



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**  
Unidad Iztapalapa

**ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE ABASTO SOCIAL DE  
LECHE EN LA CIUDAD DE MÉXICO: EL CASO DE  
LICONSA EN LA DELEGACIÓN CUAUHTÉMOC, 2016**

T E S I N A

QUE PRESENTA

**Patricia Collado Méndez**

MATRICULA: 2133049431

Para acreditar el requisito del trabajo terminal  
y optar al título de

LICENCIAD(O/A) EN CIENCIA POLITICA

**Dr. Miguel González Ibarra**

ASESOR

**Mtro. Miguel González Madrid**

LECTOR

*Iztapalapa, Ciudad de México, treinta de agosto de dos mil diecisiete.*



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*  
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

## D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el (la) (s) alumno (a)  
(s) Patricia Collado Méndez

matrícula(s) 2133049431 con el  
título de

Análisis del Programa de Abasto Social de leche en la  
Ciudad de México: El caso de la casa en la Delegación  
Cuauhtémoc, 2016 se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para

ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la  
Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de  
Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios  
vigente.

Asesor

*[Signature]*  
Dr. Miguel Rodolfo González Ibarra

Lector

*[Signature]*  
ITRO-MIGUEL GONZÁLEZ MADRID

Fecha 28 agosto 2017 Trim: 17-P No. Registro de  
Tesina: CMP-17P

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: [01-55] 5804-4793

## AGRADECIMIENTOS

*A mis papás, Elsa y Jaime, porque siempre me inculcaron que la educación es la herramienta más valiosa para este viaje denominado VIDA.*

*A mi Papá, gracias por apoyarme en mis estudios y enseñarme que a pesar de las adversidades siempre existe un camino para salir adelante. Sin tu ayuda este logro no sería posible.*

*A mi Mamá, gracias por impulsarme hacia la culminación de una carrera y, sobretodo, porque nunca dejó de creer en mí. Tu historia de vida me motiva para nunca darme por vencida.*

*A mi hermana Marcela, gracias por ser mi compañera de vida y darme ánimos en los momentos más difíciles de la vida.*

*A mi tía Alicia, gracias por abrirme las puertas de tu casa durante la carrera y por enseñarme la bondad del ser humano.*

*A mi abuelita Bertha que ahora yace en el cielo, pero que siempre creyó en mí y me motivó a lograr las cosas que me propusiera. Por siempre estarás en mi corazón.*

*A mi abuelita Elsa, gracias por motivarme para seguir adelante a pesar de las adversidades.*

*Al maestro Miguel González Ibarra, gracias por haberme apoyado en todo el camino de este proyecto.*

*Al maestro Miguel González Madrid, gracias por sus consejos y el apoyo que me brindó durante la carrera.*

# ÍNDICE

Introducción.....	I
<b>Capítulo 1</b>	
<b>1. Estado, Gobierno y Política Social .....</b>	<b>1</b>
1.1. Concepto y enfoque acerca del Estado .....	1
1.2. Régimen Político y Administración Pública .....	7
1.3. Política Social y Pobreza Alimentaria .....	18
1.4. Políticas Sociales y Abasto Social de alimentos .....	28
<b>Capítulo 2</b>	
<b>2. Las Políticas Sociales de combate a la Pobreza Alimentaria en México</b>	<b>34</b>
2.1. La Política Social en México .....	34
2.2. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y la Política Social .....	37
2.3. Plan Nacional de la Cruzada Contra el Hambre .....	43
2.4. Programa Institucional de Abasto Social de Leche 2013-2018.....	45
2.5. Programa de Abasto Social de Leche LICONSA.....	51
2.6 Programa de Abasto Rural DICONSA .....	53
2.7 Programa de Inclusión Social PROSPERA .....	54
<b>Capítulo 3</b>	
<b>3. La Política Social de Combate a la Pobreza Alimentaria en México.....</b>	<b>61</b>
3.1 Marco Normativo.....	61
3.2. Objetivos y Estrategias generales.....	67
3.3. Estructura Orgánica .....	71
3.4. Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche, 2016 ..	76
3.5. Manual de Funciones y actividades del personal de Promotoría Social de LICONSA S.A. de C.V. ....	93
3.5. Manual de Procedimientos para la apertura, reubicación y cierre de puntos de venta del Programa de Abasto Social de Leche .....	96
<b>Capítulo 4</b>	
<b>4. Análisis del Programa de Abasto Social de Leche en la Delegación Cuauhtémoc, 2016 .....</b>	<b>104</b>
4.1. Características sociodemográficas de la Delegación Cuauhtémoc .....	104
4.3. La operación del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA S.A. de C.V en la delegación Cuauhtémoc .....	117
4.4. Análisis entre la ubicación de los puntos de venta de LICONSA S.A. de C.V y las zonas de pobreza en la delegación Cuauhtémoc.....	119
4.5. Percepción de los beneficiarios del Programa de Linconsa.....	124
4.5. Perspectivas y Estrategias para el mejoramiento de LICONSA .....	137
<b>Conclusiones y Reflexiones finales .....</b>	<b>144</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>154</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>160</b>

## Introducción

La política social es un instrumento que utilizan los gobiernos para regular y complementar las instituciones de mercado y las estructuras sociales. Estas políticas están encaminadas a satisfacer las necesidades de los individuos en materia de salud, educación, vivienda y seguridad social. Asimismo, se encargan de la distribución, protección y justicia social.<sup>1</sup>

Las políticas sociales bien diseñadas e implementadas pueden promover el empleo y el desarrollo, así como erradicar la marginación. Constituyen una parte central de cualquier Estrategia Nacional de Desarrollo.

Bajo este esquema, es necesario analizar el papel del Estado, del Gobierno y de las Administración Pública para observar de qué manera intervienen en el diseño y la implementación de las políticas públicas y los programas sociales encaminados a erradicar la pobreza alimentaria.

Específicamente, el Programa de Abasto Social de Leche en México, que tiene como objetivo contribuir al cumplimiento efectivo del derecho social de acceso al consumo de leche fortificada de calidad, para aquellas personas cuyos ingresos estén por debajo de la línea de bienestar. Este programa es de vital importancia, pues contribuye en la erradicación de la pobreza alimentaria cuyas consecuencias generan problemas de salud y económicos, como la desnutrición y una baja productividad, respectivamente.

El objetivo del presente trabajo será el de analizar el desempeño del Programa de Abasto Social de Leche a través de sus resultados y a partir de las opiniones de sus beneficiarios, las cuales se conseguirán a partir de la realización de entrevistas. Para conocer de fondo el funcionamiento de este Programa, será

---

<sup>1</sup> Ortiz, Isabel, "Política Social", *Estrategias Nacionales de Desarrollo: Guías de orientación de políticas públicas*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ONU, Nueva York, 2007, p.6.

necesario remitirse a distintos planes de desarrollo y de combate a la pobreza, pues solo de esta manera se comprenderá la magnitud de esta problemática y las soluciones que el gobierno ha planteado para contrarrestar los efectos que esta ocasiona a más de 55.3 millones de mexicanos, es decir, al 46.2% de la población total nacional.<sup>2</sup>

Los programas contra la pobreza surgieron en algunos países de Europa y en Estados Unidos en el siglo XIX, con las economías industriales. Lo anterior fue resultado del crecimiento de la urbanización, es decir, los grupos familiares crecieron y los problemas a los que se enfrentaron fueron al desempleo, a la viudez y a los accidentes laborales, situaciones que dejaban a las familias sin posibilidad de generar ingresos.<sup>3</sup>

En México se comenzaron a diseñar distintos programas para combatir la pobreza alimentaria, en los años noventa, por dos factores: 1) la dependencia del país al mercado mundial; y 2) debido a la pobreza, particularmente la extrema, en donde existe una carencia de ingresos para adquirir alimentos.<sup>4</sup>

La explicación del primer factor radica en la apertura de los mercados y la globalización, ya que han conformado un escenario en el cual la posición dominante de un país consiste en lograr la seguridad alimentaria a partir de las ventajas comparativas y competitivas. Por ello, ha resultado más convincente para México comprar granos básicos a Estados Unidos y Canadá (nuestros socios en el TLC) y con ello se ha aumentado la dependencia alimentaria del país.<sup>5</sup>

Por otro lado, también están los cambios que han repercutido en la productividad de alimentos agrícolas en México. Con esto me refiero a la emigración rural hacia

---

<sup>2</sup> Pierre Mac-René, "Crece pobreza en México; hay dos millones más: CONEVAL", en *El Universal*, 24 de julio de 2015, (en línea).

<sup>3</sup> Martínez, Gabriel. *El Estado mexicano de bienestar*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 15.

<sup>4</sup> Camberos Castro Mario, "La seguridad alimentaria en México en el año 2030", en *Ciencia Ergo Sum*, Vol. 7(1), Universidad Nacional Autónoma de México, México, marzo del 2000, p. 49.

<sup>5</sup> *Ibidem.*, p. 54.

Estados Unidos<sup>6</sup>. Aunado a lo anterior, cada vez son menos los recursos que destina el Estado mexicano al campo.

Como solución a lo antes expuesto, diversas naciones han recurrido a la implementación de diversos programas para mantener el ingreso o para garantizar el acceso a servicios a las personas. México no ha sido la excepción y por ello, los programas de combate a la pobreza alimentaria han servido para complementar los grandes seguros sociales.<sup>7</sup>

Los programas sociales de combate a la pobreza alimentaria que se han implementado en el país han sido:

- Solidaridad, estrategia anunciada durante la administración federal de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).
- Progresá, presentado en la gestión de Ernesto Zedillo (1994-2000).
- Oportunidades, implementado en el gobierno del panista Vicente Fox (2000-2006) y continuado por su partidario Felipe Calderón (2006-2012).
- Prospera, el actual y principal Programa gubernamental para abatir la pobreza del presidente Enrique Peña Nieto, y así fue anunciado por él durante su segundo informe de gobierno.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Torres Salcido, Gerardo, “Los retos de las políticas públicas frente a los problemas de la seguridad y soberanía alimentaria”, *El derecho a la alimentación en México: recomendaciones de la sociedad civil para una política efectiva*, OXFAM, México, octubre del 2013, [Consultado el 23 de marzo del 2016], p. 53.

<sup>7</sup> Martínez, *Op. cit.*, p. 177.

<sup>8</sup> CNNMéxico, “De solidaridad a PROSPERA: 4 nombres y pocos resultados contra la pobreza”, en *CNNMéxico*, 03 de septiembre del 2014, en: <<http://expansion.mx/nacional/2014/09/03/de-solidaridad-a-prospera-4-nombres-y-pocos-resultados-contr-la-pobreza>> [Consultado el 23 de marzo de 2016].

Es importante subrayar que los programas antes mencionados surgieron con el fin de beneficiar principalmente a los niños, mujeres embarazadas y madres con niños pequeños, para promover la graduación de niveles primarios y niveles medios, mediante el apoyo a padres de familia en los rubros de salud, educación y nutrición. Por ello, la población indígena y campesina al ser quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad son las principales receptoras de estos programas.

Los programas de seguridad social en México se basan en la coordinación y contribución de todos los agentes productivos con el objetivo de combatir a la pobreza (buscan rescatar a las familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad y desventaja de largo plazo). Como es el caso del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA S.A. de C.V. (antes CONASUPO), que surgió como una empresa de participación estatal mayoritaria cuyo propósito es el de mejorar los niveles de nutrición de millones de mexicanos, contribuyendo así en su incorporación al desarrollo del país, mediante el apoyo a la alimentación de familias en condiciones de pobreza por debajo de la línea de bienestar, con leche de excelente calidad, a precio subsidiado, fundamentalmente para niñas y niños de hasta 12 años.<sup>9</sup>

En los último veinte años, el Estado mexicano se ha comprometido en reducir los niveles de pobreza y hambre a través del diseño de programas y planes de desarrollo, ya que la pobreza alimentaria crece a niveles exponenciales. Sin embargo, estos han tenido limitaciones en sus alcances, pues el 46.2% de los mexicanos siguen sin tener acceso a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, como lo establece el artículo 4° constitucional. Por consiguiente, es de vital importancia analizar por qué los programas sociales, específicamente el Programa de Abasto Social de Leche, no están consiguiendo satisfacer las

---

<sup>9</sup> Gob. Mx, "Abasto Social Liconsa", *LICONSA S.A. de C.V.*, Acciones y Programas, 15 de marzo, (en línea): <<http://www.gob.mx/liconsa/acciones-y-programas/programa-de-abasto-social-de-leche>> (consultado el 16 de diciembre de 2016).



demandas de sus beneficiarios, y cuáles pueden ser las soluciones para que estos programas garanticen efectivamente los derechos sociales a la alimentación.

### *Objetivos y preguntas de investigación*

Este trabajo tiene como **objetivo** estudiar el Programa de Abasto Social de Leche en México, específicamente en la Delegación Cuauhtémoc en el 2016. *Se trata de analizar -tomando en cuenta las nociones teóricas de los programas sociales- su eficacia en la operación y el servicio que ofrece en esta demarcación territorial a través de la opinión de las personas beneficiarias.*

Para ello, es necesario en primer lugar explicar la importancia de la política social para el Estado, así como su contribución al desarrollo social y alimentario; en segundo lugar, se necesita conocer otras políticas sociales que coadyuven en la erradicación pobreza alimentaria en México; en tercer lugar, es necesario analizar el Programa de Abasto Social de Leche, así como sus principales elementos para su operación en México y en la Ciudad de México, poniendo énfasis, en la Delegación Cuauhtémoc en el 2016; y por último, se requiere explicar la percepción de los beneficiarios sobre el servicio que les brinda el Programa de Abasto Social de Leche a través de sus centros de abasto en la Delegación Cuauhtémoc así como cinco sus principales retos y perspectivas del Programa.

Las preguntas de investigación que me formulé tiene relación con cinco puntos cardinales: por un lado, señalar la importancia de la política social y del Programa de Abasto Social como instrumentos del Estado para mitigar el problema de la pobreza alimentaria; por otro lado, se intenta exponer cómo contribuye la política social al desarrollo social y alimentario de la Ciudad de México; asimismo, cuáles son los programas sociales existentes que coadyuvan en la erradicación de la pobreza alimentaria junto con el Programa de Abasto Social de Leche en México; para posteriormente, describir cómo se conforma el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA S.A. de C.V.; y finalmente, cuál es la opinión de los

beneficiarios de la Delegación Cuauhtémoc, respecto al servicio que se les otorga en las lecherías y cuáles son las propuestas y estrategias del mejoramiento del Programa en la Delegación Cuauhtémoc.

### *Consideraciones e hipótesis preliminares*

En los últimos años, el Estado se ha encargado de asumir los riesgos de las personas por pérdida de empleo, enfermedad, pobreza, vejez o ante la discapacidad, y por situaciones familiares que generen desventaja en el mercado laboral a través de políticas sociales. Tal es el caso del Programa de Abasto Social de Leche (LICONSA) que busca garantizar el acceso efectivo a este nutriente a un bajo precio. Sin embargo, en México y en la Ciudad de México, el Programa no está cumpliendo con sus Reglas de Operación de una manera integral.

En este sentido, mi **hipótesis** fue la siguiente: *el Programa de Abasto Social de Leche se ve limitado en su alcance y eficacia como consecuencia del factor humano, entendido esto en términos de que el personal que atiende en las lecherías opera negativamente en tres sentidos: 1) otorga la leche a personas no beneficiarias del Programa; 2) otorga más litros de leche a algunos de los beneficiarios de manera arbitraria; y 3) amedrenta a los beneficiarios que quieran interponer quejas o denuncias.*

### *Metodología e instrumentos de investigación*

Los dos primeros capítulos del presente trabajo se sustentarán en la revisión y análisis teórico, ya que es indispensable para la definición de los elementos teóricos de Estado, Gobierno y Política Social. Posteriormente se utilizó el método histórico-deductivo<sup>10</sup> con el fin de ilustrar el impacto de las políticas públicas como instrumento del Estado mexicano para mitigar la pobreza alimentaria.

---

<sup>10</sup> El **Método Histórico** permite estudiar los hechos de pasado con el fin de encontrar explicaciones causales a las manifestaciones propias de las sociedades actuales. Consultado en:

Para el segundo y tercer capítulo, se utilizó información institucional, ya que es una forma de conocer el funcionamiento y los planes de trabajo de los Programa Sociales que implementa el Gobierno mexicano. Asimismo, esta información recopilada sirvió para cotejarla con las preguntas, la hipótesis y los objetivos planteados.

Por otro lado, fue imprescindible el uso de los métodos empíricos de la observación y de la experimentación, que se utilizó en el cuarto capítulo. Cuando se realizaron encuestas para conocer la opinión de las personas beneficiarias del Programa de Abasto Social de Leche en la Delegación Cuauhtémoc.

Los instrumentos de investigación que ayudaron en la explicación y en la demostración de la hipótesis fueron los del de análisis de contenido, encuesta y el análisis documental. En cuanto al análisis de contenidos y documental, se revisaron una serie de artículos de revistas y periódicos, así como de libros y disposiciones legales relacionadas al tema de las políticas sociales.

De igual manera, se utilizó el instrumento de la encuesta para conocer las opiniones de los beneficiarios con respecto al servicio que les otorga el Programa de LICONSA.

### *Estructura de la investigación*

El trabajo se divide en cuatro capítulos. En el primer capítulo se dan a conocer los conceptos clave de Estado, Administración Pública, Pobreza Alimentaria, Régimen Político y Políticas Sociales; de igual manera, se explican las relaciones que existe entre la Política Social y la Pobreza Alimentaria, fundamental para comprender la importancia de implementar mecanismos que contribuyan a erradicar las carencias

---

<[https://www.uaeh.edu.mx/docencia/VI\\_Presentaciones/licenciatura\\_en\\_mercadotecnia/fundamentos\\_de\\_metodologia\\_investigacion/PRES40.pdf](https://www.uaeh.edu.mx/docencia/VI_Presentaciones/licenciatura_en_mercadotecnia/fundamentos_de_metodologia_investigacion/PRES40.pdf)>.

sociales. Este capítulo, tiene como objetivo explicar los conceptos básicos para comprender la magnitud del problema de la pobreza alimentaria.

En el segundo capítulo se plantean los programas sociales que implementa el Estado mexicano, a través de la administración pública, para reducir la brecha de desigualdad en la que vive parte de la población mexicana. Asimismo, se trata de dar a conocer la existencia de otras políticas sociales que coadyuvan con el Programa de Abasto de Leche para mejorar la nutrición de los mexicanos.

En el tercer capítulo me ocupo del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA S.A. de C.V. Con el fin de conocer sus Reglas de Operación y manuales. Es decir, documentos en donde se sustentan sus actividades y las de quienes cooperan en su funcionamiento. Estos documentos son de gran utilidad para analizar el cumplimiento de los objetivos del Programa.

En el cuarto capítulo se describe el perfil sociodemográfico de la Delegación Cuauhtémoc, así como el problema de la Pobreza Alimentaria en la demarcación territorial. Asimismo, se realiza un breve análisis sobre la ubicación de las lecherías en la Delegación y se finaliza con la presentación de los resultados obtenidos sobre la percepción de los beneficiarios del Programa de Abasto Social de leche respecto a la operación y servicio del Programa.

En las conclusiones se hace un recuento de los descubrimientos y resultados más importantes de este análisis. Sobre todo, haciendo hincapié en lo planteado en los objetivos, en las preguntas de investigación y, sobre todo, en la hipótesis. De igual manera, en las conclusiones se plantea la importancia del cumplimiento de las Reglas de Operación para que las Políticas Sociales funcionen con eficacia.

Por último, se pone a disposición la bibliografía utilizada con el fin de que sean consultados los documentos sobre el dicho tema. Aunado a esto, se incluye una parte de anexos en donde se puede observar fotografías sobre las lecherías, así

como el cuestionario que se utilizó para conocer la opinión de los beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche en la Delegación Cuauhtémoc.

## **CAPÍTULO I.**

### **1. Estado, Gobierno y Política Social**

El presente capítulo tiene como objetivo definir y explicar los conceptos de Estado, Gobierno y Política Social; así como también los de Régimen Político, Administración Pública y Pobreza Alimentaria. Con base en estas acepciones, se podrán establecer las implicaciones que han tenido para el diseño e implementación de políticas sociales encaminadas a combatir problemas alimentarios, especialmente en el caso de Abasto social de Leche en México.

#### **1.1. Concepto y enfoque acerca del Estado**

El concepto de Estado no es universal ni válido para todo tiempo y lugar, ya que depende de un contexto histórico- político determinado. Por esta razón, no debe causar extrañeza que existan distintas connotaciones de Estado.

Cuando el Estado de Derecho se transformó en Estado social, la perspectiva desde la cual se estudiaba, cambió. Pues en el primero, eran los juristas quienes se encargaban de hacer las teorías; sin embargo, con el Estado social, desde sociología se comienzan a gestar nuevas teorías, pues estos veían al Estado como forma de organización social. De aquí que muchas de las teorías sobre el Estado estén sustentadas con base en esta disciplina.

Para comenzar es importante señalar que existen múltiples teoría sobre el Estado entre las que destacan la del Estado liberal, el Estado democrático, la concepción marxista del Estado Capitalista, el Estado en términos estructuralistas, el Estado de Hobbes, el Estado social o de bienestar, el Estado neoliberal, el Estado en términos de desestatización de la política así como el Estado moderno.

La doctrina del liberalismo tiene sus orígenes en el siglo XVII, sus principales defensores han sido desde John Locke hasta John Rawls, cuyos postulados mostraron la necesidad de imponer límites al poder político, pues en la medida en que se restringe el poder aumenta el grado de libertad de los individuos, así como sus garantías individuales naturales. De acuerdo con esta doctrina, la sociedad política nace de un contrato suscrito por los hombres para preservar sus derechos naturales. En este sentido, la existencia del Estado - calificado como un “mal necesario”- surge como un artificio creado de manera racional y como mecanismo para la preservación de la humanidad.

En términos generales el Estado se define como “la organización de poder político dentro de una comunidad nacional, mediante instituciones objetivas que declaran el orden y lo sostiene, conservando el orden por medio de una dirección política y un cuadro administrativo diferenciado. Su estructura tiene como elementos esenciales el poder, el ordenamiento jurídico, la población y el territorio. La soberanía como cualidad de poder, y el imperio de la ley, como ordenamiento jurídico, proporcionan significación y sentido a la estructura”.<sup>11</sup>

No obstante, en el siglo XIX, cuando converge el liberalismo con la democracia, surge la teoría del Estado democrático. De acuerdo con Norberto Bobbio, la forma de gobierno democrática solo podría prosperar en el liberalismo.<sup>12</sup> Este Estado actúa como estructura de intermediación para que la participación ciudadana en sus modalidades, de sufragio universal y representación, se desarrollen de manera armoniosa. Cabe mencionar que Bobbio también se refiere al Estado mínimo o de Derecho, cuya función es la de regular los poderes públicos por normas generales (leyes generales o constitucionales); pues según él, con esto

---

<sup>11</sup> Torcuato S. Di Tella. *Diccionario de Ciencias políticas y sociales*, Buenos Aires, Emecec, 2001, p. 236.

<sup>12</sup> Cansino, César, “Estado”, en Baca Olamendi, Laura y Judit Bokser-Liwerant (Comps.), *Et. Al., Léxico de la Política*, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 223.

“se evita el ejercicio arbitrario e ilegítimo de poder y, dificultan o frenan el abuso, o el ejercicio ilegal”.<sup>13</sup>

La premisa de la concepción marxista del Estado Capitalista consiste en visualizarlo como instrumento de clase. Es decir, el Estado está al servicio de la clase dominante y éste lo utiliza como instrumento de coerción y administración para reproducir y garantizar la explotación de la clase proletaria.<sup>14</sup> Por lo anterior, Marx propuso la abolición de clases con el objetivo de que el Estado fuera desapareciendo y los individuos se autogobernaran bajo un esquema de sociedad comunista.

Respecto al Estado Capitalista, el autor Joachim Hirsch, menciona que “todo el complejo del “Estado” y la “sociedad civil” conforma un sistema de instituciones interdependientes y contradictorias a la vez”; es decir, existe una separación relativa entre “política” y “economía” así como de “Estado” y “Sociedad” ya que el capitalismo no puede disponer de un centro regulador, que abarque a toda la sociedad en su conjunto”.<sup>15</sup> En este tipo de estructura, la sociedad capitalista se haya en constantes crisis y conflictos que mantienen en renovación al sistema político.

Dentro de la concepción marxista del Estado, se desprenden dos visiones: la instrumentalista cuyo principal exponente es Ralph Miliband y, la estructuralista, a cargo de Louis Althusser y Nicos Poulantzas.

El instrumentalismo concibe al Estado como un instrumento de dominación por parte de la clase capitalista poseedora de los medios de producción. Su principal crítica radica en que el personal al servicio del Estado es reclutado de las clases altas y medias de la sociedad, por lo cual, todas sus acciones políticas tienden a

---

<sup>13</sup> Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 19.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Hirsch, Joachim, *El estado nacional de competencia: estado, democracia y política en el capitalismo global*, UAM Xochimilco, México, 2002, p. 165.



los intereses de dichas clases, a través de recursos económico pueden imponer su voluntad a nivel político.<sup>16</sup>

Por otra parte, en la visión estructuralista, se ve al Estado como como una estructura con autonomía relativa en donde confluyen una diversidad de intereses y sólo una parte de la clase dominante es capaz de imponer su hegemonía sobre los demás. En sus palabras, el “Estado es parte de la estructura del modo de producción capitalista y goza de una autonomía relativa para lograr la cohesión social de las fracciones de clases constituidas en el bloque de poder”.<sup>17</sup>

El Estado, en términos, de Hobbes se caracteriza porque los individuos miembros de una sociedad depositan su confianza en el Estada como potencia capaz de garantizar paz interior, unificar identidades nacionales, imponer el orden y la obediencia. Es decir, los hombres al ver que en el Estado de naturaleza su integridad física y su seguridad están comprometidas, buscan un mecanismo de protección. Carl Schmitt retoma esta concepción bajo la denominación de Estado Total, en donde propone “una forma de agregación política capaz de unificar una nación, neutralizar el conflicto consustancial a todos los individuos y permitir el orden y la prosperidad”.<sup>18</sup>

A John Maynard Keynes –complementado con los estudios de William Beveridge sobre la pertinencia de que Inglaterra adoptara políticas de bienestar y seguridad social– se debe la referencia a una nueva forma de Estado que imperó en el siglo XX. En la posteridad a esos autores y políticos ingleses se habló así del “Estado Keynesiano del Bienestar”. No obstante, toda vez que el modelo keynesiano de intervencionismo estatal en la economía no fue adoptado del mismo modo, con similar intensidad o conforme a usos lingüísticos nacionales, las denominaciones más utilizadas han sido las siguientes: *Estado Social*, *Estado del Bienestar*,

---

<sup>16</sup> Pablo, Miguez, *El debate contemporáneo sobre el Estado en la teoría marxista: su relación con el desarrollo y la crisis del capitalismo*, en Estudios Sociológicos, vol. XXVIII, núm. 84, septiembre-diciembre, Colegio de México, México, 2010, p. 646.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Cansino, Cesar, *Op. Cit.*, p. 223 y 224.

*Estado benefactor, Estado providencial.* Esta nueva forma de Estado es definida regularmente como una forma de organización socioeconómica que se planteó, fundamentalmente tras la segunda Guerra Mundial, en las naciones europeas, como respuesta hacia las necesidades de protección social y fallas de mercado.<sup>19</sup> Keynes parte del postulado de que, a pesar de las grandes desigualdades económicas y sociales, no sería suficiente “la igualdad política efectiva del Estado democrático”. Por esta razón, propuso que el Estado interviniera de manera directa en el proceso productivo y en la distribución de recursos, ya que solo de esta manera se daría una redistribución equitativa. Mediante esta intervención, se conseguirían tres aspectos: 1) pleno empleo; 2) equilibrio económico; y, 3) crecimiento económico sostenido.<sup>20</sup>

Como menciona Pierangelo Schiera, “el bienestar volvió a ser el motivo más prestigioso de la gestión del poder, no ya en funciones declaradamente fiscales y político económicas como durante el estado absoluto sino en vista de un progresivo e indefinido proceso de integración social”.<sup>21</sup>

En otras palabras, la importancia del Estado de Bienestar o de asistencia, radicó en el hecho de garantizarles a los ciudadanos estándares mínimos de ingresos, alimentación, salud, educación, vivienda, como un derecho y no como beneficencia.<sup>22</sup> No obstante, el fracaso de este modelo se debió a su incapacidad para responder a la crisis de la oferta generada por la crisis de petróleo en 1973<sup>23</sup>, y con ello se abrió la posibilidad de reducir el intervencionismo estatal y de erigir una nueva forma de Estado, el neoliberal.

---

<sup>19</sup> Olivares, Jorge, “La llamada crisis del modelo de Estado de Bienestar”, en *Miscelánea Comillas*, Vol. 68, núm. 132, Madrid, España, 2010, p.299.

<sup>20</sup> Cansino, César, *Op. Cit.*, p. 224.

<sup>21</sup> Bobbio, Norberto, *Op. Cit.*, p. 570.

<sup>22</sup> Bobbio, Norberto, *Op. Cit.*, p. 566.

<sup>23</sup> Olivares, Jorge, *Op. Cit.*, p.300.

A grandes rasgos, el Estado neoliberal se caracteriza por promover el desmantelamiento del Estado de Bienestar en cualquiera de sus modalidades y, por consiguiente, exige la no intervención por parte de éste, pues su intervención es un obstáculo para el crecimiento económico.

La desestatización de la política tiene su fundamento en la democracia, en donde se propone la expropiación de lo político a los profesionales de la política (tecnócratas) y su recuperación por parte de la sociedad civil. Ya que es la sociedad civil quien aprueba o desaprueba a través de la retroalimentación democrática, las acciones o decisiones del gobierno.

Finalmente, el Estado, en su concepción moderna, se entiende como “el cuerpo político caracterizado por ser una organización dotada de la capacidad para ejercer y controlar el uso de la fuerza de un pueblo determinado en un territorio determinado”.<sup>24</sup> No obstante, éste concepto puede ser entendido de otras maneras, pues según las definiciones de Hall Ikenberry<sup>25</sup>, éste se define como: a) un conjunto de instituciones, manejadas por el propio personal estatal, entre las que destaca muy particularmente la que se ocupa de los medios de violencia y coerción; b) un conjunto de instituciones localizadas en un territorio geográficamente delimitado, atribuido a su sociedad; y, c) la instancia que monopoliza el establecimiento de reglas en el interior de su territorio, lo cual tiende a la creación de una cultura política común compartida por todos los ciudadanos.<sup>26</sup>

La imagen moderna del Estado surgió a raíz de la consolidación de una estructura unitaria organizativa formal de la vida asociada de un verdadero y exacto aparato para la gestión del poder. Este aparato tiene como objetivo el de garantizar la paz interna del país, la eliminación del conflicto social y la normalización de las relaciones de fuerza a través del ejercicio monopólico del poder por parte del

---

<sup>24</sup> Cansino, César, *Op. Cit.*, p. 222.

<sup>25</sup> *Ibidem.*

<sup>26</sup> *Ibidem.*

monarca, quien funge como juez al decidir de qué parte está el derecho.<sup>27</sup> En el mismo sentido, se ha relacionado al Estado moderno con el estado-máquina, estado aparato, estado-mecanismo y estado-administración; ya que sus organizaciones regulan las relaciones sociales de poder a través de procedimientos técnicos preestablecidos (instituciones, administración) para mantener estabilidad y orden dentro de un territorio determinado.<sup>28</sup>

Si bien, en el pasado, las naciones tenían un régimen político monárquico en donde gobernaba un rey, en los últimos siglos, esta situación ha cambiado y se ha pasado de monarquías a democracias (en occidente), por lo cual, los valores que rigen el orden social de los individuos se han transformado y ahora ellos son quienes han adquirido el mando a través de una mediación iusnaturalista. Es decir, ahora los individuos bajo el nombre de burguesía son quienes guardan los instrumentos para conservar el orden, a través de la conquista del poder, específicamente del poder legislativo.

## **1.2. Régimen Político y Administración Pública**

El concepto de Régimen Político se define como “el conjunto de instituciones que regula la lucha por el poder y por el ejercicio del poder y de los valores que anima la vida de tales instituciones”<sup>29</sup>; también puede ser entendido como “el conjunto de reglas e instituciones formales que sirve como marco para el desarrollo de las relaciones políticas”.<sup>30</sup> Estas reglas e instituciones determinan qué actores pueden acceder al ejercicio del poder y bajo qué condiciones. Dicho de otra manera, establecen los procedimientos legales y legítimos para distribuir las estructuras y competencias de los órganos que conforman al gobierno.

---

<sup>27</sup> Bobbio, Norberto, *Op. Cit.*, p. 566.

<sup>28</sup> Dávila Ladrón de Guevara, Andrés, “Régimen Político”, en Baca Olamendi, Laura y Judit Bokser-Liwerant (Comps.), *Et. Al., Léxico de la Política*, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 634.

<sup>29</sup> Bobbio, Norberto, *Op. Cit.*, p. 1362.

<sup>30</sup> Dávila Ladrón de Guevara, Andrés, *Op. Cit.*, p. 634.

Para Norberto Bobbio, el régimen político, es una instancia intermedia entre el Estado y el sistema político. El Estado “representa al ente más amplio que configura el orden político de la sociedad, concentra el poder y se manifiesta a través de sus instituciones u organismos que conforman el conjunto del aparato democrático”.<sup>31</sup> En el sistema político interactúan las fuerzas de poder con los actores políticos, situación que conforma el proceso político.

De lo anterior, se puede decir que el Estado es quién pone las estructuras para el desarrollo de los procesos políticos; mientras que el régimen político es el mediador, al establecer las reglas del juego en un sistema político. Un sistema político depende de la estabilidad del régimen, y este, a su vez, depende del buen funcionamiento de los mecanismos a través de los cuales se releva el poder y de las decisiones que toman quienes lo detentan.

Ahora bien, los regímenes de gobierno pueden ser catalogados como débiles o como fuertes. El primero se caracteriza porque ante cualquier cambio insignificante en la estructura o en el proceso, se vuelve inestable, debido a su rigidez. Por otra parte, un régimen fuerte se caracteriza por su flexibilidad. Es decir, cuando el sistema político entra en crisis, el régimen debe actuar con flexibilidad para impedir que los conflictos lo desestabilicen.

Un régimen político obtiene su aceptación por parte de todos los actores relevantes que conforman al sistema político, a través de la legitimidad. Estos actores que interactúan en el sistema político tienen que estar de acuerdo con las normas jurídicas del régimen para seguirlas.

El caso de los regímenes políticos, en América Latina, son importantes de analizar, ya que existe un problema en cuanto a la distancia existente entre una ley y su aplicación efectiva. Se puede decir, que en Latinoamérica, el modelo teórico de régimen político no corresponde con la realidad, pues las prácticas

---

<sup>31</sup>*Ibíd.* p. 635.

clientelares y corporativistas están presentes en los procesos políticos de alternancia del poder.

Para analizar y comprender, de manera exhaustiva, el concepto de régimen político es necesario explicar sus tipologías. Aristóteles fue el primer filósofo que hizo mención de estas y en ellas hizo distinción de la monarquía, del gobierno de uno solo, del gobierno de pocos y de la democracia (gobierno de todos). Para él, cada una de estas formas corresponde a una forma corrupta: la tiranía, la oligarquía, la demagogia. Finalmente, es Montesquieu quién realiza un mejor estudio sobre la tipología de las formas de gobierno, tomando en cuenta los factores que inciden en un sistema político.

En este estudio, Montesquieu clasifica las formas de gobierno a partir de dos criterios: la naturaleza y los principios. El primer criterio se refiere a quienes gobiernan. Por ejemplo, explica que en las repúblicas democráticas gobierna el pueblo; mientras que en las repúblicas aristocráticas lo hace parte de ese pueblo; en las monarquías gobierna una sola persona sujeta a leyes; y en el gobierno despótico también gobierna una sola persona pero con base en su voluntad<sup>32</sup>. En tanto al segundo criterio o principio se refiere al rasgo característico de cada sociedad que hace posible una determinada forma de gobierno. El principio de la república es la virtud, así que los individuos que viven bajo esta forma de gobierno tienden a respetar y amar las leyes. En la monarquía, por su parte, el gobernante tiende a adoptar el principio de honor, y sólo su linaje está destinado a ejercer el poder. El principio del despotismo está sustentado en el temor, por lo tanto, los gobernados están en una posición de sumisión.

En la actualidad, Occidente se caracteriza por tener regímenes de gobierno de tipo presidencial y parlamentario. Las diferencias entre uno y otro, se explican a continuación al igual que sus ventajas.

---

<sup>32</sup> Fuentes, Claudia. "Montesquieu: Teoría de la Distribución Social del Poder", en *Revista de Ciencia Política*, Universidad Diego Portales, Volumen 31, nº 1, Chile, 2011, p. 55. (pp.47 – 61.)

