



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN**

**PRODUCCIÓN Y ABASTO SOCIAL DE
LECHE EN MÉXICO (1970-1995)**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

**LICENCIADO EN
ECONOMÍA**

P R E S E N T A :

CÉSAR IBARRA SÁNCHEZ

MÉXICO

1997.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIA:

Es un placer para mi poder dedicar este trabajo de tesis que representa la culminación de una de las metas más importantes en mi vida, a mis padres; Jorge y Socorro, a mis hermanos; Jorge F., Imelda, Angel y Teresa, a mis tíos Jorge, Armando, Lucía y Margarita, ya que gracias al apoyo de todos ellos pude llevar a buen término mi licenciatura, con un reconocimiento muy especial a mi padre, quien desde la infancia me proporciono el cariño, la comprensión, la paciencia y los elementos necesarios para poder estudiar y seguir adelante en cada etapa escolar, pese a las dificultades que para él significaba. Asimismo quiero brindar un amplio agradecimiento a mi esposa Angélica, y mis hijos Jorge y César, principales motivos de nuevas metas y logros. Agradezco el gran apoyo, los consejos y la asesoría brindada al Lic. Víctor Butrón Guerrero.

ÍNDICE

I.	Introducción.....	1
II.	Antecedentes.....	4
	II.1. Importancia de la leche en la dieta alimentaria.....	8
III.	La industria lechera.....	13
	III.1. El mercado internacional lácteo.....	13
	III.2. La industria lechera nacional.....	19
	III.2.1. Producción lechera.....	19
	III.2.2. Empresas productoras (análisis de la rama láctea).....	23
	III.2.3. Peso específico de la rama láctea en la economía nacional.....	25
	III.3. Consumo nacional de leche.....	26
IV.	Abasto social.....	30
	IV.1. Planes y programas alimentarios.....	30
	IV.2. El programa de abasto social de Liconsa.....	34
	IV.3. El impacto social de Liconsa.....	44
V.	Conclusiones y propuestas.....	58
VI.	Bibliografía.....	61

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los principales problemas que México ha padecido durante las últimas décadas, consiste en la pérdida de la autosuficiencia alimentaria, haciéndose necesario cada vez en mayor medida la importación de los productos de consumo básicos, problemática originada entre otras cosas, por la deficiente estructura productiva, orientada hacia los productos más rentables, entre los cuales no se encuentran aquellos que consume la mayoría de la población, como es el caso de la leche.

La industria lechera en nuestro país se ha caracterizado por afrontar una serie de problemas estructurales, que han repercutido en que la producción y comercialización del lácteo no sea suficiente para satisfacer las necesidades alimentarias de la población, además las constantes variaciones en el consumo per cápita son influidas por las cantidades de leche disponible, así como por una gran cantidad de factores políticos, socioeconómicos y de carácter institucional, que se agravan diariamente a medida que el ritmo de crecimiento de la producción lechera en nuestro país no es paralelo al crecimiento demográfico, así como a la pérdida del poder adquisitivo de las clases trabajadoras.

También es importante señalar que la demanda de leche es de constante crecimiento, no así su producción, la cual se enfrenta a desajustes cíclicos dependiendo de la estacionalidad y de los procesos de explotación, en los cuales la mayor parte del hato lechero nacional está compuesto por ganado no especializado.

Estos factores han generado un déficit alimentario, debido a que la importancia de esta rama económica se basa en el alto valor nutritivo de la leche, por lo cual, la insuficiencia en su producción ha ocasionado que aproximadamente 40% de la población no la consume con regularidad, acarreando desnutrición en las clases de menores recursos.

Para el año 2000 se calcula que México tendrá más de 100 millones de habitantes, de los cuales más del 50% serán menores de 15 años, siendo la leche de vaca un alimento fundamental para el sano crecimiento y desarrollo de estos niños y jóvenes, pero los problemas que aquejan la producción lechera así como los altos costos, son un obstáculo que debe superarse para eliminar la desnutrición y fomentar el consumo de este elemental producto.

En este sentido, la presente investigación tiene como objetivo principal, dotar de propuestas tendientes a solucionar los problemas de alimentación, en específico, del consumo de leche por parte de las clases más desposeídas.

Para ello, es importante conocer la estructura de este sector, es decir analizar cada uno de los procesos involucrados: obtención primaria de la leche bronca,

industrialización y consumo, para determinar las condiciones y problemática imperantes en cada proceso.

Otro de los objetivos principales consiste en analizar y evaluar el Programa de Abasto Social que el Estado mexicano desarrolla a través de Liconsa, S.A. de C.V. en su afán de ayudar a disminuir la desnutrición de la población, porque es de gran importancia el dotar de leche a los grupos sociales de escasos recursos a fin de disminuir los problemas sociales, tales como demanda de aumentos salariales, u otros problemas generados por la pobreza extrema en que se encuentra gran parte de nuestro país.

Lo anterior implica analizar en qué medida esa participación del Estado en una rama económica tan importante ha generado bienestar social, o si éste ha sido limitado, es decir, es importante conocer el impacto socioeconómico de Liconsa. De la misma manera crear propuestas que nos lleven a que dicho beneficio sea el máximo posible.

En este sentido, se parte de la hipótesis central siguiente: el Estado mexicano no ha creado las condiciones que ayuden a solucionar los problemas alimentarios originados por la insuficiencia en la producción nacional de leche, pese a la implementación de planes y programas oficiales de atención prioritaria a la población de escasos recursos, así como de fomento a la producción ganadera y lechera, esto ha ocasionado que se importe en gran medida dicho producto, al igual que intervenir directamente en el control de todo el proceso, desde la producción y la industrialización, hasta la comercialización del lácteo.

La investigación se realizará utilizando básicamente dos instrumentos metodológicos:

a) investigación teórica: revisar y analizar las teorías de la oferta y la demanda, los comportamientos del productor y del consumidor, así como las teorías del comercio internacional, y de la empresa, por otro lado se analizarán diferentes teorías sobre la determinación de la pobreza y del bienestar social, y principalmente los lineamientos de la economía neoliberal.

b) análisis estadístico-matemático: elaborar una revisión de los datos existentes tanto de Censos Económicos, Censos de Población, Censos Agropecuarios, Encuestas de Ingreso y Gasto de los Hogares, así como la Cobertura Social y el Padrón de Beneficiarios de Liconsa, e información de SAGAR, para interpretar los resultados obtenidos de acuerdo a las teorías estudiadas y en específico a las políticas neoliberales instrumentadas por el Estado mexicano.

La metodología señalada implica que el estudio se realizará desde un enfoque objetivo, toda vez que los resultados obtenidos estarán sustentados básicamente en cifras estadísticas históricas.

En el Capítulo II se describirán los antecedentes en el consumo lácteo del pueblo mexicano a partir de la conquista de los españoles, ya que antes de este periodo no era conocida la leche en nuestro continente, siendo la llegada de los conquistadores y la subsecuente entrada del ganado bovino, la que introdujo y modificó los hábitos alimentarios de nuestros antepasados; también se hará una breve descripción de como evolucionó dicho consumo. Por otro lado, se realizará una semblanza de las características alimentarias de la leche, es decir conoceremos el valor nutritivo y la importancia dentro de la dieta alimentaria.

En el Capítulo III se presentará el análisis de la estructura de producción y consumo nacional, así como del intercambio internacional de este producto. El análisis de la producción nacional incluirá el estudio del sector primario, es decir las condiciones del hato ganadero, las formas de explotación del mismo y las regiones productoras de leche, diferenciando los sistemas de producción de leche existentes en nuestro país. Posteriormente se estudiarán las condiciones históricas del sector industrial lácteo, basados en los datos reportados por los últimos censos económicos nacionales, ello implica el análisis global de la rama de producción así como las diferentes clases económicas que la componen, donde se incluye la producción de derivados de leche, tales como mantequilla, quesos, etc. Lo anterior nos permitirá tener un amplio conocimiento del peso específico de esta actividad dentro de la economía nacional en su conjunto y conocer la oferta nacional de leche, como última parte de este capítulo se analizará la demanda nacional, es decir se investigará el consumo nacional de leche. El fin de este capítulo es conocer en su totalidad la oferta y la demanda del producto en cuestión.

En el Capítulo IV se abordará el enfoque oficial: se estudiarán los planes y programas instrumentados por el gobierno mexicano, así como la participación estatal en este rubro económico, resaltando la evolución del abasto social de leche, desde la primera intervención por medio del Comité Regulador del Mercado de Subsistencias hasta la creación y consolidación de Liconsa. Dentro de este apartado se presentarán los resultados de la investigación de los niveles de pobreza, lo cual nos permitirá evaluar si la población atendida es realmente la población objetivo del Programa de Abasto Social, describiéndose las condiciones y evolución de dicho programa.

El Capítulo V sintetiza los resultados de la investigación, y se presentan propuestas tendientes a subsanar las deficiencias de este sector productivo, y en específico, las relativas a elevar las condiciones de alimentación de las clases más desposeídas.

Conviene aclarar que esta investigación no es, ni intenta ser de carácter definitorio, es decir, los resultados obtenidos pueden ser utilizados para la realización de investigaciones posteriores de mayor alcance.

II. ANTECEDENTES

La actividad ganadera hizo su aparición en México, por primera vez, en la época de la colonia, teniendo su origen en las importaciones de ganado bovino provenientes de España, el cual se integraba por razas con muy bajas cualidades para producir leche e inservibles para consumir su carne.

Durante la Colonia, la actividad pecuaria se orientó a la producción de carne y pieles, sin preocuparse por el mejoramiento genético o por la producción de leche y sus derivados. En las primeras décadas de la Colonia, el ganado rápidamente se multiplicó y distribuyó en los vastos territorios de la entonces Nueva España, causando una revolución tanto en la agricultura, que empezó a utilizar arados tirados por bueyes, como en la alimentación, con el consumo de carne de vaca, la cual, en un principio era exclusiva de la dieta de pobladores ibéricos, pero que después llegó a ser alimentación base también de la población mestiza¹.

Con los indígenas el proceso de cambiar sus hábitos alimenticios fue lento, sobre todo la resistencia a reemplazar el octli o pulque por el consumo de leche, ya que la leche de Mayáhuatl (mujer de cuatrocientos senos, por cuya asombrosa fecundidad fue transformada en maguey por los dioses) se consideraba hasta antes de la conquista como una bebida divina por sus propiedades nutritivas, terapéuticas y medicinales, así como por su carácter de líquido sacrificial asociado con el cosmos.

A medida que el proceso de colonización dio como resultado nuevas características en todos los ámbitos, debido principalmente al mestizaje, se dio también un giro en los hábitos alimenticios de los pobladores, lográndose con esto un mestizaje no sólo sanguíneo sino también en la alimentación (la coexistencia de los binomios pulque-leche y maíz-trigo son ejemplos característicos de este proceso).

Así, la actividad ganadera y en particular la producción de leche fueron cobrando cada vez un papel más importante en el desarrollo de la economía de nuestro país, de tal manera que durante la última década del siglo XVIII, "según el economista José Ma. Quiroz, el valor anual de la producción novohispana en cuanto a bienes de consumo de origen agropecuario, se calculaba en \$90 millones² de los cuales \$2.4 millones correspondían a la producción de carne de res y \$4.5 millones, es decir, el 5% del valor total correspondía a la producción de leche y queso.

Pero la ganadería, y por lo tanto la actividad lechera, han sido influidas por diversos factores, entre ellos geográficos y climáticos fundamentalmente. Las

¹ Somo, Enrique. Historia del Capitalismo en México. Los orígenes. Ediciones ERA, México, 1985

² López Rosado, Diego G. Curso de Historia Económica de México, UNAM, 1981, p.91

montañas son comunes dentro del territorio nacional y la precipitación pluvial es irregular y escasa en algunas zonas mientras que en otras es excesiva.

Estas características distribuyeron a la población entre sierras y valles dificultando su comunicación. Como complemento, el sistema hidrográfico está compuesto de una serie de ríos que solo son navegables parcial o estacionalmente; además los más grandes ríos fluyen en las zonas del sur, que son consideradas las zonas de menor desarrollo económico.

Bajo este esquema, en los lugares donde inició la ganadería fueron Veracruz y Oaxaca, posteriormente se diseminó por todo el valle de México y Querétaro y más tarde en la Nueva Galicia (Jalisco), Coahuila, Nuevo León y Texas.

Durante y posterior a la guerra de independencia de nuestro país, la actividad ganadera se consideró como recurso necesario para sostener la lucha, sacrificando el ganado sin que se mejorará su reproducción y explotación.

Desde esa época se distinguieron dos tipos de explotaciones:

- 1) Las extensivas manejadas en las haciendas con gran número de ganado bovino destinado a la producción de carne y pieles.
- 2) Grupos pequeños de ganado seleccionado confinado en lugares cercanos a las poblaciones, destinados al abasto de leche y carne.

La guerra de reforma y la intervención francesa, trajeron consigo una nueva crisis en el sector alimentario en donde el país sufrió de una grave escasez de víveres, que solo fue superada con la restauración de la república en el año de 1867, volviéndose al camino de la recuperación. Un cuadro sobre la producción ganadera del año de 1872, muestra como en ocho décadas su crecimiento pasó de 17 mil cabezas a más de 827 mil cabezas, y que para ese año la producción de leche de vaca fue de 652,514 miles de litros³.

Durante la revolución, la escasez de víveres, obligó al Gobierno a implementar políticas de abasto con productos de consumo popular, estableciéndose comedores públicos gratuitos en los barrios más pobres. La ganadería no escapó de esta crisis y su crecimiento se vio prácticamente frenado primero, durante la revolución y años posteriores por el impacto mundial que tuvieron las guerras en la segunda y cuarta décadas, repercutiendo en diversos ámbitos incluido el alimentario y con énfasis en la producción de leche, cuya demanda en esos años se había multiplicado, ya que la población nacional era de 18 millones de habitantes, mientras que el número de cabezas prácticamente permaneció constante.

³ Estadísticas Económicas del Porfiriato. Fuerza de trabajo y actividad económica por sectores. El Colegio de México, s/f, p.85

La escasez alimentaria provocada por cada una de las etapas violentas que han surgido durante el desarrollo de nuestro país, contribuyeron a dar importancia a la actividad ganadera y en específico a la producción de leche, ya que durante los momentos más álgidos de dichos eventos así como al finalizar cada uno de ellos, fue evidente que la actividad pecuaria no había sido atendida en su verdadera importancia, por lo que después de cada etapa, la ganadería resurgía como actividad con mayor peso específico dentro de la producción agropecuaria.

En el siglo XX, superada la etapa violenta de nuestro país, fue importante el auge de los establos al interior de las principales metrópolis: Cd. de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, con lo cual se lograba el abasto oportuno de leche a la población de estas ciudades. Sin embargo, la explosión demográfica superior a las posibilidades de crecimiento de dichos establos rápidamente encapsuló a las explotaciones lecheras acabando con el endeble equilibrio en el abasto lácteo.

El crecimiento de la población más que proporcional respecto al crecimiento del hato ganadero, principalmente el de los establos ubicados en las metrópolis, aunado al escaso desarrollo de las técnicas para la producción de leche y su procesamiento industrial, provocó que la calidad de la leche vendida en las grandes ciudades fuera mínima, además de los riesgos que generaba la alteración de la leche en el afán comercial de obtener mayores ganancias y de los pocos controles sanitarios en los establos y lugares de expendio del producto. El control de calidad y la regulación de las condiciones sanitarias fue el primer problema que se presentó en el abasto de leche a las ciudades, y en específico el realizado a la Cd. de México.

Ante esta situación, las primeras intervenciones del Gobierno Mexicano en el sector primario, se relacionaron principalmente con el control de las condiciones sanitarias del mismo. Durante las tres primeras décadas del presente siglo, los primeros decretos fueron en el sentido de normar las condiciones de calidad, así como el periodo máximo de venta del producto después de obtenido: decretos de 1914 ("Expedición de patentes para la venta de leche en el Distrito Federal y condiciones que deben llenar los expendios"), 1925 (donde se innova sobre la obligación de pasteurizar la leche y conservarla hasta el momento de su venta en envases cerrados y a una temperatura no mayor de 10 grados, además de instituir el control sanitario de los animales) y 1931 (que establece el periodo máximo de 24 horas para vender la leche después de haber sido pasteurizada)⁴.

Es hasta mediados de los años treinta, cuando el Estado mexicano considera el abasto social como un problema de importancia, la demanda de leche era muy superior a las posibilidades de oferta de los industriales nacionales, por lo que se contemplaba la posibilidad de importar leche de los E.U. (que para esa época ya deshidrataba millones de litros del producto, convirtiéndose en el principal exportador) para equilibrar el mercado nacional, ya que la escasez nacional había

⁴ LICONSA. Historia del Abasto Social de Leche, México, 1987, p. 15.

originado que la leche llegara a precios inaccesibles para las mayorías. Sin embargo, el Estado optó por una política proteccionista, de tal manera que en 1935 se elevaron los aranceles de la leche y sus derivados, que originaron un incremento en el precio de la leche y redujeron el bienestar de las clases más desposeídas.

Dadas las condiciones señaladas, en 1938 se crea el primer órgano gubernamental para intervenir en el mercado lácteo: el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias como el antecedente de lo que ahora es Liconsa S.A. de C.V. cuyo análisis y evolución serán desarrollados en el Capítulo IV.

II.1. IMPORTANCIA DE LA LECHE EN LA DIETA ALIMENTARIA

Todos los estudios sobre nutrición hacen hincapié en la importancia que juega la leche en la dieta humana, en particular la leche de vaca, tener presente su valor en la formación nutricional del hombre, así como el papel que merece en la conformación de capacidades y habilidades que poseerá un individuo bien alimentado, nos permitirá entender la importancia que juega el Estado mexicano al regular el mercado de dicho producto.

El periodo de lactancia es temporal, durante la mayor parte de este periodo las crías se alimentan exclusivamente de leche, sin embargo, al final de este periodo - de tres a seis meses después del nacimiento- es necesario complementar la dieta con otros elementos que la leche no posee. El ser humano es el único mamífero que terminada la lactancia continúa alimentándose con leche, siendo la de vaca la más utilizada en la práctica, debido a su contenido nutritivo.

