarar que SEDESOL sólo reconoce como programa asistencialista el de Adultos Mayores de 70 años y más. En palabras del Secretario de Desarrollo Social: "Todos, absolutamente todos los programas de la Secretaría de Desarrollo Social piden una corresponsabilidad a cambio, el ser portadores de derecho por el cual están recibiendo un apoyo... El único programa en el cual no se exige nada a cambio, es el programa de Adultos Mayores de 70 y más... sería

Otras estrategias del Gobierno Federal se han difundido, éstas son: la Estrategia 100 X 100 y Vivir Mejor. La primera se enfoca a atender a la población de los 125 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano conjuntando programas, acciones e inversión de los tres órdenes de gobierno y la segunda se refiere al conjunto de la política social a partir de mayo de 2008, fecha en que fue anunciada esta estrategia que concentra las acciones del gobierno hacia el objetivo del Desarrollo Humano Sustentable; ambas estrategias retoman los programas ya existentes.

II. Metas en materia alimentaria y nutricional

Con respecto a las metas en materia de alimentación y nutrición, aunque en el PND no se encuentran este tipo de definiciones, el Programa Sectorial de Desarrollo Social, dentro del apartado de Objetivos e Indicadores de Política de Desarrollo Social, sí especifica como meta general la reducción de la pobreza alimentaria para llegar a una cifra de 10.1 millones de personas que guardan esta condición para el año 2012, que en el 2006 era de 14.1 millones de personas.

De igual forma, el Programa Sectorial de Desarrollo Social en el objetivo 1. (Desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza), incluye dos indicadores, uno de los cuales se relaciona con el tema de la prevalencia de desnutrición crónica infantil de la población en condiciones de pobreza extrema, cuya meta se plantea reducir del 27% (en 2006) al 23% (en 2012) la prevalencia de desnutrición crónica infantil (en niños menores de cinco años) de la población en condiciones de pobreza extrema.

III. Presupuesto 2009 de programas de combate a la pobreza con influencia en áreas rurales vinculados a la alimentación y nutrición

El análisis de la política alimentaria vinculada con el combate a la pobreza en áreas rurales, en este trabajo inicia por la revisión de los programas que se focalizan en los municipios y localidades de alta y muy alta marginación. Dentro de este universo hemos clasificado los programas que operan en el ámbito rural, sean o no sean del PEC, en cuatro grandes apartados:

1. Programas de Asistencia Social Alimentaria directa que son parte del PEC.
2. Otros programas alimentarios que dividimos en dos:
 - a. Los que tienen como "Fin"⁶ el abatimiento de la pobreza alimentaria o bien la mejora de condiciones nutricias de la población pero que no son parte del PEC; y
 - b. Los que tienen un componente alimentario pero su "Fin" es otro diferente al de la alimentación.
3. Aquellos que pretenden ampliar los ingresos para mejorar la calidad de vida y condiciones económicas de los sujetos a los que se destinan, así como dar oportunidades de trabajo. A partir de los dos mecanismos existentes para llevar a cabo estos programas los clasificamos de la siguiente forma:
 - a. Los que otorgan apoyos en efectivo.
 - b. Aquellos que impulsan proyectos productivos que permiten ampliar los ingresos de la población en pobreza.

En este universo, existen ocho dependencias involucradas en la

ejecución de 25 programas de combate a la pobreza con influencia en la alimentación, cuyo monto aprobado para 2009 asciende a 48,211.10 millones de pesos; éstas son: SEDESOL (con nueve programas),⁷ CDI (con cinco programas), DIF (con cuatro programas), Secretaría de Economía (con tres programas), SRA (con tres programas), SEMARNAT (con un programa), SCT (con un programa), Turismo (con un programa). El recurso global a estos programas en 2009 tiene una variación neta con relación al año anterior de 11,721.8 millones de pesos corrientes (ver Cuadro 1).

Para 2009, el mayor monto de recursos se destina al grupo de programas que hemos llamado de Asistencia Social Alimentaria Directa —los cuales son cinco—, aumentó su presupuesto en 6,290.85 millones de pesos y tiene el 46.74% del recurso de este grupo de programas de combate a la pobreza, mientras que en 2008 representaban el 44.51 por ciento. Les siguen los programas de apoyo al ingreso con 39.63% del recurso, que aumentaron su presupuesto en términos absolutos y relativos en 5,095.86 millones de pesos y poco más de seis puntos porcentuales; el mayor aumento en este grupo de programas lo tuvo el programa de Adultos Mayores de 70 años y más. Finalmente aparecen otros programas alimentarios con el 13.63% de los recursos.

Los programas con más recursos, es decir los de Asistencia Social Alimentaria serán abordados en los siguientes apartados. Del resto es importante señalar que entre los programas de apoyo al ingreso el programa de Adultos Mayores de 70 años y más es el que más recursos tiene aprobados, y ha ido incrementando su

el único programa, meramente asistencialista que tendría la Secretaría de Desarrollo Social! (Versión estenográfica de la Reunión de Trabajo de la Comisión de Desarrollo Social con el Secretario de Desarrollo Social, realizada el 10 de Octubre de 2008). Sin embargo, este enfoque es cuestionable pues incluso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ubica a los programas de la SEDESOL como "de subsidios" y asistenciales.

⁶ Durante 2007, las dependencias operadoras de programas sujetos a Reglas de Operación tuvieron que vincular sus objetivos con los Objetivos Estratégicos del PND, además formularon la llamada Matriz de Marco Lógico (MML) de cada programa, que les llevó a definir su Fin, Propósito, Componentes, Actividades, Indicadores y Supuestos. De alguna manera se reorganizaron los programas y se evaluó la MML a través de las Evaluaciones Externas mencionadas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

⁷ Entre este conjunto de programas, el de Empleo Temporal es operado por tres secretarías: la SEDESOL, la SEMARNAT, y la SCT.

presupuesto hasta contar en 2009 con el 22.80% del presupuesto total asignado a este grupo de programas, que significa 4,773.56 millones de pesos más de los que tuvo en 2008. Por su parte, los 14 programas de apoyo a proyectos productivos o sociales, aunque aumentaron su monto en 322.30 millones de pesos, disminuyeron en términos relativos pues tenían el 18.46% y para 2009 cuentan con el 16.83% del total.

