



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

FOCALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES
EN EL CASO ESPECÍFICO DEL PAR - DICONSA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A

RICARDO HERNÁNDEZ MUÑOZ

ASESOR: LIC. JUAN PABLO ARROYO ORTÍZ

MEXICO

JULIO DE 2005

m346607



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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Ricardo Hernández Muñoz

FECHA: 7/Julio/2005

FIRMA: 

A mis padres y hermanos.

INDICE

Introducción.....	1
Capítulo I. Focalización, Definición y Contexto.....	8
Capítulo II. Focalización de la Política Social.	37
Capítulo III. Análisis de la Focalización DICONSA.....	55
Capítulo IV. Características de Operación del PAR – DICONSA en el mercado de abasto y su relación con la focalización de sus beneficios.....	89
V. Conclusiones y recomendaciones.....	103
Anexos.....	109
Bibliografía.....	114

Introducción.

Actualmente, existe una discusión muy importante en cuanto a la transformación de las políticas sociales, no sólo en el caso de México, sino en el ámbito internacional.

En esta discusión, el tema principal es la participación del gobierno en la economía de los países, y particularmente en el combate contra la pobreza y mejora de los niveles y calidad de vida. Detrás de ello se propone un rediseño de la política social con base en las nuevas condiciones económicas y sociales y a una importante política de restricción del gasto y búsqueda de finanzas sanas.

El control de la inflación, el fortalecimiento y recuperación de la moneda con medidas restrictivas como topes salariales y un mayor control del gasto social son algunos de los esquemas que se deben de cumplir para formar parte de la membresía del contexto mundial.

Uno de los principales temas de la política social es precisamente la focalización de los programas sociales. Esto es, concentrar los recursos escasos en aquellos grupos o sectores que los necesitan más con el objetivo de que los beneficios otorgados sean mejores en cuanto a su pertinencia y eficientes en cuanto a los costos y resultados obtenidos.

La literatura relacionada con el ámbito social enfoca su análisis en los resultados obtenidos en el combate a la pobreza y los recursos destinados para programas sociales. Dentro de estos dos puntos, se evalúa la eficiencia con la que operan los programas sociales. La clave de esta eficiencia se obtiene de la focalización efectiva de los beneficios del programa en la sociedad.

Este trabajo tiene como propósito revisar los criterios de focalización existentes y centrar el análisis en el criterio de focalización geográfica con el que opera el Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA. Este es uno de los principales programas de apoyo social que otorga el gobierno y cuyos beneficiarios no están sujetos a un estudio socioeconómico particular.

El objetivo general de DICONSA es el de "garantizar el abasto de productos básicos y complementarios, en beneficio de la población rural localizada en zonas de alta y muy alta marginación, en situación de pobreza alimentaria, a precios que transfieran un margen de ahorro con respecto a los vigentes en el mercado local, con eficiencia, oportunidad, suficiencia, calidad y alto valor nutricional, y coadyuvar a la incorporación de servicios adicionales; asimismo, como un instrumento para mejorar el abasto, brindar apoyo comercial a productores del sector social e impulsar los circuitos regionales de producción-consumo. Todo ello, a través de la promoción de la participación social corresponsable"¹

DICONSA tiene a su cargo la operación del Programa de Apoyo Alimenticio (PAL) y el Programa de Abasto Rural (PAR). Este último opera con la participación de las comunidades beneficiarias. Adicionalmente el PAR atiende diversos programas especiales con otras dependencias que tienen a su cargo programas sociales. Como parte de sus programas especiales, DICONSA interviene cuando se presentan situaciones de emergencia provocadas por desastres naturales.

Dentro de este contexto, los *objetivos* de este trabajo son los siguientes:

1. Analizar los criterios con los cuales el PAR-DICONSA otorga sus beneficios.

¹ Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA S.A. de C.V. para el ejercicio fiscal 2003. Diario Oficial de la Federación, 14 de marzo de 2003. Las Reglas de Operación del PAR-DICONSA para el ejercicio fiscal 2004 son las mismas que en 2003 con una modificación en el Diario Oficial de la Federación el 24 de julio de 2004. P.p. 5

2. Analizar los principales resultados de cobertura obtenidos a partir del criterio geográfico que considera como poblaciones objetivo y comparar resultados con poblaciones no objetivo.
3. Plantear propuestas a partir de estos resultados que permitan hacer más eficientes el uso de los recursos y la mejora operativa del programa reflejada en mayores y mejores beneficios a la población.
4. Encontrar los efectos que tendría la aplicación de métodos de focalización diferentes en la relación existente entre la operación de DICONSA y el mercado de abasto rural
5. Encontrar la relación que existe entre la focalización y la participación del PAR-DICONSA como un programa del Estado en el mercado rural de abasto de productos.

Para cumplir con el propósito de la investigación se planteó la siguiente hipótesis a comprobar:

“El método de focalización geográfica con el que opera el Programa de Abasto a cargo de DICONSA elude a la determinación de un padrón de beneficiarios ofreciendo sus beneficios de forma abierta en localidades objetivo y no objetivo donde no necesariamente el total de la población local corresponde a quienes más necesitan de los beneficios del programa. Esto se relaciona a una lógica de abasto no regulada por el Estado, si no por la libre operación del mercado”

Este método de focalización no resulta ser el más eficiente. Aunque no incurre en elevados gastos al realizar un padrón de beneficiarios, esto no garantiza que sus beneficios los obtengan quienes más los necesitan, no obstante la dinámica del mercado no permite al PAR DICONSA operar mediante otro método de focalización.

En el primer capítulo se parte desde el concepto de focalización para obtener sus implicaciones en la cobertura y resultados de los programas sociales. Es

fundamental conocer de forma clara el concepto para poder advertir los resultados y en su caso si existe alguna problemática al respecto.

De esta forma se analiza las características generales con las cuales los programas de apoyo social son diseñados. Se parte de dos tipos de focalización empleados en nuestro país: a) mediante la creación de un padrón de beneficiarios y b) mediante el uso de un criterio geográfico determinado principalmente por los distintos niveles de marginación en el país.

Para ejemplificar la focalización mediante padrón de beneficiarios se toman los criterios con los cuales opera el Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES, producto del Programa de Educación, Salud y Alimentación PROGRESA²

Cabe señalar que el análisis de la focalización del Programa OPORTUNIDADES es utilizado solamente para ejemplificar y comparar los criterios empleados para la focalización, por lo que dicho programa social y su operación no es empleado como tema central de este trabajo.

Por otra parte, se emplea como tema central de esta tesis la cobertura mediante criterio geográfico, empleada por el Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA, en el cual se advierte la pertinencia que tiene dicho programa en la

² PROGRESA fue el programa social característico del sexenio de Ernesto Zedillo. A partir del 8 de mayo de 2003 dicho programa se replantea como Programa de Desarrollo Humano "Oportunidades" En el se mantiene la estructura de un programa multisectorial en cuya operación y ejecución participan, en el nivel federal, las Secretarías de Desarrollo Social, de Educación Pública y de Salud, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social, cuya misión es la de potenciar las capacidades de la población que vive en condiciones de pobreza extrema, promoviendo su acceso a los servicios de educación y salud, y a una mejor alimentación, por medio de apoyos monetarios y en especie, así como la coordinación con otros programas sociales que fomenten el empleo, el ingreso y el ahorro de las familias en situación de pobreza, tomando en cuenta iniciativas de desarrollo social promovidas por la sociedad civil, con el fin de que dicha población alcance mejores niveles de autonomía, bienestar y acceso a las oportunidades de desarrollo integral. Cabe destacar que una de las principales diferencias es que OPORTUNIDADES incluye en su consideración de beneficiarios a pobres extremos que habitan en zonas urbanas, los cuales no eran tomados en cuenta que en el programa PROGRESA..

identificación de sus beneficiarios y en general observar la eficiencia de dicho programa en el combate a la pobreza mediante el abasto de alimentos.

En el segundo capítulo se describen los objetivos y funciones del Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA, donde se analiza su función dentro del marco del combate a la pobreza y las características que hacen del PAR-DICONSA uno de los principales programas sociales de gobierno.

Además se analiza la participación del PAR –DICONSA y su influencia en el mercado de abasto rural. La participación de la operación de las tiendas DICONSA y el abasto particular en el mercado es una de las características determinantes en el método de focalización de dicho programa.

De forma particular, se analiza los criterios por los cuales el PAR-DICONSA considera la focalización de sus beneficios mediante el criterio geográfico.

En general, en este capítulo se justifica la participación de DICONSA en el desarrollo social del país.

En el tercer capítulo, una vez que se han conocido los distintos tipos de focalización existentes y sobre todo aquel que es considerado mediante una relación geográfica y que se ha descrito de forma general el funcionamiento y las características del PAR – DICONSA, se describe las características de cobertura y focalización con las cuales opera el PAR-DICONSA.

Este análisis considera tres tipos de cobertura y focalización: a) tiendas y almacenes DICONSA en el país, b) cobertura y focalización de la población objetivo y c) focalización geográfica a partir de localidades objetivo.

Dado el criterio de cobertura geográfica, el estudio pretende revisar si existe cumplimiento con los objetivos de focalización del programa.

Adicionalmente, se presentan algunos resultados del comportamiento del PAR-DICONSA en localidades consideradas fuera de sus criterios de focalización, pero que reciben los beneficios del programa.

El cuarto capítulo describe las características de operación del PAR – DICONSA en el mercado de abasto y su relación con la focalización de sus beneficios. En este ámbito la misma dinámica de mercado es un factor exógeno para DICONSA en la determinación de sus criterios de focalización.

En este capítulo se utilizan resultados de trabajo de campo obtenidos del trabajo “Alternativa al Programa de Abasto Rural”³ realizada por el INDESOL y la Facultad de Economía de la UNAM, en la cual tuve la oportunidad de trabajar. Dicha información y experiencia de trabajo permite crear un escenario prospectivo del efecto de DICONSA en el mercado de abasto y sus consecuencias con el método de focalización empleado.

Además, se analizan y justifican los criterios de focalización de los beneficios del programa a partir de los resultados obtenidos del capítulo anterior

En el último capítulo se plantean las conclusiones obtenidas de este trabajo y se proyectaran posibles trabajos complementarios que refuercen las propuestas planteadas anteriormente.

³ ARROYO Ortiz, Juan Pablo. “Alternativa al Desarrollo del Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA”. INDESOL-UNAM-FAVI, Febrero de 2003.

“El sentimiento de privación de una persona está íntimamente ligado a sus expectativas, a su percepción de lo que es justo y a la noción de quién tiene derecho a disfrutar de que”⁴

Amartya Sen.

⁴ SEN, Amartya K. “Conceptos y Medidas de Pobreza” Revista de Comercio Exterior, Vol. 42, No. 4. Abril 1992 México.

I. Focalización. Definición y contexto.

Las principales actividades del Estado corresponden al intento de estabilizar el nivel de la actividad económica, subsidiar el desempleo, la seguridad social, los programas de apoyo a diversos sectores económicos, la mejora de condiciones laborales, la regulación de mercados financieros y muchos otros objetivos sociales y económicos.

En este ámbito, se sabe que el mercado por sí sólo no logra guiar a la economía hacia la eficiencia y que la intervención del Estado es fundamental para intentar regular las fallas de mercado y las diferencias de oportunidades de la población. No abundaremos en el tema de cuánto debe o no participar el Estado, pero se sabe que su participación es imprescindible en la economía.⁵

Una de las actividades más importantes del Estado es redistribuir la renta y ése es el propósito de los programas sociales. Por ello partimos de la idea de que la política social es la forma en la que el Estado interviene en la sociedad civil. Se justifica por las acciones para aquellas personas amenazadas por la pobreza, sus condiciones de vida, educación, salud, etc. Con el tiempo las políticas sociales han ido transformándose y ampliando su radio de acción no sólo a las capas más necesitadas de la población, sino a la mayoría de los individuos que componen una sociedad aumentando así su padrón o amplitud en la población. La creciente población necesitada de la intervención estatal y de sus programas sociales, aunado con la búsqueda de las finanzas públicas sanas marca una estrecha relación del actuar del gobierno y la focalización

Una verdadera política social consiste en fomentar acciones y medidas que permitan a la población en situación de pobreza valerse por sus propios medios.

⁵ Sobre la limitada o activa participación del Estado se recomienda lecturas complementarias de John Kenneth Galbraith, George Stigler o Milton Friedman.

En ese sentido, debe ser una política preventiva, dirigida a las causas de la pobreza más que a sus efectos y consecuencias.

La asistencia y apoyo social es una obligación de los gobiernos. El reto consiste en focalizar la ayuda hacia los más necesitados, para no crear dependencias, sino para elevar las condiciones de vida de la gente asistida.

La focalización resulta ser un tema muy sensible en la asignación de recursos y posibles beneficiarios. Resulta un proceso sumamente selectivo cuanto más difícil es la situación económica de un país. Es la misma focalización de los programas sociales la que puede agravar los problemas de heterogeneidad de la pobreza, si los criterios empleados para definirla no son los más eficientes.

“No hay una característica del desarrollo económico más visible que la pobreza. También es la más espantosa: el resultado de una desigualdad tras otra”⁶

Un elemento básico sobre el estudio de la pobreza es el concepto de umbral de la pobreza. Este se refiere al nivel mínimo de renta, de consumo o de acceso a los bienes y servicios por debajo del cual se considera que los individuos son pobres. Este concepto se presenta como un mínimo de participación económica aceptable en determinada sociedad y determinado momento. Para efectos de este trabajo consideramos como población en estado de pobreza a aquellas personas que por su capacidad económica no logran acceder a un nivel mínimo necesario de consumo, nutrición, salud, vivienda, etc. Factores que permiten un desarrollo humano y una mejora en la calidad de vida.⁷

“El concepto de pobreza tiene claramente un componente absoluto. Independientemente de la sociedad en la que viva, la gente necesita unos niveles

⁶ RAY, Debraj. “Economía del Desarrollo” Ed. Antoni Bosch. España 1998. Pág 239.

⁷ Sobre el concepto de pobreza no existe en sí una definición precisa por lo cual el concepto de pobreza relacionado con la determinación del umbral de pobreza resulta el más apropiado para los fines de este trabajo. Al respecto se recomienda revisar bibliografía complementaria de Julio Bolvinik, Amartya Sen, Enrique Hernández Laos y los reportes e índices de desarrollo humano del PNUD.

suficientes de alimentos, de ropa, de vivienda. Desde luego existen diferencias de opinión sobre lo que debe considerarse como suficiente. Nadie negaría, por ejemplo, el imperativo biológico de la nutrición o las normas casi universales de un nivel suficiente de ropa. Al mismo tiempo no está claro que la expresión "niveles aceptables de participación en la sociedad" tenga un significado absoluto, independiente de las características específicas de la sociedad que se trate. Estas consideraciones obligan lógicamente a que todos los umbrales de pobreza compartan algunos componentes, pero varíen (quizá mucho) de un país a otro"⁸

Por ello, el umbral de la pobreza encuentra una gran relación con las metas de y objetivos de la política social de un país. Las variables empleadas para identificar el umbral de la pobreza son los criterios básicos y rectores de los programas sociales y constituyen además los criterios de selección y focalización de los mismos.

De acuerdo con Rolando Cordera⁹, en México, como en muchos países, generalmente se utiliza el método de la Línea de pobreza para medir a la pobreza a través de la incapacidad monetaria para satisfacer lo básico en base a un ingreso mínimo. Esto es, el ingreso mínimo requerido para satisfacer la canasta básica, marcando así la línea de pobreza y clasificado como pobres a todos aquellos hogares cuyo ingreso es inferior a dicha línea. A los hogares que cubren con su ingreso el valor de 2 canastas alimentarias, se les considera pobres. Aquellos hogares que cubren con su ingreso el valor de una canasta alimentaria (o ni siquiera una canasta) se les considera como pobres extremos.

Ante esto, la heterogeneidad de la pobreza es el principal fundamento para la focalización eficiente de los programas sociales. Los criterios basados en el tamaño poblacional, zonas urbanas y rurales e índices de marginación existentes segmentan a la población separando a quienes son pobres y quienes no lo son,

⁸ Ob. Cit. Pág. 241

⁹ CORDERA, Rolando, "Globalidad sin equidad: notas sobre la experiencia latinoamericana." En Revista Mexicana de Sociología, UNAM, Octubre de 2000. P.p 21-41

resultando regiones y zonas en las cuales sus habitantes son considerados pobres de forma homogénea. De tal efecto que pueden llegar a existir personas consideradas como pobres y que no reciben los beneficios de ningún programa social por habitar en zonas consideradas como no pobres presentándose problemas de exclusión y por otra parte, personas que reciban los beneficios del programa por habitar en zonas consideradas como pobres, pero que su nivel socioeconómico no corresponde a los niveles considerados de pobreza dando lugar a los llamados "problemas de polizón"¹⁰

La política social, en casi todos los países comete estos dos tipos de errores.¹¹ El primero consiste en atender personas, familias o grupos que no necesitan el apoyo del Estado, con lo que se desperdician los escasos recursos. El segundo error consiste en dejar de atender a los más necesitados.

Para reducir el primer error es necesario localizar y diferenciar a quienes necesitan y no necesitan de la política social, lo cual resulta un proceso difícil debido a que la gente tiende a mentir respecto a sus condiciones de vida si se trata de recibir algún apoyo del gobierno.

Para reducir el segundo error, es necesario conocer la distribución de la riqueza existente, mejorar los procesos administrativos y de selección de beneficiarios y atender a la población más pobre.

"Esos errores no pueden seguir cometiéndose, pues el entorno de la globalización impone una férrea disciplina fiscal, y somete a los pobres a riesgos mayores que los que enfrentaban en el pasado."¹²

10 Se dice de individuos que gozan o disfrutan de los beneficios de bienes públicos que no son destinados para ellos y que además son pagados por otros.

¹¹ CORNIA, Giovanni. "Two Errors of Targeting" en Dominique Van de Walle, *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*. World Bank. 1995

¹² DIAZ Cayeros, A. "Viabilidad Política de la Focalización de las Políticas Sociales: Una Perspectiva Comparada" en *Revista Mexicana de Trabajo Social*. 1998.

Por ello, la focalización se refiere específicamente a la identificación de aquellos que son y que no son elegibles para un programa social. Invariablemente la focalización implica la distinción entre un grupo de individuos que deben de ser excluidos de los beneficios de un programa y otro grupo que debe recibir sus beneficios.

Bajo el esquema de globalización, los compromisos que por igual deben de cumplir los países resultan porco coherentes a las políticas económicas y sociales de aquellos países pobres que carecen de un verdadero proyecto político, social y económico como nación.

Ante este escenario y debido a la contracción de fondos asignados a la política social debido al compromiso de contar de las finanzas públicas sanas, se ha buscado garantizar hasta donde sea posible que los recursos lleguen efectivamente a quienes están dirigidos. Las políticas basadas en el esquema universalista no cuentan con los recursos necesarios para atender a los más necesitados, de ahí que las políticas, además de ser focalizadas, son selectivas.

La focalización y su selección toman en cuenta varios aspectos, que con el paso del tiempo deben de ser analizados y actualizados a las necesidades de la política social. Principalmente se debe de revisar: (a) el concepto de pobreza, el cual se construye de forma histórica y social y cuyo concepto es variable. (b) los procesos de transformación y modernización agraria, y en general, los procesos de desarrollo del medio rural, (c) la migración de la población rural a zonas urbanas debido a los límites de los programas existentes. (d) el dinamismo del mercado de trabajo y sus formas alternas como lo es el comercio informal.

“La focalización posee una virtualidad racionalizadora y potencialidad para introducir mayor eficacia en la asignación de recursos, y en realidad responde a un

requisito básico de cualquier política pública: llegar a quienes se dirige optimizando el uso de recursos".¹³

Los programas sociales, la seguridad social, la educación, la vivienda y otros servicios son el centro de la política distributiva. Los gobiernos influyen en la distribución del ingreso y del bienestar en diferentes formas, principalmente a través de actividades reguladoras, las cuales están justificadas por problemas asociados con la recolección, diseminación e interpretación de la información, dificultades en la organización de actividades colectivas y el costo de las políticas dirigidas a mejorar la asignación de los recursos con un costo eficiente.

En si, los problemas de la focalización residen en la aplicación de los fondos recortados y el uso eficiente de los recursos escasos. El resultado de ello es una constante disyuntiva entre la eficiencia y la equidad que limita la redistribución.¹⁴

Además, el problema de la distribución de la riqueza y el resultado obtenido en la focalización de los programas sociales se presenta en cuatro estados fundamentales de acuerdo al criterio que en materia de política social y participación del Estado se encuentren presentes en la sociedad:

- a) Función de bienestar en manos del mercado. En ella se considera que el individuo recibe lo que gana en el mismo mercado. Esto es, que recibe sólo el ingreso ganado, sin ninguna ayuda social, lo que limita la participación del Estado y no encuentra lógica alguna el problema de la focalización de programas sociales.
- b) Utilitarista. En ella se tiene como principal objetivo el de maximizar el bienestar social mediante la suma de las utilidades de todos los miembros para obtener un nivel medio de bienestar.

¹³ FRANCO, Rolando. "Nuevas Orientaciones de la Política Social en América Latina", Santiago, ILPES, LC/IP/R.115, Enero, 19992. P.p 26-32

¹⁴ STIGLITZ, Joseph E. "La Economía del Sector Público". Antoni Bosch. Segunda edición. España, diciembre de 1995. P.p. 393.

- c) Igualitario. Esta postura afirma que lo más deseable para la sociedad es alcanzar una plena igualdad entre sus miembros. Esto es, un estado de igualdad de oportunidades para todos. Fundamentalmente se refiere a mejorar la situación de los peor situados en la sociedad.¹⁵
- d) Mixto. En él se establece un estado mínimo de bienestar en el cual, la distribución del ingreso para maximizar el bienestar está en función de un nivel definido por la sociedad.

Es este último, el modelo mixto de distribución el contexto en el cual se adoptan las políticas públicas en México, en donde se buscan niveles o patrones de pobreza dados los niveles de marginación, los distintos tipos de pobreza y en general las determinadas líneas de pobreza definidas por la sociedad, pero principalmente por las razones socioeconómicas prevalecientes en el mercado.

Esta situación se refleja en las condiciones que deben de seguir los beneficiarios, en donde se han tratado de reducir las obligaciones que tienen los programas sociales con ellos y donde se fomenta la oferta de apoyos a proyectos viables, financiables y sustentables que en largo plazo disminuyan las necesidades de la población de programas de asistencia gubernamental y superar los niveles de pobreza determinados por el mercado gracias al mercado mismo. Es precisamente esta característica, la intervención del mercado y el Estado en la mejora de los niveles de vida, la que da el carácter mixto de la distribución de la riqueza en México.

Cabe señalar, que aunque no es intención de este trabajo describir la distribución de la riqueza en México, es pertinente referir el contexto en el cual se formulan los programas sociales y los criterios fundamentales de focalización que adoptan.

Efectos y consecuencias de la focalización.

¹⁵ Este criterio de distribución es relacionado también con el Rawlsianismo, o llamada "justicia distributiva" en la que se consideran dos criterios fundamentales: lo que se puede repartir o redistribuir y la medición de las necesidades.

En la medida en que la focalización de los programas sociales sea eficiente en su selección y que cuente con los criterios adecuados para su aplicación, los problemas de heterogeneidad y combate a la pobreza tenderán a disminuir.

La efectiva focalización significa que más personas en estado de pobreza puedan ser beneficiadas por los programas sociales. Mientras más personas son excluidas debido a una mala focalización de programas de recursos escasos, los impactos en el combate a la pobreza reducen paulatinamente. La focalización efectiva provee, un manejo mejor de recursos y costos y por otro lado mayores beneficios en el combate de la pobreza.

La focalización y la forma con la cual se establecen los criterios para su operación trae consigo tres efectos importantes: administrativas, incentivas y políticas.

- Efectos administrativos.

La focalización de los programas requiere algún mecanismo que permita distinguir entre aquellos que deben y quienes no deben de recibir los beneficios. Este mecanismo incurre en elevados costos al diferenciar y evaluar las condiciones socioeconómicas de la población.

Dicha evaluación implica una cuidadosa, difícil y costosa investigación y clasificación en cuanto a los ingresos, precios, bienes y la temporabilidad de estas y otras variables que inciden en juzgar a la población objetivo y no objetivo. Mientras mejor sea la identificación de ambas poblaciones, los costos de operación serán mayores. No obstante, una medición imperfecta de las variables seleccionadas para establecer los criterios de beneficiarios y no beneficiarios por lo regular considera solo a aquellos que aplican al programa sin considerar su situación económica real. Esto puede resultar más barato, pero deja una brecha importante en la selección de la población objetivo.

Los costos administrativos o de operación en la focalización de programas suelen ser variables de acuerdo a los criterios empleados, ya sea mediante la identificación precisa de los beneficiarios o mediante los criterios empleados en la cobertura geográfica. A fin de cuentas, dependerá de los criterios y necesidades de información para establecer las metas de cobertura del programa.

□ Efectos incentivos.

Es claro que la focalización efectiva puede tener efectos positivos si se fija como meta identificar lo mejor posible a aquellos en estado de pobreza y no pobreza o beneficiarios y no beneficiarios. Ello, fuera de la operación misma del programa, se traduce en cambios implícitos en precios, ingresos, bienestar y en general su situación económica.

No obstante, los criterios seleccionados para la cobertura de determinado programa pueden incentivar a la población a modificar su situación económica, social e inclusive el lugar de residencia para poder gozar de los beneficios de algún programa.

Por ejemplo, si un programa se encuentra focalizado para aquellos que reciben un ingreso menor a \$1000 mensuales, existirá la posibilidad que aquellos que perciben un poco más de dicho ingreso estén dispuestos a sacrificar parte de su ingreso y comprobar uno menor para ser parte así del subsidio del programa.

Por otro lado, en programas que basan su cobertura de manera geográfica, pueden existir situaciones de reubicación de los hogares hacia aquellos lugares beneficiados por algún programa. En este caso, y dada la cobertura mediante criterio geográfico, puede existir ineficiencias al beneficiar a aquellos habitantes considerados como no pobres, que al cambiar su lugar de residencia se vuelvan parte de la población beneficiaria.

□ Efectos políticos.

La focalización tiene gran importancia en la política económica. El principal problema reside en la relación entre la focalización y el poder político y las consecuencias resultantes en el presupuesto de los programas. Esta problemática suele ser uno de los principales resultados en la evaluación de desempeño de los programas sociales en nuestro país¹⁶

El soporte político de cada programa influye en las decisiones de los votantes, los beneficios que adquieren y los impuestos que tienen que pagar para dichos beneficios. Inclusive, se podría pensar que los programas que afectan a la clase media pueden contar con un mejor apoyo político. Es la clase media la que participa más como votantes y a quienes enfrentan con mayor problemas el pago de impuestos.

No obstante, aquellos que pagan impuestos y que inclusive no gozan de los beneficios de determinado programa, se sienten satisfechos del destino de parte de sus ingresos, si estos recursos son empleados adecuadamente y bien focalizados.

Métodos de focalización.

Los criterios de focalización de los programas sociales de combate a la pobreza son muy distintos entre países, sin embargo, paradójicamente, la mayoría de los países emplean objetivos y metas similares en sus propuestas para aliviar la pobreza. La gran cantidad de programas es, sin embargo, la característica fundamental que refleja las diferencias entre países.

¹⁶ En el 6% de las tiendas que opera el PAR-DICONSA existe alguna insignia o letrero de carácter político y/o religioso. Evaluación Externa al PAR – DICONSA 2003. FE-UNAM. Marzo de 2004.

De acuerdo con el CEPAL¹⁷, pueden identificarse dos grandes modalidades de focalización principalmente utilizados: a) aquellos que utilizan un examen o prueba a cada individuo considerado como posible beneficiario y b) aquella focalización que utiliza un área geográfica como referencia para considerar a sus beneficiarios.

