

Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es). ❖ D.R. 2002, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México Toluca 3655 (km.16.5) ,Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.  
16 de diciembre de 2002



---

**NÚMERO 242**

John Scott

**DISTRIBUCIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA EN MÉXICO:  
LA REVOLUCIÓN DE LOS NOVENTA**

## ***Resumen***

Analizamos la distribución sectorial, regional y entre los hogares ordenados por nivel de ingreso, de los principales programas de ayuda alimentaria operantes en México en las últimas dos décadas. Evaluamos en particular las implicaciones distributivas del conjunto de reformas implementadas en estos programas en el curso de la década de los noventa, incluyendo la eliminación del subsidio generalizado a la tortilla, la reorientación y reducción de los principales programas dirigidos (LICONSA, Tortivales/FIDELIST y DIF), y la sustitución parcial de estos por el *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (PROGRESA). Encontramos que los programas de subsidio dirigido a la leche y tortilla creados en la década de los ochenta para mejorar la equidad y eficiencia de los subsidios generalizados no cumplieron con esta expectativa. En contraste, en el curso de los noventa se logró disminuir la concentración de estos subsidios en la Ciudad de México de 70% a 7%, aumentar al doble su eficiencia en la reducción de la desigualdad del ingreso, y casi triplicar la participación del quintil más pobre en los beneficios recibidos.

## ***Abstract***

We analyze the distribution of the principal food programs operating in Mexico in the last two decades at the sectoral, regional and household level. We evaluate in particular the distributive implications of a set of reforms implemented in the course of the last decade, including the elimination of the generalized *tortilla* subsidy, the reorientation and reduction of the principal targeted programs (LICONSA, Tortivales/FIDELIST and DIF), and the partial substitution of these with the *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (PROGRESA). We find that the targeted tortilla and milk programs created in the eighties to improve the equity and efficiency of the general subsidies in fact failed to realize this expectation. In contrast, in the course of the following decade, the share of these subsidies received by residents of Mexico City was drastically reduced, from 70% to 7%, their efficiency in the reduction of income inequality doubled, and the share of resources benefiting the poorest quintile triplicated.

## *Introducción<sup>1</sup>*

En teoría, los programas de ayuda alimentaria están dirigidos a la necesidad más básica del ser humano: la capacidad de lograr un nivel nutricional suficiente para poder sobrevivir, funcionar adecuadamente en términos físicos, psicológicos y sociales, y realizar actividades productivas. Los insumos mínimos de energía, proteínas y micronutrientes estimados por los nutriólogos para este fin, y las canastas alimentarias disponibles en el mercado para su obtención (dados los patrones de consumo establecidos culturalmente), son utilizados comúnmente para anclar líneas de pobreza absoluta, no sólo por considerarse el alimentario el primer rubro en la jerarquía de necesidades humanas, sino por ser el más susceptible de ser medido en forma objetiva. Por las sinergias que se han comprobado entre la nutrición, especialmente en edades tempranas, y otras dimensiones de capital humano, los programas de ayuda alimentaria representan además potencialmente instrumentos para la superación de la pobreza altamente costo-efectivos. En un país de ingresos medios como México, en contraste con algunos países de ingresos muy bajos, las deficiencias nutricionales asociadas a la carencia de recursos económicos se concentran en el extremo inferior de la distribución. Por todas estas razones, podría suponerse que entre todos los programas para la superación de la pobreza implementados en México en décadas recientes, los de ayuda alimentaria deben ser los que han priorizado en forma más certera a las poblaciones en condiciones de pobreza extrema. En este trabajo veremos que esto sólo se ha logrado en los últimos años del siglo XX gracias a una serie de reformas importantes en los mecanismos de asignación de los subsidios alimentarios. En los sesenta años anteriores de política alimentaria en México los subsidios alimentarios parecen haber obedecido a otros criterios y grupos de interés, a menudo mutuamente inconsistentes entre sí.

No intentaremos comprobar esta hipótesis a partir de un análisis histórico de todo el periodo. Las reformas introducidas en la década de los ochenta, cuando se comenzaron a desfasar los subsidios generalizados a favor de programas de subsidio dirigidos para la tortilla y la leche, así como las políticas alimentarias de décadas pasadas, han sido analizadas en otros trabajos (sección 1). Aquí nos ocuparemos principalmente de los cambios en la distribución de los subsidios asociados a las reformas implementadas hacia finales de los noventa. Nuestros resultados ponen en duda, sin embargo, el supuesto principal que motivó las reformas de los ochenta, como un esfuerzo por mejorar la eficiencia redistributiva de los subsidios generalizados. Dado su enfoque urbano, la utilización de mecanismos de focalización fácilmente manipulables, y sus altos costos operativos, veremos que

<sup>1</sup> Agradezco a Juan Rivera y al *Centro de Investigaciones en Nutrición y Salud* del *Instituto Nacional de Salud Pública* el acceso a las bases de datos de la *Encuesta Nacional de Nutrición 1999*, y a Francisco Islas su eficiente labor en el procesamiento de esta base.

estos programas *no* representaron en la práctica un avance en términos de eficiencia redistributiva aún respecto a los subsidios generalizados para los mismos productos. Su persistencia hasta el presente (2002) parece difícil de justificar una vez que se han generado instrumentos alternativos como PROGRESA/Oportunidades, con niveles de eficiencia redistributiva superiores en varios ordenes de magnitud, por lo que parece probable que la ampliación de este último programa a poblaciones semi-urbanas y urbanas a partir del año 2000.

El trabajo esta estructurado de la siguiente manera. La siguiente sección considera la evolución de la desnutrición y la pobreza en las últimas décadas. La sección 2 presenta un breve repaso de las políticas de precios y subsidios generalizados implementados en México desde la década de los treinta. La sección 3 analiza los cambios en la distribución sectorial y regional de los principales programas de ayuda alimentaria entre principios y finales de la década de los noventa. La sección 4 analiza estos cambios en términos de la distribución de los subsidios entre la población en función de su nivel de ingresos, y su impacto y eficiencia redistributiva. Finalmente, la sección 5 concluye considerando algunas implicaciones de los resultados anteriores para la posibilidad de reformas más amplias en la distribución del gasto social en México.

### ***1. Pobreza y Desnutrición***

A pesar de la relación metodológica mencionada entre la medición de la pobreza monetaria y deficiencias nutricionales, es notable la diferencia entre los niveles de pobreza y de desnutrición estimados en México actualmente. Mediciones de pobreza recientes para México estimadas (a partir de la *Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares 2000*) implican que 56.7% de los hogares (65% de la población) no cuentan con recursos suficientes para adquirir una canasta de bienes alimentarios que les permita cubrir sus necesidades nutricionales, en dos sentidos que es importante distinguir:<sup>2</sup>

- a) 18.6% (24% de la población) perciben ingresos inferiores al costo de la canasta, por lo que no podría adquirirla aún si dedicara su ingreso en forma íntegra a este propósito, y
- b) 38.1% (41% de la población) reportan un gasto alimentario inferior al costo de la canasta aún cuando perciben ingresos suficientes para ello, dado su patrón de gasto en bienes y servicios no alimentarios.

<sup>2</sup> SEDESOL (2002). La canasta alimentaria utilizada en estas mediciones es la "Canasta Normativa Alimentaria" estimada en INEGI-CEPAL (1993) a partir de las recomendaciones nutricionales (calóricas y proteicas) emitidas en FAO/OMS/UNU (1985).

Esto parecería implicar que más de la mitad de los hogares en México padecen deficiencias nutricionales por insuficiencia de recursos. Sin embargo, la información antropométrica disponible sobre la prevalencia de la desnutrición en México (*Encuesta Nacional de Nutrición 1999*, ENN), sugiere un orden de magnitud distinto, como podemos ver en la tabla 1.1. Las diferencias pueden explicarse en parte por diferencias conceptuales y metodológicas entre las dos mediciones, pero también sin duda por errores de medición en la información disponible. Estos errores son más importantes en el caso de las mediciones de pobreza, no sólo por la cadena de supuestos que median la deducción de desnutrición a partir de recursos monetarios, sino porque en el primer caso se trata de mediciones físicas del cuerpo humano, mientras que en el segundo se trata de auto-reportes con un alto margen de error.

*Tabla 1.1*  
*Desnutrición: 1999*

	0-5 años	5-11 años
Moderada (baja talla/edad)	17.8%	16.1%
Moderada-Severa (bajo peso/edad)	7.6%	4.5%
Severa (bajo peso/talla)	2.1%	1%

*Fuentes: ENN 1999: Rivera et al. (2001). Las normas de referencia utilizadas son 2 D.E. por debajo de las normas estimadas por la Organización Mundial de la Salud (WHO 1983).*

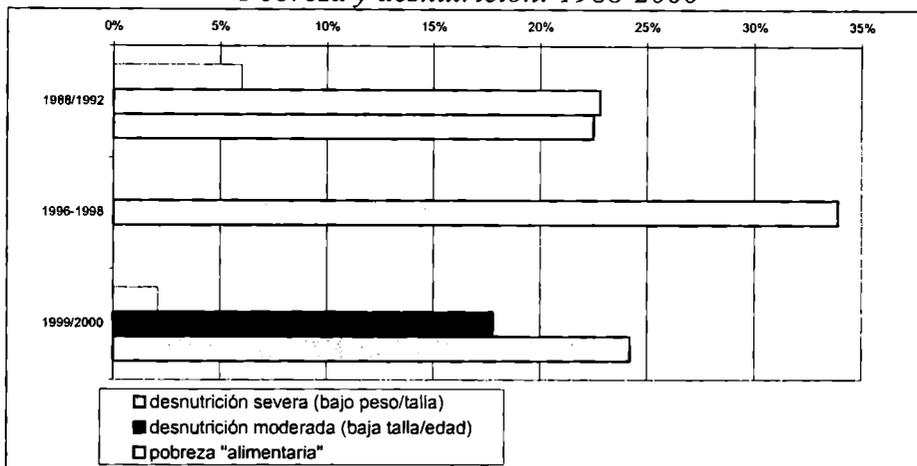
Considerando la evolución de las dos variables en la última década (gráfica 1.1), vemos que a pesar de la crisis económica a mediados del periodo, y el consecuente aumento abrupto en la pobreza en 1996-1998, la proporción de menores de 5 años con desnutrición disminuyó en forma importante entre los dos levantamientos de la ENN.

Por otro lado, sin embargo, la reducción en la tasa de mortalidad infantil lograda en las últimas tres décadas,<sup>3</sup> estuvo acompañada por un aumento notable en la proporción y en el número de muertes infantiles causadas por deficiencias nutricionales (gráfica 1.2). Observamos un aumento sostenido en estas variables durante la década de los ochenta, con un aceleramiento sorprendente en 1986-1988. En el caso de preescolares, la proporción de muertes por desnutrición se estabiliza en la década de los noventa en un nivel tres veces superior al promedio para 1980-1985.