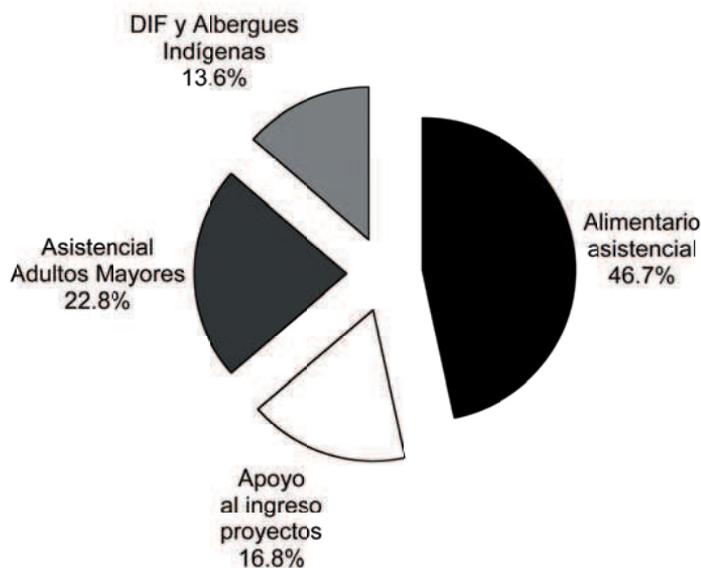
En el ámbito de otros programas alimentarios, se ubican cuatro de carácter federalizado que son operados por el DIF, cuyo monto significa el 10.38% del recurso contra la pobreza de 2009 con influencia en la alimentación; también se ubica aquí el programa de Albergues Indígenas con un monto que significará el 1.35% del presupuesto.

Cuadro 1. Programas de combate a la pobreza con influencia en la alimentación en áreas rurales

Nombre	No. de Dependencias	Número de Programas	Población atendida 2007-2008	Presupuesto		Presupuesto	
				2008	%	2009	%
Programas de Asistencia Social Alimentaria	1	5	32,382,946	\$16,241.95	44.51	\$22,532.80	46.74
Otros programas alimentarios	2	5	8,908,972	\$6,237.41	17.09	\$6,572.50	13.63
No incluidos en el PEC	1	4	8,848,535	\$5,687.41	15.59	\$5,922.50	12.28
- Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo							
- Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables							
- Atención a Menores de cinco años en riesgo no escolarizado			8,848,535	\$5,687.41	13.47	\$5,922.50	10.38
- Desayunos Escolares							
Cuyo fin no incluye la alimentación	1	1	60,437	\$550.00	1.51	\$650.00	1.35
- Albergues Escolares Indígenas			60,437	\$550.00	1.30	\$650.00	2.07
Programas de Apoyo al Ingreso	7	15	5,352,727	\$14,009.94	38.39	\$19,105.80	39.63
Vía Efectivo	1	1	1,520,374	\$6,216.44	17.04	\$10,990.00	22.80
- Adultos Mayores de 70 años y más			1,520,374	\$6,216.44	17.04	\$10,990.00	22.80
Vía proyectos	7	14	3,832,353	\$7,793.50	21.36	\$8,115.80	16.83
- Turismo Alternativo en Zonas Indígenas			169 Org.	\$170.00	0.47	\$170.00	0.35
- Organización Productiva para las Mujeres Indígenas			19,134	\$180.00	0.49	\$210.00	0.44
- PROCAPI			30,171	\$115.00	0.32	\$145.00	0.30
- Fondos Regionales Indígenas			22,273	\$295.00	0.81	\$276.00	0.57
- Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales			19,545	\$132.40	0.36	\$130.00	0.27
- Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad			41,472	\$690.30	1.89	\$787.50	1.63
- Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario			292,891	\$15.50	0.04	\$15.00	0.03
- Microrregiones - Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias			2,888,375	\$1,689.20	4.63	\$1,881.50	3.90
- Opciones Productivas			202,154	\$1,170.00	3.21	\$997.60	2.07
- Programa Empleo Temporal			265,731	\$1,168.00	3.20	\$1,217.30	2.52
- Joven Emprendedor y Fondo de Tierras			0	\$500.00	1.37	\$487.10	1.01
- Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos			19,844	\$611.00	1.67	\$668.30	1.39
- Programa de la Mujer en el Sector Agrario			30,763	\$922.10	2.53	\$995.50	2.06
- Ecoturismo y Turismo Rural			0	\$135.00	0.37	\$135.00	0.28
Total	8	25	46,644,645	\$36,489.30	100.00	\$48,211.10	100.00

FUENTE: Elaboración propia con información de evaluaciones de programas, 2o Informe de Gobierno, Decretos PEF, Informes trimestrales de SEDESOL.

Gráfica 1. Presupuesto 2009 por tipo de programa



Fuente: Elaboración propia con información del PEF.

Es importante señalar que con relación al presupuesto aprobado para el PEC en 2009, estos programas representan el 20.44% de éste, mientras que en 2008 significaban el 17.88 por ciento. Esta relación no coincide con los montos que tradicionalmente se mencionan como los destinados al gasto social del PEC pues partimos de una clasificación diferente del gasto, donde, por ejemplo, no hemos retomado ningún programa de la SAGARPA que más que ser de combate a la pobreza son de impulso a la producción, ni programas de infraestructura, como los que se aplican a la construcción de caminos rurales.

IV. Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 para los programas que brindan una asistencia social alimentaria directa

El Presupuesto 2009 aprobado y publicado en el Diario Oficial de la Federación,⁸ para los programas del PEC clasificados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como de Asistencia Social Alimentaria, operados por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), asciende a 22,532.80 millones de pesos, con una variación neta de 6,290.85 millones de pesos corrientes más con respecto al monto autorizado para estos mismos programas en 2008.

El programa que más se incrementó fue Oportunidades con 6,710.90 millones de pesos más y le siguió el Apoyo Alimentario de DICONSA con un aumento de 160.40 millones de pesos. El de Áreas Marginadas (anteriormente conocido como de Áreas Prioritarias, PAAZAP), aumentó en lo general 78.20 millones de pesos, pero en áreas rurales disminuyó en 311.40 millones de pesos. Este decremento puede deberse a que no será necesaria la identificación de los hogares beneficiarios de las localidades más pequeñas y aisladas del país, trabajo que fue realizado en 2008, por otro lado, hay un crecimiento del Programa hacia áreas urbanas y semiurbanas, lo cual no representa gastos de operación tan elevados.



FOTO | María Guadalupe Valdez López

⁸ Diario Oficial de la Federación, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, 28 de noviembre de 2008.

Cuadro 2. Presupuesto aprobado para los programas alimentarios 2009-2008 (Millones de pesos)

Programa	2009			2008			2009-2008	
	PEF	PEC	% rural	PEF	PEC	% rural	PEF	PEC
Programa Alimentario para Zonas Marginadas	1,338.20	948.60	70.9	1,260.00	1,260.00	100	78.20	-311.40
Programa Alimentario DICONSA, S.A. de C.V.	496.20	496.20	100	335.80	335.80	100	160.40	160.40
Programa de Abasto Rural DICONSA, S.A. de C.V.	2,000.00	2,000.00	100	2,004.30	2,004.30	100	-4.30	-4.30
Oportunidades (SEDESOL)	25,909.60	19,088.00	73.7	16,426.30	12,377.10	75.3	9,483.30	6,710.90
Abasto Social de Leche (LICONSA)	1,641.50	0.00	0.0	1,941.50	264.75	31.5	-300.00	-264.75
Total	31,385.50	22,532.80	71.8	21,967.90	16,241.95	75.6	9,417.60	6,290.85

FUENTE: Elaboración propia con información del Decreto PEF 2009 e Informe al 2º Trimestre de SEDESOL, 2008.