El siguiente cuadro muestra los componentes de la leche de vaca:

CUADRO 1
COMPOSICIÓN DE LA LECHE DE VACA
(g/100 ml)

COMPONENTE	MÍNIMO	MÁXIMO
AGUA	84.0	89.0
SÓLIDOS	10.6	17.9
Lípidos	2.6	8.4
Proteínas	2.4	6.5
Lactosa	2.4	6.1
Cenizas	0.6	0.9

Fuente: Tomado de "La leche y sus derivados en la dieta". Cuadernos de nutrición. No. 4. Liconsa

El cuerpo humano está formado aproximadamente de 60% de agua y como se observa en el cuadro anterior, la leche está formada por un porcentaje relativamente alto de esa sustancia.

Sin embargo, la principal característica alimentaria de la leche radica en las proteínas que contiene. Éstas son el único grupo de alimentos básicos que proveen nitrógeno, esencial para el crecimiento, desarrollo y remplazo de tejidos, por lo cual son de gran importancia para los niños en edad de crecimiento. Químicamente, las proteínas están formadas por cadenas de aminoácidos y el organismo es capaz de sintetizarlos con excepción de ocho de ellos, los llamados aminoácidos esenciales. La calidad o valor biológico de una canasta de alimentos proteicos depende en gran parte de las cantidades de estos aminoácidos esenciales que provea. Aún más, y cito a Frish:

"Los aminoácidos deben ser ingeridos en ciertas cantidades necesariamente proporcionales y aún mismo tiempo: el organismo

no almacena las cantidades inadecuadas de un aminoácido esencial en espera de un suministro adicional posterior; es un proceso de todo o nada: las cantidades inadecuadas de aminoácidos esenciales son descompuestas y eliminadas".³

Las proteínas de origen animal contenidas en la leche, proveen todos los aminoácidos esenciales. Sin embargo, las proteínas de origen vegetal carecen de uno o de otro aminoácido esencial, para poder proveerlos todos o un contenido de proteínas de "alta calidad" se requiere de una canasta muy específica de alimentos vegetales. Hay un problema adicional con las proteínas de origen vegetal: a causa del gran requerimiento de proteínas de alta calidad en relación a la estatura y peso de los niños, también requieren lo que podría llamarse una fuente de proteínas "eficiente", si algún alimento es abultado y tiene una baja proporción de proteínas - como los porotos y cereales- un niño pequeño no será capaz de comer una cantidad que pueda proveer las proteínas requeridas.

El problema clave de la desnutrición radica en la deficiencia de proteínas. Más de la mitad de los niños del mundo corren peligro por los efectos de una deficiencia proteica lo suficientemente seria como para limitarles el crecimiento del cerebro.

En las etapas más tempranas de la vida, el cerebro crece más rápidamente que cualquiera de las partes del cuerpo. Estudios realizados con animales experimentales demuestran que la desnutrición no solo afecta el crecimiento físico sino que, además reduce posteriormente la habilidad de aprendizaje y la memoria, y afecta adversamente el comportamiento.

Durante los dos primeros años de vida, la principal fuente de proteínas de "alta calidad" es la leche. Los requerimientos diarios son aproximadamente 0,6 litros durante el primer año (esta cifra es la promedio; los requerimientos cambian cada mes) y medio litro el segundo año. Esto suma 18 litros mensuales durante el primer año. Se estima que el daño ocasionado por una deficiencia de proteínas en los primeros años de vida puede ser irreversible y que la apatía típica de la deficiencia proteica crónica, se traduce en una disminución del potencial de aprendizaje, que afecta a siete de cada diez niños menores de seis años en todo el mundo⁴, es decir 350 millones de niños.

Los síntomas de deficiencia proteica en los niños en la edad del crecimiento, llamados "kwashiorkor" (que en África occidental significa "la enfermedad que aparece en un niño cuando nace otro niño") que incluye edema, crecimiento defectuoso y cambios patológicos en los tejidos, se han registrado en una gran cantidad de niños que viven en poblaciones donde la dieta consiste principalmente en cereales (tales como maíz, arroz, trigo y mandioca) y donde el consumo de proteínas animales es muy bajo. Se desarrolla principalmente en los

³ Selowsky, Marcelo. Citando a Frish, R. en "Cuadernos de Economía, Año 22, Agosto 85, No. 66, p. 28

⁴ Idem. p.23

niños al final del periodo de alimentación de pecho, destete y postdestete. Por lo general, los niños reciben suficientes proteínas hasta los seis meses, mientras se alimentan al pecho; durante este tiempo generalmente tienen un crecimiento normal. Después de los seis meses de edad el niño requiere alimentos suplementarios con proteínas de alta calidad, tales como leche, huevos y mezclas hechas a base de pescado y carne.

Debido a razones económicas (las proteínas animales son más caras), razones culturales o simple falta de conocimiento de los requerimientos de proteínas en la infancia, la alimentación suplementaria comúnmente usada consiste en mezclas farináceas de alto contenido de carbohidratos y bajo de proteínas. Después del periodo de destete el contenido proteico de la dieta del niño disminuye aún más y llega a estar basado casi únicamente en cereales y tubérculos.

A los síntomas de deficiencia calórica en los niños en edad de crecimiento (disminución substancial del peso, atrofia muscular y en las grasas subcutáneas) se le ha llamado marasmo. En la literatura más reciente el concepto de desnutrición calórico-proteico ha sido introducido enfatizando la estrecha conexión entre requerimientos calóricos y proteicos y el hecho de que la mayor parte de los casos son una combinación de kwashiorkor y marasmo.

Las investigaciones sobre los efectos de la desnutrición temprana sobre el funcionamiento mental son bastante recientes y relativamente escasas. La razón principal es la dificultad para aislar el efecto de la desnutrición de la derivación ambiental que casi siempre esta también presente en las familias de los niños desnutridos.

Sin embargo estudios científicos han encontrado que el peso del cerebro era menor en los grupos de niños desnutridos, así como también se ha encontrado una marcada disminución en el número de células cerebrales en los niños fallecidos por marasmo infantil, otros resultados son un comportamiento anormal de las ondas cerebrales en niños desnutridos.

Cravioto y colaboradores estudiaron la recuperación de veinte niños desnutridos admitidos en el Hospital de Niños de la Cd. de México, el resultado de la primera prueba de inteligencia mostró resultados inferiores en todos los campos del comportamiento. Sin embargo, pruebas posteriores mostraron que, a pesar de que la mayoría de los niños se habían recuperado mentalmente, aquellos que eran mayores al ser admitidos no registraron recuperación alguna. Un estudio posterior, hecho en seis comunidades indígenas en México y Guatemala, encontró altas correlaciones entre déficit de estatura y peso y niveles de desarrollo motor y de adaptación; sin embargo no se encontró una asociación significativa entre estos niveles y los índices de ambiente familiar como el ingreso, educación, higiene o tipo de vivienda de los padres.⁷

⁷ Cravioto, J. "Malnutrition and Behavioral Development in the Preschool Child". en *Preschool Child Malnutrition*, NASNRC, Washington D. C., 1966

Los programas de nutrición infantil implican tasas de retorno altas en comparación con otras fuentes de formación de capital humano. Suponiendo que los beneficios de estos eran los mayores ingresos generados por un mayor Coeficiente Intelectual (CI) preescolar. Sin embargo, es muy probable que un mayor CI preescolar induzca una mayor inversión en otras formas de capital humano, principalmente educación formal. Si se espera que la tasa de retorno de la educación sea función del nivel de CI preescolar, será cierto que el individuo logrará un mayor nivel de escolaridad mientras mejor haya sido su nivel nutricional en la infancia.

Asimismo, parece haber suficiente evidencia que muestra que las enfermedades infecciosas son menos severas y menos frecuentes en individuos bien nutridos. La desnutrición no solo afecta adversamente al mecanismo de defensa del individuo, sino que favorece las infecciones secundarias y alarga los periodos de convalecencia. Los programas de nutrición permiten ahorrar aquellos recursos médicos que se usan en enfermedades infecciosas inducidas por la desnutrición.

Si se acepta el hecho de que el desarrollo mental tiene su mayor tasa de crecimiento durante la edad preescolar, cualquier inversión que afecte cuantitativamente y cualitativamente el medio ambiente del niño a esta edad, debería ser crucial en el proceso de formación de capital humano.

En resumen, los principales efectos de programas de nutrición infantil, son entre otros²:

- a) Mejoramiento del peso al nacer.
- b) Mejoramiento del rendimiento escolar y futura productividad de los niños.
- c) Cambio en la morbilidad y mortalidad infantil.
- d) Mayor productividad de los adultos.

Existe consenso de que las madres bien alimentadas durante el embarazo dan a luz a niños con un mayor peso que aquellas que han sufrido carencias nutricionales durante dichos periodos. La recuperación de los niños con bajo peso al nacer implica el uso de recursos médicos. El ahorro de dichos recursos puede emplearse como cuota inferior del beneficio derivado de mejorar la alimentación de las madres en gestación.

Asimismo, los niños que experimentan algún nivel de desnutrición sufren alteraciones en el desarrollo del sistema nervioso central. Aunque la etiología de los cambios biológicos del cerebro causados por la desnutrición en seres humanos es poco conocida, existe evidencia empírica de sus consecuencias negativas sobre la capacidad de aprendizaje, memoria y comportamiento del individuo.

² Aristides Torche, en Cuadernos de Economía, Año 22, No. 66. pp. 176 (agosto 1985)

Los efectos de la pobre capacidad de aprendizaje y los males que le acompañan, impiden al individuo obtener un rendimiento escolar considerado "normal". Luego, la probabilidad de desertar a una temprana edad es mayor para este grupo de personas que para los niños que nunca han sufrido desnutrición, por este solo hecho, el individuo ya tiene una limitación al desarrollo de su capacidad laboral. Al desertar a temprana edad habrá acumulado pocos conocimientos y desarrollado menos habilidades que sus coetáneos que finalizaron el ciclo de enseñanza formal. En la pobre acumulación de capital humano que se genera por una mala alimentación, radica una parte considerable de la importancia que el Estado brinda al suministro de alimentos básicos, entre ellos la leche a precios subsidiados.

III. LA INDUSTRIA LECHERA

III.1 EL MERCADO INTERNACIONAL LÁCTEO

Durante las últimas dos décadas, a nivel mundial se lleva a cabo una reordenación económica, caracterizada por la instrumentación de políticas neoliberales y la globalización económica, que han sido determinantes en el desarrollo de todos los países, al reestructurar los bloques económicos que distorsionan las formas tradicionales del intercambio comercial y frenan las perspectivas de desarrollo de los países pobres, ocasionando situaciones de pobreza extrema en la mayoría de ellos.

Los grandes bloques comerciales, integrados por las potencias capitalistas, crearon una nueva modalidad de proteccionismo y de conformación de precios internacionales, que afecta desfavorablemente a los países en desarrollo, al participar en el mercado mundial de manera aislada, y por lo tanto, sin ningún poder de decisión.

En el aspecto alimentario, las políticas neoliberales basadas en la estrategia establecida por las grandes potencias industriales, mediante el control generado al crear una falsa escasez e instrumentar políticas proteccionistas, originan distorsiones en los precios internacionales y contribuyen a que la mayoría de países pobres se encuentren en una etapa crítica, al ser cada día más difícil y caro el acceso a los productos básicos que requieren sus poblaciones. Así, la incertidumbre e inseguridad, son factores condicionantes del crecimiento en los países subdesarrollados, cuya estructura socioeconómica se debilita cada vez más, enfrentándose a serios problemas de hambre y desnutrición, que se potencializan ante la fuerza del poder alimentario que ejercen los países desarrollados.

Dentro de ese ámbito globalizador, para el mercado lácteo existe desde 1980, un organismo conformado por los principales países productores de leche, denominado "Acuerdo Internacional de los Productos Lácteos", que actualmente forma parte de la Organización Mundial de Comercio (OMC), del cual forman parte: Argentina, la Comunidad Económica Europea (CEE), Japón, Noruega, Nueva Zelandia, Rumania, Suiza y Uruguay, además de Estados Unidos y Australia como observadores, ya que dejaron de pertenecer al Acuerdo desde 1985. Existen también otros países importantes, como son los países que pertenecían a la extinta URSS, Canadá y la India, que sin pertenecer al Acuerdo, retomaron muchos de sus principios para el control del mercado internacional de lácteos.

El principal objetivo del Acuerdo consiste en mantener el control internacional del mercado de productos lácteos, obligando a sus miembros a mantener los precios mínimos de exportación de productos tales como: leche desnatada en polvo,

leche entera en polvo, suero de mantequilla ("babeurre") en polvo, grasas lácteas anhidras, mantequilla y determinados quesos.

Los precios mínimos son fijados, considerando principalmente, la necesidad de mantener un elevado margen de rendimiento para los productores más eficientes, a fin de garantizar la estabilidad a largo plazo de los suministros.

NIVELES DE LOS PRECIOS MÍNIMOS DE EXPORTACIÓN
(dólares EE UU /tonelada métrica f.o.b.)

PRODUCTOS PILOTO	VIGENTES DESDE							
	1o/1/80	1o/1/81	5/VII/85	2/X/86	25/VII/87	23/III/88	20/IX/89	1o/1/95
LECHE DESNATADA EN POLVO	425	600	600	680	765	900	1.200	1.200
LECHE ENTERA EN POLVO	725	950	830	880	900	1.000	1.250	1.250
SUERO EN POLVO DE MANTEQUILLA	425	600	600	680	765	900	1.200	1.200
GRASAS LÁCTEAS ANHIDRAS	1.100	1.440	1.200	1.200	1.200	1.325	1.625	*1.625
MANTEQUILLA	925	1.200	1.000	1.000	1.000	1.100	1.350	*1.350
DETERMINADOS QUESOS	800	1.000	1.000	1.030	1.030	1.200	1.500	1.500

(*) Los precios mín. de exportación de esos productos se suspendieron del 4/V/94 al 3/V/95
Fuente: Organización Mundial del Comercio. Acuerdo Internacional de los productos lácteos.

Durante la década pasada aumentó la importancia del Acuerdo por los albijos en los precios internacionales de los productos lácteos, ocasionados por los altos niveles de inventarios de los principales países productores⁹, llegando a ser mucho más rentable para la mayoría de las economías, principalmente la de los países subdesarrollados, importar la leche y sus derivados que producirlos.

Durante 1982 inició un periodo de mayor producción mundial de leche, sin que fuera acompañada de un aumento en la demanda, originando un alto nivel de existencias excedentarias, especialmente de mantequilla y leche desnatada en polvo, que permanecieron a un nivel elevado y siguieron forzando a la baja los precios de todos los productos lácteos hasta 1986-1987, aproximadamente.

A partir de 1988, se produjo una recuperación general de precios, que se manifestó primero en la leche en polvo y el queso y posteriormente en la mantequilla y las grasas lácteas anhidras. Sin embargo, los precios de la leche en polvo y de las grasas lácteas anhidras, aunque mejoraron notablemente, no alcanzaron los guarismos obtenidos a principios del decenio de 1980. En 1989, los precios del mercado mundial se habían estabilizado cerca de la cifra de 2,000 ds. E.U. la tonelada para todos los productos piloto abarcados por el Protocolo.

⁹ GATT. Informe del Consejo Internacional de productos lácteos 1991.

La recuperación de los precios internacionales de los productos lácteos a partir de la segunda mitad de la década pasada fue obra de las medidas implementadas por los grandes países productores, que lograron regular el comercio internacional y posibilitaron la existencia de rendimientos futuros, al reducir la producción, ocasionando una falsa escasez y un aumento en los precios de importación. En muchos países se realizaron esfuerzos para fomentar o facilitar los cambios estructurales, en algunos países el objetivo era aumentar la productividad y la eficiencia del sector, mientras que en otros era reducir los costosos excedentes, por ejemplo procurando la disminución de la cabaña y limitando las entregas totales de leche, o adaptando de otro modo la capacidad al mercado, de tal forma que el número de granjas y vacas lecheras descendió en muchos países productores¹⁰. La meta era lograr un aumento de los precios, de acuerdo a objetivos regionales de los países que influyen, por la magnitud de su producción, en este mercado al forzar las tendencias de la oferta y el consumo en su beneficio.

Los conflictos regionales y nacionales surgidos durante la presente década en diversas latitudes del orbe, afectaron de alguna manera la producción y el movimiento de los precios internacionales de los productos lácteos, como es el caso de la evolución política ocurrida en Europa Central y Oriental, donde los cambios introducidos en las políticas económicas y principalmente las guerras sociales, culturales y religiosas y el consecuente desabasto de alimentos que acompaña cualquier movimiento armado, provocaron una escalada de los precios al por menor, teniendo un efecto desfavorable en la demanda realizada por otros países. Las cantidades de productos lácteos disponibles para la exportación fueron incrementándose substancialmente, sobre todo las de mantequilla, dando lugar a la exportación de estos productos hacia nuevos mercados.

Asimismo, los acontecimientos del Oriente Medio, especialmente el embargo comercial impuesto a Irak y Kuwait, tuvieron un efecto negativo sobre el comercio de productos lácteos durante 1990-1991. Pero, al mismo tiempo, el incremento del poder adquisitivo de otros países, originado por el alza de los precios del petróleo, estimuló la demanda de importaciones de productos lácteos en algunas naciones. En 1991-1992 se recuperó la demanda de importaciones en Oriente Medio después del alto al fuego y la cesación de las operaciones militares en marzo de 1991. Otros países exportadores de petróleo como: México, Venezuela y Argelia continuaron siendo los más importantes compradores de productos lácteos, principalmente de leche en polvo desnatada.

Mientras tanto, en los países subdesarrollados en consonancia con el objetivo general de mejorar los niveles de nutrición y de diversificar la producción agropecuaria, además de abatir en algún grado la dependencia hacia el exterior, se intento dar prioridad a la producción, comercialización y consumo de leche y productos lácteos dentro de los planes agrarios y de desarrollo. En los últimos años la importación de ganado para cría de alto rendimiento y la introducción de

¹⁰ Idem.

mejores regímenes de alimentación animal, permitieron acrecentar la producción de leche en muchos países en desarrollo, pero los aumentos quedaron en gran parte anulados por los efectos negativos de la escasa oferta de piensos y de sus precios elevados, resultando el aumento en su producción meramente marginal.