Por un lado, en el régimen presidencialista: 1) el presidente reúne las funciones de Jefe de Gobierno y Jefe de Estado; 2) recibe su legitimación a través de una elección directa; 3) cuando no posee mayoría en el Congreso, el sistema entra en una lucha de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo; 4) el período de gobierno del ejecutivo dura de cuatro a ocho años, en algunos casos, con posibilidad de reelección.<sup>33</sup>

#### Las ventajas del Régimen Político Presidencial<sup>34</sup>

- Es elegido directamente por el pueblo (legitimidad democrática).
- El poder ejecutivo detenta las funciones de jefe de estado y jefe de gobierno.
- El presidente electo opera bajo el juego de “suma cero”, es decir, se lleva todo.
- Para algunos autores, la rigidez del presidencialismo es una ventaja porque protege contra la incertidumbre y la inestabilidad que caracteriza a las políticas del parlamentarismo.
- Los presidentes tienen su propio equipo de trabajo, pues los ministros al ser sus secretarios trabajan bajo la base de su confianza.
- Existe el mecanismo de *Juicio político* a través del cual pueden destituir a los presidentes.

---

<sup>34</sup>Linz, Juan, “Los peligros del presidencialismo y las virtudes del parlamentarismo”, en Larry Diamond (coord.). *El resurgimiento global de la democracia*, UNAM, México, 1996, p. 133.

Por otro lado, el sistema parlamentario, designa un sistema de gobierno representativo, en la que el parlamento participa directamente en las decisiones del Estado. Este sistema de gobierno y su permanencia en el poder dependen del consentimiento de la mayoría parlamentaria, esta mayoría puede surgir de las elecciones o de coaliciones.<sup>35</sup>

### Ventajas del Régimen Político Parlamentario<sup>36</sup>

- Es un sistema más favorable para una democracia estable, especialmente en naciones donde existen profundas divisiones políticas y numerosos partidos políticos.
- En este régimen, la autoridad del gobierno depende completamente de la confianza parlamentaria.
- El sistema parlamentario imparte flexibilidad a los procesos políticos y a la transición y consolidación de la democracia.
- Un primer ministro puede ser cambiado sin provocar una crisis en el régimen.
- Un primer ministro puede afianzar su autoridad y legitimidad mediante un voto de confianza o mediante la disolución del parlamento seguida de nuevas elecciones.
- En el parlamentarismo se gobierna mediante la democracia consociacional.
- El primer ministro al ser miembro del parlamento, ocupa un lugar de igualdad con sus compañeros.
- Los ministros tienen mayor número de años experiencia en un sistema parlamentario.

---

<sup>35</sup> Espinoza, Ricardo. "Parlamentarismo, presidencialismo y sistema mixto", en Gustavo Emmerich y Víctor Alarcón (coords.), *Tratado de Ciencia Política*, UAM, p. 15.

<sup>36</sup> Linz, Juan, *Op. Cit.*, p. 139.



Hay que tener claro que un régimen político dependerá, en última instancia, del orden que asuman las relaciones entre partidos, es decir, del sistema de partidos. Para ilustrar este punto, se tomará el caso mexicano, en donde el régimen de gobierno presidencialista, en el periodo postrevolucionario, engendró al Partido Revolucionario Institucional, partido hegemónico que ejercería el poder por setenta años. Este partido pudo sostenerse por muchos años en el poder debido a su penetración en el sistema político y en la sociedad mexicana; ya que estos dos últimos le proporcionaron la legitimidad suficiente para perpetrarse en el poder. Sin embargo, en la práctica el régimen de gobierno presidencialista se desvirtuó de sus principales objetivos y terminó desviándose hacia lo que más tarde- Jorge Carpizo- denominaría funciones metaconstitucionales, ocasionando violaciones a las leyes preestablecidas por el mismo régimen. A la larga el sistema de partidos se reconfiguró y se cedió el lugar a una pluralidad de partidos dando como resultado una alternancia en el poder.

En resumen, el régimen político se entiende como el conjunto de instituciones que regula el conflicto social por el poder. Por lo tanto, es considerado como determinante para la vida política de una nación, por el papel de intermediario que juega entre el Estado y el sistema político.

### **Administración pública**

El concepto de *administración pública* tiene diversos significados, sin embargo, se mencionaran los tres más importantes. En primer lugar, se entiende como “estructura y proceso administrativo de las decisiones del gobierno, como ejercicio profesional y como disciplina académica”.<sup>37</sup> En segundo lugar, también se define como “la autoridad común que ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y

---

<sup>37</sup> Villanueva Aguilar, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 40.

las acciones, como interesantes al orden público”.<sup>38</sup> Y finalmente, la administración pública “se intenta designar en un sentido amplio el conjunto de las actividades directamente reordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público común en una colectividad o en un ordenamiento estatal”.<sup>39</sup>

El término de administración pública tiene sus orígenes en la *Politeia* y la *Política* de Platón y Aristóteles, pues eran conceptos que relacionaban al Estado con la Ciudadanía. Para los griegos, la *política* hacía referencia a todo aquello relacionado con las *polis* (ciudades) mientras que la *politeia* era entendida como la organización gubernamental dentro de las *polis*. Sin embargo, las connotaciones de estas palabras fueron cambiando con el tiempo y, además, fueron adoptadas por los europeos, quienes fueron dándole significados diferentes al concepto de *administración pública*.

De acuerdo con las palabras *politeia* y *política*, la administración pública está íntimamente ligada con las atribuciones del Estado. Dicho de otro modo, la administración es una de las principales tareas estatales y por ende, solo puede ser explicada a través de éste. El objeto del Estado es proporcionarle a los individuos que lo constituyen su pleno desarrollo; en este sentido, Juan Carlos Bonnin, considera que la administración es un instrumento dotado de autoridad *ejecutiva* para imponer orden.

La voz *administración*, etimológicamente hablando, parte de la palabra *ad* y *ministrare* (servir o cuidar), y era utilizada por los romanos para referirse al acto de prestar un servicio a otra persona.<sup>40</sup> Por tanto, la voz de *ministrare* se utilizó en tiempos de los romanos para referirse al servicio adicional que prestaban los

---

<sup>38</sup> Guerrero, Omar, “Administración Pública”, en Baca Olamendi, Laura y Judit Bokser-Liwerant (Comps.), *Et. Al., Léxico de la Política*, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 2.

<sup>38</sup> Bobbio, Norberto, *Op. Cit.*, p. 1362.

<sup>39</sup> Bobbio, Norberto, *Op. Cit.*, p. 12.

<sup>40</sup> Guerrero, Omar, *Op. Cit.*, p.2.

oficiales subalternos para satisfacer las necesidades de otros, en este caso, de la sociedad.

Por otra parte, la voz *pública* parte de la raíz etimológica *pul* (multiplicidad, amplitud); de esta misma derivó en el griego la palabra *pública*, y en el latín, *populus* (pueblo).<sup>41</sup> Por consiguiente, las palabras política y pública tienen “un significado conceptual común”, ya que las dos se refieren a lo colectivo o comunitario. La palabra pública es lo que delimita el campo de problemas y las responsabilidades de la administración pública, disciplina que estudia principalmente los problemas de la sociedad.

No obstante, el término de administración pública ha sido asociado con otras palabras como *management* (gerencia), *dirección*, *gestión* e *implementación*, todas ellas tienen una misma connotación al hacer referencia al proceso de gobernar a través de mandar, regular, conducir, dar dirección y administrar. Juan Carlos Bonnin sintetiza, de manera pertinente, la función del gobierno, al decir que “es la autoridad creada para dar movimiento al Estado (cuerpo político) y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes”.<sup>42</sup>

En la actualidad, la administración pública contemporánea, actúa bajo el marco normativo de un Estado de derecho (estados asistencialistas, de bienestar, de “formato burocrático- autoritario”).<sup>43</sup> Por tanto, sus problemas y soluciones dependerán, en última instancia, de las estructuras en donde se desarrolle.

El contacto entre la sociedad y el estado se da en el acto administrativo, y por esto, es importante que se establezcan límites jurídicos, ya que se pueden dar casos en donde el acto administrativo ejecute atribuciones más allá de las designadas y, con este mecanismo, se introducen correctivos eficaces y

---

<sup>41</sup> *Ibíd.*, p.3.

<sup>42</sup> *Ibíd.*

<sup>43</sup> Luis. F Aguilar, *Op. Cit.*, p. 41.

satisfactorios para que el ejercicio de la administración pública cumpla eficazmente con el objetivo de satisfacer el interés colectivo.

En el ejercicio de la administración se da una división de trabajo, pues es necesario determinar la función que cumplirá cada estructura administrativa para el cumplimiento o la ejecución normativa de ciertas actividades. Por esta razón, se habla de la descentralización de organismos administrativos, o en su defecto, de su autonomía. Si las tareas administrativas se ejecutaran desde una misma dependencia habría problemas para la ejecución de actividades o programas, y por ello, se ha optado por la descentralización administrativa hacia las periferias, es decir, en el caso de México, dependencias como la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) han establecido, en cada entidad federativa, oficinas para la ejecución de sus diversos programas, de esta manera se optimiza el funcionamiento de éstos.

Retomando lo anterior, el aparato administrativo logra dos objetivos; por un lado, establece uniformidad entre todas sus estructuras organizativas y se garantizan las actividades asignadas para cada una de ellas; y, por otro lado, es más fácil transmitir el control o instrucciones del centro de mando (vértice) hacia cada estructura. No obstante, esta descentralización conlleva desventajas, como la cooptación por parte de partidos políticos. De acuerdo con Giorgio Pastori, este problema surge como consecuencia de “la introducción de garantías del estado para los empleados, del crecimiento del cuerpo burocrático y, en general, de la mayor fuerza alcanzada por el aparato administrativo respecto de la clase política”<sup>44</sup>. Estos factores contribuyen a la práctica irresponsable de la administración pública y, más importante, permiten el control político (con fines clientelares) sobre la ejecución e implementación de actividades y programas; volviendo “ficticias” las atribuciones de estos organismos.

---

<sup>44</sup> Bobbio, Norberto, Op. Cit., p.16.

Para un funcionamiento correcto de la administración pública, es necesario que las leyes fijen los objetivos y las modalidades de intervención en el “espacio y tiempo” que ésta debe seguir, ya que los programas y los planes se convierten en parte central de la acción del gobierno. En este sentido, las leyes establecen los criterios mediadores entre la pluralidad de intereses de una colectividad.

En la ejecución de programas pueden participar distintos centros de gobierno autónomos operantes en distintos niveles y regiones. De esta manera se logra satisfacer un mayor número de intereses colectivos, ya que los programas tienen un mayor alcance. En este tenor, “las actividades ejecutivas se convierten en tareas programadas dirigidas al cumplimiento de servicios y prestaciones o a la promoción, al reequilibrio y a la precisa regulación de actividades económica y sociales”.<sup>45</sup>

El cuerpo burocrático es de suma importancia, debe actuar con responsabilidad en la ejecución de las actividades y, además con apego a las leyes. Dicho de otra manera, son profesionales encargados de llevar a cabo las tareas de la administración pública, ellos son quienes establecen una relación directa entre la estructura administrativa y los usuarios. Por otra parte, son quienes a través de su conocimiento diseñan, ejecutan y mantienen actualizados a los programas, así que en última instancia, la administración pública depende de la responsabilidad con la que actúe el cuerpo burocrático.

Con el tiempo, las estructuras administrativas deben incorporar nuevas formas organizativas y nuevos métodos gerenciales, pues las necesidades o intereses colectivos cambian constantemente. Con el fin de que los gobiernos le den dirección a sus sociedades tener perspectiva a futuro y, sobre todo, considerar que sus acciones “aseguren *economía- eficacia – eficiencia* y calidad en la provisión de bienes y servicios públicos”.<sup>46</sup> Como menciona Luis F. Aguilar, “se

---

<sup>45</sup>*Ibid.*, p. 18.

<sup>46</sup> Luis F. Aguilar, Op. Cit., p. 43.

debe asegurar que la acción del gobierno y la administrativa tengan como propósito y resultado la creación/agregación de valor (público) a los activos de sus comunidades, sea porque se desarrolla la capacidad de sus ciudadanos o porque incrementan la utilidad general de la comunidad y le disminuyen costos o daños”.<sup>47</sup> En los regímenes democráticos, la *participación ciudadana*<sup>48</sup> es importante y, por este motivo, en la *vertiente gerencial* se les considera como un agente crucial en el entorno gubernamental. Las opiniones vertidas en el ámbito social y político son trascendentales para el correcto funcionamiento de la administración pública, pues éstas representan oportunidades o amenazas para el diseño y la prestación de servicios.

Si los usuarios o clientes del servicio público se sienten insatisfechos por el servicio recibido, lo expresarán cuestionando las acciones de gobierno y, por consiguiente, estos cuestionamientos se traducirán en una pérdida de legitimidad, confianza y efectividad hacia los gobiernos.

Como se puede observar, el papel de la administración pública es fundamental para el funcionamiento del sistema político, ya que un mal desempeño por parte de ésta, puede traer graves consecuencias como la inestabilidad. Además, tiene una importante responsabilidad al canalizar las necesidades de la colectividad hacia la presentación de servicios que las satisfaga y, como bien lo menciona, Luis F. Aguilar, el fin último de toda administración pública "es la creación/agregación de valor (público) a los activos de sus comunidades". La administración pública es un instrumentos que utiliza el gobierno para dar respuesta a las demandas sociales y, solo a través del buen desempeño de ésta, será posible cambiar la situación de vulnerabilidad en la que viven un sin número de personas en todo el mundo.

---

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup>En este caso, se considera a la participación ciudadana como la opinión de usuarios o clientes del servicio público.

### 1.3. Política Social y Pobreza Alimentaria

#### Política social

La meta específica de la política social consiste en garantizar el bienestar económico-social de la población. Es una rama de la administración pública, por tanto, su objetivo es satisfacer las demandas de una colectividad a través de diversos programas enfocados a garantizar el acceso a las necesidades básicas, o mejor dicho, a los *derechos sociales*.

Teresa Motagut define a la política social como “aquella política relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo y dirección de los específicos del Estado y de las autoridades locales, en aspectos como la salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales”.<sup>49</sup>

Por su parte, Sara Gordon menciona que una política social se traduce en una expresión de “solidaridad institucionalizada” a través de la cual el Estado de bienestar la introduce como parte de sus acciones, estructuras y procesos.

De acuerdo con la teoría, existen cuatro concepciones de las políticas sociales.

1. *La asistencial*.- Esta concepción ve las intervenciones del Estado obras de caridad o altruistas. Define a la política social como “el conjunto de ayudas sociales que los gobiernos nacionales y locales, y la acción privada o de la Iglesia, emprenden por consideraciones ético-políticas en favor de los pobres, los necesitados o los enfermos, sin considerar que los destinatarios tienen un derecho propio y específico”.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Motagut, Teresa, *Política Social: Una introducción*, España, Ed. Ariel, 2000, pp. 20-27.

<sup>50</sup> Gordon R, Sara, “Política Social”, en Baca Olamendi, Laura y Judit Bokser-Liwerant (Comps.), *Et. Al., Léxico de la Política*, Fondo de Cultura Económica, 2000, p.582.

<sup>50</sup> Bobbio, Norberto, *Op. Cit.*, p. 1362.

2. *El Estado como garante del bienestar colectivo.*- En esta concepción se entiende a las políticas sociales como “un conjunto de objetivos e instrumentos de ayuda a los pobres y débiles con fines de control social [...], con el fin de asegurar el orden, la paz y la integración social”.<sup>51</sup>
3. *La concepción marxista* define a la política social como “forma de reproducción social ampliada de la fuerza de trabajo”, es decir, como un conjunto de acciones llevadas a cabo por el Estado hacia los trabajadores y sus familias con el fin de garantizar que el sistema económico tenga las condiciones óptimas de productividad. Con esto se asegura la disponibilidad de mano de obra para mantener un “sistema productivo competitivo”.
4. *La concepción de los derechos sociales de la ciudadanía.*- En esta visión se interpreta a la política social como “una realización de los derechos sociales de la ciudadanía”, consideran que todo individuo por ser parte de una sociedad o colectividad, tiene el derecho de un estándar mínimo de salario, alimentación, vivienda y educación. Además se concibe a la política social como resultado de un trabajo en conjunto entre el Estado y la sociedad.

Con el proceso de industrialización aparecen un grave problema, en términos de seguridad social. Debido a la creciente urbanización y al trabajo en las fábricas, las personas comienzan a padecer problemas en cuanto a las condiciones de riesgo a las que estaban expuestos. Por ejemplo, si un trabajador tenía un accidente o se enfermaba quedaba desamparado junto con su familia, de igual manera, cuando un trabajador ya no tenía la fuerza o la capacidad para seguir trabajando en una fábrica quedaba a la fuera del mercado laboral; estas situaciones eventualmente no garantizaban un estándar mínimo de bienestar social sino más bien conducían a las personas a la pobreza y a la marginación social.

---

<sup>51</sup> *Ibíd.*, p. 582.



Por lo anterior, en el siglo XX, en la Alemania de Bismarck, surge la política social moderna a través de una legislación innovadora en seguridad social, instrumentadas por instituciones distintas de la caridad o beneficencia. En esta legislación se enmarcaban tres tipos de seguros: 1) contra enfermedades (1883); 2) contra accidentes (1884); y, 3) de retiro e invalidez (1889).

Para mantener este modelo de seguridad social obligatoria, fue necesario que la colectividad asumiera los costos, bajo el argumento de que los riesgos son una posibilidad inminente que puede afectar en cualquier momento a cualquier persona.

Posteriormente a la legislación de Bismarck, otros países europeos se adhirieron a la iniciativa y comenzaron a implementar las políticas sociales para mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos. Para financiar este modelo se utilizaron tres vías: 1) los trabajadores pagaban una cuota para asegurarse; 2) los patrones pagaban una indemnización a los trabajadores; y 3) el Estado compensaba en su totalidad a los trabajadores en caso de algún infortunio.

No obstante, el modelo Alemán se vio rebasado por el inglés, entendido como “el compromiso entre el capitalismo (mercado) y la democracia, y entre la lógica de la seguridad social y la de la acumulación, amparados en los valores de igualdad, preservación de la libertad y la búsqueda de la seguridad”<sup>52</sup>; y posteriormente, por el estadounidense.

El modelo Keynesiano surgió tras la crisis económica de 1929, para solventar el problema de la insuficiencia de la demanda como consecuencia del desempleo. En este modelo se tenía como objetivo la intervención del Estado para estimular la demanda y, por consiguiente, disminuir el desempleo a través del alza de las tasas salariales, del aumento del gasto público, de la reducción de impuestos y ayudando a las personas en condiciones de vulnerabilidad.

---

<sup>52</sup> *Ibíd.*, p. 583.

Tras la Segunda Guerra Mundial, el modelo Keynesiano, cobró auge y fue acogido por los países industrializados. En estos países, los gobiernos representativos se vieron obligados a incorporar en su agenda política-social las demandas de su electorado. Dicho de otro modo, la ciudadanía – por medio del voto- pudo expresar una diversidad de demandas, y el gobierno se vio forzado a cumplir sus peticiones, pues de otra manera hubiera representado un alto costo político para ellos.

Para seguir con el análisis de las políticas sociales, es necesario remitirse a los criterios que propone Richard Titmuss sobre el funcionamiento de las políticas públicas en el marco del Estado del bienestar, cuyos alcances siguen vigentes hasta la actualidad:

#### 1. *Ocupacional*

Esta ayuda se paga en efectivo a los beneficiarios para que sean utilizados en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, maternidad, educación, entre otros. También se incluyen las asignaciones que se les dan a las familias y los subsidios (vales o cupones). Estos pagos son financiados por las contribuciones fiscales (impuestos) que pagan los ciudadanos.

#### 2. *Provisión directa de servicios en especie*

Bajo esta modalidad, el Estado interviene directamente en los mercados privados; específicamente entre categorías: a) educación; b) salud; c) cuidado social y servicio de asesores; y, 4) vivienda<sup>53</sup>.

#### 3. *Fiscal*

A grandes rasgos funciona por medio de la deducción de impuestos, contribuyendo así con el poder adquisitivo de las familias.

---

<sup>53</sup> *Ibíd.*, p. 584.

Ahora bien, en la teoría se han suscitado debates acerca de los requisitos que deben tener los beneficiarios para recibir ayuda y, por ello, se plantean cuatro modelos de distribución.

1) *Modelo residual.*

En este modelo se plantea seleccionar a los beneficiarios que demuestren necesitar realmente de la ayuda del Estado. Este es un modelo excluyente con aquellas personas que cuente con recursos suficientes para alcanzar los estándares mínimos de bienestar.

2) *Modelo adquisitivo.*

En este modelo la ayuda se otorga con base del mérito de una persona en el ámbito social y económico. Este es un modelo condicional, pues las personas dependen de sus actitudes o actividades para que el Estado les permita acceder a las prestaciones sociales.

3) *Modelo institucional-redistributivo*

Este modelo tiene como estandarte la igualdad de oportunidades, así que todas las personas -por el simple hecho de pertenecer a una sociedad- tienen derechos sociales y pueden sacar provecho del él. Es una política social discrecional en cuanto a la asignación de beneficios.

4) *Modelo total de "welfare"*

Este modelo se caracteriza intentar eliminar o reducir a su mínima expresión al mercado. El Estado se concibe a sí mismo como el padre de todos los ciudadanos y el que debe satisfacer todas sus necesidades sin la intervención del mercado. Este modelo fue por antonomasia el que predominó en los países socialistas.

Como se puede ver, las políticas públicas tienen un importante papel como instrumento del gobierno; ya que, por un lado, recogen y satisfacen las demandas de la ciudadanía y, por el otro, son factores que incrementan las posibilidades para que las personas, a largo plazo, alcancen un mínimo

estándar de bienestar social.<sup>54</sup> Con estas acciones se contribuye en la disminución de la pobreza y de la marginación social así como también en el desarrollo económico de un país, pues una sociedad con pleno usufructo de sus derechos sociales será más productiva.

## **Pobreza alimentaria**

Para entender el concepto de pobreza alimentaria, primero se debe partir del concepto de *pobreza*; este se refiere “a una persona que tiene al menos una carencia social (sea esta rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda, o acceso a la alimentación) y su ingreso es suficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias”.

Por otro lado, de acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la pobreza alimentaria se define como: “la incapacidad de para obtener una canasta básica alimentaria, aún si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta”.<sup>55</sup>

Una canasta alimentaria se entiende bajo la idea de “los alimentos cuyo valor sirve para construir la línea de bienestar mínimo. Esto se determina con base en el padrón de consumo de un grupo de personas que satisfacen con ellos sus requerimientos de energía y nutrientes”.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Trejo, Guillermo y Claudio Jones (Coords.), *Contra la pobreza: por una estrategia de política social*, Editorial Cal y Arena, México, 1993, p. 189.

<sup>55</sup> <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>

<sup>56</sup> SEGOB, “Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018”, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2014*, México, 2014.

Mientras que la demanda de energía se refiere al requerimiento mínimo de energía establecido por la FAO, de acuerdo con una norma. Para México, el requerimiento es de 2 mil 150 calorías diarias *per cápita*.<sup>57</sup>

La carencia por acceso a la alimentación se define a partir de la identificación de cuatro grados de inseguridad alimentaria en la población: inseguridad alimentaria severa, inseguridad alimentaria moderada, inseguridad alimentaria leve y seguridad alimentaria.<sup>58</sup> La metodología para el diseño de políticas públicas, de combate a la pobreza alimentaria, utiliza la inseguridad alimentaria severa o moderada como marco de referencia.

De acuerdo con el Programa Nacional México Sin Hambre se clasifica como pobreza extrema de alimentación “cuando las personas tienen un ingreso menor a la línea de bienestar mínimo, y además cuentan con tres carencias o más incluyendo la alimentaria”.<sup>59</sup>

La Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 concluyó que: “existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida sana y activa”.<sup>60</sup>

La seguridad alimentaria se centra en cuatro factores:

- 1) “**Disponibilidad de alimentos** está determinada por la producción nacional, la capacidad de importación, la existencia de reservas de alimentos y la ayuda alimentaria.

---

<sup>57</sup> Camberos Castro, Mario. “La seguridad alimentaria en México en el año 2030”, en *Ciencia Ergo Sum*, Vol. 7(1), Universidad Nacional Autónoma de México, marzo del 2000, pp. 49. (49-55)

<sup>58</sup> SEGOB, *Op., Cit.*

<sup>59</sup> *Ibidem.*

<sup>60</sup> FAO, *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en México 2012*, 2013, p. 156.

- 2) **El acceso a alimentos** depende de los niveles de pobreza, el poder adquisitivo de las familias, los precios y la existencia de infraestructura de transporte y mercados, así como la existencia de distribución de alimentos.
- 3) **La estabilidad** de los suministros y el acceso puede verse afectada por las condiciones climáticas, las fluctuaciones de los precios, los desastres provocados por el hombre y factores tanto políticos como económicos.
- 4) **La utilización de alimentos** inocuos y saludables dependen de las prácticas de asistencia y alimentación, la seguridad alimentaria y la calidad de los alimentos, el acceso al agua potable, la salud y la higiene”.<sup>61</sup>

Algunos hogares viven en estado de pobreza alimentaria crónica o estacional. Esto debido a los cambios en la disponibilidad de alimentos en alguna región o por situaciones que generen insuficiencia económica para adquirir la canasta básica. Dada la escasez de alimentos a nivel mundial, la pobreza alimentaria, puede ser consecuencia de una mala distribución de los alimentos y no debido a una subproducción de ellos. La distribución se analiza desde el transporte y almacenamiento hasta el proceso de producción y la elección de los cultivos.

Para reducir la pobreza alimentaria es necesario mitigar la escasez de alimentos a nivel nacional e internacional. Es decir, la distribución y producción cambian cuando se presenta escasez de alimentos, ya que hay menos disponibilidad de éstos. Esta situación impacta directamente en los hogares más pobres debido a que se incrementan los precios de los alimentos y, por ende, ya no pueden acceder a estos bienes de consumo.

La distribución de alimentos no solo cambian cuando se presenta escasez de alimentos, sino también cuando las naciones entran en conflictos bélicos. En otras palabras, las naciones en guerra, les dan mayor prioridad a sus militares en cuanto al suministro de alimentos más que a sus propios civiles. Esta situación

---

<sup>61</sup>FAO, *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma, 2008, p.84.

tiene consecuencias internacionales, ya que afecta, de igual manera, a aquellas naciones que dependen de la importación de sus productos.

Aunque una nación pueda subsanar el déficit alimentario, en tiempos de guerra, no es condición suficiente para frenar el aumento de la pobreza alimentaria. De hecho, la disminución de la producción alimentaria, al interior de la nación, tiende a agravarse, como consecuencia de que los agricultores y ganaderos abandonan sus tierras o venden sus ganados como medida para evitar el saqueo. Aunado a esto, la expansión y la producción quedan estancados debido a que los recursos económicos y humanos se están dedicando al conflicto.<sup>62</sup>

Se podría pensar que las guerras pueden beneficiar a algunos hogares en pobreza alimentaria, si alguno de sus miembros se encuentra en el ejército, ya que así podrían recibir alimentos a precios preferenciales o aumentar su poder adquisitivo (ingresos). Sin embargo, se ha visto que los afectados son más que los beneficiados; pues el control político, la destrucción y el saqueo impactan negativamente en la distribución de los alimentos.

Otro elemento que se añade a las causas de la pobreza alimentaria es la restricción comercial. Cuando se presentan este tipo de restricciones, se afectan a los hogares que dependen de la industria de la exportación, es decir, estas situaciones pueden conducir a los trabajadores a situaciones de desempleo o subempleo.

El tema de los refugiados es de gran importancia para la pobreza alimentaria. Si una familia de refugiados se ve obligada a cruzar fronteras –por cuestiones bélicas o conflictos sociales- pueden tener la buena fortuna de contactar a sus familiares y así subsistir en el nuevo territorio al que llegan, pues generalmente los refugiados pierden el derecho consuetudinario a la alimentación y, por ende, sólo

---

<sup>62</sup> F. De Rose, Laurie, Messer Ellen y Sara Millman, *who's Hungry and how do we know? Food shortage, Poverty and Deprivation*, United Nations University Press, Nueva York, 1998, p. 93.

subsisten gracias a la asistencia caritativa de algunas instituciones y organizaciones.<sup>63</sup>

Estas asistencias caritativas son prestadas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), las cuales se encargan de recaudar dinero, alimentos y recursos para mitigar la pobreza y el hambre en todo el mundo.<sup>64</sup>

Los refugiados aunados a la pobreza alimentaria generan una problemática aún mayor en cuanto al tema de salud. Los campamentos de refugiados son lugares propicios para el contagio de enfermedades, sobre todo entre personas que padecen hambruna, ya que se vuelven más propensas a contraer enfermedades que en condiciones normales no pondrían en peligro su vida.

En este punto, los programas sociales han tenido un papel importante en cuanto al combate de la pobreza alimentaria, sin embargo, debido a la creciente demanda de servicio los países han tenido que hacer reajustes en el gasto gubernamental y, por consiguiente, se han limitado los alcances de estos programas, es decir, los estudios que se realizan para el diseño y la implementación de estos, se vuelven limitados, al igual que la capacidad para dirigir sus intervenciones.

El factor de las políticas macroeconómicas incide negativamente en el tema de la pobreza alimentaria, especialmente porque los cambios en la balanza comercial, el tipo de cambio y el pago de la deuda tienen efectos sobre el ingreso, el empleo y, en consecuencia, en el acceso de las familias a los alimentos.

---

<sup>63</sup> *Ibíd.*, 94.

<sup>64</sup> *Ibíd.*em.



Las políticas macroeconómicas obligan a los países a reducir su gasto público y a recortar los programas sociales que mitigan problemas de salud, educación, alimentarios, de vivienda, entre otros; a estos cambios se les llama “ajustes estructurales”.<sup>65</sup>

El proceso de ajuste estructural cambia la disponibilidad nacional de alimentos pues con una devaluación en la moneda se incrementan los precios reales de los alimentos importados, situación que agrava, a corto plazo, la situación de aquellos hogares que con dificultad tienen acceso a los alimentos.

En países en vías de desarrollo, como el caso de México, se han puesto en práctica políticas de asistencia social para garantizar la seguridad alimentaria a través del consumo, abasto y distribución de alimentos. Estas políticas se han enfocado en la reestructuración agrícola con el fin de exportar los productos del campo.<sup>66</sup>

#### **1.4. Políticas Sociales y Abasto Social de alimentos**

Las políticas sociales surgieron con el fin de satisfacer las necesidades básicas de grupos vulnerables y, por ello, el abasto social ha sido una de sus principales herramientas. Es decir, las políticas y los programas de abasto social son de carácter asistencial y subsidiario que responden a las demandas de aquellas personas o grupos de personas que no cuentan con los recursos económicos suficientes para satisfacer sus carestías de alimentación, vestido, vivienda, salud, entre otras.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> *Ibíd.*, 95.

<sup>66</sup> Sandoval Godoy, Sergio A. y Juana María Meléndez Torres (coords.). *Cultura y seguridad alimentaria: Enfoques conceptuales, contexto global y experiencias locales*, Plaza y Valdés, México, 2008, p. 134.

<sup>67</sup> Flores Alonso, Ma. de Lourdes y Edith Barrera Chavira, *Los programas de abasto social en México: abasto social de leche y de tortilla*, Centros de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESSOP), México, 2004, p.2.

Se puede decir que el abasto social es un sistema en donde participan productores, distribuidores y consumidores cuyo objetivo es dotar a las personas en situación de vulnerabilidad de bienes alimentarios.

En este sentido se entenderá como abasto de alimentos “a los mecanismos que permiten la interacción entre agentes públicos y privados en el proceso de producción, distribución, y consumo, así como los canales de y sistemas comerciales adecuados para garantizar el acceso de alimentos a todos los grupos de población”.<sup>68</sup>

El abasto de alimentos tiene como objetivo otorgar a precios bajos los alimentos necesarios y suficientes a la población urbana, semi urbana y rural a través de un sistema de distribución, dando prioridad a zonas con altos índices de marginación y pobreza.

En América Latina, los programas de asistencia social tuvieron gran auge, sin embargo -con el paso de los años- se comenzaron a presentar prácticas clientelares, situación que las desvirtuó de sus objetivos principales. Con esto, los programas quedaron bajo un control político excluyente, pues solamente aquellos sectores organizados a través de sindicatos y confederaciones eran quienes recibían estos apoyos.

Posteriormente -en los años ochenta- el Estado benefactor o asistencialista fue paulatinamente desmantelado y sucedido por el Estado neoliberal; este Estado tuvo como principal tarea la reducción de las políticas sociales. En otras palabras, el Estado neoliberal redirigió la focalización de atención de los programas de asistencia social con el objeto de reducir el gasto público.

---

<sup>68</sup> *Ibíd.*, p. 3.

La focalización como herramienta para el diseño e implementación de los programas sociales, tienen las siguientes ventajas y desventajas.<sup>69</sup>

- 1) Focalización y exclusión.
- 2) Focalización –lazos comunitarios.
- 3) Focalización y padrón de eficiencia del gasto social.
- 4) La definición de los pobres.

Dicho lo anterior, a continuación se explicarán con mayor detalle estas ventajas y desventajas.

Ventajas:

- Los gastos y costos para satisfacer las necesidades de grupos vulnerables no serán desperdiciados y se tendrá la certeza de que se alcanzarán los objetivos deseados.
- La focalización les garantiza a las personas en situación de marginación y pobreza acceso efectivo a los derechos sociales.
- La focalización, desde una perspectiva teórica de la economía neoclásica, permite que “la justicia social distributiva trate y proporcione igual a los iguales y desigual a los desiguales, buscando otorgar el máximo beneficio a quienes menos tienen”.<sup>70</sup>

Desventajas:

- Las familias de clase media serán quienes a través de sus impuestos absorberán los costos de estas políticas, sin poder obtener usufructo de ellas.

---

<sup>69</sup> *Ibíd.*, p. 5.

<sup>70</sup> *Ibíd.*, p. 6.

- La focalización es un mecanismo excluyente que puede ocasionar una ruptura entre la sociedad civil y el gobierno.
- La focalización también puede debilitar el sentido de *comunidad* entre los sectores sociales; en otras palabras, la asistencia gubernamental al satisfacer las necesidades de ciertos grupos erradica toda forma de apoyo entre una colectividad de individuos.
- “La focalización del gasto muestra muchas fallas:
  - a) Omite a muchos de los pobres porque no representan o no cumplen con los criterios de elegibilidad.
  - b) Los pobres no se benefician de mayores recursos por persona. Sin excepciones, los esquemas que reemplazan los subsidios generales con subsidios focalizados reducen el gasto total, y es típico que disminuyan los beneficios por beneficiario.
  - c) Los subsidios generales bien diseñados son preferibles, comparados con los subsidios focalizados, desde el punto de vista de llevar recursos a los necesitados de manera sostenida.

Aun cuando una parte significativa de los beneficios de los subsidios generales llega a quienes están por encima de la línea de pobreza, sin excepción son más progresivos que la distribución original del ingreso y otorgan beneficios reales a los pobres. Además, los beneficios recibidos por quienes no lo merecen pueden ser recuperados fácilmente mediante una tributación progresiva adicional”.<sup>71</sup>

Por último, cabe mencionar que una política de abasto social dependerá –en última instancia - de las acciones que pueda tomar un gobierno en un determinado tipo de Estado y modelo económico.

Como se pudo observar a lo largo de este capítulo, los conceptos antes expuestos interactúan de una forma u otra. Es decir, el Estado utiliza a la administración pública como instrumento para diseñar e implementar políticas sociales con el

---

<sup>71</sup> *Ibíd*em, p. 6.

objetivo de satisfacer las demandas de la población. Así mismo, un Régimen Político es determinante para que las acciones asistencialistas del gobierno puedan llevarse a cabo.

De igual manera, la asistencia del gobierno debe focalizarse hacia alguna necesidad o demanda, en este caso, se trata de la problemática que representa la pobreza alimentaria. Contexto que impide que millones de personas en todo el mundo, en situación de marginación y pobreza, tengan acceso suficiente y de calidad a los alimentos.

La pobreza alimentaria representa un serio problema para las naciones, ya que incide negativamente en la salud y en la productividad de sus habitantes, es decir, el hecho de que las personas en situación de pobreza alimentaria no tengan acceso a la canasta básica propicia enfermedades como la desnutrición y genera serias repercusiones en la economía nacional, pues con una baja productividad; disminuye desarrollo económico. Ante estas circunstancias, los gobiernos se ven obligados a destinar más gasto público al rubro de la salud y, también a la creación de nuevas políticas sociales que atiendan estas necesidades.

Los programas de abasto social son de suma importancia para subsanar los problemas antes descritos, no obstante - con el paso de los años - estos se han transformado como consecuencia de los cambios en los tipos de Estados. Por ejemplo, en un Estado de bienestar, la asistencia social era uno de los ejes cardinales del gobierno; mientras que en el Estado neoliberal, la intervención del estado se limitó y las políticas de abasto social comenzaron a focalizarse hacia los grupos de personas que realmente requirieran de la ayuda estatal.