El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, Artículo 31, apartado I señala que Oportunidades mantendrá una cobertura de atención de al menos cinco millones de familias beneficiarias, es decir, que se mantendrá prácticamente con los mismos hogares atendidos. Por lo tanto su incremento presupuestal se debe a la actualización semestral del monto de los recursos que se entrega a cada familia por los diferentes conceptos. En el caso del apoyo alimentario, hay que recordar que desde mayo de 2008 el Presidente Felipe Calderón anunció un aumento de 120.00 pesos para enfrentar el alza en los precios de los alimentos, que se reafirma con las Reglas de Operación 2009, para quedar en 315 para las familias de Oportunidades y 365 para las del PAL y del PAAZAP (Ver Cuadro 4).

Es importante mencionar que en el Decreto del PEF 2008, el monto de recursos aprobados para Abasto Rural y Abasto Social de Leche era menor al monto que finalmente se autorizó para ese ejercicio fiscal, ya que originalmente estos programas contaban con 654.3 y 841.5 millones de pesos respectivamente. El incremento se apreció posteriormente a partir del Segundo Informe Trimestral de la SEDESOL.

Los datos indican que se ampliará la atención a zonas urbanas. Oportunidades y el Programa Alimentario para Zonas Marginadas amplían sus coberturas a estas áreas, mientras que el Abasto Social de Leche de LICONSA deja de aparecer en el PEC, siguiendo la tendencia de disminución de los últimos años en este programa especial.

En el caso del de Zonas Marginadas, que inició en 2008, es muy probable que durante 2009 tenga como universo de acción a las 90.5 mil localidades identificadas durante el año 2008, además de las 2,109 localidades urbanas incluidas en la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para 2009.⁹ Es importante mencionar que estas localidades urbanas se añaden a los 1,251 municipios rurales de muy alta y alta marginación incluidos en las Zonas de Atención Prioritaria de 2008.

Finalmente, el Decreto de Presupuesto en su transitorio Octavo señala que los beneficiarios del Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria seguirán recibiendo los apoyos a través del Apoyo Alimentario de DICONSA, derivado de la fusión de ambos programas, siempre que se cumplan los requisitos señalados en las Reglas de Operación de este último.

Lo cual hace suponer que estos dos programas en un corto plazo serán uno solo, aunque en el PEC aparecen separados para fines presupuestales.

V. Principales resultados y características de los programas de asistencia social alimentaria del PEC

Partiendo de la Clasificación Funcional del Gasto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de investigaciones recientes sobre la política alimentaria y nutricional en México, se identifican cinco programas del Gobierno Federal ubicados dentro del PEC, que pueden calificarse como programas alimentarios.¹⁰ (Ver Cuadro 3).

Cuadro 3. Programas de Asistencia Social Alimentarios del PEC

Dependencia	Programa
SEDESOL	✓ Oportunidades
LICONSA	✓ Abasto Social de Leche (PASL)
DICONSA	✓ Abasto Rural
DICONSA	✓ Apoyo Alimentario (PAL)
SEDESOL	✓ Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria (PAAZAP)

⁹ Diario Oficial de la Federación, *Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para 2009*, 28 de noviembre de 2008.

¹⁰ Existen cuatro programas del DIF que sí llegan a localidades rurales pero que no se analizan por no estar dentro del PEC.

La SHCP los ubica como programas de *Desarrollo Social*, cuya función de gobierno es de *Asistencia Social*, en la cual se incluyen "...los programas especiales y acciones relacionadas con la distribución y dotación de alimentos y bienes básicos y de consumo generalizado a la población marginada, así como los servicios que se prestan a grupos con necesidades especiales como niños y/o discapacitados...". Esta función a la vez contiene la subfunción *Alimentación*. Por lo tanto, se infiere que los programas tienen un carácter de asistencia social alimentaria.

Cada uno de estos programas definió que su "Fin", —entendido como el objetivo al cual el programa contribuirá, a nivel sectorial o nacional, y el impacto que tendrá—; contempla como un elemento primordial la mejora en la nutrición o alimentación de la población. De tal forma que se han propuesto desarrollar las capacidades nutricias, disminuir la pobreza alimentaria, o bien, reducir la desnutrición infantil.

Solamente Oportunidades tiene un "Fin" más amplio, que es el de "Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza extrema de la población beneficiaria en dicha condición, favoreciendo el desarrollo de sus capacidades básicas en educación, salud y nutrición"; es claro que uno de los elementos de este "Fin" es el apoyo en materia alimentaria.

A continuación se presentan algunos de sus principales resultados:

✓ Avances y retos en materia alimentaria

De acuerdo con sus últimas evaluaciones externas disponibles, realizadas en 2007, los resultados de estos programas en materia alimentaria son:

En el caso de Oportunidades, hay una reducción de la prevalencia de anemia;

incremento de la estatura y peso de los niños en edades tempranas; mejoramiento de la dieta de los hogares a través del aumento del consumo de alimentos de origen animal y el complemento alimenticio de los menores de dos años. También se señala que los efectos no han sido los esperados en la disminución de la anemia entre niños de dos y cuatro años, y que la reducción de la anemia y desnutrición en las mujeres embarazadas no fue la esperada.

En el Abasto Social de Leche, puede verse que la calidad de la leche que se distribuye tiene un contenido proteico 2.2% superior respecto de lo establecido en la Norma Oficial Mexicana; el precio de venta de cuatro pesos se ha mantenido por debajo del precio de las leches comerciales lo que permite un ahorro de 6.26 pesos por litro a los beneficiarios. Con respecto a la Focalización, un alto porcentaje de beneficiarios no está en condiciones de pobreza, por lo que se considera que atiende parcialmente los problemas nutricios más graves de México, es decir, el exceso de peso y la deficiencia de micronutrientes.

El Programa de Apoyo Alimentario (PAL), representa en el corto plazo importantes mejoras en las capacidades nutricias de sus beneficiarios con lo que se combate la anemia y la desnutrición. Sin embargo, tiene varios retos de Focalización, de diseño de su despensa, de su estrategia educativa y su capacidad financiera. De igual forma pudiera contribuir al exceso de peso de la población por lo que debe revisarse esta situación.

Aunque no hay un resultado del *Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria*, pues 2008 es su primer año de operación, puede decirse que este programa es muy similar al Programa de Apoyo Alimentario y pudiera tener los mismos beneficios y retos.



