

El Programa de Apoyo Alimentario y la política social integral en la Cruzada contra el Hambre en México

The Food Support Program and the Comprehensive Social Policy in the Crusade Against Hunger in Mexico

Luis Huesca Reynoso*

Ricardo López Salazar**

María del Refugio Palacios Esquer***

Recibido el 4 de diciembre de 2014

Acceptado el 6 de agosto de 2015

RESUMEN

En este artículo se analizan los resultados de la implementación del Programa de Apoyo

ABSTRACT

This paper examines the results of the implementation of the Programa de Apoyo

* Profesor e investigador en el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, Hermosillo, Sonora (México). Investigador visitante en la Universidad Laval, Québec (Canadá). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Doctor en economía y maestro en economía aplicada por la Universidad de Barcelona. Sus líneas de investigación son: capital humano; análisis de rendimientos educativos y cambio tecnológico; distribución del ingreso, desigualdad y pobreza, economía impositiva, polarización económica y social; mercado de trabajo, economía informal, migración, segmentación y discriminación laboral. Entre sus últimas publicaciones destacan: “Comparison of the Tax System Progressivity Overtime: Theory and Application in Mexico” (2016) en coautoría con Abdelkrim Araar; “Redistribution of Taxes and Benefits in Mexico: Evaluation of 2014 Fiscal Reform” (2015) en coautoría con Arturo Robles Valencia y Abdelkrim Araar; y “La política social y la crisis económica: ¿son progresivas las transferencias en México?” (2015) en coautoría con Cuauhtémoc Calderón Villarreal. Correo electrónico: lhuesca@ciad.mx y luis.huesca@ecn.ulaval.ca

** Profesor investigador en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Chihuahua (México). Licenciado en economía y maestría en desarrollo regional por el Colegio de la Frontera Norte. Doctor en ciencias. Sus líneas de investigación son: estudios del bienestar humano, pobreza, marginación y exclusión social; programas y políticas gubernamentales, política social y políticas alimentarias. Entre sus últimas publicaciones destacan: “Pobreza alimentaria, seguridad alimentaria y consumo alimentario: una aproximación para el caso de México” (2015); “Pobreza y seguridad alimentaria: el caso de México” (2015); y “Las políticas alimentarias de México: un análisis de su marco regulatorio” (2015). Correo electrónico: ricardo.lopez@uacj.mx

*** Química bióloga con opción en alimentos. Maestría en nutrición y alimentos. Actualmente adscrita al Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo. Sus líneas de investigación son: estudios sociales y culturales de la alimentación, desarrollo humano y vulnerabilidad social, alimentación y desarrollo. Entre sus últimas publicaciones destacan: “Contribución calórica y nutrimental del desayuno a la dieta de adolescentes escolares” (2015) en coautoría con Tánori Quintana, Algarra Agraz, Astiazarán García y Tortoledo; “Efecto de los hábitos alimentarios y comportamiento dietario en estudiantes adolescentes” (2011) en coautoría con Tortoledo y Torres; e “Indicadores de la nutrición de adolescentes sonorenses: un acercamiento a sus condiciones de vida” (2011) en coautoría con Tortoledo y Torres. Correo electrónico: palacios@ciad.mx

Alimentario en México entre 2010 y 2012, considerando sus reglas básicas de operación que buscan mejorar la alimentación y nutrición de las familias beneficiarias (en particular de los niños menores de 5 años y de las mujeres embarazadas o en período de lactancia). Utilizando técnicas no paramétricas y de curvas de intensidad de pobreza, los resultados muestran que el programa es complementario y, al mismo tiempo, carece de cobertura total para llegar a los beneficiarios potenciales en el país. En el contexto de la Cruzada contra el Hambre presentada por el gobierno de Enrique Peña Nieto, el Programa de Apoyo Alimentario logró cubrir en 2012 poco más de una cuarta parte (25.6%) de los beneficiarios potenciales. Se concluye que el programa por sí solo contribuye al bienestar de un porcentaje de la población, pero no logra reducir la pobreza alimentaria. Finalmente, se propone una serie de recomendaciones.

Palabras clave: Programa de Apoyo Alimentario; Cruzada contra el Hambre; focalización; transferencias; pobreza.

Alimentario (Food Support Program) between 2010 and 2012 in Mexico, taking into account its basic operational rules, which had the goal of improving the food intake and nourishment of target families (particularly with children under 5 and with pregnant or breastfeeding women). Utilizing non-parametric techniques and poverty intensity curves, results show that the program is supplementary while also lacking total coverage to reach all potential recipients in the country. In the context of the Crusade against Hunger presented by the government of Enrique Peña Nieto, the Programa de Apoyo Alimentario achieved coverage of a little over a quarter (25.6%) of potential recipients in 2012. Thus it concludes that the program by itself contributes to the wellbeing of a percentage of the population, but it does not attain a decrease in food poverty. Lastly, a series of recommendations are put forth.

Keywords: Food Support Program; Crusade against Hunger; focalization; transferences; poverty.

Introducción

El Programa de Apoyo Alimentario (PAL) fue creado con el objetivo de atender a la población en pobreza extrema que no cuenta con las condiciones mínimas para alcanzar una alimentación adecuada, y que por su dispersión y lejanía cuenta con una limitada cobertura por parte de otros programas sociales. El actual gobierno de Enrique Peña Nieto tiene el reto de enfrentar una situación de pobreza alimentaria precedida, acompañada y agravada por el incremento de los precios de los alimentos básicos, situación que se agudizó con la crisis iniciada en el 2009. Es por ello que este trabajo aporta elementos para comprender si la infraestructura actual y el conjunto de las estrategias de política pública consiguen revertir la tendencia, así como aprovechar las capacidades existentes para combatir la pobreza alimentaria en el país.

Las evaluaciones existentes del PAL muestran que tiene efectos positivos, en tanto que las estrategias que implementa elevan el gasto total por grupos de alimentos. Este aumento se explica por un gasto mayor en alimentos (17 a 22%) comparado con los hogares no beneficiados. Un efecto positivo es el incremento en el gasto de frutas y verduras, en tanto que los preescolares de hogares que recibieron dinero en efectivo registraron un crecimiento mayor en relación con los no beneficiados.¹ El programa pone énfasis en las problemáticas alimentarias y tiene la finalidad de asegurar una adecuada nutrición y desarrollo de los niños y de las mujeres gestantes.

El programa se inserta en la Cruzada Nacional contra el Hambre, ya que busca cubrir a la población que no es atendida por el Programa Oportunidades, al tiempo que es un complemento necesario para la población que habita en localidades donde no existe capacidad de atención por parte de los servicios educativos, de salud y nutrición.² En este sentido, el PAL representa un avance en la cobertura y la coordinación entre programas para la atención de la población más pobre. Se puede decir que el PAL es una estrategia alimentaria y nutricional de corto plazo que apoya a una política pública y aporta al desarrollo humano de las familias beneficiarias mediante su contribución al impulso de sus capacidades básicas en ausencia de fuentes de ingreso suficientes y seguras. En las evaluaciones recientes –2009, 2010 y 2011– su calificación fue aprobatoria y se reflejó en los montos asignados para su ejercicio: en el primer año se ejercieron 1 204 millones de pesos mexicanos, en el segundo 3 545 millones, en el 2011 se le asignaron 4 099 millones y en el año 2012 un monto de 4 083 millones de pesos, cantidades expresadas en precios corrientes (Cámara de Diputados, 2012).

El objetivo de esta investigación es contribuir al estudio del PAL y discernir la factibilidad de aprovechar su infraestructura para enfrentar la crisis alimentaria mexicana actual en el contexto de la Cruzada contra el Hambre implementada por el gobierno federal. En la primera parte de este artículo se revisan políticas y programas relacionados con la alimentación en México, donde se destaca que los enfoques y objetivos utilizados han estado vinculados a aspectos como el contexto, el modelo económico y la situación política del país. En la segunda parte se analiza la posibilidad de considerar al PAL como el eje de una política social integral y su aportación al desarrollo humano, así como a la nutrición de las familias beneficiarias; la tercera parte presenta los resultados de un ejercicio empírico para aproximar la población potencial con las Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2010 y 2012, donde se calcula la cantidad mínima de recursos requeridos por el programa para entonces evaluar su impacto en ambos años. Finalmente, el trabajo concluye con recomendaciones y alcances en materia de erradicación de la pobreza alimentaria en México.

¹ Véanse: González de Cossío, Rivera Dommarco, López Acevedo y Rubio Soto (2008); Rivera Dommarco, Barquera y Ramírez-Silva (2008); Shamah, Villalpando y Rivera Dommarco (2007).

² Además, se busca llevar a cabo una transición que en tres años permita que los beneficiarios logren acceder al Programa Oportunidades de acuerdo con las Reglas de Operación (ROP) vigentes.

Políticas y programas relacionados con la alimentación en México

El acceso a la alimentación ha sido una de las mayores preocupaciones del ser humano pues involucra la satisfacción de una necesidad fisiológica de primer orden. A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el acceso a la alimentación de calidad fue reconocido formalmente como un derecho humano.³ En las últimas décadas, este derecho ha sido incorporado en las constituciones políticas a nivel mundial, especialmente en Latinoamérica, donde el hambre y la miseria son algunos de los problemas más agudos que sufre la población.

En el caso de México, a partir del gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), el Estado desarrolló una mayor conciencia acerca de la alimentación de los mexicanos, plateando la importancia de recuperar la producción de alimentos, que se había visto seriamente afectada durante la revolución mexicana. Lo anterior se cimentó en la repartición masiva de tierras a través de la figura de propiedad comunal ejidal. El reparto agrario, junto con una relevante cantidad de apoyos gubernamentales invertidos en infraestructura –como las grandes obras hidráulicas llevadas a cabo en los valles del Yaqui y del río Mayo, en la región occidental y centro del país–, facilitó la irrigación de cultivos a gran escala y permitió la emergencia de “la época dorada” del agro mexicano. Bien podríamos considerar, entonces, a la política agraria del cardenismo como la primera gran política alimentaria sectorial del México contemporáneo.

El Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) entiende por políticas alimentarias a “aquellas que tienen como principal objetivo garantizar que la población pueda tener acceso a los alimentos que les permitan satisfacer sus necesidades y cumplir con los requerimientos nutritivos para llevar una vida saludable” (INSP, 2007: 91). Para Mechlem (2004), las políticas alimentarias implican respetar, proteger y cumplir el derecho a una alimentación adecuada para la población mediante un conjunto específico de decisiones con acciones conexas, establecidas todas ellas por un gobierno que a menudo cuenta con el apoyo de una legislación especial, que aborda a la nutrición o el acceso a los alimentos desde una visión integral que incluye la producción, el abasto y la comercialización, así como su aprovechamiento biológico. Retomando este argumento, las administraciones de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), Miguel Alemán (1946-1952), Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958), Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) continuaron con la implementación de programas relacionados con la alimentación y la nutrición, algunos de ellos focalizados a los procesos de producción –inversión en tecnología, distribución,

³ Véase: FAO (2013).

subsidios, etcétera— y otros tantos asistenciales, es decir, dirigidos a cubrir las necesidades de los grupos vulnerables —población infantil, mujeres, ancianos, etcétera—. ⁴

Las señales de agotamiento del modelo agrario mexicano posibilitaron la emergencia de una de las políticas alimentarias más ambiciosas durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982), al crear el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), con el cual se pretendía vincular la producción, el abasto, el consumo y la nutrición humana mediante la implementación de tecnología, insumos para cultivos y el fomento de una canasta básica que incluyera los alimentos que caracterizan la dieta mexicana y, con ello, alcanzar la denominada autosuficiencia alimentaria. En términos estrictos, el SAM concebía al hambre, la desnutrición y la pobreza extrema como problemas multinivel e interrelacionados; por ende, en el programa se incluyeron acciones de corte sectorial, horizontal y transversal que pretendían involucrar diversas secretarías y órdenes de gobierno. El SAM, concibió dos objetivos fundamentales: recuperar la autosuficiencia en la producción de maíz y frijol al terminar el sexenio (1982) y otros productos básicos en 1985; y mejorar la distribución de alimentos en aras de reducir en un tercio el número de familias con desnutrición. ⁵

Esta propuesta no obtuvo el éxito deseado por dos factores: en primer lugar, al ser un programa multinivel, el SAM necesitaba una gran cantidad de recursos económicos, ⁶ materiales y humanos para su funcionamiento, los cuales fueron restringidos tras la devaluación del peso y la crisis económica de 1982. ⁷ Para inicios de la década de los ochenta, el panorama alimentario mexicano era poco halagüeño y mostraba escasos signos de recuperación como resultado de una crisis económica sin parangón. Como consecuencia, el contexto económico, político y social, así como el perfil de las políticas alimentarias de México, cambiaron drásticamente después de 1982. El desplome de los precios internacionales del petróleo, la creciente deuda externa, los altos índices de inflación, la baja competitividad del aparato productivo, el creciente déficit fiscal y de balanza de pagos, entre otros aspectos, aceleraron los problemas estructurales y macroeconómicos, lo que orilló al gobierno mexicano a renunciar a la estrategia de crecimiento endógeno basada en el modelo primario exportador y en el patrón sustitutivo de importaciones, orientado a proteger el mercado interno.

Como contraparte, se optó por una estrategia de crecimiento exógeno ⁸ que privilegió la apertura comercial, la reconversión productiva y la desregulación del marco legal y normativo para el fomento a la inversión productiva y el libre mercado. Los llamados cambios estructurales que a partir de ese momento implementó el gobierno mexicano fueron trazados

⁴ Véase: Barquera, Rivera Dommarco y Gasca-García (2001).

⁵ Véase: Spalding (1985).

⁶ Según Spalding (1985), entre 1980 y 1982 el SAM registró para su funcionamiento una media de 9.16% anual del presupuesto público federal.

⁷ Véanse: Lustig y Pérez (1982); Spalding (1985).

⁸ Véase: Valenzuela (1986).

en dos direcciones: por un lado, reducir el tamaño y complejidad del sector público y, por el otro, abrir la economía a la competencia del exterior.

Durante la década de los años ochenta, la gradual apertura de la economía al exterior desmanteló y volvió obsoleto al extenso aparato proteccionista que se había construido desde 1957.⁹ Fue así como en 1985 se tomó la decisión de ingresar al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), lo cual le daba a la política de liberalización comercial un marco institucional de mayor permanencia para los siguientes años.¹⁰ Así, en unos cuantos años, la estructura productiva del país se modificó de manera acelerada, gracias a la implementación del modelo neoliberal sustentado en los acuerdos alcanzados por el Consenso de Washington.

Las medidas de liberalización arancelaria y el progresivo alejamiento del Estado de la actividad económica impactaron sobre las políticas públicas implementadas durante los años ochenta, particularmente sobre las de corte alimentario. De esta manera, con Miguel de la Madrid (1982-1988) se deja de lado al SAM y se sustituye por el Programa Nacional de Alimentación, que planteó objetivos más restringidos –como el mantenimiento del nivel del entonces consumo de la población–, abandonando a mediano plazo el objetivo de la disminución de la desnutrición.¹¹

La reestructuración de las políticas orientadas al campo incidió en el notable descenso del Valor Agregado de la Agricultura como Porcentaje del PIB (VAAP), ya que este disminuyó a un dígito desde los años ochenta, con excepción de los años 1985 (10.07) y 1986 (10.3). El mismo indicador permite visualizar el progresivo descenso de la actividad agrícola como fuente de valor, ya que el VAAP se situó en 11.6% en promedio durante el período 1965-1980, en tanto que para 1981-1994 disminuyó a 8.2% y para 1995-2010 solamente alcanzó 4.39%, lo que representa una caída efectiva de 62.2% (FAO, 2012).

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), los problemas de desabasto y acceso a los alimentos fueron adjudicados a la ineficiencia de los pequeños productores, por lo que se promovió incluso más que en el sexenio anterior la apertura comercial y la privatización de la agricultura al aprobarse la venta de las tierras ejidales. Así, la política alimentaria nacional dio un giro radical al abandonar la meta de la autosuficiencia y soberanía, para apostar por el intercambio comercial como mecanismo privilegiado para garantizar la disponibilidad de alimentos. Este viraje se sustenta en la percepción de que el problema alimentario es un asunto de oferta y demanda que puede resolverse mediante la compra de alimentos al exterior gracias a los ingresos proporcionados por las exportaciones industriales y agropecuarias.

⁹ Véase: Huerta (1987).

¹⁰ El protocolo de adhesión de México al GATT se firmó el 25 de julio de 1986.

¹¹ Véase: Spalding (1985).

A finales del sexenio de Salinas se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que incluyó un apartado específico sobre el sector agrícola en el que se indicaba que se le daría un plazo de diez años para eliminar los aranceles a las importaciones y exportaciones.

La administración encabezada por Ernesto Zedillo (1994-2000) implementó el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar (PANF) con el objetivo de apoyar a localidades en extrema pobreza y con ello convertirse en el emblema de la administración en turno. Con el PANF se buscaba atender a los grupos y regiones con mayor grado de marginalidad y, progresivamente, descentralizar el combate a la pobreza hacia los estados y los municipios.¹² Así, la administración zedillista se planteó tres objetivos primordiales:

- Combatir las causas de la pobreza extrema.
- Avanzar en la integración social y productiva de la población más vulnerable.
- Impulsar una política integral con el fin de contribuir a la efectiva elevación de los niveles de vida de la población (Zedillo, 1995).

Como su nombre lo indica, el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar tomó a la familia como eje articulador de sus acciones, factor que representó un giro en los mecanismos de combate a la pobreza.¹³ Sin embargo, lo novedoso y trascendental fue la focalización del programa hacia las personas consideradas con mayor rezago y vulnerabilidad.

A pesar de esta reconceptualización, el PANF fue dejado de lado a casi un año del inicio de sus operaciones y se implementó el denominado Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), una de las estrategias más ambiciosas del gobierno federal para combatir la pobreza. La diferencia de PROGRESA respecto a otros programas de combate a la pobreza consistió en la integración de los elementos de educación y salud con la asistencia alimentaria. En este sentido, el programa planteó que para terminar o disminuir los niveles de pobreza extrema no bastaba con otorgar alimentos a precios bajos –tal como lo hacía la Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)–.

El nuevo programa retomaba la focalización realizada por el PANF, con lo cual se daba fin al anterior enfoque de los programas de cobertura amplia, para ceder el paso a los que se basaban en la identificación de grupos considerados como “vulnerables”. Este cambio se

¹² Dentro de las líneas de acción del PANF se menciona que los estados y los municipios deben ocupar un lugar central en el combate a la pobreza en México.

¹³ Durante su corta vida, el PANF fue operado por el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en coordinación con los DIF estatales. En concreto, los estados firmaban el acuerdo de operación del programa con el ejecutivo federal para comenzar a operarlo. Resalta que en las reglas de operación del PANF, los estados podían intervenir en varios aspectos como la recomendación de acciones tendientes a mejorar los resultados del programa, así como en otros aspectos operativos.

justifica a partir de la emergencia de una de las crisis económicas más agudas de la historia moderna de México, experimentada durante la administración zedillista.¹⁴

En los sexenios encabezados por Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012) se implementaron programas estratégicos como el Programa de Apoyos para el Campo (PROCAMPO), Programa de Abasto Rural (DICONSA), Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Programa de Apoyo Alimentario (PAL) LICONSA y el Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA), de los cuales Oportunidades ha destacado como el de mayor éxito.