Es necesario conocer ambos métodos y sus características, para evaluar los beneficios o desventajas que de la focalización geográfica e individual resulten.

Focalización mediante examen individual

El examen individual consiste básicamente en la formulación e identificación de los beneficiarios mediante un padrón. Por ello, es frecuentemente relacionado con el uso de altos costos para identificar a sus beneficiarios y requiere de una eficiente organización y logística, además de un control frecuente de gastos.

Además del ingreso de los hogares, el cual resulta el principal indicador, este método toma un marco conceptual compuesto por varias características para tratar de explicar de la mejor forma posible las condiciones socioeconómicas de sus posibles beneficiarios. Estas pueden ser a través de las características de la vivienda y localización, estructura familiar, ocupación o trabajo, educación, género, estatus nutricional, etc.

Toda esta información se obtiene a través de la aplicación de una encuesta ó examen individual levantado en todos los hogares que habitan las localidades seleccionadas previamente a nivel local o municipal, mediante un índice de marginación¹⁸ (a nivel municipal principalmente) compuesto por cinco categorías: muy baja, baja, media, alta y muy alta marginación, beneficiando principalmente a

¹⁷ CEPAL, "Focalización y Pobreza", Cuadernos de la CEPAL No. 71. ONU, Mayo 1995.

¹⁸ Ver en método de focalización geográfica

aquellas zonas con los índices de marginación mayores. Por ello, a este método le precede una identificación o criterios geográficos, lo cuales se analizarán posteriormente.

El Programa OPORTUNIDADES es uno de los principales programas de combate a la pobreza en México. Su enfoque multidimensional integra las vertientes alimentación, educación y salud operando bajo el esquema del uso de un padrón para otorgar sus beneficios, principalmente mediante transferencias de dinero. Este método de focalización es característico de aquellos programas con una visión subsidio.

a) Focalización mediante ingreso de los hogares

Este método es el considerado como el más obvio, ya que la pobreza es generalmente definida en términos del ingreso familiar.¹⁹ Para evaluar la condición de pobreza de los hogares con base en el ingreso se utiliza una línea de pobreza. Esta es definida a partir del precio de una canasta básica alimentaria que satisfaga los elementos mínimos para evitar la desnutrición y enfermedades y además cubrir algunas necesidades no alimentarias.²⁰ En México se utiliza como referencia la Canasta Normativa Alimentaria (CNA) elaborada por la Coordinación General del Pan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), la cual ha sufrido cambios y adaptaciones de acuerdo a las nuevas necesidades. Actualmente la canasta básica está conformada por 21 productos.²¹

¹⁹ BIGMAN, David. Geographical Targeting for poverty alleviation. The World Bank, 2000

²⁰ La determinación de una línea de pobreza implica en sí otro método de focalización basado en el consumo de los hogares. En el caso de PROGRESA, la línea de pobreza se complementa con la focalización geográfica, el ingreso y las características socioeconómicas del hogar.

²¹ Canasta básica considerada por el Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA al 31 de diciembre de 2003. La Coordinación General de Planeación Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginales (COPLAMAR), organismo gubernamental que era dependiente de la Presidencia de la República, consideraba la Canasta Normativa Satisfactores Esenciales (CNSE) publicada en 1982 y en la cuál se incluía, entre otros, alimentación, vivienda, cuidados básicos de la salud e higiene, cultura y recreación básica, transporte y comunicaciones, vestido y calzado. La canasta básica original de COPLAMAR estaba constituida por 34 productos alimenticios básicos. Boltvinik, Julio. "Economía Moral" en la Jornada, 22 de agosto de 2003.

Para realizar la clasificación de aquellos considerados como pobres o no pobres, se compara el ingreso obtenido para cada hogar con la línea de pobreza de modo que un hogar se considera de pobreza extrema si este posee un ingreso inferior al mínimo necesario para satisfacer sus necesidades conforme a la canasta básica de referencia.

“El método para la identificación de los pobres basado en el ingreso consiste en calcular el ingreso mínimo necesario para satisfacer todas las necesidades básicas, y este será el que constituirá entonces la línea de pobreza e identificará como pobres a todos aquellos cuyo ingreso será inferior a dicha línea”²²

Además de los requerimientos técnicos y de logística necesarios para recabar la información de cada candidato, la información sobre el ingreso es difícil de medir, ya que el encuestado no garantiza la veracidad en las respuestas, además de existir una tendencia a mentir en cuanto a su ingreso.²³

La evaluación de ingreso requiere tomar como referencia las fuentes de ese ingreso, ya sea del sector informal, sector formal, empresa familiar, pequeño productor, etc., lo cual permita contar con la mayor aproximación posible a la veracidad de las respuestas. Además, se debe de considerar la temporabilidad de trabajo, precios, actividades laborales de la región donde se aplican los cuestionarios sobre ingreso, ya que si este criterio se considera de forma homogénea es muy probable que se cometan errores de exclusión. Todos estos tecnicismos dificultan la creación de un índice que explique de forma general las condiciones de pobreza y características de posibles beneficiarios.²⁴

22 SEN, Amartya K. “Conceptos y Medidas de Pobreza” Revista de Comercio Exterior, Vol. V, No. 4. México.

23 En diversas evaluaciones realizadas, las respuestas obtenidas acerca del ingreso son difíciles de verificar, ya que el encuestado miente algunas veces reduciendo su nivel de ingreso para obtener mayores oportunidades para recibir más beneficios. En otras ocasiones, el encuestado desconoce el monto de ingresos de la familia por lo que las respuestas resultan ser solo aproximados.

24 El caso de OPORTUNIDADES ilustra los problemas que se obtienen a partir de la información de ingreso de los hogares. El programa trabaja a nivel individuo ó per capita. El bienestar se mide al dividir el ingreso del hogar entre todos los miembros de la familia haciendo suponer que todos los integrantes de la familia poseen las mismas necesidades, reciben la misma proporción de ingreso y los incrementos en costos de cada

Los criterios de selección con los que opera OPORTUNIDADES cuenta con dos etapas en el proceso de selección:

- Selección de zonas mediante criterios geográficos que contemplan áreas de extrema pobreza. Dicha clasificación es tomada en base a los criterios de marginación elaborados por CONAPO. En áreas rurales se tiene prioridad en las localidades con mayor grado de marginación. En áreas urbanas, la selección se reduce en zonas geoestadísticas básicas, colonias o manzanas identificadas como zonas de atención. Estas zonas deben de contar con servicios de educación y salud como requisito indispensable.
- Identificación de los hogares en condiciones de pobreza extrema. En zonas rurales, los posibles beneficiarios deben de llenar una Cédula de Características Socioeconómicas de los hogares. En zonas urbanas, la cédula se complementa y corrobora con una visita domiciliaria.

Tanto zonas rurales y urbanas son analizadas con una técnica estadística homogénea para determinar la condición de pobreza y la posible inclusión de la familia al programa.

En programas como TORTILLA y LICONSA, los beneficios los adquieren aquellas familias cuyo ingreso familiar está por debajo de dos salarios mínimos. Sin embargo el criterio de focalización mediante ingreso no es suficiente. Ambos programas consideran criterios regionales para ofrecer sus beneficios. Son las características de medios urbanos, rurales y niveles de marginación las principales referencias.

miembro son iguales, independientemente del tamaño de la familia por lo que se obtuvo que las familias grandes fueran consideradas como pobres y se deja a un lado las relaciones entre ingreso y género e ingreso, ingreso y edad, e ingreso y participación en el núcleo familiar. Para corregir estos problemas fue necesario utilizar características nutricionales de acuerdo a edad y sexo que pudiesen explicar diferentes tipos de bienestar.

No obstante "cuando se anuncia que la pobreza se reduce porque las familias acceden a mayores ingresos, sin el análisis del origen y permanencia de los recursos, es entender que las familias son pobres por un destino irremediable y no por fallas estructurales de la economía"²⁵

b) Focalización mediante indicadores de bienestar (Proxy means test)

Este método utiliza información sobre la vivienda o las características individuales correlacionadas con los niveles del bienestar combinado con los resultados obtenidos del nivel de ingreso de las familias.

Dado las dificultades metodológicas implicadas en conocer solo el nivel de ingreso de las familias, se asoció la idea de usar otras características de la vivienda para interpretar el nivel de bienestar en el que habitan las familias.

Las características de la vivienda pueden servir como razones útiles para la información sobre el ingreso en la determinación de la elegibilidad para los programas sociales²⁶. El uso de este método se resume en que el examen de ingresos familiares por sí solo resulta difícil de medir o verificar, por lo que indicadores de vivienda complementan la información de cada individuo y resultan fáciles de obtener. Además, el mismo entrevistado no requiere mentir en sus condiciones de ingreso ya que los resultados pueden carecer de lógica.

La información obtenida en este tipo de método consiste principalmente en características de la vivienda, ubicación, estructura familiar, ocupación, nivel de educación (relacionado este último principalmente con las condiciones de trabajo

²⁵ ARROYO Ortiz, Juan Pablo. "Ante la pobreza extrema, alternativa económica" en El Sol de México. México 22 de junio de 2005

²⁶ Baker and Grosh. Proxy Means Tests for Targeting Social Programs. LSMS Working Paper 118. Washington, D.C.: World Bank, 1995.

del jefe de familia), edad, género, jefe de familia y posesión de bienes, especialmente el que se refiere al tipo de posesión y tamaño de las tierras en zonas rurales.²⁷

Cabe señalar, que la información sobre el género del jefe de familia obtenidos mediante el uso de este método resultan de gran interés debido a las condiciones tradicionales de trabajo en zonas rurales en donde la diferencia de género es muy marcada y favorable en la mayoría de los casos al género masculino. En algunos casos, esta información permite cambiar las reglas de operación de los programas en el sentido de favorecer la equidad de género y apoyar a la mujer. El Programa OPORTUNIDADES identifica a la madre de familia generalmente como el titular de los beneficios y es ella quien recibe los apoyos monetarios.

En cuestión operativa y administrativa, dicho método no da tanta importancia a la temporada de trabajo como factor de variación en el ingreso, sin embargo la información sobre la posesión de bienes no detecta posibles circunstancias especiales como catástrofes y desastres naturales, además que este método involucra una entrevista con mayor tiempo y profundidad. Independientemente de cada una de estas circunstancias, este método implica un análisis previo a su realización que permita ajustar con exactitud la información requerida para conocer los niveles de bienestar del encuestado.

Una clara noción de la información requerida e inclusive del concepto mismo de bienestar permitirá que mediante este método se obtenga una eficiente focalización.²⁸

²⁷ El Programa Apoyo a la Palabra de la SEDESOL condiciona el otorgamiento de sus beneficios a quienes refieren tener menos de 20 hectáreas de temporal y que han firmado una carta de compromiso de recuperación de los apoyos. En los requisitos de inclusión a este programa no es necesario presentar un estudio de las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios.

²⁸ Algunas evaluaciones a posibles beneficiarios implican información sobre características y condiciones de trabajo, dependiendo del tipo de programa y objetivos. Tal era el caso del programa CIMO que ofrecía la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y en el cual los principales beneficios consistían en capacitación de la planta laboral de pequeñas y medianas empresas.

c) Focalización mediante estatus nutricional.

Existe una gran correlación entre salud y pobreza, por lo que el uso de este método de focalización resulta eficiente para programas que vinculan el combate a la pobreza y la mejoría nutricional de sus beneficiarios. Indicadores como el peso, estatura, historial de salud y maternidad son los más comúnmente utilizados, sin embargo, la interpretación resultante de esta información requiere un monitoreo constante con el fin de vigilar el desarrollo y las etapas del comportamiento nutricional de los individuos

Aunque la información resulta objetiva, verificable y medible, las posibles conclusiones obtenidas de dicha información requieren de su recopilación homogénea en un periodo considerable de tiempo que permita inclusive establecer métodos de prevención sustentados con información histórica.²⁹

Si bien es cierto que la relación entre mal nutrición y pobreza es alta, esta garantiza que el combate a la mal nutrición elimine el problema de pobreza o viceversa. Además, los programas que consideran la nutrición de los niños como indicador de bienestar pueden presentar problemas de exclusión de familias que no tengan niños.

Es por ello que, para la aplicación de este método de focalización deben de ser consideradas múltiples variables que inclusive involucran un estudio regional de los hábitos alimenticios y características alimenticias en zonas urbanas y rurales.

Costos de la focalización mediante examen individual.

²⁹ A opinión personal, los métodos de prevención son temas aislados de los propósitos de los programas sociales de combate a la pobreza, ya que el actuar de los mismos se limita en la asistencia, en su mayoría de forma económica. En el caso de la focalización, los métodos de prevención, apoyados con el monitoreo de la población permitiría depurar el padrón de beneficiarios y reorientar periódicamente el destino de los beneficios de la política social a quienes más los necesitan

Es evidente que este método de focalización implica grandes costos operativos y administrativos, sobre todo en aquellos casos en los que se requiere un análisis del comportamiento del individuo a lo largo de determinado tiempo, como es el caso de la medición de la nutrición y salud.

Además implica la contratación de una gran cantidad de personal eventual para la recopilación de información en trabajo de campo. Este personal requiere capacitación y de una logística apropiada.

La información que se obtiene de las múltiples variables que conforman este método de focalización requiere de tratamiento estadístico, sistemas de captura, personal especializado para el procesamiento y análisis de bases de datos. Todo ello complica la operación del programa y es reflejo de los costos en los que incurre.

Programas sociales como OPORTUNIDADES abate algunos de sus costos al involucrar a personal local o comunitario en los procesos de control y operación, además de ser este personal quien mejor conoce las características de los beneficios y beneficiarios del programa al habitar en la misma localidad o zona de cobertura del programa. En algunos casos se involucra personal mediante servicio social de carrera.

Focalización Geográfica.

Como se ha mencionado anteriormente, el tema principal de este trabajo se basa en el estudio del método de focalización geográfica y su uso en la identificación de beneficiarios en el PAR-DICONSA. Es por ello de gran importancia conocer las características y criterios empleados para la formulación de este método y sus consecuencias reflejadas en el nivel de cobertura y atención de los programas sociales.

Mediante el estudio de la focalización geográfica se pueden identificar las características o rasgos de los objetivos de política o desarrollo regional de cada país ya que este método toma en consideración las disparidades regionales (comparaciones entre la distribución y características socioeconómicas de la población e inclusive, recursos naturales de cada zona o región). El mismo concepto de desarrollo espacial toma en cuenta elementos geográficos o regionales para enfrentar los problemas económicos, políticos y sociales que surgen de las disparidades regionales, criterios que posteriormente son empleados en forma de programas para el desarrollo para áreas que no son tomadas en cuenta por las políticas generales nacionales: a) áreas deprimidas ó áreas de recursos naturales, b) polos de crecimiento y corredores de crecimiento, c) áreas rurales en general y d) áreas limítrofes.³⁰

La focalización geográfica implica la identificación de un grupo caracterizado por las condiciones regionales, orográficas, políticas, económicas y sociales en donde habitan. Por ello, la identificación de la población mediante estos criterios generales resulta sencilla y cómo se ha observado en los anteriores métodos de

³⁰ Stöhr, Walter. "El Desarrollo Regional en América Latina. Experiencias y Perspectivas" Ed. SIAP. 1972. p.p. 19, 86

focalización, es el criterio geográfico el primer filtro en la planeación y realización de un padrón de beneficiarios.

“En los años recientes, la focalización mediante criterios geográficos ha sido utilizada para el diseño y aplicación de programas orientados a fortalecer la infraestructura de los asentamientos humanos, así como la provisión de servicios básicos de educación y salud. Esta variante metodológica ha tenido un gran impulso con el desarrollo de los sistemas de información geográfica, pues la referencia de los asentamientos humanos por medio de sistemas computarizados permite interrelacionar fenómenos socioeconómicos y demográficos con las características geográficas, de recursos naturales y medio ambiente de las localidades. Se trata de una variante metodológica que aporta conocimientos valiosos para programas orientados a estimular la recuperación productiva sustentable de zonas atrapadas en la circularidad entre la marginación y el rezago demográfico.”³¹

Muchos programas sociales utilizan el criterio de focalización geográfica, especialmente aquellos que brindan sus beneficios a través de una infraestructura física determinada (hospitales, escuelas, etc.). La ventaja de este mecanismo reside en su simplicidad ya que no requiere la identificación personalizada de cada uno de sus beneficiarios. Esta característica la principal crítica a la eficiencia del uso de los recursos de los programas y su distribución eficiente.

“Uno de los principales beneficios que podemos esperar de la descentralización del gasto social en México es lograr una mejor aproximación hacia una asignación geográfica de los recursos congruente con las necesidades de la población”³²

³¹ ÍNDICES DE MARGINACIÓN, 1995. Consejo Nacional de Población. Abril de 2000. Cap. I, pág. 2

³² SCOTT, John. “Descentralización, Focalización y Pobreza en México” en Las Políticas sociales de México al fin del milenio: descentralización, diseño y gestión. Cordera y Ziccardi. UNAM. 2000

La motivación principal para el uso de este método es la gran variación geográfica de los niveles de vida en cada país, sin embargo, supone una concentración de la pobreza en un área en particular.

Existen diferentes formas o criterios tomados en cuenta mediante los cuales se puede poner en práctica la focalización geográfica:

Por Estado. Al considerar la división política de los países, la focalización geográfica es fácil de determinar. En ella se considera el nivel socioeconómico general de cada estado clasificándose en estados pobres y no pobres. Es la forma más general de considerar diferencias regionales. Esta generalidad le da la característica de ser un criterio poco objetivo para poder concluir las condiciones de desarrollo de cada región por lo que debe ser tomado como simple referencia.

Por Municipio. Considera un nivel más próximo para la identificación de distintas zonas o regiones. Al igual que en el nivel estatal, se recomienda solamente como referencia.

Por localidad. Operativamente, la obtención de la información de este nivel de regionalización resulta más compleja que en los casos anteriores, no obstante, es el mejor nivel posible para la determinación de zonas y regiones, ya que conforme más bajo se consideran los niveles de regionalización, los resultados obtenidos son más objetivos debido a que se cuenta con mayor información, disminuyen las generalidades y se especifican cada vez más las condiciones y características de la región de estudio.

Por nacimientos y escuelas. La focalización geográfica por medio de estos sistemas es utilizada principalmente en grandes zonas urbanas. Por ejemplo, en la ciudad de México, las diferencias a nivel municipio y localidad resultan ser demasiado generales e incluyen errores en sus resultados dada la cantidad y

diversidad de su población. Por ello, se consideran zonas con diferentes niveles de nacimientos.

En el caso de las escuelas, la focalización geográfica considera las condiciones y resultados obtenidos de cada escuela de acuerdo a su matrícula estudiantil, estudiantes indígenas e inclusive nivel académico registrado por escuela.

La eficiencia de la focalización geográfica depende de que tan heterogénea es la población en las diferentes regiones previamente identificadas. Una región urbana o rural puede ser rica en ingresos, sin embargo esta puede contener población en estado de pobreza. Esta situación determina una deficiente cobertura de población en estado de pobreza.

Una forma de reducir esta deficiencia es el uso de unidades geográficas menores. En México es considerada la focalización geográfica a nivel municipal y por localidad en la estimación de niveles de marginación. Esta es la principal referencia regional para la aplicación de los programas sociales.

Índices de marginación determinación de Micro regiones en México.

La definición de estrategias y ejecución de programas de política social requieren, en primer lugar, de diagnósticos exhaustivos y de medidas sintéticas y sencillas que discriminen asentamientos humanos según el impacto global de las carencias que padece la población.

La marginación es un fenómeno estructural. En el proceso de crecimiento económico surge como expresión de la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de los sectores productivos, y socialmente se expresa como persistente desigualdad en la participación de ciudadanos y grupos sociales en el

proceso de desarrollo y el disfrute de sus beneficios. En los asentamientos donde se registran niveles de marginación se asocian la existencia de altas tasas de mortalidad infantil, niveles bajos de calidad y esperanza de vida y altas tasas de nacimiento.

El Índice de marginación describe el porcentaje de población que no tiene acceso a bienes y los servicios esenciales. La construcción de este índice mediante técnicas de análisis multivariado, permite obtener la información necesaria para diferenciar diferentes niveles ó unidades de observación (estados, municipios y localidades) según el impacto de las carencias. Así, el índice da como resultado las desigualdades socio - espaciales que surgen de las características de la población, de sus condiciones económicas y sociales.

Cada unidad territorial es diferente geográficamente dadas las características de accesibilidad de los asentamientos, de recursos naturales y condiciones de medio ambiente, entre otras variables cruciales para la formulación de estrategias y ejecución de programas específicos.

a) Índice de marginación por entidad federativa.

La estimación del índice de marginación por entidad da cuenta de las condiciones relativas que guardan las entidades federativas en cuanto a rezagos en servicios básicos e ingresos monetarios insuficientes para adquirir satisfactores esenciales.

La estimación del índice de marginación por entidad se realiza mediante información de censos y conteos estadísticos de la población con indicadores básicos e idénticos a los utilizados en índices de marginación anteriores:

Dimensiones, formas e indicadores de la marginación por entidad federativa, 1995

Dimensiones	Formas de exclusión	Indicador para medir la intensidad de la carencia	Fuente de referencia
Educación	Analfabetismo	Porcentaje de población analfabeta de 15 años y más	Conteo
	Primaria incompleta	Porcentaje de población sin primaria completa de 15 años y más	Encuesta
Vivienda	Viviendas sin agua entubada	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada	Conteo
	Viviendas sin drenaje	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin drenaje	Conteo y Encuesta
	Viviendas sin energía eléctrica	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin energía eléctrica	Conteo
	Viviendas con piso de tierra	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra	Encuesta
Dispersión de población	Residencia en localidades con menos de cinco mil habitantes	Porcentaje de viviendas con hacinamiento	Encuesta
		Porcentaje de población que reside en localidades con menos de cinco mil habitantes	Conteo
Ingresos Monetarios	Población ocupada que gana hasta dos salarios mínimos	Porcentaje de la población ocupada que gana hasta dos salarios mínimos	Encuesta

Fuentes: INEGI, Conteo de Población y Vivienda, 1995, Aguascalientes, 1996 y Encuesta del Conteo de Población y Vivienda, 1995, Aguascalientes, 1996.

Los indicadores socioeconómicos utilizados describen la intensidad de las privaciones que padece la población en ciertas capacidades básicas. Para determinar los grados de marginación a nivel entidad, se obtiene información de la población analfabeta, grado escolar, condiciones y servicios de la vivienda, composición familiar e ingreso de la población económicamente activa.

b) Índice de marginación municipal

El índice de marginación a nivel municipal es un indicador sencillo. Permite identificar los municipios donde los rezagos socioeconómicos y las condiciones sociodemográficas asociadas son mayores.

La información obtenida a nivel municipal permite advertir que en los estados se forman regiones donde se requiere aplicar programas focalizados.

Dimensiones, formas e indicadores de la marginación municipal, 1995

Dimensiones	Formas de exclusión	Indicador para medir la intensidad de la carencia	Fuente de referencia
Educación	Analfabetismo	Porcentaje de población analfabeta de 15 años y más	Conteo, 1995
Vivienda	Viviendas sin agua entubada	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada	Conteo, 1995
	Viviendas sin drenaje	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin drenaje	Conteo, 1995
	Viviendas sin energía eléctrica	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin energía eléctrica	Conteo, 1995
	Viviendas con piso de tierra	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra	Censo, 1990
	Hacinamiento	Porcentaje de viviendas con hacinamiento	Censo, 1990
Ingresos Monetarios	Población ocupada que gana hasta dos salarios mínimos	Porcentaje de la población ocupada que gana hasta dos salarios mínimos	Censo, 1990

Fuentes: INEGI, Censo de Población y Vivienda, 1995, Aguascalientes, 1996 y XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, Aguascalientes, 1992.

El índice de marginación municipal se construye a partir de los siete indicadores que se presentan en el cuadro anterior³³.

Al igual que el índice por entidad, los resultados obtenidos del índice de marginación municipal son medidas robustas y descriptivas del nivel de desigualdad existente en cada Estado.

c) Índice de marginación por localidad.

Para enfrentar los retos asociados con la dispersión territorial de los asentamientos humanos, la planeación del desarrollo requiere contar con

³³ Metodología empleada en la realización de los índices de marginación 1995 a cargo del CONAPO.

indicadores descriptivos y sintéticos que identifiquen las zonas o microregiones conformadas por las localidades con mayores grados de marginación.

El índice de marginación por localidad permite obtener información sobre la diversidad de situaciones microregionales que prevalecen en el interior de los municipios.

Además, el índice de marginación por localidad tiene el propósito de apoyar la planeación económica y social a nivel local, facilitando el uso de las estrategias e instrumentos de la focalización de la política social. El resultado es una mejor identificación de los rezagos dentro del municipio.

Dimensiones, formas e indicadores de la marginación por localidad, 1995

Dimensiones	Formas de exclusión	Indicador para medir la intensidad de la carencia	Fuente de referencia
Educación	Analfabetismo	Porcentaje de población analfabeta de 15 años y más	1995
Vivienda	Viviendas sin agua entubada	Porcentaje de viviendas particulares sin agua entubada	1995
	Viviendas sin drenaje	Porcentaje de viviendas particulares sin drenaje	1995
	Viviendas sin energía eléctrica	Porcentaje de viviendas particulares sin energía eléctrica	1995
	Viviendas con piso de tierra Ocupantes por cuarto	Porcentaje de viviendas particulares con piso de tierra Promedio de ocupantes por cuarto	1990 1990
Ocupación	Población ocupada en el sector primario	Porcentaje de la población ocupada en el sector primario	1990

Fuentes: INEGI, Censo de Población y Vivienda, 1995, Aguascalientes, 1996 y XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, Aguascalientes, 1992.

Debe mencionarse que el índice de marginación por localidad es una medida complementaria de los índices por entidad y municipio y permite una mejor comprensión del carácter heterogéneo de cada región o micro región.

El índice de marginación por localidad se calcula mediante la siguiente fórmula:

$$MI_j = f_1 \times \left[\frac{X_{j1} - X_1}{S_1} \right] + \dots + f_N \times \left[\frac{X_{jN} - X_N}{S_N} \right]$$

Donde f es el puntaje o factor de ponderación para la primera variable S determinada por el procedimiento, X_{j1} es el valor de la j -ésima localidad para la primera variable, X_1 y S_1 son la media y la desviación estándar de la primera variable sobre todas las localidades.

Así pues, el índice de marginación por localidad, describe las diferencias municipales y permite apreciar más las regiones que forman localidades marginadas.

d) Microrregiones

La identificación de microrregiones constituye uno de principales mecanismos de focalización geográfica en el país para la distribución de los recursos de cada programa por región, especificando en éstas los municipios que incluyan y, en lo posible, los recursos asignados a cada municipio

La base de este método consiste en identificar zonas por sus condiciones de rezago y marginación, conforme a indicadores de pobreza para cada región, estado y municipio. Para ello, una de las principales variables se basa en el Índice de Marginación Municipal (IMM) bajo una visión nacional.

Así pues, las microrregiones están integradas por:

- Los municipios de Muy Alta Marginación y Alta Marginación, según el IMM elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), con base en

los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) 2000.

- Los indicadores utilizados en el IMM para medir la intensidad de la carencia son:
 - Porcentaje de la población analfabeta de 15 años o más.
 - Porcentaje de la población sin primaria completa de 15 años o más.
 - Porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo.
 - Porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica.
 - Porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada.
 - Porcentaje de ocupantes en viviendas con algún nivel de hacinamiento.
 - Porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra.
 - Porcentaje de población en localidades con menos de 5,000 habitantes.
 - Porcentaje de población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos.

- Los Municipios Predominantemente Indígenas (MPI), cuya población Hablante de Lengua Indígena (HLI) supera el 40 por ciento de la población mayor de 5 años, con base en los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda del INEGI 2000, criterio adoptado de "La Población de México en el nuevo siglo", CONAPO, 2001.