En términos generales las políticas establecidas por los países exportadores, en el sentido de reducir la producción con el objeto de forzar un aumento de los precios ha sido una constante, como lo demuestra el hecho de que durante la presente década, la producción mundial de leche ha disminuido, al pasar de 532 millones de toneladas (incluida la de oveja, de cabra y de búfala) en 1990 (cifra que represento un incremento del 0,6 por ciento respecto al año anterior), a solo 525 millones en 1994. La producción de leche de vaca disminuyó de 385,2 millones de toneladas en 1991 a cerca de 382,4 millones para 1995. Sin embargo, el comercio mundial aumentó, y los niveles de los precios fueron relativamente elevados, debido principalmente al incremento en la demanda de leche desnatada en polvo, lo que ha originado a los países exportadores a pasar de la producción de leche entera en polvo a ese producto.

Durante 1994, los principales países productores fueron:

PRINCIPALES PRODUCTORES DE LECHE 1994 (Millones de toneladas métricas)	
CE (12)	111,0
Estados Unidos	70,0
India (*)	63,0
Rusia	42,8
Ucrania	18,2
Pakistán (*)	18,0
Brasil	15,5
Polonia	11,5
Nueva Zelandia	9,0
Japón	8,5
Australia	8,5
Canadá	7,5
China (*)	7,5
México	7,5

(*) Leche de vaca y búfala

Fuente: Organización Mundial de Comercio. Consejo Internacional de Productos Lácteos, 1995.

En Estados Unidos el aumento en la producción de los hatos lecheros se explica por la aplicación de nuevas técnicas, como es el caso de la somatotropina bovina (BST); en cambio en los países pertenecientes a la CE se prorrogó la moratoria para la utilización de la hormona hasta el año 2000.

En el mercado lácteo, las proyecciones a mediano plazo son bastante inciertas, existiendo las condiciones para que a nivel mundial se registre un fuerte aumento de la productividad a medio y largo plazo como consecuencia de las mejoras genéticas, la abundancia del suministro de piensos y los progresos tecnológicos

logrados en los principales países productores de lácteos, como es el caso de las hormonas estimulantes del rendimiento. Aunque la marcada oposición al aumento de la producción, existente en algunos países productores, podría provocar una reacción negativa que incidiría sobre la demanda y los precios. Sin embargo, a medida que se distribuya comercialmente la somatotropina, su aplicación, unida a los progresos científicos y a los avances en los métodos de crianza y de gestión de la producción, podría traer consigo un fuerte aumento de la producción de leche en los próximos años.

En ese sentido, hay quienes opinan que las posibilidades potenciales de producción de leche a plazo medio podrían ser muy superiores a lo que indican las proyecciones y previsiones, subsistiendo la principal disyuntiva entre la ganancia de los países exportadores y el aumento en el consumo de los países importadores, en su mayoría países subdesarrollados. El peligro para los grandes productores de que la oferta aumente más rápidamente que la demanda de importaciones y el consumo, que han crecido a un ritmo relativamente estable pero de todas formas insuficiente, provocaría una nueva caída de precios. Persiste también en ellos, la preocupación de que el consumo estacionario o decreciente, especialmente en el caso de la mantequilla, y la expansión de la producción podrían provocar el aumento de la oferta para la exportación, por lo que continúan evitando que la producción se estimule innecesariamente mediante medidas de ayuda y protección.

Para los países pobres, los niveles de precios vigentes hacen cada vez más difícil la importación y aunque el consumo mundial de leche y productos lácteos se ha mantenido en torno a 75 kg. en equivalente de leche, cifra que en gran parte se debe a las tasas de crecimiento similares registradas en la población y en la producción de los países en desarrollo. Sin embargo, el consumo por habitante es muy diferente para cada región, siendo los más elevados en América del Norte, y en segundo lugar los de Europa y Oceanía. Entre los países en desarrollo, los niveles máximos de consumo se registran en América Latina, seguidos de los del Cercano Oriente, África y el Lejano Oriente.

En cuanto al tipo de comercio, ya se señaló que el mercado lácteo ha sufrido un giro durante los últimos años, que ha sido acompañado de cambios en la proporción entre los precios, según el cual la leche desnatada en polvo ha sido el producto más demandado, quedando en segundo término la leche entera en polvo, como consecuencia del elevado valor de la proteína de leche.

En efecto, las proteínas de leche tienen pocos sucedáneos y conservan, a pesar de ser más caras, una posición competitiva firme frente a las proteínas vegetales. No puede decirse lo mismo de las materias grasas lácteas, que se enfrentan a una intensa competencia por el empleo de las grasas vegetales. La demanda de grasas en general se ve frenada por las ideas y consejos vigentes en materia de alimentación, que por otra parte favorecen la demanda de proteínas de la leche, como lo demuestra la evolución reciente de los precios de los distintos tipos de

leche en polvo, ya que la leche desnatada en polvo de buena calidad para reconstitución se cotiza a un precio más elevado que la leche entera en polvo.

Los precios de la leche desnatada que en el último trimestre de 1994, eran considerados elevados y oscilaban entre 1,750 y 2000 dls. E.U. por tonelada F.O.B., al segundo semestre de 1995 alcanzaron niveles sin precedentes al fluctuar entre 1,950 y 2,300 dls. E.U. por tonelada F.O.B.¹¹, manteniéndose bajas las existencias, lo cual puede forzar a aumentos aún mayores para los siguientes años.

Los principales países exportadores e importadores de leche desnatada en polvo se observan en los cuadros siguientes:

PRINCIPALES EXPORTADORES DE LECHE DESNATADA EN POLVO 1994 (Miles de toneladas métricas)	
Australia	191
Nueva Zelanda	149
CE(12)(*)	129
Polonia	69
Estados Unidos	49

PRINCIPALES IMPORTADORES DE LECHE DESNATADA EN POLVO 1994 (Miles de toneladas métricas)	
México	200
Argelia	128
Japón	86
Brasil	45

(*) Excluye el comercio intracomunitario

Fuente: OMC. Informe del Consejo Internacional de Productos Lácteos. 1995

La demanda cada vez mayor de ciertos productos lácteos, en particular de quesos y proteínas lácteas, así como los altos precios actuales ha provocado un fuerte incremento de la producción y las ventas de una amplia variedad de imitaciones y sucedáneos de esos productos. Ello podría causar variaciones a mediano plazo, en lo que respecta a la comercialización de los productos lácteos tradicionales y a los precios de los mismos, como contrapeso para el control actual que ejercen los grandes productores y para beneficio de los intereses de los consumidores.

Otro factor que deberá influir en la evolución del mercado lácteo internacional, consiste en los resultados que arroje la epidemia de las "vacas locas", dado que ha provocado el sacrificio de un gran número de vacas destinadas a la producción de leche en Inglaterra, y otros países deberán realizar un incremento en el sacrificio de ganado para satisfacer la demanda de carne en los mercados que eran atendidos por la Gran Bretaña.

¹¹ Organización Mundial de Comercio. Informe del Consejo Internacional de Productos Lácteos. 1995

III.2 LA INDUSTRIA LECHERA NACIONAL

La importancia del sector lechero y la industria de lácteos en la economía nacional, está determinada por una generación de alrededor de 1.5 millones de empleos y una contribución al país del 1.3% del PIB. Sin embargo, el sector lechero nacional afronta problemas que afectan la producción, industrialización y comercialización del lácteo.

En términos generales, el sector lechero es una cadena productiva compuesta por un sector primario productor de leche fresca, una industria procesadora de leche fluida, una industria procesadora de lácteos y el Programa de Abasto Social de Liconsa. Adicionalmente, existe un sector informal que comercializa en forma directa el 50 por ciento de la leche fresca para su venta como leche bronca y para la elaboración de productos artesanales.

III.2.1 PRODUCCIÓN LECHERA

La productividad del sector primario lechero debe evaluarse de acuerdo con los sistemas de explotación en el país. Existen tres grandes segmentos, agrupados de acuerdo a los niveles de tecnología, productividad y tamaño: el especializado, el semiespecializado (que se divide en semiestabulado y pastoreo familiar) y la ganadería tropical (de doble propósito):

En el siguiente cuadro se resumen las principales características para cada segmento de producción:

SEGMENTO DE PRODUCCIÓN	PRODUCTIVIDAD	TECNOLOGÍA Y SANIDAD	ACCESO AL CRÉDITO Y A LA COMERCIALIZACIÓN
ESPECIALIZADA	265 VACAS POR HATO 4 A 8 MIL LITROS POR VACA	ORDENA MECÁNICA EQUIPO DE ENFRIAMIENTO BUEN CONTROL SANITARIO CAPACITACIÓN	ACCESO AL CRÉDITO ALTO GRADO INTEGRACIÓN BUENOS CANALES DE COMERCIALIZACIÓN
SEMIESPECIALIZADA	25 VACAS POR HATO 10 A 20 MIL LITROS POR VACA	TECNOLOGÍA MEDIA NO CUENTAN CON EQUIPO DE ENFRIAMIENTO CONTROL SANITARIO DEFICIENTE	ACCESO LIMITADO CANALES INEFICIENTES DE COMERCIALIZACIÓN DISPERSIÓN DE LA PRODUCCIÓN
PASTOREO FAMILIAR	5 VACAS POR HATO 300 A 700 LITROS POR VACA	ORDENA MANUAL SIN EQUIPO, SIN CONTROL SANITARIO, NI CAPACITACIÓN	
TROPICAL (DOBLE PROPÓSITO)	40 VACAS POR HATO 610 LITROS POR VACA	BAJOS NIVELES DE MANEJO, ESCASOS RECURSOS SANITARIOS, TECNOLÓGICOS Y DE CAPACITACIÓN	ACCESO LIMITADO CANALES INEFICIENTES DE COMERCIALIZACIÓN DISPERSIÓN DE LA PRODUCCIÓN

FUENTE: SECTOR LECHERO. PACTO PARA LA ESTABILIDAD Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, SECOFI, 1992.

Dentro de la lechería especializada, la tecnología de producción de leche tiene como principales características, entre otras: un tamaño de hatos medianos y grandes para su explotación, la utilización de ganado tipo Holstein con alimentación en estabulación, el empleo de forrajes de corte con suministro de concentrados, la compra de insumos en forma organizada, el manejo selectivo de inseminaciones con montas ocasionales para la ampliación y/o mantenimiento de su hato de producción, la contratación de mano de obra especializada y fuertes inversiones en terrenos, maquinaria de explotación agrícola, equipo mecánico de ordeña, enfriamiento y procesamiento del fluido, así como la compra de ganado especializado.

Para la lechería semiespecializada las características son: el tamaño de sus hatos varía de pequeños a mediano, la utilización de ganado tipo Criollo o Cebú encastado de Suizo o Holstein y vacas con temperamento lechero, el pastoreo en praderas inducidas, con especies introducidas y mejoradas, en algunos casos con pastoreo rotacional y potreros divididos, la alimentación complementaria con suplementación mineral, la monta directa y en menor grado la inseminación artificial, la disposición de construcciones rústicas que no logran la total funcionalidad para el ordeño, la producción de leche es complementaria a la de ganado, becerros o novillos, la venta de leche es realizada por intermediarios salvo excepciones con venta directa a plantas procesadoras, y el empleo ocasional de mano de obra especializada para la ordeña.

De acuerdo a las últimas cifras estimadas por diversas organizaciones ganaderas, de 24 millones de vacas cuatro millones de cabezas son de doble propósito, mientras que sólo 900,000 son dedicadas a la producción de leche en forma exclusiva, con una participación de 7,000 ganaderos dedicados de tiempo completo a esta actividad, y 150,000 ganaderos que la practican de manera marginal.

La ganadería especializada tiene un porcentaje estimado del 34% del total del hato lechero nacional, su aportación en la producción nacional de leche equivale al 67%; la semiespecializada representa el 64% y aporta un 28% de la producción lechera, el 2% restante es utilizado para inseminación y aporta un 5% de leche a la producción.

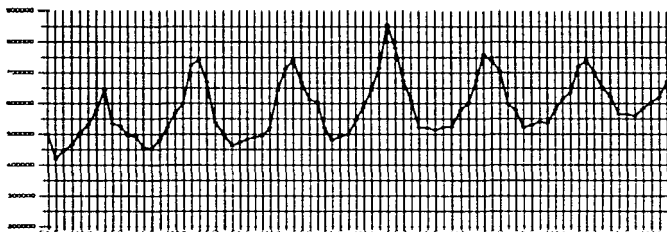
Al respecto, en 1995 se estancó la producción en la ganadería especializada, a diferencia de los años 1988 y 1992 donde se registraron crecimientos con respecto a los totales nacionales, con hatos ganaderos del 34% y 38%, y aportes en la producción nacional de 67% y 70% respectivamente para cada año. La disminución en la participación nacional de la producción es consecuencia directa de las ventajas logradas en la ganadería de doble propósito, además de la crisis provocada por la drástica devaluación del peso en diciembre de 1994, al encarecer las importaciones provocó la disminución de las compras al exterior de hato ganadero, que durante 1994 fue de 38,000 cabezas; y en 1995 de sólo 3,800 cabezas, la nula reposición en el número de vaquillas de reemplazo, con un desecho de ganado del 35% del hato nacional contra el 25% observado en años

anteriores; el incremento en costos de insumos, estancamiento en precios de venta, modificación en los tipos de explotación y alteraciones en el aprovechamiento de la producción obtenida en las zonas tropicales. Para 1996, se estima que la producción lechera en su conjunto mostró un retroceso, debido principalmente a la sequía que afectó al país durante ese año, y que provocó la muerte de un gran número de cabezas de ganado.

Un factor crucial en la producción lechera es la estacionalidad de la producción, que afecta a la comercialización realizada por productores e industriales. El fenómeno de estacionalidad se manifiesta sobre todo a nivel regional, y no existen estrategias bien definidas para resolver esta situación.

La estacionalidad de la leche puede apreciarse en la gráfica de producción de leche de bovino mensualizada que abarca el periodo 1990-1996. Los niveles de producción mensual se incrementan en los meses de julio a noviembre encontrando su punto más álgido en agosto, donde en promedio durante el periodo 1989-1995 se produjo el 10.26% del volumen total de leche, lo cual se explica porque la producción de leche proveniente de la ganadería semiespecializada utilizada con doble propósito y ubicada en la región sur del país, que tiene una dependencia directa de la producción de forrajes en la temporada de lluvias; mientras que la menor producción se detecta en los primeros meses del año, correspondientes en general a la etapa de descanso, destete y falta de agua en gran parte del territorio nacional.

PRODUCCION DE LECHE DE BOVINO MENSUAL
1990-1995



Fuente: ASERCA con datos de SAGAR.

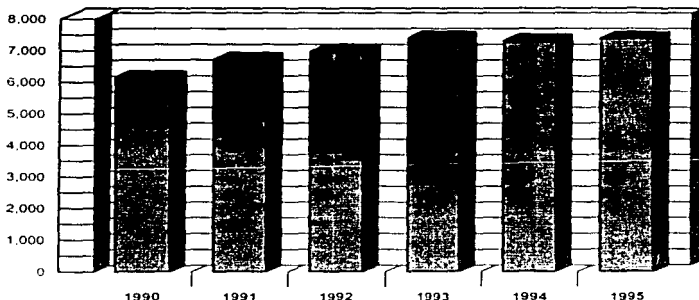
Las principales cuencas lecheras nacionales se encuentran localizadas en zonas templadas y áridas, siendo algunos ejemplos las localizadas en el estado de Jalisco en la región de Los Altos, La Laguna en Durango y Coahuila, Aguascalientes y San Luis Potosí, Delicias y Ciudad Juárez en Chihuahua,

Mexicali y Tijuana en Baja California, Guanajuato y Querétaro, Valle de México e Hidalgo.

El análisis de la producción nacional de leche durante los últimos años, específicamente en el periodo 1989-1995, nos muestra que tuvo un crecimiento porcentual de 37.89%, ya que de una producción de 5.577 millones de litros en 1989, la producción en 1995 alcanzó los 7.690 millones de litros. La tasa media de crecimiento de la producción de leche en nuestro país alcanza un valor de 5.5%.

La siguiente gráfica nos muestra la evolución de la producción nacional en los años señalados. En esta se pueden apreciar los crecimientos anuales que se tuvieron durante el periodo: en 1989-90 alcanzó un 10.12%, en los tres años siguientes este crecimiento disminuyó con 9.37%, 3.71% y 6.29% respectivamente, en 1993-94 se presenta una disminución de 1.13%, y en el año siguiente se recupera la tendencia con un crecimiento de 5.05%.

PRODUCCIÓN NACIONAL DE LECHE DE BOVINO, 1990-1995



Fuente: ASERCA con datos de SAGAR

Por su volumen, durante 1995 los estados productores más relevantes son: Jalisco con 1,453.55 millones de litros, Veracruz con 699.22, Coahuila con 635.36, Durango con 579.91, seguidos de Guanajuato con 566.2, Chihuahua 479.49, México 408.37, Hidalgo 323.43, Puebla 291.67 y Aguascalientes con 290.06 millones de litros.

PRINCIPALES ESTADOS PRODUCTORES 1995



Fuente: ASERCA con datos de SAGAR

Con relación a 1989, la evolución que tuvieron algunos de los estados productores con la mayor aportación actual fue la siguiente: 29.73% en Jalisco, 27.25% en Veracruz, 95.06% en Coahuila, 68.61% en Durango, 13.37% en Guanajuato, 2.58% en Chihuahua, 34.10% en el Estado de México, 18.37, 12.01 y 58.41% en Hidalgo, Puebla y Aguascalientes respectivamente. Las tasas de crecimiento en el periodo para los estados citados son: para Jalisco 5.63%, Veracruz 7.01%, Coahuila 13.68%, Durango 10.58%, Guanajuato 5.24%, Chihuahua 5.88%, México 2.44%, Hidalgo 3.49%, Puebla 5.77% y Aguascalientes 11.36%. Otros estados tuvieron importantes crecimientos, pero su aportación al total nacional no es significativa como los antes citados.

