



ESTUDIOS E INVESTIGACIONES



LA POLÍTICA ALIMENTARIA EN MÉXICO



CEDRSSA



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

La política alimentaria en México

México, noviembre de 2011

La política alimentaria en México

Abelardo Ávila Curiel, Jesús Flores Sánchez, Gabriela Rangel Faz

® H. Cámara de Diputados
LXI Legislatura / Congreso de la Unión

ISBN: 978-607-7919-26-1

Responsable de Editorial del CEDRSSA
M.D. Ma. Alejandra Martínez Ramírez

Coordinación de la publicación
Mtra. Gabriela Rangel Faz

Diseño de portada
Kinética

Ilustraciones de la portada
Mario Rangel Faz
Sin título, óleos sobre tela

Fotografías de la portada
Carlos Somonte

Producción editorial (corrección de texto, formación y cuidado de la edición)
Altas y Bajas, Servicios Editoriales, Sociedad Cooperativa de R.L. de C.V.

Las opiniones y conclusiones en cada uno de los ensayos son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente coinciden con las del CEDRSSA.

Impreso en México / Printed in Mexico

La política alimentaria en México

Abelardo Ávila Curiel
Jesús Flores Sánchez
Gabriela Rangel Faz



COLECCIÓN: ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE
Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA. CÁMARA DE DIPUTADOS, LXI LEGISLATURA

MÉXICO, 2011

CÁMARA DE DIPUTADOS, LXI LEGISLATURA

Mesa Directiva

Presidente

Emilio Chuayffet Chemor

Vicepresidentes

Jesús María Rodríguez Hernández

Francisco Javier Salazar Sáenz

Uriel López Paredes

Secretarios

Guadalupe Pérez Domínguez	Herón Agustín Escobar García
María Dolores del Río Sánchez	Cora Cecilia Pinedo Alonso
Balfre Vargas Cortez	Laura Arizmendi Campos
Carlos Samuel Moreno Terán	

Cuerpo administrativo de la Cámara de Diputados

Secretario general

Guillermo Haro Bélchez

Secretario de Servicios Parlamentarios

Emilio Suárez Licona

Secretario de Servicios Administrativos y Financieros

Ramón Zamanillo Pérez

COMITÉ DEL CEDRSSA

Presidente

Héctor Eduardo Velasco Monroy

Secretarios/as

Justino Eugenio Arriaga Rojas

Olivia Guillén Padilla

Federico Ovalle Vaquera

Integrantes

Gerardo del Mazo Morales	Héctor Pedraza Olgún
Francisco Alberto Jiménez Merino	Sergio Arturo Torres Santos
Cruz López Aguilar	Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Avelino Méndez Rangel	Rolando Zubia Rivera
Norma Leticia Orozco Torres	

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

Director general

César Turrent Fernández

Integrantes

G. Margarita Alvarez López, Altynai Arias Hernández,
Jazmín Barajas Santinelli, Liza Covantes Torres, Luis Cruz Nieva,
Francisco Escobar Vega, Ricardo González Cárabes, Jesús Guzmán Flores,
Gilberto Jaimes Jaimes, Verónica Lira López, Francisco López Bárcenas,
Emilio López Gámez, Ricardo López Núñez, Francisco Márquez Aguilar,
Ma. Alejandra Martínez Ramírez, Carlos Menéndez Gámiz, Juan Ponce Salazar,
Publio Rábago Riquer, Gabriela Rangel Faz, Efraín Romero Cruz,
Francisco Solorza Luna, Jaime Salvador Trejo Monroy, Gladis Ugalde Vitelly,
Alma Valdés Salas, Irma Leticia Valera Jaso, José Antonio Vázquez Cedillo,
Patricia Álvarez Macedo, Marco Antonio Blancarte Rosas, Jesús Cardoso Ramírez,
Érick Herson Mojica Casique, Ana Macías Pasquali, Leticia Pacheco Belmar,
Leticia Ramírez Adame, Mónica Ramírez Laija, Alicia Salazar Cruz
y Beatriz Sánchez Hernández

ÍNDICE

Presentación	9
Capítulo 1. El marco conceptual y legal de la política alimentaria en México	
Fundamento legal de la política alimentaria	17
	21
Capítulo 2. Las políticas alimentarias en la historia reciente del país	
Recuento histórico de los principales programas alimentarios	35
Políticas y programas alimentarios de la actualidad	36
	43
Capítulo 3. Dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional	
Disponibilidad de alimentos	65
Accesibilidad a los alimentos	66
Consumo de alimentos	100
Utilización biológica de los alimentos consumidos	113
	119
Capítulo 4. Características, evaluaciones y resultados de los programas alimentarios del ámbito rural	
Programas sociales de apoyo al consumo	159
Programas de apoyo a la producción	159
	192
Capítulo 5. Presupuesto de los programas alimentarios del PEC	
	217

Retos	222
Conclusiones	225
Anexo metodológico	
Características técnicas de las encuestas y censos nacionales que aportan información acerca del estado de nutrición de la población mexicana	235
Bibliografía	239
Siglas y acrónimos	251

PRESENTACIÓN

La presente obra es resultado de un análisis sistemático de las condiciones de alimentación y nutrición de la población mexicana y de las políticas públicas relacionadas con la satisfacción de esta necesidad como un derecho humano fundamental.

Es preciso reconocer que en México persiste un notable rezago en el abatimiento de la desnutrición materno infantil y en la garantía del acceso a una alimentación suficiente y saludable de la población rural marginada. Aunado a esto, en las dos décadas recientes, se ha producido una grave epidemia de obesidad y enfermedades asociadas. Esta epidemia ha permeado progresivamente a las capas de menores ingresos y afecta ya a más de 70 por ciento de la población adulta del país. En el medio rural, esta situación reviste especial gravedad, ya que la obesidad en adultos que padecieron desnutrición en la infancia genera un mayor daño metabólico y aumenta considerablemente el riesgo de diabetes, enfermedad cardiovascular, ciertos tipos de tumores malignos y otras enfermedades crónicas no transmisibles. La situación se complica todavía más por la carencia de servicios de salud de calidad que permitan la prevención, el diagnóstico y el tratamiento oportunos de estos padecimientos.

Recientemente, el Congreso de la Unión aprobó la modificación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4° para elevar el derecho a la alimentación a rango constitucional, en vinculación con la modificación del artículo 27 que garantiza este derecho mediante el desarrollo rural integral y sustentable. La armonización y el perfeccionamiento del marco jurídico y normativo de todos los sectores del sistema alimentario mexicano para el cumplimiento del mandato constitucional, es una de las tareas necesarias que el Poder Legislativo deberá emprender.

En la interrelación de los factores que afectan la nutrición, destaca la disponibilidad, acceso y consumo de los alimentos, lo cual a su vez está supeditado a la producción, importación y abasto de alimentos, así como al ingreso económico, el nivel educativo, la orientación alimentaria y la publicidad de alimentos industrializados, como determinantes de las decisiones familiares y personales sobre el consumo. Dichos factores están regulados ampliamente en la Constitución y leyes generales derivadas de ésta.

En el presente trabajo se hace una amplia revisión crítica del marco jurídico y regulatorio de estas leyes y sobre la adecuación de los reglamentos y ordenamientos que norman la producción y el abasto alimentarios, así como de las necesidades de actualización e implantación de mecanismos para garantizar su cumplimiento.

La crisis de los sistemas productivos de alimentos desde hace tres décadas se asocia con la incapacidad para abatir los niveles de pobreza en el campo, y con la creciente importación de alimentos para satisfacer el suministro interno. El mercado interno de alimentos no está cumpliendo su función de ser un factor dinamizador de la agricultura y el desarrollo rural. Enfrentamos la paradoja de tener el mayor suministro de energía alimentaria *per capita* en América Latina, en coincidencia con la depauperación de los productores de alimentos básicos y una estructura de consumo alimentario que lo mismo genera desnutrición en edades tempranas que obesidad en las etapas siguientes del ciclo de vida. Las políticas de desarrollo rural y apoyo a la producción agropecuaria no han sido capaces de detener el agravamiento de estas tendencias.