Se puede afirmar que en México, de manera sucinta, se han implementado dos tipos de programas relacionados con la alimentación. Por un lado, se encuentra aquel orientado a procurar alcanzar el objetivo de la seguridad alimentaria a través de una serie de acciones como el otorgamiento de subsidios a las actividades productivas y el favorecimiento de la producción para el autoconsumo; y por otro, están las estrategias de combate a la pobreza alimentaria, vinculadas a las líneas de pobreza que el CONEVAL establece a partir de la medición por ingresos, y a las cuales corresponde la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas y subsidios.

A pesar de los esfuerzos realizados en México para asegurar el acceso a la alimentación de sus habitantes, alrededor de 22 millones de personas se encuentran en condiciones de pobreza alimentaria (CONEVAL, 2013). Lo anterior se agudizó durante los últimos seis años, período durante el cual México tuvo un desempeño económico decepcionante que, entre otras cosas, incluyó: el crecimiento negativo del producto interno bruto (PIB) de 6.9% en 2009; una significativa reducción de la inversión extranjera directa a niveles cercanos a los de 1994; un déficit en la generación de empleos de alrededor de setecientas mil plazas anuales asociado al incremento en los impuestos como el impuesto al valor agregado (IVA), que subió para quedar en 16%; así como el incremento en diversos productos alimentarios que componen la canasta básica, lo que debilitó el poder adquisitivo del salario mínimo.¹⁵

En el actual sexenio del gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), la apuesta para enfrentar la pobreza alimentaria inició con objetivos aparentemente más ambiciosos que los perseguidos por sus antecesores, los cuales se engloban en un proyecto de política social mucho más amplio llamado Cruzada Nacional contra el Hambre que, entre otras cosas, incluye: erradicar el hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas que se encuentran en condición de pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación; eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores

¹⁴ A inicios de 1995, el peso mexicano sufrió una devaluación de 50% respecto al dólar, la inflación se disparó en alrededor de 57% y el PIB decreció 7% en comparación con el año previo.

¹⁵ Por ejemplo, alimentos básicos como el pollo, el huevo, la leche, la carne y los cereales se incrementaron 36% en promedio durante el período 2006-2011, mientras que el salario solo lo hizo en 22.9%, lo que debilitó aún más el poder adquisitivo del salario mínimo en el país.

de peso y talla de la niñez; aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas; minimizar las pérdidas postcosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, y promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

Los objetivos de la cruzada son:

- Eliminar totalmente el hambre mediante la alimentación y nutrición de personas de escasos recursos.
- Desaparecer la desnutrición entre los niños.
- Aumentar la producción alimentaria y el ingreso de campesinos y agricultores.
- Reducir las pérdidas postcosecha.
- Promover la participación de las comunidades y beneficiarios del programa (Cruzada Nacional Contra el Hambre, 2013).

Durante sus dos primeros años de operación, el citado proyecto dio continuidad al Programa Oportunidades de las administraciones pasadas, pero en septiembre de 2014 fue sustituido por el PROSPERA. A diferencia de los programas anteriores, este pretende instrumentar, entre otros aspectos, un marco específico regulatorio de política social aparentemente más efectivo al estar enfocado en las comunidades pobres y en mayor situación de pobreza, pero que estén en posibilidad de generar ingresos propios mediante la reactivación de sus pequeñas parcelas, huertos de traspatio y actividades comerciales en pequeña escala. De tal manera, la Cruzada Nacional contra el Hambre se conforma por una serie de programas sectoriales y sociales entre los que destacan el PROSPERA y el PAL por parte de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Los resultados se verán durante el transcurso del sexenio.

Estrategia de una política social integral en la Cruzada contra el Hambre

El PAL se articula con los ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y con los programas sectoriales de la SEDESOL en el marco de una política social integral, mediante acciones destinadas a mejorar la alimentación y la nutrición en las familias en condición de pobreza, lo que significa reducir su número con políticas públicas que superen el enfoque asistencialista; de este modo, se busca que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo. Cabe mencionar que en México se ha asignado al desarrollo humano un carácter fundamental en las políticas sociales.

El PAL 2009 se rediseña con la fusión de dos programas que operaron en 2008: el de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria (PAAZAP) operado por la SEDESOL, y el componente de apoyo alimentario del Programa de Apoyo Alimentario (PAL) y Abasto Rural (PAR) a cargo de DICONSA, creado en 2004. Dicha fusión fue un mandato de la LX

Legislatura de la Cámara de Diputados mediante el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009.

A partir del año 2010 el PAL es implementado por la SEDESOL y la Coordinación de Oportunidades al tiempo que, a través de las acciones que generan su fin y propósito, se vinculó rápidamente como apoyo al cumplimiento del Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012. Su fin ha sido contribuir al desarrollo de las capacidades básicas de los beneficiarios mediante la realización de acciones que permitan mejorar su alimentación y nutrición (CONEVAL, 2011b). Su propósito es que las familias beneficiarias mejoren su alimentación con el fin de reducir los niveles de desnutrición de la población, en particular de los niños menores de cinco años y mujeres embarazadas o en período de lactancia, toda vez que se sabe que los períodos críticos para apoyar a las familias con medidas preventivas para el mejoramiento de la salud de los niños y niñas abarcan desde el embarazo, el nacimiento y la etapa preescolar.¹⁶

Según las ROP del 2014, el PAL contribuye al cumplimiento de la Cruzada Nacional contra el Hambre de la siguiente manera:

Con el propósito de contribuir al cumplimiento de los objetivos de la Cruzada contra el Hambre establecidos mediante el Decreto del C. Presidente, publicado el 22 de enero de 2013, este Programa dará prioridad a las personas, hogares y localidades que para tales fines se determinen como población objetivo. Para ello, se deberán identificar las acciones con las que el Programa de Apoyo Alimentario contribuye al cumplimiento de los objetivos de la Cruzada contra el Hambre, así como también se deberá propiciar la coordinación necesaria con las acciones de otros programas federales cuya implementación conjunta potencie el impacto de las intervenciones. La Coordinación Nacional del Programa Oportunidades deberá informar sobre las acciones, presupuesto y avances en las metas e indicadores que se desarrollen para dar cumplimiento a los objetivos de la Cruzada (ROP-PAL, 2014).

Lo anterior reafirma que el PAL tiene sentido como programa de política social, ya que la población objetivo –y por ende, sus beneficiarios– son distintos a los que cubre el Programa Oportunidades/PROSPERA, por lo que se justifica su inserción en la Cruzada Nacional contra el Hambre.

¹⁶ Véase: CONEVAL (2011b).

El Programa de Apoyo Alimentarios y sus características

Los apoyos que brinda el PAL (2014) para cumplir con su propósito son: 1) alimentario, al haber otorgado \$310 pesos mensuales por familia para contribuir a mejorar la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando por esta vía elevar su estado de nutrición; 2) alimentario Vivir Mejor, que otorga \$130 mensuales por familia y tiene como propósito compensar a las familias beneficiarias por el efecto del alza internacional de los precios de los alimentos; 3) infantil Vivir Mejor, que otorga \$115 mensuales por cada niño entre 0 y 9 años (con un tope de máximo 3 apoyos y fortalecer su desarrollo); 4) apoyo mensual para el tránsito al Programa Oportunidades que es equivalente a la suma del apoyo alimentario y del apoyo alimentario Vivir Mejor vigentes, y en ningún caso podrá ser mayor, en función de la disponibilidad presupuestal del PAL. Se entregará por dos bimestres, en efectivo y en forma individual a las mujeres titulares beneficiarias, para provecho de todos los miembros del hogar. Por lo anterior, el PAL es denominado un programa de tipo condicionado.

Los montos mensuales del apoyo alimentario y del apoyo infantil Vivir Mejor se actualizan semestralmente, en enero y julio, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y tomando en consideración el incremento acumulado del Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica, a partir de enero de 2010 y hasta el mes inmediato anterior al de la actualización, previa presentación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dicho índice es publicado por el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación. Cuando la tasa de variación de la actualización resulte negativa, el monto del apoyo monetario correspondiente se mantendrá en el mismo nivel que el semestre inmediato anterior.¹⁷

Los apoyos en especie consisten en complementos nutricionales: 10 sobres de complemento nutricional por cada niño mayor de 6 meses y menor a 2 años de edad; Nutrisano; 10 sobres de leche fortificada para cada niño entre 2 y 5 años de edad; Nutrisano; 10 sobres de complemento nutricional para cada mujer embarazada o en período de lactancia; Nutrivida; eventualmente (cada seis meses aproximadamente) se les pide a las titulares que asistan a pláticas informativas –mayormente de nutrición– para certificar que la familia existe y cuenta con las condiciones básicas de alimentación.

Resultados de las evaluaciones previas al programa

Los resultados de las evaluaciones elaboradas por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), el INSP, y el Instituto Nacional de Ciencias

¹⁷ El monto mensual de los apoyos monetarios se difunde a la población beneficiaria y se publica en las páginas electrónicas institucionales: <www.oportunidades.gob.mx> y <www.sedesol.gob.mx>.

Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (INCMSZ), señalan la existencia de mejoras en los estados nutricios de los beneficiarios –niños y mujeres embarazadas o en etapa de lactancia–. Asimismo, se presentan mejoras en la talla de los niños después de haber recibido los apoyos en tanto que, de manera concreta, la evaluación del INSP reporta una mejoría en la alimentación de la población, efectos positivos en la ingesta de alimentos nutricios y energía, tanto para los niños como para los hogares muestreados, mientras que otra investigación elaborada por el Centro de Investigación en Nutrición y Salud del Instituto Nacional de Salud Pública, encontró mejoras en micronutrientes como hierro, zinc y vitamina C. También se encontraron efectos positivos, aunque modestos, en relación con los indicadores antropométricos como la talla para la edad.