Analizaremos la distribución de estas deficiencias en las próximas secciones.

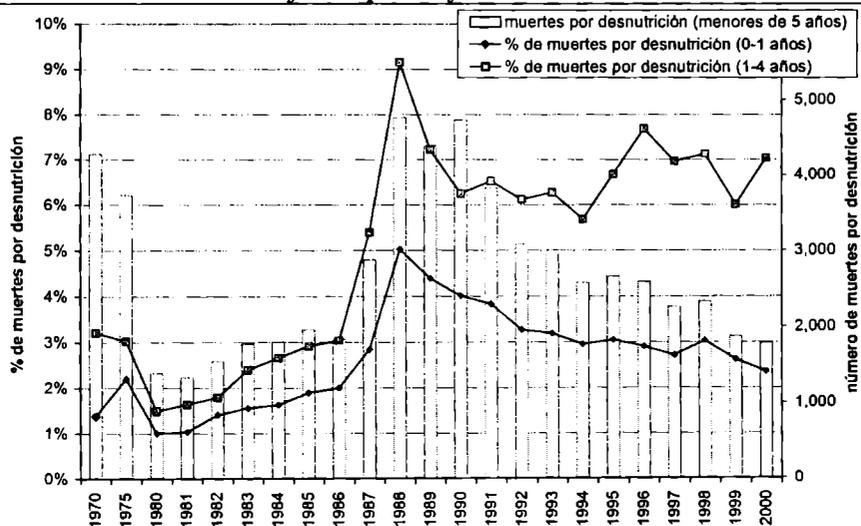
<sup>3</sup> Entre 1970 y 2000 la TMI paso de 79 a 24 por 1000 nacidos vivos (ajustado por subreporte, SSA).

Gráfica 1.1  
Pobreza y desnutrición: 1988-2000



Fuentes: Rivera et al. (2001), Cortés et al. (2002). Pobreza "alimentaria" corresponde a la primera definición presentada arriba. Se utilizaron metodologías comparables para todo el periodo en el caso pobreza como desnutrición (menores de 5 años). En el primer año reportado las medidas de desnutrición corresponden a 1988 y la de pobreza a 1992.

Gráfica 1.2  
Mortalidad infantil por deficiencias nutricionales



6° Informe de Gobierno, Salinas 1994, 1er Informe de Gobierno, Fox 2001

## ***2. Sesenta Años de Políticas Generalizadas de Protección Agrícola y Subsidios Alimentarios***

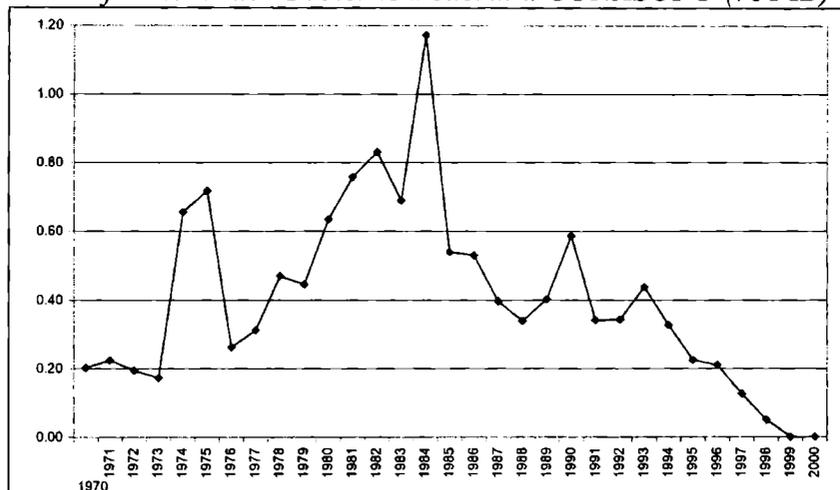
Desde mediados de la década de los treinta, cuando el gobierno de Cárdenas empezó a regular los precios agrícolas, hasta mediados de los noventa, los principales instrumentos de intervención pública en los mercados de bienes alimentarios básicos han sido políticas de precios y subsidios generalizados. El instrumento principal para la implementación de estas políticas en las últimas tres décadas fue la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), que operó entre 1965 y 1999, con el objetivo doble de ofrecer un precio de garantía mínimo a los productores agrícolas, y proteger la capacidad de consumo del sector urbano con precios de oferta bajos. Para ello CONASUPO absorbió transferencias federales del orden de medio punto del PIB en promedio anualmente desde mediados de los setenta hasta mediados de los noventa (12.6 puntos en toda su existencia), con un crecimiento importante en la primera parte del periodo, seguido por una contracción abrupta a partir de 1984 (gráfica 2.1). Aunque esta caída se originó en primera instancia en la crisis de 1983 y subsecuente contracción fiscal, coincidió también con una percepción generalizada de las limitaciones de este esquema de apoyo alimentario. Por ejemplo, estudios a finales de los setenta y principios de los ochenta destacaron, entre otros problemas, los siguientes:

- a) más de 20% de las dotaciones vendidas por CONASUPO tenía un destino desconocido, y 30% se desviaban hacia consumo animal; agregando irregularidades en la distribución de los molinos a las tortillerías, se estimó que el número de familias beneficiarias era apenas la mitad de lo que suponía el monto de recursos distribuidos,<sup>4</sup>
- b) la localización de las bodegas de CONASUPO estaba determinada por razones políticas más que económicas, y la de las tiendas CONASUPO no estaba correlacionada con el grado de pobreza de los vecindarios (y si, en cambio, con la densidad de tiendas privadas), de tal manera que la mitad más rica de la población absorbía el 84% de los subsidios a bienes básicos asignados por esta vía (gráfica 2.2).<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Martín del Campo y Tinoco (1992).

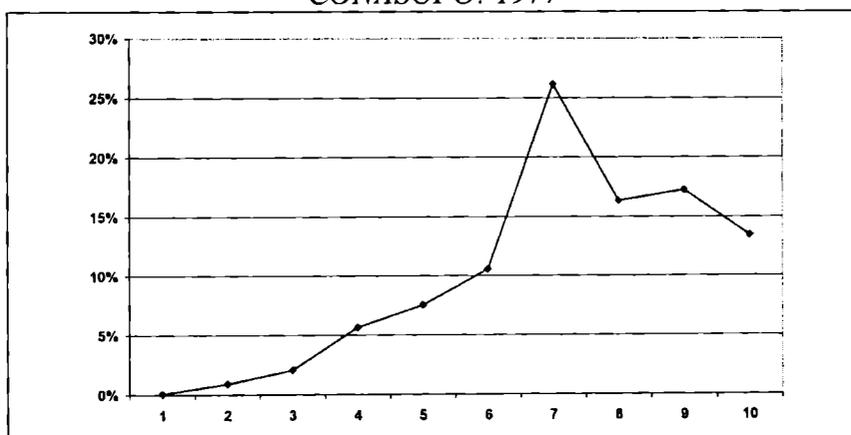
<sup>5</sup> Hill (1984).

*Gráfica 2.1  
Transferencias del Gobierno Federal a CONASUPO (% PIB)*



*VI Informe de Gobierno, 1994, Salinas de Gortari; VI Informe de Gobierno, 2000, Zedillo.*

*Gráfica 2.2  
Distribución por deciles de hogares del gasto en tiendas  
CONASUPO: 1977*



*Elaborado a partir de datos reportados en Hill (1984), tabla 12.15 (basado en ENIGH 1977; no se reporta el gasto por hogar del décimo decil, por lo que lo asumimos igual al del noveno)*

Más allá de estos problemas específicos a la operación de los subsidios de la CONASUPO, por su carácter generalizado es claro que este no podía representar un instrumento costo-efectivo para proteger las oportunidades de consumo alimentario de las poblaciones más pobres. Por un lado, el esquema era costoso no sólo por la imposición de distorsiones severas en el funcionamiento de los mercados, sino por intervenir directamente en la distribución física de bienes y dirigir el subsidio, en el

caso del bien de consumo principal (tortilla) por vía de la producción. Por otro lado, el esquema era poco efectivo como instrumento de protección a los más pobres por el carácter generalizado de los subsidios. A riesgo de sobresimplificar una historia compleja,<sup>6</sup> podemos identificar dos grupos de beneficiarios principales de esta políticas:

- a) los productores/vendedores *netos* de alimentos básicos, principalmente el maíz, y
- b) los consumidores urbanos de estos productos y sus derivados, principalmente la tortilla.

La incidencia final de las intervenciones de la CONASUPO es un tema complejo. Se ha estimado que estas políticas representaron un impuesto al productor medio de maíz, sorgo y trigo, y un subsidio al consumidor en la primera mitad de su periodo de operación (1965-1982), con precios de garantía y de oferta urbana inferiores al precio internacional.<sup>7</sup> Esta situación difícilmente podía sobrevivir los recortes de los ochenta, dado los niveles de protección a la producción agrícola doméstica. Para 1991, Levy y Wijnbergen (1993) estiman que con un precio de garantía del maíz 70% superior al precio internacional, el subsidio a la tortilla era insuficiente para compensar a los consumidores urbanos por este diferencial. Más allá de este último grupo, estas políticas claramente representaron un impuesto para dos grupos rurales que son compradores *netos* de maíz, y no se beneficiaban vía salarios de los precios de garantía a la producción, y están entre las poblaciones más pobres: los agricultores de subsistencia y los trabajadores rurales *no agrícolas*.<sup>8</sup>

Por las razones anteriores, y la distribución del ingreso prevaleciente en México, los deciles más pobres no participan en forma desproporcionada en el consumo de bienes alimentarios básicos (y por tanto en los subsidios generalizados sobre estos) (tabla 2.1). Así, de cada peso de subsidio a la leche y tortilla recibidos por el consumidor final, dados los patrones de distribución del consumo en 1996, el quintil más pobre obtendría apenas 4 y 12 centavos, respectivamente.

La excepción notable a este patrón de consumo regresivo es el caso del maíz a granel o en forma de harina. El único esquema que existía en el sistema CONASUPO para compensar a los grupos de consumidores rurales mencionados por la protección agrícola era un programa de abasto rural de este producto a precios subsidiados, por vía de una red de tiendas localizadas en el sector rural (DICONSA). Sin embargo, este esquema difícilmente era comparable en su impacto al esquema

<sup>6</sup> Ver, Lustig (1989), Martín del Campo y Tinoco (1992), Levy y Wijnbergen (1993), Brachet-Marquez and Sherrard Sherraden (1994), Friedman et al. (1995).

<sup>7</sup> Lustig, *ibid.* p.108.