En los subsecuentes capítulos se ahondará más sobre el Programa de Abasto Social de Leche denominado LICONSA. Por ello, los conceptos presentados en este capítulo, serán de gran utilidad para comprender el origen y los alcances de este Programa así como sus debilidades y fortalezas.

Mientras tanto, se espera que se haya comprendido la importancia que estos programas representan para la sociedad en su conjunto y, sobre todo, la interacción y la participación que tienen los actores de un sistema político en el diseño, en la implementación y en el desempeño de estas políticas.

En el siguiente capítulo se presentan de manera general los programas y planes de desarrollo que tienen como finalidad la *mitigación de la pobreza alimentaria* en México.

## **CAPÍTULO II.**

### **2. Las políticas sociales de combate a la pobreza alimentaria en México**

Este capítulo tiene como objeto en primer lugar, contextualizar los antecedentes y el desarrollo de la política social en México y, en segundo lugar, dar a conocer los principales planes y programas que ha implementado el Gobierno de la República - durante el sexenio de Enrique Peña Nieto - para combatir la pobreza alimentaria. Para ilustrar este capítulo se toman en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa Institucional de LICONSA 2013-2018, el Programa de la Cruzada Nacional México Sin Hambre, el Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA S.A. de C.V. y finalmente, del Programa de Inclusión Social PROSPERA.

#### **2.1. La Política Social en México**

En los años recientes México ha sido afectado por situaciones coyunturales asociados a los precios del petróleo, a las crisis agrícolas, a los cambios climáticos y a los problemas sanitarios. Estas situaciones han generado un aumento en la pobreza alimentaria, pasando de 13.8% en 2006 a 18.2% en 2010, revirtiendo la tendencia en su disminución que se venía produciendo desde 1996.<sup>72</sup> Para 2013, se agravó esta situación, aumentando a 23.3% las personas en situación de carencia por acceso a la alimentación, es decir, casi una cuarta parte de la población mexicana padecían inseguridad alimentaria severa o moderada<sup>73</sup>. Para 2014, las personas en situación de carencia alimentaria se incrementó a 23.4%, si bien el incremento no fue estadísticamente significativo, en términos de personas significó que de 27.4 millones aumentó a 28.0 millones.<sup>74</sup> Estos aumentos se debieron en gran medida a la crisis financiera del 2008, ya que se desencadenó una volatilidad en los precios de los alimentos.

---

<sup>72</sup> Urquiza- Fernández, Nuria. “La Seguridad alimentaria en México”, en *Salud Pública México*, 2014, Vol. 56 (1), p. 94.

<sup>73</sup> CONEVAL, *Informe de evaluación de las política de desarrollo social en México: 10 años del CONEVAL*, México, 2015, p. 19.

<sup>74</sup> CONEVAL, *Informe de pobreza en México 2014*, México, p. 100.

A nivel de entidades federativas, el porcentaje de la población con esta carencia fue menor de cincuenta por ciento en todos los estados. El más elevado fue para Tabasco (45.0%), Guerrero, (38.5%), Oaxaca (36.1%), Michoacán (34.7%), Hidalgo (31.7%), Veracruz (30.0%). El porcentaje más bajo lo registró la Ciudad de México (11.7%), seguido de Nuevo León (14.2%), Querétaro (15.8%) y Jalisco (16.5%).<sup>75</sup>

En términos de número de personas, las cifras más altas con carencia alimentaria corresponden al Estado de México, con 3.5 millones de personas; Veracruz con 2.4 millones de personas; Michoacán con 1.6 millones de personas, y Oaxaca y Chiapas, con alrededor de 1.4 millones de personas respectivamente.<sup>76</sup>

Ante este panorama, el Estado mexicano ha tomado medidas para mitigar la pobreza alimentaria a través de distintas políticas sociales y como respuesta a los marcos legales en donde se establece el derecho a la alimentación. En este sentido, se reformó en 2011 el artículo 4° de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos para establecer como derecho “la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad que el Estado está obligado a garantizar”.<sup>77</sup> De la misma manera, en la fracción XX del artículo 27 constitucional se establece que “el desarrollo rural integral y sustentable [...] tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca”.<sup>78</sup> Por su parte, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001) que reglamenta dicha fracción, menciona que se impulsarán políticas, acciones y programas con el objetivo de contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria.<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> *Ibidem*

<sup>76</sup> *Ibidem*

<sup>77</sup> Constitución de los Estado Unidos Mexicanos, artículo 4°.

<sup>78</sup> Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 27.

<sup>79</sup> FAO, Op. Cit., p. 124.



En este sentido, el sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto, ha impulsado la Cruzada Nacional Contra el Hambre como una iniciativa que permite posicionar el tema de la seguridad alimentaria al frente de las prioridades políticas nacionales. Esta iniciativa forma parte de un nuevo Programa incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Nacional México Sin Hambre.<sup>80</sup> Las acciones de este sexenio, en materia de seguridad alimentaria, responden al reto *Hambre Cero* planteado por el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas – Ban Ki-Moon- durante la Conferencia de Río +20,<sup>81</sup> llevada a cabo en el año 2012.

Asimismo, en términos de tratados y convenios internacionales de los que México forma parte, se encuentra el *Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, al cual nuestro país se adhirió en 1981, en éste se reconoce el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre, debiendo encontrar los mecanismos para mejorar los procesos de producción, conservación y distribución de alimentos.<sup>82</sup>

En el *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, del que nuestro país es parte desde 1995, se estableció el derecho de toda persona a obtener una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.<sup>83</sup>

El 16 de octubre d 1945, México se suscribió a la Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, en este estatuto las naciones se comprometieron a promover el bienestar común con el fin de elevar los niveles de nutrición y la calidad de vida de sus respectivos pueblos; con el

---

<sup>80</sup> Urquiza- Fernández, Nuria, Op. Cit., p. 94.

<sup>81</sup> Fao, Op. Cit., 127.

<sup>82</sup> SEDESOL, *Plan Nacional para la Cruzada Contra el Hambre*, México, p. 1.

<sup>83</sup> *Ibíd.*

objeto de logra con mayor eficacia una mayor producción y distribución de productos alimenticios y agrícolas.<sup>84</sup>

Por lo anterior, a través de la Ley General de Desarrollo Social, México estableció que la Política Nacional de Desarrollo Social debe tener como propósito propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando en todo momento el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, entre tales derechos se encuentra el de la alimentación.<sup>85</sup>

## **2.2. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y la Política Social**

Una política social es importante para el diseño y la implementación de cualquier estrategia de desarrollo nacional, pues como se dijo en el primer capítulo, su meta consiste en garantizar el bienestar económico-social de la población. Es decir, al ser una rama de la administración pública su principal tarea es la de satisfacer las demandas de una colectividad a través de diversos programas enfocados a garantizar el acceso efectivo a los *derechos sociales*. Por tanto, una política social es la parte medular de cualquier Plan o Estrategia de Desarrollo ya que es el marco de referencia para su diseño.

La política social como herramienta para abatir las carencias sociales es de suma importancia, especialmente en el tema de la focalización, pues satisface solamente las demandas de los grupos más vulnerables. El vínculo entre la política social y los Planes, Programas y Estrategias de Desarrollo son factores que permiten el crecimiento y desarrollo de una nación. Son una respuesta para contrarrestar las carencias sociales, o mejor dicho, para que los ciudadanos tengan acceso efectivo a sus derechos sociales.

---

<sup>84</sup> *Ibíd.*

<sup>85</sup> *Ibíd.*

Dicho lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo surge como mandato de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos pues establece la planeación del desarrollo nacional como el eje que articula las políticas públicas que lleva a cabo el Gobierno de la República, pero también como la fuente directa de la democracia participativa a través de la consulta con la sociedad.

La Constitución<sup>86</sup> y la Ley de Planeación estipulan que le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar que este sea integral y sustentable, para fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático y, para que mediante el fomento del crecimiento, mejore la equidad social y el bienestar de las familias mexicanas.

El Plan Nacional de Desarrollo es un documento que rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal. Es decir, todos los Programas Institucionales, Regionales, Sectoriales y Especiales que definen las acciones de gobierno deben elaborarse con base en este Plan.

El presente capítulo tiene como objeto analizar el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, pues es el que el eje de la administración del Lic. Enrique Peña Nieto, por tal motivo, se explicará en términos generales en qué consiste y cómo está contribuyendo a mitigar la pobreza alimentaria.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se compone de las siguientes metas nacionales: un México en Paz, un México Incluyente, un México con Educación de Calidad, un México Próspero y un México con Responsabilidad Global. Asimismo se presentan Estrategias Transversales para Democratizar la Productividad, para alcanzar un Gobierno Cercano y Moderno, y para tener una perspectiva de género en todos los programas de las Administración Pública Federal.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, art. 26.

<sup>87</sup> SEGOB, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, p.13.

El Desarrollo Social Incluyente es un eje primordial del Plan Nacional de Desarrollo, ya que el 46.2% de los mexicanos viven en situaciones de pobreza y el 10.4% vive en condiciones de pobreza extrema.<sup>88</sup>

Lo anterior es una muestra de la injusticia social que prevalece en el país así como una barrera para la productividad y el crecimiento económico mexicano.

La meta de un México Incluyente tienen por objeto garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía.

Con las Estrategias Transversales se busca:

- 1) **Democratizar la productividad:** esto significa que las oportunidades y el desarrollo lleguen, a todos los sectores y a todos los grupos de población. Uno de los principios que debe seguir el diseño e implementación de las políticas públicas en todas las dependencias de la Administración Pública Federal, deberá ser su capacidad para ampliar la productividad de la economía. Cada programa se diseñará con el fin de elevar la productividad de un sector, una región o un grupo de la población.
- 2) **Gobierno Cercano y Moderno:** Las políticas y los programas de la presente Administración deben estar enmarcadas en un Gobierno Cercano y Moderno orientado a resultados, que optimice el uso de los recursos públicos, utilice las nuevas tecnologías de la información y comunicación e impulse la transparencia y rendición de cuentas.

---

<sup>88</sup> *Ibíd.*, p.16.

**3) Perspectiva de Género:** esta estrategia contempla la necesidad de realizar acciones especiales orientadas a garantizar los derechos humanos de las mujeres y evitar que las diferencias de género sean causa de desigualdad, exclusión o discriminación.<sup>89</sup>

En la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estipula que todo mexicano debe vivir en una sociedad de derechos. En este sentido el papel de la Seguridad Nacional es muy importante, ya que tienen como fin garantizar la protección de los mexicanos ante amenazas de seguridad nacional (factores internos y externos).

Sin embargo, la Seguridad Nacional debe transitar hacia un modelo más amplio de justicia e inclusión social, de combate a la pobreza, de educación con calidad de prevención y atención de enfermedades, de equilibrio ecológico y protección al ambiente, de promoción del desarrollo económico, social y cultural, así como de seguridad en las tecnologías de la información y la comunicación. De esta manera, la Seguridad Nacional adopta un carácter multidimensional que la hace vigente y fortalece el proyecto nacional.<sup>90</sup>

La primera meta nacional plantea un “México en Paz” el cual busca fortalecer el *régimen político democrático* así como crear estrategias en cuanto a la *seguridad nacional* para salvaguardar la vida de los mexicanos. De igual manera, garantizar los *derechos humanos* de los mexicanos constituye una de las metas más importantes para el presente gobierno, pues México se ha comprometido a cumplirlos a través de la firma a diversos tratados internacionales en dicha materia.

---

<sup>89</sup> *Ibíd.*, p. 23.

<sup>90</sup> *Ibíd.*, p. 31.

La segunda meta nacional, “Un México Incluyente”, tiene como objetivo alcanzar justicia social para todos los mexicanos, pues la pobreza y desigualdad generan frustración en amplios sectores de la población, erosionan la cohesión social y abren camino al conflicto y a la violación de la ley; con graves consecuencias para la paz social, el fortalecimiento de las instituciones y para el desarrollo sostenible del país.<sup>91</sup>

Asimismo, la pobreza y la desigualdad representan un obstáculo para la expansión interna del mercado y para el incremento de la productividad lo que pone el riesgo el crecimiento económico del país.<sup>92</sup>

“Un México incluyente propone el ejercicio de los derechos sociales y cerrar la brecha de desigualdad social que impera en la sociedad mexicana. Esto implica hacer efectivo el ejercicio de sus derechos sociales través de su acceso a servicios básicos, al agua potable, drenaje, saneamiento, electricidad, seguridad social, educación, alimentación y vivienda digna, como base de un capital humano que les permite desarrollarse como individuos”.<sup>93</sup>

A través de esta estrategia se busca que el Estado oriente sus políticas públicas hacia la atención de los sectores marginales de la población que carecen de los servicios básicos indispensables para que un individuo pueda desarrollarse en la vida.

La tercera meta nacional versa sobre un “México con educación de calidad”, es decir, se propone que el Estado implemente políticas que garanticen el derecho a la educación de calidad para todos, fortalezca la articulación entre niveles educativos y los vinculen con el quehacer científico, el desarrollo tecnológico y el

---

<sup>91</sup> *Ibíd.*, p. 43.

<sup>92</sup> *Ibíd.*, p. 43.

<sup>93</sup> *Ibíd.*

sector productivo, con el fin de generar un capital humano de calidad que detone la innovación nacional.<sup>94</sup>

En este sentido, se busca alcanzar esta meta a través de la Reforma Educativa que gira sobre tres ejes: 1) se busca implementar un novedoso Servicio Profesional Docente para que el *mérito* sea la única forma ingresar y de ascender en el servicio educativo del país; 2) se busca establecer que la evaluación sea el único instrumento para elevar la calidad de la enseñanza, para ello se otorgó plena autonomía al INEE y se creó un sistema de evaluación; y 3) por último, se busca la cooperación entre alumnos, maestros y padre de familia para tomar decisiones conjuntas para mejorar el proceso educativo en cada plantel.<sup>95</sup>

La cuarta meta nacional se denomina “México Próspero” y busca fomentar un crecimiento económico sostenible e incluyente que esté basado en un desarrollo integral y equilibrado para todos los mexicanos. Sin embargo, el crecimiento económico depende de la capacidad laboral, la utilización del capital y la productividad total de los factores.

Un México Próspero buscará elevar la productividad como medio para incrementar el crecimiento económico del país y, por ende, el bienestar de las familias mexicanas. Para ello se implementará una estrategia desde diversos ámbitos para consolidar la estabilidad microeconómica, promover el uso eficiente de los recursos, fortalecer el ambiente de los negocios y establecer políticas sectoriales y regionales para impulsar el desarrollo.<sup>96</sup>

La quinta meta nacional llamada “México con responsabilidad global” comprende las Políticas de Gobierno de la República encaminadas a defender y promover el interés nacional en el exterior, y a contribuir al cumplimiento de los objetivos de desarrollo de México, a través de relaciones benéficas y productivas con otros países, “sustentadas en una política exterior vigorosa, sustantiva y activa”.<sup>97</sup>

---

<sup>94</sup> *Ibíd.*, p. 59.

<sup>95</sup> *Ibíd.*, p.67.

<sup>96</sup> *Ibíd.*, p. 71.

<sup>97</sup> *Ibíd.*, p. 91.

Por último, el Plan Nacional de Desarrollo México 2013-2018, se divide en un sexto apartado en donde expone sus “objetivos, estrategias y líneas de acción”. En este sentido, los **objetivos** describen los motivos fundamentales de la acción de gobierno, aún sin especificar los mecanismos particulares para alcanzarlos. Para los objetivos de este plan se plantean **estrategias**, es decir, un conjunto de acciones para lograr un determinado objetivo. Finalmente, para dar realidad operativa a las estrategias se definen **líneas de acción** a través de las cuales el Gobierno de la República las realizará.<sup>98</sup>

### 2.3. Plan Nacional de la Cruzada Contra el Hambre

El Plan Nacional de la Cruzada Contra el Hambre surge como una estrategia de inclusión social que funcionará a partir de la cooperación entre los distintos esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales.

El Plan de la Cruzada Contra el Hambre está orientada a satisfacer las necesidades de las personas en condiciones de pobreza multidimensional extrema y que no tienen acceso a la alimentación.

La Cruzada Nacional Contra el Hambre tiene los siguientes objetivos:

- Cero Hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en condiciones de pobreza multidimensional extrema y sin acceso a la alimentación.
- Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
- Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.

---

<sup>98</sup> *Ibíd.*, p. 103.



- Minimizar las pérdidas de las post-cosechas durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
- Promover la participación comunitaria para erradicar el hambre.<sup>99</sup>

En una primera etapa la Cruzada Nacional Contra el Hambre se implementará en cuatrocientos municipios seleccionados con base en los índices de pobreza extrema así como en el número de personas con carencia de acceso a la alimentación.

El Sistema Nacional Contra el Hambre se conforma de los siguientes componentes:

- Comisión intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada Contra el Hambre.
- Acuerdos integrales para el desarrollo incluyente con las entidades federativas y los municipios.
- Consejo Nacional de la Cruzada Contra el Hambre, y
- Comités Comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales.<sup>100</sup>

Cabe mencionar que la Comisión intersecretarial será la encargada de proponer las acciones necesarias para cumplir con los propósitos de la Cruzada Contra el Hambre, las cuales consisten en:

- I. Ajustes en el diseño de los programas.
- II. Ajustes en la focalización y cobertura de los programas.
- III. Implementación de acciones de coordinación.<sup>101</sup>

---

<sup>99</sup> SEDESOL, *Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre*, México, p. 2.

<sup>100</sup> *Ibíd.*

<sup>101</sup> *Ibíd.*, p.4.

La Secretaría de Desarrollo Social será la encargada de proveer a la Comisión Intersecretarial de recursos humanos, materiales y financieros de las dependencias de la Administración Pública Federal que la integren.<sup>102</sup>

Con la finalidad de supervisar las acciones de la Cruzada Contra el Hambre y los programas que convergen en ésta, se integran comités comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales, los cuales participan en su proceso de instrumentación y supervisan el cumplimiento real de los objetivos y la transparencia de las acciones implementadas.

#### **2.4. Programa Institucional de Abasto Social de Leche 2013-2018**

La Política de Nueva Generación que implementó el gobierno del Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto, ha impulsado el acceso a los derechos sociales de los cuales pueden disfrutar todos los mexicanos.

El acceso a una educación de calidad; a servicios de salud y seguridad social; a una vivienda digna; un ingreso digno que cubra las necesidades básicas; y sobre todo, a una alimentación suficiente, sana y nutritiva, son indispensables para una vida de bienestar. Además, el artículo 4° constitucional garantiza estos derechos sociales.

LICONSA, la empresa paraestatal del Gobierno de la República es la responsable de alimentar y nutrir a las familias mexicanas que se encuentran por debajo de la línea de bienestar. No obstante, su tarea se complica en virtud del grave problema de la seguridad alimentaria que afecta a más de 8 millones de personas que se encuentran en situaciones de inseguridad alimentaria moderada y severa. Asimismo, esta problemática tiene un gran impacto en la desnutrición de las personas y que de acuerdo al INSANUT 2012, se representa en el 14% de la

---

<sup>102</sup> *Ibíd.*

población infantil, incidiendo en la baja talla del 33% de los niños menores de 5 años en población indígena, y anemia, en un 38% de niños de 12 a 23 meses de edad.<sup>103</sup>

En este sentido, LICONSA asegura y acredita la alimentación y nutrición de más mexicanos. La visión a futuro de esta empresa social, tiene el propósito de alcanzar un óptimo Desarrollo Humano de las personas que se encuentran en situación de Pobreza Moderada y Pobreza Extrema. Por lo tanto, este Programa focaliza su atención en la primera etapa de la infancia, en la que la dotación de leche es indispensable para la nutrición de una persona ya que tendrá impacto en su vida futura.

El Programa Institucional 2013-2018, se actualiza con la finalidad de atender las áreas de oportunidad que se tienen presentes y alcanzar los grandes objetivos del Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018 en sus metas de Un México Incluyente y Próspero.<sup>104</sup>

### *Antecedentes de LICONSA*

En 1938, el Presidente Lázaro Cárdenas del Río crea el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias en apoyo a la economía doméstica de las familias más desprotegidas. En 1941, el Presidente Manuel Ávila Camacho promulgó una ley en la que advertía que era una exigencia inaplazable “atacar desde su origen la formación de los precios mediante una intervención activa del gobierno en sus causas determinantes”, de esta manera y en sustitución del Comité Regulador, se creó la Nacional Distribuidora y Reguladora S.A. de C.V. (NADYRSA), sociedad establecida por la ley.<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> SEDESOL, *Programa Institucional de LICONSA 2013-2018*, México, p. 5.

<sup>104</sup> *Ibíd.*, p. 5.

<sup>105</sup> *Ibíd.*, p. 6.

En mayo de 1944, en la colonia Santa Julia de la Ciudad de México, se dio el primer antecedente de lo que hoy se conoce como el Programa de Abasto Social, al fundarse la primera lechería de la cadena planeada por NADYRSA. En 1949 se ordenó la liquidación de la Nacional Distribuidora y Reguladora S.A. de C.V., para dar paso a la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana S.A. (CEIMSA) la cual quedó encargada del abastecimiento y la regulación de los precios de los productos de primera necesidad. Posteriormente, en 1950, CEIMSA quedaría a cargo de elaborar, distribuir y vender la leche reconstituida.<sup>106</sup> Tres años después la Lechería Nacional S.A. dejaría de operar por sí misma y comenzó a producirle a CEIMSA, arrendándole 300 lecherías de su propiedad.<sup>107</sup>

Ante la rápida expansión en este rubro se construyó en 1961, la Compañía Rehidratadora de Leche (CEIMSA S.A.), para que el Programa de Leche Reconstituida se manejara con independencia y CEIMSA se dedicara a las labores de coordinación; con esta nueva estructura de sociedad mercantil cambia su nombre a Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (CONASUPO), en 1963 cambia su razón social por Compañía Rehidratadora de Leche CONASUPO, S.A. En 1965, se convierte en Sociedad Anónima de Capital Variable; a la vez, CONASUPO se transforma en Organismo Público Descentralizado. En 1972, la Compañía Rehidratadora de Leche CONASUPO, S.A. modificó su razón social por Leche Industrializada CONASUPO S.A. de C.V. (LICONSA, S.A. de C.V.).<sup>108</sup>

En 1980, Leche Industrializada CONASUPO S.A. de C.V. terminó la construcción de su planta industrializadora de lácteos en Acayuca, Veracruz. Así también, se iniciaron operaciones en las plantas pasteurizadoras de Colima y Tlaxcala y en las

---

<sup>106</sup> Es el alimento líquido obtenido a partir de leche en polvo descremada, mezcla de grasa hidrogenada y/o aceites vegetales comestibles con punto de fusión no mayor de 311 K (38° C) y agua. Debe ser restituida con vitaminas A y D en cantidades 3000 y 300 UI/l respectivamente. Consultado en: Cámara Nacional de Productos Alimenticios Elaborados con Leche. "NMX-F-507-1988. ALIMENTOS. LÁCTEOS. LECHE RECONSTITUIDA CON GRASA VEGETAL". Dirección General de Normas, 1988, p. 2. (5)

<sup>107</sup> *Ibíd.*

<sup>108</sup> *Ibíd.*

plantas rehidratadoras de Monterrey y Oaxaca, incorporándose así, estas dos ciudades al Programa de Abasto Social.

En el año de 1995, la empresa fue sectorizada a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) bajo la razón social de LICONSA S.A de C.V. En 1997, LICONSA S.A. de C.V. se convierte en productora de alimentos enriquecidos, como papillas para niños y bebidas para mujeres lactantes y gestantes del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

Es importante subrayar que la fortificación de la leche al adicionarle minerales como hierro, zinc, ácido fólico, vitaminas B2 y B12, además de las vitaminas A y D que ya se le habían incorporado; se tiene la certeza de contar con un producto de la más alta calidad, que combate de manera frontal la desnutrición y la anemia que afecta a una parte significativa de la población infantil en México. Las Reglas de Operación 2004 para el Programa de Abasto Social de Leche facultaron a LICONSA S.A. de C.V. para incorporar a su padrón de beneficiarios a nuevos grupos de la población, como son mujeres de 12 a 15 años; en período de lactancia; y de 49 a 59 años.<sup>109</sup>

El Programa de Abasto Social de Leche al 30 de agosto de 2008, alcanzó una atención de más de 6 millones de beneficiarios, de los cuales 4.5 millones se ubicaron en zonas urbanas 1.5 millones en áreas semiurbano-rurales. Para ello contó con una red de distribución de 9,500 puntos de venta en 1,842 municipios, es decir, en el 75.1% del total de municipios que existían en el país. La conformación de los puntos de atención es de 7,756 lecherías de abato comunitario y 1,693 unidades operativas de convenios interinstitucionales.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> *Ibíd.*, p. 7.

<sup>110</sup> *Ibíd.*, p. 8.

En 2010 se realizaron modificaciones al objeto social y a los estatutos sociales de LICONSA S.A. de C.V. estipulando que la sociedad tiene por objeto coadyuvar al fomento económico social del país, participando en la adquisición y enajenación por cualquier título legal de leche fresca o en polvo y de otros productos necesarios para su industrialización y la de sus derivados; así también, la distribución y venta a precio preferencial de leche líquida, pasteurizada, rehidratada, ultrapasteurizada o en polvo, así como de complementos alimenticios, de lácteos u otros productos.<sup>111</sup>

En 2013, se modifican las Reglas de Operación (ROP) para eliminar la restricción que había para incluir en el padrón de beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche (PAL) a los beneficiarios de otros programas alimentarios como es el caso de PAL de PROSPERA (en ese año OPORTUNIDADES), lo que permitió que LICONSA retornara a las comunidades rurales e indígenas de donde había sido desplazado por el Programa OPORTUNIDADES. Con estas modificaciones se logró incrementar la atención a Organizaciones de la Sociedad Civil, a los cuales otorgaba un 2% del total del padrón para su atención por la modalidad de Convenios Interinstitucionales, incrementándose a un 4%, y en municipios considerados en la Cruzada Nacional Contra el Hambre, hasta un 18%.<sup>112</sup>

#### *Logros del Programa de Abasto Social de Leche*

Los altos índices de desnutrición y anemia obligaron a los programas alimentarios del Gobierno Federal a aportar mayores cantidades de micronutrientes a la dieta de la población beneficiaria.

Como resultado de lo anterior, la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) instruyó a las empresas estatales encargadas de programas federales de alimentación y nutrición que tales programas de distribución de alimentos tuvieran además de su objetivo económico, un objetivo nutricional. A sugerencia del Instituto Nacional de Nutrición “Salvador Zubirán”, LICONSA decidió adicionar a la

---

<sup>111</sup> *Ibíd.*

<sup>112</sup> *Ibíd.*

leche que se distribuye en el Programa de Abasto Social de Leche, con hierro, zinc, vitamina C y ácido fólico.

Para demostrar la efectividad de los micronutrientes en la leche el Instituto “Salvador Zubirán” ha presentado informes sobre el Impacto de la leche fortificada LICONSA en el estado de nutrición de los niños beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche. En dichos informes se ha concluido que:

- La presencia de anemia de niños menores de cinco años es relevante por su impacto negativo en el desarrollo mental y futuro desarrollo social.
- También tienden a padecer infecciones agudas, así como menor capacidad para el trabajo físico y con el crecimiento de los niños.
- Inicialmente se pudo mostrar durante el primer año de intervención que el consumo de leche LICONSA en edades tempranas bajo condiciones de operación normales del Programa redujo la anemia en 1 de cada 4 niños que la consumieron.
- Los niños que consumieron leche fortificada alcanzaron aproximadamente 2 cm de talla más en relación a los que un nunca la consumieron.
- Los niños que recibieron leche fortificada tuvieron un gasto de energía por actividad física mayor que los que nunca recibieron leche fortificada. Se demostró que el Índice General Cognitivo (IGC) es mayor en los niños asignados al grupo de intervención completa con respecto a los de intervención cruzada.<sup>113</sup>

En conclusión se puede afirmar que la leche fortificada contribuye a mejorar el desarrollo intelectual, apoya el crecimiento de los niños y previene y controla la anemia.

---

<sup>113</sup> *Ibíd.*, p. 57.

## 2.5. Programa de Abasto Social de Leche LICONSA

El objetivo de LICONSA es contribuir para que todas las personas tengan acceso al derecho social de la alimentación, facilitando el acceso de las personas que se encuentren por debajo de la Línea de Bienestar, al consumo de leche fortificada.

### *Cobertura*

LICONSA está presente en las 32 entidades federativas en dos modalidades:

- 1) Abasto Comunitario: concesiones, centros de distribución mercantil y sistemas de tienda DICONSA.
- 2) Convenio con actores sociales: instituciones públicas o personas morales legalmente constituidas sin fines de lucro.

El Programa de LICONSA también contribuirá en el diseño e implementación de acciones para contribuir a que la Cruzada Contra el Hambre logre sus objetivos.

En cuanto a la modalidad de Abasto Comunitario, se consideraran como beneficiarios a las personas pertenecientes a hogares que estén por debajo de la Línea de Bienestar, que pertenezcan a cualquiera de los siguientes grupos:

- Niños de 6 meses hasta los 12 años de edad.
- Mujeres adolescentes de 13 a 15 años de edad.
- Mujeres en periodo de gestación o lactancia.
- Mujeres de 45 a 59 años de edad.
- Personas con enfermedades crónicas o con discapacidad.
- Personas adultas de 60 años o más.<sup>114</sup>

Los convenios con Actores Sociales atienden a las personas en condición de vulnerabilidad de acuerdo con los siguientes criterios prioritarios:

- Personas que pertenecen a los mismos grupos que en Abasto Comunitario.

---

<sup>114</sup> Reglas de Operación LICONSA 2017, p. 3.



- Personas que por diferentes situaciones están ingresadas en alguna institución pública o privada de asistencia social.
- Personas que son apoyadas por instituciones privadas de asistencia social que coadyuvan con el gobierno a favor de la nutrición de los niños, así como de la población objetivo.
- Personas atendidas por medio de instituciones de gobierno que por sus objetivos estratégicos, se coordinan entre sí para superar el rezago socioeconómico de algunos sectores de la población.<sup>115</sup>

### *Entrega del beneficio*

La entrega de la leche a los beneficiarios por la modalidad de Abasto Comunitario, se realizará a través de tres puntos de venta:

- 1) Lecherías: establecimientos operados por personas físicas en donde se entrega la leche líquida, y sus inmuebles son generalmente de los gobiernos locales.
- 2) Tiendas particulares: establecimientos operados por personas físicas con pequeños comercios que disponen de un limitado surtido de mercancías y que en su mayoría distribuyen leche en polvo.
- 3) Tiendas Comunitarias de DICONSA: establecimientos que distribuyen exclusivamente leche en polvo.

Cabe mencionar que cuando los beneficiarios no asisten en el horario correspondiente por su leche líquida, esta se vende a quien lo requiera debido a que es un alimento perecedero.

Cuando el beneficiario se cambia de domicilio, tiene que notificarlo al Personal de Promotoría Social, para que se le canalice a otro punto de venta, esto se llevará a cabo siempre y cuando lo demuestre con su comprobante de domicilio.

---

<sup>115</sup> *Ibíd.*

## 2.6 Programa de Abasto Rural DICONSA

Debido a que la población que habita en localidades de alta y muy alta marginación carece de acceso a productos básicos y complementarios de calidad y sus capacidad para adquirirlos es baja en función de su nivel de ingresos, el Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA S.A. de C.V. ha establecido como su población potencial a 24.3 millones de personas.<sup>116</sup>

De esta manera este Programa tiene como propósito abastecer a las personas (en situación de alta y muy alta marginación), de bienes básicos y complementarios económicos y de calidad, contribuyendo así a la atención de la seguridad alimentaria, en el ámbito de acceso físico y económico a los alimentos.

### *Cobertura*

El Programa tendrá una cobertura en todo el país, siempre y cuando las localidades tengan al menos alguna de las siguientes características:

- a) Ser de alta o muy alta marginación, con un rango de población de entre 200 y 14, 999 habitantes, que no cuenten con un servicio medio, bajo o muy bajo grado de Abasto Local Suficiente y Adecuado.
- b) Contar con tiendas en funcionamiento que hayan sido instaladas con las Reglas de Operación de ejercicio fiscales anteriores.
- c) Ser de alta o muy alta marginación con una población de menos de 20 habitantes, que cuenten con un bajo, medio o muy bajo grado de Abasto Local Suficiente y Adecuado, y que sean aprobados por el Consejo de Administración para los cumplimientos de los objetivos del Programa.
- d) Ser de creación posterior al Censo 2010, que no cuenten con estimación de su grado de marginación, que se encuentren ubicadas en municipios con alto o muy alto grado de marginación o con un alto o muy alto grado de rezago social.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Reglas de Operación DICONSA 2017, p. 2.

<sup>117</sup> *Ibíd.*, p. 3.

Asimismo, este Programa deberá coadyuvar en el diseño e implementación de las acciones necesarias para que la Cruzada Contra el Hambre cumpla con sus objetivos.

## **2.7 Programa de Inclusión Social PROSPERA**

El Programa Prospera es una continuación del Programa Oportunidades (del sexenio de Felipe Calderón), se destina exclusivamente a la población en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, de adulto mayores, de rezago y de marginación.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, PROSPERA Programa de Inclusión Social, contribuye en alcanzar la Meta 2. México Incluyente, orientado a garantizar de manera efectiva el pleno acceso a los derechos sociales para todos los mexicanos, trascendiendo el asistencialismo y vinculando el capital humano dentro de la oferta que genera la economía contribuyendo de esta manera a reducir la brecha de desigualdad y promoviendo la participación social en las políticas públicas.

En este sentido, el Programa también se inscribe en el Objetivo 2.1. Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población y la Estrategia 2.2.1 Fortalecer el desarrollo de los hogares con carencia para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva.<sup>118</sup>

El Programa de PROSPERA de Inclusión Social se alinea con el Programa Sectorial 2013-2018 en el Objetivo 1. Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente alimentación, salud y educación. Dentro del Programa Sectorial 2013-2018 se estipula en la Estrategia

---

<sup>118</sup> Reglas de Operación del Programa de Inclusión Social PROSPERA 2017, p. 6.

1.1. Ampliar las capacidades de alimentación, nutrición, educación y salud de las personas en condición de pobreza.<sup>119</sup>

Las acciones, del Programa de PROSPERA Inclusión Social, para contribuir al acceso de los derechos sociales y al bienestar de la población en pobreza se realizan a través de cuatro componentes:

- Componente de Alimentación, a través de la entrega de apoyos monetarios directo a las familias beneficiarias, para contribuir a que mejoren la calidad, cantidad y diversidad de su alimentación.
- Componente Salud, a través de las acciones de promoción de la salud para la prevención de enfermedades, así como el impulso para el acceso a servicios de salud.
- Componente Educación, por medio de una mayor cobertura educativa, con el otorgamiento de becas como incentivos para la permanencia y el avance escolar.
- Componente de vinculación, a través otorgar asesorías , brindar información y promover el acceso de las familias beneficiarias a programas o acciones de fomento productivo, generación de ingresos, capacitación y empleo, educación financiera, acceso a esquema de ahorro, seguros de vida, créditos a través de la coordinación interinstitucional.<sup>120</sup>

### *Cobertura*

El Programa tiene cobertura en todos los municipios del país, con base en la disponibilidad presupuestal. De igual manera, el Programa funciona en aquellos lugares en donde se pueda implementar los componentes.

---

<sup>119</sup> *Ibíd.*

<sup>120</sup> *Ibíd.*

### *¿Cómo se focaliza el Programa?*

Las acciones del Programa las decide el Consejo Nacional de Población y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Pública de acuerdo a los criterios de resultados de aquellos sectores más vulnerables.

Asimismo, la Cámara de Diputados a través del Presupuesto de Egresos de la Federación señala cuales son los programas a los que se les destinará subsidios. Cabe mencionar, que este Programa está incluido en el Ramo Administrativo 20, denominado “Desarrollo Social”.

La Cámara de Diputados formuló una Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria en donde establece acciones que promuevan la salud, la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, la generación de empleos e ingreso, autoempleo y capacitación; protección social y programas asistencialistas; y el fomento del sector social de la economía; conforme lo establece el artículo 14 de la Ley General de Desarrollo Social.<sup>121</sup>

### *Componente de la alimentación*

En cuanto al componente de la alimentación existen cinco modalidades para otorgar el apoyo, a saber:

- 1) Apoyo Alimentario, es un apoyo monetario mensual que se otorga a las familias beneficiarias del Programa, para contribuir a que mejoren la calidad, cantidad y diversidad de su alimentación.
- 2) Apoyo Alimentario Complementario, adicionalmente el Programa otorga este apoyo para compensar a las familias beneficiarios a efecto del alza internacional de los precios de los alimentos.

---

<sup>121</sup> *Ibíd.*, p.1.