Los datos que la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012 arroja en cuanto a la prevalencia de desnutrición crónica en población preescolar mexicana urbana y rural (menores de cinco años de edad) ha presentado una disminución al pasar de 26.9% en 1988 a 13.6% en 2012, es decir, una disminución absoluta de 13 puntos porcentuales (pp) y una disminución relativa de casi la mitad (49.4%). El descenso más importante se dio entre 1999 y 2006, cuando la baja talla pasó de 21.5 a 15.5% (6 pp en siete años).

De 2006 a 2012 también se observa una disminución pero de menor proporción (1.99 pp en seis años, de 15.5 a 13.6% respectivamente). El descenso en la prevalencia de baja talla para la edad en las localidades rurales del sur representa 2.4 pp en seis años; mientras que en el mismo período la región rural del centro de México tuvo una disminución de 6 pp, más del doble que la observada en el sur rural. Por su parte, en la región rural del norte se observó un pequeño aumento no significativo en la prevalencia de baja talla de 2006 a 2012 de 8.3 a 9.8% respectivamente. Por lo tanto, se observan diferencias en los avances de la lucha contra la desnutrición según las diferentes regiones; ante tal situación es necesario que los programas de desarrollo social atiendan recomendaciones puntuales de los equipos externos de seguimiento, como las realizadas por la ENSANUT 2012, como fortalecer los programas de salud y de desarrollo social que incluyen componentes de nutrición y han probado eficacia –como Oportunidades, LICONSA, PAL–, asegurando cobertura y focalización adecuadas, servicios de calidad y trabajo intersectorial efectivo; y continuar focalizando las acciones al período de los mil primeros días de vida y a la población más pobre –población indígena, quintil de condiciones de bienestar bajo, tanto en zonas urbanas como rurales en todas las localidades y regiones–.

El cuadro 1 presenta de forma resumida los principales hallazgos de las evaluaciones externas al Programa de Apoyo Alimentario, las que –por cierto– carecen de periodicidad en su seguimiento a lo largo de la permanencia del programa; ante tal situación, los resultados se presentan de acuerdo con los tiempos en que fueron realizadas las evaluaciones tratando de contribuir al conocimiento del PAL.

Cuadro 1
 Evaluaciones del PAL con indicadores de alimentación y nutrición
 en seguimiento de su desempeño según datos de la ENSANUT, (2006-2012)

2006-2007	2008-2009-2010	2011-2012
<p>^a INSP (2006). Informe 2003-2005. Alimentación. Efectos positivos en la calidad de la dieta que no se reflejaron en prevalencias de anemia ni en talla en niños menores de 2 años; b) efecto positivo pero modesto en talla de niños en edad preescolar, solo para el grupo que recibió efectivo; y c) aumentos de energía sin relación con el Índice de Masa Corporal. Evaluar efectos futuros en sobrepeso y obesidad.</p> <p>ENSANUT (2006). Datos 2006. Prevalencia de baja talla por regiones y zona. Norte, urbana: 8.3%, rural: 8.3%. Centro, urbana: 11.1%, rural: 20.7%. Ciudad de México, urbana: 12.8%. Sur, urbana: 16.9%, rural: 29.9%. Prevalencia de anemia en embarazadas por regiones. Norte, 17%. Centro 26.1%. Ciudad de México 35.4%. Sur, 22.3%.</p>	<p>^b Universidad de Chapingo (2008). Alimentación, grupo PAL 2142.04 kcal, grupo control 1932 kcal; cubren 97.4% y 87.8% de la recomendación (2002 kcal). La mejora en las condiciones de alimentación es de 9.5% en las familias beneficiarias. Ninguno de los grupos logra 100%.</p>	<p>^c CIAD (2012). Informe 2011-2012. De la información analizada se afirma que el PAL ha mostrado un efecto positivo respecto al bienestar y estado de nutrición de sus beneficiarios. Sin embargo, carece de planeación de mediano y largo plazos donde se establezcan las metas de cobertura y alcance temporal para combatir la desnutrición.</p> <p>ENSANUT (2012). Prevalencia de baja talla por regiones y zona. Norte, urbana: 8.8%, rural, 9.8%. Centro, urbana: 9.9%, rural: 14.7%. Ciudad de México, urbana: 12.3%. Sur, urbana: 13.5%, rural: 27.5%. Prevalencia nacional de anemia en embarazadas por regiones. Norte 7%. Centro 17.8%. Ciudad de México 25.4%. Sur 19.0%</p>

Fuente: ^a INSP (2006). Estudio de transparencia calidad y cumplimiento de objetivos PAL.

^b Universidad de Chapingo (2008). Estudio de transparencia, calidad y cumplimiento de objetivos de la modalidad PAL del programa de apoyo alimentario y abasto rural.

^c CIAD/ECYR (2011-2012).

Acciones y beneficios de la Cruzada Nacional contra el Hambre

La pregunta a responder es: con estos apoyos ¿qué tanto se puede beneficiar a los niños menores de cinco años, las mujeres embarazadas y las que se encuentran lactando en cuanto a mejoras en su alimentación y nutrición? Se tiene información respecto de que la problemática a la que se enfrentan es, en primer lugar, la inseguridad alimentaria y la desnutrición. Para los

niños, el apoyo en especie (suplementos) aporta 168 kcal en papilla y 147 kcal/día en bebida, además de los nutrimentos que se sabe son deficientes para la población mexicana en cuanto a las cantidades que se recomiendan para llevar una adecuada dieta en proteínas, hierro, zinc, vitamina A, vitamina C, vitamina E, vitaminas B₂, B₁₂ y ácido fólico. Para las mujeres, el suplemento contiene los mismos nutrimentos en cantidades que cumplen con sus necesidades.¹⁸

Definir a cuáles ciudadanos irán dirigidos los programas sociales es la parte central de las políticas públicas. Por lo tanto, condicionar a la población que va a recibir el beneficio constituye una parte integral del programa; de ahí que la definición de la población potencial se analice año con año para poder delimitar la población objetivo –familias, individuos, rurales, urbanos o con determinadas condiciones–.

Los conceptos de población potencial y objetivo son los que delimitan la cobertura de quiénes van a recibir los beneficios del programa de desarrollo social. La necesidad de implementación de programas focalizados en comunidades donde la pobreza es masiva, impulsa a su revisión desde una perspectiva que concibe la cobertura de los derechos sociales universales con apoyos focalizados. Las condicionantes de la focalización se derivan de las definiciones de población potencial y objetivo y del presupuesto autorizado, es por ello que al no contar con recursos suficientes para apoyar a todos los hogares, se considera importante determinar a quién se debe apoyar primero, independientemente de que se acepte que todas las familias pobres merecen algún apoyo.

La población potencial del PAL es aquella que presenta ingresos menores a la línea de bienestar mínimo (LBM) definida por el CONEVAL como aquellos hogares que no cuentan con un ingreso insuficiente para adquirir la canasta básica de alimentos, sin sumar en los ingresos las transferencias de otros programas gubernamentales, al tiempo que no pueden ser atendidos por el Programa Oportunidades. Sobre la población objetivo, como subconjunto de la población potencial, el programa la define como aquellos hogares cuyos ingresos no exceden la línea de bienestar mínimo o que, sin exceder la condición de pobreza, presentan características socioeconómicas y de ingreso insuficientes para invertir en el desarrollo adecuado de las capacidades básicas de sus integrantes y no son atendidos por el Programa Oportunidades. Esta delimitación se determina mediante dos etapas: la selección de localidades y focalización de las familias (con niños menores de 9 años, embarazadas y lactantes) a partir de un presupuesto autorizado por la Secretaría de Hacienda.

Como ya se mencionó anteriormente, en la práctica el PAL se conduce como complemento del Programa Oportunidades, específicamente en lo que se refiere a la parte operativa en tanto que ambos comparten la infraestructura y parte de su personal. Si bien lo anterior muestra un avance en la coordinación y la cobertura de dos programas que apoyan y

¹⁸ Véase: Rosado, Rivera Dommarco, López, Solano, Rodríguez, Casanueva, García-Aranda, Toussaint y Maulen (1999).

benefician a un segmento de la población en condiciones de pobreza, aún quedan pendientes familias que no logran acceder a los programas de desarrollo social y quedan fuera de la posibilidad de mejorar su calidad de vida, poniéndose en cuestión la obligatoriedad que tiene el Estado de garantizar el derecho de las y los mexicanos a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad (Constitución Política, art. 4, Reforma del 2011).

El PAL contempla también evaluaciones periódicas realizadas por instituciones externas, una de ellas es la Evaluación de Consistencia y Resultados (ECYR) 2012 que fue realizada por el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C. (CIAD) adscrito a los centros del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), cuyos resultados en relación con el desarrollo humano mostramos en el siguiente apartado con el fin de dar soporte al trabajo empírico de esta investigación.

El Programa de Apoyo Alimentario y el desarrollo humano

Un programa social que tiene como pilar el desarrollo humano (DH) se rige por los principios de equidad, productividad/eficiencia, participación/empoderamiento y sostenibilidad.¹⁹ Asimismo, contempla la generación de enfoques centrados en las personas, como son las políticas en favor de los pobres, el crecimiento inclusivo y el acceso a la justicia, al tiempo que busca multiplicar las opciones disponibles para que las personas disfruten de una mejor y más productiva vida.