<sup>8</sup> Según Levy y Wijnbergen (*ibid.* nota 2), estos últimos representaban en 1991 cerca del 65% de los productores de maíz en el país.

de compensación implementado en áreas urbanas mediante los subsidios generalizados y dirigidos (desde mediados de los ochenta) que beneficiaban a las poblaciones urbanas. Primero, como en el caso de las tiendas CONASUPO, existe evidencia de que la cobertura de las tiendas DICONSA no favorece a las localidades más pequeñas y de mayor marginación.<sup>9</sup> Segundo, si el monto de los subsidios ofrecidos en el sector urbano era insuficiente para compensar a los consumidores urbanos por los esquemas de protección al maíz, difícilmente podría serlo el monto mucho más limitado de recursos dedicados al apoyo de los consumidores netos de maíz del sector rural. Como se puede apreciar en la gráfica 2.3, entre 1986, cuando se estableció el programa dirigido para la tortilla, y 1998, el último año de operación del subsidio al maíz en las tiendas DICONSA, este último absorbió en promedio apenas un tercio del total de subsidios dirigidos del sistema maíz-tortilla, y 11% del total de subsidios (dirigidos y generalizado) para este producto.

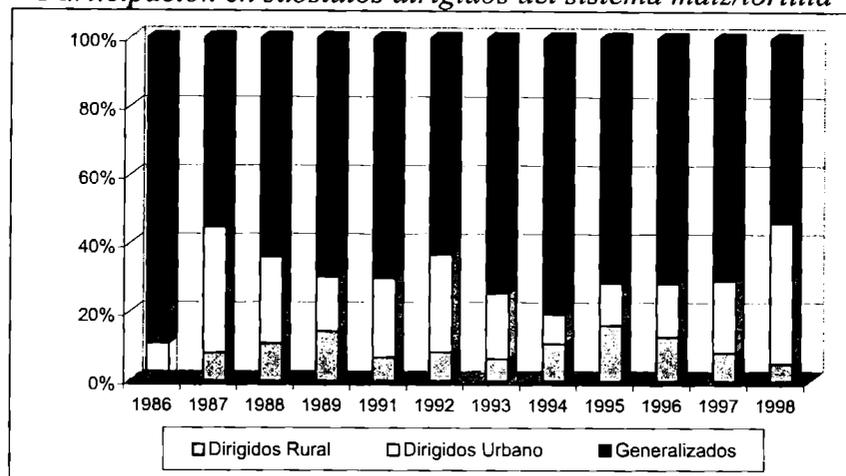
*Tabla 2.1*  
*Distribución del gasto en alimentos básicos por deciles de hogares*

<b>Decil</b>	<b>Maíz</b>	<b>Tortilla</b>	<b>Arroz</b>	<b>Leche</b>	<b>Frijol</b>
<b>I</b>	22.71%	4.42%	6.71%	1.34%	8.14%
<b>II</b>	17.32%	7.89%	8.52%	2.93%	10.28%
<b>III</b>	18.23%	10.41%	10.09%	4.30%	11.78%
<b>IV</b>	11.48%	10.86%	9.65%	7.10%	11.71%
<b>V</b>	6.34%	11.85%	10.90%	8.22%	10.87%
<b>VI</b>	5.53%	11.55%	10.25%	10.18%	10.98%
<b>VII</b>	8.04%	12.45%	11.83%	11.63%	10.72%
<b>VIII</b>	4.58%	12.18%	10.58%	14.94%	9.64%
<b>IX</b>	3.27%	10.39%	10.70%	17.17%	9.03%
<b>X</b>	2.50%	8.01%	10.78%	22.19%	6.85%

*Fuente: Cálculos propios a partir de ENIGH 1996.*

<sup>9</sup> Levy y Dávila (1998)

Gráfica 2.3  
Participación en subsidios dirigidos del sistema maíz/tortilla



Fuentes: 1986-1988: Martín del Campo y Tinoco (1992); 1991-1998: 6° Informe de Gobierno, Zedillo.

### 3. Las Reformas de los Ochenta: Subsidios Dirigidos en el Sector Urbano

Como respuesta a las limitaciones del sistema de subsidios generalizados, en la segunda mitad de la década de los ochenta se eliminaron los subsidios al frijol, aceite comestible, pan y huevo, y se establecieron dos programas importantes de subsidios *dirigidos*, para la tortilla y la leche. En el caso del primer producto se experimentó con la distribución de tortilla subsidiada en tiendas gubernamentales (1984-1986) y con cupones (“tortibonos”) canjeables por dotaciones de tortilla (1986-1991), hasta llegar al sistema actual de tarjetas electrónicas (1991-). El subsidio a la leche se implementa por medio del programa de abasto social de leche de LICONSA, que desde el año 2000 también opera el programa de tortilla. En los dos casos se aplican en teoría dos esquemas principales de focalización (además de la focalización por tipo de producto, y por auto-selección asociada a los costos de participación): uno geográfico, que prioriza vecindarios pobres, y otro a nivel del hogar, que debe tener ingresos inferiores a dos salarios mínimos. En el caso del programa de leche también se aplica un criterio demográfico, ya que las familias beneficiarias tienen que tener por lo menos un niño menor de 12 años. Las familias beneficiarias por el programa de tortilla tienen derecho a retirar un kilo de tortilla diario, y las del programa de leche a entre 4 (un niño) y 24 (6 o más niños) litros subsidiados.

En la práctica, sin embargo, aún antes de analizar su incidencia, es fácil apreciar que estos esquemas de focalización administrativa han representado un avance limitado respecto a los subsidios generalizados en términos de costo-efectividad como instrumentos de ayuda alimentaria. Primero, especialmente en el caso de LICONSA se

han reportado costos operativos altos, del orden de 28.5 % (Grosh 1994) a 36% (BM 1991).

Segundo, la aplicación de los mecanismos de focalización ha sido poco transparente y parece haber estado sujeta, por lo menos en sus primeros años de operación, a la injerencia de organizaciones sindicales (Martín del Campo y Tinoco 1992). En teoría, se supone que el cumplimiento de la condición de ingresos por debajo de dos salarios mínimos se establece por medio de una visita al hogar de una trabajadora social, pero no es claro como podría obtenerse esta información en forma confiable, aún cuando esto se cumpla.

*Tabla 3.1  
Distribución regional de hogares beneficiarios, recursos recibidos, y niños con deficiencias nutricionales moderadas a severas (1988)*

	<b>Cd. de México</b>	<b>Centro</b>	<b>Norte</b>	<b>Sur</b>
LICONSA (leche)	72.3%	13.3%	3.3%	11.1%
Tortibonos (tortilla)	77.6%	8.6%	11.3%	2.4%
DIF	19.5%	35.6%	11.7%	33.1%
Hogares Beneficiarios*	51.5%	16.6%	16.9%	15.1%
Recursos Recibidos**	68.7%	13.3%	9.4%	8.6%
Bajo peso/edad	7.3%	33.6%	10.8%	50.8%

\*Incluye todos los programas dirigidos de subsidio alimentario.

\*\*Incluye Liconsa, Tortibonos/Tortivales, DIF. Calculado a partir de datos reportados en fuentes.

Fuentes: Banco Mundial (1991), datos de la ENN 1988.

Finalmente, dada su concentración en la Ciudad de México, estos programas posiblemente agravaron el sesgo urbano de los subsidios generalizados. La tabla 3.1 compara la distribución geográfica de los subsidios alimentarios con la distribución de los niños con problemas de desnutrición moderada a severa (bajo peso para edad) observada en la Encuesta Nacional de Nutrición 1988 (reportada en Banco Mundial 1991).<sup>10</sup> Vemos que mientras la mitad de las necesidades nutricionales urgentes se concentraban en la región Sur del país sólo 15% de los hogares beneficiarios de algún programa de subsidios alimentarios se encontraban en esta región en 1988, recibiendo apenas 8.6% de los recursos ofrecidos por los tres programas principales. En cambio, casi 70% de los subsidios ofrecidos por estos programas beneficiaban a los hogares de la Ciudad de México, a pesar de localizarse allí apenas el 7.3% de los niños desnutridos del país.

<sup>10</sup> Las regiones se conforman de la siguiente manera. *Norte*: BC, BCS, Coahuila, Chihuahua, Durango, NL, Sonora, Tamaulipas. *Centro*: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, México (excl. localidades conurbadas de la Cd. de México), Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, SLP, Sinaloa, Zacatecas. *Sur*: Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, QR, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. *Ciudad de México*: D.F. y localidades conurbadas a la Cd. de México.

#### 4. La Revolución de los Noventa

En contraste a las reformas anteriores, la reorientación de los programas alimentarios implementada en la segunda mitad de los noventa corrigió los problemas de equidad en una forma tan efectiva que podemos describirla más bien como una revolución en la asignación de los subsidios alimentarios en México. Entre 1994 y el año 2000 los subsidios generalizados prácticamente desaparecieron,<sup>11</sup> y el sesgo urbano se corrigió en forma notable después de 1996 (tabla 4.1), con una participación rural mayoritaria desde 1999.<sup>12</sup> Este cambio se explica principalmente por cuatro acciones:

- a) la eliminación del subsidio generalizado a la tortilla en 1999,
- b) la reducción gradual de algunos de los programas dirigidos en el sector urbano (especialmente LICONSA),
- c) la reorientación parcial de los programas dirigidos existentes, hacia áreas rurales y áreas urbanas fuera de la Ciudad de México, y principalmente
- d) la creación y rápida expansión del *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (PROGRESA) en 1998-2000 (gráfica 4.1).<sup>13</sup>

Para 1999 el componente alimentario de este último programa representaba el principal instrumento de ayuda alimentaria en México. Las reducciones en los otros programas dirigidos se presentan a partir de 1997, en forma contemporánea al crecimiento del último, en los casos de LICONSA, DICONSA y los programas de la SEP. Es claro que la expansión de PROGRESA se ha dado en forma *sustitutiva* de los programas anteriores. A pesar del peso presupuestal de este programa, el gasto federal dedicado al conjunto de programas de ayuda alimentaria dirigidos se ha reducido en el periodo en términos reales. Si incluimos los subsidios generalizados, el gasto federal en subsidios alimentarios en 1993 (0.6 % del PIB) era tres veces superior al ejercido en el año 2000 (0.2% del PIB). Cuantificar las ganancias en efectividad que implicaron las reformas de los noventa es, por ello, de especial interés: esta tendría que ser tres veces superior en el año 2000 en relación con el paquete de programas de 1993 para compensar el impacto de los recortes en el nivel de gasto en este rubro.

<sup>11</sup> La diferencia en este rubro entre las dos estimaciones reportadas en la tabla 4.1 se explican porque aquí consideramos el programa de abasto vía las tiendas DICONSA como un programa dirigido, por vía de la localización de estas tiendas, mientras que en los reportes oficiales del gobierno este parece clasificarse como generalizado.