FOTO María Guadalupe Valdez López

En el caso del *Programa de Abasto Rural*, éste muestra resultados positivos, como es el del margen de ahorro del 6% en la adquisición de productos de la canasta básica, la ganancia en tiempo al disponer de una tienda DICONSA en la localidad o el menor gasto en la adquisición de la canasta básica.

Aunque las Evaluaciones de Consistencia y Resultados 2007 no lo señalan, otras investigaciones concluyen que la desnutrición aguda¹¹ infantil dejó de ser un problema de salud pública, pero la desnutrición crónica sí lo es en entidades como Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Yucatán. Además, la población indígena es el grupo poblacional con mayor rezago en cuanto a su estado de nutrición y salud. "Los resultados sugieren que las políticas de nutrición no han sido capaces de lograr disminuciones en desnutrición requeridas en la población indígena, la cual debe ser prioritaria para la prevención y control de la desnutrición."¹²

✓ Diagnóstico, Población Objetivo y potencial en materia alimentaria

Los programas enunciados tienen una característica común que impacta en la implementación de la política: ninguno cuenta con un diagnóstico actualizado. En las evaluaciones de 2007 se señala que sólo el PAL y el programa Abasto Social de Leche cuentan con un diagnóstico más reciente del problema que atienden; sin embargo, el diagnóstico del primero es de 2006 y el del segundo es de 2002.

Con respecto al Programa Oportunidades, que cuenta con el 75% de los recursos de estos programas alimentarios, su evaluación 2007 señala:

"...Se recomienda elaborar un diagnóstico actualizado y adecuado de la problemática que sustenta la razón de ser del Programa, que

sirva como base para la planeación estratégica, la mejora y en su caso, el rediseño de algunos aspectos del programa. Asimismo, se recomienda a CONEVAL y a Oportunidades valorar la factibilidad y, en su caso, desarrollar una agenda y un programa de investigación específico para evaluar el impacto del programa en la transmisión intergeneracional de la pobreza."¹³

Por otro lado, en el Programa Anual de Evaluación 2007 publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se definió que este último debía realizar la evaluación estratégica de la política de nutrición y abasto en ese año, la cual pudiera constituirse en un diagnóstico actual en la materia, sin embargo, aún no se conocen los resultados de la misma.

En lo que se refiere a la Población Potencial y Objetivo, el PAL, PAAZAP, Abasto Rural y Abasto Social de Leche no han completado la cuantificación de alguna de estas poblaciones, o de ambas, haciendo que el análisis de sus alcances y retos (en términos de beneficiarios) no sean muy claros.

✓ Focalización

"La Focalización de apoyos implica la segmentación de la población con la intención de que sólo determinados grupos, caracterizados por sus niveles de pobreza o vulnerabilidad, reciban los apoyos."¹⁴ Esta estrategia de política social se lleva a cabo en México desde hace casi dos décadas. Los programas alimentarios que nos ocupan han definido diferentes criterios de Focalización, que a continuación se analizan.

Los programas Abasto Rural y Apoyo Alimentario operados por DICONSA

atienden localidades de menos de 2,500 habitantes, de alta y muy alta marginación, el primer programa también puede llegar a localidades que sean consideradas por el Consejo de Administración de DICONSA como estratégicas para el cumplimiento de sus objetivos; el PAAZAP especifica que atiende a localidades de alta y muy alta marginación que no cuentan con ningún otro apoyo alimentario. Estos tres programas se ubican en las localidades más aisladas del país.

Por su parte, Oportunidades atiende a hogares en pobreza extrema de localidades en las que exista infraestructura educativa y de salud que le permitan desarrollar la estrategia planteada por el programa para el combate a la pobreza, por ello no llega a las localidades más aisladas y con menos infraestructura básica, aunque se encuentren en pobreza extrema.

El abasto de leche fortificada a través de LICONSA a niñas y niños 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, y enfermos crónicos; es más factible en zonas urbanas que rurales por las características de la distribución de la leche, de ahí que sus beneficiarios sean en su mayoría de localidades urbanas e incluso de grandes ciudades.

Los programas Oportunidades, PAL, Abasto Social de Leche y PAAZAP señalan que se puede ser beneficiario de ellos solamente si no se cuenta con ningún otro apoyo alimentario del Gobierno Federal, es decir, únicamente se puede tener apoyo de uno de estos programas.

De acuerdo con los evaluadores de Oportunidades y Abasto Social de Leche, no hay una justificación técnica respecto de la mutua exclusión entre programas alimentarios. Al respecto se señala que:

¹¹ Se clasifica la desnutrición como *aguda* a partir de la duración que ésta tiene y está asociada con el adelgazamiento, por su parte la *desnutrición crónica* está relacionada con la persistencia prolongada de la desnutrición que detiene el crecimiento o produce alteraciones (Cf. Ávila Curiel, Abelardo *et al.*, "La situación nutricional de la población mexicana", en *Rumbo Rural* No. 9, noviembre, 2008).

¹² INSP, *Evolución histórica y situación actual de la nutrición y programas de alimentación y nutrición, y análisis de pertinencia de los programas gubernamentales en la problemática de la nutrición en México*, 2007, p. 7.

“... Oportunidades podría tener complementariedades y sinergias importantes con el Programa de Abasto Social de Leche (PASL), en términos de soporte nutricional, el desarrollo cognitivo y el aprendizaje. Sin embargo, las ROP del PASL plantean que no podrían ser beneficiarios del programa los hogares de localidades que reciban apoyos alimentarios de otros programas del Gobierno Federal, incluyendo a Oportunidades. Por lo tanto se recomienda a SEDESOL y LICONSA que analicen los estudios y la evidencia alusiva, y valoren la conveniencia y factibilidad de modificar las ROP del PASL para eliminar la mutua exclusión con los hogares beneficiarios de ambos programas.”¹⁵

La delimitación de algunos de estos programas a localidades de menos de 2,500 habitantes que pudiera surgir del hecho de que consideran que atienden el ámbito rural, es muy reducida pues de acuerdo con algunos organismos como el Consejo Nacional de Población (CONAPO) las localidades rurales tienen hasta 15 mil habitantes. Se entiende que el PAL y el PAAZAP surgen ante las debilidades de Oportunidades para llegar a pequeñas poblaciones sin escuela o clínica y son un complemento de éste, sin embargo, Abasto Rural, atiende el problema del abasto de alimentos al que da respuesta DICONSA, el cual es parte de una situación que no se presenta exclusivamente en localidades menores a 2,500 habitantes. Además, su papel como reguladora de precios cumple un propósito fundamental dentro de la economía familiar de las regiones a las que alcanza DICONSA, logrando un ahorro a los beneficiarios de alrededor del seis por ciento.¹⁶ Por

ello sería adecuado ver la posibilidad de extender este servicio a localidades más grandes donde pudiera representar mejores precios para las localidades a las que se llegue, y un apoyo en términos nutricionales.