¿Hasta dónde cumple el PAL con los propósitos, principios y atributos que lo guían? El cuadro 2 muestra un acercamiento a sus resultados. Cabe mencionar que el programa atendió en el período analizado 0.5% más del total de 677 mil hogares inicialmente programados, lo que significa que superó en términos generales la meta planteada por el propio programa y la Coordinación General de Oportunidades.²⁰

De manera general, la información del cuadro 2 muestra que el PAL contiene los lineamientos principales propios de una perspectiva centrada en el DH, al tiempo que cuenta con buena parte de los requisitos de cada uno de los atributos necesarios para considerar que cumple en su planteamiento con un adecuado apego a sus objetivos. La parte ejecutiva –que es la permanencia o sostenibilidad por sexenio– así como la equidad por la forma en que son elegidos los beneficiarios –focalización–, forman parte del programa aunque con limitaciones como son la temporalidad y la propia lógica de selección de los beneficiarios. Así, se considera que la equidad tiene el papel de ser la garantía que le otorga sostenibilidad a la eficiencia, a la ampliación de la base material. Si se supone que, de acuerdo con la teoría del capital humano

¹⁹ Véase: Ul Haq (2003).

²⁰ Véase: CONEVAL (2011b).

de Becker (1993) y a la de las capacidades de Sen (1996), la fuente de la creación de riqueza es el individuo con todas sus capacidades y conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas adquiridos a través del sistema educativo y cultural organizado cuya base lo constituye la alimentación y la salud, entonces, en este marco de análisis de resultados, a través de sus acciones el PAL contribuye al desarrollo de las capacidades básicas de los beneficiarios y a crear las condiciones para que superen la condición de pobreza desde el nacimiento.

Cuadro 2

Valoración de los principios del desarrollo humano en el PAL:
 apoyos monetarios directos y en especie, (2011)

Principios	¿Qué elementos contiene respecto a cada atributo?	Atributos que acredita
¿Es productivo / eficiente?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Optimiza los recursos humanos y de la comunidad 2. Maximiza las oportunidades disponibles para los individuos y las comunidades 3. Tener personas capacitadas como un fin en sí mismo 	En general, las acciones tratan de superar el enfoque asistencialista mediante los apoyos monetarios y en especie que mejoran su alimentación y nutrición; contempla los primeros mil días de vida de los niños y niñas desde el embarazo; e incluye a los escolares hasta los nueve años. Se cumple con el propósito del PAL; sin embargo la permanencia está definida por el sexenio.
¿Es equitativo?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incorpora los conceptos de justicia, imparcialidad y ecuanimidad 2. Promueve la igualdad de oportunidades 3. Tiene como fin contribuir al desarrollo de las capacidades básicas de los beneficiarios 	Como está enunciada, promueve la igualdad de oportunidades, de género y la eliminación de la pobreza; sin embargo es un programa focalizado.
¿Es sostenible?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Social 2. Política 3. Financiera 	Es una estrategia temporal para las comunidades más pobres, mientras no puedan acceder al Programa Oportunidades. Grupos sociales (comités comunitarios) e instituciones (gubernamentales) están involucrados para garantizar la participación y la intervención de los beneficiarios y los operativos.
¿Es participativo? ¿Persigue el empoderamiento?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Permite la participación de los beneficiarios (actores) en el programa 2. Permite involucrarse a los actores como agentes de cambio 	La madre de familia es la responsable de recibir el beneficio monetario (tarjeta de débito) y en especie (sobres del suplemento) del PAL. Cada seis meses se presenta a las mesas de atención para reportar su presencia.

Fuente: elaboración propia con base en las ROP (2012) y ECYR, CIAD (2012).

Por lo tanto, una manera de mejorar la eficacia del programa –considerando que el propósito de una política de desarrollo humano no es maximizar una cifra, sino avanzar en los logros de sus distintos objetivos– sería tomar en cuenta indicadores cualitativos para alcanzar una idea más integral del avance de la política en vista de la complejidad de sus objetivos, tomando en cuenta el trabajo de comunicación y promoción como parte importante del incremento de las opciones disponibles de las personas.

El enfoque metodológico y el ordenamiento de los datos

El ejercicio empírico llevado a cabo sobre la cobertura e impacto del PAL respecto a la asignación y su incidencia fue realizado a través del uso de las curvas de la pobreza denominadas las “tres i” o *TIP* por sus siglas en inglés.²¹ Si bien la técnica de las curvas *TIP* no pretende evaluar el programa en cuanto al logro de sus fines y propósitos planteados, sí nos permite analizar su impacto en tres sentidos:

1. Su incidencia en la pobreza alimentaria en términos monetarios (amplitud);
2. Que tan bien o mal asignados están dichos recursos en los grupos focalizados (desigualdad de su distribución);
3. Que tan distantes están los grupos focales respecto del umbral alimentario para dejar de ser considerados pobres en función de este rubro (intensidad).

En este sentido, el uso de esta técnica solo nos permitirá observar la transferencia monetaria y su impacto en la condición del hogar, la que sencillamente debería estar mejor asignada en aquellos hogares que cuenten con niños menores de edad. La evaluación de la eficiencia de programas como el PAL no ha sido analizada con el enfoque metodológico de las curvas de pobreza.²²

Las curvas *TIP* ($g; p$) son una función creciente cóncava del percentil p donde el índice generalizado de la pobreza $FGT_{\alpha=0}$, y presenta una pendiente en un p dado igual a la brecha de pobreza ($g=FGT_{\alpha=1}$) para ese percentil.²³ Así, las curvas *TIP* (G) acumulan las brechas de pobreza de la porción inferior de la población p de la siguiente forma:

$$G(p; z) = \int_0^p g(q; z) dq. \quad (1)$$

²¹ Véase: Jenkins y Lambert (1998).

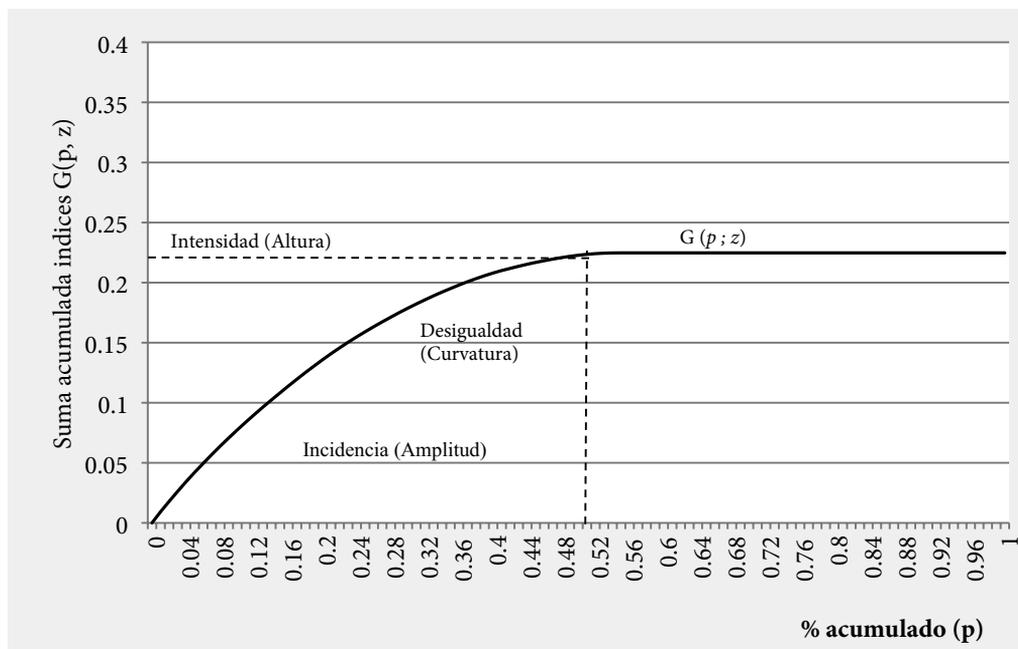
²² En nuestra revisión de la literatura solo encontramos un trabajo implementado por Urzúa, Macías y Sandoval (2008) en el que advierten el impacto de la pobreza y el incremento de su intensidad durante los años 90, pero no analizan el efecto de programas de transferencias condicionadas.

²³ Véase: Jenkins y Lambert (1997).

Con q como el número de pobres y z el umbral. La pendiente de la curva en un valor dado de p muestra la brecha de pobreza $g(p; z)$. La curva es horizontal para todo p correspondiente a ingresos x_i en o por encima del umbral de pobreza, ordenando los individuos de manera creciente $0 < x_1 < x_2 < \dots < x_n$. Como la distancia o brecha $g(p; z)$ es no negativa, $G(p; z)$ es no decreciente y cuando $G(p = 1; z)$ la curva es igual a la media de la brecha de la pobreza $\mu^g(z)$.

Finalmente, su percentil p en el que cruza $G(p; z)$ se convierte en línea horizontal –asintótica– (donde la brecha $g(p; z)$ se convierte en cero) y se obtiene el índice con el nivel de pobreza en el eje horizontal del percentil (p) correspondiente. Las TIP como sus iniciales enuncian, representan las tres dimensiones de pobreza, representando: la incidencia, la intensidad y la desigualdad (*inequality* en inglés). En el gráfico 1 se representa su construcción y funcionalidad.

Gráfico 1
 Las curvas TIP $G(p; z)$ y las tres “i” de la pobreza



Fuente: Jenkins y Lambert (1998).

Uso de las Curvas *TIP* en otros campos para evaluación

El trabajo de Urzúa, Macías y Sandoval (2008) utiliza las *TIP* para determinar el impacto en la pobreza empleando las ENIGH 1992 a 2005 para otorgar un ordenamiento de la pobreza sin ambigüedad alguna en el período analizado, e ir más allá de los simples índices estimados para un punto en el tiempo. Centrando su atención en la pobreza alimentaria, los autores confirman que la situación no era tan distinta en 1994 con respecto al 2004, aun cuando los niveles de pobreza alimentaria eran inferiores en el último año considerado. Los autores revelan que varios cambios deberían ser implementados en la metodología oficial para la medición de la pobreza por ingresos, tales como el uso de las curvas *TIP* con intervalos de confianza para el análisis de dominancia con procedimientos de remuestreo.