Como se documenta en el presente trabajo, tampoco los programas de desarrollo y asistencia social en México han sido eficientes para abatir la pobreza, mejorar el desarrollo humano, la salud y la buena nutrición en el medio rural. Los indicadores duros de prevalencia de desnutrición infantil no permiten documentar un impacto favorable en la población beneficiaria de estos programas. De la misma manera, los resultados en salud, educación, reducción de la pobreza y desarrollo humano no parecen ir más allá de la tendencia secular observada en América Latina, sino que consistentemente han sido menores a los de países de similar desarrollo económico en nuestro continente

Es indispensable revisar estratégicamente las políticas nacionales del sector alimentario mexicano. Tal como se establece en la reciente reforma constitucional, el pleno ejercicio del derecho a la buena alimentación debe basarse en el desarrollo rural integral y sustentable. La modificación de los artículos constitucionales 1º, 4º y 27 ofrece la mejor oportunidad de elaborar las leyes complementarias y reglamentarias como sustento de una política pública enfocada en la mejora nutricional, cuya base sea la producción local y familiar de alimentos, y la reactivación de la producción en nuestro campo con tecnología apropiada para atender el gran mercado interno mediante un abasto oportuno y adecuado, y con precios justos, tanto para el productor como para el consumidor.

Este libro analiza las vertientes de apoyo a la producción de alimentos y la asistencia social y alimentaria enfocadas en la atención de la desigualdad y la pobreza, así como los resultados de esta política en los niveles de nutrición y salud de la población mexicana.

En el capítulo 1 se analiza el marco conceptual y legal de la política alimentaria en México. Se revisa el fundamento legal de la política alimentaria, partiendo de lo señalado en nuestra Constitución Política, los acuerdos internacionales que México ha suscrito vinculados al derecho a la alimentación y la legislación federal relacionada con la alimentación en todos sus ámbitos.

En el capítulo 2 se revisa de manera cronológica la política alimentaria en México a partir de 1922, cuando básicamente tenía un carácter caritativo y asistencial. Se reseña la intervención estatal mediante el subsidio a la producción de alimentos y el control de precios de la canasta básica en la administración del general Lázaro Cárdenas (1934-1940) con el propósito de alcanzar la autosuficiencia alimentaria. Al inicio de la década de los sesenta el doctor Salvador Zubirán (director del Instituto Nacional de la Nutrición) alertó sobre la alta mortalidad infantil relacionada con la desnutrición y propuso el primer Programa Nacional Alimentario, en el cual el sector salud se integró como un agente relevante en la política alimentaria. A mediados de la década de los setenta se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), que articuló diversos aspectos para generar la primera política social de combate contra la pobreza.

Un hito importante fue la creación en 1979 del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), con el propósito de integrar la política social del Estado en torno a todos los factores que intervienen a lo largo de la cadena alimentaria, y a lo cual se destinó buena parte de los excedentes generados por el incremento de la producción petrolera. Desde la cancelación de este programa en 1982, hasta la creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres-a) en 1997, la política alimentaria del Estado mexicano se desarticuló en los diferentes sectores como expresión del retiro del Estado de la regulación de la producción y la comercialización de alimentos, de acuerdo con las exigencias de los organismos internacionales de comercio, hasta culminar con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. No es posible reconocer, como tal, una política alimentaria en este periodo.

Como continuación del modelo de Progres-a, en 2002 se instauró el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades) como eje de la política social, con base en el modelo de focalización de transferencias económicas condicionadas a familias en situación de pobreza, y que inicialmente se financió con la supresión de los subsidios a los alimentos básicos, la privatización de empresas paraestatales y los créditos de la banca internacional de desarrollo.

La emergencia de la grave epidemia de obesidad, asociada a la oferta alimentaria que generó el nuevo modelo económico a partir de la última década del siglo pasado, obligó al Estado a enfrentarla mediante una intervención sectorial denominada Acuerdo Nacional de Salud Alimentaria (ANSA), cuya eficacia ha sido cuestionada por diversos sectores sociales y académicos.

Además de la política alimentaria articulada en programas de alcance nacional, la política del Estado en este ámbito se conforma con los programas sectoriales relacionados con la cadena alimentaria. En este capítulo se analiza el actual Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como sus programas sectoriales de Desarrollo Social, Salud, Agropecuario e Hídrico, en cuanto a sus fortalezas y debilidades.

En el capítulo 3 se presentan las dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional mediante una revisión completa de los cuatro factores principales

que influyen directamente en la nutrición: disponibilidad, acceso y consumo de los alimentos, y la utilización biológica de éstos. Mediante la revisión cronológica de las *Hojas de Balance* de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) desde 1961 hasta 2007, se analiza la evolución de los componentes del suministro interno disponible: producción, importación, exportación. Además se examina el abasto de productos básicos, tanto por el sector público, como por el sector privado, y el avance de este último en la cobertura del mercado nacional.

El análisis de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) en su serie bianual entre 1992 y 2006, sirve de base para estimar el acceso a alimentos y el patrón de consumo de los estratos decilares de la población, en los medios urbano y rural.

Al final de este capítulo se analiza la situación nutricional y las enfermedades relacionadas con la alimentación para conocer la utilización biológica de los alimentos y cómo han marcado la ruta hacia una nutrición inadecuada de los mexicanos, tanto en la persistencia de la desnutrición en zonas marginadas, como en la epidemia de sobrepeso y obesidad prevaleciente y que hoy constituye el mayor problema y reto de salud pública en nuestro país.

En el capítulo 4 se revisan las características, evaluaciones y resultados de los programas alimentarios del ámbito rural correspondientes al apoyo federal al consumo, producción y comercialización de alimentos, así como el impacto de tales programas en la pobreza y la mala nutrición. Para ello se parte de los programas incluidos en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC).

Se examinan los programas de apoyo al consumo, cuyo fin es la mejora de la alimentación o nutrición de la población, tanto del ramo 20 como del 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), incluyendo el Programa Oportunidades, cuyo propósito es la “ruptura de la brecha generacional de la pobreza extrema”. Se analiza la cobertura, focalización, resultados y áreas de oportunidad de cada uno de estos programas y el impacto nutricional comparativo entre la población beneficiaria y no beneficiaria, del Programa Oportunidades.

Se analizan también los programas de apoyo a la producción de alimentos, cuyo objetivo, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, es “abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares”. Se consideran sus diagnósticos, población objetivo y potencial, cobertura y focalización. Además se revisan sus resultados en la producción y comercialización de alimentos y las áreas de oportunidad, entre las que sobresalen la sustitución de importaciones y la integralidad de la política alimentaria.

En el capítulo 5, sobre el presupuesto de los programas alimentarios del Programa Especial Concurrente, se revisa de manera minuciosa el presupuesto de 1997 a 2010 de los programas sociales de apoyo al consumo y los de producción de alimentos.

En este punto, sobresale con mucho el presupuesto del Programa Oportunidades, a pesar de que se analiza sólo el componente alimentario, discriminando los componentes de salud y educación para tener un punto de comparación objetivo. También resalta la dificultad para examinar el presupuesto del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), pues cuenta con recursos federales, estatales y municipales, lo que complica su seguimiento, por lo que su cobertura se estima indirectamente a través de los resultados que presenta la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) de 2006.

Se pone de relieve la enorme diferencia entre los programas de apoyo al consumo y de fomento a la producción de alimentos, así como los importantes retos en el futuro inmediato: el incremento de la pobreza alimentaria, la crisis alimentaria nacional e internacional, y una crisis económica de igual envergadura.

Al final, se exponen conclusiones y propuestas derivadas de la amplia revisión de la política alimentaria en México, documentadas con base en la información oficial actualizada, tanto nacional como de organismos internacionales. Se propone la creación de un organismo intersectorial que coordine la política alimentaria y nutricional con programas intersectoriales que optimicen el uso de los recursos disponibles, con un manejo transparente y ético de éstos, además de ofrecer resultados con base en la problemática atendida.