✓ Tipo de apoyo

Estos programas otorgan apoyo en efectivo, en especie a través de despensas o complementos alimenticios, o bien, a través del ahorro que generan en las familias por adquirir productos subsidiados que llegan a menores costos al consumidor (leche fortificada en el caso de Abasto Social de Leche y la canasta básica de las tiendas DICONSA). Los programas también consideran dar pláticas y capacitación sobre aspectos nutricionales.

Oportunidades, PAL, PAAZAP optan por entregar el apoyo alimentario en efectivo.¹⁷ Ello a pesar de que no está completamente probado en estudios realizados qué es más eficaz para lograr los fines de estos programas: “...si la transferencia de ayuda alimentaria en especie (i.e., una canasta de alimentos) o si entregar el efectivo a la población para que cada familia haga uso del dinero como más le parezca conveniente.”¹⁸ Al respecto, investigadores en el área de salud señalan que hay múltiples obstáculos para que sea adecuada la utilización del incremento de los recursos familiares. Estos son: “...la pobreza extrema, la falta de accesibilidad a alimentos nutritivos, la disponibilidad ilimitada de alimentos densos en energía y pobres en micronutrientes, de bebidas alcohólicas, entre otros, y la falta de información adecuada que estimule a adquirir alimentos nutritivos.”¹⁹ En lo



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

¹³ Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, p. 13.

¹⁴ SEDESOL. *La focalización como estrategia de política pública*, Serie Documentos de Investigación, No 25, 2005, p.11.

¹⁵ Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2007, p. 13.

¹⁶ Evaluación 2007 del Programa de Abasto Rural.

¹⁷ El PAL puede otorgar despensas o su equivalente en efectivo.

¹⁸ INSP y Centro de Investigación en Sistemas de Salud (2006). *Evaluación sobre el estado de nutrición de niños menores de 5 años y sus madres y gasto en alimentos de familias de localidades marginales en México. Análisis comparativo de la entrega de despensas y transferencias en efectivo 2003-2005*, México.

¹⁹ INSP y CISS. *Ibid.*

que sí hay un acuerdo es en señalar que la educación juega un papel crucial para mejorar la calidad de la alimentación de la familia si se otorgan recursos en efectivo.

Los resultados de la evaluación citada indican que las diferencias entre los esquemas de transferencias no son homogéneas. "Hay ventajas y desventajas en los beneficiarios de una u otra modalidad. Conjuntar este análisis con información sobre costos y mecanismos de operación, de mercado laboral, de impacto en producción de alimentos a nivel local con sus efectos en la oferta y demanda de los mismos, de aceptabilidad del programa entre los beneficiarios, entre otros, son aspectos que se deben considerar en la toma de decisiones sobre el destino y modificaciones de programas de ayuda alimentaria."²⁰

El monto en efectivo entregado por familia de acuerdo con sus Reglas de Operación 2008 varía de programa a programa. Aunque los beneficiarios del PAAZAP reciben por concepto de ayuda alimentaria el mismo monto que Oportunidades, carecen de los otros apoyos que éste otorga, es decir, el energético que significa 50 pesos por familia, las becas a niños de primaria y secundaria; y el de Jóvenes con Oportunidades. Por su parte, el Programa de Apoyo Alimentario de DICONSA es el más castigado al recibir 70 pesos menos que el PAAZAP y Oportunidades y por no contar con los otros apoyos de este último programa.²¹

Respecto del monto de los apoyos, la Evaluación del Programa Oportunidades hace recomendaciones que podrían ser retomadas por todos los programas que entregan efectivo:

"... Se recomienda ajustar y diferenciar los montos de los apoyos, actualizando las estimaciones de niveles óptimos, permitiendo variaciones por tamaño

de familia así como por región y tipo de localidad, y considerando los resultados de las evaluaciones de impacto. Ente otras, dos hipótesis preliminares a explorar para estos ajustes podrían incluir las siguientes: (a) el apoyo alimentario debe variar en correspondencia con el tamaño de la familia, y ser mayor en las zonas rurales que en las urbanas..."²²

Cuadro 4. Apoyo alimentario mensual que otorgan los programas por hogar en 2008

Programa	Apoyo mensual	Apoyo emergente	Total
Abasto Social de Leche	Ahorro del 5%	Ahorro del 5%	Ahorro del 5%
Abasto Rural*	Ahorro del 3 al 7 %	Ahorro del 3 al 7 %	Ahorro del 3 al 7 %
Oportunidades**	\$195.00	\$120	\$315.00
Apoyo Alimentario***	\$175.00 o despensa	\$120	\$295.00
PAAZAP	\$245.00	\$120	\$365.00

* El ahorro se da en los productos que ofrecen las tiendas rurales.

** Si se sumaran los 50 pesos del apoyo energético que da Oportunidades, el monto por familia sería igual al del PAAZAP.

*** En 2009 este programa homologa el monto de su apoyo al del PAAZAP para quedar en 365 pesos por familia.

✓ Presupuesto por programa, beneficiarios, y recursos por personas atendidas.

En los últimos tres años, estos programas aumentaron su presupuesto en un 67%. Las cifras del 2º Informe Trimestral de SEDESOL indican que sobre todo en este 2008, los programas Abasto Social de Leche y Abasto Rural crecieron significativamente para llegar respectivamente al 214% y 102% más en relación con el año 2005. Parte del aumento puede deberse al incremento del recurso destinado a estos programas que anunció en mayo pasado el Presidente Calderón para enfrentar el alza de precios de los alimentos, donde se señaló que se destinarían recursos a DICONSA y LICONSA para contener los precios de los productos que venden sus tiendas y lecherías. Sin embargo, situación similar debieron enfrentar Oportunidades, PAAZAP y el PAL, a los que se les aumentó en 120 pesos el apoyo alimentario mensual por hogar beneficiario, pero sus cifras no crecieron tanto como las de LICONSA o DICONSA. Es decir que no queda claro si el monto reportado ya incluye los cuatro mil quinientos millones de pesos extra anunciados en mayo pasado como parte de las acciones para proteger la economía de las familias mexicanas, en especial las más pobres, frente al alza internacional en el precio de los alimentos.²³

Cuadro 5. Presupuesto 2005-2008 (Millones de pesos)

Programa	Ejercido 2005	Autorizado 2008	2005/2008
Oportunidades	\$11,185.40	\$16,426.30	47%
Abasto Social de Leche	\$618.40	\$1,941.50	214%
Abasto Rural	\$992.50	\$2,004.30	102%
Apoyo Alimentario	\$391.70	\$336.00	-14%
PAAZAP	\$0.00	\$1,260.00	-0-
Total	\$13,188.00	\$21,968.10	67%

FUENTE: Cuenta Pública de 2005 y 2º Informe Trimestral de 2008 de SEDESOL.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Con las Reglas de Operación de 2009, el PAL mejora el monto del recurso que otorga en efectivo para quedar como el PAAZAP. Por su parte, Oportunidades queda igual en materia del apoyo alimentario, pero se prevé que actualice su monto durante los primeros meses de 2009, en el caso del apoyo energético éste pasó de 50 a 55 pesos por familia.