Aplicación y ejercicio empírico

La estimación del total de hogares en situación de pobreza alimentaria se elabora con base en la ENIGH 2010 y 2012, considerando aquellos que cuentan con niños de hasta de 9 años de edad,²⁴ que reciben o no el apoyo de Oportunidades. Estos constituyen 100% de los hogares del cuadro 2, columna 4, mientras que en la última fila se considera el total de hogares que atiende el PAL, foco del análisis de la evaluación de este trabajo. Asimismo, en el cuadro puede comprobarse (última columna) que Oportunidades cubre solo 19.7% de los hogares en pobreza alimentaria, en tanto que la cobertura del PAL alcanzó 18.2%, esto es 677 124 hogares en el año 2010, cuando debería haber cubierto –de acuerdo con el diseño del programa– a todos los hogares en situación de pobreza alimentaria que no puede atender Oportunidades (ROP, 2012) que son alrededor de 3 721 473 hogares. En el año 2012 la cobertura aparenta ser proporcional al incremento de los hogares y apenas se observa una reducida participación de mayor cantidad de beneficiarios no superior a una quinta parte de las familias potenciales (cuadro 3).

Esta falta de cobertura tanto del programa Oportunidades como del propio PAL se debe, por un lado, a los errores de focalización tipo i^{25} consistentes en un proceso de exclusión de la población pobre que carece de recursos monetarios para cubrir sus necesidades de alimentación, y cuyos costos han sido estimados por el CONEVAL (2011a). Por otro lado, se debe a la elevada volatilidad que existe del propio padrón por el tránsito de familias del PAL hacia el Oportunidades.

²⁴ Véase: ROP (2012).

²⁵ Véase: Duclos y Araar (2006: 222).

Cuadro 3
 Hogares en situación de pobreza alimentaria
 y padrón potencial de beneficiarios del PAL en México, (2010 y 2012)

2010	No pobres	%	Pobres alimentarios	%
Total	14 438 593	100.0	4 593 352	100.0
Sin Oportunidades	13 779 829	95.4	3 721 473	81.0
Con Oportunidades	658 764	4.6	871 879	19.0
Máx. atendidos por PAL en 2011/*			677 124	18.2
2012				
Total	14 216 402	100.0	4 922 955	100.0
Sin Oportunidades	13 574 759	95.5	3 950 958	80.3
Con Oportunidades	641 643	4.5	971 996	19.7
Máx. atendidos por PAL en 2013*			1 014 237	25.6

* Su tasa en el 2011 se obtiene dividiendo los atendidos por el programa que reporta la SEDESOL con respecto de los pobres alimentarios que no reportaron tener Oportunidades ni PAL en la encuesta del 2010, siendo hogares no receptores de Oportunidades con niños de 9 años y menos, obtenidos con base en la ENIGH 2010. El procedimiento es análogo para el 2013, con la ENIGH de 2012.

Fuente: elaboración propia con base en la ENIGH (2010 y 2012).

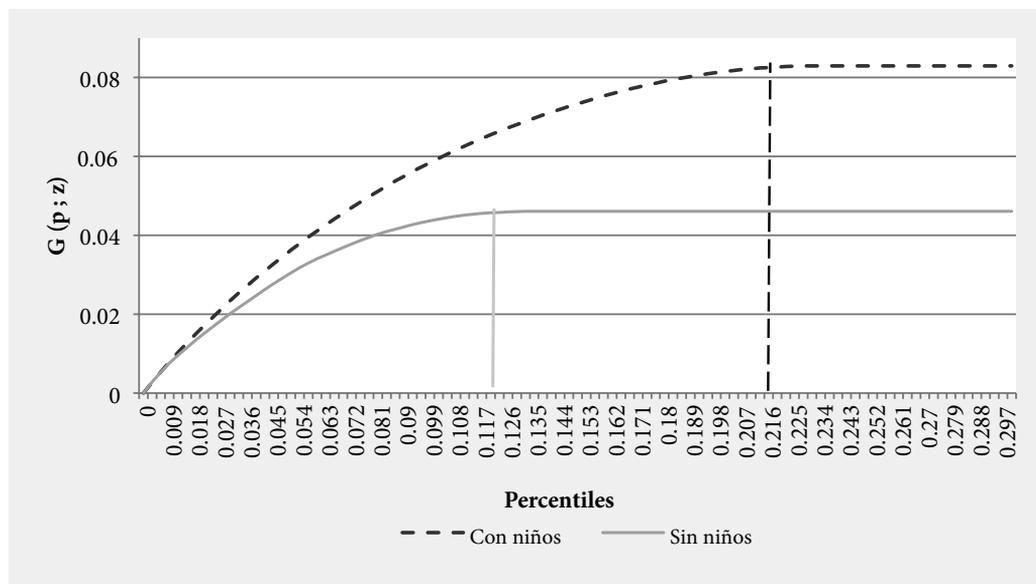
El análisis de resultados también puede realizarse gráficamente, comparando hogares con y sin niños, independientemente si cuentan o no con alguna transferencia. De este modo, se observa que aquellos hogares con niños tienen mayor incidencia de la pobreza, así como un nivel superior en términos absolutos de mayor desigualdad. Este último dato se corrobora al comparar los gráficos 2 y 3, los cuales calculan las diferencias para cada percentil (con los umbrales de pobreza alimentaria) y no se presenta ningún cruce entre ellas para el año 2010 y 2012 respectivamente, siendo indicativo de dominancia de pobreza en sentido estricto de acuerdo con el planteamiento esquemático de Jenkins y Lambert (1998). Es relevante notar que para 2012 las distancias de la pobreza se ampliaron en tan solo dos años para ambos colectivos de beneficiarios, con mayor incidencia y deterioro en los hogares con niños. Este cambio drástico en la pobreza alimentaria y su mayor intensidad se debe esencialmente al incremento en los precios de los alimentos por encima de la inflación promedio,

sobre todo en los básicos por un nivel superior a 10%.²⁶ Dicho incremento rebasó el efecto positivo en el monto de la transferencia de los incluidos por el PAL al año 2012, observando un menor efecto de la transferencia en ambos grupos, pero con mayor injerencia en aquellos hogares con presencia de niños.

Es claro que el incremento de precios en la canasta básica alimentaria estuvo fuera del alcance de la transferencia del PAL; pero lo que no queda claro es cómo los apoyos monetarios del PAL quedan fuertemente rezagados entre ambos años con respecto al efecto de precios en los alimentos y que en el contexto de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) no haya sido corregido. Las curvas *TIP* nos muestran su utilidad para poder prever el problema de la incidencia, sobre todo de su incapacidad para mejorar las condiciones del grupo más vulnerable con niños, lo cual difícilmente puede captarse para toda la población y su distribución, comparando tan solo la incidencia de la pobreza con índices y el grado de cobertura del programa.

Gráfico 2

Curvas de pobreza alimentaria* $G(p; z)$ en hogares con niños y sin niños en México, (2010)



Las líneas verticales muestran la pobreza alimentaria en cada grupo respectivamente. (Estimación con rango de percentil [0, 0.30]).

Fuente: elaboración propia con base en la ENIGH (2010).

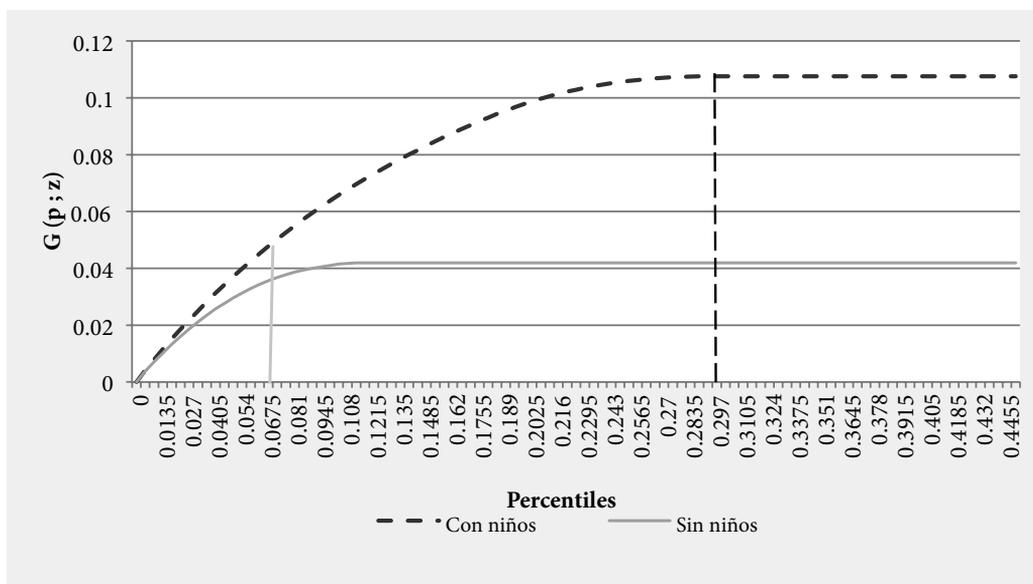
²⁶ Véanse: Scott (2014) y Huesca y Araar (en prensa).

Los resultados se muestran en los gráficos 4 y 5 para los años correspondientes. Es claro el deterioro producido en tan solo los dos años considerados, al existir una mayor brecha de la curva *TIP* sin Oportunidades (con PAL), con una diferencia más pronunciada que cuando se compara la pobreza alimentaria entre hogares con y sin niños. Lo anterior es una evidencia de que el PAL presenta problemas graves en la cobertura, así como de mayor distancia para cubrir las necesidades de alimentación (eje vertical $CPG(p)$) de acuerdo con las estimaciones de este trabajo y con los datos de la ENIGH de 2010 y 2012.