Un aspecto de suma importancia son las áreas de oportunidad actuales para adecuar la política alimentaria en México en favor de la población en su conjunto, como son:

Respecto al marco legal:

- ❖ Modificación de los artículos 1º, 4º y 27 de la Constitución federal
- ❖ Ampliación del marco jurídico para el ejercicio de los derechos humanos
- ❖ Elaboración de leyes secundarias y complementarias que normen y regulen el ejercicio de los derechos

En el marco financiero:

- ❖ Reasignación del presupuesto actual para el apoyo de programas productivos y de asistencia alimentaria
- ❖ Readecuación de los programas sectoriales
- ❖ Interés de empresas privadas en la producción e industrialización de alimentos

En cuanto al mercado interno:

- ❖ Necesidades de alimentos de más de 110 millones de personas
- ❖ Tendencia al consumo de alimentos frescos y orgánicos
- ❖ Programas de asistencia alimentaria que demandan alimentos en zonas marginadas

Sobre los recursos disponibles:

- ❖ Amplias zonas de suelos con aptitud agrícola y forestal
- ❖ Sistema de ríos y manantiales que favorecen la acuicultura
- ❖ Tecnología apropiada para el desarrollo del minifundio y la parcela familiar

También hace falta revisar la normatividad vigente y su aplicación con los recursos disponibles, como punto de partida para valorar las propuestas de las nuevas leyes que se derivarán de la modificación de los artículos 1º, 4º y 27 constitucionales, para adecuarlas a la nueva circunstancia alimentaria y nutricional del país.

Por otra parte, existe un acervo importante de leyes, reglamentos y normas que regulan la política alimentaria –tanto la producción, abasto, distribución y promoción de alimentos, como la protección al consumidor–, pero que no están articulados o presentan lagunas legales que impiden su correcta aplicación. Por ello se requiere efectuar una revisión general de ese acervo y rescatar lo mejor con el propósito de elaborar una política pública en materia de alimentación en México. Además, existen organismos encargados de la aplicación de esta regulación, cuya estructura, funciones y sustento legal habría que valorar en función del objetivo que tienen establecido: asesorar y vigilar la aplicación de la normatividad, así como sancionar de manera oportuna y firme su incumplimiento.

Esta obra es resultado de un esfuerzo conjunto de los investigadores Abelardo Ávila Curiel y Jesús Flores Sánchez, del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (INNSZ), y de Gabriela Rangel Faz, del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), quienes, a propuesta del CEDRSSA, se plantearon plasmar en un libro los resultados de investigaciones y estudios que ya venían trabajando por separado. Desde 2008, debido a la llamada “crisis alimentaria”, empezaron a dialogar y analizar la política alimentaria existente en el país, desde la especialidad que cada institución tiene en la materia.

Con *La política alimentaria en México*, el CEDRSSA espera contribuir al debate nacional para la construcción de un renovado proyecto de nación, que tenga como eje el desarrollo económico mediante el desarrollo social, el cumplimiento pleno de los derechos humanos y la satisfacción óptima de las necesidades esenciales de toda su población.

Dr. César Turrent Fernández
Director general del CEDRSSA

CAPÍTULO 1

EL MARCO CONCEPTUAL Y LEGAL DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA EN MÉXICO

La importancia de la alimentación y de las actividades económicas inherentes a ella ha hecho que Estados y sociedades realicen acciones para satisfacer las necesidades alimentarias de pueblos y naciones. A través del tiempo, de manera explícita o implícita, las categorías de *soberanía* y *seguridad alimentaria* han constituido objeto de dichas acciones plasmadas en políticas públicas.

A partir de la Conferencia Internacional sobre Nutrición (Roma, 1992) y la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Roma, 1996), la preocupación por la seguridad alimentaria y el hambre se ha manifestado más claramente en formulaciones de políticas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional (CEPAL, 2004: 7). La Cumbre Mundial sobre la Alimentación, auspiciada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), fue el primer foro internacional donde se fijó la meta de reducir a la mitad la población con hambre hacia 2015; se definió el compromiso de asignar recursos en contra del hambre y la pobreza como fenómenos vinculados que deben afrontarse de manera simultánea. El tema de disponibilidad de alimentos no se consideró relevante, pues se identificó que los problemas por enfrentar eran los de accesibilidad para el consumo de alimentos, estabilidad permanente de la oferta alimentaria y nutrición. En este último rubro se incluían los hábitos de consumo, la transculturación, los problemas de alimentación y nutrición endémicos de los pueblos indígenas, entre otros (CEDRSSA, 2006).

A partir de la Cumbre, los gobiernos del orbe acrecentaron los esfuerzos para lograr la seguridad alimentaria y nutricional (SAN), concepto multidimensional que ha evolucionado a través del tiempo, y que hoy se entiende de la siguiente manera: “La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas

tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana” (FAO, 2010*b*).

La SAN consta de cuatro dimensiones: 1. La disponibilidad física de los alimentos, 2. El acceso económico y físico a los mismos, 3. Su utilización biológica, y 4. La estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores.¹

Por su parte, la inseguridad alimentaria y nutricional es resultado de la falta de alguna o varias de dichas dimensiones y abarca el hambre, la desnutrición, la pobreza y la malnutrición.

Para la FAO, el primer paso para la atención del problema del hambre es su reconocimiento, diagnóstico y análisis. En segundo término se requiere un gran compromiso político de Estado para luchar por erradicarla de cada país y contar con programas de enorme complejidad que implican la coordinación de todos los sectores involucrados en la SAN; compromiso que supone una serie de medidas normativas, políticas, estratégicas y programáticas que determinen una asignación de recursos presupuestarios suficientes para combatir el hambre; ello dentro de una política nacional de seguridad alimentaria y un marco jurídico que defina la institucionalidad requerida para poner en práctica esta política.

En el caso del marco jurídico mexicano, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable define la *seguridad alimentaria* como el abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población.

Como en todas las políticas, para lograr la seguridad alimentaria y nutricional se requieren objetivos de corto, mediano y largo plazos. A su vez, éstos implican el involucramiento de múltiples sectores, ya que deben considerar la participación de todos los involucrados: ministerios, parlamentos, sociedad civil y sector privado. Dentro del sector público, las instituciones responsables del desarrollo de la política deben disponer de las capacidades necesarias y de

¹ Más adelante se aborda con amplitud la situación de las dimensiones de la seguridad alimentaria en México.

espacios de coordinación entre ellas. Lo óptimo es contar con una institución central intersectorial que coordine las intervenciones y que tenga capacidad de decisión del más alto nivel gubernamental.

Por otro lado, después de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, el tema de la soberanía alimentaria fue retomado por los organismos no gubernamentales (ONG) y los movimientos sociales, que la definen como:

...el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental. (FAO, 2010*b*.)

La diferencia entre *seguridad* y *soberanía alimentarias*, y la opción por uno de estos propósitos, ha llevado a que las políticas públicas que se implementan para alcanzarlos varíen. Para quienes optan por la seguridad alimentaria es indiferente quién, cómo y dónde produce los alimentos, mientras que para aquellos que impulsan la soberanía alimentaria, el fomento de la pequeña y mediana producción agroalimentaria se convierte en el eje de las políticas, con todas las implicaciones que ello pueda tener.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable de diciembre de 2001 define la *soberanía alimentaria* como “libre determinación del país en materia de producción, abasto, y acceso de alimentos a toda la población, basada fundamentalmente en la producción nacional”.

Respecto a lo que se entiende por *política alimentaria*, hay que señalar primero, que el concepto de *política pública* tiene múltiples acepciones. Algunos autores definen la política pública, como “...un paquete de acciones del Estado (en sentido amplio) dirigido a resolver un problema público, que por lo tanto va más allá de una mera decisión pública...” (Méndez, 2010); otros señalan que:

Las políticas públicas son una selección y una definición de problemas. Consisten, en rigor, en la utilización de los medios que tiene a su alcance el Estado para decidir en qué asuntos intervendrá y hasta qué punto lo hará. Las políticas públicas son decisiones del Estado, que se originan en un proceso político previo a través del cual se seleccionan y se definen problemas públicos... (Merino, 2010.)

O bien:

Estas persiguen la resolución de problemas públicos tomando en cuenta aspectos políticos y también el orden técnico. Se trata de un proceso en el que se entremezclan "...las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales" (Aguilar, 2000a: 8) y que intenta responder a una exigencia de racionalidad, legalidad y eficiencia de los gobiernos, sin la necesidad de "comprometerse unilateralmente con alguna específica preferencia conceptual y valorativa sobre el Estado y la acción gubernamental". (Cardozo, 2006: 25.)

De tal forma que, el concepto puede implicar una actividad gubernamental, un propósito general, una situación deseada, una propuesta de acción específica, normas relativas a cada problemática, el conjunto de objetivos y programas de acción del gobierno en un campo de cuestiones; productos, resultados e impacto real de la actividad gubernamental, el comportamiento del gobierno en los hechos, el modelo teórico o las técnicas que sustentan al gobierno, entre otras. "La lista demuestra la enorme ambigüedad del concepto y la ausencia de un consenso entre la comunidad de estudiosos que garantice su rigor científico" (Cardozo, 2006: 25).