- Los municipios con Índice de Marginación Relativa (IMR), identificados en los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila y Colima. Estos estados presentan comportamientos disímiles al resto del país en cuanto a la presencia de grados de alta marginación, debido fundamentalmente al efecto que ejercen las cabeceras municipales sobre las zonas rurales, por lo que se estableció un universo entre los cinco

estados y se analizó la marginación bajo este entorno. Junto con este perfil se analizaron las localidades de alta y muy alta marginación (según la clasificación de CONAPO 1995) de estos municipios y las extensiones territoriales.

Costos de la focalización geográfica

La focalización geográfica resulta ser administrativamente simple y de bajos costos. No obstante, un problema inherente de este método es su ineficiencia. (Algunas personas no pobres pueden habitar en zonas pobres y algunas personas consideradas pobres pueden llegar a habitar en zonas no pobres).

Los costos de operación de los Programas Sociales que utilizan este método de focalización son relativamente bajos. No se requiere obtener los datos personales ni estudios socioeconómicos de cada uno de sus posibles beneficiarios, por lo que es suficiente la información general de la región y en algunas ocasiones pueden presentarse mecanismos poco formales para la determinación y diferenciación de las distintas áreas de cobertura. Además, no es necesaria la revisión y actualización de su padrón de beneficiarios, lo cual implica uso de personal adicional, tiempo y mayor control administrativo.

En concreto, la focalización geográfica y la diferenciación regional resultante ofrecen información de las carencias en infraestructura, hospitales, escuelas y demás servicios, cuya instalación en zonas pobres puedan ayudar a mejorar su desarrollo y disminuir las diferencias antes encontradas.

En México, los criterios de focalización geográfica son el primer paso en la determinación de posibles beneficiarios y antecede a todos los métodos de focalización utilizados.

II. Focalización de la política social

La focalización de la política social responde a la necesidad de asignar recursos para atender con mayor eficiencia los rezagos y necesidades sociales. La ventaja de una eficiente focalización, también es su principal complicación ya que permite distinguir sociedades altamente heterogéneas, es esta misma característica la que dificulta su eficiencia. En México, donde el progreso técnico en el aparato productivo y la concentración de recursos humanos y de inversión está limitada en los núcleos urbanos, la focalización de los programas sociales ha contribuido a que no disminuya significativamente la desigualdad en la distribución del ingreso y en el desarrollo regional.

Es por ello que la focalización de la política social está dirigida a reducir las desigualdades en el interior de sociedades heterogéneas ya que permite que en el diseño y ejecución de programas sociales se considere la diversidad de situaciones económicas, regionales, culturales y étnicas.

“La focalización contribuye al logro de la justicia distributiva, pues sus variantes metodológicas permiten concentrar recursos orientados a atender a una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, o bien diseñar programas y proyectos de atención a un determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población”³⁴

Dentro de los objetivos de Plan Nacional de Desarrollo Social y Humano se contempla acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades, lo cual implica emplear criterios que reconozcan las diferencias y desigualdades sociales para diseñar estrategias de política social dirigidas a ampliar y ofrecer igualdad de oportunidades a todos los hombres y mujeres de la población mexicana³⁵

³⁴ Índices de Marginación 1995. Consejo Nacional de Población, Abril de 2000. Cap. I, pág 2

³⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República. 2001. Cap. 5, pág. 84

Ante esto, la política social en México distingue dos estrategias de intervención focal. La focalización en el nivel individual o por hogar hace posible que los recursos se asignen a la población potencialmente beneficiaria de subsidios al consumo, becas y ayudas para aliviar necesidades sociales.

Por otra parte, la focalización mediante criterios geográficos, la cual ha sido utilizada para el diseño y aplicación de programas orientados a fortalecer la infraestructura de los asentamientos humanos, así como la provisión de servicios básicos de educación y salud.

Esta metodología ha tenido un gran impulso con el desarrollo de los sistemas de información geográfica, pues la referencia que se tiene de los asentamientos humanos permite interrelacionar fenómenos socioeconómicos y demográficos con las características geográficas, los recursos naturales y el medio ambiente de las localidades.

Algunos programas, como el Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA ha empleado este método para aplicar sus criterios de focalización y cobertura de sus beneficios con el fin de estimular la recuperación productiva y sustentable en zonas de alta marginación y el rezago demográfico.

El Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA.

Antecedentes

En agosto de 1972, se crea la Distribuidora Conasupo (DICONSA) en sustitución de la Compañía Distribuidora de Subsistencias Conasupo (CODISUCO), con el fin de cooperar al fomento del desarrollo económico y social del país. Inicialmente operaba tanto en las áreas rurales como en las áreas marginadas del sector urbano, como acopiador y distribuidor de la producción ya que además de la compra nacional y la importación de productos básicos, a través de sus filiales, DICONSA procesaba y distribuía dichos productos.

DICONSA cada vez fue obteniendo mayor participación en los mercados agrícolas con lo que demandaba constantemente más recursos presupuestales. Las transferencias fiscales a CONASUPO se incrementaron de 0.3% del PIB en 1977 a 1.21% del PIB en 1984.

El 28 de abril de 1986 se creó la Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, S.A de C.V.; DICONSA como una entidad corporativa con 6 empresas regionales.

Así, DICONSA hasta finales de la década de los ochenta participaba en los mercados de los cultivos fijando precios de garantía. "Durante el periodo 1982-1988, compró en promedio, el 18.6% de la producción nacional de maíz, el 36.3% del frijol, el 39.7% de la de trigo, el 21.2% de la de sorgo y el 15.1% de la de soya. Hasta finales de 1984, CONASUPO era el único importador de granos y oleaginosas"³⁶. Además DICONSA intentaba que sus precios de venta fueran "en promedio, de 10 a 20% inferiores a los del comercio privado", margen que trató de mantenerse a lo largo del tiempo.

³⁶ Salcedo, Salomón, Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agentes, Santiago de Chile, CEPAL, 1999, pag.20

Ante el cambio estructural en la economía mexicana, CONASUPO tuvo que reducir su participación en los mercados agrícolas. En 1986 CONASUPO se retiró del mercado de semillas de algodón, y entre 1989 y 1990, dejó de participar en los mercados de cebada, soya, cártamo, ajonjolí y girasol. Para 1986 las transferencias fiscales ya sólo representaron 0.74% del PIB. Actualmente no participa en ningún mercado agrícola.

A finales de 1994, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) dejó de ser cabeza de sector de DICONSA y a partir de ese año ésta se re-sectorizó hacia la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Posteriormente, en 1999, se llevó a cabo la fusión de las empresas subsidiarias formando una sola empresa nacional, que es el instrumento para cumplir el objetivo de proporcionar a la población rural, de alta y muy alta marginación, el abasto de productos básicos, superbásicos y complementarios con eficiencia, calidad y oportunidad a precios competitivos.

Condiciones Actuales de DICONSA

Actualmente el Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA está identificado dentro de la línea de acción del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 con la función de garantizar el abasto de productos alimenticios para una adecuada nutrición de la población de escasos recursos y residentes en zonas marginadas y aisladas.

Además, los ejes operativos del programa se desarrollan bajo el marco de la estrategia "Contigo" como parte de la tercera vertiente de formación de patrimonio al promover el ahorro y el mejor aprovechamiento de los ingresos de la población.

Para ello se contempla como su principal objetivo:

"Garantizar el abasto de productos básicos y complementarios, en beneficio de la población rural localizada en zonas de alta y muy alta marginación, en situación de pobreza alimentaria, a precios que transfieran un margen de ahorro con respecto a los vigentes en el mercado local, con eficiencia, oportunidad, suficiencia, calidad y alto valor nutricional, y coadyuvar a la incorporación de servicios adicionales; a sí mismo, como un instrumento para mejorar el abasto, brindar apoyo comercial a productores del sector social e impulsar los circuitos regionales de producción – consumo. Todo ello a través de la promoción de la participación social corresponsable"³⁷

³⁷ Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA S.A. de C.V. para el ejercicio fiscal 2003. Diario Oficial de la Federación, 14 de marzo de 2003. Las Reglas de Operación del PAR-DICONSA para el ejercicio fiscal 2004 son las mismas que en 2003 con una modificación en el Diario Oficial de la Federación el 24 de julio de 2004.

El PAR- DICONSA brinda sus beneficios por medio de tiendas y puntos de venta para comercializar principalmente productos básicos y complementarios, además de ofrecer otros servicios de apoyo a la comunidad.

Una vez que se han realizado las compras a proveedores de bienes para comercializar, DICONSA es responsable de hacer llegar el abasto a las más de 22,000 tiendas comunitarias que existen en todo el país.

Dichas tiendas están establecidas con la intención de convertirse paulatinamente en Unidades de Servicio a la Comunidad al ofrecer cuando menos tres de los siguientes servicios: telefonía rural, correo, telégrafo, paquete básico de medicamentos, leche, tortillería, molino, cobro de energía eléctrica, de agua potable, y entrega de remesas y apoyos de otros programas sociales.

Cabe resaltar, que dentro de los beneficios que ofrece la tienda, se hace especial referencia a que se deben de ofrecer precios que transfieran un margen de ahorro con respecto a los vigentes en el mercado. Este beneficio es, sin duda, aquel que los beneficiarios perciben más y que constituye los montos de apoyo del programa.³⁸

De acuerdo con las Reglas de Operación del PAR – DICONSA 2003, el precio de los productos que integran la canasta básica deberá transferir un margen de ahorro de entre 3 y 7% al consumidor rural. (5.6% y 5.13% para los años 2003 y 2004 respectivamente)

³⁸ De acuerdo con las Reglas de Operación DICONSA 2003

El abasto que ofrece DICONSA esta basado en la demanda de cada región, la producción y mercado potencial. El catálogo de productos lo integran³⁹.

- Productos básicos alimenticios y nutricionales
- Productos para la higiene y salud y
- Otros productos que autorice el Comité de Adquisiciones de Bienes para Comercializar

El esquema de abastecimiento de productos por tienda opera mediante una red de almacenes que operan de acuerdo con las necesidades de productos de la región, manteniendo un nivel de inventarios suficiente. Dicho almacén a su vez es centro de operaciones de tiendas formando un polígono de servicio.

Así pues, DICONSA cuenta con la siguiente estructura organizacional integrada:

- 1 Corporativo, ubicado en la Ciudad de México.
- 15 Sucursales
- 18 Unidades Operativas

Por otra parte el PAR – DICONSA promueve la participación comunitaria en la atención y supervisión de la tienda conformando Consejos Comunitarios de Abasto con la población local para vigilar la operación eficiente de tiendas y almacenes bajo una óptica de máximo desempeño, calidad y con metodologías participativas.

El PAR – DICONSA ofrece sus beneficios actuando bajo el paradigma de la economía de mercado. Contempla sus beneficios de abasto solamente por el lado de la oferta, por lo que el desarrollo de actividades productivas locales o regionales no ha sido su principal función.⁴⁰

³⁹ Ver anexo I

⁴⁰ ARROYO Ortiz, Juan Pablo. "El PAR-DICONSA como Instrumento de Desarrollo de Mercados Rurales Competitivos". INDESOL – UNAM. Febrero de 2004.

Criterios de Focalización.

Los criterios que utiliza el PAR - DICONSA para hacer llegar sus beneficios a la población son relativamente simples.

Hasta el año 2000 las reglas de operación delimitaban la población objetivo en las localidades no mayores a 4 mil ni menores a 500 habitantes, tratándose de la población rural de alta y muy alta marginación y que no tenga fuentes alternativas de abasto de productos básicos y complementarios y perecederos a precios competitivos; Para el año 2001 se define a la población susceptible del beneficio como aquella que había en localidades rurales marginadas con población predominantemente pobre, según los criterios e Índices de marginación del CONAPO, de difícil acceso y sin fuentes alternativas de abasto que operen conforme a la normatividad aplicable, a las que se pueda llegar de forma eficiente y consistente con las posibilidades financieras de la empresa. En el año 2002 la población objetivo se demarca a aquella que vive en localidades rurales con población en situación de pobreza extrema ubicada en zonas de alta y muy alta marginación, de difícil acceso y sin fuentes alternativas de abasto, identificadas con base en los índices del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Es decir, DICONSA se dedicará a atender principalmente a la población rural en pobreza extrema.

En el 2003 las Reglas de Operación estipulan que, bajo el método de focalización geográfica, se considera como posibles beneficiarias aquellas familias que habitan en:

- a) Localidades en situación de pobreza alimentaria ubicadas en zonas de alta y muy alta marginación de acuerdo con los índices de CONAPO.
- b) Preferentemente, localidades de entre 200 y 2500 habitantes

c) Localidades seleccionadas de acuerdo a su consistencia de abasto local.⁴¹

En cumplimiento con estos puntos, DICONSA considera para su cobertura localidades rurales con población en situación de pobreza alimentaria en zonas de marginación ó con difícil acceso y sin un proceso de abasto constante.

A su vez, el sistema de almacenes utiliza criterios geográficos para determinar su poligonal de servicio⁴² utilizando las siguientes referencias:

- Número de comunidades beneficiadas
- Población atendida
- Fuentes de ingresos
- Comercios privados
- Distancias y tipos de caminos
- Identificación de épocas de difícil acceso

Estos criterios son empleados también por las tiendas en cada localidad para determinar su perímetro de influencia, además de contar con información necesaria para la programación del abasto de productos.

Es tarea de cada jefe de almacén construir gráficamente la ubicación de las tiendas, vías de acceso y características topográficas. A su vez, los supervisores operativos reportan el número de comunidades beneficiadas por cada tienda, el nivel de ingresos de la comunidad, el número de comercios privados, la distancia entre el almacén y las tiendas e identifica las épocas de difícil acceso. Es el mismo supervisor operativo quien tiene la tarea de identificar las comunidades susceptibles a contar con una tienda.

⁴¹ Las tiendas DICONSA pueden ser cerradas, entre otros criterios, si se establecen en la comunidad alternativas comerciales que garanticen consistentemente el abasto de la canasta básica DICONSA.

⁴² Manual Único del Almacén Rural DICONSA. Dirección de Operaciones. Abril de 2000

Por ello, para abrir una tienda en una localidad solo es necesario que se cumplan con los criterios geográficos anteriores y que la comunidad solicite. Es necesario que además la sociedad aporte capital comunitario (este es comúnmente de infraestructura para instalar el local de la tienda), mantenga y atienda la tienda y conforme un Comité Rural de Abasto, el cual responde mediante un pagaré a los compromisos financieros de la tienda.

Una vez que se autoriza la apertura de una nueva tienda, DICONSA aporta el capital de trabajo en especie constituido por el inventario de las mercancías a vender garantizando 21 días de venta como abasto mínimo.

A su vez, el cierre de tiendas solo considera criterios operativos como son desvíos de recursos, propaganda política, nula participación comunitaria. En caso de que una tienda sea considerada como económicamente viable o que no sea socialmente necesaria, es el Consejo Comunitario de Abasto responsable de la pertinencia de la tienda. Una vez que se abre una tienda en una localidad, los criterios geográficos (como es el caso del número de habitantes) no son revisados nuevamente como criterios para ser tomados en cuenta para el cierre o reubicación de tiendas.

Características generales de operación de DICONSA en el año 2002 y durante el Primer semestre de 2003.

En estos años, DICONSA ha buscado incrementar su eficiencia para afrontar los déficit operativos obtenidos en años anteriores. Hasta la fecha los resultados antes de apoyos federales han presentado pérdidas consistentes

Los apoyos federales al abasto históricamente han venido saneando los déficit obtenidos por la operación de la empresa para lo cual ha sido necesario aumentar los apoyos fiscales para mantener operando al programa, de tal forma que del año 2000 al 2004 las transferencias fiscales pasaron de 489.3 millones de pesos a 1,242.9 millones de pesos a precios de diciembre de 2004, mientras en el 2003 alcanzaron 826.8 millones de pesos. Destacando el hecho de que en los últimos tres años las transferencias fiscales al Programa han aumentado en un porcentaje promedio anual de 48.7%.⁴³

Al afrontar un mercado competitivo de abasto cada vez más estrecho, las ventas se han reducido, lo que ha obligado a una asignación proporcionalmente mayor de recursos para el buen cumplimiento de sus metas, ya que debe seguir operando el sistema que da servicio a la mayor parte de la población objetivo. No obstante, la empresa hace esfuerzos para modificar su esquema de distribución de tiendas para reubicarlas en localidades que realmente requieren del servicio.

Durante el año 2002 DICONSA se propuso reorientar su infraestructura de tiendas hacia aquellas localidades de mayor pertinencia social; de tal forma que al inicio del año 12,420 tiendas que representaban el 54.3% del total se ubicaban en localidades de Muy Alta y Alta marginación. Al cierre del año, 14,448 tiendas se ubicaban en este tipo de localidades, mismas que representan el 64.2% del total.

⁴³ Ver anexo 2 sobre los resultados operativos y transferencias gubernamentales

Al cierre del ejercicio 2002, DICONSA contaba con una totalidad de 22,516 tiendas rurales, 345 tiendas menos que en diciembre de 2001.

Asimismo, se continuó impulsando la conversión de tiendas en Unidades de Servicio a la Comunidad, mediante la incorporación de servicios adicionales al abasto. Al inicio del 2003, 1,260 tiendas contaban con tres o más servicios adicionales al abasto, y al cierre del año suman 8,270 las tiendas con estas características, mismas que representan el 36.7% del total de tiendas.

A la fecha que se informa, la flota vehicular estaba integrada por 4,082 unidades, de las cuales, 3,476 están en operación, 358 en mantenimiento y 248 propuestos para baja. De los vehículos en operación 1,990 son de carga y 1,486 de supervisión y de apoyo administrativo. Como resultado de la aplicación del Programa Anual de Afectación, Destino Final y Baja de Bienes Muebles, Inmuebles y Vehículos 2002, se enajenaron 380 vehículos que estaban fuera de servicio, obteniéndose 19.8 millones de pesos por este concepto. Este el número de enajenaciones de vehículos más alto en los últimos cuatro años.

En el 2002, las ventas totales fueron del orden de 5,628.4 millones de pesos, cifra 0.1% menor en términos nominales a la del año anterior. Las ventas del programa rural fueron de 4,424.9 millones de pesos y representaron el 78.6% de las ventas totales. Por su parte, los programas especiales⁴⁴ registraron ventas por 1,203.6 millones de pesos y representaron el 21.4% de las ventas totales. Las ventas del programa rural fueron 3.7% menores a las del año anterior y las de los programas especiales registran un crecimiento del 16.3% con relación al año anterior.

En toneladas, se registraron disminuciones en las ventas de las líneas siguientes: maíz 9.0%; frijol 20.4%; arroz 0.1%; azúcar 7.0%, harina de maíz 15.2%; y leche subsidiada 6.1%, la disminución más significativa por su participación en el

⁴⁴ Los programas especiales de DICONSA son estrategias de suministro de abasto de alimentos y productos cuando se presentan situaciones de emergencia provocadas por desastres naturales.

volumen de ventas totales fue la del maíz, que pasó de 545,053 toneladas en 2001, a 495,967 toneladas en 2002.

Con su política de precios competitivos, particularmente en los productos de la canasta básica, a junio del 2003 se generó un margen de ahorro al consumidor en promedio del 5.98%⁴⁵.

En el primer semestre del año 2003, las tiendas han ofrecido un margen de ahorro de 5.53% promedio de la canasta de alimentos básicos. Dicha cifra cumple con el intervalo señalado en las Reglas de Operación. La existencia de tiendas comunitarias en localidades y puntos de venta que requieren mayor atención, es uno de los objetivos específicos que marcan las Reglas de Operación.

En el primer semestre de 2003, se registraron mayores ventas promedio por tienda en zonas de alto y muy alto nivel de marginación. De acuerdo con el registro de ventas acumuladas, el sur del país ha presentado los mayores índices, específicamente Veracruz, Chiapas, Oaxaca y Tabasco, por lo que se deduce una mayor atención geográfica del Programa en zonas de mayor pobreza para satisfacer las necesidades alimenticias de su población.

Desde el 2001, DICONSA ha instrumentado diversas políticas comerciales para hacer más eficientes y transparentes las adquisiciones. Desde 2003, dentro de los objetivos específicos de las Reglas de Operación, se busca impulsar la comercialización de proveedores locales y regionales. Con este propósito, DICONSA espera tener una mayor participación en el mercado de abasto rural, no sólo en cuanto a ventas, sino también mediante la búsqueda eficiente de proveedores y el desarrollo de proyectos productivos.

Por otra parte, las ventas promedio mensuales de las tiendas presentan una tendencia creciente respecto al año anterior, aún a pesar de que el número de

⁴⁵ DICONSA, S.A. de C.V., Precios Rurales de los Productos de la Canasta Básica Rural, Junio 2003.

tiendas disminuye año con año. De acuerdo al valor de las ventas registradas, y a la relación que existe con las opciones de abasto por localidad, se encontró que hay un mayor volumen de ventas promedio en aquellas localidades donde DICONSA participa como opción única. Por otro lado, se presenta un mayor nivel de ventas en localidades consideradas como objetivo, donde DICONSA participa como opción única de abasto, en comparación con localidades objetivo con opciones privadas de abasto aparte de las tiendas DICONSA, por lo que se cumple con lo señalado en las Reglas de Operación respecto a garantizar el abasto en localidades donde no existen opciones privadas. Como ya se mencionó, las tiendas DICONSA son la única opción de abasto de productos en casi 4,000 localidades del país.

Sin embargo, existen referencias que indican un deterioro operativo en DICONSA, principalmente expresadas en recorte de personal y cierre de tiendas. Dichas medidas no han representado mejoras en el nivel de ventas de la empresa.

Toda la información preliminar del primer semestre de 2003 presentada por la empresa DICONSA, con excepción de aquella con la que no se cuenta con información suficiente de su estacionalidad semestral, indica que el proceso de deterioro de las ventas de la empresa, iniciado desde el 2000, se mantiene en todas las regiones geográficas del país y mercados de productos. Dicho deterioro se refleja en la disminución de múltiples índices de productividad y de márgenes de ganancias, a pesar del fuerte ajuste en el número de trabajadores y del cierre de tiendas. La experiencia obtenida en trabajo de campo sobre la situación real de las tiendas DICONSA deja mucho que desear. Los productos que se ofrecen en las mismas son de mala calidad en comparación con los que se ofrecen en las tiendas privadas, mismas que ofrecen una variedad más amplia de productos y en mejores condiciones de infraestructura.

Las tiendas DICONSA son el punto de contacto entre los apoyos en abasto que ofrece el gobierno y la población beneficiaria. Esta idea se limita en el contexto del

subsidio y del Estado paternalista dejando a un lado los elementos fundamentales del mercado de abasto y la competencia que en él suscita.

Es necesario modificar sustancialmente las políticas comerciales de la empresa, a fin de que el PAR - DICONSA pueda enfrentar una mayor competencia de otros sistemas comerciales que han entrado a los nichos de mercados rurales y urbanos marginados de las tiendas DICONSA y/o la pérdida de competitividad de las de DICONSA. Adicionalmente, la empresa debería resolver los diferentes problemas de abasto o suministro en la distribución proveedores-almacenes centrales-almacenes rurales-tiendas, y la insuficiencia en el capital de trabajo de las tiendas que ya se han diagnosticado en las últimas evaluaciones externas realizadas a la empresa, factores que, en principio, podrían explicar el persistente deterioro en la posición económica y financiera de la empresa.

De acuerdo al análisis histórico del comportamiento financiero de la empresa, se observa una tendencia a la baja en la generación de ingresos por concepto de ventas de productos alimenticios y no perecederos, así como de programas especiales.

Respecto al total de gastos en que incurre DICONSA, éste tiende a disminuir, ubicándose en 3,026.5 millones de pesos, a junio del 2003. De esta cifra, el 73.24% representa el costo de ventas, el 18.04% gastos de distribución y el 8.72% gastos de administración.

No obstante lo anterior, se observa que los costos y gastos que realiza DICONSA tienden a incrementar su participación en el total de los ingresos por concepto de venta de productos y programas específicos. En este sentido, al término del primer semestre del 2003, del total de ingresos de DICONSA, el costo de ventas representa el 84.9 %, los gastos de distribución el 20.92% y los de administración el 10.10%.

Derivado de lo anterior, el remanente bruto durante el primer semestre del presente año representó el 15.08% de las ventas totales; el resultado directo de operación fue deficitario por 152.3 millones de pesos, equivalentes a -5.83% de sus ingresos.

De igual manera, una vez incluidos los gastos de administración, se obtuvo un resultado deficitario, antes de ingresos o gastos financieros, por 416.0 millones de pesos, o sea - 5.94% de las ventas registradas en el primer semestre del 2003.

Esta dificultad financiera de la empresa, se compensó en parte con la generación de productos financieros por 47.3 millones de pesos, y con las transferencias del gobierno federal por 340.0 millones de pesos. Aún así, DICONSA, S.A. de C.V. al cierre del primer semestre del 2003, cuenta con un déficit neto por 29.463 millones de pesos.

De continuar operando en los mismos términos, la empresa tendrá serias dificultades financieras, ya que no solo dejará de cubrir sus obligaciones con los proveedores, sino que, además, no podrá cumplir con los compromisos derivados de su gasto corriente.

Por otra parte, en el análisis del estado de la situación financiera de DICONSA, se observa que los inventarios se han incrementado sustancialmente: a julio del 2003 su valor ascendió a 682.7 millones de pesos, el cual representa el 50% del activo circulante.

La reducción de las ventas y el incremento en inventarios ha determinado la velocidad de rotación de éstos últimos. Al 30 de junio del 2003, la rotación reportó un factor de 3.3; al considerar solo el inventario en almacén su factor de rotación fue de 5.3.

El activo fijo con que opera DICONSA tiende a ser obsoleto, ya que no se han realizado inversiones importantes, lo que influye en un mayor costo y menor calidad en el servicio. A junio del 2003, el valor del activo fijo, sin considerar depreciación y revaluación, ascendió a 1,149.0 millones de pesos, de los cuales el equipo de transporte representa el 41%, edificios y construcciones 32%, terrenos 11%, equipo de cómputo 9%, y mobiliario, equipo de oficina y obras en proceso, el restante 7 por ciento.

Al considerar los valores del activo fijo al cierre del primer semestre del presente año, la rotación de éste en términos de ingresos por concepto de ventas y proyectos específicos fue de 1.82, mientras que del activo total fue de 0.84.

Cabe señalar que al término del primer semestre del presente año, el pasivo de la empresa ascendió a 1,551.4 millones de pesos, de los cuales el 98.2% es a corto plazo, y solo 1.2% es a largo plazo. Este pasivo, que se ha incrementado en los últimos años, básicamente está determinado por una mayor adquisición de mercancías a crédito otorgado por proveedores. También, el sistema de factoraje utilizado por la empresa ha tendido a incrementarse.

De igual manera, el apalancamiento de la empresa se ha incrementado en los últimos años para ubicarse al 30 de junio del 2003 en 49.75%, contra el 32.64% en el 2000. La liquidez de la empresa ha venido deteriorándose, ya que mientras en el 2000 registró un factor de 1.01, al término del primer semestre del presente año fue de 0.89.

Con relación a la productividad de DICONSA, es importante remarcar que en los últimos 2.5 años, ha disminuido su personal: mientras que al cierre del 2001 contaba con 8,470 trabajadores, a junio del presente año éstos ascienden a 7,335, lo que representa una reducción promedio semestral de 2.7%. Del total de estos 7,335 trabajadores, el 44% son personal comunitario y los restantes 56% son plazas directas de DICONSA.

De esta manera, a junio del 2003, la productividad de DICONSA en términos de ingresos por concepto de ventas y programas especiales fue de 332.15 miles de pesos por trabajador, mientras que la productividad promedio por semestre durante el 2001 y 2002 fue de 332.42 y 343.86 miles de pesos por trabajador, respectivamente.

La cobertura geográfica y poblacional de DICONSA, en el marco de una política de abasto con carácter social y no lucrativo, así como la administración de su operación y de los recursos financieros, determinan en gran medida su posición financiera.

