

**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA



CEDRSSA

Centro de Estudios para el Desarrollo
Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria

**SEGALMEX Y SUS
EFECTOS EN LA ESTRATEGIA
DE DISTRIBUCIÓN DE
PRODUCTOS BÁSICOS EN EL
SECTOR RURAL**

PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO,
CIUDAD DE MÉXICO
OCTUBRE 2019



Objetivo

Conocer la estrategia y resultados de Seguridad Alimentaria Mexicana en la distribución de alimentos básicos.

Introducción

El Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024 (PND) señala que, para llegar al Bienestar, se requiere la participación de todos los sectores de la sociedad, con una visión de política social garante de los derechos, inmanentes a la persona, irrenunciables, universales y de cumplimiento obligatorio.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un ordenamiento jurídico con esencia de justicia social; en sus artículos 2º, 3º, 4º y 123 hace un reconocimiento del acceso a los derechos sociales como mínimos indispensables para el desarrollo humano. El derecho primigenio a la alimentación, junto con los de salud, trabajo, educación, vivienda, medio ambiente sano, seguridad social, permitirán acceder a la dignidad y autonomía previstas también en nuestro máximo ordenamiento jurídico.

Además del reconocimiento como garante de derechos sociales, el PND 2019-2024 está comprometido a impulsar el desarrollo sostenible, como factor indispensable del Bienestar, definiéndolo como la “satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras”, también señala, que “se tienen que realizar mandatos éticos, sociales, ambientales y económicos que deben de ser aplicados en el presente para garantizar un futuro”.

En México estamos viviendo presiones hídricas, la pérdida de biodiversidad y el alto costo ambiental, por tal motivo la transformación social citada en el PND 2019-2024 tendría que ser impulsada desde las prácticas sustentables en toda la cadena productiva hasta el consumo.

Otro concepto importante es la seguridad alimentaria, que según la Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura (FAO), es la situación en la cual las personas tienen acceso físico y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos para satisfacer las necesidades nutricionales y a una vida sana; la seguridad alimentaria implica tener disponibilidad de alimentos, acceso o capacidad de adquisición a los mismos, consumo, estado nutricional y permanencia en el acceso alimentario.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), registra que para 2018 en México existen 52.4 millones de personas en situación de pobreza, equivalente al 41.9% de la población que registraban un promedio de 2.2 carencias sociales. En lo que respecta a la carencia alimentaria en México se registran 25.5 millones de mexicanos, equivalente al 20.4% de la población en México.¹

El Coneval también mide la pobreza por ingresos, la cual registra a 61.1 millones de personas, equivalente al 48.8% de la población. Por otro lado, 21.0 millones de mexicanos están por debajo de la línea de pobreza extrema por ingresos,² lo que representa el 16.8% de la población que carece de recursos monetarios suficientes

¹Coneval; “Medición de pobreza 2008-2018, Estados Unidos Mexicanos”; México; 2018. El Coneval realiza una medición por carencias sociales, que además de la carencia alimentaria, mide las siguientes: acceso a servicios de salud con 20.2 millones de personas, equivalente al 16.2% de la población; acceso a la seguridad social con 71.7 millones de personas, equivalente al 57.3% de la población; acceso a la calidad y espacios a la vivienda con 13.8 millones de personas, equivalente al 11.1% de la población; acceso a servicios básicos a la vivienda como el agua potable con 24.7 millones de personas, equivalente al 19.8% de la población; y rezago educativo con 21.1 millones de personas, equivalente al 16.9% de la población para 2018.

² El Coneval registra las líneas de pobreza por ingresos. La línea de pobreza por ingresos, es el cálculo de una canasta alimentaria más no alimentaria por persona mensualmente, la cual en la ruralidad asciende a 2,010.9 pesos, y la urbana 3,111.4 pesos para octubre de 2019. Por otro lado, también registra la Línea de Pobreza Extrema por ingresos, la cual calcula el costo mensual de una canasta alimentaria por persona, la cual en la ruralidad asciende a 1,105.8 pesos y la urbana en 1,561.6 pesos para octubre de 2019. Si la persona esta por debajo de esa línea de ingresos se consideraría Pobreza por ingresos. Coneval; Evolución de las líneas de pobreza por ingresos; referenciado en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>

para acceder a una canasta alimentaria, es decir, población que se encuentra en inseguridad alimentaria por no tener acceso a los alimentos.