III.2.2 EMPRESAS PRODUCTORAS

La industria procesadora de leche se divide en tres grandes rubros: a) empresas dedicadas a la pasteurización, homogeneización y envasado de leche; b) empresas dedicadas a la elaboración de productos lácteos; y c) el Programa de Abasto Social de LICONSA. En este capítulo, solo se analizarán los dos primeros grupos, dejándose el análisis del Abasto Social de Liconsa para el siguiente capítulo.

El número de establecimientos de la rama láctea obtenidos en el último censo de 1994, muestra un importante crecimiento respecto al censo anterior de 1989, ya que de 5,409 contabilizados pasó a 11,484 en sólo cinco años, resaltando el hecho de que el principal crecimiento se dio, por un lado en el número de empresas artesanales (de 1 a 10 empleados), y por el otro en la clase de actividad

relativa a la elaboración de helados y paletas, donde se pasó de 4,509 a 9,485 unidades.

En efecto, de acuerdo a los resultados preliminares del Censo Económico, existen 11,484 establecimientos, de los cuales 126 corresponden a unidades auxiliares, siendo 11,358 unidades dedicadas directamente a la producción láctea (rama 3112). De estos últimos, 108 tienen como actividad el tratamiento y envasado de leche (clase 311201), 1,390 elaboran crema, mantequilla y queso (clase 311202), 18 unidades se dedican a la elaboración de leche condensada, evaporada y en polvo (clase 311203), 9,485 elaboran helados y paletas (clase 311204), y 357 se dedican a la elaboración de cajetas y otros productos lácteos (clase 311205).

La industria láctea se caracteriza por una gran concentración: de las 11,358 unidades económicas productoras sólo 96 (0.84%) cuentan con más de 100 trabajadores y ocupan 24,257 empleados (44.5% de los 54,519 utilizados en la rama). Por otro lado, durante 1993 las 96 unidades referidas absorbieron el 79.3% de los ingresos de la rama al obtener 10,041.5 millones de nuevos pesos.

Por lo que corresponde a las unidades económicas más sencillas, aquellas que ocupan hasta 5 personas, se constituyen por 10,669 establecimientos (94% de la rama), que emplean a 19,271 personas (35% del personal ocupado en la industria láctea), y el 75% de su personal (14,496 personas) no perciben remuneración, es decir se trata principalmente de negocios familiares.

En cuanto a la distribución geográfica de la industria, el 40% se ubica en el centro del país, 20% en el noroeste, 17% en el noreste, 14% en el sur y 9% en el sudeste¹². La industria lechera y sus derivados se concentra en seis entidades federativas: de 3,000 empresas estimadas, 12.5% se ubican en el Estado de México, 10% en Jalisco, 11.66% en el Distrito Federal, 6% en Michoacán, 5% en Veracruz y 4.4% en Puebla.

La capacidad actual instalada de la industria nacional es de 4,100 millones de litros al año, de la cual en 1995 sólo se utilizó el 53%, persistiendo una gran concentración dentro del sector industrial lácteo, donde 3 empresas pasteurizadoras absorben el 48% de la producción; éstas han experimentado un fuerte crecimiento en los últimos tres años debido a su grado de integración y escala de operación. La participación de las principales empresas industrializadoras y ganaderas está compuesta por el Grupo LALA con el 20%, Alpura con un 15%, Grupo Gilsa el 13% y el restante 52% está disperso en el resto de las empresas industrializadoras lácteas.

La principal empresa industrializadora de lácteos y sus filiales, concentran la producción de leches industrializadas, desde un 70% de leche en polvo hasta un 100% en leche condensada. En lo relativo a la elaboración de quesos y otros derivados, existe una mayor dispersión de la producción.

¹² Subsecretaría de Industria e Inversión Extranjera, SECOFI

En 1995, la industrialización de la leche fluida (incluye la pasteurizada, pasteurizada y homogeneizada, ultrapasteurizada y rehidratada) participó con el 88.99% de la producción industrial, mientras que las leches en polvo, entera, para lactantes y otras leches dietéticas, condensada y evaporada representaron el 8.28%, y la producción de crema o grasa butírica, quesos, vitaminados y saborizantes en polvo para leche el 2.72%.

III.2.3 PESO ESPECÍFICO DE LA RAMA LÁCTEA

De acuerdo con el Censo Económico 1994, los 11,484 establecimientos de la rama láctea, dieron empleo a un total de 56,894 personas, el 0.47% del total de personal ocupado a nivel nacional.

Del personal ocupado por la rama láctea, 39,019 percibe remuneraciones que ascendieron a 861,518.5 miles de pesos; durante 1994 el salario promedio pagado fue de 22 mil 79 pesos, equivalente a 1,839 pesos mensuales, que comparado con el promedio nacional obtenido para el mismo periodo (2,060 pesos mensuales) fue inferior en un 10.73% por trabajador.

En el rubro de gastos, durante ese año la industria láctea realizó erogaciones superiores a los 10,158.6 millones de pesos, y generó ingresos por 12,648.6 millones de pesos, por lo cual su ganancia real fue de 15.4%, si consideramos que la inflación del mismo año fue 9.1%, es por ello que una de las principales solicitudes de los empresarios de esta rama, consiste en que sea liberado el precio comercial de la leche.

III.3 CONSUMO NACIONAL DE LECHE

El consumo nacional de leche en nuestro país se realiza de la siguiente forma: el 28% como leche bronca, 18% el abasto social y 54% la leche comercial. De esta última cifra, el 75% corresponde a la leche fluida y el 25% a leche en polvo, concentrada y evaporada.

Por presentación de leche fluida en el mercado, el 28% corresponde a leche envasada con mayor valor agregado tipo UHT (Ultra-Pasteurizada), 71% a leche pasteurizada y el 1% a leche fluida con algunos agregados saborizantes artificiales o naturales y otras.

Es importante determinar el peso específico de las importaciones de leche en polvo, que como hemos visto al inicio de este capítulo hacen a México el mayor comprador de los excedentes ofertados en el mundo, ya que durante el período 1992-1994 representó el 50% de la leche negociada en el mercado internacional. Al respecto, nuestro país es deficitario en aproximadamente 40% de la producción de leche fresca, presentándose la necesidad de importar este alimento, situación que ocasionó una presión adicional al desarrollo de la industria nacional durante los últimos años de los 80s y hasta 1994.

Conviene señalar que CONASUPO es el único organismo autorizado para importar y distribuir leche en polvo, para sus diversos usos, de tal manera que el 40% de las importaciones va dirigida a cubrir programas sociales a través de Liconsa, y la parte restante es subastada a la industria láctea para la elaboración de productos derivados.

Durante el período 1989-1995 los volúmenes de importación de leche en polvo y otros productos lácteos muestran un comportamiento variable; de acuerdo a cifras oficiales del Banco de México, en 1990 se alcanzó el record histórico de importaciones con un total de 407,582 toneladas de productos lácteos, de los cuales la leche en polvo representó el renglón más importante con 287,837 toneladas, seguida de sueros y lactosueros con 36,404 ton. y leche fluida cuyo volumen fue de 32,479 toneladas.

En 1991, ante la conocida política implementada por los grandes países productores para elevar el precio de la leche, se presenta una caída en la producción e inventarios mundiales, que se traduce en una drástica disminución en los volúmenes importados por México. Así, la importación de leche en polvo cae hasta las 57,831 ton. situación que no fue compensada por los incrementos en los volúmenes de leche fluida 53,405 ton., sueros y lactosueros.

La tendencia en el crecimiento de las importaciones continuó durante 1992 y 1993, para iniciar un camino descendente poco significativo en 1994, y es en 1995 cuando por la devaluación y la crisis económica sufrida en nuestro país, así como

una elevación en los precios de leche en polvo internacional, que se presenta una fuerte caída en los niveles de importación en nuestro país.

Por tipo de presentación, la leche en polvo descremada es el principal producto importado, aún cuando se abarcan otros productos semielaborados y elaborados, como son grasa butílica, sueros de leche en polvo, lactosueros, leche evaporada y condensada, helados, yoghurts, mantequillas y quesos, etc. Concentrando las importaciones en tres grandes grupos representativos: la leche fluida, en polvo, evaporada y condensada forman el grupo 1, el yoghurt, sueros, lactosueros y mantequillas se presentan en el grupo 2 y los quesos se reflejan en el grupo 3, se observa el comportamiento siguiente:

PRINCIPALES PRODUCTOS LÁCTEOS IMPORTADOS (toneladas)							
PRODUCTO	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
GRUPO 1	279,212	321,708	111,893	287,888	314,661	313,193	181,786
GRUPO 2	56,226	75,870	84,530	100,730	100,658	106,036	73,839
GRUPO 3	7,916	10,004	14,951	22,433	26,517	32,679	15,452

Fuente: ASERCA con datos de SAGAR.

De acuerdo con CONASUPO, durante 1995 los principales abastecedores de leche descremada en polvo importada fueron: Australia, Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda. De leche condensada y evaporada, así como de otros productos como el yoghurt, el principal proveedor es Estados Unidos seguido de Alemania y España.

Durante ese año, el precio internacional de la leche en polvo osciló alrededor de 2,280 dls. por tonelada, cifra muy elevada comparada con los 1,700 dls. que observaba durante 1994. Esta situación explica el porque para 1994 las compras fueron de sólo 585 millones de dls., mientras que en 1995 fueron aún menores, de 445 millones de dls. que al tipo de cambio originado por la precipitada devaluación con que inició ese año, dan una muestra de la problemática que enfrentó nuestro país para satisfacer la demanda nacional no cubierta por el déficit en la producción de este sector. En 1995 la paraestatal importó 73,762 toneladas de leche en polvo, de las cuales la industria privada a través de licitaciones públicas compró 48,917 ton. que se destinaron principalmente a la elaboración de productos lácteos; en 1996, datos preliminares indican que CONASUPO importó alrededor de 174,000 ton. de leche en polvo, de las cuales se destinaron 74,000 a Liconsal.

Por otra parte, en la fase de producción primaria, la lechería no especializada distrae parte de la leche al autoconsumo en forma de leche bronca; y otra parte es recolectada por acopiadores y recolectores-vendedores de ella, que a su vez llevan a cabo entregas a industrias procesadoras regionales, o bien a centros de enfriamiento, recolección y transporte de industrias reconocidas para su mercado

final, que junto a la leche producida dentro de la lechería especializada por productores organizados y socios de la industria lechera, realizan la distribución masiva a las procesadoras de leche, las cuales dependen de mayoristas y detallistas para su entrega en la fase final de consumo, en forma de leche fluida empaquetada, evaporada, en polvo, etc., así como de productos derivados procesados.

Los precios en cada fase se mantienen dispersos dependiendo de las regiones de comercialización, tipos de producción y orientación al consumo. Sin embargo, con base en datos estimados por FIRA, se determinó que en 1993 los costos de producción para la lechería no especializada variaban en un rango de 0.60 a 0.80 pesos por litro de leche en un tiempo estimado de 12 a 24 hrs.; mientras que para la especializada el rango fluctuaba entre los 0.25 y 0.40 pesos por lt. siendo captada por los acopiadores a costos de 0.85 a 1.10 \$/lt.; estos a su vez la expenden en un término de 12 hrs. en un precio de 1.50 a 1.80 pesos por lt. como venta de leche bronca, existiendo una rama paralela de mercadeo primario dirigida a la industria a un costo por litro cuyo rango puede señalarse entre los 0.90 y 1.10, que una vez pasteurizada por las procesadoras se entrega para el consumo final a un precio de 1.70 a 2.10 \$/lt. como leche fluida, en este último proceso, el tiempo de vida del producto varía desde las 12 hrs. hasta un término de tres meses para el consumo.

Asimismo, en los años 1993-1994 se observó un estancamiento en los promedios nacionales de precios pagados al productor y de los precios oficiales de leche pasteurizada preferente, con la consecuente retención del crecimiento en los volúmenes de producción de este alimento. Por ello, en marzo de 1996 las autoridades correspondientes se vieron en la necesidad de autorizar un incremento en el precio oficial del litro de leche pasteurizada de \$2.75 a \$3.60, así como una liberalización al precio de la leche ultra-pasteurizada, que representa alrededor de la quinta parte de la oferta nacional, dejándose la fijación del mismo a las fuerzas del mercado, ya que es consumida en forma sobresaliente por la población de mayores ingresos.

Los beneficios del alza al precio, se espera que sean recibidos por los productores de todos los niveles, siendo los más beneficiados aquellos que están integrados y que dependiendo de la región en la que estén ubicados, percibirán un pago por litro que se encuentra en el rango de los 2.30 hasta 1.90 pesos.

Cabe señalar que durante 1994 y 1995, el costo de los insumos de la industria se vieron seriamente impactados; de acuerdo a datos de la ANGLAC los alimentos balanceados, las medicinas veterinarias y los envases, sufrieron una elevación estimada en los precios de 130, 100 y 112% respectivamente; así como los costos financieros de 117% y los energéticos y de servicios en un rango de 66 a 110%.

Por otra parte, el déficit entre el consumo y la producción es más notable en las entidades con mayores concentraciones urbanas: Distrito Federal, Estado de México y Nuevo León; mientras que diez estados tienen una producción mayor a

las necesidades de autoconsumo: Aguascalientes, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Querétaro, Tabasco y Tlaxcala. Estos últimos estados se ven en la necesidad de enviar millones de litros de leche a los centros de consumo deficitarios, que además, son los que concentran el mayor número de industrias procesadoras de lácteos.

Pese a esta distribución geográfica en la producción y el consumo de leche, es poco factible corregir la deficiencia entre consumo y producción, ya que resulta necesario superar las causas estructurales de índole socioeconómica que han originado el crecimiento desproporcional de las ciudades respecto al crecimiento de la producción del campo mexicano.

En resumen podemos señalar que el consumo de leche en nuestro país ha mostrado un incremento constante, siendo cubierto cada vez en mayor medida por las importaciones, ya que los problemas estructurales que afectan al agro mexicano, y su relación con la ganadería y la industria nacional, así como los canales de comercialización, muestran la incapacidad interna para satisfacer las necesidades del lácteo. Por otro lado, aún dentro de la población que incluye en su dieta la leche, existen marcadas diferencias entre los consumidores de sus diferentes presentaciones, desde la leche bronca, pasteurizada, industrializada u otra variante, asimismo existen marcadas diferencias entre la población de las distintas regiones.

IV. ABASTO SOCIAL

Una constante en las políticas del Gobierno Mexicano, ha sido el definir e instrumentar medidas que coadyuven a elevar el bienestar de las clases pobres, es decir implementar medidas de política social tendientes a resarcir los niveles de bienestar de la población afectada por la aplicación de las políticas económicas.

Ante ello la política social cobra vital importancia al plantear los propósitos y líneas de acción correspondientes a: educación, empleo, salud y alimentación, esta última como la cuestión fundamental para garantizar el disfrute de los demás satisfactores.

En el presente capítulo, el análisis se centrará en las políticas de gobierno que involucran directa o indirectamente el aspecto alimentario y en especial las condiciones que permitieron el surgimiento del abasto social de leche por parte de Liconsa.

IV.1. PLANES Y PROGRAMAS ALIMENTARIOS

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000

El proyecto de desarrollo presentado por el actual gobierno, hace un reconocimiento de las consecuencias económicas y sociales que genera la pobreza en que se encuentra inmersa gran parte de la población de nuestro país, principalmente la que habita en zonas urbanas marginadas y las zonas rurales.

Se proponen cinco objetivos fundamentales, siendo el IV el correspondiente a avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia. Plantea la responsabilidad del Estado de procurar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, considerando como principal desafío disminuir la pobreza y moderar la desigualdad que existe entre los diferentes estratos de la población, creando las condiciones que amplíen la satisfacción de las necesidades sociales y el disfrute de los derechos individuales y sociales.

Para ello, se realiza un diagnóstico en el que se señala que prevalecen importantes desigualdades regionales en los principales indicadores de salud. Las dificultades en el acceso y la calidad de estos servicios se suman a los problemas propios de la pobreza tales como desnutrición, malnutrición e infecciones gastrointestinales, que afectan especialmente a los grupos de menores ingresos.

Se plantea que la desigualdad se reproduce también en el nivel regional. Poniendo como ejemplo que en el sur de la república 22 por ciento de los niños menores de cinco años presentan problemas de desnutrición, mientras en el Distrito Federal lo sufren seis por ciento¹³. Además se estima que cerca de catorce millones de mexicanos no pueden satisfacer sus necesidades más elementales.

En base a los planteamientos anteriores, se determinan como objetivos de la política de desarrollo social: propiciar la igualdad de oportunidades y condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; y, de manera prioritaria disminuir la pobreza y la exclusión social, contribuyendo a lograr una mayor justicia social con la superación de los rezagos, corrigiendo las imperfecciones del mercado, dando impulso al empleo, promoviendo la transferencia de recursos a los individuos que carecen de condiciones básicas para su progreso, y alentando una mejor distribución del ingreso y la reducción de la desigualdad económica entre las personas y las regiones.

Para la consecución de los objetivos anteriores, se plantea, entre otras estrategias y líneas de acción, asegurar una nutrición adecuada para, en conjunto, combatir la pobreza y a la vez favorecer el cambio demográfico, rompiendo el círculo vicioso generado entre éstos, por medio de programas que complementen directamente el ingreso de las familias más pobres, esto es, proporcionar directamente a las familias en condiciones de pobreza extrema, a través de una sola instancia coordinadora, el paquete básico de nutrición y salud. Se señala que el eje será el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar, bajo la coordinación del DIF, cuyo propósito será garantizar el mejoramiento del nivel nutricional de los grupos más vulnerables de la población.

En lo que se refiere a la distribución de leche, que en 1995 atendió a casi 5.5 millones de beneficiarios, se señala que se incrementará su cobertura para que el consumo de niños y madres de escasos recursos cuente con este apoyo. Se menciona también que se tiene la meta de elevar el suministro de leche a niveles que cubran la demanda total al término de esta administración. Asimismo se menciona que con el propósito de alentar la producción nacional de leche, el Gobierno Federal, en coordinación con los gobiernos de los estados y los productores, analizará la viabilidad de impulsar proyectos regionales en zonas que sean productoras de ganado, y sin embargo presenten niveles de vida bajos.¹⁴

¹³ Idem, p. 77

¹⁴ Idem, p. 115

PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN FAMILIAR

El objetivo planteado en el P.A.N.F. consiste en mejorar el estado nutricional de los grupos más vulnerables de la población. Establece que estos grupos se encuentran ubicados principalmente en las comunidades indígenas, en las zonas rurales y en las zonas urbanas marginadas.