III. Análisis de la focalización DICONSA.

De conformidad con las Reglas de Operación 2003, el Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA tiene el propósito de garantizar el abasto en zonas de pobreza alimentaria y coadyuvar con servicios adicionales el mejoramiento en el abasto.

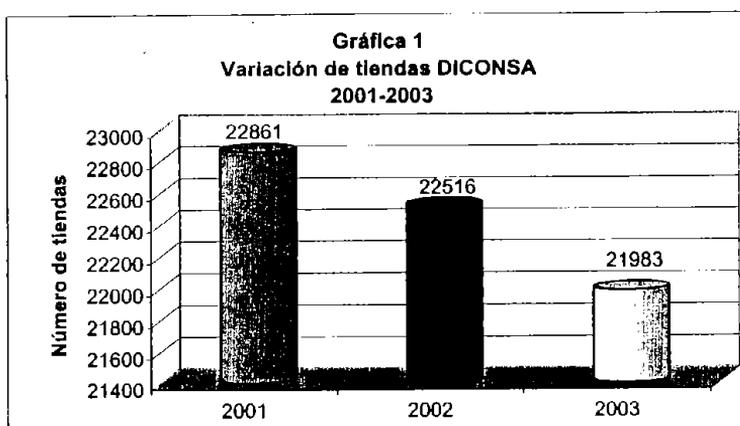
Como se revisó en el capítulo anterior, el método de cobertura geográfica que emplea el PAR- DICONSA considera como población objetivo a aquellos que habita en zonas de alta o muy alta marginación y que preferentemente viven en localidades de 200 hasta 2500 habitantes.

Para hacer llegar los beneficios del programa, el PAR – DICONSA opera una red de tiendas y almacenes en todo el país cubriendo las localidades y población objetivo e influyendo en el mercado de abasto de productos, por ello, para efectos del análisis sobre la focalización y cobertura del PAR - DICONSA durante el año 2003, el presente capítulo se dividirá en tres apartados:

- Focalización y cobertura de tiendas y almacenes DICONSA;
- Focalización y cobertura de la población objetivo de DICONSA; y
- Focalización y cobertura de localidades objetivo de DICONSA.

Focalización y cobertura de tiendas y almacenes DICONSA

De acuerdo con la información de la base de datos de Tiendas DICONSA, al mes de diciembre de 2003 el número de tiendas en todo el país fue de 21,983, que representan 533 tiendas menos en comparación a diciembre de 2002, es decir, hubo una reducción entre el 2002 y el 2003 de un 2.4%, con lo que se observa la misma tendencia en la evolución del número de tiendas con relación a los años anteriores como se observa en la gráfica 1⁴⁶



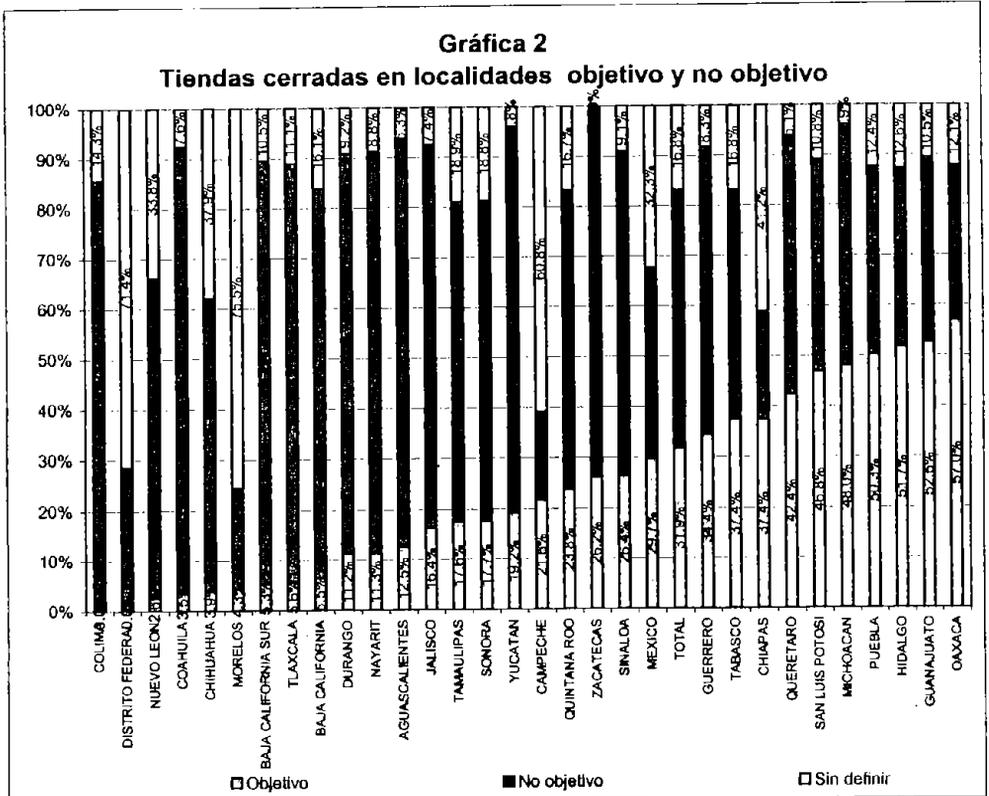
Fuente: Base de datos de tiendas DICONSA

El número total de tiendas que fueron cerradas por DICONSA en el periodo 2002 - 2003 fue de 3,739, de las cuales 629 de ellas, que representan el 16.8%, no se puede ubicar su grado de marginación⁴⁷, el 51.3% se ubicaban en localidades no objetivo por el hecho de no encontrarse en zonas alta y muy alta marginación y

⁴⁶ El número total de tiendas DICONSA en el 2003 es de 21,983. Sin embargo no se tiene información por parte del propio programa de 234 tiendas para ubicarlas por localidad, razón por la cual no se pueden clasificar ni por población, ni por grado de marginación, de tal forma que se estará trabajando únicamente con 21,749 tiendas.

⁴⁷ Las localidades en las que no existe información sobre sus niveles de marginación son 92,173. Esto se debe a que en estas localidades el número de habitantes es muy reducido (según datos del censo de 2000, existen 92,173 localidades que cuentan con menos de 3 casas), por lo que seguramente estas localidades no deben ser objetivo del PAR- DICONSA, dado el criterio poblacional vigente en las Reglas de Operación.

fuera de los criterios de población; Y 1,191 que equivalen al 31.9% de las tiendas cerradas se ubicaron en localidades objetivo, tanto por niveles de marginación como por criterios de tamaño de población, por lo que su cierre no tiene una explicación en base a las Reglas de Operación, a menos que estas localidades puedan de alguna forma ser abastecidas por una tienda DICONSA cercana a las mismas.

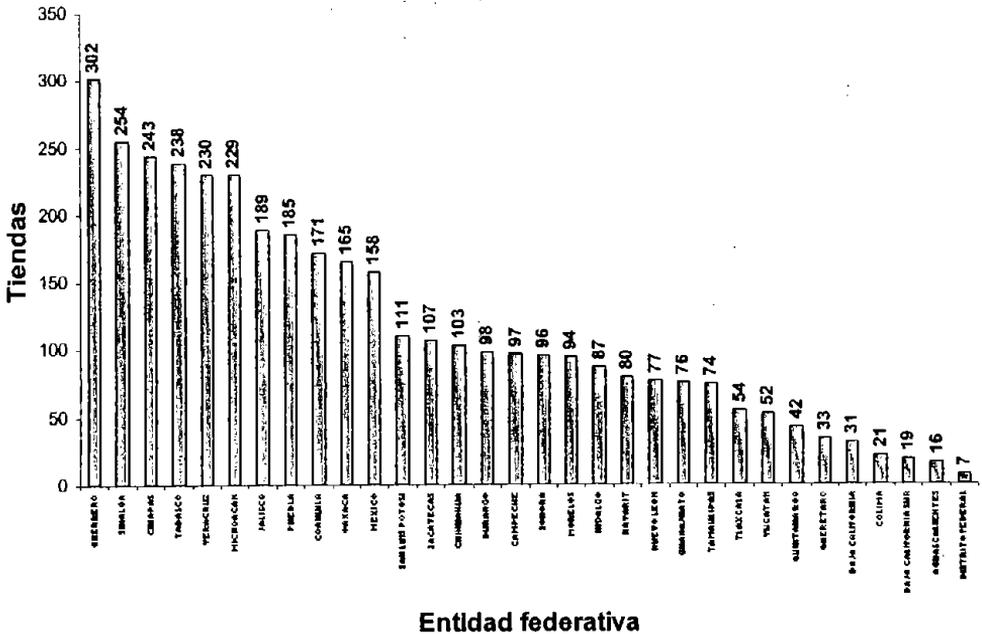


Fuente: Elaboración propia con datos de DICONSA, CONAPO e INEGI

La siguiente gráfica muestra el número total de tiendas por entidad federativa que fueron cerradas en el 2003, en este sentido, se puede observar que los cinco estados con el mayor número de tiendas cerradas son Guerrero, Sinaloa, Chiapas, Tabasco y Veracruz, con 302, 254, 243, 238 y 230, respectivamente, lo que suma 1,267 tiendas cerradas en el 2003 (el 33.9%), notándose el hecho de que tres de

las entidades con grados de marginación muy alto se encuentran entre las cinco entidades con más tiendas cerradas: Guerrero con 302, Chiapas con 243 y Veracruz con 230. (Gráfica 3)

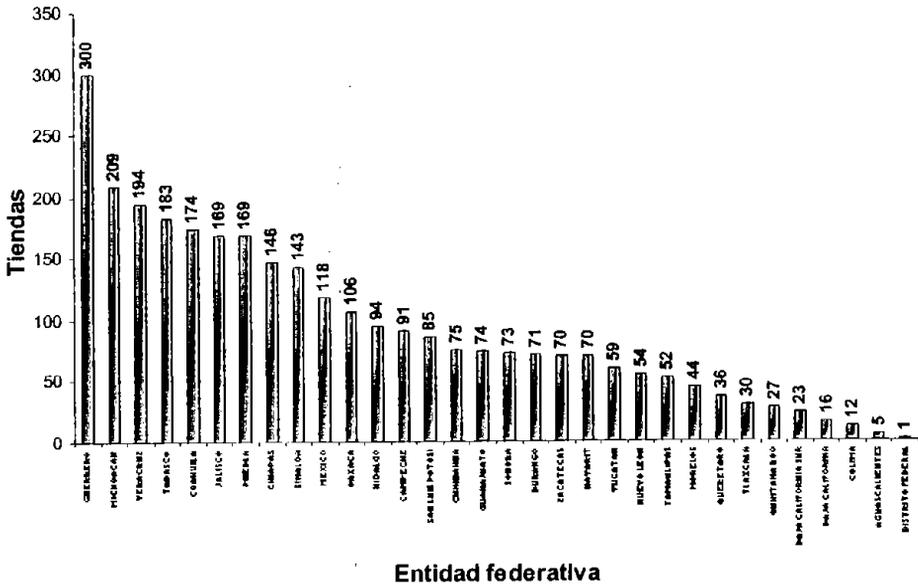
Gráfica 3
Número de tiendas cerradas a Diciembre de 2003



Fuente: Base de datos DICONSA 2003

El número de tiendas abiertas a nivel nacional en el periodo de estudio fueron 2,973. De ellas, 1,206 (40.6%) se abrieron en localidades objetivo, 63 tiendas se abrieron en localidades en las que no existe disponibilidad de información sobre su marginalidad (2.1%), y el resto, 1,704 nuevas tiendas, que representan el 57.3% del total, fueron abiertas en localidades que no cumplen con los criterios de nivel de marginalidad y poblacional según las Reglas de Operación vigentes.

Gráfica 4
Número de tiendas abiertas a Diciembre de 2003

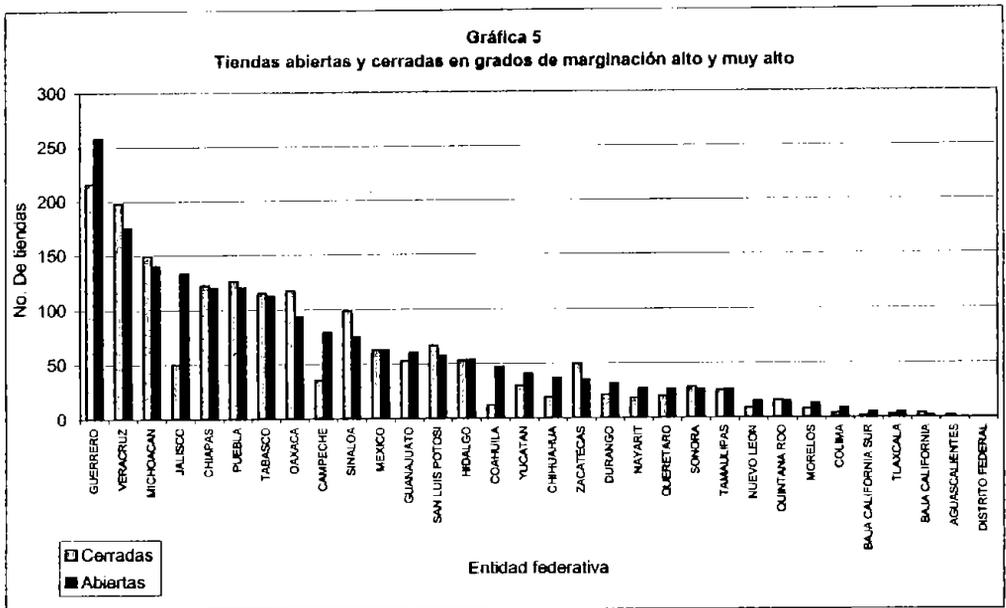


Fuente: Base de datos DICONSA 2003

Para determinar a mayor detalle lo dicho en el párrafo anterior, es importante ver el número de tiendas abiertas y cerradas por grado de marginación, tal y como aparece en la grafica 5 donde se muestra que, si bien se abrieron 1,903 tiendas en localidades de marginación alta y muy alta, por otro lado también se cerraron 1,734 en este mismo tipo de localidades, por lo que el número de tiendas en estas zonas se incremento en 169. Asimismo, aunque correctamente se cerraron 1,919 tiendas en localidades no objetivo, al mismo tiempo se abrieron 1,704 en este tipo de localidades, por lo que el avance neto en la desincorporación de tiendas en este tipo de localidades fue tan sólo de 215.

En los casos de Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Guerrero, estados con localidades de grados de marginación muy alto, la política de apertura y cierre de tiendas durante el año 2003 da como resultado una disminución del número de tiendas. La

posible explicación de este fenómeno puede estar relacionada con que son en estas mismas entidades donde se ubica el mayor número de tiendas del PAR--DICONSA.

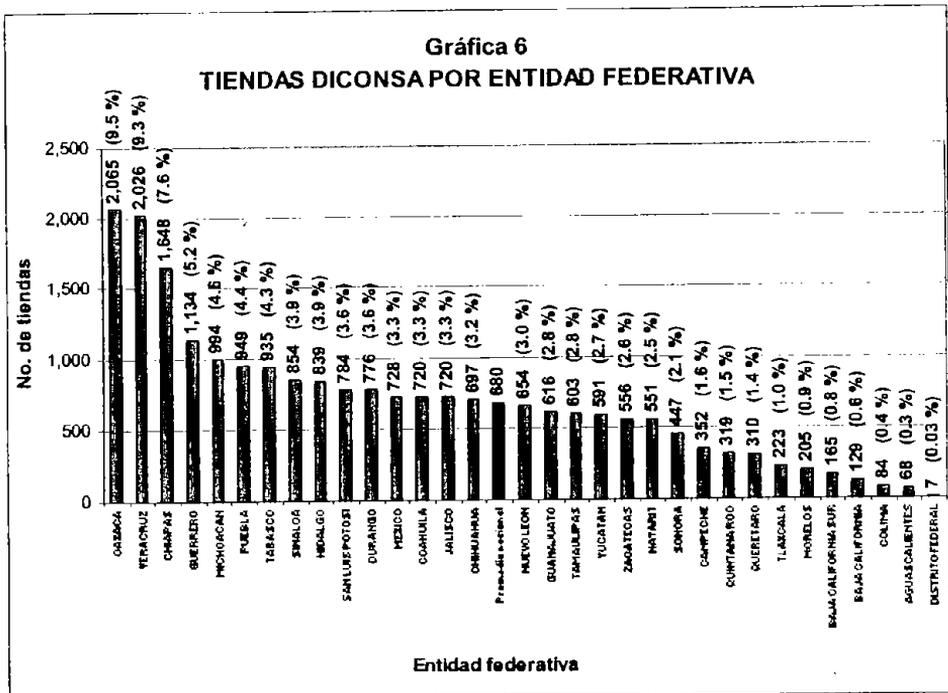


Fuente: Base de datos DICONSA 2003 e índices de marginación CONAPO 2000

A pesar de esto, el 67.2% de las tiendas DICONSA se ubican en localidades con niveles de alta y muy alta marginalidad, cifra similar a la de diciembre de 2002. Esto indica que la disminución en el número de tiendas que presenta el programa no afectó significativamente la atención del PAR a estas localidades prioritarias. Pero aún así, es importante señalar que una política de mejor localización de apertura y cierre de tiendas hubiera permitido incrementar la atención de este tipo de localidades.

La concentración de tiendas DICONSA en unas cuantas entidades federativas es notoria, ya que sólo una cuarta parte de los 32 estados de la República Mexicana concentran el 48.8% de tiendas (gráfica 6), en razón que estos estados son los que tienen un mayor número de localidades atendidas. No obstante, de este

análisis se desprende que DICONSA tiene una cobertura más amplia de tiendas en aquellas entidades federativas con niveles de marginación alto y muy alto, cumpliendo con ello con sus Reglas de Operación, referente a los criterios de focalización y cobertura, ya que específicamente señala "Localidades rurales con población en situación de pobreza alimentaria, en zonas de alta y muy alta marginación..."⁴⁸

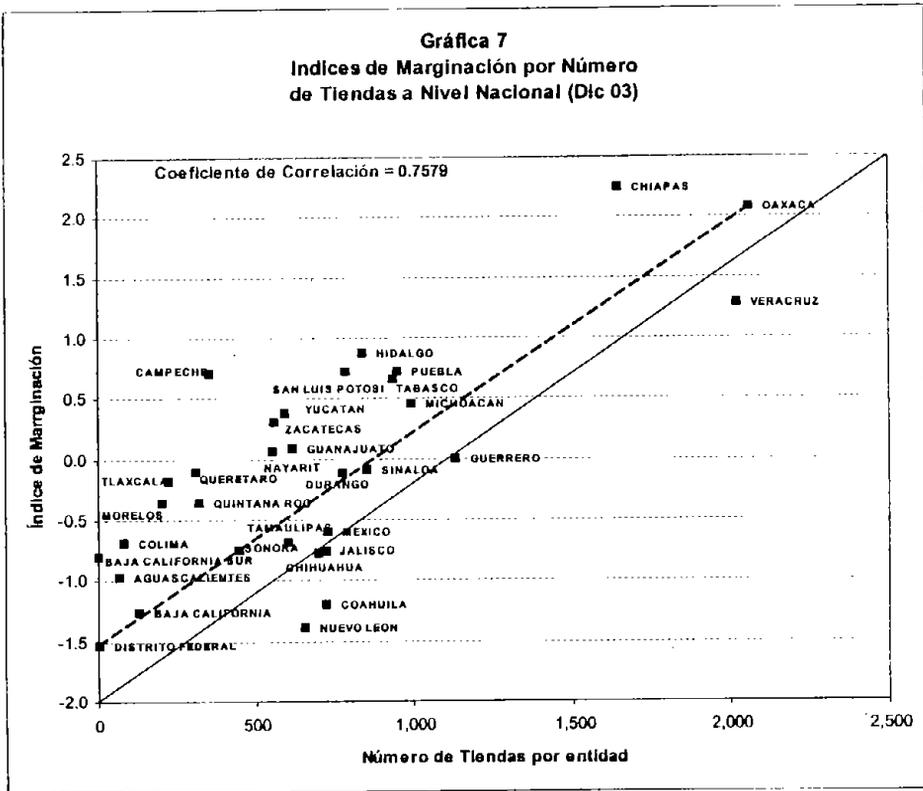


Fuente: Base de datos DICONSA 2003

Lo anterior se corrobora por el hecho de que las entidades federativas con grados de marginación alto y muy alto, reúnen el 64.5% del total de tiendas DICONSA en la República Mexicana, mientras que los estados con grados de marginación bajo y muy bajo sólo concentran el 23.1% de tiendas. El restante 12.4% se ubica en estados de marginación media, es decir, mucho más de la mitad de las tiendas DICONSA se localizan en entidades federativas con alta y muy alta marginación,

⁴⁸ Reglas de Operación DICONSA 2003, Numeral 4.1

mientras que menos de una cuarta parte de ellas se encuentra en entidades catalogadas como de baja y muy baja marginación.



Fuente: Base de datos DICONSA 2003 e índices de marginación CONAPO

La gráfica anterior ilustra el grado de correlación existente entre el número de tiendas por entidad y el grado de marginalidad. Aquí se obtiene una $R^2 = 0.7579$, que muestra un buen grado de correspondencia entre la existencia de un mayor número de tiendas en relación a niveles mayores de marginalidad por entidad federativa.

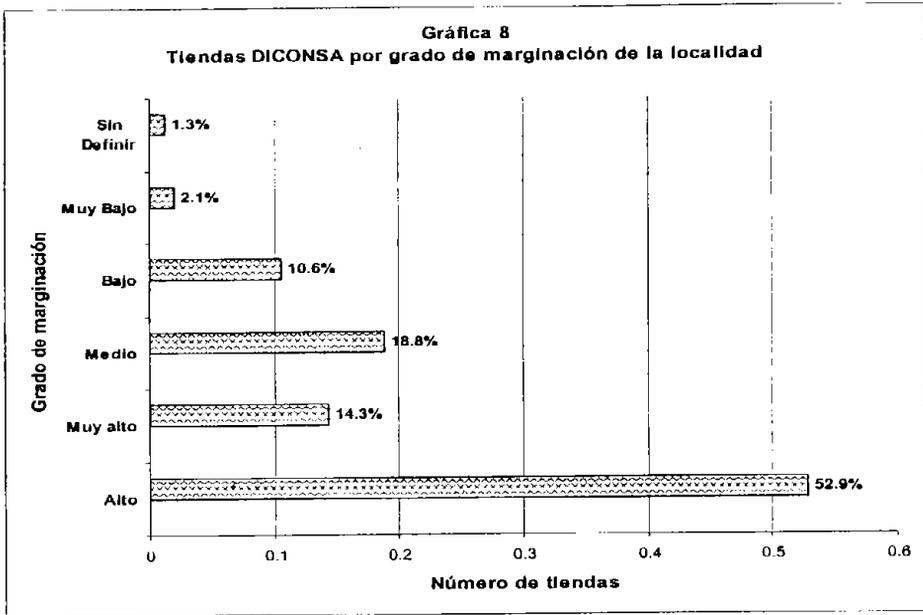
Ahora bien, del número de tiendas que se encuentran en las localidades con grados de marginación alto y muy alto, 10,473 se ubican en localidades con el

número de habitantes que se señala en las Reglas de Operación, lo cual significa un grado de atención de 48.2% en localidades objetivo, según los criterios de marginalidad y población⁴⁹

Aunque el número de tiendas en localidades con grados de marginación bajo, muy bajo y medio representan un porcentaje relativamente pequeño (31.5%), de donde se desprende que la concentración de tiendas DICONSA (67.2%) se ubica en localidades con grados altos y muy altos de marginación, de estas últimas el 71.7% se ubican en localidades que cumplen con los criterios poblacionales o grados de marginación señalados en las Reglas de Operación.

Con base en esto, y tal y como se habla dicho anteriormente, la focalización de las tiendas tiene un grado de cumplimiento suficiente, equivalente a poco más de dos terceras partes en cuanto al objetivo de localización según los niveles de marginación. Pero cuando se revisan los criterios de población, este indicador disminuye a un poco menos de la mitad en términos de cumplimiento de localización y elegibilidad de las tiendas DICONSA en referencia a lo plasmado en las actuales Reglas de Operación.

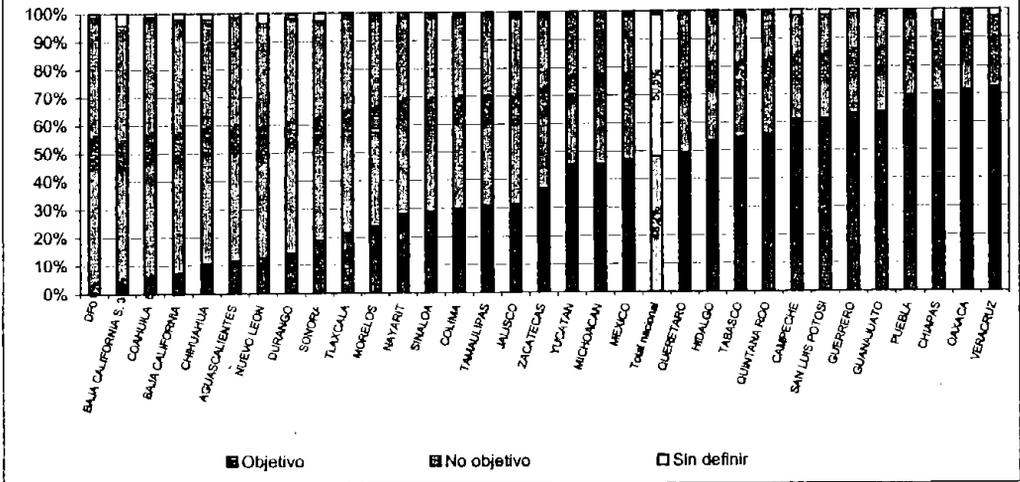
⁴⁹ Reglas de Operación DICONSA 2003, Numeral 4.2



Fuente: Base de datos DICONSA 2003 e índices de marginación CONAPO

El hecho de cumplir preferentemente en la atención de zonas de alta y muy alta marginación no significa necesariamente que con ello se cumple totalmente el numeral 4.4.1.1 de las Reglas de Operación 2003 que se refiere a los beneficiarios, ya que ahí se señala expresamente que serán beneficiarios del Programa de Abasto Rural (PAR) los hogares de localidades rurales con población, preferentemente, de entre 200 y 2500 habitantes, definidas como de alta y muy alta marginación por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) 2000. Es decir, el hecho de atender mayormente a la población en alta y muy alta marginación es sólo uno de los puntos a contemplar en las localidades objetivo, pero no es el único.