Estas cifras de pobreza a nivel nacional, matizan los alarmantes índices a nivel Municipal, por ejemplo, en Municipios de Zonas de Atención Prioritaria de Chiapas, Oaxaca y Puebla, los índices son superiores al 83% de pobreza. El Coneval señala que es prioritario mejorar la accesibilidad económica a los alimentos y con calidad en las dietas; para 2016 el 72.5% de la población de más de 20 años tenía sobrepeso u obesidad. También reporta que en 2018, el primer decil, el más pobre, consumía 6.5 grupos alimentarios básicos de un total 12; mientras que en el décimo decil, el más rico, consumieron 9.1 grupos de alimentos.³

Por otro lado, la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición realizada en 2012 (Ensanut), registra que 13.6% de las y los niños menores de cinco años en México, padecen desnutrición crónica, lo que en zonas rurales se eleva hasta el 27.4% de la niñez.

Los resultados presentados por Coneval justifican el lema que asumió el Gobierno Federal de “Primero los pobres”, además reconocerse como garante de derechos, ambos citados en el PND 2019-2024. Para el logro de estos compromisos se tiene un ordenamiento jurídico en la Ley de Desarrollo Social.⁴

El PND 2019-2024 también señala los programas que se impulsarán para generar resultados y mejores condiciones para los más pobres del país; entre otros⁵ resalta

³ CONEVAL; “Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social”; 5 de agosto de 2019

⁴ La Ley General de Desarrollo Social fue promulgada el 20 de enero de 2004, define las acciones la Política Nacional de Desarrollo Social, garantiza el pleno ejercicio de los derechos sociales, implica medición multidimensional de la pobreza del cual surge el CONEVAL, presupuesto multianual, propicia condiciones para el goce de los derechos sociales, promueve el desarrollo económico con sentido social, el desarrollo regional, y también señala las Zonas de Atención Prioritaria.

⁵El PND, además señala los programas: Producción para el Bienestar, Programa de apoyo a Cafetaleros y cañeros del país, Programa de Precios de Garantía para los cultivos de maíz, frijol, trigo panificable, arroz y leche; Crédito Ganadero a la palabra; también están otros

la creación de SEGALMEX con los programas de Precios de Garantía para pequeños productores de maíz y frijol; medianos productores de leche, arroz y trigo; y el programa de Distribución de fertilizantes químicos y biológicos⁶, en que Segalmex tiene atribuciones.

En el Epílogo del PND 2019-2024, también se señala que para 2021 se logrará la meta de autosuficiencia en maíz y frijol; para 2024 en arroz, carne de res, cerdo, aves y huevos; todo esto con la preservación integral de la flora y la fauna, con lo que se habrá reforestado buena parte del territorio nacional, y ríos, arroyos y lagunas estarán recuperados y saneados.

El organismo Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX),⁷ se creó el 18 de enero de 2019, por Decreto Presidencial como Organismo Descentralizado de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), con personalidad y patrimonio propios, con objeto de favorecer la productividad agroalimentaria y su distribución en beneficio de la población más rezagada del país, mediante las siguientes acciones: coordinar la adquisición de productos agroalimentarios a precios de garantía, en favor de los productores y regiones nacionales; coordinar la importación de productos agroalimentarios, en aquellos casos en los que no se cuente con abasto de los mismos para su distribución; y propiciar la venta, distribución, o en su caso, importación de fertilizantes y semillas mejoradas y cualquier otro producto.⁸

Para el 26 de septiembre de 2019, se publica el Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado SEGALMEX, donde se señala que el Director General será nombrado por el Presidente de la República, para coordinar las actividades de

como el Tren Maya, Sembrando Vida, y el Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec.

⁶ Diario Oficial de la Federación; “Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024”; 12 de junio de 2019

⁷ *Ibidem*

⁸ Diario Oficial de la Federación; “Decreto por el que se crea el organismo Seguridad Alimentaria Mexicana”, 18 de enero de 2019, artículo 1

Diconsa y Liconsa a fin de llevar a cabo aquellas decisiones que sean necesarias para que esas entidades cumplan su objeto social.⁹

SEGALMEX en la distribución de alimentos básicos en el sector rural

Los antecedentes de SEGALMEX como ejecutor de la política social datan de 1944 con la creación de la Nacional Distribuidora y Reguladora S. A. de C. V., NADYRSA por sus siglas, transformada a Liconsa en 1972.¹⁰ Otro antecedente es el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) creado en 1980, que surge como una respuesta a la crisis agrícola después de la segunda mitad de la década de los sesentas, con manifestaciones de la pérdida de la soberanía alimentaria y de la pauperización de la población rural,¹¹ por tal motivo, el objetivo era el fortalecimiento del mercado

⁹ Diario Oficial de la Federación; “Estatuto Orgánico Público Descentralizado Seguridad Alimentaria, Segalmex.