En ese sentido, el programa establece su orientación hacia los miembros más vulnerables de las familias pobres, principalmente menores de cinco años con desnutrición, los cuales presentan daños irreparables que limitan seriamente su desarrollo psicosocial, su desempeño educativo y por ende su incorporación a futuro en las tareas productivas. Además se consideran objeto de atención inmediata las madres embarazadas y en periodo de lactancia, los escolares fundamentalmente de nivel preescolar y primeros años de primaria, los enfermos y discapacitados, los ancianos y familias que viven en condiciones de pobreza extrema; todo ello a través de un esfuerzo institucional que articule las acciones de educación, salud y alimentación, en forma integral.

La primer actividad planteada en el programa, consistió en la identificación de los grupos de población en pobreza extrema, a través de diversos estudios y censos, que incluyen como indicadores a la marginación, la desnutrición, el déficit en el crecimiento o la mortandad infantil, para de esta manera dirigir hacia ellos, la atención coordinada de las diversas instituciones.

Se considera el nivel de desnutrición como el indicador de referencia, el cual corresponde directamente al objetivo central del programa, al encontrarse asociado a varios círculos viciosos en donde convergen entre otros: pobreza, ignorancia, marginación, analfabetismo, infección, enfermedad, incluyendo además la muerte¹⁵.

Reconoce la eliminación de la desnutrición como el elemento indispensable para contar con una población saludable y por tanto como el punto de partida para el combate a la pobreza.

Respecto a los niveles de atención, se determinan zonas geográficas consideradas como prioritarias, las que se identifican por altos índices de marginación, alta incidencia de enfermedades, elevados índices de analfabetismo y altas tasas de mortalidad infantil. Para ello se establecen cuatro niveles de atención:

En el primer nivel se identifican 117 municipios de atención inmediata, localizados en los estados de Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz; el segundo nivel de atención corresponde a 422 municipios considerados de alto riesgo debido a los altos niveles de mortalidad infantil; el tercer nivel corresponde

¹⁵ Programa de Alimentación y Nutrición Familiar, Avance del Programa. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, p. 1

a la atención total de los municipios identificados con riesgo a través de Criterios de Selección, lo que representa un total de 1,210 municipios; y el último nivel corresponde a la instrumentación del programa en la totalidad de los municipios, cuya población si bien no presenta globalmente zonas con desnutrición en niveles considerados como graves, es importante señalar la existencia de grupos aislados con desnutrición y que deberán ser atendidos, así como la necesidad de instrumentar programas de orientación nutricional y planificación familiar.

Asimismo el programa establece, en principio las regiones de alto riesgo con problemas de desnutrición, que corresponden a 643 municipios que integran doce regiones consideradas por la SEDESOL como regiones prioritarias, en base a criterios coincidentes con otros estudios tales como: La Encuesta Nacional de Nutrición, el primer Censo Nacional de Talla (1994), la Salud de los Pueblos Indígenas de México (1993), el Diagnóstico de la Situación Alimentaria y Nutricional (1992) y la Encuesta Nacional de Alimentación para el medio rural. Estos municipios se encuentran ubicados en los estados de Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

IV.2 EL PROGRAMA DE ABASTO SOCIAL DE LICONSA

A fines de la década de los treinta, el mercado lácteo nacional empezaba a presentar problemas de desabasto, el crecimiento del hato ganadero y de la industria nacional no era proporcional al de la población, el excedente de demanda originaba que los precios se incrementaran. Ante ello, en 1938 se crea el primer organismo gubernamental para intervenir en el mercado y abasto del lácteo: el Comité Regulador del Mercado de Subsistencias, integrado por los representantes de varias Secretarías de Estado y de Bancos, que después se sustituiría por la Nacional Distribuidora y Reguladora S.A. de C.V. (NADYRSA), cuyos principales objetivos consistían en analizar la problemática en la producción y distribución de leche en el mercado nacional, así como las anomalías en la formación de los precios del mismo, teniendo además la facultad de proponer y tomar medidas concretas para subsanar dichos problemas¹⁶.

El principal obstáculo para el cumplimiento de sus objetivos consistió en su limitada capacidad de decisión sobre la producción, por lo cual su actividad se centró en solucionar los problemas de la comercialización. Sin embargo, los controles resultaron insuficientes porque la leche escaseaba en el mercado, es decir se atacaba la superficie del problema, que además era la más visible ante la creciente especulación de los mercaderes, los cuales preferían realizar la criminal acción de tirar el producto con el objeto de escasearlo y elevar el precio aún más.

Durante el periodo cardenista el Estado mexicano interviene con medidas directas de control como fijación de precios, importación de sementales de ganado para incrementar el rendimiento de las vacas crollas, construcción de las Estaciones Nacionales de Cría al servicio de los ejidatarios y pequeños propietarios y fomento al cultivo de forrajes, principalmente alfalfa; todo esto con el objetivo de influir sobre la demanda y oferta de la leche y sus derivados.

No obstante que poco a poco los establos se fueron poblando de ganado productor de leche de las razas Holandesa, Jersey, Suiza, Guernsey y el mejorado con sus cruces, las dificultades de abasto de leche a las ciudades se incrementaron, debido al explosivo avance demográfico, a la poca organización de los establos, al intermediarismo y a la anarquía en cuanto al establecimiento de la mayor parte de las cuencas lecheras.

A finales de la primera mitad de este siglo, existía poca infraestructura para industrializar la leche, es decir para convertirla en producto semiperecedero, existiendo épocas, principalmente durante las lluvias, en que la leche sobraba, siendo necesario tirarla ya que se echaba a perder, y otras épocas escaseaba, siendo la industrialización un punto de solución a dicho problema.

Por ello, la NADYRSA optó por emplazar en zonas estratégicas, una cadena de expendios populares de leche, los cuales eran abastecidos con leche evaporada

¹⁶ LICONSA. Op Cit, México, 1987, p. 27.

importada de E.U. Así, en 1944 se crea la primera lechería popular ubicada en la Colonia Santa Julia del D.F. como el primer antecedente de lo que hoy conocemos como el Programa de Abasto Social. Las importaciones de leche eran realizadas por el gobierno del Distrito Federal, así como por la Comisión de Control de Precios.

En 1945, el Consejo Consultivo de la Cd. de México junto a un grupo de empresarios privados fundó la sociedad "Lechería Nacional", cuyo objetivo social era: "La rehidratación de leche en polvo con el fin de proveer al mercado mexicano; su pasteurización, embotellamiento y distribución"¹⁷. Al siguiente año se inauguró en Azcapotzalco la planta rehidratadora que en su momento sería la más moderna de América Latina con una producción límite de medio millón de litros de leche al día.

En 1949 la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana S.A. (CEIMSA) por Acuerdo de la Secretaría de Hacienda y de Economía Nacional sustituyó a la liquidada NADYRSA. Con CEIMSA se inició la etapa más importante en cuanto al Abasto Social, siendo su principal objetivo el de regular el mercado nacional, la cual tenía, entre otras facultades, la de controlar las importaciones de lácteos para atender la demanda nacional. Sin embargo, la CEIMSA fue atacada por productores y comerciantes de la leche que pedían al Estado se alejara de las actividades económicas y en específico del comercio de productos básicos, dejando el mercado de esos productos al libre juego de la oferta y la demanda, situación que desde esa época ha persistido hasta nuestros días.

Otro punto de conflicto era entre la sociedad "Lechería Nacional" y las asociaciones de ganaderos ya que estos últimos la consideraban como una empresa en abierta y desleal competencia. En 1953, esta sociedad dejó de operar el programa de rehidratación de leche, elaborando únicamente los volúmenes que CEIMSA le indicaba, además de arrendarle las lecherías de su propiedad, determinándose que la leche rehidratada sólo se vendería en los lugares donde la producción de leche natural fuera insuficiente.

En resumen, durante la década de los años cincuenta y ante la creciente demanda de leche rehidratada, CEIMSA se consolidó como el principal abastecedor de leche hacia las clases más desposeídas. Lo que significó el inicio de un programa de justicia social por parte del Estado, el cual era necesario ante la evidente incapacidad y falta de conciencia de los capitales privados, originado también, como un programa de rescate de las principales premisas de la revolución mexicana: necesidad de reivindicar el bienestar social de las clases más desposeídas, premisa que durante los años siguientes a la revolución fue cayendo en el olvido ante las políticas instrumentadas por el Estado tendientes a crear y consolidar las condiciones necesarias para la reproducción del naciente capitalismo mexicano.

¹⁷ Idem. pp. 33 y 34

El desarrollo económico basado en el modelo de sustitución de importaciones, permitió obtener un crecimiento del PIB a un ritmo de 6.2% anual, superior al crecimiento de la población que fue de 3%, logrando que el producto por habitante se incrementara a razón del 2.9% anual (representando esta última cifra una de las tasas logradas más rápidamente que se han registrado en los países en desarrollo). No obstante, también se dio inicio al proceso de proletarianización del trabajador agrícola, la migración hacia los polos de desarrollo industrial ubicados en las grandes ciudades, y el abaratamiento de la mano de obra utilizada en las mismas, ocasionando condiciones de pobreza en la población que hacían predecir el surgimiento de conflictos sociales.

Lo antes expuesto fueron las principales causas que reafirmaron en esa década la participación estatal en el abasto de productos básicos hacia la población de menores ingresos, de lo cual nos ilustra la siguiente lectura.

"...Por tanto, a pesar de que el aumento en el ingreso familiar medio fue sumamente satisfactorio, 4.1% anual, la descripción de los hechos...permite concluir que el proceso de desarrollo económico de México durante el lapso 1950-1963 tuvo por resultado una manifiesta inequidad en la distribución del mayor ingreso disponible. En efecto, en dichos años tan solo el 30% de las familias en los estratos superiores de ingresos registraron una mejoría tanto absoluta como relativa, mientras el 70% restante deterioró su posición relativa (participación porcentual en el ingreso total) y de esta mejoría absoluta los que quedaron más rezagados son los que integran el 40% de la población con los niveles más bajos de ingreso, o sea lo que puede denominarse con toda propiedad clases pobres. Este grupo que en 1950 participó con el 14.3% del ingreso total pasó a participar con el 11.1% solamente en 1963."¹⁸

Durante 1962, el papel del Estado en el mercado de básicos se fortalece con el nacimiento de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, CONASUPO, cuyos objetivos son: mantener los precios de garantía de productos agrícolas básicos, constituir reservas estratégicas de los artículos de primera necesidad y regular los precios de los mismos.

El surgimiento de CONASUPO obedeció a que desde 1958, la crisis de nuestra economía mostraba que las condiciones que sustentaban el proceso de desarrollo se habían modificado. El crecimiento económico del periodo de sustitución de las importaciones, que se había basado en una estrategia de crecimiento con inflación-devaluación daba claras muestras de haberse agotado, creando conflictos que se reflejaban en manifestaciones de índole social: surgimiento de

¹⁸ Navarrete, Ifigenia. En Solís, Leopoldo. La Economía Mexicana. F.C.E., 1973, pp 289 y 290.

guerrillas, revueltas campesinas, movimientos urbanos clandestinos. Por lo que, para mantener el dinamismo requerido en la expansión de la producción básica, especialmente en el sector agropecuario, era indispensable aumentar acelerada y constantemente las erogaciones públicas tanto en fomento, como en servicios sociales, ya que su existencia había sido el único factor compensatorio del deterioro registrado en el valor del ingreso monetario de amplios grupos, y del ensanchamiento de la brecha entre los ingresos y los niveles de bienestar de las clases populares. Con ello se mantuvo en niveles de control el descontento social y se evitó la confrontación abierta entre grupos sociales.

Sin embargo, los orígenes del problema no se solucionaban, y el Estado no lograba instrumentar medidas de política económica que hicieran más justo el reparto del ingreso. En el sector primario no existía un verdadero programa de fomento ganadero hacia la producción de leche, por ello todos los planes que se instrumentaban sólo lograban soluciones de corto plazo, ya que rápidamente eran rebasados ante el crecimiento poblacional y el poco desarrollo en la actividad pecuaria. En 1967 se afirmaba que el país contaba con cinco millones de vacas productoras de leche, de las cuales, el 85 por ciento eran animales corrientes y su rendimiento era de litro y medio diario como promedio. Solamente en el D.F. más de 3 millones de habitantes quedaban marginados en el consumo del lácteo.

La intervención del Estado para la formación y consolidación del capitalismo mexicano, consistió en crear las condiciones políticas, económicas y sociales que facilitarían dicho proceso, siendo la regulación del abasto de productos alimenticios básicos una parte importante de ellas:

"De 1945 a 1970 la intervención reguladora quedó puesta al servicio de un modelo que otorgó prioridad absoluta a la industrialización. Esto exigía, en las ciudades, un abasto creciente de subsistencias a precios regulados, para que la estabilidad de los bienes-salario permitiese mantener bajo control la presión obrera y atender las crecientes necesidades de una clase media en rápida expansión, que cumplía diversas funciones económicas, políticas y sociales en el modelo. En torno a 1970 los recursos sociales destinados a la función reguladora -el subsidio del Gobierno Federal canalizado a través de CONASUPO- se destinaba en su mayor parte a proteger ese consumo urbano y muy particularmente el de la Ciudad de México..."¹⁹

Al inicio de la década de los años setenta, la situación de la producción lechera continuaba igual que veinte años atrás, la explotación intensiva del ganado solo

¹⁹ Esteve, Gustavo. Ensayo sobre "La Economía Política de la Empresa Pública en México. Aparecido en Revista Coyuntura. Abril-Junio de 1982. UNAM, pp 27

se observaba en las unidades próximas a los grandes centros de consumo, que solían contar con razas especializadas para la producción de leche y donde prevalecían mejores métodos de manejo y atención de los animales. Sin embargo, la producción no era suficiente para atender las necesidades nutricionales de las clases mayoritarias, siendo factor de desnutrición y problemas de salud en amplios sectores de la población mexicana, por lo que fue necesario dar un nuevo impulso en el abasto social de leche. En esta etapa se crea la compañía "Leche Industrializada CONASUPO, S.A." LICONSA.

"...los productos de origen pecuario aumentaron en forma creciente. Ahora bien, para el promedio per capita estos aumentos podrían implicar mejoría en la dieta general de la población mexicana; sin embargo, ya se anotaba el nivel de concentración que tal consumo tiene en los sectores de medios y altos ingresos con acceso a esta dieta. La brecha entre estos productos y el poder adquisitivo de los salarios urbanos y rurales, es cada vez más amplia: así se hace menos factible que los sectores mayoritarios de este país accedan en el corto o mediano plazo, al consumo ya no sólo de la carne, leche o huevo, sino incluso de maíz y frijol, fuentes principales de calorías"²⁰

En los ochenta la situación se agravó: entre 1983 y 1988 se redujo la producción de leche fresca y el hato ganadero disminuyó en 25.7%. Ello originó que las importaciones de leche aumentaran durante la última década a un promedio anual de 160,000 toneladas de leche en polvo, ubicándonos como el principal país importador de ese producto y que en el programa de abasto social se utilizara principalmente leche importada.

Durante la presente década, el aumento de la producción nacional no fue suficiente para cubrir la demanda, adicionalmente la crisis económica y la consecuente disminución en el poder adquisitivo de las clases pobres, originaron una nueva reorientación del programa de abasto social. Por lo que el 28 de diciembre de 1994, con la modificación en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Liconsa fue resectorizada de la Secretaría de Comercio a la Secretaría de Desarrollo Social. Como resultado de este cambio la Asamblea General Extraordinaria de Accionistas de la empresa, determinó el cambio de razón social de Leche Industrializada Conasupo a Liconsa S.A. de C.V.

La operación de Liconsa tiene como objetivo el abasto de leche a bajos precios, a familias de escasos recursos que cuenten con niños menores de doce años en

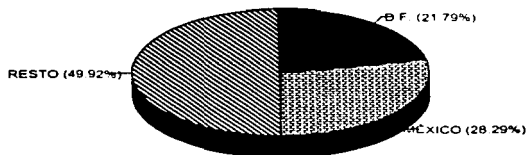
²⁰ Barkin, David y Suarez, blanca. El Fin de la Autosuficiencia Alimentaria. Océano. Centro de Ecodesarrollo. 1985. pp 49 y 51.

zonas urbanas y rurales, específicamente considera su población objetivo a los menores de las familias cuyos ingresos no superan los dos salarios mínimos.

La cobertura de Liconsa, ante las políticas de reducir la participación estatal en las diferentes áreas de la economía, propiciando la venta de las empresas paraestatales, han obligado a la empresa a una reorientación, motivada principalmente por las restricciones presupuestales que cada año se asignan a los proyectos sociales, haciendo necesario implementar medidas para la optimización de su operación, así como la reducción de su cobertura a nivel nacional, sin afectar a la población de las ciudades metropolitanas.

Muestra de ello es que casi el 50% de los beneficiarios que atiende el programa de Abasto Social, se ubican en las dos grandes entidades metropolitanas, es decir Distrito Federal y Estado de México, que históricamente son las entidades con mayor organización política y social, además de contar con la población que tiene mayor acceso a una dieta completa, o por lo menos más accesible que para el resto del país.

DISTRIBUCIÓN DEL PADRÓN DE LICONSA MARZO '97



Fuente: elaborado con información de la Dirección de Abasto Social, Liconsa.

El siguiente cuadro, nos muestra la cobertura del programa de Abasto Social por entidad, al mes de marzo del presente año.