<sup>12</sup> No está claro a que se debe la discrepancia en este rubro entre las dos fuentes oficiales reportadas en la tabla 4.1.

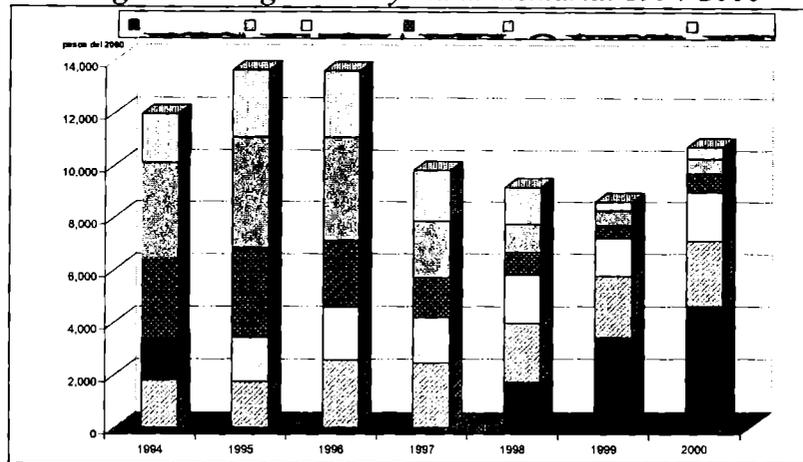
<sup>13</sup> Aunque el programa se inauguró formalmente en agosto de 1997, la asignación de recursos significativos por este medio empezó en 1998.

Tabla 4.1  
Distribución de los Subsidios Alimentarios (%)

	Generalizados	Dirigidos	Urbano	Rural
1994*	55.2	44.8	59.8	40.2
	<i>61.1</i>	<i>38.9</i>	<i>68.6</i>	<i>31.4</i>
1995	41.5	58.5	58.8	41.2
1996	40.6	59.4	64.5	35.5
1997	37.1	62.9	60.8	39.2
1998	20.9	79.1	52.6	47.4
1999	0	100	37.6	62.4
2000*	0	100	36.4	63.6
	<i>4.5</i>	<i>95.5</i>	<i>23.6</i>	<i>76.4</i>

Fuentes: 6º Informe de Gobierno, 2000, Zedillo. *Números Itálicos:* Proyecto de Egresos de la Federación 2000, Exposición de Motivos.

Gráfica 4.1  
Programas dirigidos de ayuda alimentaria: 1994-2000



Fuentes: 6º Informe de Gobierno, 2000, Zedillo.

PROGRESA es un programa innovador de combate a la pobreza extrema en México, y posiblemente en el ámbito internacional, al combinar simultáneamente, para cada familia beneficiada, apoyos en tres áreas críticas y complementarias en la formación de capital humano básico: educación, salud y alimentación. Aunque el programa tiene un impacto inmediato sobre las oportunidades de consumo de sus beneficiarios por las transferencias de ingreso que representa, su objetivo final es estimular, por el lado de la demanda, la inversión en capital humano en las localidades y hogares más pobres del país. Se espera con ello romper los círculos inter-generacionales de pobreza extrema asociados con los altos niveles de fertilidad, desnutrición y mortalidad infantil, y deserción escolar prevalecientes en el sector rural de México, factores que no sólo inciden directamente sobre el nivel de vida de estas poblaciones, sino que limitan en forma importante sus oportunidades futuras de movilidad económica.

Este programa ofrece servicios y transferencias en sus tres componentes de educación, salud y alimentación. El componente educativo incluye becas y útiles escolares. El componente de salud tiene tres sub-componentes. El primero ofrece de manera gratuita un paquete básico de servicios de salud. El segundo es de prevención y atención a la desnutrición, e incluye un programa de vigilancia nutricional por medio de medidas antropométricas y educación alimentario-nutricional en visitas programadas al centro de salud, y la entrega gratuita de suplementos alimenticios para niños y niñas de entre 4 y 24 meses de edad, y de entre 2 y 4 años que presenten algún grado de desnutrición, y mujeres embarazadas y en lactancia. Estos suplementos aportan 100% de los micronutrientes diarios, y 20% de las necesidades calóricas. El tercer sub-componente de salud es un programa de sesiones educativas. Finalmente, el componente alimentario es una transferencia monetaria mensual fija por familia beneficiada, condicionada a la asistencia a las visitas programadas y sesiones informativas de salud. Es importante notar que a pesar de su nombre y la esperanza de que en las poblaciones beneficiarias este gasto se dedicaría principalmente a alimentos, esta transferencia no está condicionada a un patrón de consumo particular. En el presente análisis consideraremos tanto los suplementos alimentarios en especie como esta última transferencia monetaria como los apoyos alimentarios del programa.

Además de buscar explotar sinergias entre educación, salud y nutrición, este programa contrasta con los otros programas alimentarios dirigidos en México por la eficiencia de sus mecanismos para identificar y llegar a las poblaciones más pobres y con mayores carencias nutricionales. En particular, a) en su primera fase (1997-2000) el programa se dirigió exclusivamente al sector rural, lo que explica la evolución sectorial reportada en la tabla anterior, y dentro de este sector b) a las localidades de mayor marginación, identificadas por medio de una medida multidimensional de carencias infraestructurales y socioeconómicas, y finalmente dentro de estas localidades, c) a los hogares pobres, identificados a su vez mediante un sistema de puntaje basado en sus activos y características socioeconómicas obtenidas de un censo levantado en las localidades beneficiarias.<sup>14</sup>

En la tabla 4.2 podemos apreciar que la prevalencia de la desnutrición es tres veces mayor en el sector rural que en el sector urbano, y mayor aún en las localidades rurales beneficiarias de PROGRESA. En términos regionales, la prevalencia en el Sur del país es cuatro veces superior al Norte, y el doble respecto a la Ciudad de México.

<sup>14</sup> Para una evaluación preliminar de PROGRESA ver Scott (2000). Para una evaluación a profundidad del impacto del programa en su primera fase de operación (1997-1999) ver los documentos de IFPRI ([www.ifpri.org](http://www.ifpri.org)).

*Tabla 4.2*  
*Prevalencias de desnutrición en niños menores de 5 años (1999)*

	Moderada (baja talla/edad)	Moderada-Severa (bajo peso/edad)
Urbano	11.7	5.7
Rural	32.2	12.3
Locs. PROGRESA	34	20.2
Norte	7.1	3.3
Cd. México	13.1	6.8
Centro	14.5	6.1
Sur	29.2	12

*Fuentes: ENN 1999; SEDESOL (2000).*

La variable relevante para analizar la congruencia en la asignación de la ayuda alimentaria con las deficiencias nutricionales no es la prevalencia, sino la participación relativa de cada sector/región en estas deficiencias. La tabla 4.3 compara estas participaciones con la distribución de los beneficiarios de los principales programas alimentarios y del total de recursos ejercidos por vía de estos instrumentos. Dado el nivel actual de urbanización del país (75%), los niños desnutridos se dividen entre el sector urbano y rural en proporciones similares. En relación con estas participaciones, la distribución de la ayuda alimentaria entre los dos sectores (última línea de la tabla 4.3, y tabla 4.1) pasó claramente de un sesgo urbano a uno rural. Si consideramos la distribución sectorial de la pobreza, sin embargo, la distribución actual de estos recursos parece adecuada. La tabla 4.4 muestra la distribución de la pobreza según la llamada pobreza “alimentaria”, utilizando la línea de pobreza más baja descrita arriba (sección 1), según el número de pobres, la intensidad o brecha de la pobreza, y la severidad o brecha cuadrática, que da mayor peso a las brechas más profundas. Vemos que cuando consideramos la profundidad y distribución la participación en la pobreza del sector rural no sólo es significativamente mayor sino que se ha incrementado en el curso de la última década. Es interesante notar la congruencia entre la distribución de la pobreza en términos de la brecha cuadrática, y la distribución de las ayudas alimentarias en el año 2000.

Pasando a la distribución regional, podemos comparar las tablas 4.3 y 4.1 (gráficas 4.2, 4.3). Es notable la reducción en la concentración de los subsidios en la Cd. de México, a favor de las regiones Centro y, especialmente, Sur. El cambio puede observarse en los tres programas reportados para 1988, pero es menos pronunciado en el caso de LICONSA (cerca de la mitad de cuyos beneficiarios aún se encuentran en la Cd. de México), y muy marcado en el caso de los programas de subsidio a la tortilla. La gráfica ilustra la congruencia lograda a finales de la década entre la distribución de subsidios y las necesidades alimentarias. Dado que dos tercios de los beneficiarios de PROGRESA estaban en el Sur en 1999, y dada la alta participación presupuestal de este programa junto con los programas del DIF (que concentra 46% de sus

beneficiarios en el Sur), el Sur recibía en 1999/2000 más de la mitad de los subsidios alimentarios. En contraste, la participación de la Cd. de México cayó de casi 70% a 7% en el mismo periodo. Observamos también que la alta proporción de la población infantil con deficiencias nutricionales concentrada en el Sur no ha disminuido en la última década, mientras que la participación de la Ciudad de México en niños con bajo peso/edad aumentó de 7.3% a 12.6%. Esto es sorprendente dado que la concentración de los recursos alimentarios en esta ciudad se revirtió apenas en la segunda mitad de los noventa, y podría explicarse por la efectividad limitada de los programas dirigidos de subsidio a la tortilla y leche (ver abajo, sección 5).

Tabla 4.3

*Distribución sectorial y regional de los hogares beneficiarios, recursos recibidos, y niños menores de 5 años con deficiencias nutricionales (1999)*

	Urbano	Rural	Norte	Centro	Cd. México	Sur
Baja talla/edad	46.1%	53.9%	7.4%	27.9%	10.4%	54.4%
Bajo peso/edad	52.2%	47.8%	8.2%	27.5%	12.6%	51.7%
LICONSA (leche)	82.0%	18.0%	6.5%	24.5%	47.1%	21.9%
FIDELIST (tortilla)	88.3%	11.7%	16.0%	33.7%	10.4%	39.9%
DIF (desayunos escolares)	48.6%	51.4%	15.5%	28.0%	10.1%	46.4%
PROGRESA	7.0%	93.0%	4.2%	29.8%	0.0%	66.0%
Hogares Beneficiarios	42.5%	57.5%	11.2%	28.5%	20.8%	39.4%
Recursos Recibidos (2000)	35.6%	64.4%	9.5%	29.5%	7.2%	53.8%

\*Incluye todos los programas dirigidos de subsidio alimentario reportado en la ENN 1999. \*\*Incluye ICONSA, FIDELIST, DIF, PROGRESA (ayudas alimentarias). Calculado a partir de datos reportados en fuentes.