- 3) Apoyo Infantil, las familias beneficiarios con niños de los 0 a 9 años, pueden recibir un apoyo monetario mensual por cada infante (dentro de este rango de edad) para fortalecer su desarrollo.<sup>122</sup>
- 4) Apoyo monetario Sin Hambre, este apoyo se otorga a las familias beneficiarias del Esquema de Apoyos con el fin de mejorar su poder adquisitivo para la compra de alimentos.
- 5) Apoyo Especial de Transición, este apoyo se otorga a las familias beneficiarias que transiten del Esquema de Apoyo sin Corresponsabilidad al Esquema de Apoyo con Corresponsabilidad, ya pueden recibir el apoyo monetario denominado Apoyo Sin Hambre, con el propósito de mejorar su economía.<sup>123</sup>

**Cuadro 1.**

<b>Monto mensual de apoyos vigentes desde julio-diciembre 2014</b>	
<b>Esquemas de Apoyos sin Corresponsabilidad<sup>1</sup></b>	
<b>Alimentario</b>	\$335.00
<b>Alimentario Complementario</b>	\$140.00
<b>Infantil</b>	\$120.00

**Fuente:** Reglas de Operación de Inclusión Social Prospera 2016, p.15.

**Cuadro 2.**

<b>Monto mensual de apoyos vigentes desde julio-diciembre 2014</b>	
<b>Esquemas de Apoyos con Corresponsabilidad<sup>124</sup></b>	
<b>Alimentario</b>	\$335.00
<b>Alimentario Complementario</b>	\$140.00
<b>Infantil</b>	\$120.00
<b>Adultos Mayores</b>	\$370.00

**Fuente:** Reglas de Operación del Inclusión Social Prospera 2016, p. 15.

---

<sup>122</sup> *Ibíd.*, p. 6.

<sup>123</sup> *Ibíd.*, p. 14.

<sup>124</sup> *Ibíd.*, p. 15.

### Cuadro 3.

<b>Monto mensual de apoyos vigentes desde julio-diciembre 2014</b>	
<b>Esquemas de Apoyos sin Corresponsabilidad, Sin Hambre.<sup>125</sup></b>	
<b>Alimentario</b>	\$335.00
<b>Alimentario Complementario</b>	\$140.00
<b>Alimentario Sin Hambre</b>	\$88.00
<b>Infantil</b>	\$120.00

**Fuente:** Reglas de Operación del Programa de Inclusión Social Prospera 2016, p. 15.

Los apoyos alimentarios se suspenden en el momento en que los beneficiarios no cumplan con las corresponsabilidades del componente salud, ya sea con sus asistencias a las citas médicas programadas o a la capacitación para el autocuidado de la salud.

#### *PROSPERA y LICONSA*

Las familias de nueva incorporación, asignadas al Esquema de Apoyos sin Corresponsabilidad pueden tener acceso a los apoyos de Sin Hambre, a través de las unidades fijas o móviles de DICONSA, incluida la leche fortificada LICONSA.<sup>126</sup> En suma se puede decir que México tiene la gran responsabilidad de comprometerse y cumplir de manera efectiva con los convenios, tratados y disposiciones legales a los que se ha suscrito tanto a nivel nacional e internacional en materia del goce de los derechos sociales. No basta con su adhesión a estos acuerdos si algunos mexicanos quedan excluidos de ellos.

Este es sin duda alguna representa un gran reto para el Gobierno de la República, pues de acuerdo con los datos proporcionados en este capítulo, México se encuentre frente al gran problema de la seguridad alimentaria, ya que millones de mexicanos se encuentran en situaciones de pobreza multidimensional extrema y mucho menos a una alimentación suficiente, nutritiva y de calidad.

---

<sup>125</sup> *Ibíd.*, p. 16.

<sup>126</sup> *Ibíd.*, p. 39.

El diseño de los programas tiene como objetivo lograr el cumplimiento efectivo de los derechos sociales para que todos los mexicanos tengan acceso a ellos (como se estipula en el artículo 4° de la Carta Magna).

Los diversos programas para alcanzar la *Meta 2. Inclusión Social*, del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, tienen lo necesario para reducir la brecha de desigualdad social que aún persiste en el país. De hecho, son programas innovadores al coordinar esfuerzos con todos los actores sociales y políticos del país.

Aunque todos los programas contribuyen en la erradicación de la pobreza alimentaria, es importante resaltar el papel del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA S.A. de C.V., pues a través de la leche fortificada se propone mejorar la nutrición de niños, mujeres en periodo de gestación o lactancia, adultos mayores y personas con discapacidad.

La leche es uno de los nutrientes más importantes para el desarrollo de un individuo pues favorece su desarrollo físico y mental. Las enfermedades que causa la desnutrición, además de ser una carga para el sector salud, también inciden negativamente en la productividad y en el desarrollo económico del país. Si México quiere posicionarse y ser competitivo en los mercados internacionales, debe mantener un nivel de bienestar social para que todos los mexicanos puedan contribuir, desde distintos ámbitos, en su desarrollo. Es decir, si las personas en condiciones de alta o muy alta marginación no se alimentan adecuadamente, no pueden desempeñar su máximo potencial en sus centros de trabajo.

Por ello, se hace imperante que el Gobierno de la República y la Sociedad Civil, redoblen esfuerzos para que los programas funcionen correctamente. Por ejemplo, el Programa de Abasto Social de Leche posee una Contraloría Social, en donde los beneficiarios tienen la oportunidad de expresar sus quejas sobre el funcionamiento del Programa de Abasto de Leche; si ellos utilizan este mecanismo



para expresar sus inconformidades y la Contraloría Social atiende oportunamente sus querellas, no solo se podrá mejorar el Programa sino también se pueden evitar prácticas como el clientelismo político.

En el siguiente capítulo se verá más a detalle el estudio de caso del Programa de Abasto Social de Leche LICONSA, con motivo de conocerlo a profundidad, para así posteriormente, analizar a través del caso específico de la Delegación Cuauhtémoc, si las acciones que lleva a cabo en el servicio que otorga en esta demarcación, se hace con apego a la normatividad existente.

## CAPÍTULO III.

### 3. La Política Social de Combate a la Pobreza Alimentaria en México

#### 3.1 Marco Normativo

El objetivo del presente capítulo es dar a conocer de manera concisa el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA S.A. de C.V. Será a través de su Marco Normativo, de su Estructura Orgánica, de sus Reglas de Operación, del Manual de Apertura y Cierre de Puntos de Venta y del Manual de Funciones y Actividades del Personal de Promotoría Social de LICONSA S.A. de C.V. como se entenderá el funcionamiento y la importancia de LICONSA S.A. de C.V. en cuanto a institución encargada de dotar a las personas beneficiarias de leche para combatir la pobreza alimentaria.

Cada institución gubernamental tiene sus propios lineamientos para operar de manera interna, sin embargo, se rigen por un marco normativo que les sirve para respaldar sus acciones como instituciones públicas. Por ello, a continuación se presentan las siguientes disposiciones normativas que respaldan la gestión de LICONSA, como institución encargada de mejorar la nutrición de los mexicanos en situación de pobreza alimentaria a través de la dotación de leche fortificada.

“La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 25 y 26, en relación con los artículos 16, 21 y 22 de la *Ley de Planeación* así como en el artículo 6 de la *Ley General de Desarrollo Social* determinan que el Estado Mexicano, su gobierno y su administración pública paraestatal se sujeta a este marco normativo y, especialmente, al del *Plan Nacional de Desarrollo* por medio del cual se precisan los objetivos nacionales, estrategias y prioridades”.<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup> LICONSA S.A. de C.V., “Programa Institucional 2016”, Diciembre 2015, México, p.5.

De igual manera, LICONSA y el Programa Institucional se rigen bajo las siguientes leyes y reglamentos:<sup>128</sup>

## **LEYES**

- Ley Aduanera.
- Ley Agraria.
- Ley de Adquisiciones, arrendamientos y Servicios del sector público.
- Ley de Amparo.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley de Impuestos Generales de Importación y Exportación.
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- Ley de Planeación.
- Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.
- Ley de Impuestos al Valor Agregado.
- Ley de Impuestos sobre la Renta.
- Ley del Notario (Correlativa a la entidad de que se trate).
- Ley del Seguro Social.
- Ley del Servicio de la Tesorería.
- Ley de la Comisión de los Derechos Humanos.
- Ley de la Propiedad Industrial.
- Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.
- Ley Federal de Competencia Económica.
- Ley Federal de Instituciones de Finanzas.
- Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Ley Federal de Procedimiento Contenciosos Administrativo.
- Ley Federal de Protección al Consumidor.

---

<sup>128</sup> *Ibíd.*, pp. 5-8.

- Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Ley Federal de Trabajo.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de procedencia ilícita.
- Ley General de Bienes Naturales.
- Ley General de Desarrollo Social.
- Ley General de Salud.
- Ley General de Sociedades Mercantiles.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley para el Desarrollo de la Competitividad para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
- Ley para la Igualdad entre Hombres y Mujeres.
- Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.
- Ley de Comercio Exterior.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía.
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.
- Ley de Organizaciones Ganaderas.
- Ley Federal de Archivos.
- Ley de Firma Electrónica Avanzada.

### **CÓDIGOS**

- Código Civil Federal.
- Código de Comercio.

- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Código Federal de Procedimientos Penales.
- Código Fiscal de la Federación.
- Código Penal Federal.
- Código Nacional de Procedimientos Penales.

## **REGLAMENTOS**

- Reglamento del Código Fiscal de la Federación.
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público.
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas.
- Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Reglamento del Impuesto al Valor Agregado.
- Reglamento de la Comisión de Federal para la Protección Contrar Riesgos Sanitarios.
- Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

## **DECRETOS**

- Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente.
- “Decreto por el que los titulares de las Dependencia y Entidades de la Administración Pública Federal y Servidores Pública hasta el nivel de Director Federal en el sector centralizado o su equivalencia en el sector paraestatal deben rendir al separarse de sus empleos, cargos o

comisiones, un informe de los asuntos de sus competencias y entregar los recursos financieros, humanos y materiales, que tengan asignados de sus atribuciones, a quienes los sustituyan en sus funciones”.

- Decreto por el que se expide la Ley Federal de Archivos.
- Decretos por los que se expide la Ley de la Firma Electrónica Avanzada.
- Decreto de Austeridad y disciplina Presupuestal.

### **MANUALES ADMINISTRATIVOS DE APLICACIÓN GENERAL PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL VIGENTES, EN MATERIA DE:**

- Adquisiciones, Servicios del Sector Público.
- Auditorias, Revisiones y Servicios de Inspección.
- Control Interno.
- Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- Planeación, Organización y Administración de los Recursos Humanos.
- Recursos Financieros.
- Recursos Materiales y Servicios Generales.
- Tecnología de la Información y Comunicaciones.
- Transparencia.

### **CIRCULARES**

- Oficio por el que se compensa a las empresas de participación estatal mayoritaria que se encuentran obligadas a la determinación del pago de impuestos a la que se refiere la Ley del Impuesto al Activo.

### **ACUERDOS**

- Acuerdo por el que se da a conocer el Manual de Operación de Sistemas de Información de Padrones de Programas Gubernamentales.
- Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social.

- Acuerdo por el que se modifican los Lineamientos para el Manejo de las Disponibilidades Financieras de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal.
- Acuerdo por el que se modifica el clasificador por objeto del gasto para la Administración Pública Federal.
- Acuerdo por el que se instruye a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como a la Procuraduría General de la República a abstenerse de emitir regulación en las materias que se indican.

### **LINEAMIENTOS**

- Lineamientos generales para la Organización y Conservación de los Archivos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.
- Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

### **OTRAS DISPOSICIONES**

- Acta Constitutiva LICONSA, S.A. de C.V.
- Estatutos Sociales de LICONSA, S.A. de C.V.
- Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche vigentes.
- Manual de Organización General (LICONSA S.A. de C.V.)
- Normatividad para la Evaluación de los Programas Federales vigentes (CONEVAL).
- Políticas y Lineamientos Internos de LICONSA, S.A. de C.V.
- Reglamento Interno de Trabajo (Oficinas Centrales y Centros de Trabajo).
- Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal vigente.

Como se puede observar las disposiciones jurídicas a través de las cuales se rige el Programa son de gran relevancia, en virtud de que se deben acatar cada una de ellas para su buen funcionamiento. En este sentido, los programas sociales deben salvaguardar los derechos humanos pero al mismo tiempo también deben funcionar con apego a la legalidad y transparencia en su gestión administrativa. El marco legal o jurídico, es la parte estructural que le da coherencia y forma a los programas sociales. De igual manera, las autoridades competentes en materia de la fiscalización y auditoría, tienen a su disposición mecanismos para sancionar cualquier irregularidad que se presente en la operación del Programa así como en quienes participan en él.

En este sentido, el marco legal sirve para que toda persona que participe en el Programa quede obligado a ejercer correctamente sus obligaciones, pues de otra manera existen disposiciones legales a través de los cuales pueden recibir una sanción.

### **3.2. Objetivos y Estrategias generales**

#### Misión LICONSA, S.A. de C.V.

La misión de LICONSA consiste en trabajar con responsabilidad social para ofrecerles a las familias mexicanas - que se encuentran por debajo de la línea de bienestar- productos lácteos de la más alta calidad.<sup>129</sup>

#### Visión LICONSA, S.A. de C.V.

Por otra parte, la visión de LICONSA consiste en ser la mejor empresa del sector lácteo, que por su elevada competitividad, autosuficiencia y elevada vocación de servicio, contribuyan al desarrollo del capital humano de los mexicanos.<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> LICONSA, "Manual de Organización General", Junio 2016, México, p. 18.

<sup>130</sup> *Ibidem*.



### Objetivo general

Su objetivo general es el de contribuir al cumplimiento efectivo del derecho social a la alimentación y abatimiento de la desnutrición para lograr un óptimo desarrollo humano de las personas que se encuentran por debajo de la línea de bienestar, mediante la dotación de leche con alto valor nutricional.<sup>131</sup>

La existencia de una misión, de una visión y de un objetivo por parte de LICONSA, deje ver que es una empresa paraestatal comprometida en brindarle a los mexicanos, en condición de pobreza alimentaria, los mejores servicios así como una leche fortificada que les permita tener un mejor desarrollo y una mejor salud. Con LICONSA S.A. de C.V. se han beneficiado 5.1 millones de personas, es decir, su cobertura y atención ha tenido un incremento sustantivo si lo comparamos con 1988, en donde solo se atendía a 1.5 millones de mexicanos. Con estos datos se puede observar que LICONSA, de manera gradual, ha beneficiado a las personas con leche a bajo precio, pero de alta calidad.

---

<sup>131</sup> LICONSA, Diciembre 2015, Op. Cit., p. 17.

## Eje estratégico

### Objetivos específicos:

1. Garantizar el acceso de la población beneficiaria al consumo de leche fortificada a precio preferencial.
2. Asegurar la suficiencia de leche en sus modalidades de atención
3. Propiciar mecanismos adecuados para la utilización biológica de la leche.
4. Elevar la eficacia en la operación en la Entidad.

### Estrategias generales:

1. Focalizar y atender a las personas que más necesitan del beneficio de la leche.
2. Producir leche de alta calidad.
3. Generar Recursos Propios.
4. Abastecer Leche Social con Oportunidad.
5. Fortalecer la cultura del adecuado consumo de la leche.
6. Desarrollar esquemas de innovación en el empaque del producto.
7. Mejorar los sistemas Operativos y Administrativos.

### Líneas de Acción:

1. Dar Cobertura a las personas en situación de pobreza moderada, extrema y con carencia alimentaria.
2. Orientar Prioritariamente la atención a zonas rurales e indígenas que presentan mayor incidencia de desnutrición y anemia.
3. Focalizar la atención a grupos de niños y niñas y mujeres en gestación o lactancia que presentan mayor necesidad de micronutrientes.
4. Producir leche y sus derivados con estándares de calidad.
5. Asegurar la entrega de leche fortificada con alto valor nutricional.
6. Identificar a la población con menor poder adquisitivo para otorgarles un precio diferenciado.

### Estrategias Transversales:

1. Cruzada Nacional Contra el Hambre.
2. Gobierno cercano y moderno.
3. Inclusión.
4. Perspectiva de género.
5. Derechos Humanos.

7. Diseñar y ejecutar estrategias de comunicación para que las personas beneficiarias conozcan sus derechos a la alimentación y sus derechos y obligaciones al programa.

8. Fortalecer la participación ciudadana a través de Comités de Beneficiarios para difusión y mejorar el PASL.

9. Crear nuevos empaques y presentación de la leche para su adecuado consumo.

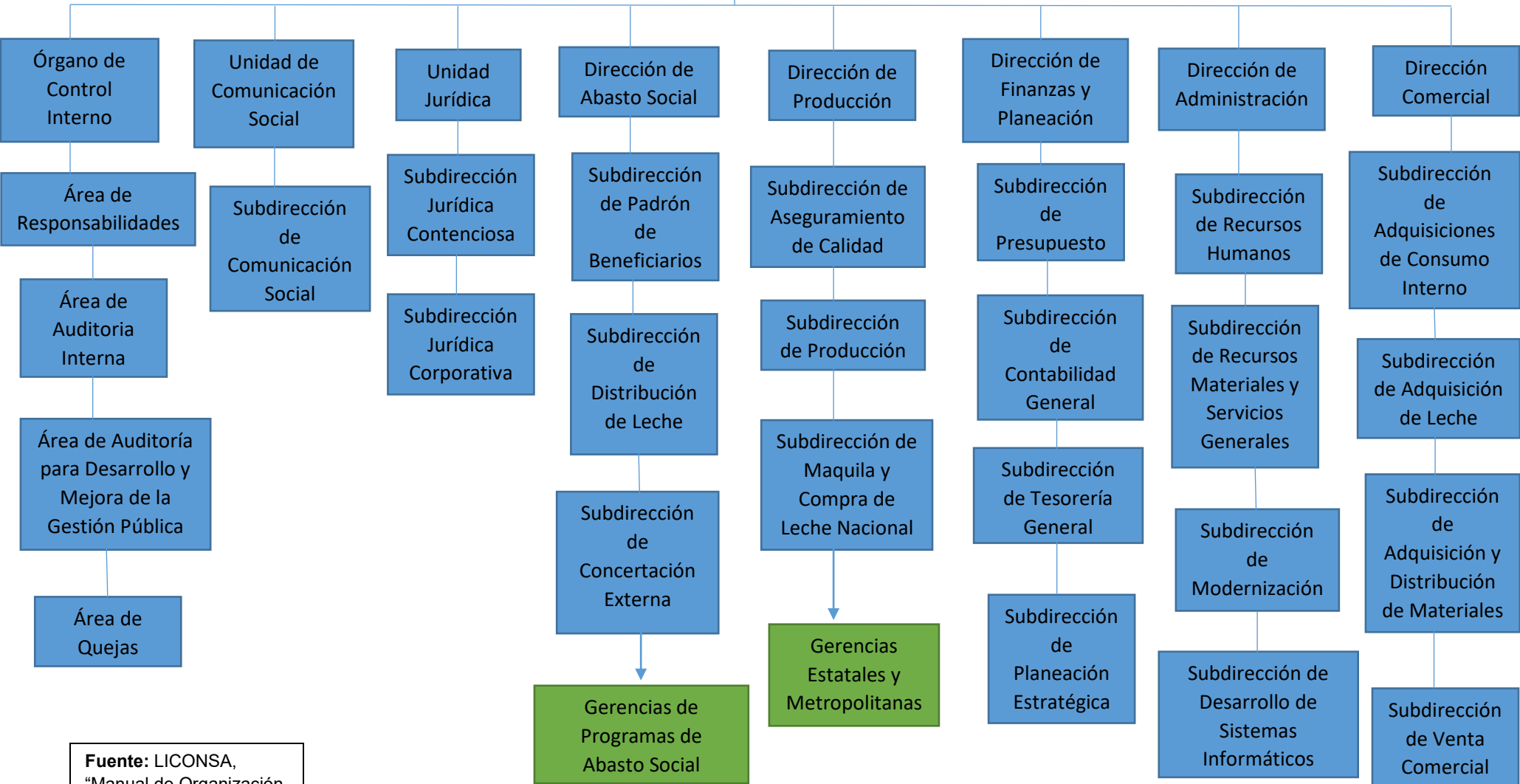
### Línea de Acción Estratégica:

1. Adquisición de leche de origen nacional.
2. Comercializar productos lácteos de alta calidad.
3. Administrar con eficiencia los recursos e la venta del Programa de Abasto Social.
4. Asegurar la existencia permanente de leche en los puntos de distribución de las dos modalidades de atención.
5. Garantizar la calidad de leche en condiciones óptimas en las que se entrega al beneficiario.
6. Brindar certeza y transparencia a los beneficiarios en apego a la normatividad de los procesos de abasto social de leche.

**Fuente:** LICONSA, *Programa Institucional 2016*, p. 17-18

*Organigrama de la Entidad*

Dirección General



**Fuente:** LICONSA, "Manual de Organización General", Junio 2016, p. 20.

### 3.3. Estructura Orgánica

En el diagrama anterior, del Manual de Organización de LICONSA, se ilustra de manera general como está conformada la estructura operativa del Programa de Abasto Social de Leche, sin embargo, es necesario conocer la estructura orgánica de cada dirección. A continuación se describe cómo se integra cada dirección:<sup>132</sup>

#### Dirección General

- Subdirección de Coordinación de Gerencias
  - Departamento de vinculación

#### Órgano Interno de Control

- Coordinación Administrativa
- Área de Responsabilidades
  - Departamento Contencioso de Responsabilidades
  - Departamento de Responsabilidades
- Área de Auditoría Interna
  - Departamento de Auditoría **A**
  - Departamento de Auditoría **B**
  - Departamento de Auditoría **C**
- Área de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública
  - Departamento de Control
- Área de Quejas
  - Departamento de Quejas
  - Departamento de Inteligencia

#### Unidad de Comunicación Social

- Subdirección de Comunicación Social
  - Departamento de Difusión
  - Departamento de Análisis y Atención a Medios
  - Departamento de Relaciones Públicas
  - Departamento de Apoyo Técnico

#### Unidad Jurídica

---

<sup>132</sup> LICONSA, Junio 2016, Op. Cit., pp. 21-22.

- Unidad Jurídica Contenciosa
  - Departamento Laboral Contencioso
  - Departamento de Normatividad y Asuntos Contenciosos
- Subdirección Jurídica Corporativa
  - Departamento de Contratos
  - Departamentos de Licitaciones y Convenios y Órganos de Gobierno
  - Departamento de Vinculación e Información

#### Dirección de Abasto Social

- Subdirección de Padrón de Beneficiarios
  - Departamento de Padrón de Beneficiarios
  - Departamento de Información, Estadística y Geografía
  - Departamento de Mantenimiento Civil y Tarjetas
- Subdirección de Distribución de Leche
  - Departamento de Abasto
  - Departamento de Control de Transporte Propio
  - Departamento de Control de Transporte Privado
- Subdirección de Concertación Externa
  - Departamento de Convenios con Actores Sociales
  - Departamento de Seguimiento Operativo
  - Departamento de Normatividad y Quejas

#### Dirección de Producción

- Subdirección de Aseguramiento de la Calidad
  - Departamento de Normatividad y Auditorías de Calidad
  - Departamento de Desarrollo de Proveedores y Estadística
- Subdirección de Producción
  - Departamento de Programación y Evaluación de la Producción
  - Departamento de Procesos, Mantenimiento y Conservación a Plantas
  - Departamento de Obra Pública

- Departamento de Estudios y Proyectos
- Departamento de Ingeniería Industrial
- Subdirección de Maquila y Compra de Leche Nacional
  - Departamento de Administración de Centros de Acopio y Maquila
  - Departamento de Captación de Leche Nacional

#### Dirección de Finanzas y Planeación

- Subdirección de Presupuesto
  - Departamento de Presupuesto de Gasto Corriente
  - Departamento de Presupuesto de Inversión
  - Departamento de Presupuesto y Adquisición de Materiales
- Subdirección de Contabilidad General
  - Departamento de Contabilidad Financiera
  - Departamento de Costos e Inventarios
  - Departamento de Impuestos
- Subdirección de Tesorería General
  - Departamento de Operación Bancaria
  - Departamento de Cuentas por Pagar
  - Departamento de Cuentas por Cobrar
  - Departamento de Créditos Comerciales
- Subdirección de Planeación Estratégica
  - Departamento de Evaluación de la Planeación

#### Dirección de Administración

- Subdirección de Recursos Humanos
  - Departamento de Recursos Humanos
  - Departamento de Relaciones Laborales
  - Departamento de Prestaciones
  - Departamento de Seguridad e Higiene

- Subdirección de Recursos Materiales
  - Departamento de Servicios Generales
  - Departamento de Administración de Riesgos
  - Departamento de Activo Fijo y Archivo Documental
- Subdirección de Modernización
  - Departamento de Formación y Desarrollo Humano
  - Departamento de Organización y Procedimientos
- Subdirección de Desarrollo de Sistemas Informáticos
  - Departamento de Desarrollo de Sistemas
  - Departamento de Tecnologías de la Información
  - Departamento de Bases de Datos
  - Departamento de Infraestructura y Telecomunicaciones

#### Dirección Comercial

- Subdirección de Adquisición de consumo Interno
  - Departamento de Normatividad y Apoyo Técnico
  - Departamento de Adquisiciones de Bienes y Contratación de Servicios
- Subdirección de Adquisición de Leche
  - Departamento de Políticas y Estrategias
  - Departamento de Compras de Leche en Polvo
  - Departamento de Tráfico
  - Departamento de Estadística y Evaluación
  - Departamento de Operaciones Fronterizas
  - Departamento de Operaciones Portuarias
- Subdirección de Adquisición y Distribución de Materiales
  - Departamento de Programación y Compra de Insumos
  - Departamento de Control de Almacenes
  - Departamento de Transportes

- Subdirección de Venta Comercial
  - Departamento Planeación y Estrategia Comercial
  - Departamento de Venta de Productos Comerciales en la Red Institucional
  - Departamento de Venta de Leche Fresca y Derivados
  - Gerencia Metropolitana, Estatales y Programas de Abasto Social
  - Gerencias
  - Departamentos de Control de Calidad
  - Departamento de Informática
  
- Subgerencias de Administración y Finanzas
- Departamento de Crédito y Cobranzas
- Departamento de Almacén
- Departamento de Finanzas
- Departamento de Adquisiciones y Servicios
- Departamento de Relaciones Industriales
  
- Subgerencia de Padrón de Beneficiarios
- Departamento de Padrón de Beneficiarios
- Departamento de Atención a Concesionarios
  
- Subgerencia de Distribución de Mantenimiento
- Departamento de Distribución
- Departamento Comercial
- Departamento de Mantenimiento Civil de Lecherías
  
- Subgerencia de Producción y Mantenimiento a Planta Industrial
- Departamento de Producción
- Departamento de Mantenimiento a Planta



- Departamento de Productividad Industrial
- Departamento de Centros de Acopio

La organización de LICONSA es compleja pero está bien estructurada, pues cada área desempeña una función específica que coadyuva en el cumplimiento del Programa de Abasto Social de Leche. De igual manera para atender de manera específica cada aspecto del Programa, existen las subdivisiones o subdirecciones, encargadas de aspectos que requieren una atención especializada. Por ejemplo, dentro del área de planeación y finanzas existe la subdirección de almacenamiento, de impuestos, de presupuesto, de inversión, entre otras.

Lo anterior denota que las funciones se encuentran bien delimitadas y que su gestión no se concentra en una sola área. Cuestión que solo entorpecería las labores del mismo, ya que unas cuanta áreas no podrían encargarse de todo su funcionamiento.

### **3.4. Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche, 2016**

En las Reglas de Operación se especifica la forma de operar un programa que ejecuta el Gobierno Federal de manera directa o a través de acuerdos y convenios con los Gobiernos de las Entidades Federativas. La publicación de las reglas de operación tiene el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.<sup>133</sup>

Las Reglas de Operación son de gran utilidad tanto para funcionarios públicos que deseen obtener cierta información sobre los programas así como para la ciudadanía en general que esté interesada en solicitar información, recibir los apoyos del Programa o en vigilar su cumplimiento.

---

<sup>133</sup> Ver *Reglas de Operación*, en: <<http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/index.htm>> (Consultado el 30 de mayo de 2017).

## **Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche, 2016**

En el Programa funciona a través de dos modalidades: Abasto Comunitario y Convenios con Actores Sociales.

Esto quiere decir que las personas beneficiarias pueden ser atendidas a partir de estas modalidades. Aunque deben cumplir con ciertos requisitos para entrar en dichas modalidades.

### **Presupuesto**

El Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA S.A. de C.V. es considerado un Programa Federal pues está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y, por esta razón, su presupuesto depende del Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual se aprueba en la Cámara de Diputados a final de cada año. En el ejercicio fiscal de 2016, al Programa se le asignó un presupuesto de **\$ 36, 943, 612.00** (treinta y seis millones, novecientos cuarenta y tres mil, seiscientos doce pesos)<sup>134</sup>, para su funcionamiento.

Los recortes presupuestales hacia los programas sociales se deben en gran medida a la situación económica que atraviesa México. Esto significa que los recortes en los programas sociales repercuten de manera directa en la cobertura del Programa, pues menos recursos implican menos personas beneficiarias.

### **Abasto Comunitario**

En esta modalidad se atienden a los hogares que están por debajo de la línea de bienestar y que pertenecen a cualquiera de los siguientes grupos:

- Niños de 6 meses a 12 años.
- Mujeres adolescentes de 13 a 15 años.
- Mujeres en periodo de gestación o lactancia.
- Mujeres de 45 a 59 años.
- Personas con enfermedades crónicas o con discapacidad.
- Personas adultas mayores de 60 años o más.<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup>Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Presupuesto de Egresos de la Federación 2016", *Diario Oficial de la Federación* [DOF], p. 44.

<sup>135</sup> Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche 2016, p. 2.

Es a través de estos requisitos como las personas pueden o no pedir los apoyos del Programa. Es interesante resaltar que el Programa es incluyente, pues no solo las mujeres en periodo de gestación o lactancia o niños pueden entrar dentro del Programa sino también adultos mayores, mujeres adolescentes y personas con capacidades diferentes.

La inclusión de mujeres adolescentes, en edades de 13 a 15 años, es de suma importancia, pues es la edad en la que crecen y se desarrollan y, por lo tanto, requieren más que nunca de éste nutriente.

### **Convenios con actores sociales**

En la modalidad de convenio con *Actores sociales* se contemplan los siguientes criterios y población objetivo:

- Personas consideradas en los grupos de la modalidad de Abasto Comunitario.
- Personas que por alguna situación están internadas en alguna institución pública o privada de asistencia social.
- Personas que son apoyadas por alguna institución privada que en coordinación con el gobierno atienden a niños y a la población objetivo en situación de desnutrición.
- Personas atendidas a través de instituciones de gobierno que por sus objetivos estratégicos, se coordinan entre sí para superar los rezagos socioeconómicos de algunos sectores de la población.<sup>136</sup>

### **Requisitos de Elegibilidad**

Aunque las personas entren dentro de los criterios antes descritos deben ser sujetos de elegibilidad y, por ello, deben entregar documentos que avalen su condición de vulnerabilidad. Los documentos a entregar dependen de la modalidad en la que se quiera participar. Ya que entre la modalidad de *Abasto social* y de *Actores sociales*, las poblaciones objetivo son distintas.

---

<sup>136</sup> *Ibíd.*, p. 3.

**Cuadro 4.**

<b>Criterios</b>	<b>Elegibilidad</b>
a) En cualquier caso se deberá cumplir con lo siguiente:	
1. Que el domicilio de los beneficiarios se encuentre dentro de la cobertura del Programa.	<p>Las personas interesadas deben presentar en original o copia para revisión.</p> <p>a) Cualquiera de las siguientes identificaciones correspondiente a las personas que pretenda ser Titular: Credencial para votar con fotografía; Cartilla de Servicio Militar Nacional; Pasaporte; Cédula Profesional; Cédula de Identidad Ciudadana; Credencial del Instituto Nacional para las Personas Adultas Mayores (INAPAM); Constancia de Identidad o de Residencia con fotografía, emitida por autoridad local, expedida en un periodo no mayor a seis meses previo a su presentación; Formas Migratorias Vigentes.</p> <p>b) Alguno de los siguientes comprobantes de domicilio: recibo de luz, agua, predial o teléfono, o en su caso, escrito libre de la autoridad local en el que se valide la residencia de la persona solicitante. El comprobante deberá ser de fecha reciente (no mayor a tres meses).</p> <p>c) Actas de nacimiento de la persona Titular y de las personas beneficiarias.</p> <p>d) Clave Única de Registro de la Población (CURP) de la persona Titular y las personas beneficiarias.</p>
b) Adicionalmente en lo señalado en el inciso a), las mujeres en periodo de gestación o lactancia deben cumplir con lo siguiente:	
1. Acreditar que se encuentra en periodo de gestación o lactancia.	<p>1. Presentar constancia médica, o en su caso, copia del carnet perinatal y/o control de embarazo u otro documento expedido por instituciones de salud del gobierno federal, estatal o municipal u otra institución de salud, en la que se haga referencia a su situación de embarazo, o</p> <p>2. Presentar acta de nacimiento o de alumbramiento del recién nacido.</p>
c) Adicionalmente en lo señalado en el inciso a), las personas con enfermedad crónicas y personas con discapacidad deberá, cumplir con lo siguiente:	
1. Comprobar ser persona con enfermedad crónica o persona con discapacidad que requiera incluir leche en su dieta.	1. Presentar constancia médica oficial expedida por instituciones de salud del gobierno federal, estatal o municipal u otra instancia de salud en la que se recomiende ingerir leche.

Fuente: Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche 2016, p.3.

### Modalidad de Actores sociales

Para celebrar convenios con actores sociales se deberá cumplir con lo siguiente:

**Cuadro 5.**

<b>Criterios</b>	<b>Elegibilidad</b>
<b>1. Acreditar el objetivo del actor social solicitante.</b>	La persona representante del actor social se presentará en el centro de trabajo, por escrito la solicitud de suscripción del convenio para el suministro de leche en polvo, anexando copia del acta constitutiva, cuyo objeto social sin fines de lucro, deberá relacionarse al apoyo alimentario.
<b>2. Acreditar el número de personas beneficiarias.</b>	El Actor Social presentará el padrón de personas que atiende, por entidad federativa y centros de atención.
<b>3. Acreditar su inscripción en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil.</b>	Las organizaciones de la sociedad civil, deben presentar copia de la Clave Única de Inscripción denominada CLUNI.
<b>4. Acreditar la operatividad del Actor Social.</b>	El centro de trabajo formulará al actor social, la Ficha Socioeconómica el Anexo 2, con excepción de las Instituciones Gubernamentales. Asimismo, integrará el Cuestionario Único de Actores Sociales (CUAS).

**Fuente:** Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche 2016, p. 3.

Asimismo, en la modalidad de *Actores Sociales*, se establece que se le otorgará prioritariamente de leche a:

- Asociaciones que tiendan a grupos que habitan en zonas con alto porcentaje de personas en situación de pobreza.
- Asociaciones que se encuentran ubicadas en zonas rurales o indígenas con alto porcentaje de población en situación de pobreza.

Asociaciones que atiendan a niños y niñas de hasta 12 años y adultos mayores que habiten en zonas de alto porcentaje de población en

### Modalidad de Abasto comunitario

En la modalidad de *Abastos Comunitario*, el Programa prevé que en caso de situaciones inesperadas o fortuitas en donde el suministro de leche sea

insuficiente, se dotará prioritariamente de leche a los niños y niñas de 6 meses a 5 años, y a mujeres en situación de gestación o lactancia, con el fin de combatir problemas nutricionales y de desarrollo. Esto se debe a que los niños al encontrarse en pleno crecimiento y desarrollo requieren primordialmente de los nutrientes que aporta la leche.

En esta modalidad se especifica que la dotación de leche permitida para cada semana es de hasta cuatro litros por persona beneficiaria registrada en el padrón y que además, cada hogar tendrá derecho a adquirir hasta 24 litros a la semana, dependiendo del número de personas beneficiarias, así como se estipula en el siguiente cuadro.

**Cuadro 6.**

<b>Número de personas beneficiarias</b>	<b>Dotación Semanal</b>
<b>1</b>	4
<b>2</b>	8
<b>3</b>	12
<b>4</b>	16
<b>5</b>	20
<b>6 o más</b>	24

**Fuente:** Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche 2016, p.3.

También queda estipulado que la leche podrá adquirirse en los días y en los horarios establecidos en cada punto de venta con solo presentar la credencial que tienen las personas beneficiarias para recibir el apoyo.

### **Tipos y Montos de Apoyo**

El Programa especifica que sus apoyos son otorgados a través de una dotación de leche fortificada y con alto valor nutricional, a un precio preferencial por litro, lo que implica un ahorro para las familias beneficiarias.

## **Derechos Obligaciones de las personas beneficiarias de abasto comunitario**

Es importante mencionar que en las Reglas de Operación se establecen los derechos y obligaciones de los beneficiarios del Programa. Este aspecto tiene gran relevancia en virtud de que se establecen los lineamientos tanto para los beneficiarios del Programa como para los miembros de Promotoría Social, es decir, para quienes están a cargo del otorgamiento de apoyos. Con esto se evita que se incurran en irregularidades o atropellos por parte de las personas involucradas en la implementación del Programa.