**COBERTURA DE LICONSA
MARZO '97**

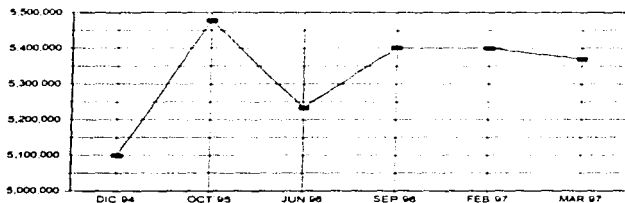
ENTIDAD	LECHERÍAS	FAMILIAS	BENEFICIARIOS
AGUASCALIENTES	41	10,578	48,783
BAJA CALIFORNIA	175	14,615	44,005
BAJA CALIFORNIA SUR	23	5,741	10,677
CAMPECHE	196	10,167	30,730
COAHUILA	234	30,715	63,516
COLIMA	60	15,383	30,599
CHIAPAS	1,169	67,344	171,271
CHIHUAHUA	512	22,647	55,034
DISTRITO FEDERAL	554	691,031	1,169,892
DURANGO	1,534	45,341	101,118
GUANAJUATO	172	56,914	127,553
GUERRERO	341	56,327	117,868
HIDALGO	231	106,314	205,823
JALISCO	238	81,597	192,249
MÉXICO	704	827,541	1,519,176
MICHOACÁN	294	97,579	223,738
MORELOS	123	44,794	86,540
NAYARIT	319	35,543	78,902
NUEVO LEÓN	214	38,645	74,848
OAXACA	1,149	46,398	134,287
PUEBLA	230	50,192	102,289
QUERÉTARO	108	23,907	63,487
QUINTANA ROO	85	9,831	33,784
SAN LUIS POTOSÍ	335	24,250	73,281
SINALOA	150	12,926	34,006
SONORA	302	14,093	42,785
TABASCO	149	26,767	56,023
TAMAULIPAS	140	41,322	76,338
TLAXCALA	349	24,676	52,480
VERACRUZ	560	85,798	194,655
YUCATÁN	242	36,204	71,762
ZACATECAS	165	35,427	81,801
TOTAL	11,098	2,690,607	5,369,300

FUENTE: Dirección de Abasto Social de Liconsa, S.A. de C.V.

Para cumplir los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo en el sentido de apoyar a las regiones prioritarias, Liconsa redujo a partir de octubre de 1995 los niveles de crecimiento de la población beneficiada por el abasto de leche subsidiada, mediante la intensificación en la depuración del padrón de beneficiarios, principalmente en las zonas urbanas del país, con el objetivo de liberar recursos que se redistribuirían a las zonas rurales pobres.

Pese a que el PND señalaba que la cobertura de Liconsa aumentaría hasta el año 2000, en la siguiente gráfica se observa la evolución del padrón de beneficiarios a partir de 1994. Siendo importante señalar que las proyecciones para 1997 indican una disminución gradual de 30,000 beneficiarios por mes, de tal forma que a diciembre se contará con un padrón de 5'100,000 personas atendidas, similar al de diciembre de 1994.

EVOLUCIÓN DEL PADRÓN DE LICONSA DICIEMBRE '94-MARZO '97



Fuente: Elaborado con información de la Dirección de Abasto Social, Liconsa

Como resultado de las políticas de reorientación de Liconsa, la cobertura en el medio rural aumentó su participación proporcional dentro del padrón total, al pasar de 28.17% en diciembre de 1994 a 39.5% en marzo de este año. Durante el mismo periodo la población atendida en el ámbito rural creció de 1'436,326 a 2'075,469 beneficiarios, lo cual significa un aumento general del 44.5%.

La actual infraestructura operativa de Liconsa, consta de 32 Programas de Abasto Social, uno por cada entidad federativa y nueve plantas industriales, 8 que producen leche fluida y una que produce leche en polvo. La distribución de leche es realizada a través de 11,098 puntos, de los cuales 5,712 corresponden al esquema tradicional, o sea puntos de venta; y 5,386 son convenios interinstitucionales, es decir puntos donde la distribución se realiza por medio de

las diferentes instituciones públicas o privadas de asistencia social. La producción en promedio de sus 9 plantas, es de 3 millones 790 mil litros de leche al día, lo que hace un total de 91 millones de litros al mes.

PUNTOS DE DISTRIBUCIÓN POR ESQUEMA

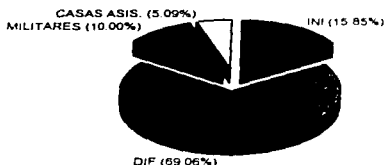


Fuente: Elaborado con información de la Dirección de Abasto Social, Liconsa

La dimensión del Abasto Social de Liconsa obliga a la institución a vincularse con otras entidades, tanto del sector público como del privado. Entre estos convenios destacan los que se han firmado con Diconsa, el Instituto Nacional Indigenista (INI), el DIF y con casas de asistencia públicas y privadas.

En general, a través de los convenios interinstitucionales se atiende a 317,494 menores y 46,534 adultos en 31 entidades (en Baja California Sur no existen). Los convenios firmados con el DIF apoyan a 245,309 niños en 3,971 puntos. Por medio de los convenios con el INI se proporciona leche a 1,081 albergues indígenas que esta institución tiene en 21 estados del país, en beneficio de 57 mil 706 niños. Asimismo se atiende a 12 instituciones militares y 290 casas de asistencia.

BENEFICIARIOS DE CONVENIOS INTERINSTITUCIONALES



Fuente: Elaborado con información de la Dirección de Abasto Social, Liconsa.

La cobertura geográfica que realiza la empresa se extiende a 6,360 localidades, correspondientes a 1,881 municipios en toda la República. De estos últimos 539 pertenecen a los 639 municipios que integran las doce regiones de atención prioritaria definidas en el Plan de Alimentación y Nutrición Familiar, con un total de 3,529 puntos, a través de los que se distribuye leche a 576 mil 124 niños²¹. De los 117 municipios de atención inmediata, Liconsa tiene presencia en 111, en los que se atiende a 92,714 beneficiarios en 491 puntos de venta.

Por lo que se refiere al abasto de leche a las zonas rurales, básicamente de leche en polvo, Liconsa se apoya en la red de distribución integrada por 3,315 tiendas de Diconsa y en los albergues del INI, mientras que el aprovisionamiento de leche fluida se realiza a través de doscientas cincuenta rutas fijas de distribución con personal y vehículos de la Institución y del servicio concesionado a empresas particulares de transporte.

Como parte del apoyo a productores del sector ganadero lechero, Liconsa ha firmado convenios en diversos estados de la República para la captación de leche fresca, así como para la donación de activos de fomento lechero. De esta manera se alienta una política de fomento lechero mediante el establecimiento de precios competitivos y justos para el productor interno, alentando a los pequeños productores del ramo mediante la colocación segura de sus excedentes y estimulándolos a producir más y mejor. Con esta política se está propiciando la sustitución gradual de importaciones de leche en polvo por producción nacional.

²¹ Datos al cierre del mes de marzo de 1997, proporcionados por la Dirección de Abasto Social de Liconsa.

IV.3 EL IMPACTO SOCIAL DE LICONSA

En esta parte del estudio se presenta un análisis de los efectos socioeconómicos generados por el programa de Abasto Social de Leche de Liconsa, tomando como base los resultados del estudio realizado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)²², con el objetivo de medir el impacto de Liconsa en la población de escasos recursos, así como evaluar su contribución en el objetivo oficial de ataque a la pobreza.

La estrategia del gobierno federal sobre el ataque a la pobreza y el reconocimiento de las consecuencias que genera, implican ante todo una definición precisa de la misma. Por lo general, la literatura acerca del tema define como pobre a "aquel individuo o familia cuyo nivel de consumo o cuyos ingresos están por debajo de ciertas normas establecidas"²³. Estas normas constituyen lo que convencionalmente se conoce como línea de pobreza.

Los estudios más recientes sobre la pobreza en México no coinciden en la forma en que definen las líneas de pobreza. Algunos autores utilizan al ingreso como parámetro²⁴, otros consideran el costo de una canasta mínima de satisfactores básicos²⁵, mientras que otros más consideran el costo o el número de kilocalorías de una canasta alimenticia²⁶.

De acuerdo a Santiago Levy, para la determinación de la línea de pobreza, es muy importante distinguir entre "pobreza extrema" y "pobreza moderada", pues de esta distinción dependería la definición precisa de políticas de reducción de la pobreza: los extremadamente pobres son aquellos individuos que no pueden allegarse una alimentación suficiente que les permita desempeñarse adecuadamente. En contraste, los moderadamente pobres no pueden satisfacer necesidades que, dado el nivel de desarrollo del país, se consideran básicas; sin embargo su situación es diferente en tanto que su nivel de alimentación y salud les permite participar activamente en el mercado de trabajo, la educación, etc.

Según el Consejo Nacional de Población²⁷, se han utilizado cuando menos tres tipos de especificaciones sobre la línea de pobreza, las dos más importantes son:

La primera, conocida como Canasta Normativa Alimentaria (CNA), consiste en definir los requerimientos nutricionales mínimos *per capita* que garanticen el desarrollo físico, así como una adecuada inserción ocupacional. La determinación

²² ITAM, Estudio para Medir el Impacto Social que Actualmente tiene el Sistema LICONSA en la Población de Escasos Recursos, Diciembre 20, 1995

²³ Amartya Sen, *Poverty and Famines*, 1896, p. 9

²⁴ C.f. Nora Lustig, "Índices y Ordenamientos de Pobreza: Una aplicación para México", 1991, pp. 271-285

²⁵ CEPAL, INEGI, "Magnitud y Evolución de la Pobreza en México, 1984-1992", 1993, p. 23

²⁶ Santiago Levy, "Pobreza Conceptos y Medición", 1993, pp. 65-73

²⁷ CONAPO, *Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal 1990, Primer informe técnico del Proyecto "Desigualdad regional y marginación municipal en México"*, 1993

de la línea de pobreza extrema representa definir un valor monetario a partir del cual se considera que un individuo no dispone de los recursos suficientes para lograr el acceso a esta alimentación. Esta variante ha predominado en los enfoques de la medición de la pobreza en América Latina, en especial de los trabajos de la CEPAL²⁸.

Los requerimientos de calorías y proteínas de una persona, son determinados por las recomendaciones de organismos internacionales especializados: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Universidad de Naciones Unidas (UNU), los precios son obtenidos por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares (ENIGH), es decir se obtiene del reporte de gastos en alimentos de las familias, obteniendo el costo mensual por persona del conjunto de la dieta básica. Este valor es considerado como la línea de indigencia o pobreza extrema.

La segunda variante es la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) que incluye además de los gastos en alimentación, los de vivienda y su equipamiento, educación, salud, cultura y recreación, transporte y comunicaciones, vestido y calzado y otras necesidades. En 1982, COPLAMAR diseñó para México una CNSE²⁹.

En los trabajos del ITAM y del Colegio de México, se realiza una actualización del valor de la Canasta Normativa Básica de COPLAMAR, utilizando los precios de compra reportados en la ENIGH, obteniéndose un valor a junio de 1989 de 48,133.88 pesos. Para obtener el valor a noviembre de 1995 (fecha en que se realizó la investigación del ITAM), se le aplicó al resultado anterior la inflación del periodo en base al INPC (241.97%), obteniendo una nueva línea en 164.60 pesos por persona al mes.

Una vez determinada la línea de pobreza, el análisis se realizó mediante la selección aleatoria del padrón de algunas comunidades rurales de los estados de Chiapas, Oaxaca y Chihuahua, así como en zonas marginadas del Distrito Federal donde opera Liconsa. La metodología utilizada consistió en la selección también aleatoria de familias beneficiarias y no beneficiarias del subsidio a la leche, aplicándose un cuestionario sobre las características sociodemográficas, la composición del gasto en alimentos, la percepción de beneficios y operación de Liconsa y la medición indirecta de consumo de leche por parte de los niños, centrándose en los siguientes puntos: Caracterización de la población beneficiaria, grado de pobreza y operatividad de los criterios de elegibilidad, con el objetivo de determinar si los beneficios de Liconsa se concentran en la población considerada prioritaria.

²⁸ Según las estimaciones de Levy, el valor de la CNA para una familia promedio mexicana en enero de 1984 era de 12,646 pesos. Haciendo el ajuste a octubre de 1993, el valor de la CNA es de 558.15 pesos

²⁹ COPLAMAR, Macroeconomía de las necesidades esenciales en México, 1982, pp. 133-147.

Con la información estadística correspondiente a las familias con acceso a la leche de Liconsa, y comparándola con la correspondiente a las familias sin ella, se midieron los cambios en los niveles de pobreza, atribuyéndoselos a la presencia de Liconsa a través de: a) Cambio en el valor monetario total del consumo en alimentos y b) Cambio en la composición del consumo de alimentos.

La información recabada para la caracterización de la población beneficiaria, cubrió aspectos básicos de las viviendas, tales como material de pisos, paredes y techos, cuartos por vivienda, oportunidad en agua entubada, drenaje, combustibles utilizados, posesión de aparatos electrónicos y posesión de tierras de cultivo y animales. Respecto a la estructura familiar y educacional se evaluó el número promedio de habitantes por vivienda, proporción de niños de 5 años o menores, medianas de edad, nivel de alfabetismo y escolaridad promedio.

Arrojándose los siguientes resultados generales: en Chiapas, Chihuahua y Oaxaca la mayoría de las viviendas tienen techos de lámina de asbesto o lámina metálica, el piso es de tierra, la tercera parte de las viviendas no cuenta con agua entubada dentro del hogar, el mismo porcentaje no dispone de drenaje, la leña o el carbón es el combustible más utilizado, menos del 30% cuenta con refrigerador y en muy pocas viviendas se puede encontrar lavadora, el número de cuartos por vivienda es menor a dos, poco más de la mitad de los hogares entrevistados cuenta con tierras para el cultivo y posee animales domésticos. En los mismos estados se obtuvo el siguiente promedio de personas por vivienda: Chiapas 6.0, Chihuahua 5.2 y Oaxaca 5.9, la proporción de niños de 5 años o menos fue alrededor del 22%, la población es en su mayoría joven o infantil, existe un analfabetismo de 14% en promedio, con una escolaridad también promedio un poco superior a la educación primaria (6.7 años).

En el Distrito Federal los resultados de la población beneficiaria de Liconsa son un tanto diferentes: el 84% de los hogares está construido de concreto, tabique o ladrillo, el 75% cuenta con piso de cemento o firme (22% tiene piso de materiales tales como madera o mosaico), más del 80% cuenta con agua al interior del hogar, sólo el 2% no tiene drenaje, 98% consume gas, casi todos cuentan con radio y televisión, el 80% tiene refrigerador, 60% lavadora y 50% teléfono, el promedio de cuartos es de 1.9, nadie posee tierras para cultivo ni animales domésticos, el promedio de personas por vivienda es de 5.0, de las cuales el 17% tienen 5 años o menos, el nivel de analfabetismo fue de 8% y la escolaridad de 8.6 años.

En primera instancia, la información que se presenta permite afirmar que las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios de Liconsa son bastante precarias y en general corresponden a las de personas pobres, por lo que los criterios de elegibilidad de esta institución son sumamente congruentes con su operación, de manera particular en los estados de Chiapas, Oaxaca y Chihuahua. En el Distrito Federal, los criterios de elegibilidad de la población objetivo de Liconsa y su operación no son tan congruentes como en los otros estados: uno de

cada cinco beneficiarios no parecen tener condiciones socioeconómicas de personas pobres, afirmación que será establecida también más adelante.

Como ya se mencionó, el diseño de la investigación incluyó la obtención de información similar con un grupo control, formado con personas no beneficiarias de Liconsa, que vivieran en las mismas localidades en donde se recabó la información para población beneficiaria (o en su defecto, en localidades cercanas similares), que tuvieran condiciones socioeconómicas parecidas. Realizándose una comparación de ambos grupos que establece el marco de referencia para poder llevar a cabo comparaciones válidas.

Las características socioeconómicas de ambos grupos no presentaron diferencias muy marcadas, existiendo sólo una diferencia muy importante en cuanto al número de personas que vive en cada uno de los hogares, lo que impacta las estadísticas de consumo *per capita* en los hogares, variable muy importante para la evaluación del impacto de Liconsa.

Para el análisis de hábitos de compra, la metodología utilizada se centró alrededor de la última compra³⁰, realizándose cinco preguntas clave: ¿cuándo compró leche la última vez?, ¿qué tipos de leche compraron la última vez?, ¿dónde la compró?, ¿qué cantidad compró? y ¿cuánto pagó?. Las respuestas a estas preguntas nos permiten caracterizar de manera precisa los hábitos de compra de leche de la población objetivo de Liconsa. Asimismo, nos permitirá saber las formas concretas en que Liconsa modifica los patrones de comportamiento de la población beneficiaria en comparación con la población no beneficiaria.

Los resultados fueron: Para el Distrito Federal la frecuencia de compra de leche de los beneficiarios de Liconsa es casi el doble que la de los no beneficiarios, en Chiapas es sólo un poco mayor la compra de los beneficiarios, en Chihuahua y Oaxaca la compra de leche de los no beneficiarios es mayor respecto a los beneficiarios. En el Distrito Federal la última compra de los beneficiarios se concentra en los últimos tres días (98% compró leche en ese periodo), en Oaxaca el dato es muy disperso y la mitad reportó su última compra hacia más de una semana, en Chihuahua y Chiapas sólo el 28% y 27% respectivamente, respondió haber hecho su última compra durante los últimos tres días.

La última compra realizada por los beneficiarios consistió en leche Liconsa, los no beneficiarios reportaron una mayor variedad de tipos de leche comprados, siendo importante en Chiapas, Oaxaca y Distrito Federal la compra de leche Liconsa por parte de no beneficiarios (21%, 10% y 4% respectivamente). Las compras de los beneficiarios fueron hechas en tiendas Diconsa o lecherías Liconsa, los no beneficiarios reportaron tiendas, misceláneas y súpser. La cantidad de leche Liconsa comprada varía: en Chiapas la mediana fue 8 lts., mientras en Chihuahua y Oaxaca 16 lts., en el Distrito Federal 4 lts. para la leche comercial envasada, de estable se obtuvo un promedio de 2 litros.

³⁰ Técnica común en la investigación de mercados, conocida como "Critical Incidence Technique".