Fuentes: ENN 1999; 6° Informe de Gobierno, 2000, Zedillo.

Tabla 4.3

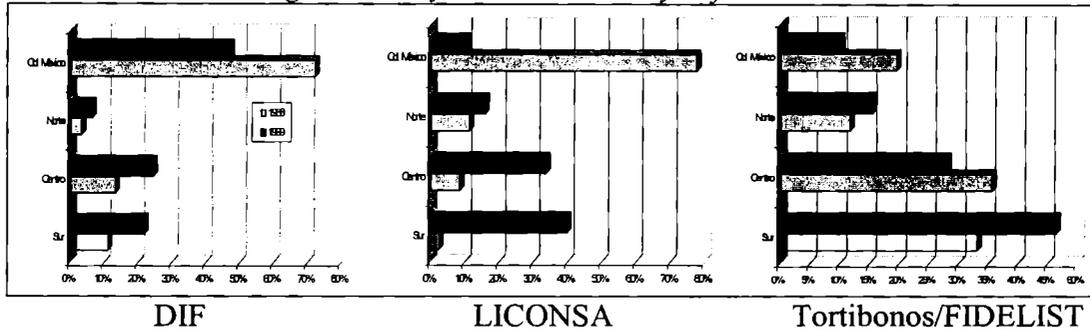
*Distribución sectorial de la pobreza "alimentaria"*

	1992		2000	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Número de pobres ( $\alpha=0$ )	47.6%	52.4%	45.8%	54.2%
Brecha de pobreza ( $\alpha=1$ )	41.3%	58.7%	37.9%	62.1%
Brecha cuadrática ( $\alpha=2$ )	38.6%	61.4%	34.6%	65.4%

Fuente: calculado a partir de medidas reportadas en Cortés et al. (2002)

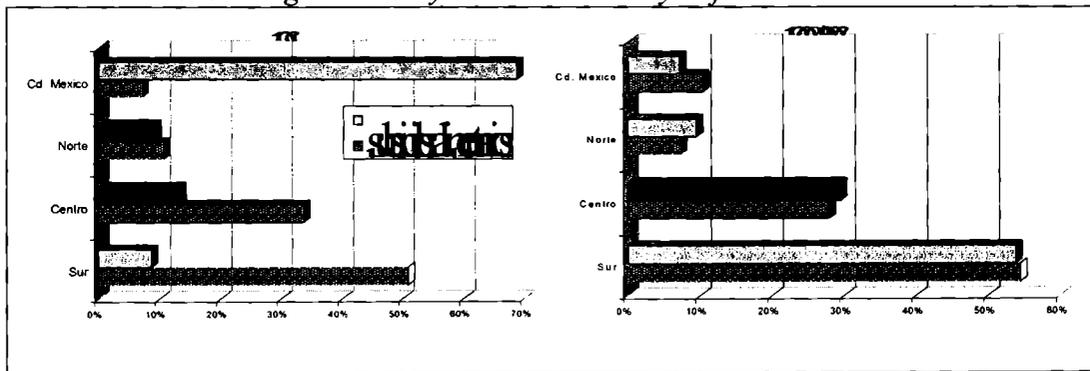
Los valores  $\alpha$  corresponden a los parámetros de las medidas FGT.

Gráfica 4.2  
Distribución regional de ayuda alimentaria y deficiencias nutricionales



Tablas 4.1 y 4.3.

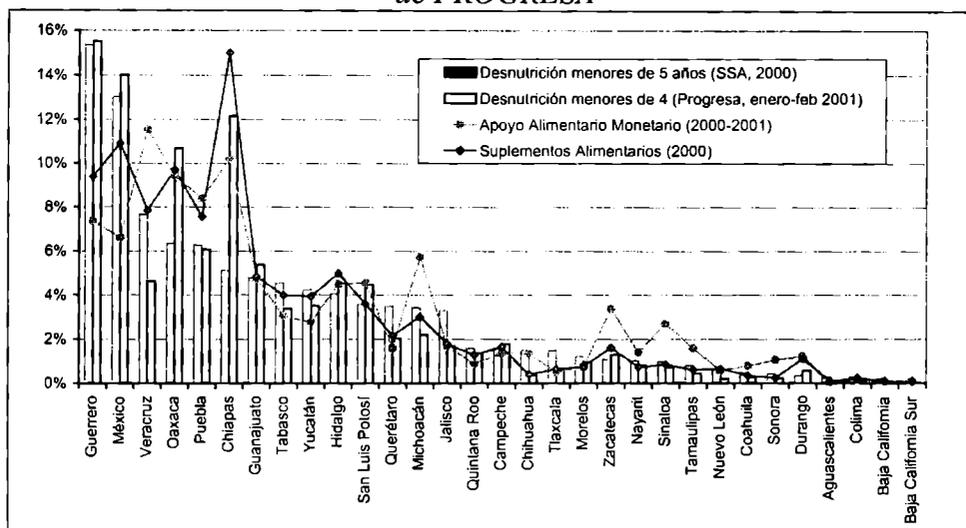
Gráfica 4.3  
Distribución regional de ayuda alimentaria y deficiencias nutricionales



Tablas 4.1 y 4.3.

Sólo tenemos datos sobre la distribución de apoyos alimentarios a nivel estatal para PROGRESA. La gráfica 4.4 compara la participación de los estados en los apoyos y suplementos alimentarios con la proporción de la población infantil con deficiencias nutricionales que habita en ellos. Presentamos dos fuentes para este último dato, los niños atendidos por el conjunto de clínicas de la secretaría de salud, y los niños atendidos en centros que atienden a beneficiarios de PROGRESA. Observamos en general una congruencia entre la distribución estatal de estas deficiencias y las participaciones estatales en los apoyos alimentarios de PROGRESA.

Gráfica 4.4  
Distribución estatal de deficiencias nutricionales y apoyos alimentarios de PROGRESA



Fuente: Scott (2001), a partir de indicadores operativos reportados por PROGRESA, e indicadores epidemiológicos de la SSA.

### 5. Distribución, Incidencia y Efectividad Redistributiva de los Subsidios Alimentario

En esta sección analizamos la distribución de los subsidios alimentarios entre los hogares y la población ordenados por su nivel de ingreso. Dado que la *ENN 1999* no reporta información sobre ingresos, utilizamos la *ENIGH 2000* para imputar el ingreso esperado de los hogares en función de variables socioeconómicas comunes a las dos fuentes.

Analizamos estas distribuciones a partir de cuatro tipos de ordenamientos, aunque para propósitos de exposición nos enfocaremos en general en el último:

- hogares ordenados por ingreso total (dh yt),
- hogares ordenados por ingreso per cápita (dh ypc),
- población ordenada por ingreso total (dp yt), y
- población ordenada por ingreso per cápita (dp ypc).

Presentamos también algunas medidas sintéticas de progresividad absoluta, impacto redistributivo, y eficiencia redistributiva. Como medida de progresividad absoluta reportamos el coeficiente de concentración (C), análogo al *coeficiente de Gini* excepto por el hecho de que el concepto que se aplica para ordenar la población no es la variable misma cuya distribución se mide (las transferencias por medio de subsidios y

ayudas alimentarias, en este caso), sino el ingreso autónomo (antes de impuestos/transferencias) de los hogares.<sup>15</sup>  $C$  está definido en el rango  $(-1, 1)$ , donde los valores negativos (positivos) representan distribuciones progresivas (regresivas) de las transferencias. El impacto redistributivo lo medimos como la diferencia entre el índice de Gini antes y después de las transferencias,  $\Delta G$ . Puede demostrarse que este impacto está determinado por la progresividad de las transferencias relativa a la distribución del ingreso, y por el monto de las transferencias en relación al ingreso (autónomo) de los hogares, o tasa de transferencia ( $\gamma$ ), de la siguiente forma:<sup>16</sup>

$$\Delta G = (C - G_A) \frac{\gamma}{(1 + \gamma)},$$

donde  $G_A$  es el Gini de la distribución del ingreso autónomo. Finalmente, la eficiencia redistributiva (ER) de la transferencia se puede medir como la reducción porcentual en la desigualdad en relación al monto de la transferencia:

$$ER = \frac{\Delta G / G}{\gamma}.$$

Será interesante también comparar la distribución de los recursos para apoyo alimentario con la distribución de la desnutrición entre la población. La tabla 5.1 reporta la prevalencia de desnutrición (baja talla/edad) en niños en edad escolar en cada decil poblacional (ordenados por ingreso per cápita), y la distribución de los casos de desnutrición entre los deciles. Dado que los deciles poblacionales con ingresos imputados construidos a partir de la ENN presentan una distribución de niños en este grupo de edad diferente a la reportada en la ENIGH, reportamos además una versión ajustada para ser consistente con esta última distribución. Observamos que el decil más pobre presenta tasas de prevalencia diez veces superiores a las observadas para el decil más rico. También vemos que entre 70% y 80% (ajustado) de los niños con desnutrición se concentran en la mitad más pobre de la población.

En el anexo (tabla A.2) presentamos la distribución por deciles de los principales programas de ayuda alimentaria reportados en la ENN 1999: PROGRESA, LICONSA, FIDELIST, DIF (desayunos escolares). También presentamos la distribución de los programas de ayuda alimentaria implementados por la SEP (tabla A.3), aunque hay que advertir que las observaciones de beneficiarios reportadas en la ENN (123) son escasas para un análisis confiable. La gráfica 5.1 ilustra estas distribuciones por deciles poblacionales ordenados por ingreso per cápita. Podemos apreciar un contraste notable entre PROGRESA, que dirige 90% de los recursos al

<sup>15</sup> Para una presentación detallada de estas medidas ver, por ejemplo Lambert (1993).

<sup>16</sup> Kakwani (1977).

50% más pobre de la población, y los programas más antiguos, que apenas dirigen entre 54% (DIF) y 28% (LICONSA) a esta población. Según estas estimaciones, con la excepción del DIF, que parece llegar en forma relativamente homogénea a todos los deciles por debajo del décimo, los beneficiarios de los otros programas anteriores a PROGRESA no se concentran en los deciles intermedios, como a menudo se ha supuesto, sino en los deciles VI-IX.