A continuación se presenta en qué consisten estos derechos y obligaciones:

### **Derechos:**

- Recibir un trato digno, respetuoso, oportuno, con calidad y equitativo, sin discriminación alguna.
- Solicitar y recibir oportunamente información sobre el Programa.
- Recibir oportunamente una tarjeta personalizada con los datos del representante de hogar.
- Adquirir la leche que le sea autorizada a las personas y hogares beneficiarios.
- Tolerancia máxima de cinco minutos en el horario establecido para la venta de leche líquida.
- Obtener una nueva tarjeta en caso de cambio de domicilio, extravío o por registro de una nueva persona beneficiaria: con previo aviso al Personal de Promotoría Social, entrega de los datos correspondientes y devolución de la tarjeta, excepto en caso de extravío.
- Presentar queja o denuncias en caso de detectar anomalías en el servicio.<sup>137</sup>

### **Obligaciones:**

- No tener más de una tarjeta, no prestarla, no venderla o hacer mal uso de la misma.

---

<sup>137</sup> *Ibíd.*, p. 5.

- Utilizar la tarjeta para la compra de leche o en caso de que alguna persona autorizada la solicite.
- Conservar la tarjeta en buen estado y entregarla a solicitud del Personal de Promotoría Social a cambio de una nueva.
- Destinar la leche exclusivamente al consumo del hogar.
- Notificar verbalmente al Personal de Promotoría Social en caso de cambio de domicilio o extravío de la tarjeta en los días señalados en los carteles que se coloca en los puntos de venta.
- Acudir los días y en los horarios correspondientes para adquirir la dotación de leche.
- Acudir con el Personal de Promotoría Social para el pase de lista, canjes de tarjetas, operativos de actualización y depuración del padrón, en los horarios que se den a conocer en los puntos de venta.
- Cumplir con los demás lineamiento, derechos y obligaciones para el uso de la tarjeta de dotación de leche LICONSA.<sup>138</sup>

### **Causas de baja**

La *baja parcial* implica que una o más personas beneficiarias del hogar causan baja, pero el hogar permanece inscrito con al menos una persona beneficiaria en el padrón. La *baja total* se refiere a que el hogar ya no cuenta con ninguna persona beneficiaria en el padrón.

Las causas de las bajas del padrón y la consecuente cancelación de leche son:

- Cuando las personas beneficiarias rebasen la máxima edad prevista en los grupos de niñas y niños de 6 meses a 12 años y de mujeres adolescentes de 13 a 15 años.
- Un año después de que las mujeres en gestación o lactancia se incorporen al padrón.
- Por fallecimiento o retiro voluntario de las personas beneficiarias.

---

<sup>138</sup> *Ibidem.*



- Cuando las personas integrantes de un hogar no acudan a retirar su dotación de leche por más de 30 días naturales y en un periodo de 120 días naturales en el caso de dotación de leche en polvo.
- Por incumplir con los lineamientos y obligaciones impresos en el reverso de la tarjeta.
- Cuando las personas titulares de las tarjetas de dotación de leche hayan proporcionado información falsa en la encuesta socioeconómica.
- Cuando las personas integrantes del hogar presten o vendan su tarjeta de dotación de leche.
- Por destinar a fines distintos del consumo, la leche que solo es para los beneficiarios del hogar.
- Cuando LICONSA detecte duplicidad de registros, derivado de los cotejos del padrón de beneficiarios en los centros de trabajo.

### **Mecánica de Operación**

De acuerdo a las Reglas de Operación, quedan establecidos los criterios a través de los cuales se instalan, se reubican y cierran los puntos de venta de abasto social. Cabe subrayar que la información que se ofrece en el apartado de la mecánica de operación es de gran utilidad para los beneficiarios del Programa, ya que así pueden conocer el procedimiento para realizar peticiones para la instalación de un punto de venta o, en su defecto, conocer los motivos por los que se pueden reubicar o cerrar.

#### Instalación de puntos de venta para el abasto comunitario

a) Las instancias de gobierno o alguna persona en representación de la comunidad interesada en la apertura de un punto de venta, puede presentar una solicitud en los centros de trabajo de LICONSA o en cualquier punto de venta, con el Personal de Promotoría Social, de acuerdo a lo estipulado en el inciso de estas reglas.

b) El centro de trabajo efectuará un análisis de las características de la zona mediante el levantamiento de estudio de factibilidad con la finalidad de verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos para la apertura de los puntos de venta:

### **Entrega del beneficio**

Las entregas del beneficio en la modalidad de *abasto comunitario* se realiza a través de los siguientes puntos de venta:

- Lecherías: establecimientos operados por personas físicas que en su mayoría trabajan con leche líquida, y sus inmuebles son proporcionados por los gobiernos locales.
- Tiendas Particulares: establecimientos operados por personas físicas con pequeños comercios que trabajan con un limitado número de mercancías y que en su mayoría solo trabajan con leche en polvo.
- Tiendas Comunitarias de DICONSA: establecimiento que solamente distribuyen leche en polvo.<sup>139</sup>

Si las personas beneficiarias no se presentan en los días y horarios establecidos para recoger su dotación de leche líquida, al no poderse almacenar por ser un producto perecedero, se podrá vender a quien la requiera.

En caso de que la persona Titular del programa extravíe la tarjeta de dotación de leche, se lo deberá informar al Personal del Promotoría Social para que le haga entrega de una nueva tarjeta, en un plazo de hasta 60 días naturales posteriores a la notificación de la pérdida.

En caso del cierre del algún punto de venta, se les notifica a las personas beneficiarias y se les canaliza a otros centros cercanos.

En la modalidad de actores sociales, la leche se entregará de la siguiente manera:

- a) La infraestructura de distribución de LICONSA.
- b) En los centros de trabajo de LICONSA.

---

<sup>139</sup> *Ibíd.*, p. 8.

## **Registro de operaciones**

Para el aprovechamiento eficiente de los recursos, LICONSA está obligada a realizar una calendarización eficiente, es decir, en ella debe establecer cuáles son las actividades que se lleven a cabo de manera mensual, trimestral o anual. Asimismo, queda establecido que el 30 de junio de cada año, la SEDESOL debe efectuar una evaluación de los resultados y avances de las acciones y ejercicio de los recursos en cada entidad. Los recursos que no hubiesen sido ejercidos de acuerdo a lo programado, deben ser reasignados por LICONSA.

## **Evaluación**

En cuanto al tema de la evaluación, las Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche, establece que conforme al artículo 78 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se deben realizar evaluaciones externas con el objetivo de enfocar la gestión del Programa hacia la mejora de las condiciones de vida de la población beneficiaria así como para fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia.

Asimismo queda establecido que las evaluaciones externas que se realicen al Programa deben ser coordinadas por la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS) en conjunto con LICONSA.

Adicionalmente a las evaluaciones externas, existe la posibilidad de que se lleven a cabo evaluaciones complementarias que resulten apropiadas de acuerdo a los requerimientos del Programa y de los recursos disponibles para ello, las cuales también deben ser coordinadas por la DGEMPS y LICONSA.

Con estas evaluaciones se pretende monitorear de manera periódica los recursos ejercidos, las acciones ejecutadas y las metas alcanzadas, para que con base en ello se haga una presupuesto basada en resultados.

## **Seguimiento, Control y Auditoría**

Dentro de las Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche 2016, se establecen los criterios a través de los cuales se miden las metas, objetivos y resultados del Programa, para así evaluar su eficiencia operativa.

### Seguimiento físico y operativo

La DGEMPS es el órgano encargado de establecer la metodología para la realización de seguimientos físicos y operativos de sus servicios, acciones y apoyos entregados. De igual manera, es el encargado de analizar los resultados con base en la metodología aplicada, cabe subrayar que estos informes se realizan siempre y cuando se dispone de presupuesto para ello.

### Control y Auditoría

Con el fin de transparentar los recursos públicos del Programa, las siguientes instancias tienen la facultad para realizar auditorías: el órgano interno de Control de LICONSA, la SFP, así como la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.<sup>140</sup>

De igual manera, estas instancias fiscalizadoras tienen la atribución de vigilar que los recursos del Programa estén siendo utilizados para cumplir con los objetivos y la cobertura de la Cruzada Nacional Contra el Hambre de manera transparente, eficiente, con eficacia y honradez.

## **Transparencia**

### Difusión

Las Reglas de Operación del Programa son publicadas en el Diario Oficial de la Federación y su difusión se da a través de los centros de trabajo de LICONSA y en las siguientes páginas electrónicas:

- [www.liconsa.gob.mx](http://www.liconsa.gob.mx),
- [http://normateca.sedesol.gob.mx/es/NORMATECA/Reglas\\_de\\_Operacion](http://normateca.sedesol.gob.mx/es/NORMATECA/Reglas_de_Operacion)
- <http://www.liconsa.gob.mx/marco-juridico/reglas-de-operacion/>

---

<sup>140</sup>*Ibíd.*, p. 9.

Para conocer los servicios que se brinda en este Programa y otros programas a cargo de la SEDESOL, órganos administrativos desconcentrados y entidades del sector, conforme se establece en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se puede acceder al portal electrónico [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx) , sección “LECTURAS RECOMENDADAS” y consultar el “Manual de Servicios al Público”, en donde se describen los trámites y procedimientos para recibir los apoyos, así como los plazos de respuestas a las solicitudes.<sup>141</sup>

### **Contraloría Social**

En el caso de los puntos de venta, la Contraloría Social estará conformada por las mismas personas beneficiarias del Programa quienes se encargan de seguir, supervisar y vigilar las metas y las acciones establecidas en el Programa, así como la correcta aplicación de los recursos públicos asignados al mismo.

El Programa estará sujeto a las disposiciones de la Secretaría de la Función Pública en lo correspondiente a la Contraloría Social, conforme a los lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social.

### **Proceso de focalización e integración del padrón de beneficiarios**

En este apartado se dan a conocer en qué factores se basan quienes diseñan este Programa para elegir a los beneficiarios. La relevancia de este apartado radica en que se dan a conocer los criterios socioeconómicos que utiliza el Programa para elegir a las personas y familias beneficiarias.

En las Reglas de Operación se pone de manifiesto que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) cuenta con un programa denominado Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE) en donde se consolida la información socioeconómica de las personas-hogares. Las personas-hogares registrados en este Sistema son evaluados, y con base en sus resultados son incorporados a algunos de los programas a cargo de la SEDESOL.

---

<sup>141</sup> *Ibíd.*, p. 10.

La evaluación de las personas se realiza por medio de dos cuestionarios. Por un lado está el Cuestionario Único de Obras y Servicios (CUOS) y, por el otro, el Cuestionario Único de Actores Sociales (CUAS).

La utilización del SIFODE es obligatorio para todos los programas que focalizan sus apoyos hacia personas-hogares.

### Recolección e Integración de Información Socioeconómica

De igual manera, para la recolección e integración de información socioeconómica, el Programa utiliza dos cuestionarios cuyos datos son incorporados al SIFODE y se administrarán de acuerdo a los lineamientos de Integración, Uso y Compartición de Información Socioeconómica del SIFODE.

### Integración del Padrón

El Padrón Único de Beneficiarios (PUB) es la base de datos que utiliza la SEDESOL para resguardar la información de las personas que integran los diferentes programas sociales.

La Unidad Administrativa Responsable de los Programas (UARP), al inicio de cada ejercicio fiscal, se coordina con la Dirección General de Geoestadística de la SEDESOL para la integración del padrón de beneficiarios del Programa al PUB. Estas instancias son las responsables de asegurar la consistencia, calidad en el envío de la información e integración de los padrones, informando la candelarización tipos de beneficiarios y datos del personal responsable y operativo del padrón<sup>142</sup>.

Asimismo, el Programa integra su padrón de beneficiarios a partir de los datos de las personas beneficiarias, los beneficios que les fueron entregados y que constan en los registros de su operación; de acuerdo al tipo de beneficiario: Personas-Hogares, Actores Sociales O Poblaciones Beneficiarias de Infraestructura o Acciones Comunitarias, para lo cual deberá apegarse a los lineamientos

---

<sup>142</sup> *Ibíd.*, p. 11.

normativos de la SEDESOL en lo respectivo al Padrón Único de Beneficiarios, disponibles en la dirección: < <http://www.normateca.sedesol.gob.mx> > .

Los datos generales sociodemográficos y estadísticos de los distintos programas sociales de SEDESOL se pueden consultar en la página de la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios: <<http://sisge.sedesol.gob.mx/sisge/Descargas/N4/AnexoV.Pdf>>

### **Acciones de Blindaje Electoral**

Los programas sociales son susceptibles de ser utilizados con fines electorales y, por ello se hace indispensable que existan mecanismos para evitar el clientelismo político.<sup>143</sup> Por esta razón, en las Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche 2016, se establece el blindaje electoral.

El mecanismo de blindaje lectoral consiste en atender y observar la normatividad vigente local y federal, como aquellas específicas que sean emitidas de forma previa para los procesos electorales federales, estatales y municipales por la Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia, con el fin de evitar que los recursos públicos y los programas sociales sean utilizados con fines partidistas, particulares o político-electorales. Este mecanismo tiene como objetivo fomentar una cultura de ética, transparencia, legalidad, integridad, rendición de cuentas, respeto a los derechos humanos y participación ciudadana.<sup>144</sup>

### **Perspectiva de Género**

Este Programa incorpora la perspectiva de género para identificar los factores que generan una brecha de desigualdad y una inequitativa distribución de recursos así como discriminación y violencia hacia las mujeres. Su objetivo es crear las

---

<sup>143</sup> “Aquellas relaciones informales de intercambio recíproco y mutuamente benéfico de favores entre dos sujetos basada en amistad instrumental, desigualdad, diferencia de poder y control de recursos, en las que existen un patrón y un cliente”. En término de política el clientelismo se considera una práctica de intercambio de votos a cambio de favores. Audelo Cruz, Jorge M. “¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática”, *Estudios Sociales*, Vol. XII, núm. 24, Julio- Diciembre, México, 2004, p. 5.

<sup>144</sup> *Ibíd.*, p. 12.

condiciones necesarias para que hombres y mujeres gocen por igual de sus derechos humanos.

Por lo anterior, el Programa integra en su padrón de beneficiarios a niñas de 6 a 12 años; mujeres de 13 a 15 años y de 45 a 59 años para prevenir problemas de salud específicos al sexo femenino. Así también se integran a mujeres a partir de 60 años y mujeres en periodo de gestación y lactancia para que puedan gozar, tanto ellas como sus hijos, de una buena salud y nutrición.<sup>145</sup>

### **Enfoque de Derechos**

De igual manera que con la Perspectiva de Género, este Programa se compromete en fomentar las condiciones de equidad. Es decir, la información y los apoyos del Programa son entregados con apego a estas Reglas, sin discriminación o distinción alguna.

De igual manera, se establece que los servidores públicos que participen en el Programa; promuevan, garanticen, respeten y protejan el ejercicio efectivo de los derechos humanos de los beneficiarios.

“En cumplimiento a la Ley General de Víctimas y atendiendo las reglas de operación vigente, se favorecerá el acceso al Programa a personas inscritas en el Registro Nacional de Víctimas, que se encuentren en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, rezago y marginación, mediante solicitud escrita, fundada y motivada que emane de autoridad competente”.<sup>146</sup>

Las personas beneficiarias tienen una herramienta para salvaguardar sus derechos humanos, esto quiere decir que si reciben un mal trato o se les niega el servicio por parte de quienes atienden los centros de abasto de leche o del Personal de Promotoría Social, pueden ampararse en el mecanismo *quejas y*

---

<sup>145</sup> *Ibidem.*

<sup>146</sup> *Ibidem.*



*denuncias*. Este mecanismo es de suma importancia en virtud de que ayudan a evidenciar aquellos actos irregulares que no perciben los funcionarios del Programa De Abasto Social de Leche. Asimismo, funcionan para que en la evaluación del Programa se hagan ajustes en cuanto a las sanciones que se deben aplicar a quienes le niegan algún derecho a las personas beneficiarias.

### **Quejas, Denuncias y Solicitudes de la información**

Las Reglas de este Programa incluyen los mecanismos a través de los cuales, las personas beneficiarias pueden presentar quejas o denuncias en contra de servidores públicos de LICONSA o SEDESOL, cuando se incurran en actos de incumplimiento en la ejecución y en la operación o entrega de apoyos.

Las personas beneficiarias que quieran interponer una denuncia lo pueden realizar ante las siguientes instancias:

**Cuadro 7. Información para quejas y denuncias**

<b>Instancia</b>	<b>Teléfono</b>	<b>Correo y página electrónica</b>	<b>Domicilio</b>
LICONSA S.A. de C.V.	52379154 5237-91-00 extensiones 62054, 62096, 62213 y 62219 <b>Larga distancia sin costo:</b> 01-800-800-6939	quejasabasto@liconsa.gob.mx	Ricardo Torres No. 1, 1er. piso, Col. Lomas de Sotelo, Naucalpan de Juárez, C.P. 53390 Estado de México.
Órgano Interno de Control en LICONSA S.A. de C.V.	5237-9106,5237-9116 <b>Larga distancia sin costo:</b> 01-800-900-2700 y 01-800-725-9100	Quejas.liconsa@yahoo.com.mx	Ricardo Torres No. 1, 3er. piso, Col. Lomas de Sotelo, Naucalpan de Juárez, C.P. 53390 Estado de México.
Secretaría de la Función Pública	<b>Larga distancia sin costo:</b> 01 800 386 2466 <b>De la Ciudad de México, D.F. y área metropolitana:</b> 2000 2000 <b>De Estados Unidos:</b> 01 800 4 75 2393	contactociudadano@funcionpublica.gob.mx	Insurgentes Sur 1735, Col. Guadalupe Inn, Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01020, México, D.F.
Área de Atención Ciudadana de la SEDESOL	<b>De todo México marca sin costo:</b> 01-800-0073-705	demandasocial@sedesol.gob.mx	Avenida Paseo de la Reforma No. 116, piso 13, Colonia Juárez, Deleg. Cuauhtémoc C.P. 06600, México, D.F.

**Fuente:** Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche 2016, p. 13.

#### **1.4. Manual de Funciones y actividades del Personal de Promotoría Social de LICONSA S.A. de C.V.**

Las personas de *Promotoría Social*, son los responsables de la administración del padrón de beneficiarios y quienes fungen como enlaces entre el público en general en los puntos de venta.

De acuerdo al manual de funciones y actividades del Personal de Promotoría Social, sus funciones consisten en las siguientes actividades:

1. Atender a las solicitudes de las personas que quieren integrarse al Padrón de Beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche, conforme a los instrumentos y criterios autorizados para hacerlo y con apego al Programa anual de trabajo establecido por el Gerente del Centro de Trabajo.
2. Promover el consumo de leche fortificada entre las personas beneficiarias con el fin de abatir las carencias alimentarias.
3. Actualizar continuamente el Padrón de Beneficiarios, para garantizar un efectivo suministro de leche a los hogares beneficiados de cada punto de venta.
4. Fomentar la participación de los hogares con personas beneficiarias en las actividades de la Contraloría Social y en el apoyo operativo para la venta de leche.
5. Asesorar y capacitar a las personas responsables de la venta de leche y vigilar el cumplimiento de los contratos o convenios vigentes.
6. Vigilar que se cumplan los derechos y obligaciones de las personas beneficiarias.
7. Aplicar los lineamientos establecidos en las Reglas de Operación, en el Manual de Administración del Padrón de Beneficiarios; en el Manual para la Apertura, Reubicación y Cierre de los Puntos de Venta y la Guía Operativa de la Contraloría Social.
8. Representar la imagen social de la empresa, ya que constituyen un enlace directo entre ésta y la población objetivo.

9. Aplicar la normatividad vigente de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) como método de inclusión al padrón de beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche.
10. Atender a la población de las localidades de atención prioritaria o estratégica que establezca el Centro de Trabajo<sup>147</sup>.

Cabe mencionar que el Personal de Promotoría Social también debe realizar actividades diarias, que consisten en lo siguiente:

- Asistir diariamente a los puntos de venta correspondientes y anotarse con su firma en la “Bitácora de Asistencia del Personal de LICONSA”, con el fin de corroborar la veracidad de su presencia en dicho establecimiento. De igual manera deben realizar las labores de campo establecidas en el Programa Anual de Trabajo, autorizado por el Gerente Estatal o del Programa de Abasto Social de Leche.
- Realizar un “Reporte Semanal de Promotoría Social” en donde se anota lo correspondiente a la visitas al punto de venta y para entregarlo al Jefe Inmediato Superior para revisión, firma y entrega al Departamento del Padrón-Beneficiarios.

#### Actividades con el concesionario, Responsable de Venta o Distribuidor Mercantil

A través de encuestas, sondeos, el Diario de Campo<sup>148</sup> y la observación se debe verificar que el responsable de la venta cumpla con lo siguiente:

- La puntualidad de apertura y cierre del punto de venta en el horario establecido para la venta de leche.
- Atender el punto de venta o, en su caso, por otra persona autorizada por LICONSA.
- No comercializar o almacenar mercancías no autorizadas por LICONSA en los contratos mercantiles, con excepción de DICONSA.

---

<sup>147</sup> Manual de Funciones y actividades del Personal de Promotoría Social de LICONSA S.A. de C.V., p. 16.

<sup>148</sup> Libreta que se encuentra en el punto de venta y en donde se anotan las observaciones y sucesos del funcionamiento de dicho establecimiento.

- Informar oportunamente a las personas que pidan informes sobre los trámites de ingreso al Padrón de Beneficiarios así como lo días de visitas del Personal de Promotoría Social para la realización del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUAIS).
- Mantener el punto de venta en condiciones óptimas de limpieza e higiene.
- No condicionar la venta de leche de bajo precio por otros productos.
- No intervenir en la entrega de leche líquida a los hogares, ya que es una función que le compete al Comité de Beneficiarios.
- Atender y tratar con respeto a los beneficiarios así como al público en general.
- Utilizar preciadores de los productos que vende sin el logotipo de LICONSA.
- Evitar la contaminación de la leche asegurando que otros productos que se comercialicen permanezcan envasados, cerrados y acomodados.
- Registrar la fecha y la cantidad comprada por cada hogar, en el “Libro de Retiro de Leche en Polvo por Beneficiario de LICONSA”. Este libro debe permanecer sin alteraciones y tachaduras.
- Revisar que la papelería bajo su responsabilidad (circulares, fichas de depósito, avisos, entre otros), se encuentren archivadas y ordenadas<sup>149</sup>.

Además de los anterior, también se deben detectar irregularidades, desviaciones o incumplimientos de Contratos de Distribución Mercantil y/o Concesión Mercantil que se tienen celebrados con LICONSA y desarrollar actividades de seguimiento a la operación de distribución y venta de leche, de conformidad al convenio de colaboración entre DICONSA-LICONSA.

---

<sup>149</sup>*Ibíd.*, pp. 29-30.

**Cuadro 8. Actividades del Personal de Promotoría Social**

<b>Actividades</b>
<b>Semanales/Quincenales</b>
Se redactará un “Reporte Semanal del Personal de Promotoría Social” en donde se incluyan aspectos operativos, con relación al abasto, la puntualidad, la atención a beneficiarios, el desempeño del Comité de Beneficiarios LICONSA, la actuación del responsable de la venta de leche y problemas en general.
<b>Mensuales</b>
Se elaborará el “Inventario Mensual de Leche en Polvo”, en donde se registrará la cantidad de leche surtida, la venta registrada en el libro de retiros y diferencias u omisiones. Asimismo, se vigilará que el almacenamiento sea acorde a lo establecido por las recomendaciones de LICONSA.
<b>Semestrales</b>
Realizar los pases de listas semestrales candelarizados en el Programa Anual de Trabajo. Registrar la asistencia de los hogares durante seis días consecutivos en los puntos de venta con venta de leche líquida y, detectar de esta forma a las personas que han dejado de asistir por 30 días naturales. Para realizar el pase de lista se deberá pegar un cartel informando esta actividad a los hogares beneficiarios con 15 días de anticipación. Las personas que falten al pase de lista tienen que justificarse posteriormente.
<b>Anuales</b>
Elaborar la integración del Programa anual de canje de “Tarjetas de dotación de leche” y pases de asistencia a través del establecimiento del tiempo en días.
<b>Eventuales</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entregar en los puntos de venta comunicados (circulares, avisos, citatorios, amonestaciones, entre otros).</li> <li>- Aplicar el “Estudio de factibilidad para la instalación de un punto de venta”.</li> <li>- Participar en la campaña de difusión del Programa de Abasto Social de Leche.</li> <li>- Elaborar avisos informativos sobre el consumo de leche.</li> <li>- Realizar visitas a Centros de Asistencia Social.</li> <li>- Promover la asistencia de las personas beneficiarias a pláticas sobre la alimentación y salud.</li> <li>- Trabajar conjuntamente con el personal de DICONSA.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia con información del Manual de Funciones y actividades del Personal de Promotoría Social de LICONSA S.A. de C.V., pp. 32-36.

### **3.5. Manual de Procedimientos para la apertura, reubicación y cierre de puntos de venta del Programa de Abasto Social de Leche**

#### Apertura de un Punto de Venta

La apertura de un Punto de Venta de leche depende de dos condiciones:

- La existencia de una ruta de distribución de leche.
- Que se encuentre dentro de la ruta de puntos de venta en operación de un promotor social.

1. Para la instalación de un Punto de Venta será necesario llevar a cabo un análisis de la ubicación de los puntos de ventas aledaños en operación y de la concentración de los hogares en pobreza, mediante el Sistema de Información

Social de LICONSA (SIS-LICONSA) y mediante la información socioeconómica del Sistema Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

Aunado a lo anterior, se deben contemplar las localidades o áreas geográficas que pertenezcan a las Zonas de Atención Prioritarias (ZAP) definidas por la SEDESOL, siempre y cuando cumplan las dos condiciones para la apertura de un punto de venta.

En todos los casos en los que sea factible la instalación de nuevos puntos de venta, se debe efectuar un levantamiento denominado “Estudio de Factibilidad para la Instalación de Puntos de Venta”, instrumento metodológico de LICONSA S.A. de C.V. Con el fin de recabar información básica sobre las características de las localidades y los asentamientos humanos adyacentes a la apertura del punto de venta.

De igual manera, es necesario tener en consideración que el local en donde se lleve a cabo la venta de leche tenga la capacidad e higiene para la venta de leche y, sobre todo, accesibilidad de caminos para los vehículos que la distribuyan.

2. Para autorizar el punto de venta se debe tomar en cuenta que su ubicación sea igual o mayor a 2 km, de desplazamiento físico, entre los punto de venta en operación o autorizados para iniciar su funcionamiento. Dicha distancia podrá ser menor por lo siguiente:

- a) La existencia de avenidas o calles que pongan en peligro la integridad de las personas beneficiarias.
- b) El relieve o condiciones meteorológicas que dificulten el desplazamiento de las personas.
- c) La falta de alumbrado o la presencia de zonas delictivas en el trayecto de las personas beneficiarias, desde su domicilio hasta el punto de venta.
- d) Barreras físicas (alambrados, lotes baldíos, vías de ferrocarril, metro o suburbano o bardas de unidades habitacionales).
- e) Alta densidad de población objetiva que dificulten su atención en los puntos de venta.

f) Pueden existir casos en donde existan poblaciones objetivo con la necesidad de comparar leche en polvo o leche líquida. En este caso el punto de venta obtendrá un registro mixto para vender los dos tipos de leche.<sup>150</sup>

3. Para abrir un punto de venta se debe contemplar un mínimo número de personas beneficiarias de acuerdo a los siguientes criterios:

**Cuadro 9.**

<b>Venta de Leche Líquida</b>	<b>300 personas beneficiarias</b>	
<b>Venta de Leche en Polvo</b>	<b>Personas Beneficiarias</b>	<b>Tipo de localidad</b>
	200	Mayores de 2,500 habitantes
	100	Menores a 2,500 habitantes

**Fuente:** Manual de Procedimientos para la apertura y cierre, reubicación y cierres de puntos de venta del Programa de Abasto Social de Leche, p. 25.

Cabe subrayar que estas cantidades no deben ser una limitación para instalar puntos de venta en Zonas de Atención Prioritaria.

Los Puntos de Venta de leche en polvo que quieran cambiarse a leche líquida, tienen que respetar la cantidad de 300 beneficiarios.

4. Los puntos de venta no pueden rebasar las metas del padrón de beneficiarios ni los toques de leche que se tengan autorizados por los Centros de Trabajo.

#### Reubicación de un Punto de Venta

1. La reubicación de un punto de venta se puede dar debido a las siguientes causas:

a) Carencia de Local para operar:

i. Cuando el local proporcionado a LICONSA por alguna instancia de gobierno en la modalidad de comodato, sea requerido por dicha instancia para otros fines.

<sup>150</sup> Manual de Procedimientos para la apertura y cierre, reubicación y cierres de puntos de venta del Programa de Abasto Social de Leche, p. 24.

- ii. Cierre total o temporal de DICONSA.
- iii. Cuando otros tipos de local sean requeridos por sus dueños.
- iv. Por daños físicos causados por fenómenos naturales.
- b) Por carecer de concesionario o distribuidor mercantil.
- c) Adeudo del concesionario o distribuidor mercantil.
- d) Propuesta del área de Padrón de Beneficiarios del Centro de Trabajo, con el fin ampliar la cobertura, mejorar la atención de las personas beneficiarias o por la lejanía de las rutas de distribución o del promotor social.<sup>151</sup>

1. La reubicación del punto de venta tiene como objetivo primordial continuar atendiendo a la población beneficiaria en el nuevo local.
2. Para la reubicación de los puntos de venta, el Centro de Trabajo debe cerciorarse que la nueva ubicación sea accesible para todos los hogares beneficiados y, la mayoría de ellos deben estar de acuerdo en asistir al nuevo domicilio.
3. Los gerentes de los Centros de Trabajo deben autorizar la reubicación a través del “Estudio para la Reubicación del Punto de Venta” y, posteriormente solicitar mediante oficio el visto bueno del Director de Abasto Social.
4. El Centro de Trabajo deberá contemplar lo siguiente para la reubicación del punto de venta:
  - a) La solicitud de reubicación del punto de venta por parte de las personas beneficiarias o de algún Centro de Trabajo, a través de la Subgerencia de Padrón de Beneficiarios.
  - b) Disponer de un concesionario o distribuidor mercantil para la venta de leche.
  - c) La forma “Estudio para la Reubicación del Punto de Venta”, elaborado por la Subgerencia de Padrón de Beneficiarios.
  - d) Se debe levantar un acta circunstancial en donde se demuestre, bajo consenso, que las personas beneficiarias están de acuerdo con la reubicación.

---

<sup>151</sup> *Ibid.*, p. 103.



- e) Disponer de un lugar adecuado y con el equipamiento necesario para la venta de leche.
  - f) Cuando la reubicación se dé bajo la modalidad de convenio con DICONSA, solamente se le debe notificar del cambio sin la autorización de la Dirección de Abasto Social.<sup>152</sup>
5. Cuando la reubicación requiera del apoyo del Gobierno Estatal o Municipal, se le debe plantear por escrito a su representante.
  6. La reubicación obligada del punto de venta solicitado por el Gerente del Centro de trabajo por circunstancias que pongan en peligro la integridad física de los beneficiarios o por razones ajenas, no requieren de un acta circunstanciada ni relación de los hogares beneficiados.
  7. Modificar o sustituir contratos por motivos de la reubicación que así lo requieran.
  8. Se debe avisar a las personas beneficiarias, con 20 días hábiles, sobre la reubicación. Asimismo, se les deben de notificar los motivos, la fecha y el domicilio de la reubicación.
  9. La reubicación de punto de venta se debe efectuar a los siguientes 30 días hábiles a partir de la autorización de la Dirección de Abasto Social.
  10. La Subgerencia de Padrón de Beneficiarios debe integrar en el expediente del punto de venta, las solicitudes de la reubicación; incluyendo los documentos que se generen al respecto.

#### Cierre de un punto de venta

1. El cierre de un punto de venta puede ser ocasionado por las siguientes razones:
  - a) Carencia de personas beneficiarias.
  - b) Bajos desplazamientos de leche (menos de 5 litros mensuales por beneficiarios, en promedio).
  - c) Carencia del local para operar:
    - i. En donde exista un contrato de comodato, en donde el local sea propiedad de alguna instancia de gobierno y, dicho local sea requerido por la instancia.

---

<sup>152</sup> *Ibid.*, p. 104.

- ii. Cierre definitivo tienda DICONSA.
  - iii. Cuando otros tipos de local sean requeridos por sus dueños.
  - iv. Por daños físicos causados por condiciones meteorológicas o fenómenos naturales.
- d) Carecer de distribuidor o concesionario mercantil.
  - e) Propuesta por el área de Padrón de Beneficiarios, por causas diferentes a las anteriores.
2. En caso de carencia local y con el fin de evitar el cierre de punto de venta, el gerente del Centro de Trabajo deberá agotar todas las instancias para evitar dicha acción.
  3. En el caso del cierre temporal de un punto de venta, no se da de baja al padrón de beneficiarios; sin embargo, el plazo máximo del cierre temporal es de dos meses; al término del cual debe cerrarse definitivamente o fusionarse con otro punto de venta, según proceda.
  4. Una vez que un punto de venta da de baja a su padrón de beneficiarios, su número no puede ser reactivado en un futuro pues va a quedar en el historial del sistema.
  5. En el caso del cierre de una tienda DICONSA, y que por razones imprevistas no reportaron su cierre, se debe regularizar su situación de cierre y la de su padrón de beneficiarios durante los siguientes diez días hábiles posteriores a la fecha en que anunciaron su cierre de local.<sup>153</sup>

Como se pudo observar en el capítulo, el marco normativo del Programa de Abasto Social de Leche es sólido y consistente. Es decir, una gran cantidad de disposiciones jurídicas forman parte de su estructura y, por ende, le da un orden social, en donde se establecen los criterios que deben respetar tanto los beneficiarios como quienes participan en la operación del Programa.

---

<sup>153</sup> Manual de Procedimientos para la apertura y cierre, reubicación y cierres de puntos de venta del Programa de Abasto Social de Leche, pp. 80-81.

Cabe subrayar la importancia que le da el Programa a los derechos humanos y a la perspectiva de género, temas de suma importancia que deben estar presentes en todos los programas sociales. Por una parte es una manera de asegurar que no se menoscaben los derechos inherentes a todos los seres humanos y, por la otra, se fomenta la equidad entre hombres y mujeres.

También es importante resaltar el mecanismo de *acción de blindaje electoral* que utiliza el Programa para evitar prácticas clientelares, es decir, para que se haga uso de éste con fines partidistas y electorales. De igual manera se presenta el mecanismo de *quejas y denuncias* a través de los cuales se pueden sancionar situaciones de irregularidad cometidas por los funcionarios públicos y las personas beneficiarias que participan en la operación del Programa.

La transparencia en el manejo de los recursos públicos destinados al Programa es otro punto que vale la pena mencionar, pues denota el compromiso de la presente gestión de gobierno por hacer partícipe a la sociedad civil en los programas sociales. Por ejemplo, en éste Programa aparece la figura de la Contraloría Social, conformada por las personas beneficiarias, quienes son responsables de vigilar el cumplimiento de las Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche.

Conocer la estructura orgánica del Programa también es un elemento importante para comprender su función interna. Dicho de otra manera, es conocer qué personas participan en el diseño e implementación del Programa de Abasto Social de Leche. Como se pudo observar, la conformación de la estructura orgánica se divide en múltiples áreas que pueden resumirse de la siguiente manera:

- Área jurídica.
- Área comercial.
- Área de comunicación Social.
- Área de Planeación y finanzas.
- Área de Control Interno y,
- Área de Administración.

En cuanto a las Reglas de Operación se establece de manera puntual cómo funciona el Programa. Es decir, a través de que actores y cuáles son los criterios y requisitos para formar parte del padrón de beneficiarios.

Por otra parte, se realiza un análisis de la estructura orgánica del Programa, que es fundamental para conocer de fondo su operación. Esta estructura orgánica está compuesta de múltiples áreas, que coadyuvan en el funcionamiento del Programa. En este sentido se puede hablar de la área administrativa, la área jurídica, la área de comunicación social, la área de abasto social, por mencionar algunas. Con esto se pone de manifiesto, que en cada una de ellas existen personas que se dedican a ejercer funciones específicas.

En este capítulo también se incluyeron *Manual de Funciones y actividades del Personal de Promotoría Social de LICONSA S.A. de C.V.* y el *Manual de Procedimientos para la apertura, reubicación y cierre de puntos de venta del Programa de Abasto Social de Leche*. Documento fundamentales para comprender las funciones de quienes se encargan de supervisar las lecherías de LICONSA así como los criterios que se utilizan para abrirlas, reubicarlas y cerrarlas.

En el siguiente capítulo se realiza un análisis sobre el Programa en la Delegación Cuauhtémoc, haciendo hincapié especialmente en la ubicación de los centros de abasto de leche así como la percepción de los beneficiarios acerca de la operación y del servicio del Programa. Estos datos son de gran utilidad para proponer estrategias y perspectivas que ayuden a mejorar el funcionamiento del Programa en la Delegación.