¹⁰ Liconsa y Diconsa es una política gubernamental que ha prevalecido desde 1944, con adaptaciones administrativas para el mejor acercamiento a la población, y la planeación de los recursos. En 1944 nació como Distribuidora y Reguladora S. A. de C. V., NADYRSA por sus siglas. Para 1950 evoluciona como Compañía Exportadora e Importadora Mexicana S. A. de C. V. (CEIMSA), y asumió las funciones de elaboración, distribución y venta de leche a precios accesibles para la población de bajos recursos. Para 1961, el Gobierno Federal constituyó la Compañía Rehidratadora de Leche CEIMSA, lo que para 1963 cambia su denominación a Compañía Rehidratadora de Leche Conasupo S. A.; para 1972 cambia su razón social y objeto social con la denominación de Leche industrializada Conasupo S. A. de C. V. En 1973 se consolida el Programa de Abasto Social de Leche, con el manejo de la tarjeta unifamiliar que permitió tener mejor planeación para el abasto teniendo mayor claridad en la población objetivo. La liberalización de la economía en los acuerdos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994, eliminan la protección de los principales cultivos producidos. La desaparición de Conasupo y la consecuente eliminación tanto de los controles a la importación como de los precios de apoyo al productor de cultivos básicos y afectando al comercio agropecuario, teniendo repercusiones en la cadena alimenticia de México. Con esta desaparición de Conasupo, desaparece la función gubernamental de tener y administrar las reservas de alimentos básicos.¹⁰ En 1994, Liconsa formaba parte del Sistema Conasupo, sectorizada en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Para 1995, en el comienzo del gobierno del Presidente Ernesto Zedillo nuevamente se resectoriza a la Secretaría de Desarrollo Social, con la estrategia de reforzar la atención a la población vulnerable. En 2019 es entidad descentralizada de la Secretaría de Desarrollo Rural (SADER) que opera el Programa de Abasto Social de Leche operado por Liconsa y coordinada por Segalmex.

¹¹ Lustig Nora, Pérez Espejo Rosario; “Sistema Alimentario Mexicano: Antecedentes, características, estrategias y efectos”; Sistema Alimentario Mexicano; México, 1980, p. 248. “La proposición central del SAM es la de alcanzar la soberanía en alimentos básicos, tanto del sector agropecuario como del pesquero. La premisa Estatal en el tema alimentario era prioritaria, de carácter económico, de soberanía y de justicia social y conciliar los objetivos de la autosuficiencia sobre todo en cereales, sin menoscabo en la producción de hortalizas y frutas para la exportación. La estrategia del SAM buscaba la soberanía alimentaria,

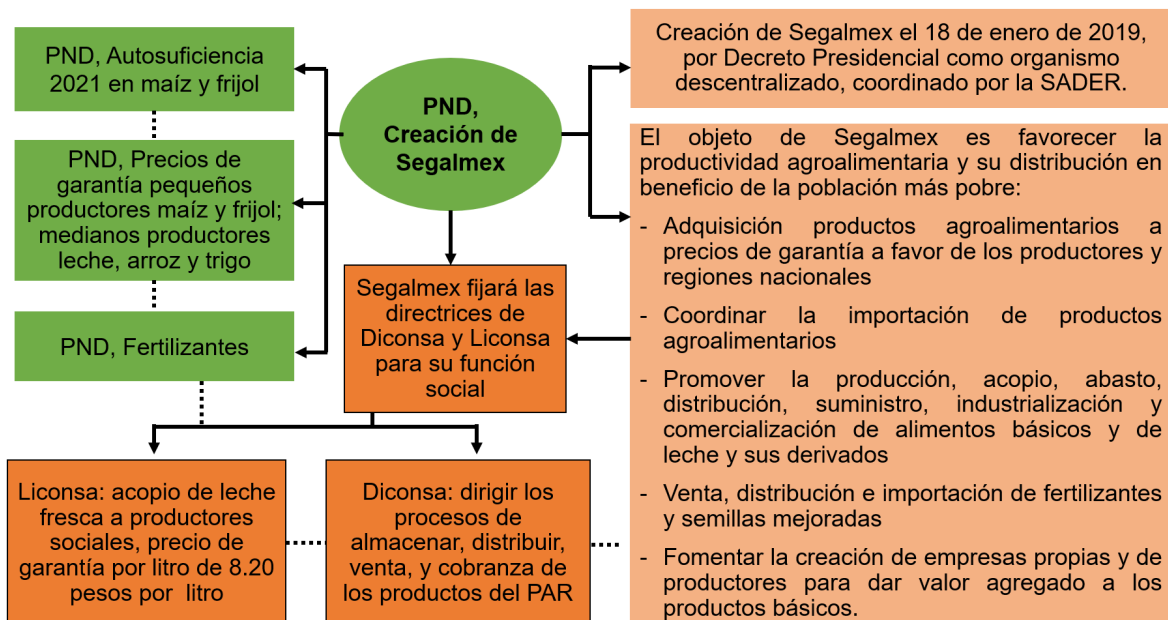
interno para la generación de empleo e ingreso para los campesinos más pobres del país era uno de los objetivos del SAM.¹² La creación de SEGALMEX, rompe con lo se había venido haciendo del periodo de 1994 en el contexto internacional con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la desaparición de Conasupo para dejar en manos del mercado la oferta y distribución de alimentos.