La dominancia es clara, al ubicarse la curva *TIP* (g,p) de hogares con niños y que reciben Oportunidades por debajo de su contraparte que reciben PAL para cualquier nivel de percentil de hogares y sin cruces negativos (gráficos 4 y 5). Lo anterior implica que en tan solo dos años se incrementó la brecha alimentaria entre los hogares beneficiarios del PAL y los no beneficiarios de Oportunidades (o excluidos por Reglas de Operación) y que se encuentran en condición de pobreza alimentaria.

Gráfico 3

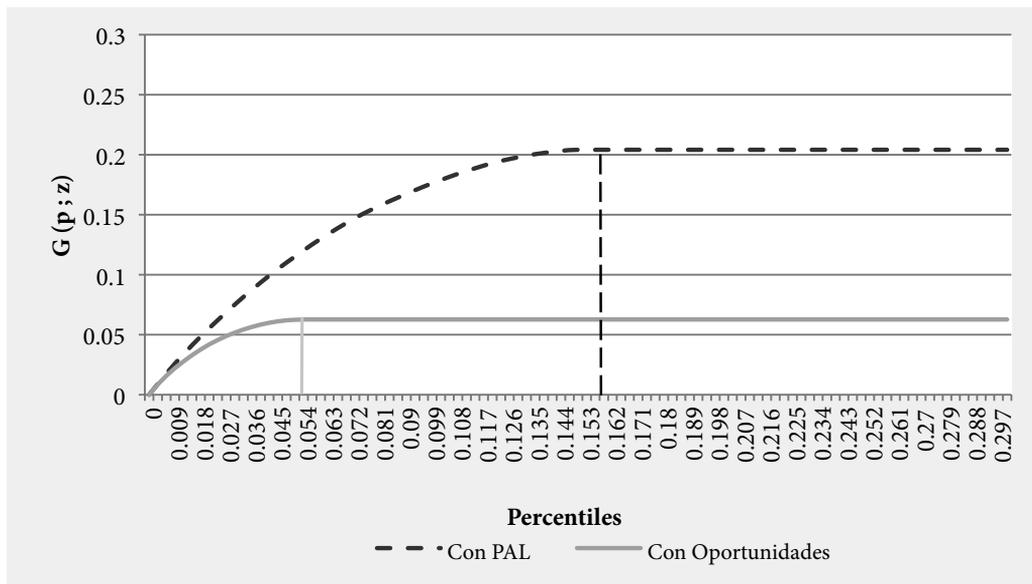
Curvas de pobreza alimentaria en hogares con y sin niños en México, (2012)



Las líneas verticales muestran la pobreza alimentaria en cada grupo respectivamente. (Estimación con rango de percentil [0, 0.30]).

Fuente: elaboración propia con base en la ENIGH (2012).

Gráfico 4
 Curvas de pobreza alimentaria en hogares con niños con y sin Oportunidades en México, (2010)



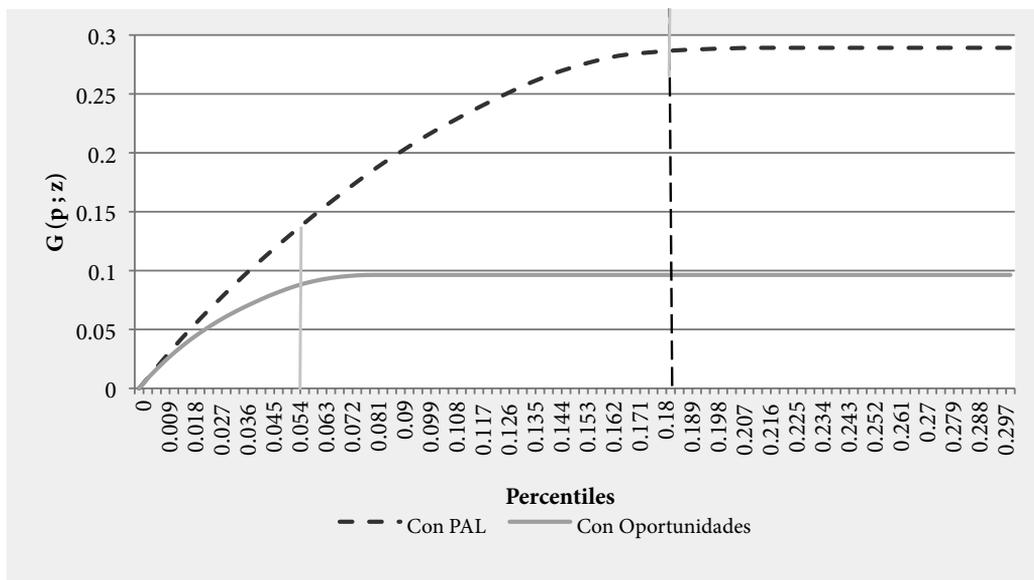
Las líneas verticales muestran la pobreza alimentaria en cada grupo respectivamente.

Fuente: elaboración propia con base en la ENIGH (2010).

Finalmente, del cuadro 4 se resume un cálculo somero de un piso mínimo de recursos a invertir en el PAL para el año 2013 de cara a enfrentar la pobreza alimentaria: 4 879 millones de pesos (0.04% del PIB), actualizando el monto con los índices de precios por rubro de gasto de alimentos básicos e imputando respectivamente los montos mínimos individuales por hogar y el de alimento Vivir Mejor por hijo a los hogares respectivos. La información compilada por Scott (2012) nos indica que una propuesta de ingreso mínimo universal (IMU) a todos los hogares en condición de pobreza alimentaria puede tomar 2.9% del PIB y llegar hasta 8.2 y 9% del PIB para el combate integral de la pobreza según las estimaciones recientes de Boltvinik (2010).²⁷

²⁷ De acuerdo con Scott (2012: 62) “La propuesta de un IMU puede justificarse tanto de la demanda, en términos de la importancia del riesgo que se busca atender, como de la oferta de instrumentos disponibles (infraestructura) actualmente para atenderla. Es necesario separar objetivos e instrumentos: hay que definir primero si existe un consenso sobre la necesidad de proteger a la población universalmente contra ese riesgo, y, si es así, evaluar el mejor diseño de políticas para lograrlo”.

Gráfico 5
 Curvas de pobreza alimentaria en hogares con niños con y sin Oportunidades en México, (2012)



Las líneas verticales muestran la pobreza alimentaria en cada grupo respectivamente.

Fuente: elaboración propia con base en la ENIGH (2012).

En palabras de Scott (2012: 62) “en un país como México, resulta inconsistente adoptar un programa de pensión universal, pero no la de un ingreso mínimo universal”. Por su parte, Huesca (2010) considera la factibilidad de la designación de un monto básico como un mínimo requerido en los programas dependiendo el tipo de pobreza padecida, y en función de la forma mínima de aplicarlo, dependiendo si debía ser antes o después de impuestos o definiendo un período temporal más preciso en el ejercicio de los programas. En dicho estudio, Huesca (2010) calculó un nivel de 3.13% del PIB como monto adicional que en el año 2008 habría garantizado un ingreso mínimo tal que la pobreza patrimonial de ese año habría llegado a sus niveles más bajos.

En este sentido, la asignación de un ingreso mínimo de tipo universal que apoye y garantice a las familias la cobertura de sus necesidades básicas de alimentación no deberá postergarse en programas focalizados que, ya es sabido, no garantizan la inclusión total al menos en un país como México, si no es corrigiendo los errores de focalización tipo I de exclusión y aumentando los recursos, tal y como lo han señalado recientemente otros autores (Bracamontes, Camberos y Huesca, 2012).

Cuadro 4
 Cálculo del monto del PAL en 2013
 (Asumiendo constante el total hogares en pobreza alimentaria de 2012)

Características	Monto individual (pesos)	Monto actual PAL (mdp)	Requerido PAL (mdp)	% PIB	Pobreza Alimentaria
Apoyo alimentario	\$300	1 792	–	0.02	2 794 474 ^a
Vivir mejor por hijo	\$130	1 005	–	0.01	–
a precios de 2011	–	2 797	4 100	0.032	3 721 473 ^b
a precios de 2012*	–	3 328	4 879	0.040	6 515 947

* Se presenta un escenario constante considerando el total de hogares en pobreza alimentaria del año 2012, por ser el dato más reciente al momento del trabajo.

^{a/} Hogares sin niños.

^{b/} Hogares con niños.

Fuente: elaboración propia con base en la ENIGH (2010 y 2012). INEGI IPC por rubro de gasto y ROP del PAL.

Conclusiones y recomendaciones

En el contexto de la llamada Cruzada contra el Hambre se observa que la implementación de un programa de este tipo –en el afán de ampliar su cobertura– resulta una operación compleja, aun cuando se cuente con un padrón activo de beneficiarios. Esto es así, incluso considerando que se trata de un programa de desarrollo social que tiene como pilar el desarrollo humano en el marco de una política pública retomada por el Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012, mismo que establece como uno de sus objetivos reducir la pobreza y ampliar las capacidades de los mexicanos para ejercer sus derechos, incluido el de la alimentación.

Esta investigación muestra, entonces, que la principal dificultad para que el PAL rinda frutos es la falta de cobertura total de la población en potencial situación de hambre. Esto es así, por un lado, debido a la dispersión geográfica a la que se enfrenta el programa, y por el otro, debido al contexto actual de insuficiencia alimentaria que tiene el país, que se refleja en el incremento del precio de los alimentos básicos a partir de la crisis del 2009.