Gráfica 9
Número de tiendas en localidades objetivo y no objetivo

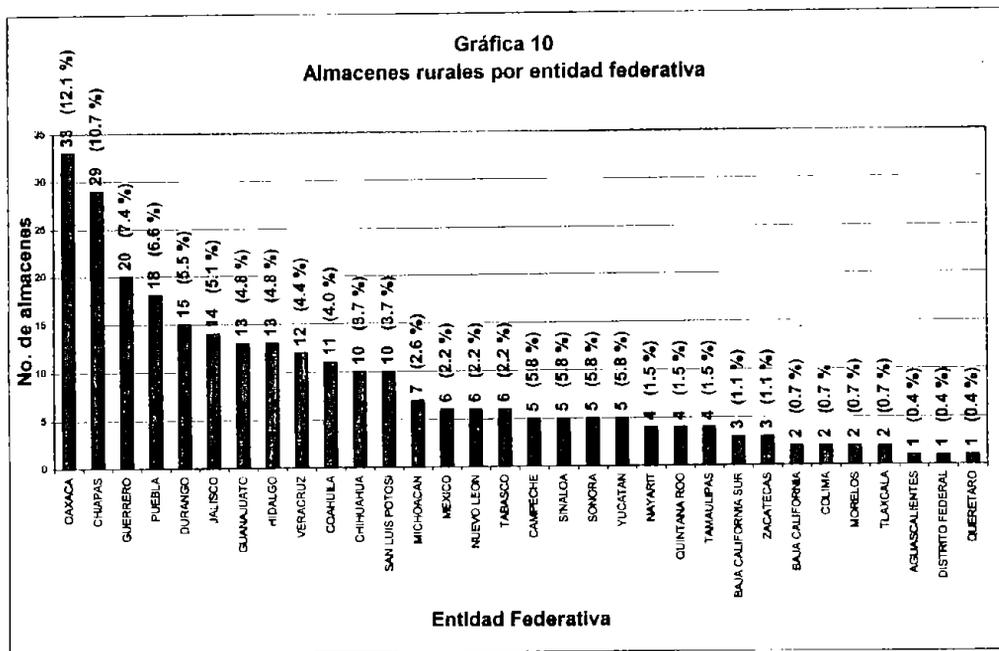


Fuente: Base de datos DICONSA 2003, índices de marginación CONAPO, XII Censo General de Población y Vivienda

Una característica importante que se observa en la grafica anterior sobre las tiendas DICONSA, es que el 48.2% se ubica en localidades objetivo, el 50.5% en no objetivo, y del 1.3% restante no se puede definir su grado de marginación. En este orden de ideas, sería conveniente que el Programa de Abasto Rural (PAR) operado por DICONSA, contemplara hacer una reubicación paulatina de tiendas, quitando las 10,990 de las localidades no objetivo y abriéndolas en aquellas que son objetivo pero que no cuentan con una tienda DICONSA.

Por lo que se refiere a los almacenes, en la gráfica 10 se observa una coincidencia entre el número de tiendas y el número de almacenes por entidad federativa, es decir, las entidades federativas con más almacenes rurales igualmente son las entidades con un mayor número de tiendas. En este caso, es importante hacer la observación de que los almacenes de algunos estados surten tiendas de otras entidades federativas porque se localizan dentro de su polígono de servicio, es por

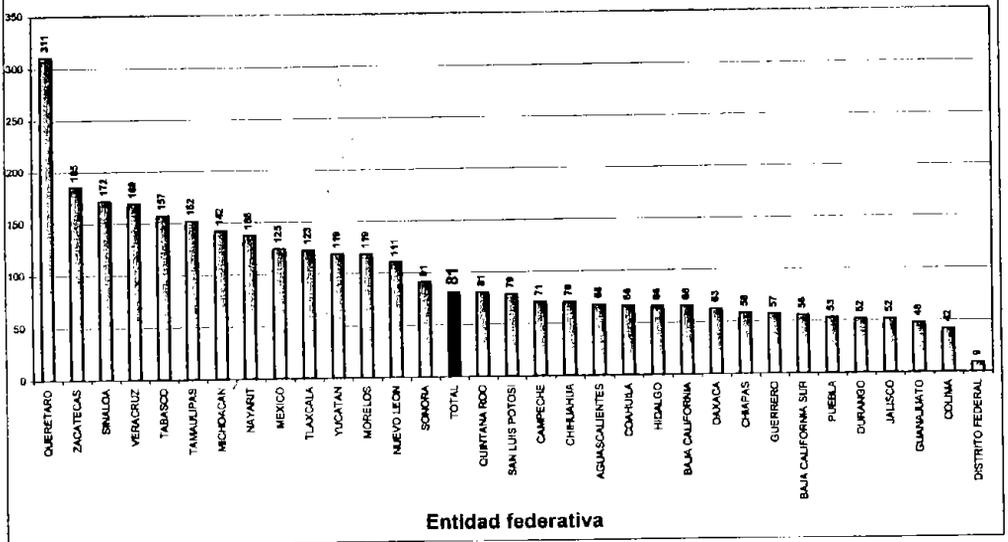
ello que puede ser que algunos estados con un número relativamente menor de almacenes al de otras entidades posean un número alto de tiendas.



Fuente: Base de datos DICONSA 2003

Ahora bien, en cuanto al promedio de tiendas por almacén en cada entidad federativa, se observa que a nivel nacional es de 81 tiendas, notándose el hecho de que estados como Guerrero, Chiapas y Oaxaca (con 57, 58 y 63 tiendas, respectivamente) tengan un promedio relativamente bajo de tiendas por almacén, ya que estos estados son de los que más tiendas tienen en su territorio. Esto se explica simplemente por el hecho de que esas entidades son de las que cuentan con más almacenes en toda la república mexicana (el 30.1% de los almacenes del país), lo cual se debe tanto a los criterios de focalización geográfica y características topográficas de la mismas, ya que al haber pocos caminos y además tan accidentados, resulta necesario plantear una logística en donde los polígonos de influencia de cada almacén sean más eficientes (gráfica 11).

Gráfica 11
Tiendas promedio por almacén de cada entidad federativa



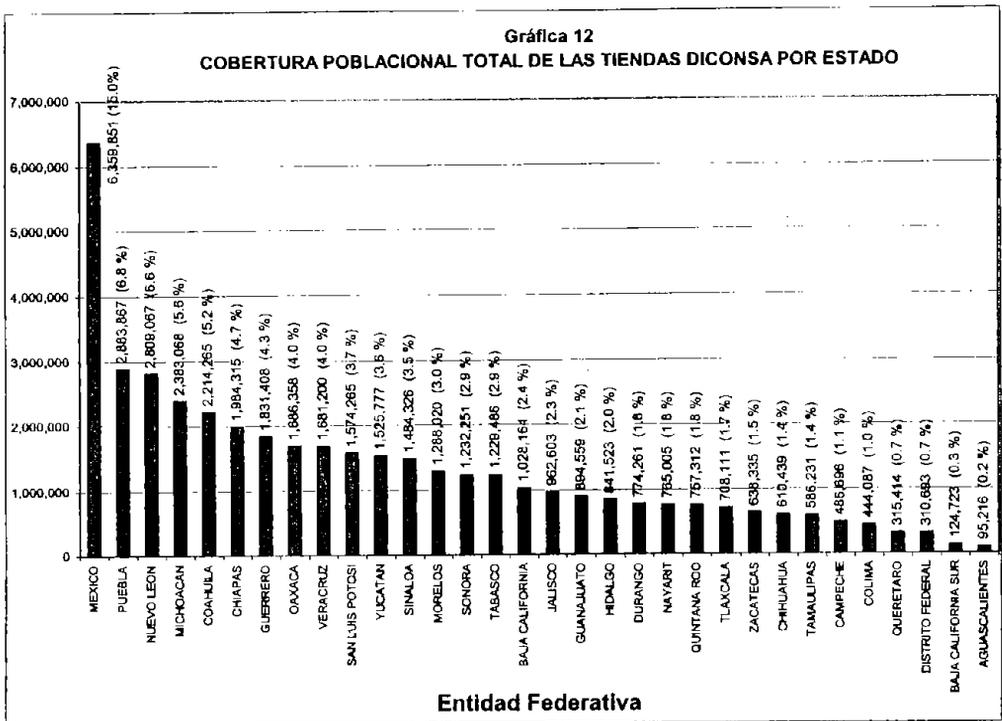
Fuente: Base de datos DICONSA 2003

Uno de los resultados que llaman la atención con respecto al 2002, es la relación respecto al número de almacenes y de tiendas, ya que en estados como Coahuila y Colima se aprecia una disminución muy marcada en su número de almacenes, y por ende de tiendas (se cerraron 17 almacenes y 910 tiendas en Coahuila y 8 almacenes y 597 tiendas en Colima), mientras que en otras entidades federativas hay un aumento muy importante, como por ejemplo en Chiapas, donde se aprecia un incremento de 18 almacenes y 992 tiendas.

Focalización y cobertura de la Población Objetivo de DICONSA

El PAR opera en prácticamente todo el país, atendiendo a la población de las 32 entidades federativas. Sin embargo, su presencia es muy distinta en cada una de ellas. Para poder dar una idea del número total de posibles beneficiarios⁵⁰ en cada estado del país. En la gráfica 12 se proporciona información relativa a la cobertura poblacional de DICONSA. Si a esta gráfica se coteja con la 6, se observa que el número de tiendas no está relacionado directamente con el número de potenciales beneficiarios de DICONSA para cada entidad federativa, ya que si se toman los 5 estados con mayor número de tiendas se tiene que no coinciden con los estados con más población total beneficiaria, a excepción de Michoacán que, en ambos casos (tiendas y población), se coloca en el grupo de los primeros 5. Por lo que toca a la población beneficiaria, los estados con mayor número son México (15.0%), Puebla (6.8%), Nuevo León (6.6%), Michoacán (5.6%) y Coahuila (5.2%).

⁵⁰ Es la sumatoria del número de habitantes que viven en las localidades de una entidad que cuenta con el servicio de las tiendas DICONSA

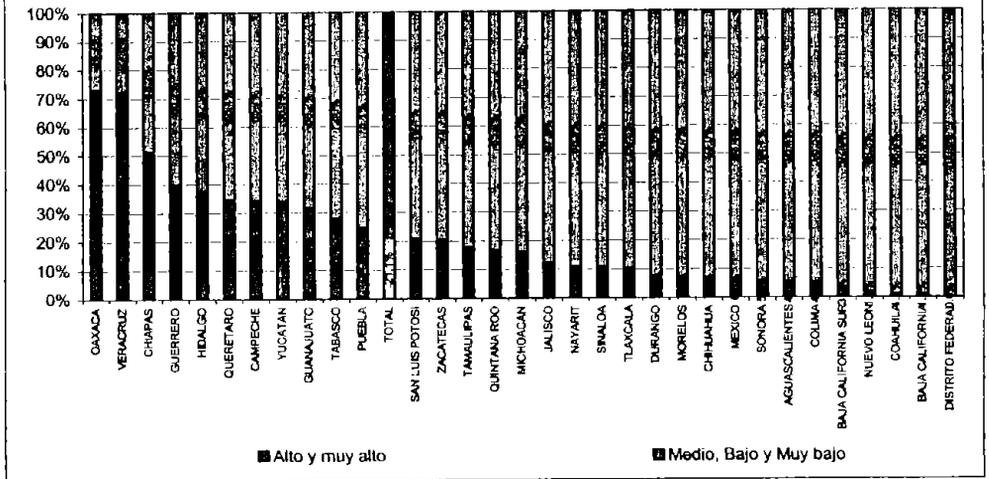


Fuente: Base de datos DICONSA 2003

En cuanto a la población atendida por grados de marginación, no existe una coincidencia plena entre los estados con mayor población total beneficiaria (gráfica 14) y los estados con mayor población atendida dentro de los grados de marginación alto y muy alto (gráfica 13). El único estado que en este caso coincide es Puebla, que se coloca en el grupo de los primeros 5 estados en ambos casos. Todos los estados tienen población atendida en grados de marginación alto y muy alto, pero no es la mayoría de su población ya que, a excepción de Oaxaca, Veracruz y Chiapas, las demás entidades se colocan muy por debajo del 50% de población atendida en estos grados de marginación. Por lo anterior, se podría confundir los resultados de la cobertura poblacional del PAR ya que atiende a más población en grados de marginación bajos. De hecho, a nivel nacional sólo el 21.1% de la población total atendida en México cae dentro de los grados de marginación alto y muy alto, mientras que el 78.9% se ubica en los otros grados

de marginación no prioritarios, esto no es un bajo cumplimiento de lo señalado en sus Reglas de Operación en lo que a beneficiarios se refiere, ya que existe una relación estrecha entre densidad poblacional y niveles de vida, o bien, número de habitantes por localidad inverso a grados de marginación elevados.

Gráfica 13
Población atendida por grado de marginación

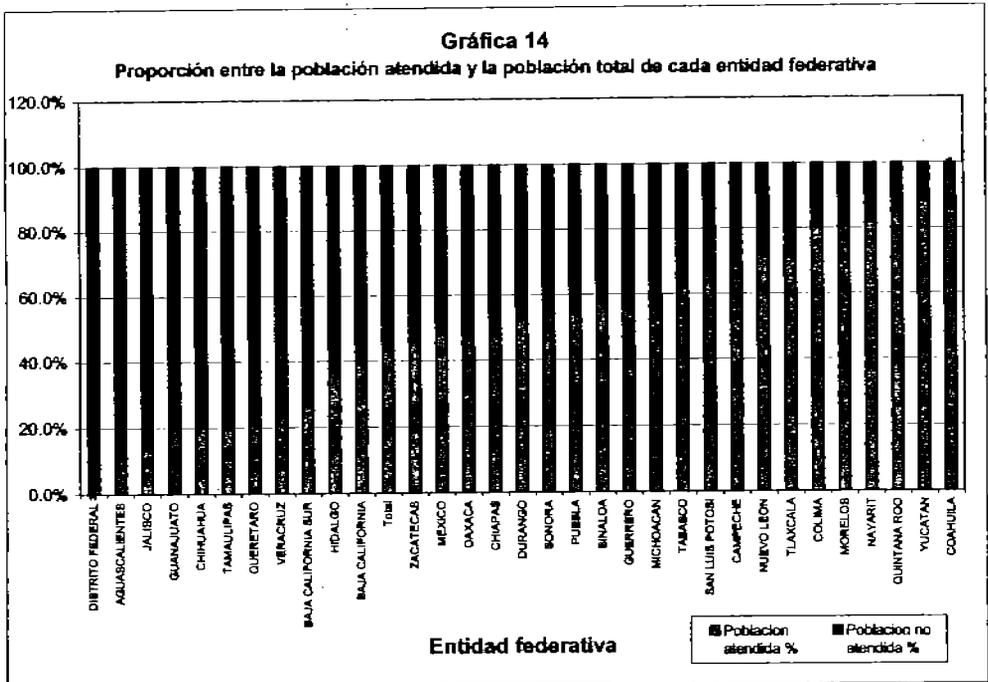


Fuente: Base de datos DICONSA 2003, índices de marginación CONAPO e INEGI

Por otro lado, para determinar el grado de cobertura poblacional que tiene DICONSA en el país, también resulta necesario hacer una comparación entre la población total de cada entidad federativa y la población atendida en cada una de esas entidades por DICONSA. Para ello, se debe considerar que se contabiliza la población total de las localidades donde existe una tienda DICONSA, ya que toda esta población tiene la posibilidad de asistir a la tienda

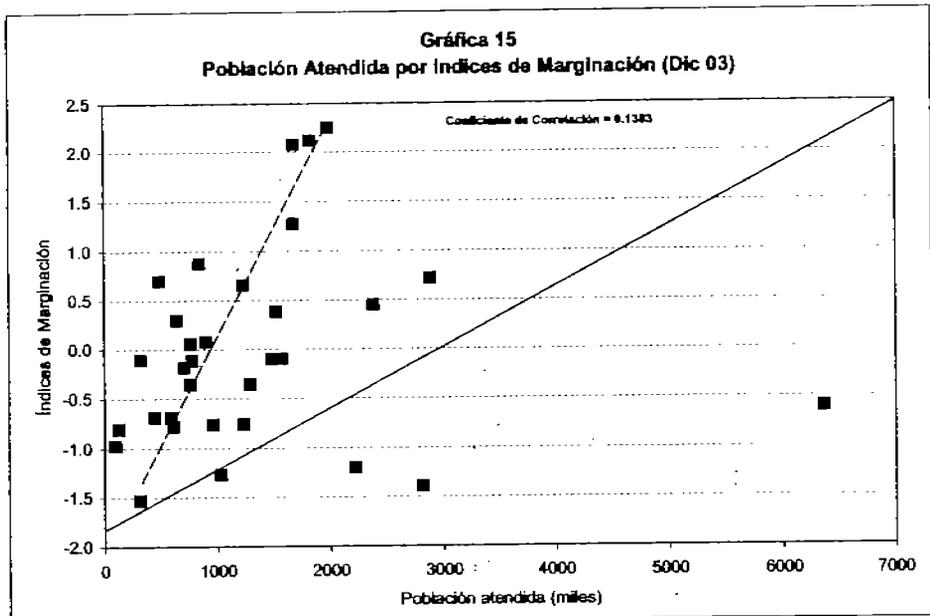
Bajo esta consideración, se aprecia en forma clara que 18 de los estados de la república tienen más del 50% de su población atendida por DICONSA. Los 5 estados con una proporción mayor de su población no atendida por el PAR de DICONSA, son en primer lugar el Distrito Federal con un 96.4% de su población, le sigue el estado de Aguascalientes con un 89.9%, de cerca Jalisco con un 84.8% de su población, después Guanajuato con un 80.8%, y por último Chihuahua con el 80% de su población. Sin embargo, por las características socioeconómicas de estas entidades federativas resulta de alguna manera razonable que el programa no tenga una gran cobertura poblacional en ellas.

En el ámbito nacional la cobertura potencial de DICONSA es amplia, ya que el 43.6% de la población mexicana está en posibilidades de ser atendida por DICONSA (42,510, 896, con base en los datos de población del Censo del 2000), este indicador resulta menor al que se registró en 2002 que fue de 45.5%.



Fuente: INEGI, Censo Nacional de Población y Vivienda 2000, Base de Datos DICONSA, 2003

Como se había referido anteriormente, la correlación existente entre la población atendida y el grado de marginación por entidad no existe una correspondencia muy significativa, ya que la R2 resultó de 0.1383, como se observa en la grafica siguiente:

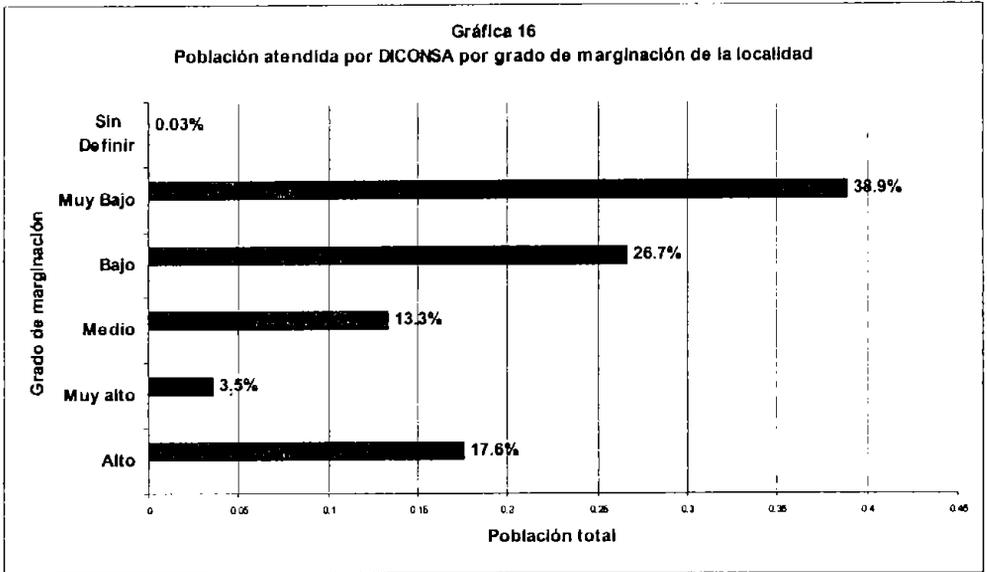


Fuente: Índices de marginación CONAPO.

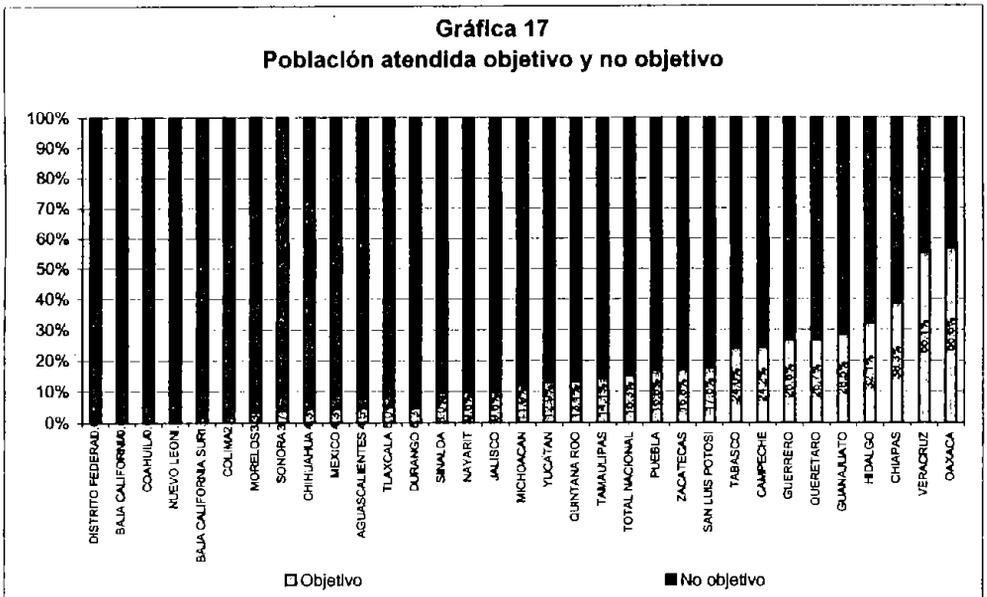
Como se observa en la gráfica 16, la mayor parte de esta población atendida se concentra en localidades con grados de marginación medio, bajo y muy bajo. En efecto, el 78.9% de la población atendida por DICONSA se encuentra en los tres grados de marginación menos prioritarios.

Asimismo, sólo 8,967,200 personas, el 21.1% de la población atendida por DICONSA, se localizan en los grados de marginación muy alto y alto. De estos últimos, tan solo 6,493,683 personas (15.3%) se ubican en localidades que cuentan con la población requerida, con lo que se puede afirmar que el gran reto del PAR no es tanto en lo relativo que tanta gente beneficia el programa, sino a las

características de marginación y pobreza de los beneficiarios del Programa de Abasto Rural.

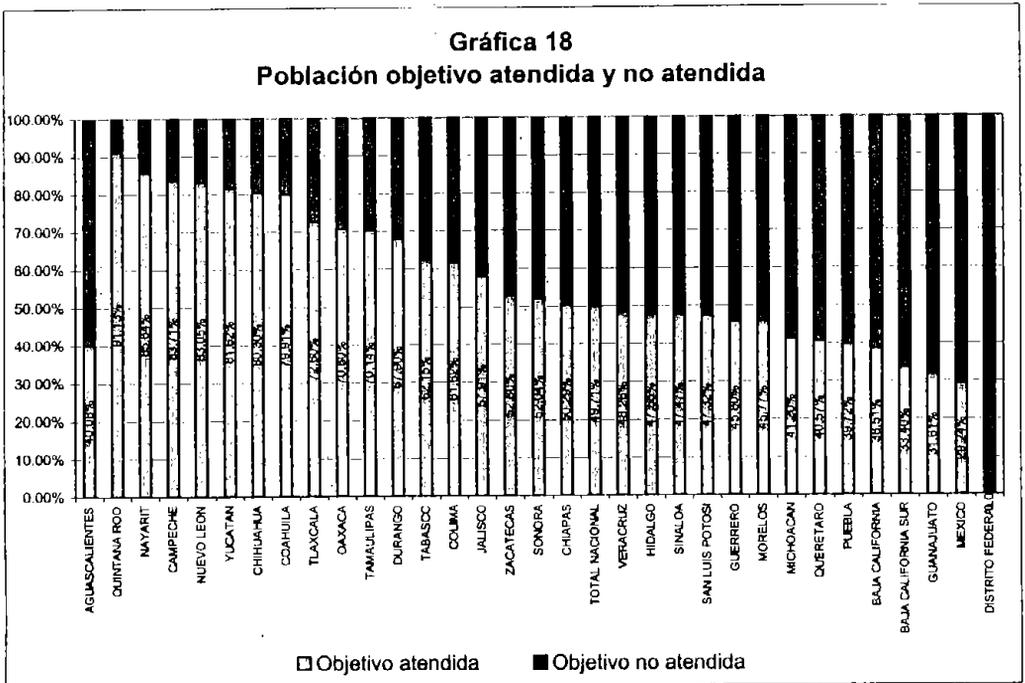


Fuente: Base de datos DICONSA 2003 e índices de marginación CONAPO



Fuente: Base de datos DICONSA 2003, índices de marginación CONAPO e INEGI

La población que habita en localidades de alta y muy alta marginación, y que tiene entre 200 y 2500 habitantes pero que no cuenta con una tienda DICONSA, asciende a los 6,569,795 habitantes, que representan el 50.29% de la población que reúne las características para ser atendidas. Por ello se puede afirmar que la mitad del objetivo de atención en cuanto a población se cumple, pero aún falta otro gran esfuerzo de la misma proporción al actual para poder atender a toda la población objetivo potencial de este programa.

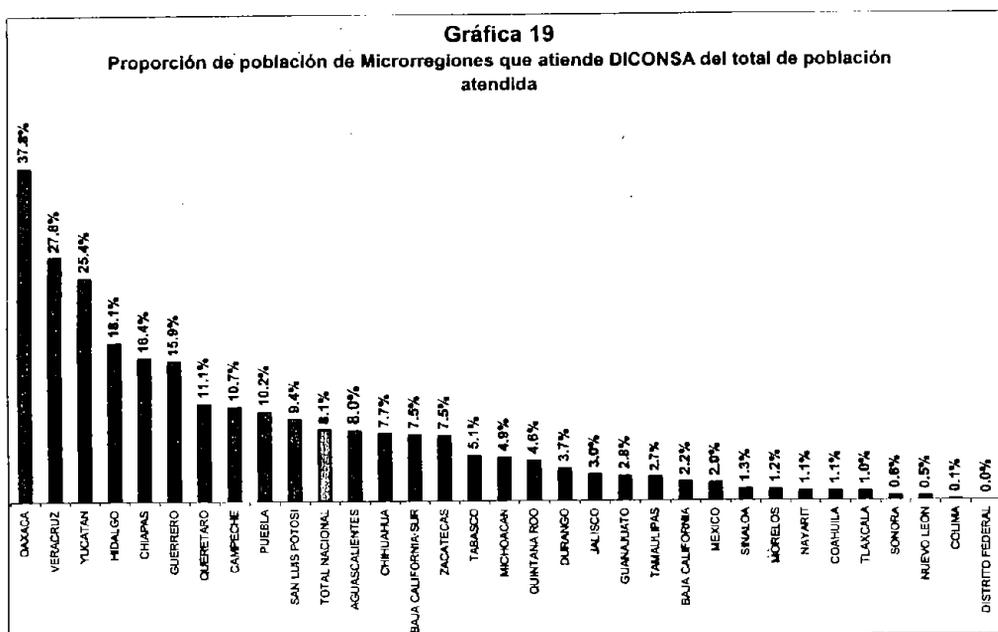


Fuente: Base de datos DICONSA 2003, índices de marginación CONAPO e INEGI

La importancia del análisis de cobertura de Microrregiones radica en que este tipo de zonas, que son determinadas por la Secretaría de Desarrollo Social, son prioritarias en el combate a la pobreza, integrándose sobre todo por localidades de alta y muy alta marginación y espacios territoriales con exclusión social o resquebrajamiento severo del tejido social, por lo que es fundamental que un

programa como el PAR – DICONSA actúe en este tipo de zonas. Se debe tener presente que sólo el 5.1% de los mexicanos habita en las Microrregiones definidas por SEDESOL

La población atendida según si se encuentra en Microrregiones⁵¹ o en otro tipo de región, la gráfica 19 nos muestra que el 8.1% de la población atendida habita en localidades de Microrregiones. Oaxaca el estado con más población atendida en este tipo de localidades con un 37.8%, mientras que la entidad federativa con menos habitantes atendidos en Microrregiones es el Distrito Federal, esto debido a que esta entidad no tiene comunidades definidas en Microrregiones.