Sobre la ubicación de los puntos de venta de leche Liconsa, en términos generales, resulta muy fácil determinar dicha pertinencia: la mayoría de los entrevistados (94%) llega a las tiendas en donde se expende leche Liconsa caminando. Asimismo, de las personas que van caminando, dos terceras partes tardan 5 minutos en llegar al punto de venta. Por tanto, para la mayoría de los beneficiarios, las ubicaciones de los puntos de venta de leche Liconsa son muy adecuadas. La afirmación sostenida, se apoyo también en un resultado empírico contundente: la mayoría de los beneficiarios viven en la misma localidad donde se ubica la lechería Liconsa o la tienda DICONSA. Las proporciones de beneficiarios que tienen que ir a otra localidad a comprar su leche, son muy bajas: en Chihuahua 1% y Oaxaca 4%, de ellos, la mitad dijeron aprovechar la compra de leche para realizar otras actividades.

De manera sumaria, se puede establecer que Liconsa cambia fuertemente los hábitos de compra y de consumo de leche en la población a la que beneficia de las siguientes formas:

1. En el Distrito Federal, la frecuencia de compra de leche se incrementa al doble; en los otros estados, hay un comportamiento mixto: en Chihuahua los no beneficiarios tienen una frecuencia de compra de leche cuatro veces más alta que la correspondiente a los beneficiarios; en Oaxaca, esta relación es mucho menor (1.2) y en Chiapas se da un comportamiento inverso: los beneficiarios tienen una frecuencia de compra 1.4 veces mayor a la de los no beneficiarios.
2. Las cantidades de leche adquiridas por compra por los beneficiarios difieren considerablemente de las adquiridas por los no beneficiarios. En los cuatro estados estudiados, los beneficiarios adquieren en cada compra más litros de leche que su contraparte: en Chiapas 2 veces más; en Chihuahua 5 veces más, en Oaxaca 3.4 veces más y en el Distrito Federal 1.4 veces más.
3. Al combinar las cantidades de leche compradas en la última vez con la frecuencia de compra de leche, se obtiene la cantidad de leche comprada al mes para ambos grupos.

RELACIÓN DE LECHE CONSUMIDA ENTRE B Y NB

	Chiapas		Chihuahua		Oaxaca		Distrito Federal	
	B	NB	B	NB	B	NB	B	NB
Frecuencia de compra por mes (numero de veces)	3.75	2.73	3.03	12.0	2.2	2.75	30.0	15.0
Litros comprados cada vez	7.7	3.8	13.5	2.6	11.0	3.2	3.9	2.8
Litros comprados por mes	28.9	10.4	40.9	31.2	24.2	8.8	117.0	42.0
Cóiciente de litros por mes de beneficiarios y no beneficiarios	2.8		1.3		2.8		2.8	

Fuente: ITAM, "Análisis de los efectos del sistema Liconsa en la pobreza"

De esta forma se obtiene que los beneficiarios consumen casi tres veces más de leche que los no beneficiarios en los estados de Chiapas, Oaxaca y Distrito Federal; en Chihuahua esta relación es menor (1.3), pero aún favorable para los beneficiarios de Liconsa.

4. El beneficio más claro que obtiene el grupo de beneficiarios es el precio: los beneficiarios adquieren la leche a la tercera parte del costo pagado por los no beneficiarios.

5. Liconsa modifica claramente los hábitos de compra y de consumo de leche de los beneficiarios, por su presencia también modifica los patrones de compra y de consumo de los no beneficiarios. En el estado de Chiapas, la tercera parte de la leche consumida por los no beneficiarios es leche Liconsa, en Oaxaca y en el Distrito Federal las cifras correspondientes son también muy altas (20 y 15%, respectivamente), en Chihuahua sólo el 8% de la leche consumida por los no beneficiarios es Liconsa.

Si los no beneficiarios compraran toda su leche a los precios normales (no subsidiados de Liconsa), su gasto en leche se incrementaría de manera considerable, estimación que se hará más adelante.

Con respecto a los mecanismos de venta de la leche, se puede afirmar que a pesar de que las irregularidades no son tan frecuentes, sí existen razones para pensar que el proceso de entrega de leche puede ser mejorado de manera considerable. Por ejemplo, no todos los beneficiarios reconocieron tener una tarjeta para comprar leche: en Chihuahua, 14% de los beneficiarios dijeron no contar con tarjeta; en los otros estados, las proporciones correspondientes aunque son menores (Oaxaca 7%, Chiapas 5% y Distrito Federal 2%), no puede soslayarse el hecho de que varios entrevistados pueden adquirir leche Liconsa aún sin contar con tarjeta que los acredite como beneficiarios.

Los mecanismos de venta de leche parecen ser más eficientes en el Distrito Federal que en los otros estados estudiados: en el Distrito Federal a todos los beneficiarios les piden su firma o que anoten su nombre para comprar leche y a la inmensa mayoría (97%) no les venden leche sin presentar su tarjeta de beneficiario.

En el siguiente cuadro se presentan estadísticas que permitirán evaluar la forma en que los beneficiarios de Liconsa modifican sus patrones de gasto con respecto al grupo control, debido principalmente al beneficio recibido. En el cuadro, se presentan cifras correspondientes a la llamada Canasta Normativa Alimentaria (CNA).

Tabla 1

RESUMEN DE CONDICIONES DE POBREZA PARA INDICE FGT

	TOTAL		CHIAPAS		CHIHUAHUA		OAXACA		DISTRITO FEDERAL	
	B	NB	B	NB	B	NB	B	NB	B	NB
Numero de viviendas	812	788	200	197	205	198	200	200	207	193
Numero de personas en total	4487	3995	1203	1011	1069	958	1177	1077	1038	949
Gasto semanal por vivienda en todos los rubros incluidos	159.2	169.5	123.9	112	176.2	200	128	140	206	227.3
Numero de personas por vivienda promedio	5.53	5.07	6.01	5.13	5.21	4.64	5.88	5.39	5.01	4.91
Gasto promedio mensual per cápita en todos los rubros incluidos	125.2	145.4	89.7	112.4	162.7	179.7	95.3	113.4	176.8	201.4
Gasto promedio mensual per cápita en la CNA excluyendo leche	80.6	90.8	50.7	61.1	89	99.2	63.2	71.9	127.1	135.4
Gasto promedio semanal per vivienda	113.7	123.6	82	81.5	118.5	135.4	94.7	100.6	157.9	178.5
Gasto promedio mensual per cápita en la CNA	89.4	106	59.3	69.1	98.9	121.6	70	81.1	137.1	158.1
Gasto promedio mensual en leche	8.8	15.2	6.6	8	9.0	22.4	6.8	9.2	10	7.3
Proporcion del gasto en leche	10%	14	14	12	10	18	10	11	7	5

B=beneficiarios

NB=grupo control, no beneficiarios

Del cuadro anterior se obtienen los siguientes resultados:

El gasto semanal por vivienda en todos los rubros incluidos en el cuestionario (alimentos, productos básicos para el hogar, cigarros, cerveza y bebidas alcohólicas) es un poco más alto (6% en promedio) para todos los estados estudiados, en hogares de personas no beneficiarias de Liconsa, que en hogares de beneficiarios.

Debido a que en hogares de personas no beneficiarias el número promedio de personas que habitan en las viviendas es un poco más bajo que el correspondiente para el grupo de beneficiarios, la media del gasto mensual *per cápita* en todos los rubros incluidos en el cuestionario, es más alta (16% en promedio) en hogares de personas del grupo control que en hogares de beneficiarios.

La media del gasto mensual *per cápita* en alimentos de la CNA, es más alta en hogares del grupo control que en hogares de beneficiarios: en Chiapas, la diferencia es de 9.8 pesos (equivalente al 17% más alta), en Chihuahua de 22.7 pesos (23% más alta), en Oaxaca 11.1 pesos (16% más alta) y en el Distrito Federal de 21 pesos (15% más alta).

El gasto en leche es uno de los factores que más contribuyen a explicar diferencias entre los dos grupos, puesto que representa proporciones importantes del gasto total en alimentos de la CNA: en Chiapas el gasto en leche representa el

14% del gasto en alimentos de la CNA para los beneficiarios y el 12% para no beneficiarios; las cifras correspondientes para los otros estados son: Chihuahua 10% para beneficiarios y 18% para no beneficiarios; Oaxaca 10% para beneficiarios y 11% para no beneficiarios y Distrito Federal 7% para beneficiarios y 5% para no beneficiarios.

Con el fin de evaluar el impacto de Liconsa en la distribución del gasto de los beneficiarios, se asumirá que si Liconsa no apoyara a los beneficiarios, éstos consumirían cantidades similares de leche que los no beneficiarios al mismo costo que adquieren la leche los no beneficiarios. Para ello, se utilizan los resultados numéricos del cuadro sobre la leche consumida por B y NB sobre última compra, con los que se estimaron cantidades consumidas de leche por ambos grupos.

Dado que los resultados son diferenciales por estado, se presentará el análisis de manera separada por estado

Impacto de Liconsa en la Distribución de Gasto en Chiapas

Los beneficiarios consumen 2.8 veces más leche por vivienda al mes que los no beneficiarios, lo que equivale a un consumo *per cápita* 2.4 veces superior al de los no beneficiarios. Por tanto, el gasto en leche entre beneficiarios, se reducirá de 8.6 pesos *per cápita* al mes, a 3.6 pesos *per cápita* al mes (8.6/2.4), es decir, 5 pesos *per cápita* al mes, lo que equivale a una reducción *per cápita* del gasto en alimentos de la CNA del 8.4% al mes. Es decir, bajo el supuesto de igual consumo de leche de los beneficiarios que de los no beneficiarios, se obtiene que Liconsa subsidia el 8.4% del gasto mensual *per cápita* en alimentos de la CNA de los beneficiarios.

Impacto de Liconsa en la Distribución de Gasto en Chihuahua

En Chihuahua, los beneficiarios de Liconsa consumen 1.3 veces más leche por vivienda al mes que los no beneficiarios, lo que equivale a un consumo *per cápita* 1.2 veces superior al de los no beneficiarios. Por tanto, el gasto en leche entre beneficiarios, se reduciría de 9.9 pesos *per cápita* al mes, a 8.2 pesos *per cápita* al mes (9.9/1.2), es decir, 1.7 pesos *per cápita* al mes, lo que equivale a una reducción *per cápita* del gasto en alimentos de la CNA del 1.7% al mes. Es decir, bajo el supuesto de igual consumo de leche de los beneficiarios que de los no beneficiarios, se obtiene que Liconsa subsidia el 1.7% del gasto mensual *per cápita* en alimentos de la CNA de los beneficiarios en el estado de Chihuahua.

Impacto de Liconsa en la Distribución de Gasto en Oaxaca

En Oaxaca, los beneficiarios de Liconsa consumen 2.8 veces más leche por vivienda al mes que los no beneficiarios, lo que equivale a un consumo *per cápita* 2.6 veces al de los no beneficiarios. Por tanto, el gasto en leche entre beneficiarios se reduciría de 6.8 pesos *per cápita* al mes, a 2.6 pesos *per cápita* al mes (6.8/2.6), es decir, 4.2 pesos *per cápita* al mes, lo que equivale a una

reducción *per cápita* del gasto en alimentos de la CNA del 6% al mes. Es decir, bajo el supuesto de igual consumo de leche de los beneficiarios que de los no beneficiarios, se obtiene que Liconsa subsidia el 6% del gasto mensual *per cápita* en alimentos de la CNA de los beneficiarios en el estado de Oaxaca.

Impacto de Liconsa en la Distribución de Gasto en el Distrito Federal

En el Distrito Federal, los beneficiarios de Liconsa consumen 2.8 veces más leche por vivienda al mes que los no beneficiarios, lo que equivale a un consumo per cápita 2.7 veces superior al de los no beneficiarios. Por tanto, el gasto en leche entre beneficiarios, se reduciría de 10 pesos per cápita al mes a 3.7 pesos per cápita al mes (10/2.7), es decir, 6.3 pesos per cápita al mes, lo que equivale a una reducción per cápita del gasto en alimentos de la CNA del 4.6% al mes. Es decir, bajo el supuesto de igual consumo de leche de los beneficiarios que de los no beneficiarios, se obtiene que Liconsa subsidia el 4.6% del gasto mensual per cápita en alimentos de la CNA de los beneficiarios en el Distrito Federal.

Las cifras anteriores de impacto de Liconsa tienen que ser modificadas debido a que el análisis supone que los no beneficiarios no obtienen ningún apoyo por parte de Liconsa, lo que es un supuesto falso. Si se toma en cuenta que una buena parte de la leche consumida por los no beneficiarios es adquirida en Liconsa (33% en Chiapas, 8% en Chihuahua, 20% en Oaxaca y 15% en el Distrito Federal), las cifras de impacto presentadas en los párrafos anteriores tienen que ser modificadas.

Con el fin de incorporar este efecto, se puede pensar que de no comprar leche Liconsa, los no beneficiarios comprarían una cantidad menor de leche. Si usamos como factor de ajuste a la proporción de leche Liconsa consumida por los no beneficiarios en los cocientes de cantidades de leche consumidas de más por los beneficiarios, se obtiene que los beneficiarios de Chiapas consumirían 3.2 veces (2.4x1.33) más leche que los no beneficiarios; en los otros estados, las relaciones correspondientes son: Chihuahua 1.3 (1.2x1.08), Oaxaca 3.1 (2.6x1.2) y Distrito Federal 3.1 (2.7x1.15).

Si se incorporan los factores anteriores y se repiten los cálculos de impacto en el gasto, se obtienen las siguientes cifras de impacto de Liconsa por estado en el gasto de los beneficiarios: Chiapas 9.9% (en vez de 8.4%), Chihuahua 2.3% (en vez de 1.7%), Oaxaca 6.8% (en vez de 6%) y Distrito Federal 4.9% (en vez de 4.6%). En cifras redondeadas, se tiene que en Chiapas, Liconsa incrementa 10% el gasto en alimentos de la CNA para los beneficiarios; en Chihuahua el incremento correspondiente es tan sólo el 2%, en Oaxaca el incremento es considerable 7% y en el Distrito Federal del 5%.

Asimismo, el siguiente cuadro presenta las estadísticas sumarias que se obtienen al utilizar la línea de pobreza con el valor de 164.60 pesos para los datos recabados.

RESUMEN DE CONDICIONES DE POBREZA PARA INDICE FGT

	TOTAL		CHIAPAS		CHIHUAHUA		OAXACA		DISTRITO FEDERAL	
	D	NR	D	NR	D	NR	D	NR	D	NR
BASE	812	780	200	197	275	198	200	200	207	183
Numero de personas en total	4 487	3 995	1 203	1 031	1 096	958	1 177	1 077	1 038	949
Unidades de familia en total	731	648	183	158	172	153	157	145	158	124
Porcentaje de unidades debajo del indice	30	52	97	94	88	77	99	93	78	84
Gasto promedio mensual por unidades pobres	94 70	88 30	75 20	68 20	67 30	61 70	92 40	88 50	114 70	110 70
Membre del gasto mensual por unidades pobres	88 50	84 80	68 40	65 00	65 70	65 00	88 00	79 00	117 80	115 40
Numero promedio de personas en unidades de hogares pobres	5 49	4 98	5 98	5 43	5 12	4 67	5 99	4 56	4 80	4 80
Numero de personas pobres por debajo del indice	4 016	3 218	1 154	1 000	862	715	1 181	980	798	575
Porcentaje de personas pobres debajo del indice	90 00	81 00	96 00	99 00	83 30	75 00	99 10	93 00	77 00	60 50
Membre del gasto mensual de personas pobres	70 10	74 20	49 70	52 00	72 50	66 70	83 50	74 80	108 70	105 70
Gasto promedio mensual de personas pobres	75 00	77 40	54 70	58 80	78 70	74 00	88 20	82 70	108 90	104 10
Coefficiente de variación del gasto promedio mensual de las personas pobres	0 52	0 53	0 62	0 57	0 50	0 48	0 52	0 57	0 54	0 41
Numero promedio de personas en Unidades Económicas Activas (UEA) por familia	4 23	3 84	4 59	3 84	4 40	3 72	4 47	4 04	3 94	3 78
Numero de personas en UEA	3 458	3 031	918	757	870	737	971	808	801	730
Porcentaje de personas en UEA por debajo de la linea de pobreza	78	71	81	82	73	62	81	82	58	48

Del cuadro anterior se desprenden los siguientes resultados, de fundamental importancia para evaluar el impacto de Liconsa.

En Chiapas, la inmensa mayoría de los entrevistados, sean beneficiarios o no, se encuentran por debajo la línea de pobreza: 96% son clasificados como pobres; la cifra correspondiente para no beneficiarios es de 99%.

En los otros tres estados, la proporción de beneficiarios clasificados como pobres es un poco más alta que la proporción correspondiente para el grupo control: en Chihuahua 83% vs 75%, en Oaxaca 99% vs 79% y en el Distrito Federal 73% vs 60%.

Es importante destacar que para Chiapas y Oaxaca, la proporción de beneficiarios clasificados como pobres es abrumadora: prácticamente todos los beneficiarios de Liconsa en estos estados, son pobres, por lo que no se puede cuestionar la focalización con la que se está dirigiendo el subsidio dentro de estos dos estados.

En el caso de Chihuahua, la proporción de beneficiarios clasificados como pobres es un poco más baja (83%) y en el Distrito Federal más baja (73%). Estas cifras implican que aún en el Distrito Federal, tres de cada cuatro beneficiarios de Liconsa se encuentran por debajo de la línea de pobreza de 164.60 pesos mensuales per cápita en alimentos de la CNA.

Los resultados anteriores son más dramáticos si se analiza la magnitud de la media del gasto per cápita mensual en alimentos de la CNA de aquellas personas que fueron clasificadas como pobres. Para Chiapas esta cifra es de 54.7 pesos mensuales para beneficiarios; en Chihuahua la cifra correspondiente es de 76.7 pesos mensuales; en Oaxaca la cifra correspondiente es 68.2 pesos mensuales. En el Distrito Federal, esta cifra es un poco más alta, 108.5 pesos mensuales per cápita. Esto implica que aún para el Distrito Federal las personas pobres gastan en promedio tan solo 25 pesos para la alimentación de cada uno de los miembros de la vivienda a la semana. Esto evidencia la pobreza de la población a la que se dirige el subsidio de Liconsa.