SEGALMEX nace para coordinar los esfuerzos institucionales de Diconsa y Liconsa; los objetivos institucionales se alinean a la directriz “Bienestar social e igualdad”, que tiene como finalidad favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar y revertir la situación de desigualdad social en México. Tanto el Programa de Abasto Social de Leche, operado por Liconsa; así como el Programa de Abasto Rural operado por Diconsa, realizan acciones para garantizar el derecho a la alimentación, así como el fortalecimiento de la seguridad alimentaria en su acceso y disponibilidad.

generando mayor actividad productiva en las áreas de temporal, no se trata sólo de producir más alimentos básicos, sino que esa producción sea por los campesinos más pobres, como una opción de empleo e ingreso a millones de mexicanos con actividades productivas.

¹² Luisseli Fernández Cassio; “Objetivos y programa del Sistema Alimentario Mexicano”; Nexos; Número México; agosto, 1980. El SAM plantea un nuevo desarrollo en la agricultura, fortaleciendo el mercado interno de manera que se sustituya importaciones y libere divisas para inversiones productivas, que genere inversiones productivas, empleo rural, producción, y encadenamientos positivos hacia la industria y la distribución.

SEGALMEX como el eje de la política agroalimentaria en México



Fuente: Elaboración CEDRSSA, con información del PND 2019-2024, Decreto por el que se crea Segalmex y el Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Segalmex

Por lo que corresponde a Liconsa y la operación del Programa de Abasto Social de Leche (PASL), éste tiene como objetivo contribuir al bienestar social e igualdad mediante el mejoramiento en el acceso a la alimentación de las personas integrantes de los hogares beneficiarios del consumo de leche fortificada, de calidad y a bajo precio.

La población objetivo pertenece a los siguientes grupos: a) niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad; b) mujeres y hombres adolescentes de 13 a 15 años; c) mujeres en periodos de gestación y lactancia; d) mujeres de 45 a 59 años; e) personas con enfermedades crónicas y personas con discapacidad; f) personas adultas con 60 y más años; segmentos de población se atiende a través de Abasto comunitario y Convenios con actores sociales.

La cobertura es a nivel nacional en las 32 entidades federativas de la República. Los apoyos son una dotación de leche fortificada¹³ y con alto valor nutricional, a un precio preferencial por litro. La dotación de leche es de hasta cuatro litros a la semana por persona beneficiaria, con un máximo por familia de 24 litros a la semana (6 beneficiarios).¹⁴

Por otro lado, Liconsa se abastece de pequeños productores que posean de 1 a 35 vacas, y medianos productores con 36 a 100 vacas. Desde 2019, Liconsa paga el litro a 8.20 pesos, que significa un peso más respecto al año anterior.¹⁵ Es importante señalar, que cuando las adquisiciones no sean suficientes se podrá adquirir a grandes productores que rebasen las 100 vacas, o importar el producto cumpliendo la normatividad respectiva.

La cobertura de beneficiarios de Liconsa reporta a junio de 2019 a 3.1 millones de familias; alrededor de 5.9 millones de personas; en 2,110 Municipios y 6,657 localidades con 11,354 puntos de atención.¹⁶

En el caso de compra de leche a los pequeños productores a junio de 2019, Liconsa registra 1.2 millones de productores beneficiados, con compras que ascienden a 1,768.9 millones de pesos.