En lo que respecta al concepto de *política alimentaria*, no se cuenta con una definición explícita que sea ampliamente reconocida en el país, únicamente el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) señala que las políticas de alimentación y nutrición son "...aquellas que tienen como principal objetivo garantizar que la población pueda tener acceso a alimentos que le permitan satisfacer sus necesidades y cumplir con los requerimientos nutritivos para una vida saludable..." (INSP, 2007: 91).

En el ámbito internacional se reconoce que la política alimentaria tiene por objetivo contribuir a superar la inseguridad alimentaria de la población. Es decir que todas las personas tengan, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades nutricionales y sus preferencias alimentarias a fin de llevar una vida activa y sana (CEPAL, 2004: 17).

A partir del conjunto de definiciones previas se puede decir que la política alimentaria es el conjunto de acciones e iniciativas del Estado desarrolladas para resolver el problema de la inseguridad alimentaria y nutricional mediante leyes, planes, programas, presupuestos e instituciones, relacionadas con el hambre, la desnutrición, la pobreza y la malnutrición. Por lo tanto, para conocer cuál es la política alimentaria en México, es necesario revisar el marco legal existente en la materia, los planes, programas y presupuestos definidos para dar cumplimiento al marco legal, y los resultados de los programas existentes.

FUNDAMENTO LEGAL DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA

Indudablemente, la alimentación es una de las necesidades más apremiantes de las personas, por lo tanto es fundamental que los Estados garanticen el derecho a la alimentación de sus habitantes, entendido como:

El derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna. (FAO, 2010b.)

El marco jurídico para lograr el derecho a la alimentación se conforma, en primer término, por los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en segundo, por las leyes federales y estatales

y los reglamentos. En este trabajo abordamos las dos primeras, pues a partir de estos dos niveles es posible conocer los principales derechos de las personas y las obligaciones del Estado.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En México, el 29 de abril de 2011 el pleno de la Cámara de Diputados por fin aprobó, después de un largo proceso de cabildeo por parte de organizaciones de la sociedad civil, el reconocimiento del derecho a la alimentación en el artículo 4º constitucional, vinculado con una adición al artículo 27, fracción XX, segundo párrafo. Las modificaciones aprobadas son las siguientes:

Artículo 4º [...]

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.

Artículo 27 [...]

XX ...

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.

La relevancia de este reconocimiento del derecho a la alimentación radica en que ahora es exigible por la población, puede ser demandado cuando se incumpla, y obliga al Estado a contar con los instrumentos necesarios para que realmente se realice.

Antes de esta reforma constitucional, existía el reconocimiento parcial del derecho a la alimentación de los niños y niñas, así como de la población indígena. Al respecto, la Constitución, en los artículos 4º, párrafos sexto, séptimo y octavo, y 2º, apartado B, párrafo tercero, establece que:

Artículo 4º [...]

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez. (DOF, 2000*a* y *b*.)

Artículo 2º [...]

B. La Federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

...

III. [...] así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

En estos artículos, la norma constitucional alcanzaba únicamente a los niños, niñas e indígenas, entendiendo como alimentos, en sentido estricto, la salud, educación y sano esparcimiento para el desarrollo integral. Los sujetos obligados, en el caso de los indígenas, son la Federación, estados y municipios; mientras que en el caso de los niños y niñas, son los ascendientes, es decir, padres, tíos, abuelos, tutores o custodios si aquéllos faltaran; en este último caso, el Estado asume la obligación de otorgar facilidades a los obligados para que cumplan con su responsabilidad.

Respecto al artículo 4º, párrafos sexto, séptimo y octavo, el Tercer Tribunal Colegiado en materia civil del primer circuito del Poder Judicial de la Federación considera que el Estado aparece como sujeto pasivo, en lugar de asumir su obligación de proveer, tal como a continuación se señala:

...se precisa de políticas de bienestar, de solidaridad y seguridad sociales, así como de un desarrollo integral (material, económico, social, cultural y político),

ya que la dignidad de los seres humanos tutelados, elemento *sine qua non* de las tres generaciones de derechos conocidas, requiere condiciones de vida sociopolítica y personal a las que el Estado debe propender, ayudar y estimular con eficacia, a fin de suministrar las condiciones de acceso al goce del derecho fundamental de los niños. Tal es la forma en que el Estado mexicano tiene que acatar su obligación constitucionalmente establecida de proveer “lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos”, y no sólo mediante la emisión de leyes que detallen los derechos, como las antes invocadas, mismas que también destacan diversas obligaciones estatales. (López Ramos, 2006.)

Los compromisos del Estado para reconocer el derecho a la alimentación provienen fundamentalmente de la firma del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (DOF, 1981), documento que señala:

Artículo 11

Los Estados partes reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y una mejora continua de las condiciones de existencia [...]

...deberán adoptarse medidas inmediatas y urgentes para garantizar el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre.

En relación con el tema, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –encargado de dar seguimiento al cumplimiento del PIDESC–, en su Observación número 12, párrafo 4, establece que “el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente a la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos”. De la misma manera, postula que: “Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos”.

Asimismo, considera que el contenido básico de una alimentación adecuada comprende la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, aceptables para una cultura determinada, cuya accesibilidad debe ser sostenible y sin dificultar el goce de otros derechos humanos (ONU, 1999: 2-3). Por estas características era fundamental el reconocimiento del derecho a la alimentación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Leyes federales

En lo que respecta a las leyes federales, se han identificado varias leyes que regulan el derecho a la alimentación en cuatro sentidos:

...[como] prestación entre particulares, es decir, por las relaciones que las personas tienen entre ellas; como asistencia social, entendida como acciones del Estado para mejorar los niveles de bienestar de ciertos sectores de la población; como prestación social, donde se incluyen las contraprestaciones que se otorgan a los trabajadores por su trabajo, sobre todo relacionadas con la seguridad social; y, como derecho social, es decir, derechos subjetivos cuyos titulares son sectores sociales determinados que pueden exigir se les cumplan satisfactoriamente. (López Bárcenas, s/f: 10.)

Dentro de esta clasificación, enseguida se revisan las disposiciones que de alguna manera debieran afectar a las políticas alimentarias, es decir, aquellas que mencionan el derecho a la alimentación como asistencia social y como derecho social. También se abordan las leyes que obligan al Estado a organizarse para llevar a cabo la política alimentaria federal.²

² Se excluye el Código Civil y la Ley General de Sociedades Mercantiles, que regulan relaciones entre particulares; tampoco se retoma el tema alimentario relacionado con las prestaciones sociales vinculadas a las relaciones de los trabajadores con sus patrones, mencionadas en las leyes Federal del Trabajo, del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

La asistencia social es definida como:

...el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión, desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva... (Artículo 3º de la Ley de Asistencia Social.)

El tema de la alimentación es abordado en las leyes General de Salud, de Asistencia Social, de Protección Civil, y Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

En la Ley General de Salud, artículo 27, se establece “la promoción del mejoramiento de la nutrición”, con énfasis en los servicios de atención materno infantil, entre los que prevé “acciones de orientación y vigilancia institucional, fomento a la lactancia materna y, en su caso, la ayuda alimentaria directa tendiente a mejorar el estado nutricional del grupo materno infantil” (DOF, 2005).

Más adelante, en el artículo 114, se determina que “para la atención y mejoramiento de la nutrición de la población, la Secretaría de Salud participará, de manera permanente, en los programas de alimentación del Gobierno Federal”, y se indica que dicha institución, conjuntamente con aquellas del sector salud y los gobiernos de las entidades federativas, “en sus respectivos ámbitos de competencia, formularán y desarrollarán programas de nutrición, promoviendo la participación en los mismos de los organismos nacionales e internacionales cuyas actividades se relacionen con la nutrición, alimentos, y su disponibilidad, así como de los sectores sociales y privado”.

En el artículo 115 se estipula que la Secretaría de Salud (Ssa) establecerá normas para la ejecución de los programas y actividades de educación en materia de nutrición, prevención, tratamiento y control de la desnutrición; lo mismo que para el establecimiento, operación y evaluación de servicios de nutrición; de igual manera será la encargada de definir las características de la alimentación y su valor calórico, de promover la investigación en la materia y recomendar dietas y procedimientos que lleven a un consumo efectivo de alimentos.