## **CAPÍTULO IV.**

### **4. Análisis del Programa de Abasto Social de Leche en la Delegación Cuauhtémoc, 2016**

El presente capítulo se divide en tres partes, en primer lugar, se tiene como objetivo mostrar las condiciones sociodemográficas de la Delegación Cuauhtémoc. En segundo lugar se presentará un breve análisis de la carencia alimentaria en dicha Delegación para conocer la importancia que tiene el Programa de Abasto Social de Leche en esta demarcación territorial. En tercer lugar, se hablará de la operación de este Programa en la Delegación Cuauhtémoc, con énfasis en la ubicación de las lecherías y en los recursos que LICONSA destina para su operación. En cuarto lugar se presentarán las percepciones de las personas beneficiarias respecto al servicio que les otorga el Programa. En quinto y último lugar, se plantearán algunas perspectivas y estrategias de mejoramiento para el Programa de Abasto Social de Leche en la Delegación Cuauhtémoc.

#### **4.1. Características sociodemográficas de la Delegación Cuauhtémoc**

##### Perfil Sociodemográfico

La Delegación Cuauhtémoc tiene una extensión de aproximadamente 32 km<sup>2</sup><sup>154</sup> en donde se concentran los edificios, monumentos, centros culturales y artísticos de la Ciudad de México.

La Delegación Cuauhtémoc forma parte de la zona centro del país junto al Estado de México, Hidalgo y Tlaxcala. Asimismo, forma parte de la Zona Metropolitana del Valle de México de manera conjunta con las 16 delegaciones de la Ciudad de México, los 58 Municipios Conurbados del Estado de México y uno de Hidalgo.<sup>155</sup>

---

<sup>154</sup> Jefatura de la Delegación Cuauhtémoc, *Programa Delegacional de Desarrollo en Cuauhtémoc 2016-2018*, Gobierno de la Ciudad de México, 2016, p. 11.

<sup>155</sup> *Ibidem*.

La Delegación Cuauhtémoc se localiza al centro del área urbana de la Ciudad de México. Al norte colinda con la delegación Azcapotzalco y Gustavo A. Madero; al oriente, con la delegación Venustiano Carranza; al sur con las delegaciones Benito Juárez e Iztacalco; y al poniente, con la Delegación Miguel Hidalgo. Cabe subrayar, que debido a su ubicación céntrica, en esta Delegación se concentran las actividades laborales, culturales, políticas, económicas, turísticas y sociales más importantes de la Ciudad de México.

Esta delegación se caracteriza por situarse en un terreno plano con una altitud de 2,230 metros sobre el nivel del mar. De igual manera, se encuentra en un terreno delimitado por dos ríos entubados: los ríos de la Piedad y el Consulado. La Delegación Cuauhtémoc abarca una superficie de 32.44 km<sup>2</sup>, es decir, ocupa el 2.2% del total de la superficie de la Ciudad de México de 1, 495 km<sup>2</sup>, y su área urbanizada representa el 4.98% del total de la entidad. De acuerdo a cifras del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), en 2015, la Delegación Cuauhtémoc tenía 532,553 habitantes, lo que representaba el 5.97% de la población total de la Ciudad de México, estimada en 8, 918,653 habitantes.<sup>156</sup>

Esta información pone de manifiesto la importancia de la Delegación Cuauhtémoc en cuanto a su extensa área urbanizada y, sobre todo, que un importante número de personas habitan en ella. No obstante, en término comparativos, queda en sexta posición en cuanto a su número de habitantes, pues es superada por las delegaciones de Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón, Tlalpan y Coyoacán.<sup>157</sup>

Esta Delegación tiene 33 colonias bajo su jurisdicción que abarcan 2,627 manzanas. Cabe mencionar, que aunque dentro de la delegación se encuentre el Centro Histórico, este pertenece a la jurisdicción de la Autoridad del Centro Histórico que depende de la Jefatura de Gobierno<sup>158</sup>. Es decir, el Centro Histórico

---

<sup>156</sup> INEGI, *Encuestas Intercensal, 2015*.

<sup>157</sup> Jefatura de la Delegación Cuauhtémoc, *Op., Cit.* p. 12.

<sup>158</sup> *Ibidem*.

se rige bajo la normatividad de la Jefatura de Gobierno y no a través de la Delegación Cuauhtémoc.

Las 33 colonias que forman parte de la Delegación Cuauhtémoc se clasifican de acuerdo al índice de Marginación. En este sentido, se les clasifica de acuerdo a las cuatro categorías de marginación existentes (alto, medio, bajo y muy bajo).

Para los fines del presente trabajo se hará hincapié en aquellas colonias de alta, media y baja marginación, ya que son en donde se concentra el mayor número de beneficiarios de programas sociales.

Para el análisis del Programa de Abasto Social de Leche se tomaron en cuenta Lecherías ubicadas en colonias de media y baja marginación, no obstante algunas de las personas beneficiarias entrevistadas provenían de colonias de alta marginación. A continuación se presenta un mapa en donde se pueden observar las 33 colonias que conforman a la Delegación Cuauhtémoc.



**Mapa 1. Las 33 Colonias de la Delegación Cuauhtémoc**

**Fuente:** Programa de Delegacional de Desarrollo en Cuauhtémoc, 2016-2018.

En término socio-demográfico-territorial, la Delegación Cuauhtémoc se caracteriza por tener una gran diversidad de niveles socio- económico; ya que en ella habitan desde personas con alto y mediano nivel socio-económico hasta personas de bajo y muy bajo nivel socio-económico. Por ejemplo, en la colonia Condesa, habitan los primeros; mientras que en la colonia Morelos, Gurrero, Peralvillo, Obrera, Atlampa y Buenos Aires, habitan los segundos.<sup>159</sup>

La pirámide poblacional de la Delegación Cuauhtémoc, muestra que la población existente de 0-14 años es de un 19.0%; mientras que la de 15-64 años, es de un 71.0 %; finalmente, la población mayor de 65 años es de un 10.0%.<sup>160</sup> Es importante observar que la Delegación Cuauhtémoc está compuesta, en general, por jóvenes y adultos. Esto quiere decir que es una población en edad laboral activa. Sin embargo, la cifra de personas de la tercera edad es mayor al de la Ciudad de México y, por tanto, es el sector en donde se enfocan más las políticas sociales del Gobierno de la Ciudad de México y del Gobierno Delegacional.

### Perfil Socioeconómico

La actividad económica de una delegación es de suma importancia, ya que permite analizar el comportamiento sociodemográfico en ella. En este sentido significa dos cosas; por una parte, el Gobierno Delegacional y el Gobierno de la Ciudad de México tienen más recursos disponibles para operar; y por la otra, su población es más productiva, ya que tienen más oportunidad de emplearse.

La actividad económica de la Delegación Cuauhtémoc es de suma importancia no solo para la Ciudad de México sino también para el país, ya que representa el 28.8% de la producción bruta. Esta Delegación pertenece a los 10 municipios más productivos del país, colocándose en el séptimo lugar; aportando casi una cuarta parte de la riqueza total de la Ciudad de México, y aproximadamente un 5% de la riqueza que se genera en todo el país.<sup>161</sup>

---

<sup>159</sup> *Ibidem.*

<sup>160</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>161</sup> *Ibid.*, p. 17.



En términos monetarios, se estima que la Delegación Cuauhtémoc aporta en producción bruta total 438 mil 606 millones 919 mil pesos. Esta cantidad es importante considerando que su población es de 532 mil 553 personas, es decir, un 0.44% de la población total de México.<sup>162</sup> Con lo anterior, las Delegación Cuauhtémoc tiene una producción económica inmensamente superior a sus habitantes. Esta situación representa un importante beneficio para el país y para la Ciudad de México, ya que se generan recursos económicos que pueden ser invertidos en infraestructura, programas sociales, creación de empleos, ampliación de la cobertura de servicios, entre otras cosas.

De acuerdo con cifras de la Delegación Cuauhtémoc, en ella participan 4.5 millones de personas en diversas actividades económicas, de ocio y culturales, lo que la convierten en una atracción de inversión económica por antonomasia.<sup>163</sup> Esta Delegación también se caracteriza por otorgar lo mayores salarios a nivel de la Ciudad de México, ya que al mes se pagan aproximadamente 61 mil 493 millones 286 mil pesos, que representan un 5.4% del total nacional; cifras solo superadas por el 5.8% que se genera en la Delegación Miguel Hidalgo.<sup>164</sup> No obstante, cabe mencionar que quienes perciben estos salarios son personas que pertenecen al sector de servicios financieros y especializados, y que además, no habitan en la delegación. Por lo cual, este derrame económico muchas veces se va hacia otros lugares.

En cuanto al espacio geográfico, la Delegación Cuauhtémoc tiene el mayor número de personas empleadas. Es decir, aquí se concentra el 3.1% de personal ocupado en México; aproximadamente 614 mil 547 personas trabajan en el territorio delegacional, cifra superior a los habitantes que viven en la propia Delegación.<sup>165</sup>

---

<sup>162</sup> *Ibidem.*

<sup>163</sup> *Ibidem.*

<sup>164</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>165</sup> *Ibidem.*

Este dato es importante, pues la producción económica que se genera en la Delegación no se queda en ella, sino que se distribuye geográficamente de acuerdo al lugar en donde habitan las personas que trabajan en ésta. Por ejemplo, si una persona es de la Delegación Xochimilco pero trabaja en un hotel de la Delegación Cuauhtémoc, parte de su salario se dirigirá hacia la delegación en la que habita.

Debido a la importante actividad económica que concentra esta Delegación, tiene el 80% de la industria hotelera de la Ciudad de México. Este es uno de los factores que la impulsan a posicionarse como uno de los municipios de mayor derrame económico a nivel nacional.<sup>166</sup>

Por otra parte, en términos negativos, esta Delegación también se caracteriza por concentrar el 10% del comercio ambulante o trabajo informal. Se calcula que existen aproximadamente 70 mil vendedores en la vía pública. Por esta razón, el Gobierno de la Ciudad de México se ha esforzado para combatirla, sin embargo, esta tarea se dificulta en virtud de que se tienden a reubicar.

Debido a la actividad comercial que concurre en la Delegación Cuauhtémoc, se calcula que aproximadamente un millón y medio de población flotante circula en la Delegación, los siete días de la semana en un área de 9.1 Km<sup>2</sup>. Por esta razón, el Gobierno de la Delegación ha hecho un esfuerzo para suministrar altos niveles de cobertura en los rubros de: abasto, salud, educación, gobierno y cultura.

En resumidas cuentas, se puede decir que la importancia de la Delegación Cuauhtémoc radica en su actividad económica, pues, como se mencionó, ocupa el séptimo lugar en producción bruta total del país; concentra al mayor número de población ocupada; el 71% de sus habitantes son jóvenes y adultos en edad laboral productiva; es la Delegación con las actividades económicas más importantes de la Ciudad de México; y, en ella se agrupa el 80% de la industria

---

<sup>166</sup> *Ibidem*.

hotelera de la Ciudad de México que genera casi todo el derrame económico de la Ciudad.

En contraparte, en esta Delegación existen 70 mil vendedores ambulantes que forman parte del sector informal<sup>167</sup>. Con esta situación se tienen pérdidas económicas, ya que son personas que, aunque generan riqueza no pagan impuestos y operan fuera del marco de la ley. Por lo cual, el Gobierno de la Ciudad de México ha puesto énfasis para controlar este tipo de comercio.

#### **4.2. La Pobreza y Carencia Alimentaria en la Delegación Cuauhtémoc**

En el 2015 se estimaba que en la Ciudad de México existían 185 mil 297 personas en situación de carencia alimentaria y 2.5 millones de personas en situación de pobreza. Es decir, una tercera parte de la población de la Ciudad de México se encontraba en esta condición. Mientras que en la Delegación Cuauhtémoc, aproximadamente 110 mil 475 personas se encontraban en condición de pobreza, es decir aproximadamente el 23.7 % de sus habitantes.<sup>168</sup>

Sin embargo, de estas 110 mil personas en condición de pobreza, 103 mil 831 personas se encuentran en situación de pobreza moderada (22.3%); mientras que 6 mil 645 personas (1.4%) se encuentran en situación de pobreza extrema.<sup>169</sup>

Aunado a esto, 22 mil 323 personas (4.8%) tiene un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo; mientras que 136 mil 130 personas tienen ingresos inferiores a la línea de bienestar (29.8%)<sup>170</sup>. Esto quiere decir que las personas tienen carencias sociales, y por tanto, no gozan plenamente de los derechos que se establecen en el artículo 4° constitucional.

---

<sup>167</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>168</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>169</sup> CONEVAL, "Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social en la Delegación Cuauhtémoc 2015", *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, 2015, p.1.

<sup>170</sup> CONEVAL, "Medición Municipal de la Pobreza 2010", *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, 2010, p. 1.

De las 33 manzanas que forman parte de la Delegación Cuauhtémoc, solamente 17 de ellas son consideradas como de mediano y bajo nivel de ingreso. De acuerdo al Índice de Marginación, esta Delegación ocupa el tercer lugar más bajo de las 16 delegaciones de la Ciudad de México, esto quiere decir que no es una de las delegaciones en donde se concentre un gran número de personas en condiciones de pobreza.<sup>171</sup>

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), estar en condición de marginación significa que un porcentaje de la población no tiene acceso a los bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades. Las dimensiones que se consideran para medir la marginación son: educación, vivienda, ingreso por trabajo, servicios de salud, alimentación y distribución de la población.<sup>172</sup>

Con base en el Informe Delegacional de la Cuauhtémoc así como en cifras del INEGI, se realizaron los siguientes cuadros, en donde se presentan las colonias de la Delegación Cuauhtémoc por nivel de marginación y el número total de habitantes que existe en cada una de ellas.<sup>173</sup>

---

<sup>171</sup> Jefatura de la Delegación Cuauhtémoc, *Op., Cit.* p. 22.

<sup>172</sup> Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, "Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc, *Administración Pública del Distrito Federal*, 2008, p. 24.

<sup>173</sup> **Nota:** Se peseta el número total de habitantes por cada colonia, y no a las personas en condición de marginación por colonia.

**Cuadro 10.**

<b>Colonias con alto grado de marginación</b>	<b>Población total por colonia (2010)</b>
<b>Atlampa</b>	14,433
<b>Buenos Aires</b>	5,772
<b>Centro</b>	61,229
<b>Morelos</b>	36,590
<b>Valle Gómez</b>	6,281
<b>Total de la población por colonia</b>	<b>124,308</b>
<b>Población en situación de alta marginación</b>	<b>24, 736</b>

**Fuente:** Elaboración propia con información del Informe delegacional 2016-2018 y con base en información del INEGI.

Como se puede observar en el cuadro, en cuanto a la categoría de marginación alta, existen dos colonias que son las más pobladas; por un lado está la colonia Centro con 61,229 habitantes y, por el otro, la colonia Morelos con 36 mil 590 habitantes. Posteriormente, le siguen las colonias de Atlampa con 14 mil 433 habitantes; Valle Gómez con 6 mil 281 habitantes; y la Buenos Aires con 5 mil 772 habitantes.

La población total que vive en las colonias con alto grado de marginación son aproximadamente 124 mil 308 personas. De esta cifra, aproximadamente 24 mil 736 personas viven en situación de marginación alta.

Cabe mencionar que el grado de marginación se mide a través de los bienes y servicios que son esenciales para que las personas desarrollen sus capacidades básicas. Es decir, se mide a través de las carencias sociales que tienen las personas. Para medir las carencias sociales y por ende, el grado de marginación el CONEVAL, toma como indicadores la educación, la vivienda, los servicios de salud, los servicios básicos en la vivienda y el acceso a la alimentación.

**Cuadro 11.**

<b>Marginación media</b>	
<b>Colonia</b>	<b>Población total por colonia (2010)</b>
<b>Buenvista</b>	15,605
<b>Doctores</b>	44,703
<b>Esperanza</b>	4,072
<b>Ex Hipódromo de Peralvillo</b>	11,711
<b>Guerrero</b>	42,339
<b>Maza-Felipe Pescador</b>	2,503
<b>Obrera</b>	35,224
<b>Paulino Navarro</b>	5,307
<b>San Simón Tolnáhuac</b>	9,885
<b>Total de la población por colonia</b>	<b>181,069</b>
<b>Población en situación de marginación media</b>	<b>75, 505</b>

**Fuente:** Elaboración propia con información del Informe delegacional 2016-2018 y con base en información del INEGI.

De las 33 colonias que existen en las Delegación Cuauhtémoc, 10 de ellas son consideradas como de marginación **media**, esto quiere decir que un segmento considerable de su población no tiene acceso a más de uno de los bienes y servicios que son esenciales para su desarrollo.

De estas 10 colonias, las que tienen mayor población son la Doctores con 44 mil 703 habitantes; la Guerrero con 42 mil 339 habitantes; y la Obrera con 35 mil 224 habitantes. El total de la población de las colonias de marginación **media** es de aproximadamente 181 mil 069 personas. Esta cifra es ligeramente mayor que las personas en situación de marginación **alta**.

Mientras tanto, la población en situación de marginación media es de 75 mil 505 personas, pues de acuerdo a cifras oficiales las personas en situación de marginación media representan un 41.7% en la Delegación Cuauhtémoc.

**Cuadro 12.**

<b>Marginación baja</b>	
<b>Colonia</b>	<b>Población total por colonia (2010)</b>
<b>Algarín</b>	5,556
<b>Ampliación Asturias</b>	5,708
<b>Asturias</b>	4,364
<b>Centro Urbano Benito Juárez</b>	-
<b>Juárez</b>	10,184
<b>San Rafael</b>	19,684
<b>Santa María Insurgentes</b>	1,480
<b>Santa María la Ribera</b>	40,960
<b>Tabacalera</b>	3,267
<b>Unidad Noanalco Tlatelolco</b>	27,843
<b>Vista Alegre</b>	3,377
<b>Total de la población por colonia</b>	<b>122, 423</b>
<b>Población en situación de marginación baja</b>	<b>29,381</b>

**Fuente:** Elaboración propia con información del Informe delegacional 2016-2018 y con base en información del INEGI.

De las colonias de marginación **baja**, existen cuatro con mayor población, Santa María la Ribera, la Unidad Noanalco Tlatelolco, San Rafael y la colonia Juárez. La población de estas colonias son profesionistas o jubilados, y por tanto, tienen ingresos que les permiten satisfacer sus necesidades.

La población total que existe en las colonias de baja marginación es de aproximadamente 122 mil 423 personas. De esta cifra, se calcula que 29 mil 381 personas viven en situación de marginación baja.

**Cuadro 13.**

<b>Marginación muy baja</b>	
<b>Colonia</b>	<b>Población total por colonia (2010)</b>
<b>Condesa</b>	8,453
<b>Cuauhtémoc</b>	11,399
<b>Hipódromo</b>	13,557
<b>Hipódromo Condesa</b>	3,204
<b>Roma Norte</b>	27,770
<b>Roma Sur</b>	17,435
<b>Total de la población por colonia</b>	<b>81, 818</b>
<b>Población en situación de marginación muy baja</b>	<b>11, 781</b>

**Fuente:** Elaboración propia con información del Informe delegacional 2016-2018 y con base en información del INEGI.

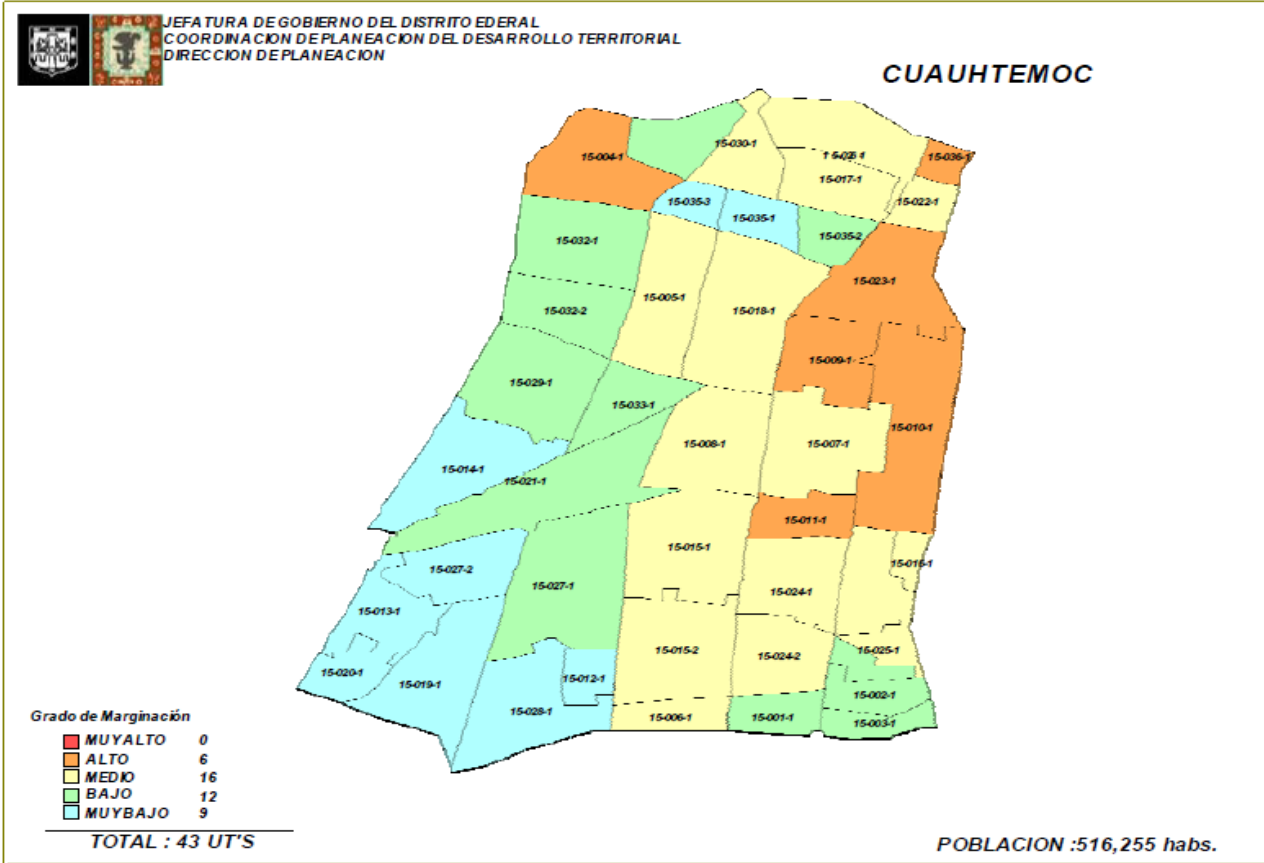
Por último, las colonias de marginación **muy baja** tienen una población total de 81 mil 818 personas. Como se puede observar, de todas las zonas de marginación, estas colonias concentran al menor número de habitantes, debido a los altos costos que representa vivir allí. Aunque cabe mencionar, que si bien es una colonia en donde se tiene mayor poder adquisitivo que en las demás, existen aproximadamente 11 mil 781 personas que viven en situación de marginación social muy baja.



Las personas que se encuentran en situación de **muy baja** marginación son aquellas que tienen acceso a bienes y servicios que les permitan desarrollar sus capacidades básicas. De las 33 colonias, las que se encuentran en esta categoría son en su mayoría aquellas personas con ingresos por arriba de la línea de bienestar.

En términos porcentuales, el 19.9% de la población total se encuentran en situación de **alta** marginación; un 41.7% se encuentra en situación de **mediana** marginación; un 24% en **baja** marginación; y un 14.4% en situación de **muy baja** marginación.<sup>174</sup>

**Mapa 2. Marginación en la Delegación Cuauhtémoc.**



Fuente: Proyecto de Desarrollo Urbano de la Delegación Cuauhtémoc, p. 25.

<sup>174</sup> Programa Delegacional de Desarrollo en Cuauhtémoc 2016-2018, Op. Cit., p. 24.

En cuanto al tema de la carencia alimentaria, las cifras del 2010 al 2014 muestran que en la Delegación Cuauhtémoc aproximadamente 21 mil 185 personas no tenían acceso a la alimentación, es decir, alrededor de un 6.5% de la población de la Delegación no tenía acceso a este derecho.<sup>175</sup>

No obstante, esta cifra aumentó, ya que de acuerdo con el *Reporte Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2015*, la incidencia por carencia a la alimentación fue de un 11.7%, esto quiere decir que 54 mil 266 personas no tuvieron acceso a este derecho. Para el 2016, dicha carencia ha disminuido en dos mil personas ubicándose en esta situación a 52 mil 416 personas, lo que representa en término porcentuales a un 9.8% de la población total.<sup>176</sup>

#### **4.3. La operación del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA S.A. de C.V en la delegación Cuauhtémoc**

El Programa de Abasto Social de Leche tiene como objetivo ayudar a las personas que se encuentran por debajo de la línea de bienestar y apoyarlas con la venta de leche fortificada a un bajo precio. En este sentido, el Programa juega un papel fundamental en la Delegación Cuauhtémoc, ya que ayuda a que las personas en condición de pobreza y con carencia alimentaria, puedan acceder a una mejor nutrición.

El presupuesto que se tuvo en el ejercicio fiscal del año 2016, para la operación del Programa en la Delegación Cuauhtémoc, fue de **\$59,646.01** pesos.<sup>177</sup> Este presupuesto fue ejercido para cubrir los gastos de mantenimiento de los puntos de venta de leche. Cabe subrayar que en este presupuesto solo se incluyen los gastos destinados al pago de servicios de albañilería, herrería, instalación

---

<sup>175</sup> EvalúaDF, “Estadística Sociodemográfica de la Delegación Cuauhtémoc”, *Consejo de Evaluación del Desarrollo Social*, 2016, pp. 32-33.

<sup>176</sup> *Ibíd.*, pp. 32-33.

<sup>177</sup> LICONSA S.A. de C.V., “Presupuesto ejercido enero a diciembre 2016 en las lecherías de la Delegación Cuauhtémoc”, *Programa de Abasto Social de Leche*, 2016.

hidráulica, instalación eléctrica, pintura, combustible, instalación sanitaria y derecho de uso de casetas de los diferentes puntos de venta.

En este sentido, la lechería que más gastos tuvo en cuanto a este rubro fueron de la Colonia Ampliación Asturias con un gasto de \$7,776; la Colonia Doctores con un gasto de \$3, 231; la Colonia Santa María la Rivera con un gasto de \$ 3,104; una de las lecherías de la Colonia Guerrero con un gasto de \$3, 945; y una lechería de la Colonia Obrera con un gasto de \$5,258.<sup>178</sup>

En *Plan Anual de Trabajo 2016* del Programa de Abasto Social de Leche en la Delegación Cuauhtémoc, consistió en establecer las metas del Padrón de Beneficiarios autorizada para ese año, la cual se situó en la cifra de un millón 483 mil 452 personas al mes de diciembre. Asimismo, en dicho Plan se registró el número de baja del Padrón de Beneficiarios el cual fue de 258 mil 629 personas beneficiarias. Por otra parte, el registro de altas al Padrón de Beneficiarios fue de 261 mil 859 personas. Se registraron el canje de 689 mil 148 tarjetas de dotación de leche y, finalmente, se registró que se realizaron 51 visitas domiciliarias.<sup>179</sup>

El total de personas beneficiarias del Programa de Abasto Social de Leche en la Delegación Cuauhtémoc, ascienden a 44 mil 763 personas, distribuidas en 27 lecherías que operan en 17 colonias de 33 de esta localidad. Como puede observarse, el número de personas beneficiarias está muy por debajo de las metas establecidas para el año 2016. En términos porcentuales este Programa atiende a 40.51% de las personas en situación de pobreza de la Delegación Cuauhtémoc, así como también atiende al 18.26% de la población adulta mayor de la Delegación.

El Programa de Abasto Social de leche atiende, en la Delegación Cuauhtémoc, a un 34.43% de la población en situación de alta marginación; a un 34.41% de la

---

<sup>178</sup> *Ibidem*.

<sup>179</sup> LICONSA S.A. de C.V., "Plan Anual de Trabajo 2017 en la Delegación Cuauhtémoc", *Programa de Abasto Social de Leche*.

población en situación de marginación media; a un 28.62% de la población en situación de marginación baja y, finalmente, a un 13.37% de la población de situación de marginación muy baja.

Como se puede observar, el Programa atiende en mayor medida a personas en situación de marginación alta y media; mientras que las personas en situación muy baja son quienes menos integran el padrón de beneficiarios. Sin embargo, las personas atendidas en todos los casos, no rebasan la mitad de las personas en situación de marginación social, por lo cual, se requiere que el Programa emprenda campañas de difusión en las colonias, para que las personas conozcan en qué consisten sus apoyos y, por ende, amplíen su cobertura de beneficiarios en la Delegación Cuauhtémoc. Ante estos resultados, se puede decir que la operación y cobertura del programa se encuentran limitados.

#### **4. 4. Análisis entre la ubicación de los puntos de venta de LICONSA S.A. de C.V y las zonas de pobreza en la delegación Cuauhtémoc**

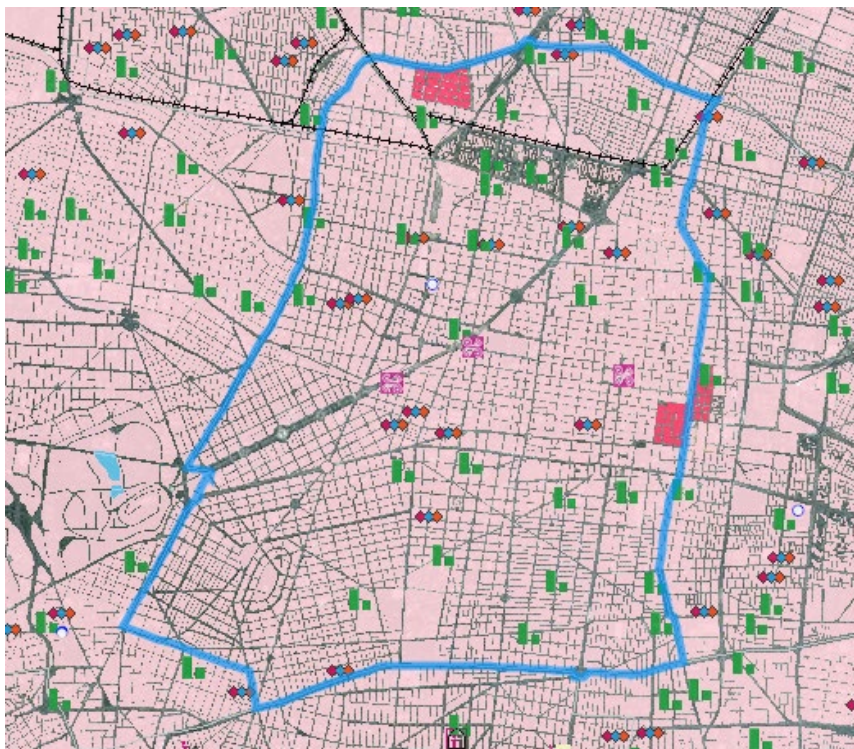
En las *Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche 2016* así como en el *Manual de Procedimientos para la Apertura, Reubicación y Cierres de Puntos de Venta del Programa de Abasto Social de Leche*, se establecen los criterios para la ubicación de las lecherías.

De acuerdo a estos criterios se especifica que las lecherías deben seguir las siguientes pautas: 1) debe haber una distancia de 2 kilómetros o más entre una y otra (aunque existen ciertas excepciones, como se vio en el capítulo anterior); 2) la apertura de una lechería depende de los hogares en pobreza, con base en el “Estudio de Factibilidad para la Instalación de un Punto de Venta”; 3) la instalación de un punto de venta debe ser de fácil acceso tanto para los vehículos de distribución de leche como para las personas beneficiarias; y 4) por último, el nuevo punto de venta debe tener un mínimo de personas beneficiarias para iniciar operación. En la delegación Cuauhtémoc existen 27 centros de abasto social de

leche (lecherías), ubicadas en las colonias con **alto, mediano, bajo y muy bajo** índice de marginación.

De acuerdo a las Reglas de Operación, el Programa de Abasto Social se implementa en la Zonas de Atención Prioritaria, así como en aquellos lugares en donde se manifieste un interés por parte de las personas con carencias sociales. Con base en estos criterios, a continuación, se enlistan los Puntos de Venta de Leche y las colonias de la Delegación Cuauhtémoc, en donde se ubican, así como su grado de marginación:

### Mapa 3. Ubicación de los Puntos de Venta de Leche en la Delegación Cuauhtémoc



**Fuente:** Secretaría de Desarrollo Social, SIFODE, 2016.

**Cuadro 14.**

<b>Puntos de Venta de Leche (LICONSA)</b>			
<b>Colonia</b>	<b>Grado de marginación de la colonia</b>	<b>Número de lecherías</b>	<b>Número de beneficiarios por lechería</b>
<b>Algarín</b>	Baja	1	1,617
<b>Ampliación Asturias</b>	Baja	1	859
<b>Atlampa</b>	Alta	1	860
<b>Centro</b>	Alta	2	a) 747 y b) 1,657
<b>Doctores</b>	Media	2	a) 1,852 y b) 1,626
<b>Ex Hipódromo de Peralvillo</b>	Media	2	a) 3,836 y b) 759
<b>Felipe Pescador</b>	Media	1	669
<b>Guerrero</b>	Media	3	a) 3,692; b) 1,720; y c) 3,747
<b>Morelos</b>	Alta	2	a) 1,786 y b) 3,467
<b>Obrera</b>	Media	2	a) 1,474 y b) 2,722
<b>Paulino Navarro</b>	Media	1	1,167
<b>Roma Norte</b>	Muy baja	1	797
<b>Roma Sur</b>	Muy baja	1	779
<b>San Rafael</b>	Baja	1	1,028
<b>San Simón</b>	Media	1	1,447
<b>Santa María la Ribera</b>	Baja	2	a) 1,464 y b) 2,092
<b>Tránsito</b>	Media	1	1,274
<b>Unidad Noanalco Tlatelolco</b>	Baja	2	a) 451 y b) 898
<b>** a, b y c: se refiere al número de personas beneficiarias que existen en cada uno de los puntos de venta.</b>			

**Fuente:** Elaboración propia con base en información de LICONSA y del INEGI.

Es interesante observar en el cuadro que la distribución de los puntos de venta de leche están presentes en todas las zonas que se contemplan en el Índice de Marginación (alto, medio, bajo y muy bajo). En este sentido, en cuanto a las zonas de **alta** marginación se encuentra la Colonia Atlampa, con un punto de venta de leche; mientras que las colonias Centro y Morelos, poseen dos puntos de venta, respectivamente. Las zonas de alta marginación tienen en total cinco centros de abasto social de leche distribuidos en tres colonias. En total se atienden a 8 mil 517 beneficiarios, en esta zona.

En cuanto a las zonas de **mediana** marginación las colonias Doctores, Ex Hipódromo de Peralvillo y Obrera concentran dos puntos de venta; mientras que en las colonias de Felipe Pescador, Paulino Navarro, San Simón y Tránsito tienen un punto de venta de leche. Cabe subrayar, que, dentro de esta categoría, también se encuentra la Colonia Guerrero, la cual posee tres puntos de venta. En este sentido se puede decir que los puntos de venta dependen de la cantidad de personas beneficiarias y, por esta razón, en la Colonia Guerrero existen más centros de abasto social de leche como consecuencia de los 9 mil 159 beneficiarios en esta colonia. En la zona de mediana marginación, se encuentran 9 centros de abasto social situados en 5 colonias de la Delegación Cuauhtémoc. En total se atienden a 25 mil 985 personas beneficiarias en condición de marginación media.

En cuanto a las zonas de **baja** marginación, se encuentran las colonias Algarín, Ampliación Asturias y San Rafael con un punto de venta de leche; mientras que las colonias Santa María la Ribera y Unidad Noanalco Tlatelolco con dos puntos de venta. En esta zona de baja marginación existen siete centros de abasto social de leche distribuidos en cinco colonias. En total se atienden a 8 mil 409 personas beneficiarias en situación de marginación media.

Por último, en cuanto a las zonas de **muy baja** marginación se encuentran las Colonias Roma Norte y Roma Sur, ambas con un punto de venta de leche. El total de beneficiarios atendidos son aproximadamente de unos mil 576.

Como se puede observar las colonias con mediano grado de marginación son en donde se concentran el mayor número de personas beneficiarias del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA S.A. de C.V. Posteriormente le sigues aquellas con alto y bajo grado de marginación. Por último, quedan las colonias con muy bajo grado de marginación. Es interesante observar que es muy poca la diferencia entre el número de personas beneficiarias de las colonias de alta y baja marginación.

De acuerdo con los criterios del *Manual de Procedimientos para la Apertura, Reubicación y Cierres de Puntos de Venta del Programa de Abasto Social de Leche*, se realiza un estudio de factibilidad con el objetivo de conocer la localidad en donde se requiere la instalación de un punto de venta. Con base en estos criterios, se puede explicar el por qué existen puntos de venta en colonias de muy bajo grado de marginación. En otras palabras, cuando los del Programa de Abasto Social de Leche levantaron dicho estudio, encontraron a personas que requerían del apoyo del Programa y, por esta razón, establecieron puntos de venta tanto en la Colonia Roma Sur como en la Norte.