En el caso de Diconsa, el objetivo del Programa de Abasto Rural operado por Diconsa, es contribuir a fortalecer el cumplimiento del derecho social a la alimentación, facilitando el acceso físico o económico a los productos alimenticios, para mejorar la seguridad alimentaria de la población que habita en las localidades de alta o muy alta marginación. El objetivo específico es: facilitar el acceso físico o económico a productos básicos y complementarios económicos y de calidad, en forma eficaz y oportuna, para mejorar la seguridad alimentaria de la población en

¹³ DOF, “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa, S. A. de C. V. (Liconsa), para el ejercicio 2019”; 1 de marzo de 2019; Artículo 4; Leche fortificada.- Leche líquida o en polvo que distribuye Liconsa, y que adicionalmente a su contenido de proteínas, grasa, lactosa, minerales y vitaminas A y D, contiene cantidades importantes de vitaminas B2, B12, ácido fólico, hierro y zinc.

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ Presidencia de la República; “Primer informe de Gobierno 2018-2019”; 1 de septiembre de 2019; México; p. 292

¹⁶ *Ibid.*; p. 98

localidades de alta o muy alta marginación con cobertura de tienda Diconsa. La población potencial del programa es de 24.3 millones de personas.¹⁷

La expansión de la canasta Diconsa	
Canasta básica 2018	Canasta Diconsa 2019
1) Maíz blanco o no blanco	24) Carne de Res
2) Frijol envasado o a granel	25) Carne de puerco
3) Arroz envasado o a granel	26) Carne de pollo
4) Azúcar estándar	27) Tostadas
5) Harina de maíz	28) Pan de caja y de dulce
6) Aceite Vegetal comestible	29) Huevo fresco
7) Atún	30) Pescado seco
8) Sardina	31) Agua purificada
9) Leche en polvo	32) Golosina de amaranto, cacahuete, etc.
10) Chiles jalapeños, chipotle, rajas o serranos enlatados	33) Pure de tomate envasado
11) Café soluble	34) Frutas deshidratadas
12) Sal de mesa	35) Jamaica y tamarindo naturales
13) Avena	36) Concentrados sin azúcar para elaboración de bebidas (Jamaica, tamarindo, etc.)
14) Pasta para sopa	37) Gelatina
15) Harina de trigo	38) Garbanzos, chícharos y soya
16) Chocolate en polvo	39) Cuadro básico de frutas y verduras
17) Galletas Marías, de animalitos o saladas	40) Pilas
18) Lentejas	
19) Jabón de lavandería	
20) Jabón de tocador	
21) Papel Higiénico	
22) Detergente en polvo	
23) Crema dental	
Fuente: CEDRSSA, con información de Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a cargo por Diconsa, S. A. de C. V., 2018 y 2019	

Diconsa también registra cambios importantes en su operación, el más significativo es haber ampliado la canasta básica alimentaria de 23 a 40 productos básicos, para ofrecer opciones alimentarias más variadas a 12.9 millones de familias beneficiarias, alrededor de 51.9 millones de personas, en 2,265 municipios de alta y muy alta

¹⁷ Diario Oficial de la Federación; Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa S. A. de C. V, para el ejercicio fiscal 2019; Viernes 1 de marzo de 2019; Artículo 1.- (...) La población potencial es el conjunto de localidades de 14,999 habitantes o menos, catalogadas por el Consejo Nacional de Población como de alta o muy alta marginación, que en 2010 representaron un total de 84,722 localidades en las que residen aproximadamente 24.3 millones de personas (...) Artículo 2.- Objetivo (...), y Artículo 3.- Objetivo Específico (...)

marginación en 23,589 localidades, a través de las 27 mil tiendas comunitarias y 300 tiendas móviles.¹⁸

Conclusiones

La creación de SEGALMEX por Decreto Presidencial es institucionalizar y hacer congruente la visión de “primero los pobres”, ya que no solo coordinará los esfuerzos de Diconsa y Liconsa, sino que también implementará los precios de garantía para los pequeños productores de maíz y frijol, y medianos productores para arroz, trigo y leche; además de la distribución de insumos para la producción como semillas mejoradas y fertilizantes, es decir realiza una política pública que integra toda la cadena agroalimentaria, desde la dotación de insumos para la producción de alimentos básicos, hasta la distribución de 40 productos básicos a precio preferente para habitantes de alta y muy alta marginación, en las 27 mil tiendas, y 300 tiendas móviles de Diconsa, y las más de 11 mil lecherías que opera Liconsa.

¹⁸ Presidencia de la República; Op. Cit., p. 294