El control sanitario de los alimentos donados y su suministro se estipula en el artículo 199 *bis*. Por su parte, es materia del artículo 212 lo referente a la información y etiquetado de los productos alimenticios, cuyas especificaciones deben ser establecidas por la Ssa.

La Secretaría de Salud debe proporcionar a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial –actualmente Secretaría de Economía– los elementos técnicos en materia nutricional, para los efectos de la expedición de las normas oficiales mexicanas.

En segundo término, la Ley de Asistencia Social enumera las acciones que habrán de realizarse en la materia: la promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación. Como puede verse en la definición dada anteriormente, se dirige hacia individuos o familias que requieran servicios especializados para su protección o bienestar, sin embargo, se preferirá a las niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o en desnutrición. Se ofrecerán servicios de orientación nutricional y alimentación complementaria para la población de escasos recursos y en zonas marginadas.

Siguiendo con el derecho a la alimentación visto como asistencia social, la Ley General de Protección Civil (DOF, 2000 y 2006) define su materia como el “conjunto de disposiciones, medidas y acciones destinadas a la prevención, auxilio y recuperación de la población ante la eventualidad de un desastre”. De acuerdo con esa ley, corresponde a las autoridades federales la declaratoria de emergencia y desastre, así como la realización de acciones emergentes para atender las necesidades prioritarias, entre otras, las de alimentación y abastecimiento de agua.

Finalmente, en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (DOF, 2004*b*) se determina que éstas podrán realizar acciones de fomento y apoyo a la alimentación popular.

Como derecho social, el derecho a la alimentación es incluido en las leyes de Desarrollo Social (DOF, 2004*a*), para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (DOF, 2000*d*) y en la de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (DOF, 2002).

La Ley de Desarrollo Social se define en sus disposiciones generales como de orden público e interés social, por lo cual prevalece sobre otras leyes y sus disposiciones no pueden ser alteradas por voluntades particulares. Tiene como objeto garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución, e incluso incorpora el derecho a la alimentación, con un carácter universal. En su título tercero, capítulo segundo, la ley establece que la política nacional de desarrollo social debe incluir, entre otras vertientes, “la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación”. Así mismo mandata como prioridad el financiamiento de programas y acciones públicas para asegurar la alimentación. También establece que entre los lineamientos para la definición, identificación y medición de la pobreza se deberán utilizar, entre otros indicadores, el acceso a la alimentación.

La Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes expresa que “garantizar la satisfacción de alimentación” es obligación de los padres o las personas que tengan a su cuidado niñas, niños y adolescentes; y “la promoción de una alimentación adecuada” es obligación de los tres niveles de gobierno.

La Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores es un tanto distinta a las anteriores. En su artículo 5 establece que “de manera enunciativa y no limitativa, esta ley tiene por objeto garantizar a las personas adultas mayores”, entre otros, el derecho a “la salud, la alimentación y la familia”. Lo que distingue a esta ley de las anteriores es que al establecer el derecho a la alimentación como una garantía legal, aunque no lo diga expresamente, obliga a los órganos del Estado a proporcionarla, es decir que puede reclamarse por vía de amparo cuando no se cumpla.

En lo que se refiere al fundamento legal de la actuación del gobierno en materia de políticas alimentarias, surge de diversas leyes. En principio, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal regula las vías para hacer valer el derecho a la alimentación por parte del gobierno federal. En su contenido, las acciones públicas en la materia se vinculan a la Secretaría de Desarrollo So-

cial (Sedesol), a la de Economía (SE), de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y a la de Salud de manera indirecta.

En principio, el artículo 32 define que la Sedesol deberá:

XVI. Asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, con la intervención que corresponde a la Secretaría de Economía así como a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; bajo principios que eviten el uso o aprovechamiento indebido y ajenos a los objetivos institucionales.

La Secretaría de Economía, en el artículo 34, tiene como obligación: “XI. Coordinar y dirigir con la colaboración de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, el Sistema Nacional para el Abasto, con el fin de asegurar la adecuada distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población”.

El artículo 35 estipula que a la Sagarpa corresponde formular, conducir y evaluar la política de desarrollo rural. Aunque parezca obvio, hay que señalar que en el país históricamente la producción de alimentos ha sido y es la actividad económica más importante del desarrollo rural; sin embargo, en esta ley no hay una mención explícita respecto a la obligación del Estado en torno a la producción de alimentos.

Entre las obligaciones de la Sagarpa sí señala que debe establecer programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales; integrar e impulsar proyectos de inversión que permitan canalizar, productivamente, recursos públicos y privados al gasto social en el sector rural; fomentar programas y elaborar normas oficiales de sanidad animal y vegetal; organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas; formular, dirigir y supervisar los programas y actividades relacionados con la asistencia técnica y la capacitación de los productores rurales; promover la integración de asociaciones rurales; participar junto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en la

conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques; proponer políticas en materia de asuntos internacionales y comercio exterior agropecuarios; establecer los medios y procedimientos para mejorar la vida rural a partir de estudios económicos que realice; programar y proponer, con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la construcción de pequeñas obras de irrigación; y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes que compete realizar al Gobierno Federal por sí o en cooperación con los gobiernos de los estados, los municipios o los particulares; así como fomentar la actividad pesquera.

El artículo 39, fracción I, define que la Secretaría de Salud establecerá y conducirá la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinará los programas de servicios a la salud de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen.

Finalmente, pasando a otro instrumento legal, respecto a las obligaciones del Estado mexicano en la materia de fomento agropecuario, en el artículo 27 de la Constitución se estipula:

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

La ley reglamentaria de la fracción XX del citado artículo constitucional, la de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) (DOF, 2001) tiene por objeto “promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado, en los términos del párrafo cuarto del artículo 4º; y garantizar la

rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad, en los términos del artículo 25 de la Constitución”.

Dicha ley establece que se impulsarán políticas, acciones y programas en el medio rural considerados prioritarios que, entre otros, tienen el objetivo de “Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del país...” (artículo 5º, fracción III). Es importante resaltar que en esta ley se incluyen la soberanía y seguridad alimentarias como propósitos conjuntos.

En el capítulo XVII se abordan ambos criterios al señalar en el artículo 178 que: “El Estado establecerá las medidas para procurar el abasto de alimentos y productos básicos y estratégicos a la población, promoviendo su acceso a los grupos sociales menos favorecidos y dando prioridad a la producción nacional”. Más adelante se definen los productos básicos y estratégicos: maíz; caña de azúcar; frijol; trigo; arroz; sorgo; café; huevo; leche; carne de bovinos, porcinos, aves; y pescado.

Por su relevancia en lo que respecta a las acciones que el gobierno federal debe realizar, se transcribe el artículo 183:

Para cumplir con los requerimientos de la seguridad y soberanía alimentaria, el Gobierno Federal impulsará en las zonas productoras líneas de acción en los siguientes aspectos:

- I. La identificación de la demanda interna de consumo de productos básicos y estratégicos, y a partir de ello conducir los programas del sector para cubrir la demanda y determinar los posibles excedentes para exportación, así como las necesidades de importación;
- II. La identificación de los factores de riesgo asociados con los alimentos, para la elaboración de diagnósticos que permitan establecer acciones en campo o comerciales para asegurar el abasto;
- III. La definición de acciones de capacitación y asistencia técnica, y el impulso a proyectos de investigación en las cadenas alimentarias;
- IV. El impulso de acciones para mejorar y certificar la calidad de los alimentos y desarrollar su promoción comercial;

- V. El establecimiento de compromisos de productividad y calidad por parte de los productores, dependiendo del tipo de productos de que se trate, sean los de la dieta básica o los destinados para el mercado internacional;
- VI. La elaboración y difusión de guías sobre prácticas sustentables en las diferentes etapas de las cadenas agroalimentarias;
- VII. La instrumentación de programas y acciones de protección del medio ambiente para la evaluación de los costos ambientales derivados de las actividades productivas del sector; y
- VIII. La aplicación de medidas de certidumbre económica, financiera y comercial que garanticen el cumplimiento de los programas productivos agroalimentarios referidos en el artículo 180.