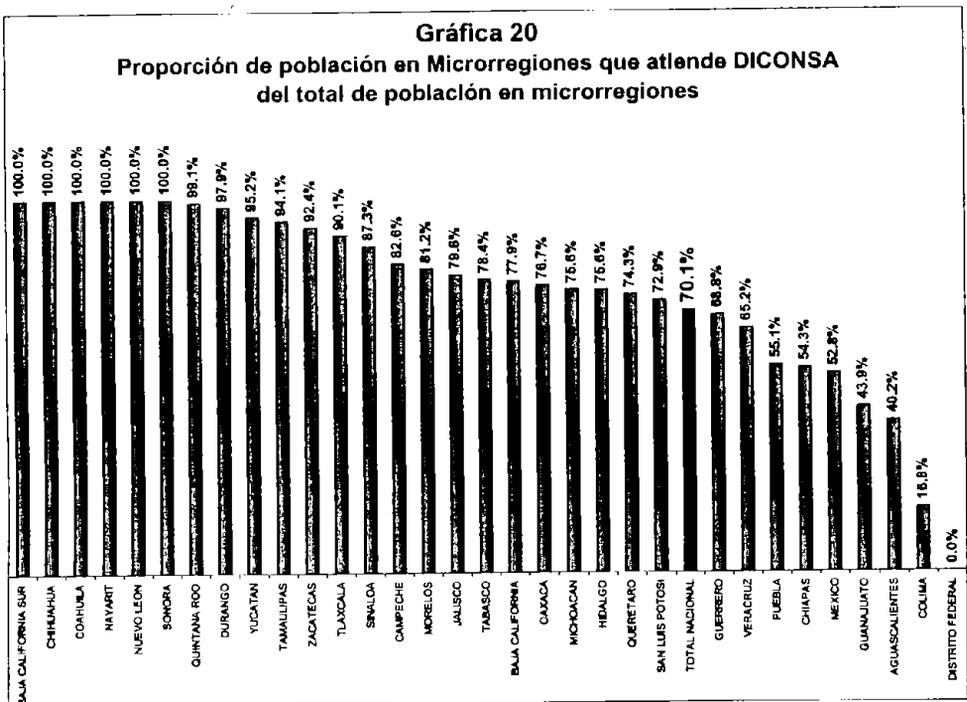
Fuente: Base de datos DICONSA 2003 y listado de Microrregiones SEDESOL

Si se observa la gráfica 20, se puede notar claramente que la cobertura poblacional del PAR – DICONSA en este tipo de zonas es en realidad alto, se observa que la proporción de localidades de Microrregiones atendidas por

⁵¹ Ver listado de microrregiones anexo 3

DICONSA son en su gran mayoría localidades que se encuentran en el listado de Microrregiones de SEDESOL.

En este sentido, se puede apreciar que a nivel nacional, la cobertura poblacional en este tipo de regiones es del 70.1%. En este ámbito se encuentran los estados de Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Nayarit, Nuevo León y Sonora, donde toda su población que habita en Microrregiones es atendida por el PAR – DICONSA. De hecho, en 28 de las 32 entidades federativas de México se sobrepasa el 50% de población de Microrregiones que es atendida por DICONSA, con lo cual se puede decir que la cobertura poblacional en este tipo de zonas es amplia.



Fuente: Base de datos DICONSA 2003 y listado de Microrregiones SEDESOL

Este análisis, corrobora lo dicho en puntos anteriores, que el número de tiendas no necesariamente está relacionado con el número de población atendida. Es decir, a

pesar de que un mayor número de tiendas se encuentra en localidades de alta y muy alta marginación, la cantidad de población beneficiaria de DICONSA se concentra en otros grados que pueden ir desde el medio hasta el muy bajo. Con esto se puede señalar que si el propósito fuera cubrir la mayor cantidad de población posible, cualesquiera que fueran sus características, deberían ser cambiados los criterios de focalización, específicamente en cuanto a los grados de marginación ya que los resultados muestran una relación entre un número de tiendas relativamente alto para atender a una población objetivo.

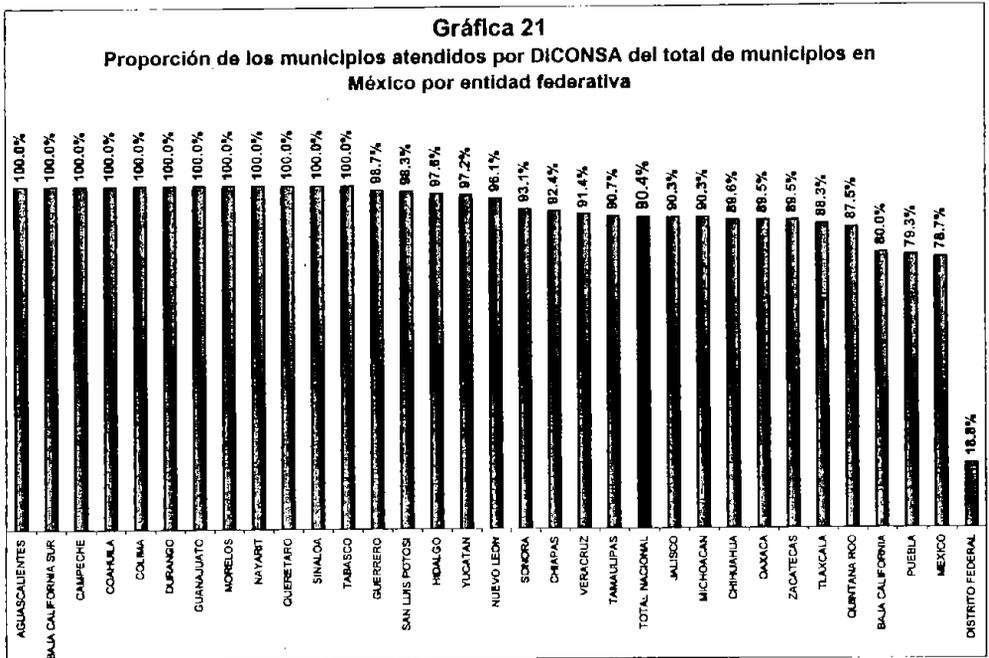
Focalización y cobertura de Municipios y Localidades Objetivo de DICONSA

Según lo mostrado en la gráfica 21, el PAR – DICONSA se encuentra operando en todas las entidades federativas de la República Mexicana.

Un análisis más a fondo de esta cobertura territorial, detallando cual es la cobertura, no sólo a nivel federal sino también a nivel estatal, y tomando en cuenta a los municipios beneficiarios del programa, de la gráfica 21 se observa que a nivel nacional, el programa está actuando en un 90.4% de los municipios de México, lo cual nos deja ver la gran extensión de la cobertura de este programa, ya que en números absolutos se habla de una cantidad de 2,209 municipios de los 2,443 existentes en todo México.

En 23 de las 32 entidades federativas de la República Mexicana, el Programa se encuentra operando en más del 90% de sus respectivos municipios, destacando los casos de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Morelos, Nayarit, Querétaro, Sinaloa y Tabasco, en donde todos los municipios que integran dichas entidades cuentan con la presencia del PAR – DICONSA. La entidad federativa con la proporción más baja de municipios

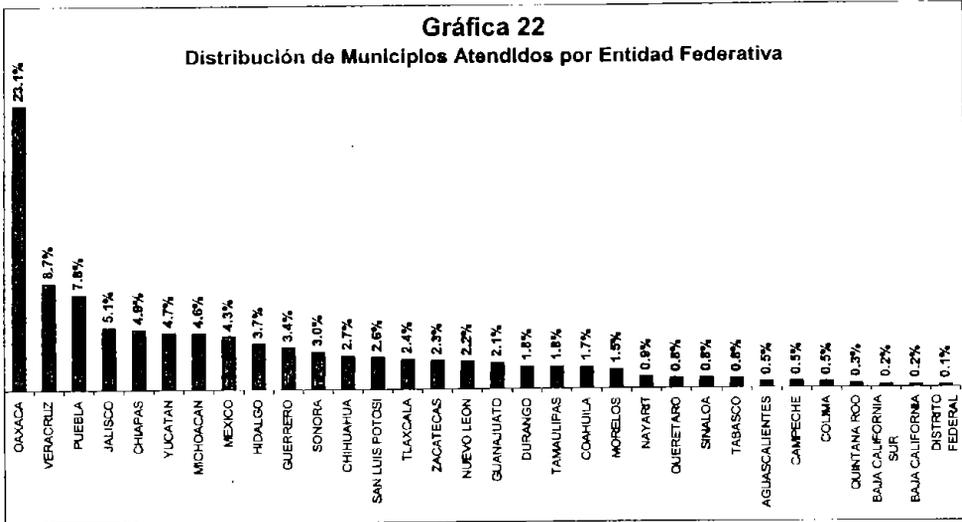
atendidos es el Distrito Federal⁵² (18.8%), el cual sólo tiene la presencia del PAR en 3 de sus 16 delegaciones.



Fuente: Base de datos DICONSA 2003 y XII Censo Nacional de población y Vivienda, INEGI

Por otro lado, en lo que se refiere a la distribución de municipios atendidos por el programa en cada estado a nivel nacional, la gráfica 22 nos muestra que el programa se ha orientado preferentemente a atender municipios de entidades como Oaxaca, Veracruz, Puebla, Jalisco, Chiapas y Yucatán, estados que de acuerdo a los índices de marginación de CONAPO, a excepción de Jalisco, son de los que tienen un mayor número de municipios en grados de marginación alto y muy alto.

⁵² Para efectos de este análisis y por simplificación, a las delegaciones políticas del Distrito Federal se les catalogará como municipios, los cuales están considerados en los 2,243 municipios que maneja el XII Censo Nacional de Población y Vivienda de INEGI



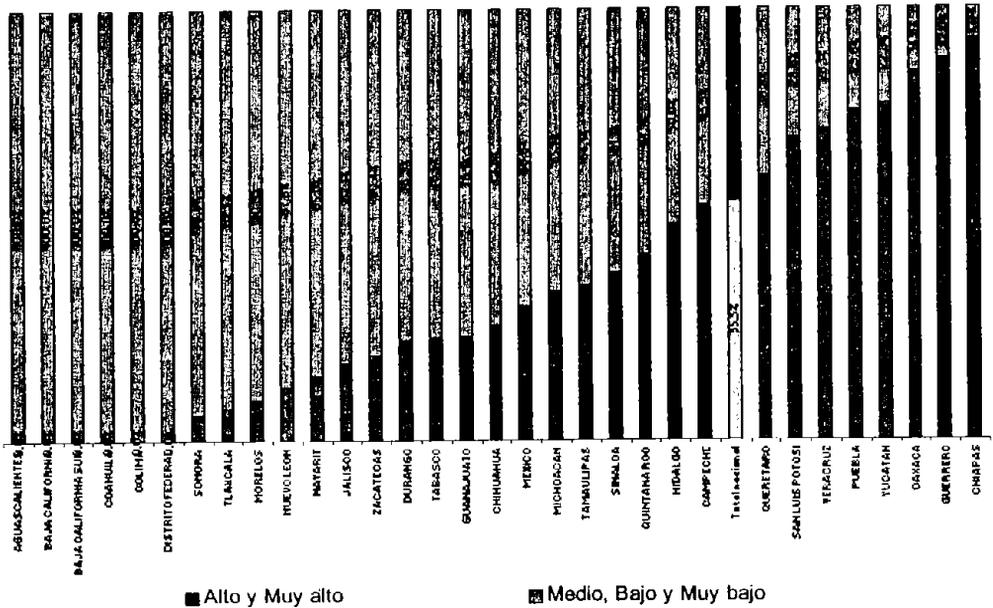
Fuente: Base de datos DICONSA 2003

Lo mencionado en el párrafo anterior se corrobora con los datos que aparecen en la gráfica 23, ya que en la misma se aprecia claramente que a nivel nacional, el programa está actuando sobre todo en aquellos municipios con grados de marginación alto y muy alto según CONAPO. En este sentido, se observa que un 55.5% del total de municipios atendidos por el Programa se localizan en alta y muy alta marginación, mientras que un 44.5% se ubican en media, baja y muy baja marginación. Adicionalmente, si se analizan las gráficas 22 y 23, se puede observar que por entidad federativa hay una coincidencia muy marcada entre las entidades con mayor número de municipios atendidos y las entidades con más municipios atendidos en los grados de marginación alto y muy alto, tal es el caso de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Yucatán, Puebla, Veracruz e Hidalgo, estados que en ambos casos se colocan dentro de los 10 con más municipios atendidos.

Lo anterior permite afirmar, que el PAR – DICONSA se encuentra focalizado preferentemente en aquellos municipios con grados de marginación alto y muy alto, dando cumplimiento con ello a lo marcado en sus Reglas de Operación. Sin embargo, existen estados como Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila y

Colima cuyos municipios son cubiertos en su totalidad por el Programa, aun cuando ninguno de ellos son de marginación alta y muy alta.

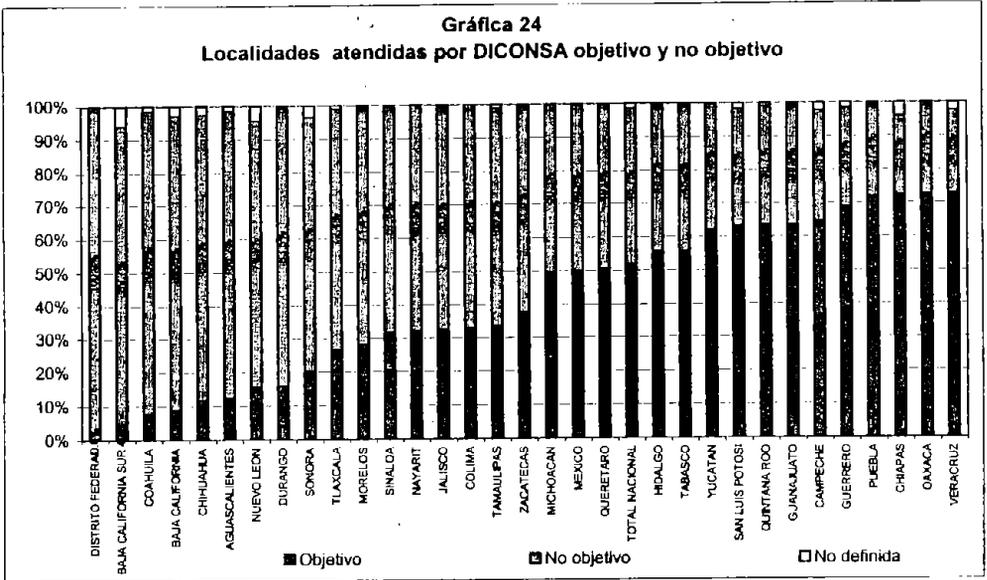
Gráfica 23
Municipios donde está presente DICONSA según su grado de marginación



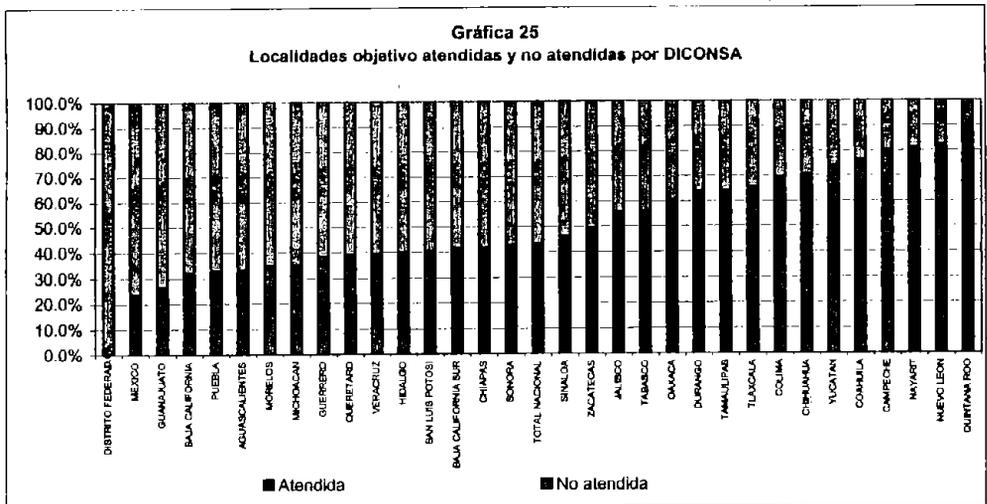
Fuente: Base de datos DICONSA 2003 e índices de marginación CONAPO

Al entrar más a detalle, analizando la cobertura por localidad, es necesario advertir, tal y como se dijo anteriormente, que no sólo los criterios poblacionales de entre 200 y 2500 habitantes nos sirven para determinar a la población objetivo, aunque si es un punto muy importante. En el análisis de las localidades objetivo también es necesario tomar en cuenta si se trata de una localidad con grados de marginación alto y muy alto, y si se trata de una localidad rural o no. Tomando en consideración todas estas características, se puede observar claramente la proporción de localidades objetivo y no objetivo que son atendidas por DICONSA. En este sentido, a nivel nacional, en cuanto a la atención de localidades se refiere, la pertinencia del programa es de un 51.8%, que significa la atención de 10,029

localidades objetivo con un error de inclusión sobre este indicador de un 46.7% equivalente a 9,035 localidades. Este aspecto debe ser también valorado bajo la óptica de que esas localidades pudieron ser pertinentes para su atención en su momento.



Fuente: Base de datos DICONSA 2003, índices de marginación CONAPO e INEGI



Fuente: Base de datos DICONSA 2003, índices de marginación CONAPO e INEGI

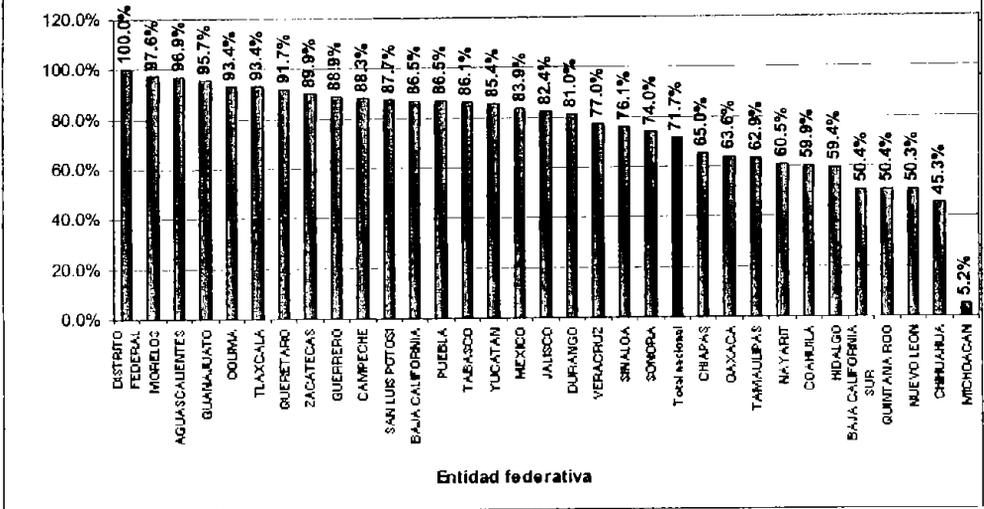
De la gráfica anterior se desprende que a nivel nacional el 56.8% de las localidades caracterizadas como objetivo, que significan 13,211 localidades, no son atendidas. En 18 entidades federativas hay más de la mitad de localidades que no son atendidas por el PAR de DICONSA, aunque éstas presenten todas las características de una localidad objetivo.

Ya que no existe una tienda DICONSA por localidad objetivo la focalización de DICONSA en cuanto a la atención es insuficiente, aunque cabe mencionar que el polígono de servicio de cada tienda considera como beneficiarios no solo a los que habitan en la localidad, sino también a localidades aledañas.

Como se observa en las siguientes graficas la proporción de tiendas privadas en las localidades donde operan DICONSA, es de 71.7%, destacando que en 30 entidades del país este porcentaje rebasa el 50% y tan solo en 2 estados Chihuahua y Michoacán, es menor al 50%.

El número de localidades en el país donde DICONSA es la única opción de abasto es de 5,479 de las cuales 2,616 son objetivo y el resto 2,763 se ubica en localidades no objetivo por criterios de población principalmente, pero la existencia de estas tiendas se justifica plenamente por el hecho de que la tienda DICONSA es la única opción de abasto para estas localidades.

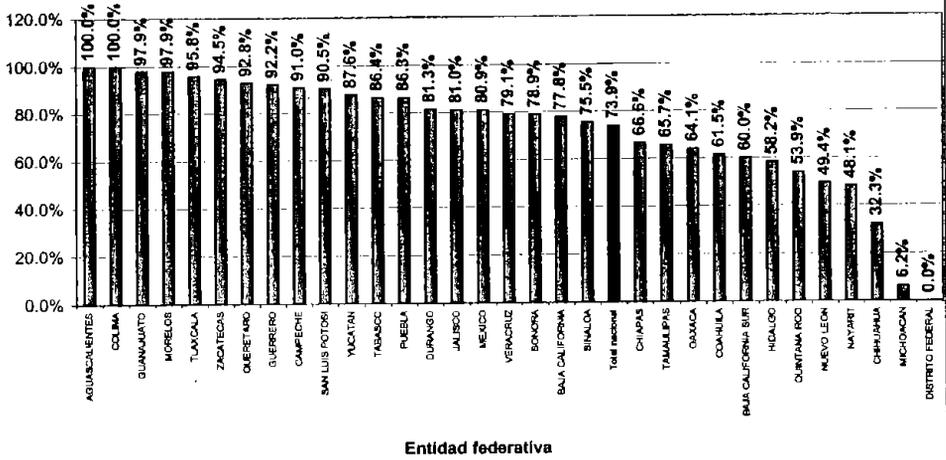
Gráfica 26
LOCALIDADES ATENDIDAS CON TIENDA PRIVADA



Fuente: Base de datos DICONSA 2003

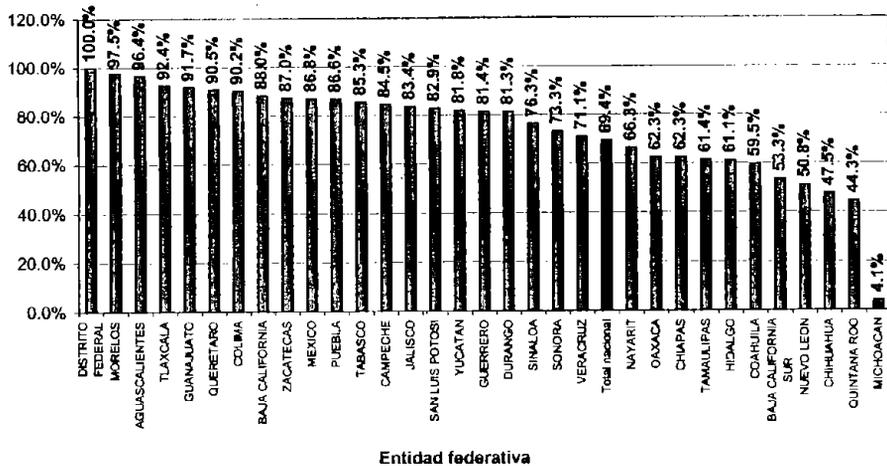
Por otra parte, por lo que toca a localidades objetivo, la presencia de tiendas privadas en ellas alcanza una proporción a nivel nacional de 73.9% y, paradójicamente, en las no objetivo donde existe tienda DICONSA, hay un 69.4% de localidades que tienen la presencia de opciones privadas de abastecimiento de productos.

Gráfica 27
LOCALIDADES OBJETIVO ATENDIDAS CON TIENDA PRIVADA



Fuente: Base de datos DICONSA 2003, índices de marginación CONAPO e INEGI

Gráfica 28
LOCALIDADES NO OBJETIVO ATENDIDAS CON TIENDA PRIVADA

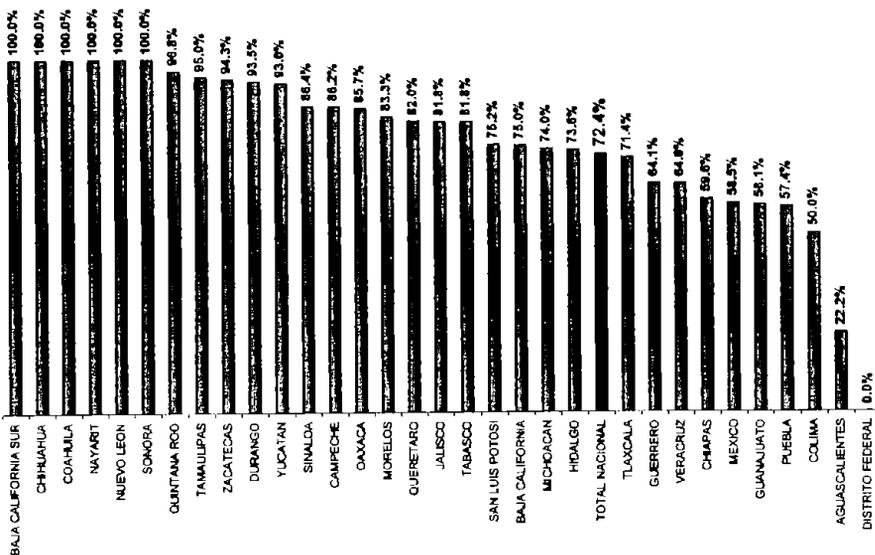


Fuente: Base de datos DICONSA 2003, índices de marginación CONAPO e INEGI

Por otro lado, al hacer un análisis de la cobertura del Programa de acuerdo al tipo de región donde opera, tomando como base para ello el listado de las Microrregiones definidas por SEDESOL, en la gráfica 29 se aprecia que, a nivel nacional, la mayor parte de las localidades que forman parte de las Microrregiones son atendidas por DICONSA con un 72.4% lo que equivale a 2,148 de 2,966 que es el número total de localidades que se encuentran en las Microrregiones.

Llama la atención lo que sucede en los casos de Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Nayarit, Nuevo León y Sonora, estados en donde el 100% de sus localidades que se encuentran en las Microrregiones son atendidas por el PAR – DICONSA, mientras que estados como Chiapas, Veracruz y Guerrero, que son estados con un gran número de localidades en alta y muy alta marginación, tienen una cobertura de localidades en Microrregiones relativamente baja con el 59.6%, 64.0% y 64.1% respectivamente.

Gráfica 29
Proporción de localidades de Microrregiones que atiende DICONSA del total de localidades de microrregiones



Fuente: Base de datos DICONSA 2003 y listado de Microrregiones de SEDESOL.