El diseño del programa resulta satisfactorio con una calificación de 8 en una escala de 1 a 10. En lo que refiere a su funcionamiento, se comprobó que su ejecución se llevó a cabo de acuerdo con los lineamientos que establecen las ROP (2012), en coordinación con las características y ámbitos de acción del programa, una aplicación eficiente y transparente de los recursos públicos destinados a la atención de los poco más de 677 mil hogares en 2010 y con una cobertura proporcional no mayor a 25% en 2012 con 673 092 mil hogares.

En cuanto a cobertura, aparentemente el programa es aún más exitoso si se considera que en el año 2012 atendió a más hogares de los que se había propuesto en sus metas institucionales; sin embargo, el problema encontrado en las estimaciones en este trabajo con base a la ENIGH 2010 y 2012 y la línea de bienestar mínimo, es que la cobertura considerada por el PAL se queda por debajo de los más de 3 millones que requieren el apoyo.

Los principales límites del PAL se explican en lo que se refiere a cobertura y focalización, y gracias al análisis de la incidencia de la pobreza y a las curvas *TIP* se estima el impacto en el que incurre bajo el error de focalización tipo I o de exclusión que:

- Deja fuera a la gran mayoría de población en pobreza alimentaria;
- Presenta una insuficiencia de recursos destinados para apoyar a los hogares, particularmente en los que habitan niños.
- La intensidad de la pobreza relativa –es decir, la distancia de los ingresos que les hacen falta para dejar esa condición de privación–, no solo es superior en los hogares donde habitan niños, sino que también lo es su cálculo de pobreza absoluta.

Una vez corregidas las deficiencias administrativas, los resultados aquí sugieren que se mantenga el programa o bien que se promueva otro complementario que considere, por un lado, el atender a una mayor cantidad de hogares con base al porcentaje que estime el error de focalización, y por el otro, incrementar los recursos para atenderlos. Igualmente, en el terreno operativo, se recomienda que en las ROP se agregue un instrumento para dar un seguimiento más puntual al programa con base en una encuesta a los hogares que reciben o han recibido el apoyo, para realizarse al menos cada tres años y así conocer el impacto en la nutrición y el rendimiento escolar de los niños atendidos por el programa en sus primeros 9 años de vida. Solo de esta manera se podrá medir la eficiencia del PAL y, en el corto plazo, se podrán realizar los ajustes necesarios.

Referencias bibliográficas

- Barquera, Simón; Rivera Dommarco, Juan y Alejandra Gasca-García, (2001) *Políticas y programas de alimentación y nutrición en México*. Ciudad de México, Instituto Nacional de Salud Pública.
- Becker, Gary, (1993) *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Bracamontes, Joaquín; Camberos, Mario y Luis Huesca, (2012) “Una evaluación de política pública: el impacto del Programa Oportunidades en México y sus diferentes regiones” en Mascott Sánchez, María de los Ángeles y Gustavo Meixueiro Nájera (coords), *Premio Nacional de Investigación Social y Opinión Pública*. Ciudad de México, CESOP. XLII Legislatura, pp. 23-63.
- Boltvinik, Julio, (2010) “Ingreso ciudadano universal y economía moral. Una propuesta para México” en Enrique Valencia Lomelí (coord.), *Perspectivas del universalismo en México*. Ciudad de México, Fundación Konrad Adenauer, pp. 179-194.
- Cámara de Diputados, (2012) “Boletín núm. 5506”. Ciudad de México, LXI Legislatura de la Cámara de Diputados.
- CIAD/ECYR, (2012) *Evaluación de consistencia y resultados del programa de apoyo alimentario*. Ciudad de México, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo y SEDESOL.
- Cruzada Nacional Contra el Hambre, (2013) “Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre” en *Diario Oficial de la Federación*. 22 de enero, Ciudad de México. Disponible en: <<http://sinhambre.gob.mx/wp-content/uploads/2014/03/Decreto-por-el-que-se-Establece-el-Sistema-Nacional-para-la-Cruzada-contra-el-Hambre1.pdf>> [Consultado el 1 de marzo de 2016].
- CONEVAL, (2011a) *La medición multidimensional de la pobreza en México*. Ciudad de México, SEDESOL.
- CONEVAL, (2011b) *Matriz de indicadores para resultados*. Ciudad de México, CONEVAL.
- CONEVAL, (2013) *Resultados de pobreza en México 2012 a nivel nacional y por entidades federativas*. Ciudad de México, CONEVAL.
- Duclos, Jean Yves y Abdelkrin Araar, (2006) “Poverty Alleviation: Policy and Growth” en *Poverty and Equity. Measurement, Policy and Estimation with DAD*. Ottawa, Springer, International Development Research Centre, pp. 220-223.
- FAO, (2012) *Estadísticas de seguridad alimentaria para México*. Disponibles en: <<http://faostat.fao.org/>> [Consultado del 1 de marzo de 2016].
- FAO, (2013) *Ley marco: derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria*. Panamá, XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano.

- González de Cossío, Teresa; Rivera Dommarco, Juan; López Acevedo, Gladys y Gloria Rubio Soto (edit.), (2008) *Nutrición y Pobreza. Política pública basada en evidencia*. Ciudad de México, Banco Mundial - SEDESOL.
- Huerta, Arturo, (1987) *La economía mexicana más allá del milagro*. Ciudad de México, Ediciones Cultura Popular.
- Huesca, Luis y Abdelkrim Araar, (en prensa) “Comparison of the Fiscal System Progressivity over Time: Theory and Application in Mexico” en *Estudios Económicos*. Ciudad de México, El Colegio de México.
- Huesca, Luis, (2010) “Análisis del programa Oportunidades en México: Impacto en la distribución de una aplicación universal por tipos de pobreza” en Enrique Valencia Lomelí (coord.), *Perspectivas del universalismo en México*. Ciudad de México, Fundación Konrad Adenauer, pp. 195-207.
- Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), (2007) *Evaluación de la política federal de nutrición y abasto, 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 nutrición en México*. Ciudad de México, Instituto Nacional de Salud Pública.
- Jenkins, Stephen P. y Peter J. Lambert, (1997) “Three ‘Ts’ of Poverty Curves, with an Analysis of UK Poverty Trends” en *Oxford Economic Papers*. Núm. 49, pp. 317-327. Oxford, Oxford University Press.
- Jenkins, Stephen P. y Peter J. Lambert, (1998) “Three ‘Ts’ of Poverty Curves, and Poverty Dominance: Tips for Poverty Analysis” en *Research on Economic Inequality*. Núm. 8, pp. 39-56. West Yorkshire, Reino Unido, Emerald Group Publishing.
- Lustig, Nora y Rosario Pérez, (1982) “Sistema alimentario mexicano: antecedentes, características, estrategias y efectos” en *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*. Vol. 13, núm. 51/52. Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Económicas.
- Mechlem, Kerstin, (2004) “Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations” en *European Law Journal*. Vol. 10, núm. 5. New Jersey, Blackwell Publishing, pp. 631-648.
- Rivera Dommarco, Juan; Barquera, Simón y Ivonne Ramírez-Silva, (2008) “Programa y políticas relacionados con la nutrición en México” en González De Cossío, Teresa; López Acevedo, Gladys; Rivera Dommarco, Juan y Gloria Rubio Soto, (eds.) *Nutrición y pobreza: política pública basada en evidencia*. Ciudad de México, Banco Mundial - Secretaría de Desarrollo Social, pp. 34-56.
- ROB, (2012) *Reglas de operación del programa de apoyo alimentario*. Ciudad de México, SHCP.
- ROB, (2014) *Reglas de operación del programa de apoyo alimentario*. Ciudad de México, SHCP.
- Rosado, Jorge; Rivera Dommarco, Juan; López, Gladys; Solano, Lourdes; Rodríguez, Guadalupe; Casanueva, Esther; García-Aranda, Alberto; Toussaint, Georgina e Irene, Maulen,

- (1999) “Desarrollo y evaluación de suplementos alimenticios para el Programa de Educación, Salud y Alimentación”, en *Salud Pública México*. Vol.41, no. 3, mayo-junio, pp. 153-162. Cuernavaca, Mor., Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).
- Scott, John, (2012) “Protección social universal” en Fausto Hernández Trillo (coord.), *Seguridad social universal. Retos para su implementación en México*. Ciudad de México, Coyuntura y Ensayo - Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, pp. 33-76.
- Scott, John, (2014) “Redistributive Impact and Efficiency of Mexico’s Fiscal System” en *Public Finance Review*. Núm. 42, pp. 368-390. Nueva York, SAGE Publications
- Sen, Amartya, (1996) “Capacidades y Bienestar” en Martha Nussbaum y Amartya Sen (comps.), *La calidad de vida*. Ciudad de México, FCE, pp. 54-83.
- Shamah Levy, Teresa; Villalpando, Salvador y Juan Rivera Dommarco, (2007) *Resultados de nutrición de la ENSANUT 2006*. Ciudad de México, Instituto Nacional de Salud Pública.
- Spalding, Rose, (1985) “El Sistema Alimentario Mexicano: ascenso y decadencia” en *Estudios Sociológicos*. Vol. III, núm. 8, pp. 4141-438. Ciudad de México, El Colegio de México.
- Ul Haq, Mahbub, (2003) “The Human Development Paradigm” en Sakiko Fukuda-Parr y A.K. Shiva Kumar (eds), *Readings in Human Development*. Oxford, Oxford University Press, pp. 17-34.
- Urzúa, Carlos; Macías, Alejandra y Héctor Sandoval, (2008) “TIPS for the Analysis of Poverty in Mexico, 1992-2005” en *Journal of Management, Finance and Economics*. Vol. 2, núm. 1, pp. 74-91.
- Valenzuela, José, (1986) *El capitalismo mexicano en los ochenta*. Ciudad de México, Editorial Era.
- Zedillo, Ernesto, (1995) *Primer informe de gobierno*. Disponible en: < <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/ar-pto2.html> > [Consultado el 24 de abril de 2016].