Recientemente se adicionó el artículo 24 *bis*, según el cual se podrán integrar comités consultivos alimentarios, con el fin de opinar en los consejos mexicano, estatales, distritales y municipales en materia de producción agropecuaria, considerando las características agroecológicas, económicas, sociales y culturales de los territorios.

En la Ley de Desarrollo Rural Sustentable también se asienta que los programas federales impulsarán de manera adecuada la integración de factores del bienestar social, como lo es la alimentación, en grupos sobre todo vulnerables; así mismo deben establecerse las medidas necesarias para procurar el abasto de alimentos y productos básicos a la población, en especial a los sectores menos favorecidos.

La referencia directa a los programas alimentarios en esta ley establece que: “Los programas de alimentación, nutrición y desayunos escolares que aplique el Ejecutivo Federal tendrán como prioridad atender a la población más necesitada, al mismo tiempo que organicen a los propios beneficiarios para la producción, preparación y distribución de dichos servicios” (artículo 154, fracción II).

Como puede advertirse, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, aunque no menciona el derecho a la alimentación de la población, sí cuenta con una

serie de lineamientos que deben seguir el Estado mexicano y sus diferentes niveles de gobierno respecto a la política alimentaria. Tiene además una particularidad: a diferencia de los acuerdos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, en donde se acordó la búsqueda de la seguridad alimentaria y nutricional, en esta ley se integra en su objetivo la seguridad y soberanía alimentarias.

Para finalizar este capítulo hay que resaltar que la reciente aprobación del derecho a la alimentación, que obliga al Estado a garantizarlo a través del desarrollo rural integral y sustentable, con base en el abasto suficiente y oportuno, implica que se deba revisar el conjunto de leyes federales relacionadas a fin de estipular de manera clara las obligaciones de las diversas instancias del Estado para que se cumpla este derecho humano fundamental.

A continuación se verá cuáles son los instrumentos con los que cuenta el gobierno federal para cumplir con el marco legal vigente, y se efectuará un recuento histórico de las principales acciones implementadas durante el siglo pasado y las que lleva a cabo la actual Administración Pública Federal.

CAPÍTULO 2

LAS POLÍTICAS ALIMENTARIAS EN LA HISTORIA RECIENTE DEL PAÍS

A partir de lo señalado anteriormente, las políticas alimentarias debieran estar encaminadas a alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional y la soberanía alimentaria. Ello implica buscar que todas las personas tengan, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias y llevar una vida activa y sana; así como “La libre determinación del país en materia de producción, abasto y acceso de alimentos a toda la población, basada fundamentalmente en la producción nacional” (LDRS, artículo 3, fracción XXXIII).

Una política orientada a la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) busca:

...complementar y corregir los efectos de las principales variables macroeconómicas sobre la disponibilidad y el acceso alimentarios, con dependencia de las políticas fiscal, monetaria y crediticia, salarial y de comercio exterior. Son estas políticas las que en última instancia determinan los precios relativos de los alimentos, influyen en los términos de intercambio rural-urbano e inciden finalmente en el poder de compra de los consumidores. Las reformas estructurales y las políticas de apertura han ido reduciendo la capacidad de la política pública de incidir en los patrones de oferta alimentaria pues buena parte del instrumental del pasado, como los subsidios, los tipos de cambio diferenciados, las franquicias, los poderes de compra de las empresas estatales, y las fijaciones de precios a productos básicos, prácticamente han desaparecido y las políticas sectoriales han quedado subordinadas al logro de los equilibrios macroeconómicos. (CEPAL, 2004: 17.)

Desde esta perspectiva, en este capítulo se efectúa un recuento histórico de las principales políticas y acciones impulsadas en México para intentar resolver la problemática alimentaria, es decir, la pobreza, el hambre, la desnutrición y la malnutrición, durante el siglo XX y hasta la fecha.

RECUESTO HISTÓRICO

DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS ALIMENTARIOS

Algunas de las primeras acciones realizadas hace casi nueve décadas (1922) en materia de política alimentaria fueron de carácter caritativo y asistencial: se impulsaban como un apoyo al consumo de la población más desprotegida, por medio de desayunos escolares y apoyos a consumidores en zonas urbanas. Poco después, hacia 1925 se establecieron subsidios a la producción agropecuaria con el fin de aumentar la producción de alimentos (INSP, 2007: 72).

En el gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), la política alimentaria fue concebida como parte de la política social, junto con las diferentes acciones en materia de reforma agraria, educación y salud. Al igual que el conjunto de problemas que pretendía atender la política social, se pensaba que con el desarrollo económico llegarían las soluciones a los problemas alimentarios y nutricionales.

Más adelante, en 1942, sobresale el programa de yodación de la sal, cuyo fin fue disminuir el bocio endémico (INSP, 2007: 73); para 1946 se impulsó el abasto popular, a través de la importación de productos y el control de precios con el fin de abaratar el costo de los alimentos, pero también continuaba el impulso a la producción de los mismos.

En la década de los cincuenta se fundaron áreas dedicadas a la atención de la desnutrición en los hospitales infantiles. Fue en 1957, a partir de un trabajo realizado entre el Instituto Nacional de Nutrición y el Centro de Estudios Rurales de Zacatepec del Hospital Infantil de México, cuando la desnutrición empezó a ser vista como un problema de salud pública. En 1958 destacó la encuesta nutricional llevada a cabo por el Instituto Nacional de Nutrición (INN).

En 1962 el INN efectuó el primer estudio sobre patrones alimentarios de la población mexicana, con el cual se pudo apreciar "...el predominio del maíz como base de la alimentación popular en el medio rural, y del maíz conjuntamente con el trigo en el medio urbano, así como el escaso consumo de productos de origen animal en el primero y el consumo de frijol fue bastante similar entre la población a nivel nacional" (INNSZ, 2007: 47-48).

Hasta los años sesenta:

...las principales estrategias de política alimentaria fueron los subsidios a la producción de alimentos, el control de precios de alimentos de la canasta básica y precios de garantía a la producción, almacenaje y distribución de productos agrícolas. Estos fueron los orígenes de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), de la Distribuidora Conasupo (Diconsu) y del Programa de Abasto de Leche Industrializada Conasupo (Liconsu). Conasupo y sus filiales se encargaron de aplicar subsidios generalizados y selectivos con el fin de mejorar la capacidad adquisitiva de los grupos más pobres del país, sus beneficios se vieron principalmente en zonas urbanas. (INSP, 2007: 73-74.)

En la misma década, dado que México era autosuficiente en materia de alimentos, se concebía la mortalidad infantil como producto de la falta de higiene y de atención médica más que de una carencia de alimentos. Con las primeras encuestas en materia de desnutrición se supo que cien mil niños al año morían a causa de este mal. De ahí que se planteara el primer Programa Nacional de Alimentación, presidido por el doctor Salvador Zubirán, director del Instituto Nacional de Nutrición.

Más adelante, durante el sexenio de José López Portillo (1976-1982), en 1977, se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), cuyo objetivo fue "articular acciones que permitieran que las zonas rurales marginadas contaran con elementos materiales y de organización suficiente para lograr una participación más equitativa de la riqueza nacional" (Herrera Tapia, 2008: 114). Algunos autores consideran que con este programa se da el cambio en la concepción de los

programas de combate a la pobreza e inicia una nueva etapa al ser ubicados dentro del ámbito de la asistencia social. Se considera que el cambio se debe al reconocimiento del carácter altamente excluyente del modelo de desarrollo del país, que ocasionó altos niveles de pobreza y marginación, fundamentalmente de la población rural.

Desde su creación, Coplamar diseñó y llevó a cabo estudios y realizó acciones en el campo de la salud, abasto alimentario, mejoramiento de la casa rural, dotación de agua potable, construcción de caminos, generación de empleo, organización social, electrificación, desarrollo agroindustrial y servicios de apoyo a la economía campesina.

Por su parte, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) se propuso educar en hábitos de alimentación y nutrición mediante los desayunos escolares, las cocinas populares, la distribución de semillas y el impulso a la producción de hortalizas.