²² Evaluación 2007 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, p.13.

En 2008, de acuerdo con el Segundo Informe Trimestral de SEDESOL, los programas alimentarios asistenciales cuentan con un presupuesto de 21,968.10 millones de pesos asignados por el Presupuesto de Egresos de la Federación, es factible que apoyen a 32.38 millones de beneficiarios. Oportunidades tiene el 74.77% del presupuesto en materia alimentaria y cuatro programas cuentan con el restante 25 por ciento.

Si se relacionan los recursos aprobados para este año, con el número de posibles beneficiarios, el PAAZAP sobresale con 1,260.00 pesos por persona, sin embargo, el dato es elevado ya que en el año 2008 inició este programa y tuvo un fuerte gasto operativo destinado al levantamiento de cédulas para identificar a las posibles familias beneficiarias. En seguida, Oportunidades (sin contar el apoyo energético, el pago de las becas y el monto en salud) gasta más recursos por beneficiario (657.05 pesos), le sigue el Apoyo Alimentario de DICONSA con 468.54 pesos.

El programa Abasto Social de Leche gasta 343.00 pesos por persona para contar con la leche fortificada y hacerla llegar a los grupos de la población pobre que más la necesitan. Resulta ser el programa que menos gasta y abarca más personas que cualquier otro programa de este tipo, sin embargo su influencia en zonas rurales ha ido decreciendo, incluso en el presupuesto aprobado para 2009 ya no aparece en el PEC.

El caso del Programa Abasto Rural es diferente ya que se informa sobre toda la población potencial de las localidades donde se ubican las 23 mil tiendas con que cuenta DICONSA (de las cuales sólo 8 mil 628 —37%— se encuentran en localidades de menos de 2,500 habitantes, en las que debe focalizar su atención), y no de las que realmente accedieron a la tienda, resultando por ello en un gasto, que parece mínimo, de 46.00 pesos por persona.

Cuadro 6. Beneficiarios por programa y estimación de presupuesto 2008 por persona²⁴

Programa	Personas	Presupuesto (Millones de pesos)	%	Presupuesto /persona **
Oportunidades	25,000,000	\$16,426.30	74.77	\$657.05
PAAZAP	1,000,000	\$1,260.00	5.74	\$1,260.00
Abasto Social de Leche	5,665,831	\$1,941.50	8.84	\$342.67
Abasto Rural	43,562,000	\$2,004.30	9.12	\$46.01
Apoyo Alimentario	717,115	\$336.00	1.53	\$468.54
Total	32,382,946	\$21,968.10	100	\$532.80

FUENTE: Elaboración propia con base en información de SEDESOL y Evaluaciones 2007 de los programas. No se sumaron los beneficiarios de Abasto Rural pues se duplican con los otros programas de SEDESOL.

* SEDESOL, Informe al 2º Trimestre de 2008.

** El recurso por persona se establece en pesos.

VI. Pobreza y programas alimentarios

El 2º Informe del Gobierno Federal señala que en 2006 había 44 millones 677 mil 884 personas en condición de pobreza por ingreso,²⁵ las cuales representaban el 42.6%

²³ Secretaría de la Presidencia, Mensaje a la Nación del Presidente Calderón con motivo de las Acciones de Apoyo a la Economía Familiar. Lunes 26 de mayo de 2008.

²⁴ Calculados a partir de la población atendida en 2007, y la población potencial del PAAZAP de 2008.

²⁵ Es decir que se encontraban en alguna de las tres situaciones de pobreza: Alimentaria: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL; de capacidades: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación; o bien, de patrimonio: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.



FOTO María Guadalupe Valdez López

de la población.²⁶ De acuerdo con las evaluaciones de consistencia y resultados de 2007 de los programas alimentarios, en ese año se atendía a 31 millones 907 mil 861 personas con alguno de estos programas de SEDESOL, bajo el supuesto de una correcta focalización, puede decirse que aproximadamente el 70% de la población en pobreza contaba con un apoyo alimentario por parte del Gobierno Federal.

De los 9.4 millones de familias en pobreza estimados por el CONEVAL en 2006, cinco millones han sido atendidas por Oportunidades, 143 mil 423 por el Programa de Apoyo Alimentario (PAL) y 200 mil por el PAAZAP; por su parte, el programa de Abasto Social de Leche apoyó la alimentación de cinco millones 665 mil 831 personas integrantes de dos millones 759 mil 472 familias,²⁷ casi todas urbanas. Al agrupar a los beneficiarios de 2007 atendidos por los programas antes mencionados,²⁸ tenemos que quedaban por atender alrededor de 1.3 millones de familias en condición de pobreza, 60% de éstas vive en zonas urbanas y 40% en localidades rurales.²⁹

Cuadro 7. Familias en pobreza y cobertura de los programas alimentarios

Número de familias	Urbanas	Rurales	Totales
En pobreza (2006):			
Alimentaria	1,029,640	1,784,234	2,813,874
Capacidades	1,845,367	2,423,656	4,269,023
Patrimonial	5,090,247	4,320,574	9,410,821
Atendidas con programas alimentarios (2007):			
Oportunidades	1,538,000	3,462,000	5,000,000
PAL		143,423	143,423
Abasto de leche*	2,759,472		2,759,472
PAAZAP**		200,000	200,000
Total familias atendidas	4,297,472	3,805,423	8,102,895

* El programa Abasto Social de Leche no desglosa si la población que atiende es rural o urbana, pero sí reconoce que el servicio que brinda es mayoritariamente urbano.

** El PAAZAP empezó en 2008, se incluyen las metas para ese año.

Siguiendo con la cobertura, DICONSA a través de Abasto Rural atiende a millones de personas que pueden ser beneficiarias del resto de programas alimentarios que llegan a zonas rurales, y por lo tanto es un complemento de éstos.

Ha habido una correspondencia entre un mayor porcentaje de pobreza en áreas rurales y mayor cobertura de los programas alimentarios en poblaciones también rurales. Por ello, en términos de cobertura, estas áreas están mejor atendidas que las urbanas por estos programas. Sobre todo, gracias a Oportunidades, se ha podido llegar a más del 80% de las personas del campo en pobreza. Por otro lado, se ha llegado al 55.25% de los habitantes en pobreza de áreas urbanas gracias a dos programas: Oportunidades y Abasto Social de Leche.