Sin embargo, esta peculiaridad se puede explicar debido a que en términos absolutos, en el grupo de estados donde el PAR opera en el 100% de sus localidades de Microrregiones hay un número bajo de ellas, mientras que en Chiapas, Veracruz y Guerrero, así como en Puebla y Oaxaca, el número total de localidades que se encuentran en Microrregiones es muy alto, por lo tanto al hablar de proporciones, se comprende que es mucho más fácil cubrir en su totalidad un número reducido de localidades que cubrir el 100% de un gran número de localidades. (Cuadro 1)

Cuadro 1

Proporción de localidades de microrregiones que atiende DICONSA del total de localidades de microrregiones

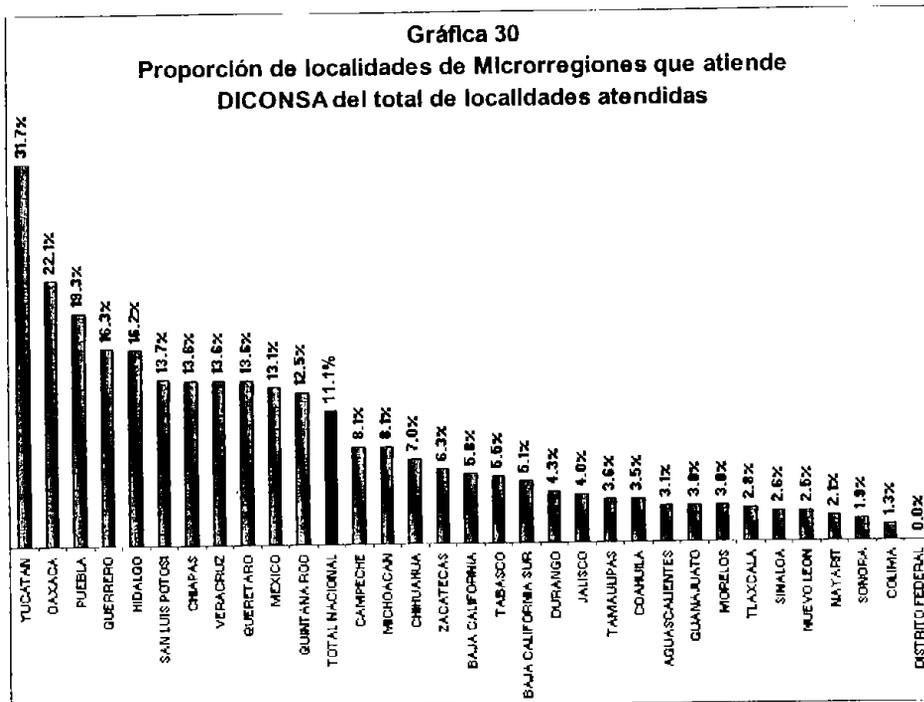
Entidad	A Total de localidades en microrregiones	B Localidades atendidas en microrregiones	(B/A)*100 Proporcion
OAXACA	511	438	85.7%
VERACRUZ	420	269	64.0%
CHIAPAS	359	214	59.6%
PUEBLA	284	163	57.4%
GUERRERO	248	159	64.1%
HIDALGO	174	128	73.6%
MEXICO	147	86	58.5%
SAN LUIS POTOSI	137	103	75.2%
YUCATAN	129	120	93.0%
MICHOACAN	96	71	74.0%
TABASCO	55	45	81.8%
QUERETARO	50	41	82.0%
CHIHUAHUA	39	39	100.0%
ZACATECAS	35	33	94.3%
JALISCO	33	27	81.8%
DURANGO	31	29	93.5%
GUANAJUATO	31	18	58.1%
QUINTANA ROO	31	30	96.8%
CAMPECHE	29	25	86.2%
SINALOA	22	19	86.4%
TAMAULIPAS	20	19	95.0%
COAHUILA	18	18	100.0%

Focalización de los Programas Sociales
El caso específico del PAR - DICONSA

NUEVO LEON	13	13	100.0%
AGUASCALIENTES	9	2	22.2%
NAYARIT	9	9	100.0%
BAJA CALIFORNIA	8	6	75.0%
SONORA	7	7	100.0%
TLAXCALA	7	5	71.4%
BAJA CALIFORNIA SUR	6	6	100.0%
MORELOS	6	5	83.3%
COLIMA	2	1	50.0%
DISTRITO FEDERAL	0	0	0.0%
TOTAL	2,966	2,148	72.4%

Fuente: Base de datos DICONSA 2003 y Listado de Microrregiones SEDESOL

Con base en el cuadro anterior, se puede decir que los diez estados que tienen un mayor número de localidades atendidas por DICONSA en Microrregiones son Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Puebla y Guerrero, con 438, 269, 214, 163 y 159 localidades atendidas, respectivamente, lo cual coincide con el hecho de que son estados con un número alto de localidades atendidas en grados de marginación alto y muy alto.



Fuente: Base de datos DICONSA 2003 listado de Microrregiones SEDESOL.

En este sentido, la gráfica 30 muestra la proporción que dentro del número total de localidades donde opera DICONSA representa el número de localidades en Microrregiones que son atendidas. Como se puede ver a nivel nacional, el 11.1% de las localidades atendidas son de Microrregiones, Son los estados de Yucatán (31.7%), Oaxaca (22.1%), Puebla (19.3%), Guerrero (16.3%) e Hidalgo (16.2%), las cinco entidades con mayor número de localidades atendidas en las Microrregiones. El bajo porcentaje que en este caso se observa, se debe a que existe un número reducido de localidades en Microrregiones en el país, ya que sólo son 2,966 localidades de 199,391 que existen en todo México de acuerdo a los datos del XII Censo general de Población y Vivienda: sólo el 1.50% de las localidades de México se encuentran en Microrregiones.

IV. Características de operación del PAR – DICONSA en el mercado de abasto y su relación con la focalización de sus beneficios

El Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA tiene la finalidad de impulsar el desarrollo de mercados rurales mediante la oferta de sus beneficios y le permita competir en el mercado rural ante las opciones de abasto privadas.

Estos beneficios se componen fundamentalmente en las llamadas unidades de servicios a la comunidad que comprenden los servicios de pago de OPORTUNIDADES, correo y telefonía rural, además de contar con el beneficio de otros programas sociales como es el caso de LICONSA.

Sin embargo, el principal beneficio del programa es el referencial de precios. Este mecanismo es la forma por la cual DICONSA participa en el mercado rural.

Mediante la compra-venta de productos al mayoreo, el desarrollo de proveedores locales y el surtimiento de productos mediante la red de comercialización y transporte con que cuenta DICONSA, le permite obtener información suficiente para determinar precios y que estos a su vez sean un referencial en las localidades beneficiarias que cuentan con opciones de abasto privadas.

“A partir de una cuidadosa selección de productos y presentaciones, el Programa de Abasto Rural desarrollará una política de negociaciones comerciales que asegure las mejores condiciones de precio, calidad, oportunidad, punto de entrega y plazo de pago, para obtener márgenes competitivos de comercialización, ahorro y un mayor impacto social.”⁵³

⁵³ Reglas de Operación DICONSA 2003. Negociaciones Comerciales.

Estas características le permiten al PAR – DICONSA establecer una política general de precios que busca ser visiblemente la mejor opción de abasto en el mercado rural.

El criterio de fijación de precios de los productos de la canasta básica y la mezcla DICONSA busca transferir un margen de ahorro de entre 3 y 7% al consumidor rural, respecto a las alternativas comerciales de la localidad.⁵⁴

¿Qué relación existe entre la focalización y la participación del PAR-DICONSA en el mercado rural de abasto de productos?, ¿Qué efectos tendría la aplicación de métodos de focalización diferentes en la relación entre la operación de DICONSA y el mercado?, ¿Cuál es la participación del Estado, a través de DICONSA, en la regulación del mercado de abasto?

En la investigación “Alternativa de Abasto Rural en Regiones de Pobreza”⁵⁵ realizada en localidades de diferentes grados de marginación pertenecientes a los Estados de Hidalgo y Querétaro se dieron a conocer las condiciones en que opera el mercado de productos básicos y su relación con la operación de las tiendas DICONSA, de tal forma que se tomaran en cuenta no sólo las características de la oferta sino también las características de la demanda de éstos productos.

Así, se obtuvo una visión integral del funcionamiento y las características del mercado de bienes básicos en la región estudiada. Para ello, se parte de la idea que el determinante principal de la capacidad de consumo de la familia en el medio rural marginal es el ingreso monetario, el cual se destina en primer término a la adquisición de bienes básicos para la alimentación.

⁵⁴ En la investigación: “Alternativa al Desarrollo del Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA” se llegó a la conclusión que el referencial de precios opera como “precio base” ya que las opciones de abasto privadas aumentan sus precios con relación a las tiendas DICONSA bajo la característica de ofrecer productos de mejor calidad siendo las tiendas DICONSA quienes ofrecen generalmente precios bajos. De contar con la misma calidad de productos, el referencial de precios DICONSA pasaría a ser un referencial de “precios tope” en el mercado.

⁵⁵ ARROYO Ortiz, Juan Pablo. “Alternativa al Desarrollo del Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA”. INDESOL-UNAM-FAVI, Febrero de 2003.

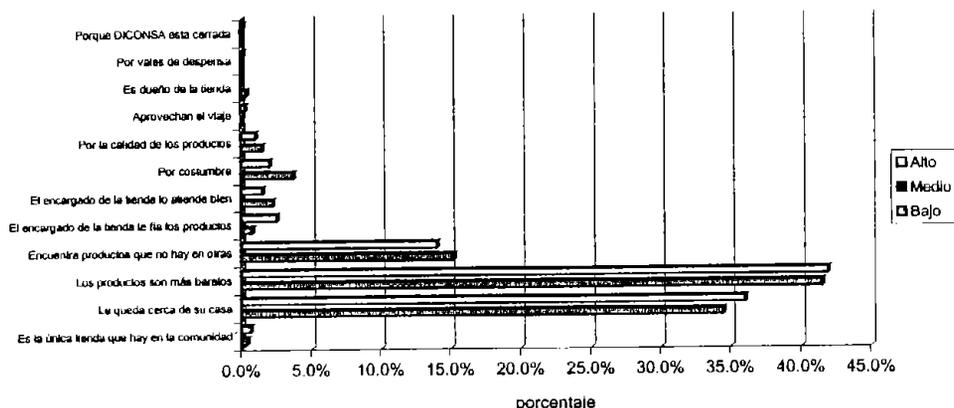
El abasto de productos y mercancías responde a distintas preferencias que condicionan la estructura y funcionamiento del mercado. Así pues, el nivel de precios, disponibilidad y acceso a los centros de abasto, preferencias y marcas de los productos, entre otros, son las causas principales por las cuales la gente elige donde realizar sus compras.

El nivel de precios es sin duda una de las causas más importantes para la toma de decisiones en el abasto, ya que no solamente condiciona el lugar, sino también limita la cantidad comprada de productos de las familias. Tal situación refleja el hecho de que 4 de cada 10 personas realizan sus compras en lugares donde los productos son más baratos, tratando de obtener así un margen de ahorro.

La estructura del mercado no es competitiva pues la instalación de una tienda privada que aumenta la oferta de bienes no tiende a disminuir el nivel general de precios. Por lo anterior, el análisis del mercado rural es acorde a un mercado de competencia monopólica, donde se hace necesaria la intervención del Estado para regular los precios o en su caso para ofrecer a la población una opción de abasto a precios bajos.

Sin embargo, la razón de precios no es la única. De acuerdo a los grados de marginación, las decisiones de compra corresponden a diversos factores que combinados determinan el lugar de abasto. Entre estos factores, la cercanía de las tiendas a los domicilios de los consumidores puede marcar la diferencia en las elecciones de abasto.

Gráfica 31
Preferecias por el lugar de compra
Por grados de marginación

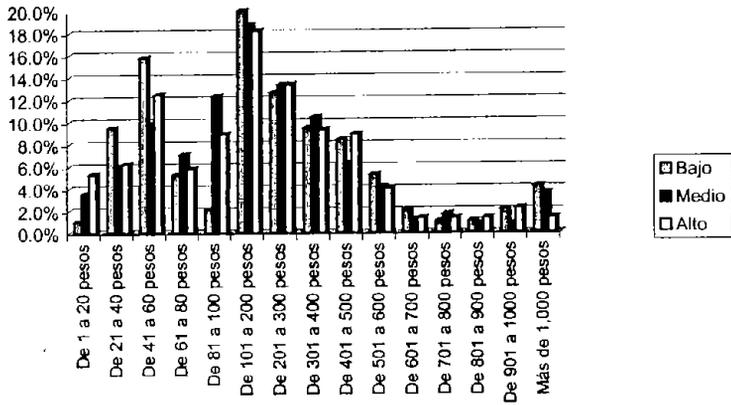


Bajo este escenario, DICONSA no es la principal alternativa de abasto de las localidades de baja y media marginación. En este contexto representan una opción más de abasto dependiendo de la cercanía de la tienda a los hogares beneficiados. En localidades con niveles altos de marginación, la razón de precios es el determinante por el cual la gente acude al programa.

Del total de la población encuestada en el trabajo "Alternativa de Abasto Rural en regiones de pobreza" se detectó que sólo el 56.2% de las personas encuestadas realiza algunas de sus compras en las tiendas DICONSA y éstas son realizadas solamente entre 1 y 4 veces (74.6%) al mes donde se gastan hasta 50 pesos en cada visita. (Gráfica 32)

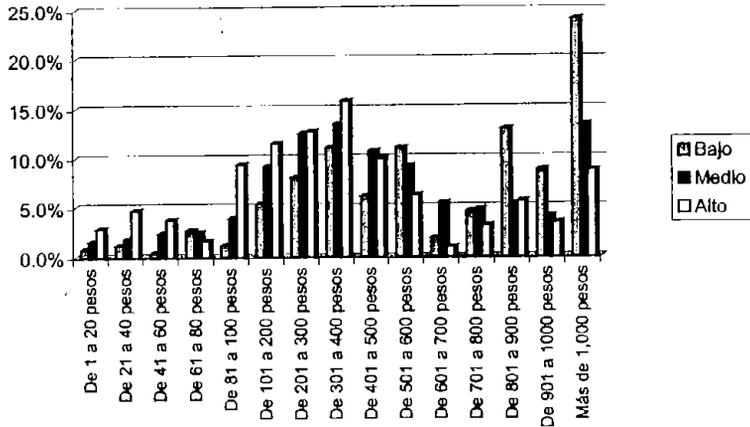
De las personas que realizan sus compras en las tiendas DICONSA, menos del 5.6% realiza compras diarias y gastan en cada compra 10 pesos.

Gráfica 32
Gasto mensual en tiendas DICONSA
Por grados de marginación



Caso contrario ocurre con las tiendas particulares, ya que el 91.7% de los encuestados asegura realizar sus compras en dicho lugar. La cercanía de la tienda el motivo principal. En este tipo de tiendas, la gente recurre de 1 a 4 veces al mes (61.4%) a realizar sus compras con mayor frecuencia gastando en cada visita de 300 pesos como mínimo semanal (66%), lo cual indica que las compras son realizadas para cubrir el abasto de toda la semana en una sola compra. Ahora bien, esta no es la única característica de las tiendas particulares, ya que existe un gran porcentaje de gente que realiza sus compras diariamente en las tiendas particulares (16.7%), gasta como mínimo entre 700 y 1000 pesos al mes (Gráfica 33)

Gráfica 33
Gasto mensual en tiendas privadas
Por grados de marginación



En resumen, existe una mayor frecuencia de la gente a realizar sus compras diarias en las tiendas particulares con un gasto promedio mayor por visita que en las tiendas DICONSA.

Las tiendas DICONSA son una opción diaria de compra para los consumidores recurrentes y de productos de primera necesidad. Estamos hablando de un programa que no cuenta con una selección estricta de beneficiarios y que aun así no representa una alternativa de abasto principal y tampoco una opción de compra y abasto de la despensa semanal ó mensual.

CUADRO 2

**Características de abasto
DICONSA PRIVADO**

Grado de Marginación		Características de abasto DICONSA PRIVADO	
Baja	Asistencia	35.2% de asistencia	97% de asistencia
		82% de 1 a 4 veces al mes	66.4% de 1 a 4 veces al mes
		5.3% hacen compras diarias	11.8% hacen compras diarias
	Consumo	66.4% gasta \$300 pesos al mes máximo	80.6% gasta \$300 pesos al mes mínimo. 24% gasta más de \$1000 pesos al mes
Media	Asistencia	59.9% de asistencia	89.9% de asistencia
		74.3% de 1 a 4 veces al mes	61.1% de 1 a 4 veces al mes
		6.7% hacen compras diarias	18.2% hacen compras diarias
	Consumo	El 71% gasta \$300 pesos al mes máximo	66.2% gasta \$300 pesos al mes mínimo. 13.4% gasta más de \$1000 pesos al mes
Alta	Asistencia	64.1% de asistencia	91.7% de asistencia
		72% de 1 a 4 veces al mes	57.8% de 1 a 4 veces al mes
		3.6% hacen compras diarias	17.1% hacen compras diarias
	Consumo	El 70.1% gasta \$300 pesos al mes máximo	53.6% gasta \$300 pesos al mes mínimo. El 8.7% gasta más de \$1000 pesos al mes

Abasto en zonas de marginación alta

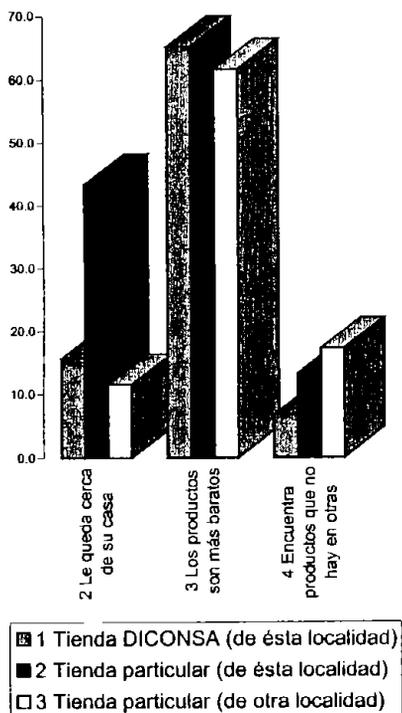
De acuerdo con el cuadro anterior, podemos observar que a medida que la marginación aumenta, la asistencia a las tiendas DICONSA es mayor. Si analizamos la población objetivo del programa, esto es, zonas con grados de alto y muy alto grado de marginación podemos encontrar un escenario en el cual las condiciones de mercado son de completa inmadurez en donde la baja

productividad del trabajo determina un escaso poder de demanda y un difícil acceso a condiciones óptimas de oferta de productos.

El nivel de ingreso es sin lugar a duda el principal motivo por el cual la gente considera donde realizar sus compras. Aunado a ello, las opciones de abasto y la oferta de precios marcan el poder de compra que la gente tiene en el mercado. En niveles de marginación alta, el ingreso de la población insuficiente, por lo que la asistencia a las tiendas DICONSA es frecuente, pero con un bajo nivel de gasto.

El 64.1% de los encuestados que habitan en alta marginación asiste a las tiendas DICONSA a realizar sus compras. De ellos sólo el 25.4% considera a DICONSA como su principal fuente de abasto de alimentos debido a que los productos son más baratos. (Gráfica 34)

Gráfica 34
Principales opciones y razones de abasto
Marginación alta



De las personas que asisten a la tienda DICONSA a realizar sus compras, el 72% asiste de 1 a 4 ocasiones, y menos del 4% de forma diaria.

A pesar de que existe una mayor frecuencia de asistencia a las tiendas DICONSA que en niveles más bajos de marginación, el nivel de gasto da evidencia del bajo poder adquisitivo de la población marginada. La gente que asiste 4 veces al mes a la tienda DICONSA gasta como máximo entre 50 y 75 pesos cada vez, en este sentido el 63.9% de las personas que compran en DICONSA gasta entre 1 y 300 pesos al mes. (Cuadro 1)

En lo que respecta a las opciones privadas de abasto instaladas en zonas de alta marginación, el 91.7% de las personas que habitan en estas localidades asisten a estas tiendas. A pesar de esta frecuencia de asistencia, el nivel de gasto y por lo tanto de consumo en estas tiendas es bajo. (Cuadro 2)

De las personas que habitan en alta y muy alta marginación y que asisten a las tiendas privadas, el 57.8% lo hace de 1 a 4 ocasiones por mes, y un %17.1 de forma diaria. (Cuadro 2)

Estas personas realizan un gasto mínimo en las tiendas particulares de 300 pesos en promedio al mes (53.6%) y un 8.7% de los encuestados que compran en las mismas tiendas gastan más de 1000 pesos en el mismo periodo.

Las cifras sobre el gasto mensual en localidades de alta y muy alta marginación demuestran que no existe la capacidad de compra necesaria como para abastecer la despensa y el nivel de gasto no es el apropiado para satisfacer las necesidades básicas. De acuerdo con el cuadro 2, el 70.1% de las personas que habitan en localidades de altos grados de marginación gastan en promedio \$300 al mes en las tiendas DICONSA. Si cruzamos esta información con las características de la línea de pobreza, o bien el ingreso mínimo requerido para satisfacer la canasta básica podemos determinar que efectivamente el PAR – DICONSA atiende a la población que habita en condiciones de pobreza.⁵⁶ \$45.24 diarios,

Es evidente que la principal alternativa de abasto son las tiendas particulares para cualquiera de los niveles de marginación. No obstante, existe una mayor asistencia a las tiendas DICONSA por aquellas personas que habitan zonas de niveles altos de marginación y en donde la capacidad de compra determinada por un bajo nivel de ingreso orienta a las personas a decidir por aquellas opciones de

⁵⁶ De acuerdo con la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, el ingreso promedio general para Enero de 2005 se sitúa en 45.24 pesos diarios.

abasto donde los productos son más baratos. Sin embargo, dicha asistencia, a pesar de ser mayor, no es suficiente, ya que la frecuencia de asistencia a la tienda y el nivel de gasto realizado en ellas no garantiza una participación primordial en el abasto y niveles de bienestar. Esta frecuencia tan escasa a las tiendas DICONSA se da en el marco de una focalización carente de un padrón de beneficiarios, el cual actualmente se identifica como todas aquellas personas que por el simple hecho de habitar en el polígono de influencia de la tienda DICONSA pueden gozar de sus beneficios.

Participación de las tiendas DICONSA en el mercado

Los precios de DICONSA

En general, las tiendas DICONSA presentan las mejores opciones de compra en lo que respecta al nivel de precios. No obstante, la relación de precios y margen de ahorro varía respecto a los niveles de marginación en los que habita la gente.

Margen de ahorro por índice de marginación.

	INDICE DE MARGINACION 1	INDICE DE MARGINACION 2 Y 3	INDICE DE MARGINACION 4 Y 5
MARGEN DE AHORRO	8.39%	10.39%	4.83%

FUENTE: Elaboración propia en base a las encuestas realizadas para el estudio de INDESOL

Para el grado de marginación alto (índices 4 y 5) se obtuvieron los siguientes resultados:

Producto	Presentación	PROMEDIO INDICE DE MARGINACION 4 Y 5 DICONSA (PESOS)	PROMEDIO INDICE DE MARGINACION 4 Y 5 TIENDAS PARTICULARES (PESOS)	DIFERENCIA
1. Maíz	1 kilogramo	2.18	2.73	-0.55
2. Frijol	1 kilogramo	11.25	12.80	-1.55
3. Arroz	1 kilogramo	5.06	6.36	-1.30
4. Azúcar	1 kilogramo	5.96	6.02	-0.06
5. Aceite Vegetal	1 litro	8.85	9.42	-0.57
6. Pasta para sopa	200 grs.	2.39	2.56	-0.16
7. Pasta dental	150 mililitros/195 grs.			
8. Detergente	500 grs.	6.45	6.50	-0.05
9. Jabón de lavandería	400 grs.	4.55	5.27	-0.72
10. Chiles enlatados	220 grs.	3.43	3.72	-0.29
11. Jugos	1 litro			
12. Galletas básicas	1 kilogramo			
13. Harina de maíz	1 kilogramo	3.64	3.79	0.05

Focalización de los Programas Sociales
El caso específico del PAR - DICONSA

14. Manteca vegetal	1 kilogramo	NO SE VENDE	10.58	
15. Papel higiénico	4 rollos	8.54	7.72	-1.19
16. Café soluble	100 grs.	16.59	9.96	6.62
17. Sal	1 kilogramo	2.55	2.77	-0.22
18. Alúñ	174 grs.	5.84	6.55	-0.71
19. Sardina	425 grs.	6.00	8.00	-2.00
20. Leche en polvo	400 grs.	24.92	26.00	-1.08
21. Harina de trigo	1 kilogramo	3.98	4.84	-0.86
22. Jabón de tocador	150 grs.	6.64	6.67	-0.03
23. Cloro	1 litro	3.96	4.77	-0.81
24. Chocolate en polvo	400 grs.	7.36	8.90	-1.54
25. Otros				
SUMATORIAS		138.32	145.34	-7.03
			MARGEN DE AHORRO	4.83%

En los niveles de marginación alto, las condiciones de mercado son diferentes. Las opciones de abasto particulares existen en cada una de las localidades, y la participación de las tiendas DICONSA en el sistema de determinación de precios es más marcada, dada la asistencia y frecuencia de la población a realizar sus compras en dichas tiendas.

Sin embargo, el fenómeno de regulación de precios presenta características muy especiales. Las tiendas DICONSA efectivamente ofrecen los precios de los productos más bajos del mercado, sin embargo, estos precios "tope" de DICONSA son la referencia, ó precios "base" de las tiendas particulares. Es por ello que el margen de ahorro en este nivel de marginación es menor que en los demás niveles estudiados ya que el margen de ganancia de la tienda particular tiene muy presente el nivel de precios DICONSA.

La focalización DICONSA y el mercado donde opera.

Como se ha revisado anteriormente, la consideración de las tiendas DICONSA como principales opciones de abasto es escasa, esto es que en realidad los beneficiarios del programa son esporádicos. Esta característica tiende a acrecentar en la medida que es más bajo el nivel de marginación.

No obstante, en los niveles de marginación alto y muy alto, en donde las tiendas DICONSA tienen una consideración relativamente mayor en el mercado el

referente de precios juega un papel determinante en la regulación presentándose como una medida en la cual las tiendas privadas consideran como base.

Ahora bien, en localidades de alta y muy alta marginación el número de tiendas privadas es relativamente bajo y algunas veces escaso.

Supongamos que en una localidad de alta marginación existen 10 tiendas. 9 de ellas son privadas y una es DICONSA. De acuerdo con la información obtenida en trabajo de campo, el mercado de abasto se caracteriza por contar con una fuerte presencia de DICONSA como referencial de precios ya que el tendero privado sabe muy bien que la afluencia de compradores a las tiendas DICONSA es alta.

Dicha afluencia de compradores, aunque es escasa, es libre, debido a que bajo los criterios de focalización geográfica son considerados como beneficiarios del PAR-DICONSA todos aquellos que habitan en la localidad y polígono de influencia de la tienda DICONSA.

Ahora bien, ¿qué pasaría si el método de focalización cambiara y se creara un padrón de beneficiarios para buscar ofrecer los beneficios del programa a quienes más lo necesitan?

En el mejor de los casos, y bajo el supuesto que todos los habitantes de la localidad fueran candidatos a recibir los beneficios del programa y que todos ellos compraran en la tienda DICONSA, el referencial de precios y la participación de DICONSA regulador del mercado se mantendría tal y como se conoce actualmente.

Sin embargo, en aquellas localidades donde se discriminara de los beneficios del programa a los habitantes que no cumplieron con las características del examen socioeconómico excluyendo así a una parte de la población, la influencia del PAR-

DICONSA tendería a disminuir en el mercado, debido a que se perdería en gran manera el mecanismo de referencial de precios.

Supongamos que en la misma localidad existen 2500 habitantes, de los cuales, mediante el examen socioeconómico se selecciona a 200 habitantes como beneficiarios del programa. Esto es que solo 8% de los habitantes de localidad podrían gozar de los beneficios de comprar productos a precios bajos ofrecidos en las tiendas DICONSA contando con un programa con una selección efectiva de beneficiarios eliminando los problemas de inclusión o exclusión.

No obstante, la aplicación de este nuevo método de focalización dejaría al 92% de la población como compradores garantizados de las opciones de abasto privado al ser estas su única fuente de abasto.

La referencia de precios en el mercado estaría sólo en manos de las opciones privadas y en general de la oferta y demanda de productos. No habría un control en la determinación del precio. El tendero privado estaría dispuesto a perder el 8% de sus compradores a cambio de no contar con un mecanismo estatal de regulación de precios y la participación del PAR-DICONSA dejaría de tener participación en el abasto de productos y en la competencia de mercado.

Por último, el panorama que dejaría un sistema de focalización mediante padrón de beneficiarios tendería a modificar la dinámica de operación de DICONSA dando como resultado la creación de un programa destinado a ofrecer únicamente subsidios a la población, modificando sus Reglas de Operación y dejando a la suerte del mercado el desarrollo rural, las condiciones de abasto y en general el nivel de vida de la población marginada.

Por ello, el mecanismo de focalización geográfica con el que actualmente opera el Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA, responde, no sólo a

características demográficas y de marginación de sus beneficiarios, sino también, a la misma dinámica del mercado de abasto en la cual ofrece sus beneficios.

En síntesis, el método por el cual DICONSA ofrece sus beneficios en el mercado supera el modelo tradicional de la política social y sus programas de subsidio al interactuar contra la lógica de mercado mediante su sistema de abasto de productos y su influencia en el nivel de precios. Es la forma en la que el Estado interfiere en las leyes de mercado en zonas de pobreza.