*Tabla 5.1*  
*Prevalencia y Distribución de Desnutrición (baja talla/edad) (%)*  
5-11 años

Deciles	Prevalencia	Distribución	
		Ajustada*	
1	33.9	16.6	23.7
2	29.8	14.1	17.6
3	29.4	15.6	17.2
4	26.0	11.3	10.4
5	19.8	12.2	10.3
6	14.3	10.8	8.4
7	11.9	6.8	4.9
8	6.8	6.4	4.4
9	4.7	5.1	2.7
10	3.1	1.1	0.5
<b>CC</b>		<b>-0.2632</b>	<b>-0.3960</b>

*ENIGH 2000, ENN 1999. Deciles poblacionales ordenados por ingreso per cápita*

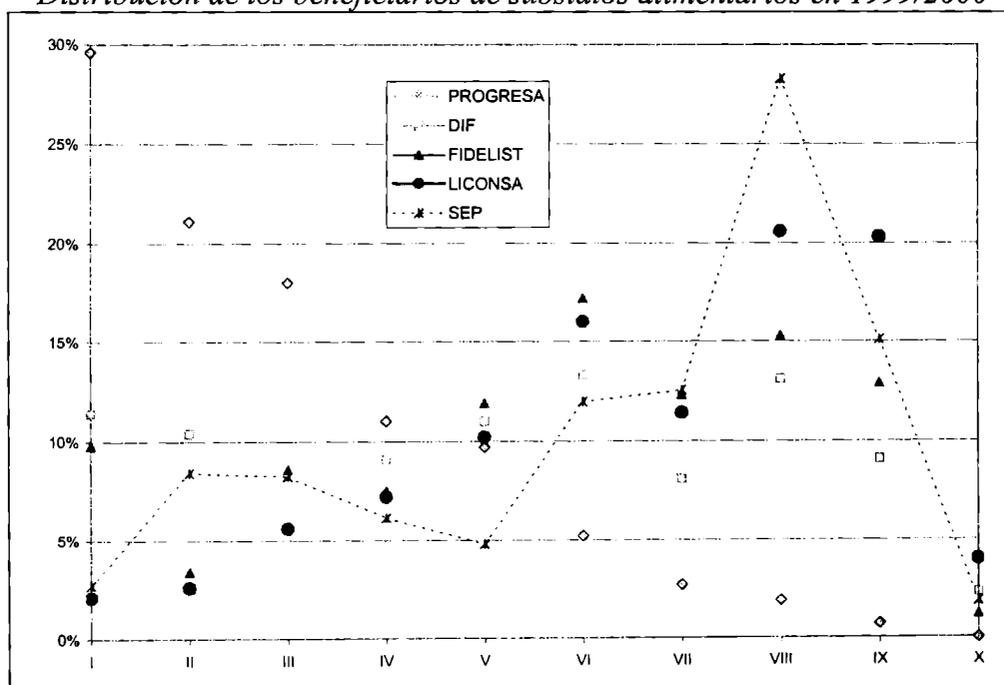
*\*Ajustada por distribución de niños reportada en ENIGH 2000.*

Los coeficientes de concentración correspondientes se muestran en la tabla 5.2 (incluimos los coeficientes de Gini como referencia), donde vemos que sólo el DIF y PROGRESA resultan progresivos en términos absolutos. FIDELIST es prácticamente neutral, y LICONSA es regresivo. El coeficiente para los subsidios en su conjunto es altamente progresivo gracias a la participación dominante de PROGRESA.

La gráfica 5.2 presenta la distribución global de los subsidios alimentarios considerados (excepto SEP), dada la distribución de beneficiarios y las asignaciones presupuestales entre los programas en el año 2000. Comparamos esta con la distribución para 1994, asumiendo los patrones de beneficiarios de 1999 (para los programas que existían entonces), pero con las asignaciones presupuestales de 1994, incluyendo el subsidio generalizado a la tortilla. Dada la reorientación territorial en las asignaciones de los principales programas dirigidos (LICONSA, FIDELIST, DIF) hacia el Sur del país que tuvo lugar entre 1988 y 1999 (gráfica 4.2), es claro que estamos subestimando la regresividad real de las asignaciones para 1994. Como en la distribución regional, comprobamos una congruencia notable entre la distribución de los subsidios alimentarios en el año 2000 y la distribución de la desnutrición.

En la tabla 5.3 presentamos medidas de impacto y eficiencia redistributiva. Dado el nivel limitado del gasto en subsidios alimentarios en el año 2000—los programas analizados aquí representan apenas 0.17% del gasto autónomo de los hogares—el impacto sobre la distribución del ingreso de los hogares del conjunto de programas considerados es apenas del orden de 0.3%. Esto es comparable al impacto de PROCAMPO, y casi la mitad del impacto redistributivo del subsidio eléctrico residencial. La contribución redistributiva de los subsidios alimentarios a la reducción de la desigualdad que implica el gasto social en su conjunto, junto con otros subsidios y transferencias redistributivas, es menor de 3% (Scott 2002). Por otro lado, la eficiencia redistributiva de estos subsidios es excepcionalmente alta en relación a los otros subsidios incluidos en la tabla, y al gasto social en su conjunto (una RE cercana a 1; Scott 2002). Esto se debe, sin embargo, principalmente a PROGRESA, que explica 70% del impacto redistributivo de los subsidios alimentarios. En contraste, LICONSA resulta comparable al subsidio eléctrico en su bajo nivel de eficiencia redistributiva.

*Gráfica 5.1*  
*Distribución de los beneficiarios de subsidios alimentarios en 1999/2000*



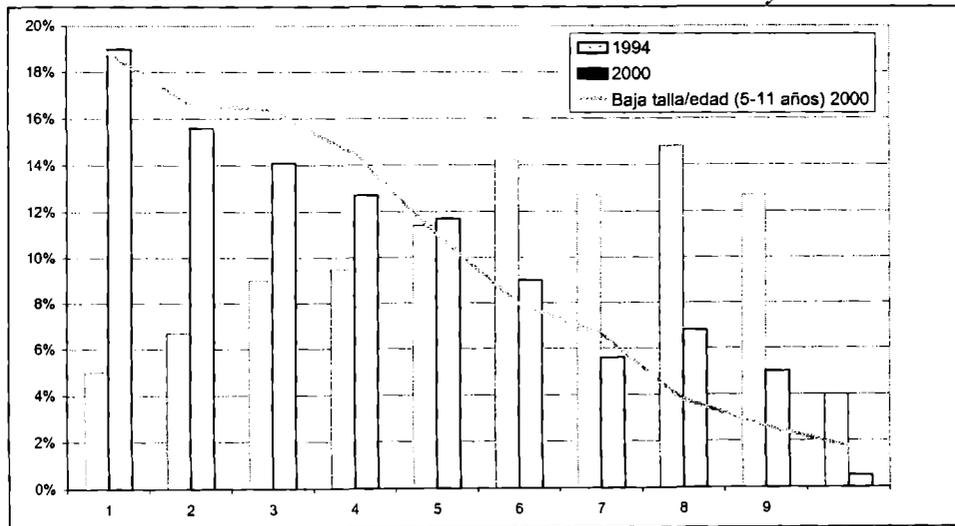
*Tablas A.2 y A.3, Anexo. Deciles poblacionales ordenados por ingreso per cápita.*

*Tabla 5.2*  
*Coefficientes de Concentración*

		dh yt	dp yt	dh ypc	dp ypc
<b>Total</b>		<b>-0.3013</b>	<b>-0.3338</b>	<b>-0.4122</b>	<b>-0.3089</b>
LICONSA		0.2210	0.1834	0.1213	0.2344
FIDELIST		0.0305	-0.0064	-0.0822	0.0420
DIF		-0.0749	-0.1105	-0.2079	-0.0874
PROGRESA		-0.5062	-0.5361	-0.6117	-0.5198
<b>Gini</b>	<b>Ingreso</b>	<b>0.4940</b>	<b>0.4748</b>	<b>0.4387</b>	<b>0.5234</b>
	<b>Gasto</b>	<b>0.4779</b>	<b>0.4585</b>	<b>0.4288</b>	<b>0.5131</b>

Data: ENIGH 2000, ENN 1999, 1er Informe de Gobierno, Vicente Fox 2001.

*Gráfica 5.2*  
*Distribución de los subsidios alimentarios en 1994 y 2000*



Tablas 2.1, A.1, A.2. La distribución para 1995 se estima a partir de las asignaciones presupuestales de ese año, e incluye el subsidio generalizado a la tortilla. Los subsidios dirigidos considerados son: FIDELIST, LICONSA, DIF, y PROGRESA (componente alimentario).

Tabla 5.3  
Medidas de Impacto y Eficiencia Redistributiva

	Reducción de la Desigualdad (%)				Eficiencia Redistributiva (ER)			
	dh yt	dp yt	dh ypc	dp ypc	dh yt	dp yt	dh ypc	dp ypc
<b>Subsidios Alimentarios</b>	<b>-0.262</b>	<b>-0.277</b>	<b>-0.313</b>	<b>-0.259</b>	<b>-1.54</b>	<b>-1.63</b>	<b>-1.84</b>	<b>-1.53</b>
PROGRESA	-0.189	-0.199	-0.222	-0.187	-1.98	-2.08	-2.32	-1.96
DIF	-0.036	-0.038	-0.045	-0.036	-1.14	-1.22	-1.45	-1.16
LICONSA	-0.006	-0.007	-0.008	-0.006	-0.57	-0.63	-0.74	-0.57
FIDELIST	-0.031	-0.033	-0.038	-0.030	-0.94	-1.01	-1.18	-0.92
PROCAMPO	-0.293	-0.308	-0.318	-0.266	-1.21	-1.27	-1.31	-1.10
Subsidio Eléctrico	-0.527	-0.561	-0.541	-0.410	-0.62	-0.66	-0.64	-0.48

*Tablas A.1, A.2. ENIGH 2000, ENN 1999, Sistema de Cuentas Nacionales (INEGI). PROCAMPO y subsidio eléctrico: Scott (2002). Para estimar la tasa de transferencias se utiliza el gasto de los hogares reportado en Cuentas Nacionales.*

Hay que considerar algunas limitaciones del análisis anterior. Primero, hemos evaluado la eficiencia de los subsidios alimentarios suponiendo como objetivo último la reducción de la desigualdad del ingreso, cuando podría suponerse que lo que distingue a este tipo de programas de otros instrumentos del gasto social es su preocupación por deficiencias de carácter nutricional. Una evaluación a fondo de estos programas tendría que considerar su impacto sobre estas deficiencias.<sup>17</sup> Sin embargo, existen por lo menos dos razones por las cuales es de interés analizar la eficiencia de estos programas como instrumentos redistributivos. Por un lado, como programas dirigidos de ayuda alimentaria es evidente que su objetivo fundamental es subsanar estas deficiencias para las poblaciones más vulnerables a ellas por carecer de recursos autónomos suficientes, y por carencias en otras dimensiones como educación y salud que están igualmente asociadas a la pobreza. Por otro lado, los indicadores de progresividad y eficiencia redistributiva que hemos reportado permiten comparar en términos de equidad estos programas con otros instrumentos de gasto social, aún cuando estos tengan objetivos específicos distintos.