En cuanto a los criterios de fácil acceso, cada centro de abasto cumple con lo establecido. Es decir, los puntos de venta están localizados en lugares en donde las personas pueden llegar fácilmente ya sea caminando o en algún tipo de transporte.

Existen puntos de venta que se encuentran a menos de 2 km entre uno y otro, no obstante, como se especifica en el manual, se permite siempre y cuando existan condiciones que pongan en peligro la integridad física de las personas beneficiarias. En este sentido puede deberse a múltiples factores, entre los que



destacan: falta de alumbrado, avenidas o calles peligrosas para las personas beneficiarias, barreras físicas, presencia de zonas delictivas o por alta densidad de la población objetivo que dificulte la operación de un centro de abasto social de leche.

Para ilustrar este caso, se toman los puntos de venta de la Colonia Ampliación Asturias y la de Paulino Navarro. Entre estos dos expendios de leche existe una distancia de 500 metros de distancia, no obstante, se justifica debido a que la Avenida José T. Cuellar es peligrosa de cruzar para las personas beneficiarias y aunado a ello, existe una zona delictiva en el trayecto entre una lechería a otra. Estas dos razones son suficientes para la instalación de dos puntos de venta a menos de 2 kilómetros de distancia entre uno y otro, de acuerdo al manual anteriormente citado.

#### **4.5. Percepción de los beneficiarios del Programa de Linconsa**

Para analizar la efectividad de las Políticas Sociales no basta con las Reglas de Operación ni con sus Manuales de Operación, sino que es necesario remitirse a la percepción de las personas beneficiarias, ya que son ellas quienes experimentan su implementación. Es decir, se necesita conocer la opinión de los beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche para medir el funcionamiento del mismo.

Por esta razón, se encuestaron a personas de distintos puntos de venta pertenecientes a diferentes colonias, de la Delegación Cuauhtémoc, para conocer su opinión respecto al Programa de Abasto Social de Leche con el objetivo de contrastar sus respuestas con lo que se estipula en los derechos de beneficiarios de las Reglas de Operación del Programa.

Para medir la satisfacción de los beneficiarios se hicieron preguntas relativas al conocimiento en general sobre el Programa LICONSA, el tiempo estimado para la

entrega de dotación de leche, la evaluación de los beneficiarios respecto al servicio otorgado por LICONSA así como del persona que participan en su operación, el tipo de información que difunden en el Programa y su opinión sobre distintitos componentes del Programa.

Los puntos de venta de leche operan entre las 6:00 y 6:30 de la mañana hasta las 8:30 o 9:30 de la mañana. Los puntos de venta al tener un gran número de beneficiarios los dividen para que cada uno de ellos o cada familia recojan su dotación de leche en diferentes días. En cada tarjeta de dotación se especifica en qué días y en qué horarios las personas beneficiarias deben ir a recoger su dotación de leche.

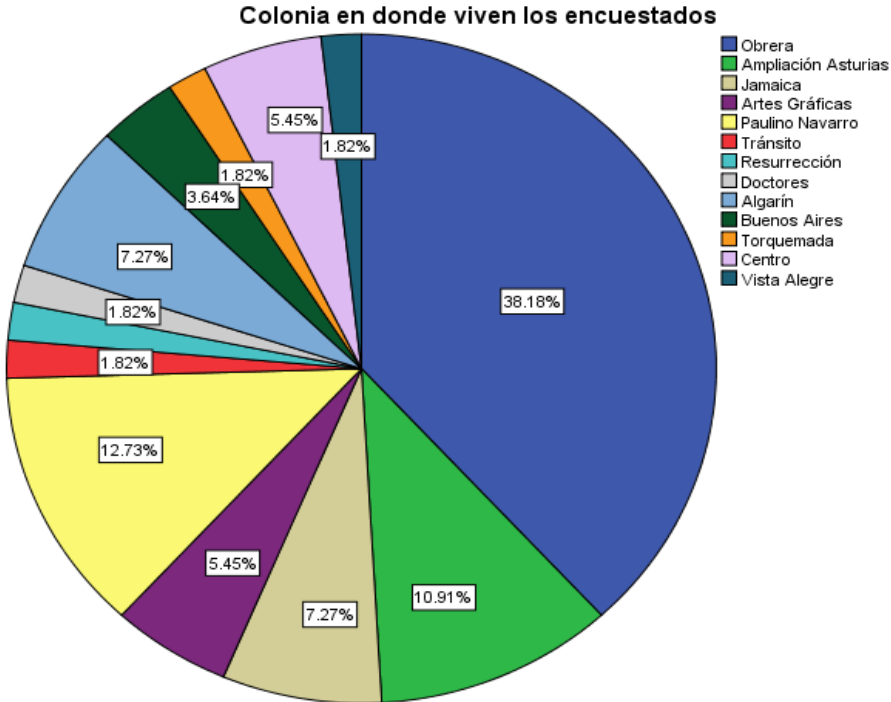
Las personas que atienden los puntos de venta son las mismas personas beneficiarias, esto se logra a través de su incorporación al Comité de Beneficiarios. En este sentido, los miembros de dicho Comité se alternan esta función.

En cuanto al Personal de Promotoría Social de LICONSA, se establece en su manual de funciones que deben presentarse diariamente en el punto de venta de leche para atender los siguientes lineamientos: 1) las solicitudes de las personas que quieran integrarse al padrón de beneficiarios; 2) vigilar el cumplimiento de lo estipulado en las Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche; 3) asesorar y capacitar a las personas responsables de la venta de leche; y 4) informar a las personas beneficiarias sobre la importancia del consumo de leche fortificada así como fomentar su participación en la Contraloría Social.

Las personas beneficiarias tienen la obligación de llevar una cubeta de leche para recoger su dotación, debido a que las bolsas que contienen el lácteo pueden romperse.

Para la presente investigación se levantó una encuesta con el fin de conocer la percepción de las personas beneficiarias del Programa de Abasto Social de Leche en la Delegación Cuauhtémoc, respecto al servicio que se les proporciona en los puntos de venta de leche de las colonias Paulino Navarro, Algarín, Obrera y Ampliación Asturias. Con base en estas se encuestas se llegaron a los siguientes resultados:

**Gráfica 1.**



- De acuerdo con las encuestas realizadas, un 38.18% de las personas beneficiarias encuestadas pertenecen a la Colonia Obrera; un 12.73% a la Colonia Paulino Navarro; un 10.91% a la Colonia Ampliación Asturias; un 7.27% a la Colonia Algarín; un 5.45% a la Colonia Centro; un 3.63% a la Colonia Buenos Aires; mientras que en las Colonias Vista Alegre, Torquemada, Resurrección, Tránsito y Doctores pertenecían un 1.82% de las personas encuestadas.

Se detectó que personas pertenecientes a un punto de venta se ven obligadas a asistir a otro punto de venta para comprar su dotación de leche debido a dos razones: 1) las personas encargadas del expendio de leche venden más litros a familia o personas beneficiarias; o, 2) las personas encargadas del expendio de leche venden litros a personas que no están inscritas al Programa.

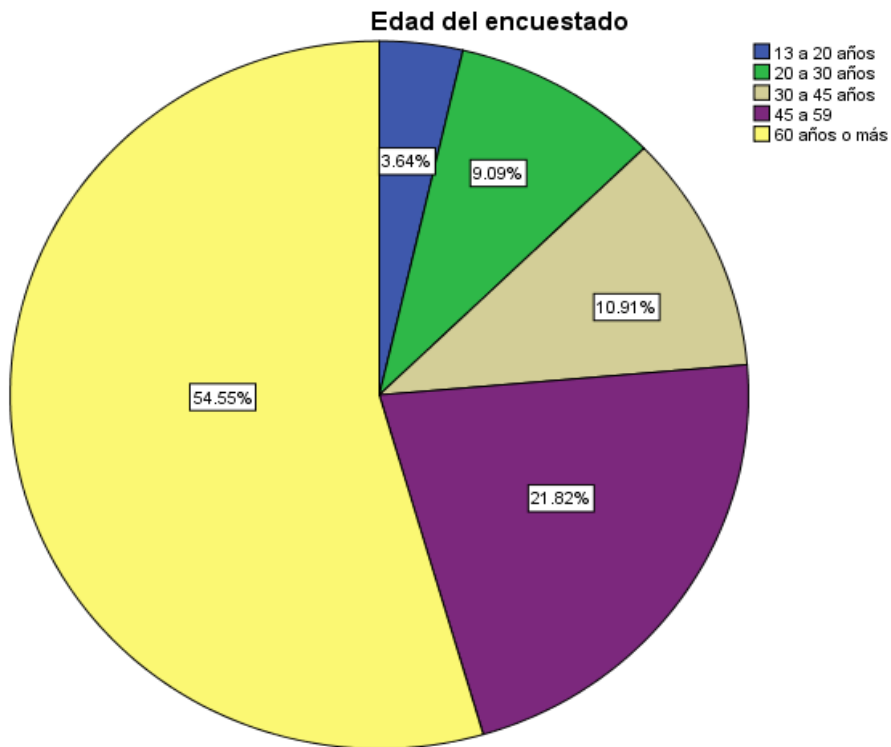
Esta situación fue muy evidente en el punto de venta de leche de la Colonia Ampliación Asturias, en donde se opera de 6 am a 7:30 am. En este sentido se asistió al punto de venta entre 6:45 y 7 de la mañana y las personas encuestadas al no encontrar su dotación de leche tuvieron que ir al punto de venta de la Colonia Paulino Navarro que está a unos 500 metros. Estas personas explicaron que en dicho punto de venta es común que se acabe la leche de manera expedita debido a que la señora encargada de vender la leche se la ofrece a personas no inscritas al Programa, es decir, el abasto de leche - en dicho establecimiento- se hace insuficiente para atender a las personas que sí integran el padrón de beneficiarios. Al cuestionarles el por qué no interponen una queja respondieron que son amedrentadas tanto por la encargada de la venta de leche como por el Personal de Promotoría Social para que desistan de interponerla.

Esta situación también fue detectada en los dos puntos de venta de la Colonia Obrera y en la de Paulino Navarro. En este sentido la única lechería con menos quejas fue la de la Colonia Algarín, en su mayoría, los beneficiarios dijeron estar satisfechos con el servicio ahí proporcionado tanto por las personas que venden leche, así como por el Personal de Promotoría Social.

- En cuanto a las edades de los beneficiarios encuestados, cabe subrayar, que se detectó que en su mayoría el Programa está compuesto por adultos mayores primer lugar asisten un 47.27% de adultos mayores de 60 años o más; en segundo lugar con un 25.45% de personas en edades de 45 a 59 años; en tercer lugar asiste un 12.73% de personas en edades de 30 a 45 años; en cuarto lugar con un 10.91% se encuestaron a personas en

edades de 20 a 30 años; y por último, las personas en edades de 13 a 20 años corresponde a un 3.64%.

**Gráfica 2.**



- Como se puede observar un gran número de personas beneficiarias corresponden a una población adulta mayor. Este dato fue corroborado por la información de beneficiarios que existe en cada punto de venta y se constató que efectivamente las personas de 60 años o más, así como los niños de 0 a 12 años son quienes más reciben apoyos por parte del Programa de Abasto Social de Leche en la Delegación Cuauhtémoc.

No obstante, en uno de los puntos de venta de leche de la Colonia Obrera, se encontró un caso en donde una persona adulta mayor, es acreedora de seis litros de leche a la semana y para evitar perder el apoyo, revende los litros sobrantes. Situación que perjudica los objetivos del Programa de Abasto Social de Leche, ya que su objeto consiste en ayudar a las personas en situación carencia social a

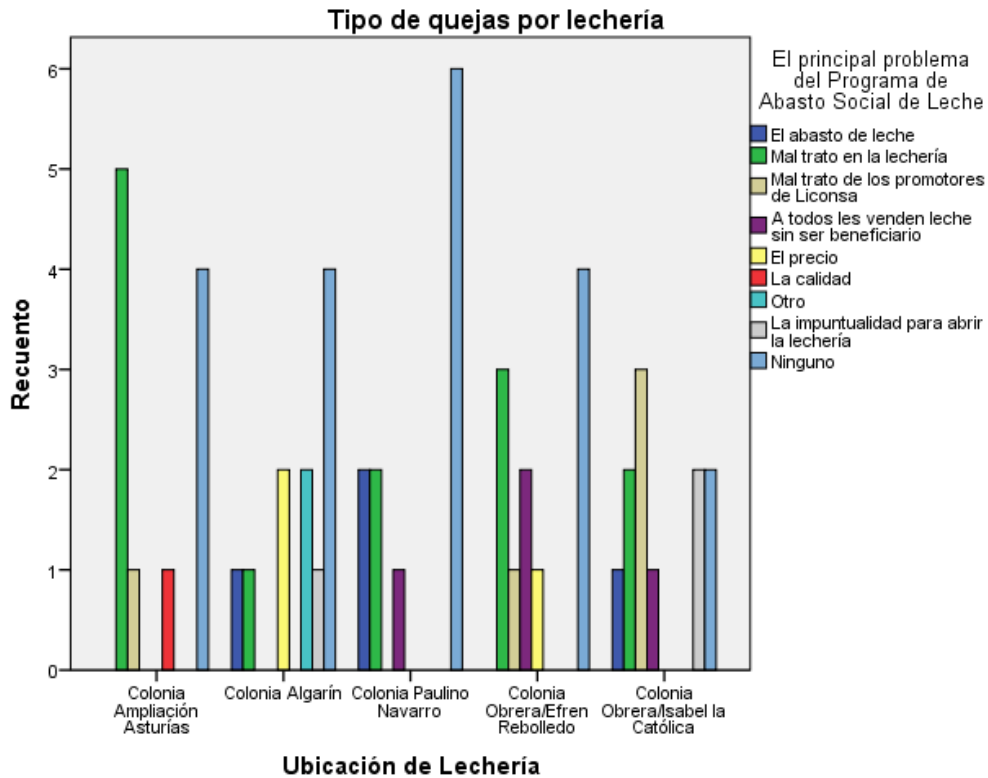
través de una dotación de leche fortificada que los ayude a mejorar su nutrición a un bajo precio. Es decir, busca ayudar a las personas beneficiarias a nutrirse mejor con leche fortificada a un precio que contribuya con su situación económica. En esta misma lechería se presenta una situación de malas prácticas por parte de la persona que vende la leche, ya que actúa de manera arbitraria, pues deja que los vendedores ambulantes que se ponen afuera de dicho establecimiento participen en la operación de la lechería, en el sentido de que se ponen a vender o comprar litros sin ser beneficiarios. De igual manera, se encontró a una señora de la Delegación Xochimilco comprando leche en este punto de venta, pues dijo lo siguiente:

*“En esta lechería no se necesita ser beneficiario, uno llega y paga la leche, por eso desde hace unos 6 meses vengo aquí y la compro”.*

Por otra parte, también este punto de venta fue el que más quejas recibió en cuanto al horario de apertura. Ya que mencionaron que la señora casi siempre abre media hora después de lo estipulado. Esto fue comprobado, se llegó a la lechería diez minutos antes de su apertura, es decir, antes de las 7:30 y la señora llegó a las 8:00 de la mañana, no siendo suficiente su impuntualidad, la señora se tomó otros cinco minutos en lo que arreglaba la lechería para comenzar a operar. En este sentido, la puntualidad para el inicio de la venta de leche es fundamental para las personas beneficiarias, ya que algunos tienen actividades laborales o deben llevar a sus hijos a la escuela.

Por otra parte, la encuesta también arrojó la percepción de los problemas que yacen en el servicio del Programa de Abasto Social de Leche en la Delegación Cuauhtémoc, de acuerdo a los beneficiarios. En este sentido en los datos se observan los siguientes problemas:

**Gráfica 3.**



- En el punto de venta de la Colonia Ampliación Asturias el principal problema detectado fue el *maltrato* que reciben los beneficiarios por parte de las personas que venden la leche. Es decir, mencionaron que la señora es muy déspota y vende leche de manera arbitraria. Otra queja fue el precio de la leche y la calidad, en cuanto a esta última, los beneficiarios que llevan más de cinco años en el Programa, mencionaron el sabor de la leche ha cambiado y sabe más a agua; mientras que otros mencionaron que ahora les produce problemas estomacales.

- En el punto de venta de la Colonia Algarín, la principal queja fue que a veces el personal que atiende, los obliga a comprar productos de la tienda DICONSA, en este sentido, los beneficiarios consideran estas acciones como injustas. Por otra parte, también se encontraron a personas que consideran el precio de la leche elevado. Asimismo, se quejaron del

desabasto y de malas prácticas que se llegan a presentar como el de la venta de leche a personas no beneficiarias.

- En el punto de venta de la Colonia Paulino Navarro las principales quejas fueron sobre el abasto de leche y el mal trato en la lechería. En cuanto a la primera queja, los beneficiarios mencionaron que la leche es insuficiente para el número de beneficiarios que acuden a dicho establecimiento. En cuanto a la segunda queja, se mencionó que las personas que venden la leche les hablan de mal modo a los beneficiarios y si estos quieren interponer una queja, los amedranan diciendo que es una persona “influyente” y que tiene contactos en LICONSA.
- En el punto de venta de la Colonia Obrera, ubicada en la calle de Efrén Rebollar, los beneficiarios se quejaron del *mal trato* que reciben en la lechería aunada a la venta de leche a personas que no son beneficiarias del Programa. En cuanto a la primera queja, los beneficiarios mencionaron que el encargado de vender leche no se las entrega si no compran un producto de la tienda DICONSA. Una señora así se expresó:

*“Apenas si tengo dinero para comprar la leche y no se vale que el señor nos obligue a comprar productos de la tienda.”*

- En el punto de venta de leche de la Colonia Obrera, en la calle de Isabel la Católica, fue en donde los beneficiarios se quejaron de más situaciones. En primer lugar, se quejaron del mal trato que reciben tanto de la señora que vende leche como del Personal de Promotoría Social. En segundo lugar, se quejaron de la impuntualidad para abrir la lechería, y en tercer lugar, se quejaron del abasto de leche insuficiente así como de la venta de leche a personas no beneficiarias.



En todos estos casos se les cuestionó a las personas beneficiarias si habían presentado quejas y, cuáles habían sido las respuestas por parte de LICONSA. En este sentido un 84.64% respondió que **NO** había presentado queja alguna; mientras que un 16.36% respondió que **SÍ** había presentado quejas pero que nunca habían sido resueltas de manera satisfactoria. Tres son las razones por las cuales no interponen quejas:

- 1) Reciben amenazas por parte del Personal de Promotoría Social o por las personas que venden la leche.
- 2) Han llamado o han enviado sus quejas a los teléfonos y correos para denunciar, pero nunca les han sido respondidos.
- 3) No quieren tener problemas y prefieren no quejarse.

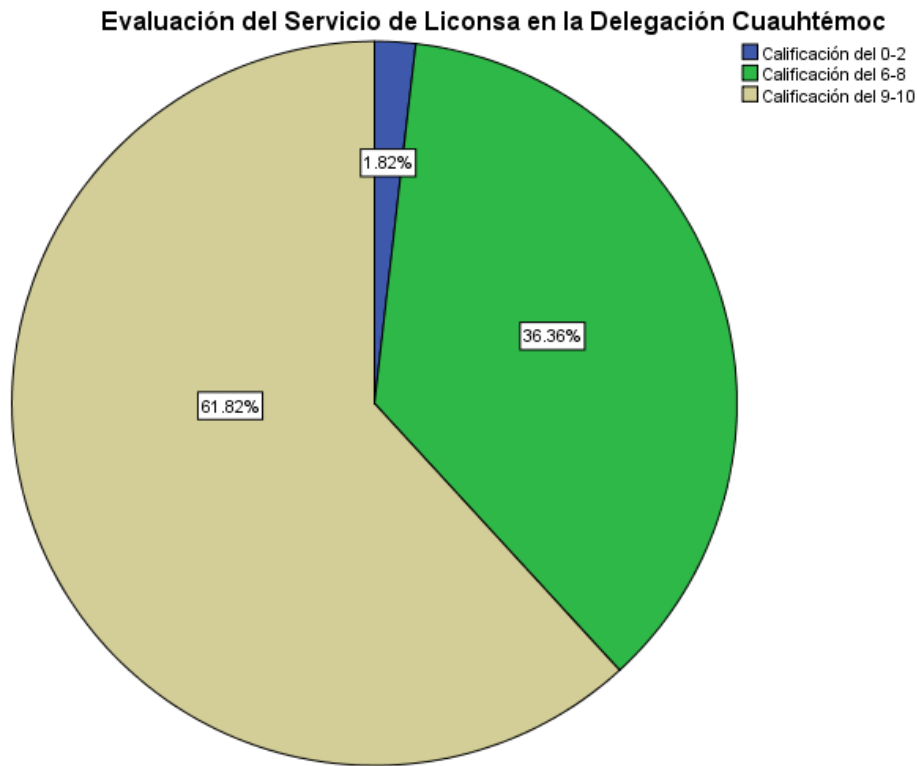
Un joven de 30 años se refirió a su experiencia en cuanto al tema de las quejas:

*“La verdad yo si he intentado quejarme muchas veces, sobre todo porque la persona encargada de la lechería no abre a tiempo y nos da un mal trato, pero la veces que lo he intentado o no me contestan el teléfono o no me responden los escritos que mando, por eso en los últimos meses lo he dejado de hacer, es una pérdida de tiempo.”*

Este mensaje deja ver que, aunque el Programa dice tener mecanismos para interponer quejas y denuncias, en la práctica estas son ignoradas y por ello, las personas prefieren abstenerse de realizarlas. Ante esto se puede decir que, aunque un programa establezca muchos criterios para su operación, si en la práctica se transgreden, entonces no es eficiente.

Asimismo, se les preguntó a los beneficiarios del 0 al 10, que calificación le daban al servicio del Programa de Abasto Social de Leche en la Delegación Cuauhtémoc y sus respuestas fueron las siguientes:

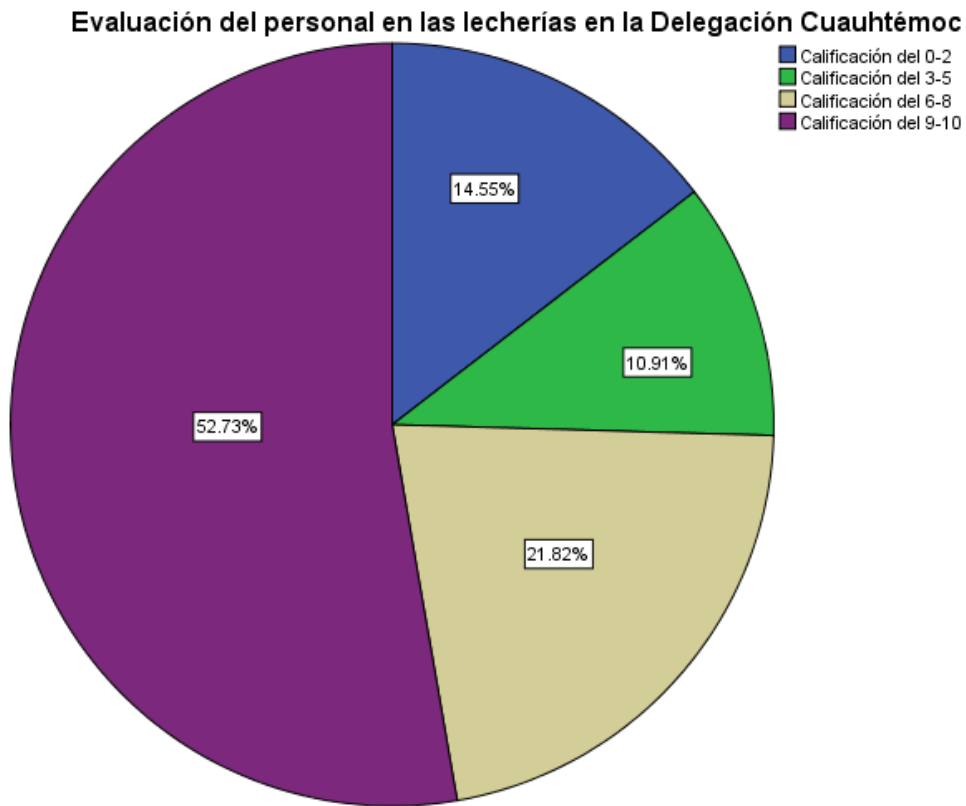
**Gráfica 4.**



- Como se puede observar un 61.82% de las personas beneficiarias calificaron el servicio del Programa de Abasto Social de leche entre 9 y 10; un 36.36% lo calificaron 6 y 8; mientras que un 1.82% lo calificaron con una puntuación de entre 0 y 2. Esto quiere decir que en más de la mitad de los encuestados se dijeron satisfechos con el servicio recibido, esto habla bien del Programa, ya que en términos generales ofrece lo que promete.

También se les preguntó, cómo evaluaban al personal entrega la dotación de leche en los puntos de venta, a lo cual respondieron:

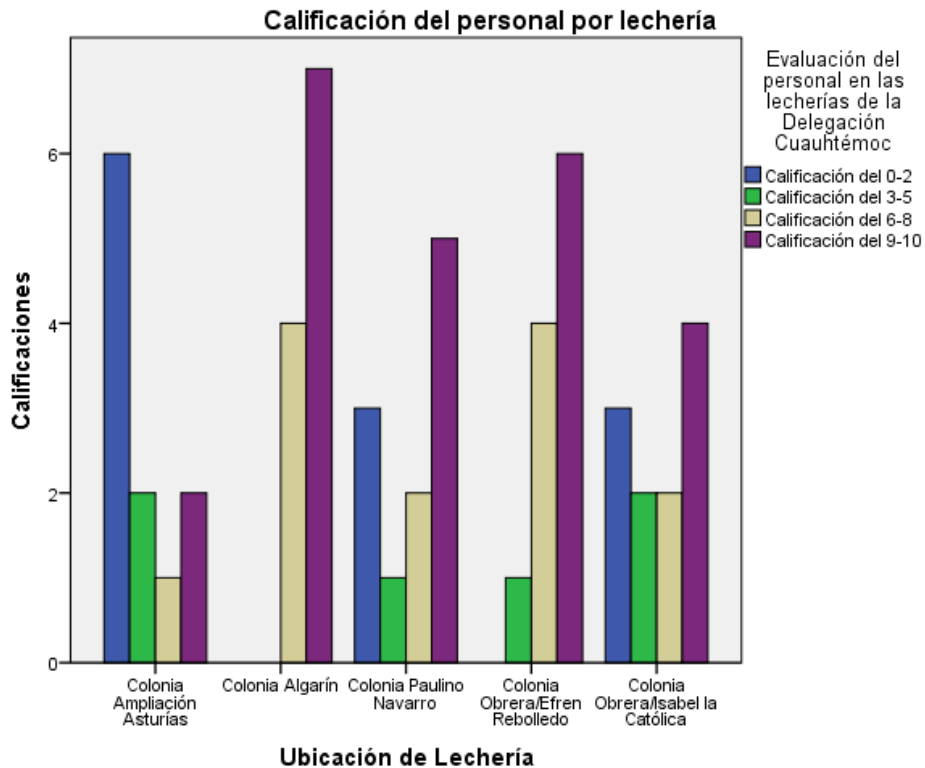
**Gráfica 5.**



- Como se puede observar un 52.73% de los encuestados calificó al personal encargado de las lecherías con un 9 y 10; un 21.82% la calificó con un 8 y 9; un 14.55% de beneficiarios calificó al personal con un 0 y 2; mientras que un 10.91% de los beneficiarios los calificó con un 3 y 5. En este sentido, vale la pena mencionar que un 14.55% de personas beneficiarias considera que la atención que brinda el personal en las lecherías es insuficiente, sobre todo por los malos tratos y la venta de leche a personas no beneficiarias.

La evaluación de las personas beneficiarias por lechería arrojó los siguientes datos:

Gráfica 6.



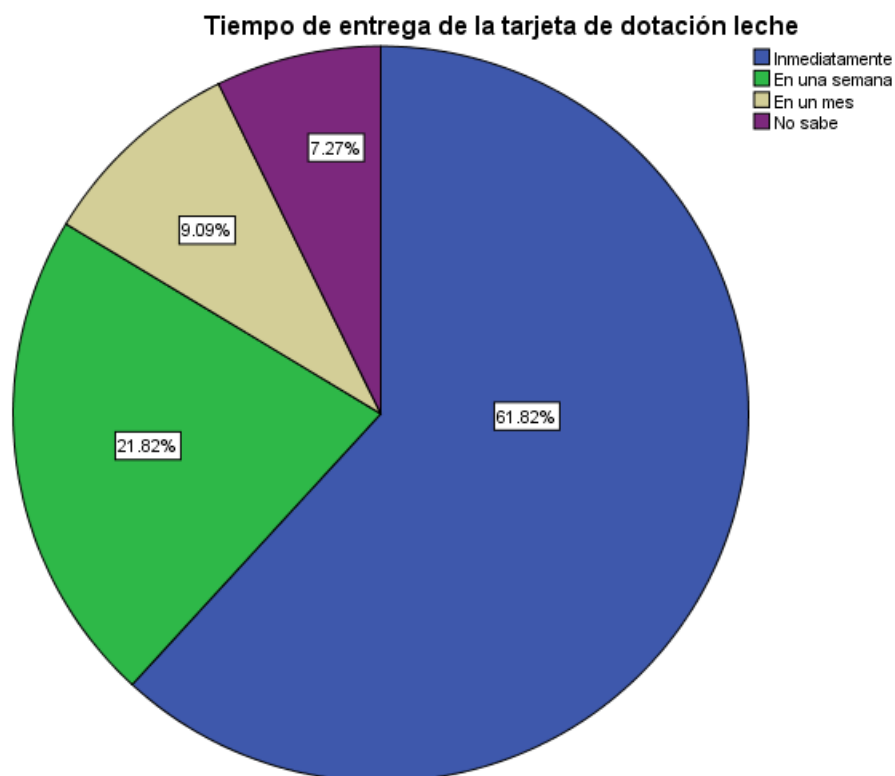
- En la gráfica 6, se puede apreciar que, en las lecherías de las Colonia Ampliación Asturias, es en donde las personas calificaron en mayor medida con 0 y 2 al personal que atiende el punto de venta; mientras que en las lecherías de las demás colonias, los beneficiarios otorgaron calificaciones de 9 y 10 al personal de los puntos de venta.

Mientras tanto, en los *derechos* de los beneficiarios que se incluyen en las Reglas de Operación, se menciona que las personas beneficiarias deben tener una tarjeta de dotación para comenzar a recibir el apoyo, es decir, deben presentarla para comprar su dotación de leche.

Por esta razón, es indispensable que cuando se inscriban al Programa obtengan su tarjeta de dotación de manera expedita. En tenor de esto, se les preguntó a los

encuestados en qué tiempo se les había hecho entrega de la misma, y estas fueron sus respuestas:

**Gráfica 7.**



- Como se puede observar, un 61.82% de las personas respondieron que de manera inmediata recibieron su dotación de leche; un 21.82% de personas respondieron que se les entregó en una semana; mientras que un 9.09% de personas respondieron que en un mes. Estos resultados arrojan que en la mayoría de los casos la tarjeta de dotación de leche se les entrega a las personas beneficiarias de manera inmediata o a lo mucho en una semana, son poco los casos en donde el tiempo de entrega se extiende más allá de este tiempo.

En suma, con el levantamiento de encuestas se detectó una serie de anomalías entre las que destaca el incumplimiento de las Reglas de Operación del Programa por parte de las personas encargadas del expendio de leche así como del

Personal de Promotoría Social. En todos los puntos de venta algunos de los beneficiarios encuestados se quejaron de cuatro cosas en particular:

- 1.- Algunas personas o familias beneficiarias pueden comprar más litros de leche de los que se establecen en su tarjeta de dotación.
- 2.- En los puntos de venta en donde hay tiendas de DICONSA, los encargados de vender la leche obligan a las personas beneficiarias a comprar algún producto de la tienda.
- 3.- Se vende leche a personas que no están inscritas al Programa de Abasto Social de Leche en horarios en donde no se permite hacerlo.

Este caso fue comprobado en el punto de venta de la Colonia Obrera, ya que se pudo comprar dos litros de leche sin tener tarjeta de dotación.

- 4.- Cuando las personas beneficiarias quieren hacer alguna queja o denuncia son amedrentados por el Personal de Promotoría Social o por quienes venden la leche.

Estas situaciones deben atender los funcionarios de LICONSA, con el fin de mejorar el servicio del Programa de Abasto Social de Leche, para que el servicio otorgado sea eficiente y las personas beneficiarias queden satisfechas con él.

#### **4.5. Perspectivas y Estrategias para el mejoramiento de LICONSA**

El Programa de Abasto social de Leche ha sido de gran trascendencia, pues comenzó su operación con la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) que en 1988 atendía a 1.5 millones de familias en México;<sup>180</sup> posteriormente cambio su razón social a LICONSA S.A. de C.V. que en la actualidad atiende a 5.1 millones de personas en todo el país.<sup>181</sup>

---

<sup>180</sup> Del Bajío Antonio, *Relación de documentos y testimonios sobre el ganado vacuno y la leche en México*, Leche Industrializada Conasupo S.A. de C.V., México, 1987, p. 97.

<sup>181</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, *Op., Cit.* p. 10.

No obstante, el Programa presenta algunas deficiencias en cuanto al cumplimiento de sus Reglas de Operación. Con el fin de demostrar este punto, se tomó el caso de la operación del Programa de Abasto Social de Leche en la Delegación Cuauhtémoc en el 2016, en donde se encontraron situaciones que repercuten negativamente en el buen funcionamiento del mismo.

Si bien el Programa ha aumentado su padrón de beneficiarios y por ende, se ha ampliado su cobertura en cuanto a la entrega de dotación de leche. Existen graves problemas que comprometen la eficacia del Programa. En este sentido, el mayor de los problemas que se detectó, es que quienes participan en la entrega del apoyo, -tanto las personas que entregan la dotación de leche, así como el Personal de Promotoría Social- incumplen con las disposiciones establecidas en el marco legal.

Estos incumplimientos se dan principalmente porque no existen letreros en la lechería en donde se les informe a las personas sobre sus *derechos* como beneficiarios, lo que ocasiona que las autoridades del Programa puedan realizar acciones de corrupción dentro del mismo.

Los únicos letreros que se muestran en las lecherías son para dar visto sobre los días en los que se presenta el Personal de Promotoría Social, así como de los requisitos que se necesitan para ser beneficiarios del Programa. En este sentido, se requiere orientar a las personas sobre otros temas relacionados a la salud, al deporte o a la educación; ya los beneficiarios respondieron que las únicas pláticas que se les dan son sobre la promoción de otros Programas Sociales.

En cuanto a al tiempo de entrega de la tarjeta de dotación para quienes se inscriben al Programa, es bastante aceptable, pues en general se les da inmediatamente o en una semana. Esto quiere decir que las personas reciben el apoyo de manera expedita.

Respecto al precio, las personas beneficiarias de las colonias con mediano o bajo grado de marginación, lo consideran aceptable, ya que les ayuda con la economía familiar, pues comprar la leche en los puntos de venta es más accesible que comprarla en el supermercado. Sin embargo, esta percepción disminuye cuando se les pregunta a personas de colonias con alto grado de marginación, pues consideran que por ser un apoyo del Gobierno Federal, debería estar a un precio más razonable. Cabe mencionar que el precio de la leche es de \$11, con el cual las personas se llevan dos litros o \$ 22 pesos y las personas se llevan cuatro litros.

Aunado a esto, se hace la recomendación de empaquetar la leche en envases de tetra packs, debido a la fragilidad con las que se rompen las bolsas de leche, a pesar de que los beneficiarios la transporten -de la lechería a sus hogares- en cubetas de plástico. De igual manera, es complicado almacenar la leche en el refrigerador, ya que se debe vaciar en un contenedor para posteriormente ser consumida. Con envases de tetra pack les sería más sencillo transportar la leche a los beneficiarios, así como consumirla.

Otra situación que llamó la atención, es que los comentarios o sugerencias de las personas beneficiarias no se toman en cuenta para realizar modificaciones al Programa, siendo que en sus Reglas de Operación se menciona que se diseña y modifica con base en la participación de la ciudadanía y los beneficiarios. Es de suma importancia que el Programa realmente realice un monitoreo sobre la percepción de los beneficiarios hacia el Programa, ya que es la única manera en la que se puede medir su eficacia o percibir los problemas que persisten en el mismo. Con monitoreos de este tipo, se podría observar la corrupción que impera en algunos puntos de venta de leche en la Delegación Cuauhtémoc.

Una solución para terminar con estas malas prácticas, sería que las Personas de Promotoría Social se fueran rotando en los puntos de venta para que no existan



vínculos con las personas encargadas de repartir la dotación de leche. De esta manera también sería pertinente que en su bitácora existiera un apartado en donde escribieran sus observaciones respecto a las anomalías detectadas en cada lechería, con el fin de implementar los mecanismos y sanciones correspondientes.