Sin embargo, con esta información se aprecia que aún falta por dar atención de la siguiente forma:

En cuanto al programa Oportunidades, su evaluación señala que este programa al menos debería atender la pobreza de capacidades. De tal forma que, en áreas urbanas falta llegar a aproximadamente 300 mil familias.

²⁶ Al respecto, Araceli Damián estimó 1.2 millones de pobres adicionales a los que se reconocen oficialmente. Ver: Damián, Araceli, "Vivir Mejor con Pobreza," en *El Financiero*, 12 de mayo de 2008, p18.

²⁷ 2º Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, septiembre de 2008.

Respecto del Abasto Social de Leche, la evaluación 2006 estimó 11.6 millones de hogares elegibles que cuentan con la Población Objetivo y cubren el sistema de puntaje definido por la institución.³⁰ Ello implicaría prácticamente cuadruplicar el programa en términos de número de hogares, y por consiguiente aumentar la distribución de leche de tres a 12 millones de litros diarios. Cabe aclarar que todo indica que los evaluadores para cuantificar los hogares elegibles, no retomaron el criterio de mutua exclusión entre programas alimentarios pues consideraron que técnicamente no se justifica, lo cuál hace pensar que esta norma se basa en aspectos presupuestales.

Hasta 2008, el programa de Abasto Social de Leche contaba con una estructura organizacional que le permitía entregar 937 millones de litros anuales de leche fortificada de manera oportuna a 5,665,831 beneficiarios a nivel nacional, a través de 9,114 puntos de venta en 1,810 municipios y en 5,006 localidades.³¹ La ampliación del programa implica valorar la capacidad operativa de LICONSA y las posibilidades reales que tiene para poder crecer en tal magnitud, y de ser necesario fortalecerla en este sentido. Al respecto, la evaluación 2007 recomendó:

“Una vez definido el universo del PASL, evaluar la factibilidad de ampliar su cobertura considerando su capacidad instalada no utilizada, su red de puntos de venta, los convenios interinstitucionales, la conveniencia de implementar precios diferenciados y sus consecuencias: crecimiento de la demanda y requerimientos financieros adicionales.”

Gráfica 2. Familias en pobreza

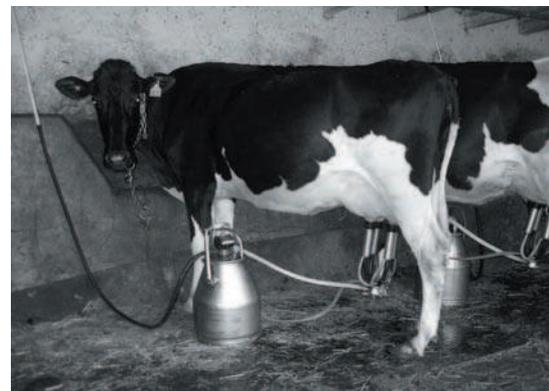
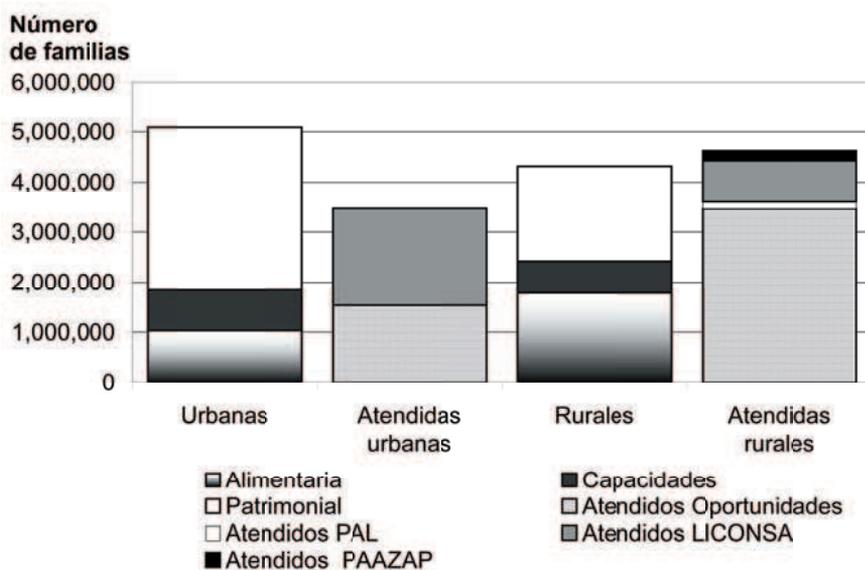


FOTO María Guadalupe Valdez López

FUENTE: Elaboración propia con base en información del CONEVAL y de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados 2007.

²⁸ A junio de 2008, SEDESOL informó a la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados que había levantado 104,183 cédulas en hogares que potencialmente podían ser beneficiados por el PAAZAP, teniendo como Universo probable a 405,028 hogares. En el 2º Informe de Labores, la SEDESOL define una meta de 200 mil familias para 2008.

²⁹ La información aquí presentada es un estimado elaborado a partir de: datos de pobreza rural y urbana en 2006 y población rural y urbana de Oportunidades presentados en el II Informe de Gobierno, así como población atendida por los programas de acuerdo a su evaluación 2007.

³⁰ Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa Abasto Social de Leche 2007, p.32.

³¹ LICONSA. Comunicado de prensa No.021/2008, Naucalpan de Juárez, Estado de México a 12 de junio de 2008.

VII. Conclusiones y acciones inmediatas a realizar para atender la problemática alimentaria y nutricional a partir de los programas alimentarios existentes

Como pudo verse en el primer apartado, la política social enfatiza una serie de acciones públicas que pretenden atacar la problemática en materia alimentaria, pero sin mirar las causas que generan el círculo vicioso de la pobreza; la atención se define desde una óptica donde, si bien se priorizan las urgencias en la materia, no se vislumbran las soluciones de fondo, como pueden ser la generación de empleos dignos y suficientes que permitan contar con ingresos adecuados que lleven a los hogares a solventar sus necesidades de una manera suficiente y pertinente a sus formas de vida, a sus intereses, y sobre todo que tiendan a hacer a los sujetos autosuficientes. Al definir el cúmulo de respuestas públicas a la problemática alimentaria en el Eje de Igualdad de Oportunidades, se desvincula el problema de otros ejes enunciados en el PND como son el de Estado de Derecho y Seguridad y el de Economía Competitiva y Generadora de Empleos; que son la base para impulsar el bienestar pleno de los hogares, partiendo de la adecuada y suficiente satisfacción de sus necesidades en materia de alimentación y nutrición.