Segundo, sin embargo, aún aceptando la relevancia de evaluar el impacto redistributivo de estos programas por las razones mencionadas, no es claro que reducir la desigualdad del ingreso sea el objetivo más relevante para valuar esto en el caso de programas dirigidos. Si el objetivo redistributivo de los programas dirigidos es la reducción de la pobreza, como hemos sugerido, su eficiencia redistributiva debería evaluarse en estos términos.

Finalmente, el análisis que presentamos supone que las transferencias que reciben los hogares corresponden al total de recursos ejercidos por los programas,

<sup>17</sup> El impacto nutricional de Progresha ha sido evaluado por Behrman and Hoddinott (2000).

ignorando tanto costos de operación como posibles costos de participación para los beneficiarios.

Para corregir estas limitaciones presentamos estimaciones de la efectividad de los programas considerados para transferir recursos a las poblaciones pobres, suponiendo como población objetivo al primer y segundo quintil, y tomando en cuenta los costos mencionados (tabla 5.4). Dado el origen de los programas dirigidos de leche y tortilla como esfuerzos por superar los subsidios generalizados en términos de costos como de efectividad en su capacidad para beneficiar a las poblaciones más pobres (sección 3), incluimos también para propósitos comparativos estimaciones para estos últimos. Para PROGRESA, LICONSA y FIDELIST utilizamos estimaciones sobre costos de operación reportadas en estudios anteriores, aunque estas sólo son recientes en el caso del primer programa. Para los otros programas imputamos estos valores. En el caso del DIF suponemos costos de operación ligeramente por encima de PROGRESA pero abajo de FIDELIST, y costos de participación comparativamente altos (4%), dada la participación de las comunidades locales en la preparación de alimentos en este programa. En el caso de LICONSA y FIDELIST suponemos costos de participación bajos (1%), y en el caso de los subsidios generalizados suponemos que no hay costos de participación, y costos administrativos bajos (5%), al no requerir mecanismos administrativos para la identificación de los beneficiarios. Como indicadores de efectividad consideramos las proporciones de los recursos ejercidos por estos programas recibidas finalmente como beneficios (netos de costos administrativos y de participación). También reportamos el índice de eficiencia redistributiva definido en términos del coeficiente de Gini, tomando en cuenta estos costos.

La tabla sugiere tres conclusiones principales. Primero, al tomar en cuenta costos la brecha entre PROGRESA y los otros programas en términos de eficiencia redistributiva (ER) se amplía aun más (comparar última columna tabla 5.3, con tercera fila tabla 5.4). La ER de LICONSA se reduce de 29% a 21% del valor correspondiente para PROGRESA.

Segundo, esta brecha se amplía considerablemente más cuando consideramos la eficiencia en relación con la capacidad de los programas de transferir recursos a los hogares pobres. Así, cada peso que recibe un pobre (en el primero o segundo quintil) le cuesta al gobierno federal 1.4 pesos cuando utiliza como instrumento de transferencia a PROGRESA, pero 8 pesos cuando utiliza LICONSA.

Tercero, los mecanismos de asignación focalizada para los subsidios a la leche y tortilla creados en la década de los ochenta *no* parecen haber representado un avance significativo en relación con los subsidios generalizados en términos de costo-efectividad como instrumentos para reducir la desigualdad y la pobreza.

La tabla 5.5 reporta los indicadores que resultan para el conjunto de programas alimentarios que hemos considerado en el año 2000, comparando estos con los que hubieran resultado dada la asignación presupuestal de 1990 (entre los programas

existentes entonces). Vemos que en el curso de la década de los noventa se logró *doblar* la eficiencia redistributiva del gasto en subsidios alimentarios, y casi *triplicar* la participación del quintil más pobre en el gasto ejercido. Dado que, como hemos visto, además de las reasignaciones presupuestales entre programas (incluyendo la creación de nuevos programas), las asignaciones de los programas que han perdurado a lo largo del periodo se han vuelto también más equitativas individualmente, el avance en eficiencia redistributiva debe ser aún mayor. Esto sugiere que la caída importante del gasto en subsidios alimentarios en el periodo bien puede haber sido más que compensada para las poblaciones más pobres por la mejor focalización de este gasto. Sin embargo, dados estos recortes, son perdedores netos de estas reformas sin duda los grupos de ingresos medios, y muy posiblemente aún las poblaciones en condiciones de pobreza moderada—nótese que la participación del segundo quintil se incrementó apenas de 15% a 19%.

Tabla 5.4

*Efectividad de los Programas Alimentarios para Reducir la Pobreza: 1999/2000 (%)*

	Línea de Pobreza	PROGRESA	DIF	Leche		Tortilla	
				LICONSA	General	FIDELIST	General
Costos de Operación		8.2 <sup>b</sup>	10	28.5 <sup>a</sup>	5	12	5
Costos Participación		2 <sup>b</sup>	4	1	0	1	0
ER con costos		<b>-1.82</b>	<b>-1.01</b>	<b>-0.39</b>	<b>-0.29</b>	<b>-0.80</b>	<b>-0.83</b>
Beneficiarios pobres	20%	50.8	21.8	4.7	4.3	13.2	12.3
(% total beneficiarios)	40%	79.8	43.1	17.5	15.7	29.3	33.6
Beneficios recibidos por	20%	45.6	18.7	3.3	4.1	11.5	11.7
pobres (% gasto ejercido)	40%	<b>71.7</b>	<b>37.0</b>	<b>12.3</b>	<b>14.9</b>	<b>25.5</b>	<b>31.9</b>
Costo por \$ transferido	40%	1.4\$	2.7\$	8.1\$	6.7\$	3.9\$	3.1\$

<sup>a</sup>Grosh (1994), <sup>b</sup>Coady (2001). Tablas 2.1, A.2. Deciles poblacionales ordenados por ingreso per cápita. Cifras en *itálicas* imputadas.

Tabla 5.5

*Efectividad de los Programas Alimentarios para Reducir la Pobreza: 1990-2000 (%)*

	Línea de Pobreza	1990	2000
Costos de Operación		13.1	10.5
Costos Participación		1.0	2.1
ER con costos		-0.74	-1.50
Beneficiarios pobres	20%	11.9	32.0
(% total beneficiarios)	40%	29.9	53.8
Beneficios recibidos por	20%	10.3	27.9
pobres (% gasto ejercido)	40%	25.7	47.0
Costo por \$ transferido	40%	3.9\$	2.1\$

Tablas 5.4, 2.1, A.2.

## 6. Conclusión

No intentaremos resumir aquí lo presentado en las secciones anteriores. Hay tres preguntas, sin embargo, que vale la pena resaltar a partir de este análisis, dejando su investigación para trabajos futuros.

*¿Cómo fue posible una reorientación tan radical de los subsidios alimentarios, del sector urbano al rural, de la Ciudad de México al sur del país, y de los deciles medios a los bajos, en el curso de unos cuantos años?*

A primera vista, en el menú de reformas posibles para racionalizar y efficientar las políticas públicas en condiciones de restricciones fiscales severas y sostenidas no parecería la elección más factible políticamente reorientar los subsidios alimentarios establecidos por décadas en beneficio de poblaciones urbanas organizadas concentradas en la capital del país, hacia poblaciones rurales dispersas en localidades marginadas, principalmente en el sur del país. Aquí no intentaremos explicar la economía política de estas reformas, más allá de señalar los siguientes puntos. Primero, hay que notar que una parte de las reformas—la reorientación del padrón de beneficiarios de los programas heredados de los ochenta, la reasignación de recursos presupuestales entre estos programas, y la reducción del presupuesto ejercido en el conjunto de estos programas--se implementó en forma gradual a lo largo de la década. El subsidio generalizado a la tortilla no desapareció con la creación de la serie de programas de subsidio dirigidos para el mismo producto a mediados de los ochenta, sino después de un periodo de transición de casi 15 años. Dada la brecha en costo-efectividad entre los programas dirigidos creados en los ochenta y PROGRESA, podría sorprender igualmente su persistencia, aún en forma disminuida, hasta el presente. Aún la creación de PROGRESA en la administración de Zedillo fue relativamente gradual. A pesar de representar el programa insignia para la superación de la pobreza de esa administración, se inauguró apenas a mediados del sexenio.<sup>18</sup>

Segundo, la reforma se dio posiblemente en una ventana breve pero auspiciosa en el proceso de transición democrática y la evolución del partido en el poder iniciado en 1988, en el contexto de una presidencia con vínculos debilitados hacia los grupos corporativos y redes de poder que sesgaban políticamente la asignación de los recursos en el pasado, pero sin internalizar aún aparentemente las presiones del mercado electoral representado por las demandas del votante mediano.

Finalmente, en contraste con otros rubros de gasto público en México, como la política energética, la seguridad social, y la provisión de servicios educativos y de salud, los subsidios alimentarios no involucran a grupos masivos sindicalizados en su oferta.

<sup>18</sup> Un piloto de una versión temprana de las transferencias alimentarias del programa utilizó una tarjeta electrónica concebida para implementación en un contexto urbano!

*¿Por qué se dio esta reorientación tan tarde en la historia post-revolucionaria de México?*

Aún si ignoramos el periodo anterior, podría sorprender retrospectivamente que las reformas de los noventa no se hayan dado una década antes, cuando se enfrenta la necesidad de racionalizar estos subsidios a raíz de la crisis de 1983. Como hemos visto, las limitaciones del esquema generalizado de subsidios canalizados por vía de la producción, en términos de costos como de equidad, eran bien conocidos entonces. Era igualmente evidente de la información disponible a principios de esa década la concentración de la pobreza extrema y brechas básicas en desarrollo humano en el sector rural (Aspe y Berinstein 1984). La decisión de proteger a los grupos urbanos de ingresos medios de los cortes presupuestales antes que a los grupos rurales más pobres en la administración de 1983-1988 puede observarse también en el caso del gasto educativo, que cayó en forma desproporcionada en educación primaria en relación con educación superior (Scott 2002), y es congruente con otras experiencias internacionales de la economía política ajustes.

Independientemente de la localización sectorial de los subsidios, no es evidente porque fue hasta la aparición de PROGRESA que se corrigieron algunas otras limitaciones importantes de diseño, particularmente en los criterios para la identificación de los hogares beneficiarios. Podemos identificar cuatro aspectos innovadores de este último programa en relación con los programas anteriores:

- a) identificación de los hogares beneficiarios no por medio de ingresos reportados (*means test*), sino de información sobre activos físicos y características socioeconómicas observables y difícil de manipular altamente correlacionadas con el ingreso de los hogares (*proxy-means test*),
- b) transferencias monetarias directas al hogar (excepto suplementos alimentarios) para asegurar transparencia, evitar desvíos, y minimizar costos de operación (e ineficiencias) asociados a un sistema de distribución en especie, como leche, tortillas o alimentos preparados,
- c) condicionalidad de los beneficios del programa a cambios en el comportamiento de los hogares (inversión en capital humano) con el fin de lograr un impacto permanente sobre sus oportunidades de vida, y
- d) sinergias entre intervenciones en ámbitos distintos pero complementarios, como alimentación, salud y educación.