También se debe capacitar al Personal de Promotoría Social para que realmente ejerzan sus funciones con apego a la legalidad y en cumplimiento de sus obligaciones, ya que se detectó que este Personal se presentan algunos días a los puntos de venta y los beneficiarios que quieren realizar trámites tienen que estar yendo durante toda la semana para encontrarlos, siendo que estos funcionarios tienen la obligación de estar en las lecherías diariamente para atender cualquier gestión.

En los resultados de las encuestas se encontró que las personas beneficiarias les dieron una calificación baja al Personal de Promotoría Social y a los encargados de vender leche. Las personas dijeron que el servicio en las lecherías depende en gran medida de las atenciones proporcionadas en las lecherías. Es decir, si quienes venden la leche y el Promotor Social cumplen con sus obligaciones el servicio es excelente; en cambio, si ambas cosas son ineficientes, el servicio que otorga el Programa también lo es.

Un punto que llamó la atención cuando se realizó la encuesta, fue sobre el conocimiento que tienen las personas sobre el Programa de Abasto de Leche. Si bien las personas son beneficiarias de dicho Programa, desconocen cuál es su principal objetivo. Por esta razón, sería pertinente que LICONSA incluyera carteles en las lecherías, en donde se explicaran los objetivos del Programa.

A pesar de que en las Reglas de Operación son muy puntuales en cuanto a las sanciones para aquellos funcionarios que incurran en malas prácticas. En los hechos las personas beneficiarias al intentar utilizar los mecanismos destinados

para estos fines, no reciben la atención correspondiente por parte de las autoridades del Programa de Abasto Social de Leche y, por esta razón, prefieren abstenerse de presentar quejas o denuncias. Ante esto, se hace la recomendación de que los funcionarios de LICONSA se comprometan en atender estas peticiones con el fin de solucionar los problemas que se presentan en el servicio del Programa.

Con base en lo anterior, se puede observar que un Programa Social puede estar bien diseñado, pero si en la práctica existen incumplimientos por parte de quienes se encargan de él, entonces el Programa se vuelve ineficiente, ya que no cumple con lo establecido y de alguna manera se disminuyen sus logros y alcances.

En resumidas cuentas, se puede decir que la Delegación Cuauhtémoc debe su importancia como consecuencia de que concentra las actividades laborales, culturales, políticas, económicas, turísticas y sociales más importantes de la Ciudad de México. Como se vio la Delegación forma parte de los 10 municipios más productivos del país, colocándose en el séptimo lugar; aportando casi una cuarta parte de la riqueza total de la Ciudad de México, y aproximadamente un 5% de la riqueza que se genera en todo el país.

Debido a las actividades productivas que allí se desarrollan, existe un gran número de *población flotante*, es decir, población que no vive en la Delegación pero que trabaja o realiza actividades de índole política, turística o cultural, en ella. Por esta razón, la delegación cuenta con una amplia cobertura para suministrar servicios de abasto, salud, educación, gobierno y cultura.

La población de la Delegación Cuauhtémoc se compone por jóvenes y adultos, esto significa que es una población en edad laboral activa. No obstante, el número de personas de la tercera edad es mayor al de la Ciudad de México. Ante esta situación las políticas del Gobierno de la Ciudad de México, así como las del Gobierno Delegacional, han focalizado sus políticas sociales hacia este sector.

En cuanto al tema de la pobreza en esta Delegación, existen aproximadamente 110 mil 475 personas en esta condición, es decir, aproximadamente el 23.7% de sus habitantes. La Delegación Cuauhtémoc ocupa - a nivel de la Ciudad de México- el lugar número 16 en términos de pobreza, esto significa que no es una de las delegaciones en donde el mayor número de personas en esta condición. Por ejemplo, en la Delegación Iztapalapa existen más personas en pobreza y por ello, ocupa el primer lugar en la Ciudad de México.

En la Delegación Cuauhtémoc 17 colonias de 33, son consideradas como de mediano y bajo nivel de ingreso. Debido a ello, están clasificadas como zonas de alta y mediana marginación.

La pobreza alimentaria es otro problema que se suscita en la Delegación Cuauhtémoc, pues en ella existen 52 mil 416 personas, lo que representa en término porcentuales a un 9.8% de la población total. Mientras que 411, 255 personas no tienen carencia alimentaria, esto significa que 9 de cada 10 habitantes de esta demarcación territorial, tienen acceso a la alimentación.

En este sentido, al existir personas que no gozan plenamente de este derecho establecido en el artículo 4° de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el Programa de Abasto Social de Leche juega un papel fundamental que coadyuva a mejorar la nutrición de los habitantes de la Delegación Cuauhtémoc.

Por esta razón, se realizó un análisis del funcionamiento de dicho Programa en esta Delegación, con el fin de comprobar su eficiencia en cuanto al apoyo que les otorga a las personas beneficiarias de esta demarcación. Para demostrar su eficacia se levantaron una serie de encuestas en diferentes lecherías de las Colonias Ampliación Asturias, Algarín, Obrera y Paulino Navarro.

Los resultados que se encontraron fueron que el Programa de Abasto Social de Leche atiende principalmente a niños de los 0 a los 12 años de edad, así como a personas de la tercera edad. En este sentido, el Programa focaliza su atención hacia el mayor sector poblacional que existe en esta Delegación, es decir, personas adultas mayores.

Si bien el Programa cumple con su objetivo de apoyar a los beneficiarios en el consumo de leche fortificada a un bajo precio, para que mejoren su nutrición, en la práctica el Programa se ve limitado en sus alcances por las personas que participan en su operación, especialmente en las lecherías, debido a que incurren en prácticas de corrupción y no respetan los derechos de los beneficiarios.

Asimismo, estas malas prácticas no son sancionadas por los funcionarios de LICONSA debido a que no atienden las quejas que algunos de los beneficiarios interponen. Esto quiere decir que los mecanismos establecidos para dichos fines, son ignorados por las autoridades competentes y por ende, persiste la ineficiencia del Programa.

El Programa de Abasto Social de Leche puede estar bien diseñado bajo un sinnúmero de disposiciones legales, pero si en la práctica no se respetan entonces el Programa es ineficaz, debido que se desvirtúa de sus propósitos originales.

## CAPÍTULO V.

### Conclusiones y Reflexiones finales

La finalidad de la presente investigación fue la de demostrar que si bien las Políticas Sociales son instrumentos que utiliza el Estado para disminuir las brechas de desigualdad sociales existentes, *en su operación existen problemas contraproducentes en la eficacia de los mismos*, por lo cual se ven limitados en sus alcances. No obstante, para llegar a estas conjeturas, se debió partir en primera instancia de los conceptos que intervienen en la gestación de las Políticas Sociales.

Para ello, se presentaron los conceptos de Estado, Régimen Político, Administración Pública, Política Social, Pobreza Alimentaria y Abasto Social. Conceptos que a su vez interactúan entre sí. Por ejemplo, el Estado requiere de la administración pública como instrumento para diseñar e implementar políticas sociales con el objetivo de satisfacer ciertas demandas de la población. De igual manera, el papel del Régimen Político es clave para que las políticas asistencialistas de un gobierno puedan llevarse a cabo.

También queda claro que el gobierno al no disponer de recursos suficientes para atender a toda la población en su conjunto, necesita focalizar su atención hacia aquellos grupos en situación de marginación social. Es decir, hacia aquellas personas que tienen alguna carencia social y que son excluidos del resto de la población por sus condiciones de precariedad. Esta situación se vio en el capítulo dos, cuando se describieron las Políticas Sociales que implementa en gobierno mexicano, pues todas ellas están orientadas en atender a un sector poblacional que padezca de carencias sociales.

También se hizo evidente que la pobreza alimentaria requiere atención prioritaria por parte de las naciones, ya que incide negativamente en la salud y en la

productividad de sus habitantes. Esto quiere decir que, si las personas en situación de pobreza alimentaria no tienen acceso al consumo suficiente de alimentos, se presentan dos situaciones: 1) pueden llegar a padecer enfermedades como la desnutrición; y 2) la productividad y el desarrollo económico de un país disminuye como consecuencia de que si las personas no tienen una ingesta suficiente de alimentos, disponen de la energía necesaria para realizar sus actividades cotidianas. Es decir, se presenta una situación de baja productividad que conlleva a una disminución del desarrollo económico de un país. Por esta razón, los gobiernos tienen la obligación de invertir en los rubros de la salud y, en la creación de nuevas políticas sociales que atiendan estas necesidades.

Tras la Segunda Guerra Mundial, el Estado de bienestar surgió con el fin de prestarle asistencia social a las personas que hubieran sufrido algún tipo de pérdida durante el conflicto bélico – tanto pérdidas materiales como físicas-, sin embargo, con la llegada del Estado neoliberal, el Estado comenzó a diseñar e implementar Políticas Sociales racionales, esto quiere decir, que su asistencia se limitó y se concentró exclusivamente en un pequeño sector de la sociedad. Asimismo, estas políticas sociales cuentan con un presupuesto asignado en cada ejercicio fiscal, situación que limita aún más la cobertura de los mismos. Por ejemplo, si en México se realizan recortes presupuestales, las políticas sociales disponen de menos recursos para atender a la población objetivo.

La sujeción de las políticas sociales al presupuesto disponible durante cada ejercicio fiscal ocasiona que cada vez que se diseña una nueva política se realicen pruebas piloto con el fin de conocer su operatividad y alcances, ya que el Estado no puede gastar en políticas que no arrojen resultados.

México se vio afectado por la crisis económica del 2008, debido a la volatilidad de los precios del petróleo. Con esta situación se incrementaron los precios de los alimentos y por consiguiente, aumentó la carencia alimentaria en el país. Ante esta

situación, el Gobierno Mexicano pudo contrarrestar el impacto de esta problemática con ayuda de los distintos Programas Sociales. También se suscribió a tratados y acuerdos internacionales en donde se comprometía a implementar acciones que generan las condiciones propicias para que las personas accedieran a una alimentación inocua, suficiente y de calidad. Una de las primeras acciones fue posicionar el acceso a la alimentación como un derecho constitucional.

Para conocer el papel de la política social como coadyuvante para mitigar las carencias sociales, específicamente la carencia alimentaria; fue necesario remitirse a otras políticas sociales ejecutadas por el Estado mexicano, ya que el Programa de Abasto Social de Leche no es la única Política Social que tiene por objeto ayudar a las personas en situación de pobreza alimentaria en mejorar su nutrición, sino que al mismo tiempo coexiste con el Programa de Inclusión Social PROSPERA y con el Programa de Abasto Social DICONSA. En este análisis se encontró que los diferentes Programas Sociales tienen por obligación promocionarse mutuamente. De hecho, el Programa de Abasto Social de Leche, en algunas ocasiones, funciona con el Programa de Abasto Rural DICONSA y con el Programa de Inclusión Social PROSPERA.

Estos programas forman parte de las estrategias llevadas a cabo por el Gobierno de la República. En cada sexenio el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Gobernación diseña Planes Nacionales con el fin de atender las demandas sociales de la población mexicana. Por esta razón, la presente administración de gobierno diseñó el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Plan Nacional de la Cruzada Contra el Hambre en donde se tiene por objetivo la creación de condiciones propicias para la inclusión social. Aunado a esto, al inicio de cada administración, le corresponde a cada dependencia realizar sus Programa Institucionales con el fin de determinar sus líneas de acción, en el caso de LICONSA se rige por el Programa de Abasto Social de Leche 2013-2018.

Lo anterior responde al hecho de que México comprometió en cumplir de manera efectiva con los convenios, tratados y disposiciones legales a los que se ha suscrito tanto a nivel nacional e internacional en materia del goce de los derechos sociales.

Los diversos programas para alcanzar la *Meta 2. Inclusión Social*, del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, son innovadores al coordinar esfuerzos con todos los actores sociales y políticos del país. De acuerdo a las Reglas de Operación de cada Programa Social, se incluyen los mecanismos para la participación ciudadana y de asociaciones civiles. Un ejemplo de ello, es que en el Programa de Abasto Social de Leche se tiene la modalidad de convenios con actores sociales, en donde instituciones y asociaciones privadas que atiendan a personas con carencias sociales puede solicitar su dotación de leche para nutrir a las personas que ayudan.

La diferencia entre el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA S.A. de C.V., con PROSPERA o DICONSA es que su ayuda se centra en proporcionar leche fortificada para mejorar la nutrición de niños, mujeres en periodo de gestación o lactancia, adultos mayores y personas con discapacidad.

Al ser la leche uno de los nutrientes más importantes para el desarrollo de un individuo al favorecer su desarrollo físico y mental, el Programa de Abasto Social de Leche es fundamental para ayudar a las personas en situación de carencia alimentaria.

Por ello, se hace imperante que, tanto el Gobierno de la República como la Sociedad Civil, redoblen esfuerzos para que los programas funcionen correctamente. Por ejemplo, el Programa de Abasto Social de Leche posee una Contraloría Social, en donde los beneficiarios tienen la oportunidad de expresar sus quejas sobre el funcionamiento del Programa de abasto de leche; no obstante, se comprobó que en la práctica las quejas y denuncias no proceden debido a que



no se les da el debido seguimiento. En este sentido, es necesario que las autoridades competentes del Programa realmente se comprometan con las personas beneficiarias.

El marco normativo del Programa de Abasto Social de Leche se compone de una gran cantidad de disposiciones jurídicas. Toda la estructura del Programa se funciona bajo un marco legal en donde se establecen las líneas de acción que cada área y sub-área debe desempeñar.

Se encontró que el Programa siguiendo las directrices del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en cuanto al fomento de la *inclusión*, incluye en sus Reglas de Operación el tema de los derechos humanos y la perspectiva de género. Esta es una forma para orientar tanto a funcionarios como a beneficiarios sobre la importancia de sus derechos inherentes como seres humanos. Asimismo, con el tema de la perspectiva de género se fomenta la equidad entre hombres y mujeres.

También es importante resaltar el mecanismo de *acción de blindaje electoral* que utiliza el Programa para evitar prácticas clientelares, es decir, para que se haga uso de éste con fines partidistas y electorales. De igual manera se presenta el mecanismo de *quejas y denuncias* a través de los cuales se pueden sancionar situaciones de irregularidad cometidas por los funcionarios públicos y las personas beneficiarias que participan en la operación del Programa.

Otro elemento que forma parte de las Reglas de Operación del Programa es el mecanismo de transparencia. Se considera que es un elemento de suma importancia, en virtud de que se fomenta el tema de la legalidad en cuanto al manejo de los recursos públicos destinados al Programa por parte de los funcionarios públicos. Esto significa que existen sacones al respecto para los funcionarios del Programa que incurran en actos de corrupción.

Como se mencionó en líneas anteriores, un instrumento que se utiliza para garantizar transparencia en el ejercicio de los recursos público del Programa es la Contraloría Social, conformada por las personas beneficiarias, quienes son responsables de vigilar el cumplimiento de las Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche. Sin embargo, en la práctica, estas personas al ser investidas de dicho poder menoscaban los derechos de otros beneficiarios, creen que porque detentan dicha tarea puede actuar de manera arbitraria con las quejas y denuncias de los beneficiarios.

En cuanto al *Manual de Funciones y actividades del Personal de Promotoría Social de LICONSA S.A. de C.V.* y el *Manual de Procedimientos para la apertura, reubicación y cierre de puntos de venta del Programa de Abasto Social de Leche*, se consideran fundamentales para comprender las funciones de quienes se encargan de supervisar las lecherías de LICONSA, así como los criterios que se utilizan para la apertura o reubicación de un punto de venta.

En el primer manual se describen las labores que deben realizar los representantes de LICONSA en las Lecherías. Este manual permitió a la presente investigación contratar los hechos con la realidad y verificar que estas personas no actúan en cumplimiento de sus obligaciones. Se constató con base en hechos que estas personas no se presentan todos los días a las lecherías para atender las gestiones de los beneficiarios y utilizan su cargo para disuadir a las personas beneficiarias para que interpongan quejas o denuncias.

En tanto con el manual de apertura, cierre y reubicación de lecherías se pudo conocer qué criterios se utilizan en el Programa de Abasto Social de Leche para estas acciones. La apertura de una lechería puede darse debido a los siguientes motivos: 1) por la solicitud expresa de personas; 2) si el Programa considera que una lechería no puede abastecer a la población beneficiaria; y 3) si existe la infraestructura necesaria para la operación de una lechería en una colonia en donde exista marginación social.

El cierre de una lechería puede darse por las siguientes razones: 1) por solicitud de las personas del Padrón de Beneficiarios; 2) porque no existe algún establecimiento o concesionario mercantil para operar; 3) si a la semana no se retiran más de 5 litros de leche.

La reubicación se da debido a: 1) si existe adeudo con el dueño del establecimiento de la venta de leche; 2) si el dueño vende el local en donde se expende la leche; por solicitud del Padrón de Beneficiarios; 3) por daños ocasionados por fenómenos naturales; y 4) por cierre total o temporal de las tiendas DICONSA.

La finalidad de este trabajo fue la de analizar el Programa de Abasto Social en la Delegación Cuauhtémoc en 2016. Por esta razón describieron los siguientes puntos: 1) el perfil sociodemográfico de esta demarcación; 2) la operación del Programa en la Delegación; 3) la percepción de los funcionarios sobre la operación y el servicio del Programa en esta localidad; y, finalmente, 4) las perspectivas y estrategias de mejoramiento del Programa en la Delegación Cuauhtémoc.

Uno de los hallazgos más sorprendentes, es que la Delegación Cuauhtémoc debe su importancia como consecuencia de que concentra las actividades laborales, culturales, políticas, económicas, turísticas y sociales más importantes de la Ciudad de México. Asimismo, forma parte de los 10 municipios más productivos del país, colocándose en el séptimo lugar; aportando casi una cuarta parte de la riqueza total de la Ciudad de México, y aproximadamente un 5% de la riqueza que se genera en todo el país.

Su población está compuesta en mayor medida por una población de jóvenes y adultos, esto significa que es una población en edad laboral activa. Cabe subrayar que el número de personas de la tercera edad es mayor al de la Ciudad de

México. Por ello las políticas del Gobierno de la Ciudad de México, así como las del Gobierno Delegacional, se orientan en la atención de este sector poblacional.

En cuanto al tema de la pobreza en esta Delegación, existen aproximadamente 110 mil 475 personas en esta condición, es decir, aproximadamente el 23.7% de sus habitantes. La Delegación Cuauhtémoc ocupa - a nivel de la Ciudad de México- el lugar número 16 en términos de pobreza, esto significa que no es una de las delegaciones en donde el mayor número de personas en esta condición. Por ejemplo, en la Delegación Iztapalapa existen más personas en pobreza y por ello, ocupa el primer lugar en la Ciudad de México.

En la Delegación Cuauhtémoc 17 colonias de 33, son consideradas como de mediano y bajo nivel de ingreso. Debido a ello, están clasificadas como zonas de alta y mediana marginación.

La pobreza alimentaria es otro problema que se suscita en la Delegación Cuauhtémoc, pues en ella existen 52 mil 416 personas, lo que representa en términos porcentuales a un 9.8% de la población total. Mientras que 411, 255 personas no tienen carencia alimentaria, esto significa que 9 de cada 10 habitantes de esta demarcación territorial, tienen acceso a la alimentación.

En este sentido, al existir personas que no gozan plenamente de este derecho establecido en el artículo 4° de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el Programa de Abasto Social de Leche juega un papel fundamental que coadyuva a mejorar la nutrición de los habitantes de la Delegación Cuauhtémoc.

Se realizó un análisis sobre el funcionamiento de dicho Programa en esta Delegación, con el fin de comprobar su eficiencia en cuanto al apoyo que les otorga a las personas beneficiarias de esta demarcación. Para ello se realizó una prueba de campo, es decir, se levantaron una serie de encuestas en diferentes

lecherías de las Colonias Ampliación Asturias, Algarín, Obrera y Paulino Navarro, pertenecientes a esta demarcación territorial.

Los resultados que se encontraron fueron que el Programa de Abasto Social de Leche atiende principalmente a niños de los 0 a los 12 años de edad, así como a personas de la tercera edad. Se llegó al resultado de que el Programa focaliza su atención hacia el mayor sector poblacional que existe en esta Delegación, es decir, hacia personas adultas mayores.

Se llegó a la conclusión de que el Programa atiende a menos de la mitad de la población en situación de marginación en la Delegación Cuauhtémoc y, por ende, se ve limitado en su cobertura. Es decir, el Programa requiere realizar campañas de difusión para que más personas lo conozcan y se inscriban en él.

De igual manera, se encontró que las personas que participan en la operación del Programa en las lecherías, incurrir en prácticas de corrupción y no respetan los derechos de los beneficiarios. Gran parte de esta situación es generada como consecuencia de que los beneficiarios ignoran cuáles son sus derechos al estar en el Programa. Ante esto se hace la observación de que en las lecherías deben existir letreros en donde se pongan los derechos y obligaciones de las personas beneficiarias para que, en caso de detectar malas prácticas, puedan quejarse y denunciar.

Aunado a lo anterior, se detectó que estas malas prácticas persisten porque no son atendidas y, por consiguiente, sancionadas por los funcionarios de LICONSA. En este sentido los mecanismos que se establecen en las Reglas de Operación para darles seguimiento presentan una grave falla. Por ello se conmina a los funcionarios del Programa para que revisen en qué parte de la operación se encuentra el problema, pues de otra manera el Programa seguiría teniendo esta seria deficiencia.

Pues de acuerdo a las Reglas de Operación, el Programa se modifica y funciona con la participación de los ciudadanos, entonces si en la práctica se les ignora, el Programa automáticamente está en incumplimiento de sus disposiciones legales. Asimismo, el Programa ignora las propuestas que pueden tener los beneficiarios cuando se le realizan modificaciones al mismo. Por lo cual se detecta un incumplimiento de las Reglas de Operación, pues de acuerdo a ellas, se realizan encuestas periódicas con el fin de conocer la opinión de los beneficiarios para incluirlas en los cambios y modificaciones del Programa.

Por último, se concluye que, aunque una Política Social esté diseñada bajo un sinfín de disposiciones legales y mecanismos de innovación en donde se fomenten y establezcan criterios de inclusión, respeto y legalidad; el factor humano es el elemento que las desvirtúa de sus objetivos y, finalmente, descomponen gradualmente al Programa. En el caso del Programa de Abasto Social de Leche se encontró que, si bien los objetivos son los de entregar una dotación de leche a personas que tengan carencias sociales, en la práctica quienes se encargan de esta labor (vender leche) se la dan a personas que no son beneficiarias ocasionando que los beneficiarios se queden sin abasto. Como consecuencia de estos hechos las personas al intentar interponer una denuncia son amedrantados y, las que llegan a interponerlas son ignorados por parte de las autoridades competentes. Finalmente, esta situación genera que el Programa se vea rebasado por la incompetencia de quienes participan en su operación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Baca Olamendi, Laura y Judit Bokser-Liwerant (Copiladores), *Et. Al. Léxico de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, 831 pp.
- Blaxter, Loraine, Et., Al., *Cómo se hace una investigación*, Editorial Gedisa, Barcelona 2005.
- Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola, *Diccionario de Política*, Editorial, Siglo XXI Editores, México, 1998.
- Del Bajío Antonio, *Relación de documentos y testimonios sobre el ganado vacuno y la leche en México*, Leche Industrializada Conasupo S.A. de C.V., México, 1987, 97 pp.
- Espinoza, Ricardo. "Parlamentarismo, presidencialismo y sistema mixto", en Gustavo Emmerich y Victor Alarcón (coords.), *Tratado de Ciencia Política*, UAM, pp. 15-39.
- F. De Rose, Laurie, Messer Ellen y Sara Millman, *who's Hungry and how do we know? Food shortage, Poverty and Deprivation*, United Nations University Press, Hong Kong, 1998, 201 pp.
- Flores Alonso, Ma. de Lourdes y Edith Barrera Chavira, *Los programas de abasto social en México: abasto social de leche y de tortilla*, Centros de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESSOP), México, 2004, 29 pp.
- Hirsch, Joachim, *El estado nacional de competencia: estado, democracia y política en el capitalismo global*, UAM Xochimilco, México, 2002, 269 pp.
- Linz, Juan, "Los peligros del presidencialismo y las virtudes del parlamentarismo", en Larry Diamond (coord.). *El resurgimiento global de la democracia*, UNAM, México, 1996, pp. 103-119 y 133-139.
- Martínez, Gabriel. *El Estado mexicano de bienestar*, editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, 293 pp.
- Motagut, Teresa, *Política Social: Una introducción*, España, Ed. Ariel, 2000, 207 pp.

Sandoval Godoy, Sergio A. y Juana María Meléndez Torres (coords.). *Cultura y seguridad alimentaria: Enfoques conceptuales, contexto global y experiencias locales*, Plaza y Valdés, México, 2008, p. 134.

Torcuato Di Tella. *Diccionario de Ciencias Políticas y Sociales*, Buenos Aires, Emecec, 2001, 659 pp.

Torres Salcido, Gerardo, “Los retos de las políticas públicas frente a los problemas de la seguridad y soberanía alimentaria”, *El derecho a la alimentación en México: recomendaciones de la sociedad civil para una política efectiva*, OXFAM, México, octubre del 2013, 53 pp.

Trejo, Guillermo y Claudio Jones (Coords.), *Contra la pobreza: por una estrategia de política social*, Editorial Cal y Arena, México, 1993, 394 pp.

Villanueva Aguilar, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, 11-491 pp.

### **Artículos**

Audelo Cruz, Jorge M. “¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática”, *Estudios Sociales*, Vol. XII, núm. 24, Julio- Diciembre, México, 2004, 20 pp.

Camberos Castro, Mario. “La seguridad alimentaria en México en el año 2030”, en *Ciencia Ergo Sum*, Vol. 7(1), Universidad Nacional Autónoma de México, marzo del 2000, pp. 49-55.

CNNMéxico, “De solidaridad a PROSPERA: 4 nombres y pocos resultados contra la pobreza”, *CNNMéxico*, 03 de septiembre de 2014, en: <<http://expansion.mx/nacional/2014/09/03/de-solidaridad-a-prospera-4-nombres-y-pocos-resultados-contrala-pobreza>>[Recuperado el 20 de octubre de 2016].

FAO, “El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación”, *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*, Roma, 2008, 162 pp.



FAO, “Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en México 2012”, *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*, 2013, 288 pp.

Fuentes, Claudia, Montesquieu: “Teoría de la Distribución Social del Poder”, en *Revista de Ciencia Política*, Universidad Diego Portales, Volumen 31, nº 1, Chile, 2011, pp.47 – 61.

Miguez, Pablo, *El debate contemporáneo sobre el Estado en la teoría marxista: su relación con el desarrollo y la crisis del capitalismo*, en *Estudios Sociológicos*, vol. XXVIII, núm. 84, septiembre-diciembre, Colegio de México, México, 2010, pp. 643-689.

Olivares, Jorge, “La llamada crisis del modelo de Estado de Bienestar”, en *Miscelánea Comillas*, Vol. 68, núm. 132, Madrid, España, 2010, pp. 299-311.

Ortiz Galindo, Jonathan y Humberto Ríos Bolívar. “La pobreza en México, un análisis multidimensional”, en *Revista Análisis Económico*, Vol. XXVIII (69), Universidad Autónoma Metropolitana (Azcapotzalco), México, septiembre-diciembre 2013, 218 pp.

Pierre Mac-René, “Crece pobreza en México; hay dos millones más: CONEVAL”, en *El Universal*, 24 de julio de 2015, en: <<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2015/07/24/crece-pobreza-en-mexico-hay-dos-millones-mas-coneval>>[Recuperado el 20 de octubre de 2016].

Urquiza- Fernández, Nuria. “La Seguridad alimentaria en México”, en *Salud Pública México*, 2014, Vol. 56 (1), pp. 92-98.

### **Documentos institucionales**

CONEVAL, “Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social en la Delegación Cuauhtémoc 2015”, *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, 2015, 2 pp.

- CONEVAL, "Informe de evaluación de las políticas de desarrollo social en México: 10 años del CONEVAL", *Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, México, 2015, 77 pp.
- CONEVAL, "Medición Municipal de la Pobreza 2010", *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, 2010, 2 pp.
- EvalúaDF, "Estadística Sociodemográfica de la Delegación Cuauhtémoc", *Consejo de Evaluación del Desarrollo Social*, 2016, pp. 32-33.
- SEDESOL, "Abasto Social LICONSA", *LICONSA S.A. de C.V.*, Acciones y Programas, 15 de marzo, (en línea): <<http://www.gob.mx/liconsa/acciones-y-programas/programa-de-abasto-social-de-leche>> (Recuperado el 16 de diciembre de 2016).
- INEGI, "Encuesta Intercensal 2015", *Instituto Nacional de Geografía y Estadística*, 2015, Disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/default.aspx>> (Recuperado el 20 de mayo de 2017).
- Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, "Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc", *Administración Pública del Distrito Federal*, 2008, 336 pp.
- Jefatura de la Delegación Cuauhtémoc, *Programa Delegacional de Desarrollo en Cuauhtémoc 2016-2018*, Gobierno de la Ciudad de México, 2016, 115 pp.
- LICONSA S.A. de C.V., "Manual de Organización General", *Abasto Social de Leche*, Junio 2016, México, 111 pp.
- LICONSA S.A. de C.V., "Programa Institucional 2016", *Abasto Social de Leche*, México, 20 pp.
- LICONSA, "Manual de Funciones y Actividades del Personal de Promotoría Social de LICONSA S.A. de C.V.", *Programa de Abasto Social de Leche*, México, 2016, 61 pp.

- LICONSA, “Manual de Procedimientos para la apertura y cierre, reubicación y cierres de puntos de venta del Programa de Abasto Social de Leche”, *Programa de Abasto Social de Leche*, México, 2016, 200 pp.
- LICONSA S.A. de C.V., “Presupuesto ejercido enero a diciembre 2016 en las lecherías de la Delegación Cuauhtémoc”, *Programa de Abasto Social de Leche*, 2016.
- LICONSA S.A. de C.V., “Plan Anual de Trabajo 2017 en la Delegación Cuauhtémoc”, *Programa de Abasto Social de Leche*, 2016.
- SEDESOL, “Programa Institucional de LICONSA 2013-2018”, *Secretaría de Desarrollo Social*, 2013, 84 pp.
- SEDESOL, “Regla de Operación del Programa de Inclusión Social PROSPERA 2017”, Secretaría de Desarrollo Social, [DOF], 128 pp.
- SEDESOL, “Reglas de Operación 2016 del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA S.A. de C.V.”, Secretaría de Desarrollo Social, 2016, 50 pp.
- SEDESOL, “Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche LICONSA 2017”, Secretaría de Desarrollo Social, [DOF], 2017, 55 pp.
- SEDESOL, Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural DICONSA 2017, *Secretaría de Desarrollo Social*, [DOF], 2017, 32 pp.
- SEDESOL, *Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre*, México, 2013, 17 pp.
- SEGOB, “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, *Secretaría de Gobernación*, 2013, 175 pp.
- SEGOB, “Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018”, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2014, *Secretaría de Gobernación*, México, 2014.

## **Leyes y Reglamentos**

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglas de Operación del Programa de Inclusión Social PROSPERA 2016.

Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche LICONSA 2016.

Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural DICONSA 2016.

## **Fuentes Electrónicas**

<http://CDMX.gob.mx>

<http://gob.mx>

<http://inegi.gob.mx>

<http://liconsa.gob.mx>

## Anexos

### Anexo fotográfico 1.<sup>182</sup>



---

<sup>182</sup> Anexo fotográfico en donde se muestra la lechería de la Colonia Paulino Navarro minutos antes de su apertura. Como se puede observar los beneficiarios no tienen necesidad de formarse, ya que conforme llegan se les entrega la dotación de leche, de fecha de junio 2017.

Anexo fotográfico 2.<sup>183</sup>



<sup>183</sup> La lechería de Colonia Paulino Navarro en operación, se encontró que en todas las lecherías se ponen puestos ambulantes.

Anexo fotográfico 3.<sup>184</sup>

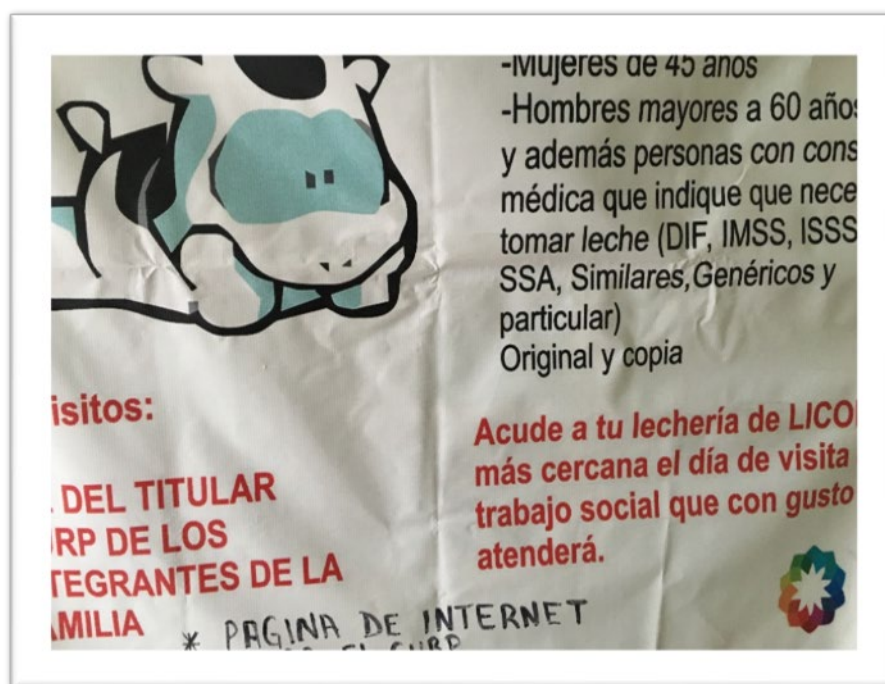


---

<sup>184</sup> En la primera foto se muestra la lechería que presenta más quejas por parte de los beneficiarios, ubicada en la Colonia Ampliación Asturias. En la Segunda foto se aprecia una lechería ubicada en la Colonia Obrera, de fecha de junio 2017.



Anexo fotográfico 4.<sup>185</sup>



<sup>185</sup> Letreros con información con los requisitos para inscribirse al Programa de Abasto Social de Leche, se colocan a la visita de las personas en las lecherías, de fecha de junio 2017.



Anexo fotográfico 5.<sup>186</sup>



<sup>186</sup> Se muestra la bolsa que contiene la dotación de dos litros de leche a un precio de \$11 pesos. Como se puede apreciar es una bolsa muy delicada, por lo cual los beneficiarios llevan cubetas para transportarla.

**Muestra de la encuesta realizada para conocer la opinión de los beneficiarios sobre el Programa de Abasto Social de Leche en la Delegación Cuauhtémoc**

***¡Buenos días! Este es un cuestionario para mi trabajo terminal de la licenciatura en Ciencia Política. Le agradecería mucho que me ayudara respondiendo las siguientes preguntas:***

**I. Datos generales de los entrevistados**

- 1. Edad: \_\_\_\_\_
- 2. Sexo: \_\_\_\_\_
- 3. Escolaridad: \_\_\_\_\_
- 4. Colonia: \_\_\_\_\_
- 5. Tiempo en el Programa: \_\_\_\_\_

**II. Sobre los componentes y opinión del programa**

- 1. Conoce usted, en qué consiste el programa Liconsa:  
a) Si b) No \*Me podría decir un comentario:
- 2. ¿Hay un letrero en la lechería que le informe sobre los compromisos que Liconsa tiene con usted?  
a) Si b) No c) No sabe/No contestó
- 3. Cuando se inscribió al Programa, en cuanto tiempo le entregaron su tarjeta de dotación de leche:  
a) Inmediatamente. b) En una semana. c) En un mes. d) En tres meses.  
e) No sabe
- 4. Del 0-10, cómo evalúa el servicio de Liconsa:

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

- 5. Del 0-10, cómo califica la atención que le brinda el personal de Liconsa:

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

- 6. Con qué frecuencia ha recibido información del Programa:  
a) Anual b) Trimestral c) Mensual d) Semanal e) Nunca

7. ¿Qué tipo de información ha recibido?

- a) Sobre salud. b) Sobre drogas. c) Sobre deporte. d) Sobre educación.
- e) Sobre seguridad. f) ninguno. g) Otro \_\_\_\_\_

8. En los últimos meses, le han pedido su opinión para hacer cambios al Programa:

- a) Si b) No \*Me podría decir qué le dijeron:

9. En su opinión, siente que respetan el horario establecido para la entrega de la leche:

- a) Si b) No \*Me podría decir un comentario:

10. Durante el tiempo que ha estado en el Programa, ha presentado alguna queja:

- a) Si \*¿Por qué? \_\_\_\_\_

- b) No \*¿Por qué? \_\_\_\_\_

11. Para usted, cuál es el principal problema del Programa de LICONSA:

Escriba un comentario: \_\_\_\_\_

12. Para usted, cuál es el principal beneficio del Programa de LICONSA:

Escriba un comentario: \_\_\_\_\_