Al final del sexenio, en 1980 se creó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), que pretendió abordar de manera integral el problema alimentario nacional, reorientando el desarrollo agrícola para alcanzar la autosuficiencia alimentaria, por lo menos en granos básicos, y reducir la dependencia alimentaria del exterior. El SAM constó de 20 subproyectos, que abarcaron "...todos los aspectos relacionados con la producción, transformación y distribución de productos alimenticios básicos, y que se propone incrementar rápidamente la producción de éstos y mejorar el nivel nutricional y la dieta de las capas más pobres de la población" (García Zamora, 1993: 79). Una de las estrategias del SAM pretendió:

...la ampliación del sistema de subsidios al consumo popular con el objetivo de alcanzar un promedio de 2 750 calorías y 80 gramos de proteínas, per cápita, al día. Se diseñó una "Canasta Básica Recomendable" (CBR) subdividida en dos: la CBR nacional, para el conjunto de la población, y la CBR específica, para la población objetivo (los más pobres), esta última más adecuada, en términos de costos, a su poder adquisitivo, ya que incluía fundamentalmente productos tales como: maíz, frijol, trigo, arroz, huevos y en menor medida patatas, algunas grasas, sardinas, azúcar y carne. (García Zamora, 1993: 81.)

La Estrategia Agroindustrial del SAM planteaba dentro de sus líneas:

2. Limitar la difusión de patrones de consumo inadecuados, enajenados, caros y pobres, en términos nutricionales. Para esto el SAM propone regular la propaganda de las empresas transnacionales alimenticias en los medios masivos de comunicación y lanzar un programa nacional de promoción y educación nutricional por las emisoras de radio y televisión. (García Zamora, 1993: 81.)

El SAM fue visto como un esfuerzo ambicioso que requirió grandes recursos y pretendió:

...establecer mecanismos de planeación estratégica que aseguraran la articulación eficiente de la producción, acopio, transformación, abasto y consumo de alimentos mediante asistencia técnica, financiamiento oportuno, capacitación y transferencia de tecnología, inversión en infraestructura hidráulica, de almacenamiento, procesamiento, empaque y transporte, desarrollo de un sistema de distribución y abasto de alimentos, así como de mecanismos de detección de zonas críticas con alta prevalencia de desnutrición, subsidios generalizados y dirigidos, y programas de orientación alimentaria a la población. (INNSZ, 2007: 60.)

Sin embargo, también se señala que pese a su diseño innovador, "...la participación multisectorial creó dificultades entre las estructuras involucradas en el programa, principalmente entre la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y la Secretaría de Programación y Presupuesto" (Barquera, 2001: 466).

En diciembre de 1982, a casi dos años de vida, el SAM fue cancelado, pues ante la caída de los ingresos petroleros resultó insostenible. Hasta ese año:

La política social en alimentación y nutrición se concentró en el reparto de alimentos a población de escasos recursos y al subsidio generalizado a los precios de productos básicos de consumo popular. Este subsidio, que hasta entonces había sido un factor muy importante de la intervención estatal en la regulación

de la demanda y la transferencia de ingreso, empezó a ser objetado como un ejercicio insano que impedía la acción de la economía de libre mercado. (INNSZ, 2007: 60.)

En la administración del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), se formó la Comisión Nacional de Alimentación (Conal), que integró el Programa Nacional de Alimentación (PNA), con el cual se dejó atrás el planteamiento de la autosuficiencia alimentaria y se definió como objetivos: procurar la soberanía alimentaria y alcanzar condiciones de alimentación y nutrición que permitieran el pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades de cada mexicano, así como aumentar la producción de alimentos de origen agropecuario y pesquero a fin de satisfacer la demanda, combatir la inflación y mejorar las condiciones nutricionales de la población (García, 1993).

A principios del sexenio 1988-1994, continuaron la Conal y el PNA; sin embargo, el eje de la política social fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), y a través de éste se realizaron las acciones en materia de producción, abasto y atención a la desnutrición.

Durante este periodo, se retiraron sustancialmente los subsidios al consumo y se liberaron los precios de los alimentos de la canasta básica, con excepción de la tortilla y, parcialmente, de la leche. Al finalizar esa administración, las diversas dependencias del gobierno federal operaban en el país, 16 programas de asistencia alimentaria. (INNSZ, 2007: 61.)

Cabe señalar que este subsidio era de los pocos que aún preveían.

Al inicio de la administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), se planteó el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar (PANF), dirigido por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

El PANF se anunció con una inversión inicial de 2 mil 57 millones de nuevos pesos más el gasto corriente de las instituciones coordinadas, lo que significaba

Cuadro 2.1. Presupuesto de los programas gubernamentales de asistencia social alimentaria, México, 1995 (millones de pesos)

I. Subsidio dirigido	7 398.4
Sedesol	5 159
1) Abasto a zonas populares urbanas (Diconsa)	603.7
2) Albergues escolares indígenas	146.6
3) Ayuda alimentaria directa a comunidades indígenas	2.4
4) Abasto social de leche	1 768.1
5) Dotación gratuita de tortillas	1 338.4
6) Niños en solidaridad	1 300.0
Sector de Salud	30.9
7) Prevención y control de la desnutrición IMSS-Solidaridad	30.9
DIF	989.8
8) Desayunos escolares	650.4
9) Asistencia social alimentaria a familias	161.6
10) Cocinas Populares y Servicios Integrales	12.8
11) Casas de asistencia social	165
SAGAR	1 153.2
12) Asistencia social	55.8
13) Diconsa ventas de maíz	455.0
14) Diconsa harina de maíz	642.4
Segob / SRE / ACNUR	3.7
15) Ayuda a refugiados guatemaltecos	3.7
SEP	61.8
16) Desayunos escolares y aula abierta en Oaxaca y Chiapas	61.8
II. Subsidio generalizado	4 292.9
17) Subsidio generalizado a la tortilla	4 292.9
Total	11 691.3

Fuente: Presidencia de la República, Anexo al Primer Informe de Gobierno, México, 1995.

un aumento del presupuesto del DIF de casi el 70%; 17% al programa Niños en Solidaridad, para beneficiar a 825 mil niños; atención a cinco millones y medio de niños por el programa de Liconsa con un subsidio de 504 millones de pesos, y a 27 millones de personas por parte de Diconsa, con un subsidio federal de 438 millones; así como a 2.3 millones de familias a través del programa de subsidio a

la tortilla; el Instituto Nacional Indigenista ejercería un presupuesto de 80 millones de nuevos pesos, destinados al fortalecimiento de la alimentación y nutrición familiar en las comunidades indígenas más pobres. (INNSZ, 2007: 62.)

“Como parte del PANF, se planteó la realización de un programa especial de alimentación, nutrición y salud en 677 localidades de los 107 municipios más pobres del país en La Montaña de Guerrero, las Huastecas y la Mixteca, mediante el cual se beneficiarían 110,500 familias” (INNSZ, 2007: 63). La inversión inicial del PANF se calculó en 2 057 millones de nuevos pesos (INNSZ, 2007: 64). En 1996 se canceló el PANF, que en los hechos fue un proceso de formalización de las acciones que ya venía haciendo el DIF desde hacía varios sexenios, pero que no logró la coordinación interinstitucional.

Una evaluación crítica de los alcances de la política social y alimentaria de esa época llevó a darle un giro radical con la instauración del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). Con el tiempo, este programa se convirtió en el eje del combate a la pobreza, en cuyas acciones se incluye la materia alimentaria.

Con este programa se inició en México la implementación de políticas focalizadas de transferencias monetarias condicionadas, en contraposición a las anteriores políticas del viejo Estado benefactor que, aunque pretendían ser universales, en los hechos no llegaban a la población con mayores carencias. Progresá se planteó ampliar las oportunidades a más población al complementar el ingreso de millones de familias mexicanas que vivían en condiciones de pobreza extrema. Hoy en día se opera como el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que se plantea apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema, con el fin de incrementar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y de calidad de vida (ITESM, 2008). Durante la última década, Oportunidades ha sido el eje de la política social y el principal programa alimentario.

En 2010 se reconoció el grave problema de sobrepeso y obesidad existente en el país, cuyas cifras indican que 70 por ciento de la población adulta tiene una masa corporal inadecuada: 39.5 por ciento, sobrepeso; y 31.7 por ciento, obesidad. De 1980 a 2010 se triplicó la prevalencia de estos padecimientos. La *diabetes mellitus* tipo 2 se convirtió en la primera causa de muerte prematura; 90 por ciento de los casos de esta enfermedad son atribuibles al sobrepeso y obesidad. Finalmente, se estima que el gasto en la atención a enfermedades atribuibles al sobrepeso y obesidad alcanzará 77 919 millones de pesos en el año 2017.