Los últimos dos elementos han sido innovadores aún en el contexto internacional por lo menos en el caso de programas de desarrollo humano,<sup>19</sup> aunque retrospectivamente parece difícil entender porque no han sido aplicados más ampliamente tomando en cuenta la antigüedad de sus bases conceptuales como empíricas. El uso de transferencias monetarias ha sido común en los sistemas de bienestar y apoyo alimentario de países de ingresos altos por varias décadas, pero ha sido más raro en países de ingresos medios y bajos, con sistemas fiscales relativamente subdesarrollados. Precisamente, en estas circunstancias, sin embargo, parecerían evidentes las limitaciones del ingreso como criterio de identificación de beneficiarios, y la aplicación de sistemas de identificación a partir de variables observables ha sido la estrategia más común.

*¿Qué implicaciones tiene esta reforma para el resto del gasto social en México?*

Más allá de las innovaciones específicas que acabamos de considerar, las reformas en la distribución de los subsidios alimentarios contradice una hipótesis a menudo asumida como axiomática para el gasto social. Estas reformas sugieren que es factible modificar en forma sustantiva y en el corto plazo la distribución del gasto en beneficio de las poblaciones más pobres, aún cuando esto implique pérdidas netas para grupos urbanos organizados o para el votante mediano. Hay que notar, sin embargo, dos atenuantes. Primero, el instrumento principal de esta reforma, PROGRESA, apenas estaba en su tercer año de operación en el año 2000, por lo que aún era posible que se diera una reconquista de los beneficios perdidos hacia el votante mediano, consistente con la predicción tradicional de la economía política de la focalización. En efecto, a partir del año 2001 se ha extendido el programa (renombrado *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*), hacia áreas semi-urbanas y (desde el 2002) urbanas, y se han ampliado las becas a la educación media-superior. Estas becas son considerablemente más generosas que las becas para educación secundaria, congruentemente con el costo de oportunidad de participar en este nivel educativo para jóvenes con educación secundaria completa, especialmente en el sector urbano. Tomando en cuenta que la meta para el año 2002 es incorporar un millón de familias urbanas, es probable que en el curso de los próximos años la participación de las poblaciones urbanas en los beneficios del programa sea desproporcional en relación con su participación en la brecha (FGT1) y la intensidad (FGT2) de la pobreza en el país. Esto no implicaría un regreso al sesgo urbano del pasado, especialmente en la medida que se dé en sustitución de los ineficientes programas de subsidios dirigidos a la leche y tortilla.

Segundo, como hemos mencionado ya, en contraste con la reforma de los subsidios alimentarios, que sólo enfrentaba los intereses de una población amplia pero dispersa de beneficiarios, reformas equivalentes en la distribución del gasto en

<sup>19</sup> El elemento de condicionalidad es central, por supuesto, en los programas de empleo temporal.

educación, salud y seguridad social enfrenta además los intereses organizados de los *proveedores* de servicios públicos en estas áreas.

## Referencias

Aspe, P. and Beristáin, J. 1984, "Distribution of educative and health services", in Aspe and Sigmund, eds. 1984, *The Political Economy of Income Distribution in Mexico* (Homes and Meier).

Banco Mundial 1991, México. Malnutrition and Nutrition Programs: An Overview. 1<sup>a</sup>2hr (Agosto).

Behrman, J. y Hooddinott, J. 2000, "Evaluación del impacto de Progresa en la talla del niño en edad preescolar", en *Más oportunidades para las familias pobres: Evaluación de resultados del Programa de educación, Salud y Alimentación: Alimentación*, SEDESOL.

Brachet Marquez, V. y Sherrard Sherraden, M. 1994, "Political change and the welfare state: the case of health and food policies in Mexico (1970 – 93), *World Development*, 22(9): 1295 – 1312.

Coady, D. 2000, "The application of social cost-benefit analysis to the evaluation of PROGRESA", WP, international food Policy Research Institute.

CONPROGRESA 1999, "An Evaluation of the Selection of Beneficiary Households in Progresa".

Friedman, Lustig, y Legovini 1995, in N. Lustig ed., *Coping with Austerity*, Brookings.

Grosh, M. 1994, *Administering Targeted Social programs in Latin America: From Platitudes to Practice*, The World Bank.

Hill, R. 1984, "State enterprise and income distribution in Mexico" en Aspe and Beristáin (1984).

INEGI-CEPAL 1993, *Magnitud y Evolución de la Pobreza en México: 1984 – 1992, Informe Metodológico*, Diciembre 1993.

Kakwani 1977, "Measurement of tax progressivity: an international comparison", *Economic Journal*, 87:71-80.

Lambert, P.J. (1993). *The Distribution and Redistribution on Income*. Manchester: University Press.

Levy, S. Y van Wijnbergen, S. 1993, “Mercados de trabajo, migración y bienestar: la agricultura en el Tratado de Libre Comercio entre México y los Estados Unidos”, *El Trimestre Económico*; 60(238): 371 - 411.

Lustig, N. 1989, “Magnitud e impacto del gasto público en el desarrollo social de México”, *Investigación Económica* 187, 1989.

Martín del Campo, A. Y Tinoco, R. 1992, “Reestructuración de los subsidios a productos básicos y la modernización de CONASUPO”, en Bazdresch, C., Bucay, N., Loeza, S., y Lustig, N. (comps.), *México: Auge, Crisis y Ajuste*, FCE.

Rivera, J., Shamah, T., Villalpando, S., González, T., hernandez, B., y Sepúlveda, J. 2001, *Encuesta Nacional de Nutrición 1999: Estado Nutricio de Niños y Mujeres en México*, INSP.

Scott, J. 2000, “PROGRESA: una evaluación preliminar”, DE-178, CIDE.

Scott, J. 2001, “Evaluación de Progres a Nivel Estatal: Indicadores de Seguimiento, Evaluación y Gestión”, en *Evaluación del Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA)*, Parker, S. Y Scott, J., Reporte de Evaluación para SEDESOL y el Congreso de la Unión, 12 de octubre de 2001.

Scott 2002, “Public Spending and Inequality of Opportunities in Mexico: 1992 – 2000” DE-235, CIDE.

SEDESOL 2002, “Medición de la Pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar”, Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, Serie Documentos de Investigación, SEDESOL.

## Anexo

*Tabla A1*  
*Gasto Federal en Programas de Ayuda Alimentaria (pesos del 2000)*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Total</b>	11,977	13,666	13,624	9,849	9,180	8,634	10,751
<b>Urbanos</b>	7,162	8,036	8,783	5,990	4,825	3,248	3,911
<b>Rurales</b>	4,815	5,629	4,840	3,860	4,356	5,385	6,840
<b>DIF</b>	1,819	1,768	2,577	2,492	2,232	2,342	2,491
<b>Rural</b>	842	953	1,227	1,253	1,116	1,006	1,075
<b>LICONSA</b>	1,849	2,561	2,502	1,964	1,397	335	452
<b>Rural</b>	189	347	414	341	195	48	65
<b>DICONSA</b>	3,076	3,401	2,526	1,488	843	500	716
<b>maiz, harina</b>	1,998	2,221	1,702	689	234		
<b>FIDELIST</b>	1,582	1,675	2,010	1,731	1,856	1,450	1,918
<b>INI</b>	139	178	201	211	209	208	217
<b>Otros (FAIS, SEP)</b>	3513	4083	3807	1963	892	360	337
<b>Rural</b>	569	749	471	567	429	360	337
<b>PROGRESA</b>					1,752	3,440	4,620
<b>en especie</b>					465	617	709
<b>monetario</b>					1,099	2,646	3,720

*VI Informe de Gobierno, Zedillo (2000)*

Tabla A.2  
Distribución de los Subsidios Alimentarios en 1999/2000

Deciles		Hogares					Población				
		Total	PROGRESA	DIF	FIDELIST	LICONSA	Total	PROGRESA	DIF	FIDELIST	LICONSA
Ingreso Total	I	19.0	27.0	8.0	6.7	2.4	20.8	29.2	10.6	7.2	2.6
	II	15.6	20.7	10.9	6.4	2.9	15.7	21.1	9.8	6.6	3.7
	III	14.1	17.3	12.2	6.8	7.2	15.6	18.9	14.1	8.4	7.3
	IV	12.7	14.5	11.7	9.2	6.5	12.6	14.5	10.4	10.2	6.4
	V	11.7	11.7	10.9	13.6	8.8	10.3	8.5	11.1	16.0	10.2
	VI	9.0	4.3	13.4	20.2	12.9	8.3	3.5	13.7	16.7	17.4
	VII	5.6	2.1	10.4	9.6	17.4	5.9	2.6	10.2	10.4	15.0
	VIII	6.8	1.7	12.0	16.1	19.1	5.9	1.4	10.2	14.2	15.4
	IX	5.0	0.7	9.4	10.7	20.3	4.4	0.3	8.6	9.7	19.4
	X	0.5	-	1.2	0.7	2.6	0.5	-	1.2	0.7	2.5
Ingreso per capita	I	27.1	37.4	15.2	10.6	3.0	21.6	29.6	11.4	9.8	2.1
	II	20.8	27.6	15.4	7.1	5.4	15.3	21.1	10.4	3.4	2.6
	III	11.4	12.4	11.1	9.6	7.8	14.7	18.0	12.1	8.6	5.6
	IV	10.1	9.4	10.3	12.3	10.0	9.9	11.0	9.1	7.5	7.2
	V	9.6	6.8	13.1	15.3	11.8	10.3	9.7	11.0	11.9	10.2
	VI	6.5	3.8	8.4	12.5	10.9	9.2	5.2	13.3	17.2	16.0
	VII	5.4	1.1	9.1	12.9	16.4	5.7	2.7	8.1	12.3	11.4
	VIII	6.0	1.5	11.4	12.4	19.1	7.1	1.9	13.1	15.3	20.6
	IX	2.9	-	5.5	6.8	14.0	5.3	0.7	9.1	12.9	20.3
	X	0.2	-	0.6	0.3	1.5	0.8	-	2.3	1.2	4.0

Fuentes: ENIGH 2000, ENN 1999, 6o Informe de Gobierno, Zedillo, 2000

Tabla A.3  
Distribución de beneficiarios de los programas alimentarios de la SEP

I	2.7
II	8.4
III	8.2
IV	6.1
V	4.8
VI	12.0
VII	12.5
VIII	28.3
IX	15.1
X	1.8

Fuentes: ENIGH 2000, ENN 1999.  
Deciles poblacionales, ingreso per cápita.