La información obtenida por el ITAM sobre la forma en que se distribuye el gasto semanal en los principales alimentos y productos para el hogar, refleja que la población beneficiaria de Liconsa asigna el dinero no utilizado en la compra de leche, debido al subsidio, en la compra de otros artículos de primera necesidad, los cuales son diferenciales por estado:

En Chiapas, la población beneficiaria utiliza el dinero no gastado en leche en la compra de harina de maíz, galletas, azúcar, frutas, detergente en polvo, en carne de pollo y en cerveza. En Chihuahua, se asigna a la compra de maíz en grano, harina de maíz, harina de trigo, frijol, azúcar y mantequilla, los no beneficiarios por su parte, asignan una parte importante de su presupuesto a la compra de carne de pollo y de res, artículos que los beneficiarios adquieren en menor proporción. En Oaxaca, la población beneficiaria utiliza el dinero no gastado en leche en la compra de azúcar, quesos, crema y mantequilla, así como en jabones y detergentes. En el Distrito Federal, los beneficiarios asignan el dinero no utilizado en la compra de leche, para la compra de un poco más de quesos, crema y mantequilla, así como para la adquisición de más refrescos/jugos.

Además del impacto que el subsidio de Liconsa tiene en la distribución del gasto de la población beneficiaria, el principal beneficio brindado por Liconsa es precisamente incrementar los niveles de consumo de leche de la población beneficiaria objetivo, los niños menores de 12 años. Esta afirmación puede constatarse con los siguientes resultados.

La proporción de personas que consumieron leche el día anterior a la entrevista es considerablemente mayor en hogares beneficiarios que en hogares no beneficiarios, para los estados de Chiapas (48% vs 30%), Oaxaca (47% vs 37%) y en el Distrito Federal (74% vs 68%). En Chihuahua, dichas proporciones son parecidas en hogares beneficiarios y no beneficiarios (76% y 77% respectivamente). Asimismo, la proporción de personas que tomaron leche durante los últimos siete días, es mayor en los hogares beneficiarios de los estados de Chiapas, Oaxaca y Distrito Federal, no así en el estado de Chihuahua, en donde dichas proporciones son similares.

Un comportamiento similar al descrito fue registrado para el consumo de leche por niños menores de 5 años, así como por niños menores de 12 años. La proporción de niños menores de 12 años que consumieron leche en los últimos siete días es mayor en hogares beneficiarios que en no beneficiarios, principalmente en Chiapas y en Oaxaca.

Con respecto al tipo de alimentación que tienen los menores de 12 años, en Chiapas y en Oaxaca, la población beneficiaria parece tener una alimentación un poco más variada, de manera especial el consumo de ciertos alimentos es un poco más extensiva: frijol, galletas, huevo, quesos, crema y mantequilla. En Chihuahua y en el Distrito Federal, la diversidad de alimentación que tienen los niños menores de 12 años, es bastante parecida entre ambos grupos, quizá en Chihuahua, el grupo de no beneficiarios tiene una mayor variedad en la alimentación.

Respecto a la distribución intrafamiliar de la leche, se obtuvo en un ejercicio hipotético de distribución de leche entre los miembros del hogar, que la mayor proporción de leche es asignada al grupo de 13 a 18 años (este grupo recibe en promedio 250% más leche de la que debería recibir si se hiciera una distribución proporcional). Al grupo de niños menores de 5 años se les asignó una cantidad ligeramente por debajo de la que les correspondería de manera proporcional.

Como vemos, los medios por los que fundamentalmente el sistema LICONSA alivia las condiciones de pobreza de una localidad son:

a) La transferencia de un porcentaje importante de subsidio a través de su dotación asignada y vendida de leche. Con esta acción, LICONSA canaliza leche a un precio inferior al que otros establecimientos lo hacen, por lo que el consumidor se ahorra recursos al comprar en los puntos de venta del sistema, además de que permite aumentar el consumo de leche en los menores de las familias beneficiarias, este último punto forma el objetivo social del Programa de Abasto Social de Liconsa.

b) La regulación de los precios de cierta zona. La presencia de un punto de venta LICONSA puede reducir el precio al cual venden tiendas privadas, con lo cual, a pesar de que un consumidor no compre en LICONSA se ve beneficiado por la existencia de precios menores. Desafortunadamente, para capturar este efecto se requiere información de precios y compra de leche en zonas no atendidas por LICONSA que escapa a los alcances del presente estudio, por lo que este impacto no fue posible cuantificarlo.

c) La reducción de los costos de transacción: Un punto de venta LICONSA puede reducir los costos indirectos asociados a una compra, como pueden ser el costo de transporte, monetario y en tiempo, y el costo de búsqueda. Sin embargo, para calcular el valor del tiempo de las personas se requiere una estimación de su ingreso o productividad por hora, información que rebasa este estudio.

En el estudio del ITAM se realiza un ejercicio que minimiza el nivel de pobreza y transforma las condiciones de optimización en reglas interpretables con sencillez. Se hace el planteamiento general no técnico del problema de minimización de un índice sobre pobreza denominado FGT, desagregado por estado, y sujeto a la restricción de recursos dedicables a los establecimientos LICONSA:

Los valores obtenidos para cada una de las variables de las localidades de los estados encuestados, con base en las familias beneficiarias fue:

Estados	2/z (HI) (%)	Nb	Tm	Rm	Xm
Chiapas	0.77	673	9.15	6.90	6.9
Chihuahua	0.53	866	12.42	10.47	5.4
Oaxaca	0.70	498	9.08	4.80	6.6
D.F.	0.30	1,746	12.56	5.63	11.7
Nacional	0.07	946	10.81	6.95	1.0

Dónde la primer columna del cuadro, representa los resultados de aplicar la información estadística obtenida a un índice FGT cuadrático, este índice considera tanto el número de pobres como el grado de pobreza de ellos, Nb es el promedio de beneficiarios por localidad estudiada, Tm es el subsidio por persona al mes y Rm es el costo por beneficiario en que incurre Liconsa para otorgar el subsidio.³¹

Dado lo anterior y con los datos manejados, Xm representa el número de personas que dejan de ser pobres. Con base en lo anterior, y los resultados antes referidos, el ITAM recomienda brindar más recursos en el D.F., después en Chiapas, luego en Oaxaca y al final en Chihuahua. La razón es que dejan de ser pobres más personas por peso gastado.

En resumen, el abasto social de leche por parte del estado mexicano, surgió como una necesidad de regular el mercado del producto ante la insuficiente producción nacional, proporcionando a las clases sociales pobres leche a un precio subsidiado. En ese sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, hizo un reconocimiento de las condiciones de pobreza extrema en que se encuentra gran parte de nuestra población, determinando el aumento en los niveles de bienestar como elemento básico para la integración de los individuos a una vida social y productiva, además determina la alimentación como premisa para el disfrute de los demás satisfactores, comprometiéndose a aumentar la cobertura del abasto social de leche a través de Liconsa, principalmente hacia las zonas rurales más pobres del país.

Sin embargo, en general los beneficiarios del subsidio a la leche han disminuido, basando la atención a las zonas rurales mediante el decremento del padrón de las

³¹ Ver el capítulo VIII del estudio del ITAM, "Análisis de los efectos del sistema Liconsa en la pobreza", pp. 91-117

zonas urbanas, con excepción de los programas Distrito Federal y Estado de México, programas donde se concentra el 50% del total de beneficiarios atendidos.

En estos últimos programas³² se presentan las mejores condiciones de bienestar, por lo que Liconsa ha redefinido sus políticas de operación, al brindar selectivamente sus recursos a la población que causa mayor impacto en los índices de pobreza, es decir la atención de Liconsa se ha sesgado hacia ambos extremos de la población pobre, ya que -pese a ser marginal- al brindar el beneficio a las zonas rurales se pretende apoyar a la población en el máximo grado de pobreza (sin que ello signifique mejorar las condiciones de bienestar de esa población), y por otro lado brinda el grueso del beneficio a los menos pobres de los pobres; ubicados en los dos programas metropolitanos (los cuales requieren menores cantidades de recursos para salir de la situación de pobreza extrema). El aumento en la atención hacia estos polos de población, se ha realizado en perjuicio de la población de las zonas urbanas de las demás entidades del país.

³² La población de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México es muy similar, por lo que se pueden extender los resultados obtenidos en el Distrito Federal hacia ambos programas

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La leche es un alimento indispensable para el sano crecimiento de los niños, la carencia de este producto en la alimentación durante los primeros años de vida, provoca problemas asociados con la desnutrición, que de alguna forma determina el surgimiento de otros problemas durante la vida productiva de los individuos. Sin embargo, persiste un déficit en la producción de leche en nuestro país, que aun la participación del Estado Mexicano en este mercado no ha servido para crear las condiciones que generen un crecimiento sostenido, que permita atender al menos en un gran porcentaje el consumo interno, por lo que durante años se ha cubierto con la importación proveniente de los grandes países productores de leche, situación que coloca a nuestro país como el principal comprador de los excedentes mundiales, a precios cada vez más elevados inducidos por las políticas neoliberales implantadas por las potencias económicas, que distorsionan el comercio internacional al fijar precios mínimos de exportación, fijación de cuotas, proteccionismo y creación de falsa escasez de leche.

Las cuestiones referidas deben ser englobadas en el esquema económico capitalista de subdesarrollo de nuestro país. El neoliberalismo practicado durante los últimos sexenios que fomenta y financia principalmente la inversión en proyectos altamente rentables, así como la reducción de partidas presupuestales hacia los proyectos sociales, contribuyen a acrecentar la brecha entre la distribución nacional del ingreso y el bienestar de las clases mayoritarias de la población.

El control del gobierno se realiza al aplicar medidas tales como: mantener a Conasupo como el único organismo autorizado para la importación de leche, control sobre las cuotas de venta del producto, control de precios de venta. Además, la operación de Liconsa influye en los procesos de producción, industrialización y comercialización.

En la producción primaria de leche, existen problemas propios de los diferentes tipos de explotación: la ganadería especializada depende en gran medida de la importación de tecnología, insumos y ganado, por lo que las constantes devaluaciones afectan directamente la producción y los costos. Por su lado, la ganadería semiespecializada, que cuenta con la mayoría de cabezas de ganado, presenta sistemas de ordeña poco vinculados con los adelantos tecnológicos y genéticos.

Es importante destacar que la producción de leche se encuentra muy dispersa de los centros industriales, por lo que la estacionalidad que afecta al sector primario, origina que durante los periodos anuales de mayor producción existan pérdidas originadas por la poca infraestructura para su almacenamiento y refrigeración, existiendo otras temporadas, principalmente durante los meses de sequía, en que la producción es escasa, utilizando gran parte de ella para el autoconsumo en forma de leche bronca.

Por otra parte, existen una serie de intermediarios entre los ganaderos y los centros industriales, que hacen que las ganancias se minimicen, correspondiendo la menor parte a los productores directos, que se ven obligados a vender barato ante el temor de que se eche a perder el producto, y en otras ocasiones prefieren sacrificar el ganado para venderlo como carne.

Ante ello, el futuro en la actividad lechera depende, además de la reactivación económica en nuestro país, de que el gobierno federal implemente proyectos ejecutables, a través de medidas concretas, entre las cuales podemos citar: el impulso a programas de financiamiento para el fomento tecnológico y de investigación genética, promover la utilización de ganado de doble propósito en el trópico, incrementar la capacidad de reposición del hato mediante capacitación y transferencia de tecnología, coordinar apoyos de los gobiernos federal y estatal para los costos de inversión de ferti-irrigación, siembra y mejoramiento de pastos, establecimiento de nuevas praderas, apoyo directo para la compra de maquinaria, así como la creación de infraestructura para el almacenamiento y refrigeración en los grandes centros productores de leche.

Por su parte, la ganadería especializada necesita llevar a la práctica acciones metodológicas y tecnológicas para reducir costos de producción, incremento en los índices productivos de cultivos y de ganado, así como en los reproductivos, sanitarios y genéticos del hato, situación que a corto plazo puede ser alcanzable por más del 50% de las empresas existentes, además de tener un amplio potencial en la reconversión de sistemas de producción estabulada, a sistemas de pastoreo intensivo o tecnificado, que reduciría considerablemente el consumo de concentrados.

Por lo que toca a la lechería no especializada ubicada en los trópicos húmedo y sub-húmedo, es necesario implementar un mejor aprovechamiento del potencial forrajero mediante el establecimiento de praderas con especies mejoradas, la construcción e implementación de cercos móviles o fijos, mejoramiento de las técnicas de pastoreo intensivo tecnificado, sustitución y mejoramiento del ganado con temperamento lechero, mejorar el manejo de recursos mediante la adecuada fertilización de praderas cuidando la alimentación complementaria al ganado en ordeña.

Asimismo, el control de precios de los tipos de leche de mayor consumo, ha generado una gran concentración de la producción en muy pocas empresas, cuya estructura de operación y nivel de integración las hacen ser las más rentables, y acaparan un gran porcentaje de la leche utilizada para industrialización, al igual que el grueso del personal ocupado y los ingresos derivados de la actividad, por lo que el gobierno se enfrenta a la disyuntiva de liberar el precio de los productos lácteos, ya que en un mercado tan monopolizado, dejar los precios al libre arbitrio del mercado podría generar únicamente el aumento de las ganancias de estas empresas, sin que estos beneficios se extiendan hacia los productores y mucho menos a los consumidores.

Cabe recapacitar que la industria lechera, ante las oportunidades comerciales que representa el cubrir con producción nacional el déficit lechero con precios competitivos, debe generar asimismo, precios de garantía adecuados a los productores lecheros, que permitan ganancias reales e incentiven la producción primaria de leche, complementándose con el diseño de esquemas y contratos de compra a mediano y largo plazo entre productores e industria. Lo anterior permitirá - junto con las medidas antes señaladas- un aumento en la producción primaria de leche que redundará en reducción de los precios al consumidor, lo cual no significa reducción de ganancias para las empresas industrializadoras, ya que éstas se compensarán con el aumento en las ventas generado a partir de hacer más accesible la leche a la mayoría de la población.

Respecto al Abasto Social de Liconsa, mientras las condiciones que actualmente imperan en el mercado lácteo persistan, se hace necesario continuar y aumentar el suministro del producto hacia las clases más pobres del país, ya que hasta ahora el precio de la leche comercial resulta inaccesible para gran parte de la población que es atendida por este Organismo.

Por último, concluyo retomando parte de un ensayo del profesor Gustavo Esteva³³:

"Es posible, sin embargo, recogiendo todas las experiencias de estos decenios, llamar la atención sobre algunos componentes de la intervención oficial reguladora que a menudo aparecen veladas en los recuentos formales. Ante todo, puede verse que no es un Estado arbitral, suspendido del techo político sobre las cabezas de los actores sociales, o un Estado representativo, benefactor o tecnocrático, con voluntad neutra y propia, quien interviene en los procesos de distribución de subsistencias. Tampoco puede verse esta intervención, por contra, como la expresión exclusiva de la voluntad de un grupo social: no interviene un Estado instrumental, que solo baila al son que toca la clase dominante o hegemónica en la sociedad, pues salvo circunstancias excepcionales y efímeras el Estado es un "estado de cosas" que funciona como la imagen o reflejo institucionales de una situación social. Las contradicciones sociales se desarrollan dentro del cauce estatal, porque este es fruto de una lucha social, que lo configuró con esos límites para la solución y superación de esas contradicciones, y se mantendrá con esa configuración hasta que una nueva lucha social rebese tales límites y desgarré la envoltura social para dar lugar a un nuevo Estado. La intervención reguladora en cuestiones de producción y distribución de subsistencias es siempre una respuesta política y social, decisivamente condicionada por la correlación existente entre las fuerzas de quienes exigen la intervención y las fuerzas de quienes se oponen a ella."

³³ Op Cit. p. 37

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Amartya Sen, *Poverty and Famines*, 1896.
- Barkin, David y Suárez, blanca. *El Fin de la Autosuficiencia Alimentaria*. Océano. Centro de Ecodesarrollo. 1985.
- CEPAL, INEGI, *Magnitud y Evolución de la Pobreza en México, 1984-1992*, 1993.
- CONAPO, *Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal 1990*, Primer informe técnico del Proyecto "Desigualdad regional y marginación municipal en México", 1993
- COPLAMAR, *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México*, 1982.
- Cravioto, J. *Malnutrition and Behavioral Development in the Preschool Child*. en *Preschool Child Malnutrition*, NASNRC, Washington D.C., 1966
- Estadísticas Económicas del Porfiriato. Fuerza de trabajo y actividad económica por sectores. El Colegio de México.
- GATT. *Informe del Consejo Internacional de productos lácteos*. 1991.
- INEGI. *Censos Económicos*. XIII y XIV Censo Industrial.
- INEGI. *Estadísticas Históricas de México*. 2 tomos. 1986
- ITAM, *Estudio para Medir el Impacto Social que Actualmente tiene el Sistema LICONSA en la Población de Escasos Recursos*, Diciembre 20, 1995
- LICONSA. *Historia del Abasto Social de Leche*, México, 1987.
- López Rosado, Diego G. *Curso de Historia Económica de México*, UNAM, 1981.
- Navarrete, Ifigenia. En Solís, Leopoldo. *La Economía Mexicana*. F.C.E., 1973.
- Nora Lustig, *Índices y Ordenamientos de Pobreza: Una aplicación para México*, 1991.

- Organización Mundial de Comercio. *Informe del Consejo Internacional de Productos Lácteos*. 1995
- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995_2000*.
- Programa de Alimentación y Nutrición Familiar, Avance del Programa. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
- Revista *Claridades Agropecuarias*. SAGAR. Varios números.
- Revista *Coyuntura*. UNAM. Varios números.
- Revista *Cuadernos de Economía*, varios números.
- SAGAR. Compendio Estadístico de la Producción Pecuaria de los Estados Unidos Mexicanos. 1990-1994.
- Santiago Levy, *Pobreza: Conceptos y Medición*, 1993.
- SARH-INEGI. *Leche, Boletín Mensual*. Varios números.
- Semo, Enrique. *Historia del Capitalismo en México*. Los orígenes. Ediciones