La meta planteada por el Gobierno Federal en materia de alimentación y combate a la pobreza implica un descenso de cuatro millones del número total de personas en pobreza alimentaria, es decir, que estas personas que no tenían ni para comer lo mínimo necesario, deben alcanzar un ingreso mayor. Sin embargo, por las estrategias que se delinean y las acciones concretas que desarrollan los programas en la materia, se prevé que el ingreso llegará a través de programas públicos, pues dada

la contracción de la economía, el descenso de las remesas, la falta de oportunidades de empleo y el aumento en los precios de alimentos; la meta enunciada se aprecia difícil de alcanzar. Al revisar el conjunto de programas de combate a la pobreza vinculados con el tema alimentario, se mostró que el mecanismo principal del Gobierno para enfrentar esta problemática es asistencial, pues en realidad se destina más de la mitad de los recursos de combate a la pobreza con influencia en la alimentación a programas de asistencia social alimentaria directa, y la tendencia reciente (2008-2009) es a reforzar este tipo de acciones públicas ya que, como se señaló anteriormente, se ha ido aumentando el recurso del programa más asistencial de todos, que no pide nada a cambio, que es el de Adultos Mayores de 70 años y más, y se ha aumentado muy poco el recurso de 14 programas de apoyo al ingreso vía proyectos productivos o sociales. De igual forma, el descenso de cuatro puntos porcentuales en materia de desnutrición infantil se ve muy complejo si los problemas de pobreza alimentaria no se resuelven.

La búsqueda de soluciones al problema alimentario vista como un elemento fundamental para solucionar el problema de la pobreza en México, debe hacerse con los sujetos a quienes se dirigen las acciones de Gobierno. Por ello, es necesario impulsar, a través de programas públicos, leyes o bien de iniciativas de la sociedad, el fomento o fortalecimiento de la participación y organización social para la búsqueda de alternativas de desarrollo desde el ámbito comunitario. Al respecto, salvo el Programa de Abasto Rural, los programas de Asistencia Social Alimentaria no buscan la organización social ni la participación activa, propositiva y desde la perspectiva de los sujetos a quienes se dirigen estos programas.

Desde la perspectiva aquí planteada, es necesario identificar experiencias exitosas que estén dando respuesta a la dificultad de producir, vender y consumir alimentos sanos, de manera autosuficiente y fortaleciendo la economía familiar, con la finalidad de fortalecerlas y reproducirlas.

Se requiere contar con el diagnóstico de la situación que guarda la problemática alimentaria y nutricional a la que atienden los programas ya que, como ya se dijo, ningún programa cuenta con un diagnóstico actualizado. Los diagnósticos que proponemos, deben partir de los siguientes criterios:

⇒ Ser participativos, tomando en cuenta a la población, a las autoridades locales, y su visión de desarrollo.

⇒ Ser integrales, analizando la problemática alimentaria desde los contextos regionales, desde la perspectiva del consumo de alimentos o complementos y su efecto en la nutrición, talla, etcétera.

⇒ Identificar también la capacidad que se tiene en las distintas regiones para producir los alimentos, los recursos naturales con que se cuenta, la vocación productiva de las regiones y los apoyos que se requieren para la producción de alimentos en lo local.

La Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto que CONEVAL debió dar a conocer en 2007, sería una parte de este diagnóstico, sin embargo, es necesario que la den a conocer y se debatan sus resultados.

Es necesario completar y actualizar la identificación del padrón de personas que deben atender los programas alimentarios, tanto de aquellos que ya son beneficiarios como los que no lo son. A través de ese padrón, buscar alternativas de apoyo a quienes no lo tienen, que pudieran ser de otro tipo: a través de proyectos productivos, de programas de empleo, entre otros.

En términos de la cobertura de estos programas, de acuerdo con los datos

aquí presentados, es necesario que: Oportunidades se amplíe en áreas urbanas que cumplen con sus criterios de inclusión; el Abasto Social de Leche se amplíe valorando su extensión a la población detectada como potencial y a partir de una validación de su padrón de beneficiarios; Abasto Rural extienda su cobertura hasta localidades de quince mil habitantes para ampliar el beneficio de ofrecer mejores precios a la población que alcanzan las tiendas DICONSA.

✍ Aunque los programas de Apoyo Alimentario y el PAAZAP en 2009 ya homologaron el monto de su apoyo alimentario en efectivo a 365 pesos por familia, debe considerarse que los recursos deben ser mayores para las familias rurales que no reciben Oportunidades (que otorga en promedio 657 pesos por familia) pues son las que tienen mayores rezagos: proporcionalmente a su ingreso gastan más en alimentos, viven más aisladas, gastan más en transporte, no tienen acceso a salud y educación, e incluso tienen que gastar para ir a recibir el apoyo alimentario.

✍ El componente de capacitación de estos programas es fundamental, por lo que se ha propuesto que "Más que un esquema de capacitación en donde se difundan múltiples mensajes educativos, deben implementarse acciones enfocadas a la adopción de comportamientos saludables".³² Oportunidades ofrece un ejemplo mediante una estrategia piloto de utilización de investigación formativa con participación comunitaria para la adopción de un consumo adecuado de los complementos alimenticios.

Nota metodológica y bibliografía

El análisis realizado parte de la revisión de información de gabinete que se obtuvo a través de la siguiente bibliografía:

Banco Mundial y SEDESOL, *Nutrición y Pobreza, Política Pública basada en evidencia*, 2008.

CONEVAL, *Informe Técnico sobre la Pobreza*, agosto de 2007.

Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, 2008 y 2009.

Instituto Nacional de Salud Pública y Centro de Investigación en Sistemas de Salud, *Evaluación sobre el estado de nutrición de niños menores de 5 años y sus madres y gasto en alimentos de familias de localidades marginales en México. Análisis comparativo de la entrega de despensas y transferencias en efectivo 2003- 2005*, 2006.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Plan Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012.

Presentaciones ante la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados de los titulares del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, del PAAZAP, y del Secretario de Desarrollo Social.

Reglas de Operación 2008 y 2009 de los programas.

SEDESOL *Informe al 2º Trimestre de 2008*.

Centro de Investigación y Docencia Económica, *Evaluación de Resultados y Consistencia del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, S. A. de C. V.* 2007.

Centro de Estudios Estratégicos del Tecnológico de Monterrey, *Evaluación de Resultados y Consistencia del Programa de Abasto Social de leche a cargo de LICONSA, S. A. de C. V.* 2007.

Instituto Nacional de la Salud Pública, *Evaluación de Resultados y Consistencia del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, 2007.

Universidad Autónoma Chapingo, *Evaluación de Resultados y Consistencia del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S. A. de C. V.* 2007.

2º Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, septiembre de 2008.



FOTO | Josefina Isabel Fajardo Arias

³² Banco Mundial y SEDESOL, *Nutrición y Pobreza, Política Pública basada en evidencia*, p. Xviii.