V. Conclusiones

El Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA opera bajo la lógica de las leyes de mercado, específicamente en cuanto al abasto de mercancías. La competencia y la libre regulación de las condiciones económicas de la población se presenta en todas partes y en muchas localidades DICONSA intenta regular y participar en este mercado para proveer de mejoras en calidad de vida de sus beneficiarios. Por su parte, el mercado presenta un escenario donde existe una paulatina exclusión de la economía de mercado de núcleos de población que han abandonado sus actividades tradicionales para integrarse a redes de migración de fuerza de trabajo y han perdido la capacidad de formar parte de un mercado local y regional dadas las escasas oportunidades de empleo y bajos niveles de vida existentes.

Dadas estas condiciones, la focalización geográfica del PAR a cargo de DICONSA resulta ser la más adecuada, ya que si bien no es la más eficiente porque presenta problemas de inclusión y exclusión de beneficiarios, permite una cobertura abierta al no contar con un padrón de beneficiarios que podría excluir de oportunidades a una población necesitada de beneficios e inclusive de subsidios para poder compensar los rezagos alimenticios, de empleo, ingresos y en general, de la calidad de vida que el mercado mismo ofrece en sus localidades.

Por ello, se acepta la hipótesis presentada en este trabajo: *“El método de focalización geográfica con el que opera el Programa de Abasto a cargo de DICONSA elude a la determinación de un padrón de beneficiarios ofreciendo sus beneficios de forma abierta en localidades objetivo y no objetivo donde no necesariamente el total de la población local corresponde a quienes más necesitan de los beneficios del programa. Esto se relaciona a una lógica de abasto no regulada por el Estado, si no por la libre operación del mercado”*

Lo anterior se acepta debido a que se presentan los errores de inclusión y exclusión de beneficiarios donde, a pesar de no ser un sistema eficiente en términos de costos, resulta eficiente dada su operación bajo el esquema del mercado de abasto y las necesidades alimenticias de su población beneficiaria.

Este método de focalización no resulta ser el más eficiente. Aunque no incurre en elevados gastos al realizar un padrón de beneficiarios, esto no garantiza que sus beneficios los obtengan quienes más los necesitan, no obstante la dinámica del mercado no permite al PAR DICONSA operar mediante otro método de focalización.

La estructura del mercado no es competitiva pues la instalación de una tienda privada que aumenta la oferta de bienes debería disminuir los precios pero esto no ocurre siempre; por lo anterior su tratamiento debe ser más acorde a un mercado de competencia monopólica, donde se hace necesaria la intervención del gobierno para regular los precios o cuando menos para que la población tenga una opción de precios bajos.

El método por el cual DICONSA ofrece sus beneficios en el mercado supera el modelo tradicional de la política social y sus programas de subsidio al interactuar contra la lógica de mercado mediante su sistema de abasto de productos y su influencia en el nivel de precios. Es la forma en la que el Estado interfiere en las leyes de mercado en zonas de pobreza.

Los principales resultados de focalización y cobertura del Programa de Abasto Rural correspondientes al año 2003, presentan una tendencia iniciada hace dos años para mejorar la localización de las tiendas. Para entender con precisión a que me refiero con esta "mejora de la localización", debemos considerar que este Programa se caracteriza por ser de focalización geográfica dado que no existe un padrón de beneficiarios, sino que los beneficiarios potenciales son todos aquellos

que habitan dentro del área de influencia del lugar donde se ubica la tienda DICONSA.

Las acciones emprendidas durante el ejercicio fiscal 2003 en cuanto a cierre y apertura de tiendas, dieron como resultado una disminución neta en el número de tiendas de 2.4% durante el 2003, con lo que el número de éstas se situó en 21,983. Esta variación en la reducción del número de tiendas durante el 2003 es superior a la que se presentó en el año 2002 (1.5%).

Con base en la información disponible, se observa que la cobertura de tiendas con relación al nivel de marginación por entidad federativa es significativa, lo cual se debe a que un 67.2% de las tiendas se ubican en localidades de alta y muy alta marginación (este porcentaje es un poco superior al que se presentó en el año de 2002). El restante 32.8% de las tiendas se ubican en localidades no objetivo en lo referente al nivel de marginación.

Ahora bien, cuando se introduce el criterio de elegibilidad poblacional establecido en las Reglas de Operación, donde se señala que las localidades a atender, además de presentar grados de alta y muy alta marginación, deberán contar con una población de entre 200 y 2,500 habitantes, se observa que el índice de atención a localidades con base en estos criterios es de 48.2%.

En nuestro país existen 13,211 localidades que cumplen con los requisitos, tanto de nivel de marginación como de número de habitantes, para ser localidades objetivo de atención del Programa. Sin embargo, en la actualidad estas localidades no son atendidas por DICONSA. El poligonal de servicio de cada tienda hace suponer que no es necesaria una tienda por localidad, sin embargo no asegura ofrecer los beneficios a todos aquella población que cumple con los requisitos de focalización y que necesitan del programa por lo que se recomienda acelerar el proceso de reubicación de tiendas para trasladar las 10,990 que se ubican en localidades que no son pertinentes de acuerdo a las Reglas de

Operación y así poder destinar mejor estos recursos para la atención de aquellas que sí cumplen con los parámetros para ser consideradas localidades objetivo.

Más de la mitad de las tiendas se ubican en localidades que no cumplen con los criterios de focalización geográfica señalados en las Reglas de Operación, lo cual se explica principalmente porque estas tiendas se instalaron cuando la normatividad lo permitía y porque en algún tiempo no se contaba con Reglas de Operación.

En los indicadores de resultados de las Reglas de Operación que elabora la propia DICONSA se señala que, para diciembre de 2003, la cobertura en términos de localidades es de 43.07%

Por ello se puede afirmar que la cobertura geográfica que tiene el Programa de Abasto Rural en nuestro país es satisfactoria, pero no suficiente. El Programa se encuentra presente en dos terceras partes (67.2%), de las localidades donde los problemas de marginación son más agudos (alta y muy alta marginación).

Además de considerar que el Programa de Abasto Rural tiene el potencial de atender a casi la mitad de la población mexicana, también debe considerarse, como un punto fundamental del Programa, que DICONSA es la única opción de abasto que tienen los habitantes de 5,479 localidades en el país.

El gran reto del PAR no es la cantidad de gente que beneficia el programa, sino la cobertura que puede ofrecer a la población que habita en condiciones de marginación y pobreza.

La población que habita en localidades de alta y muy alta marginación, y que tiene entre 200 y 2500 habitantes pero que no cuenta con una tienda DICONSA, asciende a los 6,569.795 habitantes, que representan el 50.29% de la población que reúne las características para ser atendidas. Por ello podemos afirmar que la

atención de la población objetivo es sólo la mitad. Aún falta otro gran esfuerzo para poder atender a toda la población objetivo de este programa.

Recomendaciones

No se debe de escatimar el número de tiendas relativamente alto para atender a tan sólo la mitad de la población, mientras sea esta población la considerada como objetivo. Los resultados de combate a la pobreza alimentaria y una mejora en la calidad de vida se obtendrán paulatinamente.

Con el fin de que este programa pueda continuar ampliando sus beneficios en las localidades que se consideran objetivo, se deberá mantener un criterio estable en las Reglas de Operación sobre la elegibilidad de las localidades beneficiarias. Esto permitiría la reubicación de casi la mitad de las tiendas que hoy se encuentran en localidades no pertinentes. Este proceso de ajuste se deberá realizar paulatinamente, y se deberá explorar la posibilidad de transferir a particulares la operación de las tiendas que cierre DICONSA, para así poder canalizar los recursos y apoyos que se liberen a la instalación de tiendas en localidades pertinentes. Este aspecto incidiría de manera importante en abatir los niveles de pobreza alimentaria en estas zonas del país.

DICONSA debe hacer un plan estratégico que marque prioridades, formas, y tiempos para la reubicación del programa en las localidades que sí presentan los requisitos de elegibilidad y pertinencia.

Es muy importante que se mantenga la intervención del Estado a través del PAR – DICONSA en el mercado de abasto rural dejando a un lado la lógica de la política social de subsidio e interactuando contra la lógica de mercado mediante su sistema de abasto de productos y su influencia en el nivel de precios. Es la única

forma en la que el Estado puede interferir con las leyes de mercado en zonas de pobreza.

Aunado a la intervención del Estado, se debe de considerar nuevas formas y métodos que permitan no reincidir en la pobreza. El concepto de prevención de la pobreza debe considerarse como parte medular de los objetivos y metas de los programas sociales que permitan hacer una focalización más eficiente y sobre todo permita la mejora y desarrollo paulatino de los niveles y calidad de vida de la población.

Anexos

Anexo 1

CATALOGO DE PRODUCTOS DEL PROGRAMA DE ABASTO RURAL

TIPO PRODUCTO

PRODUCTOS PARA LA ALIMENTACION Y NUTRICION

ACEITE VEGETAL COMESTIBLE
ACEITUNAS
ADEREZOS
ADOBOS
AGUA PURIFICADA
ALIMENTOS INFANTILES COLADOS, PICADOS
ALBERJON
ALUBIA
ARROZ A GRANEL
ARROZ ENVASADO
ATOLE
ATUN ENLATADO
AVENA
AZUCAR ESTANDAR
AZUCAR REFINADA
BEBIDAS DE FRUTA
CAFE SOLUBLE
CAFE TOSTADO Y MOLIDO
CAJETA
CARNES ENVASADAS
CEREALES EN HOJUELAS
CEREALES PARA BEBER
CHICHARO
CHICHARO CON ZANAHORIA
CHILES CHIPOTLES
CHILES JALAPEÑOS EN RAJAS
CHILES JALAPEÑOS ENTEROS
CHILES SECOS
CHILES SERRANOS
CHILORIO
CHOCOLATE DE MESA
CHOCOLATE EN POLVO
CHOCOLATE GOLOSINA
CONCENTRADO LIQUIDO P/REFRESCOS
CONDIMENTOS
CONSOME DE POLLO

CREMA DE LECHE

DIVERSAS COMIDAS PREPARADAS
DULCES Y CAMELOS
ELOTES
ESPECIAS ENTERAS
ESPECIAS MOLIDAS
EXTRACTOS
FLANES EN POLVO
FRIJOL A GRANEL
FRIJOL ENVASADO
FRIJOLE ENLATADOS
FRUTAS ENVASADAS
FRUTAS SECAS
GALLETAS BASICAS
GALLETAS DIVERSAS
GARBANZO
GELATINAS EN POLVO
GRANOLA
HABA PELADA
HARINA DE ARROZ
HARINA DE MAIZ
HARINA DE TRIGO
HARINA PARA HOT CAKES
HARINA PARA PASTEL
JAMONES ENVASADOS
JUGOS
JUGOS PARA BEBER
LECHE CONDENSADA
LECHE EN POLVO
LECHE EVAPORADA Y CONCENTRADA
LECHE MATERINIZADA
LECHE SABORIZADA
LENTEJAS
MAIZ BLANCO
MAIZ CACAHUAZINTLE
MAIZ NO BLANCO
MAIZ PALOMERO

Focalización de los Programas Sociales
El caso específico del PAR - DICONSA

MANTECA DE CERDO
MANTECA VEGETAL
MAYONESAS
MERMELADAS
MIEL
MOLE EN PASTA
MOSTAZA
NECTARES
PAN DE CAJA
PAPILLAS
PASTAS PARA SOPA FIDEOS
PASTAS PARA SOPA HUECAS
PASTAS PARA SOPA LARGAS
PASTAS PARA SOPAS MENUJAS
PILONCILLO
POLVO PARA HORNEAR
PREPARADOS P/BEBIDAS DE LECHE
PURE DE TOMATE

REFRESCOS EMBOTELLADOS
REFRESCOS EN POLVO
SAL EN GRANO
SAL MOLIDA Y REFINADA
SALCHICHAS ENVASADAS
SALSA CATSUP
SALSA PICANTE
SALSAS CASERAS
SARDINA ENLATADA
SOPAS INSTANTANEAS
SOYA TEXTURIZADA
SUPLEMENTOS ALIMENTICIOS
TÉ
VEGETALES ENVASADOS
VINAGRE

PRODUCTOS PARA LA HIGIENE Y SALUD

ALCOHOL
ALGODON
AROMATIZANTES
BIBERONES Y MAMILAS
BICARBONATO
BLANQUEADORES
CEPILLOS DENTALES
CREMAS DENTALES
CREMAS PARA USO PERSONAL
DESINFECTANTES
DESODORANTES DE USO PERSONAL
DETERGENTES EN POLVO
DETERGENTES LIQUIDOS
ESCOBAS, ESCOBETAS Y CEPILLOS
FIBRAS Y ESTROPAJOS
FRANELAS Y JERGAS
INSECTICIDAS Y RATICIDAS
JABON DE LAVANDERIA

JABON DE TOCADOR

LIMPIADORES EN POLVO
LIMPIADORES FACIALES EN ALGODON
LIMPIADORES LIQUIDOS
MEDICINAS DE PATENTES SIN RECETA
NAVAJAS Y RASTRILLOS DE AFEITAR
PALILLOS
PAÑALES DESECHABLES
PAÑUELOS DESECHABLES
PAPEL HIGIENICO
PRESERVATIVOS
SERVILLETAS
SHAMPOO, ACONDICIONADORES Y FIJADORES
SUAVIZANTE DE TELAS
TALCO PARA BEBE
TOALLAS SANITARIAS
TRAPEADORES Y MECHUDOS
UNGÜENTOS Y POMADAS

OTROS PRODUCTOS: ACEITES LUBRICANTES

ACIDO MURIATICO
ALIMENTOS PECUARIOS
ARTICULOS DE MERCERIA Y COLORANTES
ARTICULOS ESCOLARES
BOLSAS PARA DESPENSAS
BOLSAS PARA EL HOGAR
CAJAS DE CARTON PARA DESPENSAS
CAL PARA CONSTRUCCION

CALZADO DE PLASTICO

CEBADA PECUARIA
CERILLOS
CIGARROS
COBIJAS Y COLCHONETAS
CUBIERTOS DESECHABLES
ENCENDEDORES
ESTAMPILLAS POSTALES
FERTILIZANTES

Focalización de los Programas Sociales El caso específico del PAR - DICONSA

FOCOS
GRASAS PARA CALZADO
HERRAMIENTAS PARA EL CAMPO
JUGUETES
LAMINAS PARA CONSTRUCCION
LINTERNAS
PAPEL ALUMINIO
PILAS
PLATOS DESECHABLES

PRODUCTOS ELECTRICOS
ROPA
TARJETAS TELEFONICAS
UTENSILIOS DE ALUMINIO Y ACERO
UTENSILIOS DE PLÁSTICO, MADERA Y VIDRIO
UTENSILIOS DE LAMINA GALVANIZADA
VASOS DESECHABLES
VELADORAS
VELAS

Anexo 2

TRANSFERENCIAS FEDERALES A DICONSA 2000-2004 (PRECIOS CORRIENTES Y CONSTANTES)

	2000	2001	2002	2003	2004
Presupuesto asignado al PAR (precios corrientes)	\$405,361.00	\$330,475.00	\$568,000.00	\$786,006.00	\$1,242,902.00
Presupuesto asignado al PAR (precios constantes)	\$489,268.45	\$382,057.57	\$621,243.10	\$826,806.38	\$1,242,902.00
Presupuesto asignado al PAL	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$396,711.60
Total asignado a DICONSA (precios constantes)	\$489,268.45	\$382,057.57	\$621,243.10	\$826,806.38	\$1,639,613.60

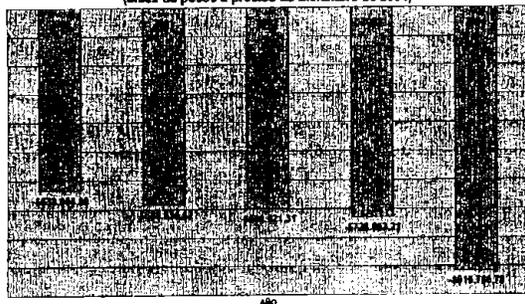
Nota: Precios a diciembre de 2004.

Los estados financieros a utilizarse son los consolidados de los años 2000, 2001, 2002 y 2003, en cuanto a los del 2004, se utilizan los estados financieros preliminares, todos al 31 de diciembre del año respectivo.

La conversión de cifras históricas de los estados financieros se hizo utilizando el Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente al mes de diciembre de los años 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004, cuya base es junio del 2002 y los cuales son 93.2, 97.4, 102.9, 107 y 112.6, respectivamente, publicados por el Banco de México en www.banxico.gob.mx.

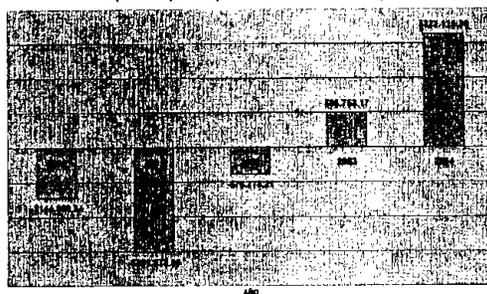
Fuente: Colegio Nacional de Economistas, "Evaluación Externa al PAR-DICONSA 2004". Marzo de 2005

RESULTADO ANTES DE APOYOS FEDERALES AL ABASTO EN EL PERIODO 2000-2004
(Miles de pesos a precios de diciembre de 2004)



Fuente: Elaboración propia en base a los Estados de Resultados de Diconsa, S.A. de C.V. al 31 de diciembre de 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004

RESULTADO DESPUES DE APOYOS DEL GOBIERNO FEDERAL AL ABASTO EN EL PERIODO 2000 - 2004
(Miles de pesos a precios de diciembre de 2004)



Fuente: Elaboración propia en base a los Estados de Resultados de Diconsa, S.A. de C.V. al 31 de diciembre de 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004

Fuente: Colegio Nacional de Economistas, "Evaluación Externa al PAR-DICONSA 2004" Marzo de 2005

Anexo 3

MICRORREGIONES
ESTADO MICRORREGIONES NUMERO DE
MICRORREGIONES

Aguascalientes 2
El Llano
Asientos
Baja California 2
Mexicali
Ensenada
Baja California Sur 2
Comondú
Mulegé
Campeche 5
Calakmul
Candelaria
Maya-Chenes
Maya-Camino Real
Sur
Coahuila 5
Norte
Carbonífera
Centro-Desierto
Laguna
Sureste
Colima 1
Ixtlahuacan
Chiapas 24
Microrregión 1
Microrregión 2
Microrregión 3
Microrregión 4
Microrregión 5
Microrregión 6
Microrregión 7
Microrregión 8
Microrregión 9
Microrregión 10
Microrregión 11
Microrregión 12
Microrregión 13
Microrregión 14
Microrregión 15
Microrregión 16
Microrregión 17
Microrregión 18
Microrregión 19
Microrregión 20
Microrregión 21
Microrregión 22
Microrregión 23
Microrregión 24
Chihuahua 6
Microrregión 1
Microrregión 2
Microrregión 3
Microrregión 4
Microrregión 5
Microrregión 6
Durango 4
Quebradas 1
Quebradas 2
Indígena Sur

Semidesierto 1
Guanajuato 3
Noreste
Norte
Sur
Guerrero 6
Tierra Caliente
Norte
Centro
Montaña
Costa Grande
Costa Chica
Hidalgo 12
Atotonilco El Grande
Tulancingo
Huichapan
Zimapan
Jacala
Ixmiquilpan
Actopan
Metztitlán
Zacualtipán
Molango
Huejutla
Tenango de Doria
Jalisco 8
Microrregión Norte
Microrregión Sureste
Microrregión Sur
Microrregión Sierra de Amula
Microrregión Costa Sur
Microrregión Costa Norte
Microrregión Sierra Occidental
Microrregión Centro
México 7
Microrregión I
Microrregión II
Microrregión III
Microrregión IV
Microrregión V
Microrregión VI
Microrregión VII
Michoacán 10
Aquila
Susupuato
Tierra Caliente 1
Tierra Caliente 2
Sierra Madre Occidental
Tierra Caliente 3
Oriente
Meseta Purépecha
Lago de Cuizco
Mariposa Monarca
Morelos 3
Microrregión Ocuituco
Microrregión Tlanepantla
Microrregión Temoac
Nayarit 3
El Nayar

Huajicori
La Yesca
Nuevo León 1
Sur Poniente
Oaxaca 75
Oaxaca
Ejutla
Etla
Huitzo
Telixtlahuaca
Ocotlán
Tlaxiaco
Mitla
Tlaxochahuaya
Totolapa
Zaachila
Zimatlán
Ayoqueco
Ixtlán
Villa Alta
Yalalag
Santiago Zacatepec
Ayutla
Choapam
Cotzocon
Tuxtepec
Cosolapa
Valle Nacional
Jalapa de Díaz
Soyaltepec
Juchitán
Iztepec
Matías Romero
Gulchicoví
Tapanatepec
San Dionisio del Mar
Chimalapa
Tehuantepec
Salina Cruz
Jalapa del Marqués
Laollaga
Cuicatlán
Chiquihuitán
Teotitlán
Huautila
Eloxochitlán
Coixtlahuaca
Juxtahuaca
Tecomaxtlahuaca
Huajuapán de León
Chazumba
Mariscala
Tezoatlán
Nochistlán
Silacayoapan
Tamazola
Tepiccolula
Tlaxiaco
Achiutla

Focalización de los Programas Sociales
El caso específico del PAR - DICONSA

San Miguel El Grande	Quintana Roo 2	Sierra del Totonacapan 22
Miahuatlán	Microrregión I	Papanúa
Río Hondo	Microrregión II	Alamo Temapaché
Coatlán	San Luis Potosí 14	Sierra de Otontepec y Laguna de Tamiahua
Putla	Huasteca Sur Cafetalera	Huasteca Alta
Zacatepec	Huasteca Sur Citricola	Huasteca Media
Soia de Vega	Huasteca Centro Piloncillera	Huasteca Baja
Textitlán	Huasteca Centro	Sierra de Misanilla
Yautlepec	Huasteca Norte	Cofre de Perote
Jamiltepec	Media Oeste	Jalcomulco los Pescados
Pinotepa Nacional	Media Este	Central Semiárida
Pinotepa	Media Este Pame Sierra Gorda	Huatusco
Cacahuatpec	Altiplano Oeste	Cuenca del Papaloapan
Juquila	Altiplano Centro	Pico de Orizaba
Villa de Tututepec	Altiplano Este	Córdoba Tezonapa
Nopala	Altiplano Este Ixtlero	Sierra de Zongolica
Puerto Escondido	Centro	Los Tuxtlas
Pochutla	Centro Sur	Playa Vicente
Huatulco	Sinaloa 4	Sierra de Sotepan
Loxicha	Norte	Valle de Uxpanapa
Nochixtlán San Francisco	Centro	Soconusco
Puebla 13	San Lorenzo	Las Choapas
Centro 1	Sur	Yucatán 9
Centro 3	Sonora 2	01 Litoral Oriente
Nororiental 1	Sierra de Alamos	02 Oriente
Norte 1	Río San Miguel	03 Litoral Centro
Norte 2	Tabasco 4	04 Centro
Norte 3	Centla	05 Centro Sur
Sierra Negra	Huimanguillo	06 Influencia Metropolitana
Centro 2	Jonuta	07 Litoral
Mixteca 1	Tacotalpa	08 Sur Poniente
Mixteca 2	Tamaulipas 3	09 Sur
Mixteca 3	Región Prioritaria Cañera	Zacatecas 4
Nororiental 2	Región Prioritaria IV Distrito	Microrregión de la Montaña
Nororiental 3	Región Prioritaria Serrana	Microrregión de los Cañones
Querétaro 4	Tlaxcala 3	Microrregión Semidesierto
Serrana	Atzacayan-Terrenate	Noreste
San Juan del Río	Emiliano Zapata	
Cadereyta	Españita	
Querétaro	Veracruz	

Bibliografía.

1. ARROYO Ortiz, Juan Pablo. "Alternativa al Desarrollo del Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA". INDESOL-UNAM-FAVI, Febrero de 2003.
2. ARROYO Ortiz, Juan Pablo. "El PAR-DICONSA como Instrumento de Desarrollo de Mercados Rurales Competitivos". INDESOL – UNAM. Febrero de 2004.
3. ARROYO Ortiz, Juan Pablo. "Ante la pobreza extrema, alternativa económica" en El Sol de México. México 22 de junio de 2005
4. AYALA Espino, José. "Diccionario de Economía Publica Moderna" Ed. Diana. 1998
5. BAKER and GROSH. Proxy Means Tests for Targeting Social Programs. LSMS Working Paper 118. Washington, D.C.: World Bank, 1995.
6. BIGMAN, David. "Geographical Targeting for poverty alleviaton". The World Bank, 2000
7. BOLTVINIK, Julio. "Economía Moral" en periódico la Jornada, 22 de agosto de 2003,
8. CEPAL, "Focalización y Pobreza", Cuadernos de la CEPAL No. 71. ONU, Mayo 1995.
9. CORDERA, Rolando, "Globalidad sin equidad: notas sobre la experiencia latinoamericana." En Revista Mexicana de Sociología, UNAM, Octubre de 2000
10. CORNIA, Giovanni. "Two Errors of Targeting" en Dominique Van de Walle, Public Spending and the Poor. Theory and Evidence. World Bank. 1995

11. DIAZ Cayeros, A. "Viabilidad Política de la Focalización de las Políticas Sociales: Una Perspectiva Comparada" en Revista Mexicana de Trabajo Social. 1998.
12. DICONSA, S.A. de C.V., Precios Rurales de los Productos de la Canasta Básica Rural, Junio 2003.
13. Evaluación Externa del Ejercicio Fiscal 2003 del Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA. FE-UNAM. Marzo de 2004
14. Evaluación Externa del Ejercicio Fiscal 2004 del Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA. Colegio Nacional de Economistas. Marzo de 2005
15. FRANCO, Rolando. Nuevas Orientaciones de la Política Social en América Latina, Santiago, ILPES, LC/IP/R.115, Enero, 19992. P.p 26-32
16. GRSH E, Margaret. "Administering Targeted Social Programs in Latin America" World Bank, 1994.
17. "Índices de Marginación, 1995". Consejo Nacional de Población. (CONAPO) Abril de 2000.
18. "Manual Ciudadano 2003, SEDESOL a los ojos de todos". Comisión de Transparencia y combate a la corrupción, SEDESOL, México 2003
19. "Manual Único del Almacén Rural DICONSA". Dirección de Operaciones. DICONSA, México 2000
20. "Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006". Resumen Ejecutivo. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República. 2001
21. "Proyecto de Evaluación de PROGRESA" Programa de Educación Salud y Alimentación PROGRESA.. SEDESOL-IFPRI, México, 2000
22. "Programa Nacional a 250 Microrregiones Prioritarias". Listado de Microrregiones. Secretaria de Desarrollo Social.

23. RAY, Debraj. "Economía del Desarrollo" Ed. Antoni Bosch. España 1998.
24. "Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA S.A. de C.V. para el ejercicio fiscal 2003". Diario Oficial de la Federación, 14 de marzo de 2003 y sus modificaciones publicadas el 24 de julio de 2003
25. SALCEDO, Salomón, Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agentes, Santiago de Chile, CEPAL, 1999, pag.20
26. SCOTT, John. "Descentralización, Focalización y Pobreza en México" en Las Políticas sociales de México al fin del milenio: descentralización, diseño y gestión. Cordera y Ziccardi. UNAM. 2000
27. SEN, Amartya K. "Conceptos y Medidas de Pobreza" Revista de Comercio Exterior, Vol. V, No. 4. México.
28. STIGLITZ, Joseph E. "La Economía del Sector Público". Antoni Bosch. Segunda edición. España, diciembre de 1995.
29. STÔHR, Walter. "El Desarrollo Regional en América Latina. Experiencias y Perspectivas" Ed. SIAP. 1972. p.p. 19, 86
30. "XII Censo General de Población y Vivienda, 2000". Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
31. www.diconsa.gob.mx
32. www.sedesol.gob.mx