Ante esta epidemia se firmó el Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria: Estrategia contra el Sobrepeso y la Obesidad. Sus principales ejes de acción son los siguientes:

1. Actividad física
2. Agua simple potable
3. Disminuir azúcar y grasas en bebidas
4. Mejorar consumo de frutas y verduras, leguminosas, cereales de granos enteros y fibra en la dieta
5. Etiquetado útil y alfabetismo nutricional
6. Lactancia materna
7. Disminuir azúcares y edulcorantes
8. Disminuir grasas saturadas y trans
9. Tamaños de porción recomendables
10. Menos sodio (sal)

POLÍTICAS Y PROGRAMAS ALIMENTARIOS DE LA ACTUALIDAD

La revisión de la política alimentaria del gobierno federal durante la presente administración (2006-2012) se inicia con el estudio de los instrumentos de planeación vigentes, a saber, el Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales de Desarrollo Social, Salud, Agropecuario, Economía e Hídrico.

La actual administración incluye dentro de sus objetivos nacionales, estrategias y programas, diversos aspectos relacionados con la atención de la problemática alimentaria y nutricional. En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012,¹ aparecen cinco ejes de política pública estrechamente relacionados:

1. Estado de derecho y seguridad
2. Economía competitiva y generadora de empleos
3. Igualdad de oportunidades
4. Sustentabilidad ambiental
5. Democracia efectiva y política exterior responsable

El principio rector del Plan es el desarrollo humano sustentable, que asume que “el propósito del desarrollo consiste en crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras”.² Ello significa asegurar a la población la satisfacción de sus necesidades fundamentales como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y la protección a sus derechos humanos. Asimismo implica que las “...oportunidades para las generaciones actuales y futuras puedan ampliarse, y que el desarrollo de hoy no comprometa el de las siguientes generaciones”.

Programa Sectorial de Desarrollo Social

De los diez objetivos nacionales establecidos en el PND, el que a continuación se enuncia está directamente relacionado con la política alimentaria para el desarrollo de la población:

¹ *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 2007.

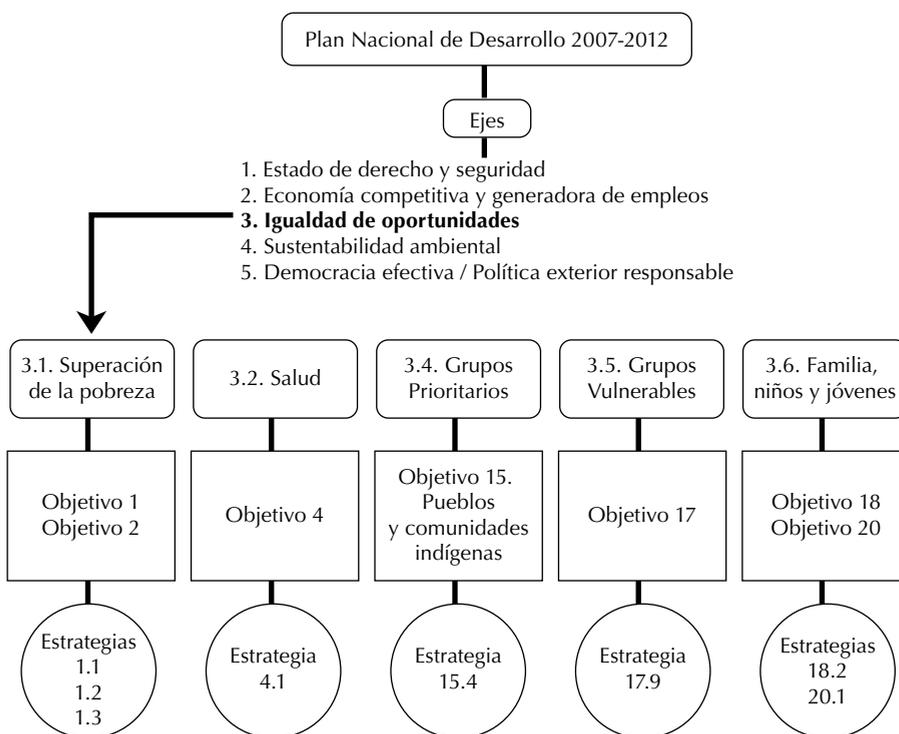
² Definición mencionada en el PND y tomada de: PNUD (1994, septiembre), *Informe mundial sobre desarrollo humano 1994. Una nueva forma de cooperación para el desarrollo* [en línea]: <<http://indh.pnud.org.co/files/rec/nuevaformacooperacion1994.pdf>>.

5. Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados: alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.

Es en el eje 3, Igualdad de oportunidades, donde se ubican las acciones enfocadas a la asistencia alimentaria y nutricional, como parte de las líneas de trabajo de Superación de la pobreza, Salud, Grupos prioritarios, Grupos vulnerables, y Familia, niños y jóvenes.

Líneas, objetivos y estrategias vinculados a la asistencia alimentaria,

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012



Nota: Únicamente se seleccionaron los temas relacionados con la alimentación y nutrición.

Dos objetivos dentro del apartado 3.1, Superación de la pobreza, inciden directamente en mejorar la alimentación de la población:

Objetivo 1

Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.

Objetivo 2

Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos.

La estrategia propuesta para alcanzar el primer objetivo vinculada directamente con la política alimentaria señala: “Asegurar que los mexicanos en situación de pobreza resuelvan sus necesidades de alimentación y vivienda digna, con pleno acceso a servicios básicos y a una educación y salud de calidad”.

En lo que respecta a la línea denominada Grupos prioritarios, se establece en el objetivo 15, Pueblos y comunidades indígenas, la estrategia 15.4, que señala: “Focalizar acciones e instrumentar programas a efecto de abatir los principales rezagos sociales que tiene la población indígena con respecto al resto de la sociedad: alimentación, salud y educación”.

Siguiendo con el mismo eje de política, en lo que respecta a los grupos vulnerables de la misma línea, se incluye el objetivo 17, con la estrategia 17.9: “Dar prioridad a las vertientes de apoyo alimentario y nutricional de los programas del gobierno con responsabilidades en esta materia”.

Finalmente se plantea que para la familia, niños y jóvenes se desarrollan las estrategias siguientes:

18.2. Mejorar la condición nutricional de los sujetos de asistencia social que requieran apoyo alimentario, para propiciar el desarrollo integral de la familia y contribuir a superar de manera sostenible su condición de vulnerabilidad.

[...]

20.1. Incrementar el alcance de los programas de mejoramiento en el estado de nutrición en menores de 5 años con desnutrición o en riesgo, a través del otorgamiento de apoyos alimentarios pertinentes, incorporando acciones dirigidas a los padres de familia que permitan un cambio de hábitos de alimentación y salud.

El objetivo 2, “Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos”, de la línea de superación de la pobreza incide en los aspectos alimentarios a partir del apoyo a programas productivos que, aunque son de especial relevancia para generar un ingreso para la población apoyada, no necesariamente son programas de producción de alimentos.

Respecto de las metas en materia de alimentación y nutrición, aunque en el PND no se encuentra este tipo de datos, el Programa Sectorial de Desarrollo Social, en el apartado de objetivos e indicadores de política de desarrollo social, sí especifica como meta general la reducción de la pobreza alimentaria para llegar a 10.1 millones de personas en 2012, es decir, reducir en 4 millones de personas el total de individuos que guardan esta condición, que en 2006 eran 14.1 millones y en 2008 habían aumentado a 19.5 millones.

Siguiendo con el Programa Sectorial de Desarrollo Social, el objetivo “Desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza” incluye dos indicadores, uno de los cuales se relaciona con el tema de este análisis: “Prevalencia de desnutrición crónica infantil de la población en condiciones de pobreza extrema”, cuya meta se plantea: “Reducir de 27% (en 2006) a 23% (en 2012) la prevalencia de desnutrición crónica infantil (en niños menores de 5 años) de la población en condiciones de pobreza extrema”.

Otras acciones del gobierno federal se difundieron después de la publicación del Plan Nacional de Desarrollo y Programa Sectorial de Desarrollo Social; éstas son: las estrategias 100 x 100 y Vivir Mejor. La primera se enfoca a atender a la población de los 125 municipios con menor índice de desarrollo humano conjuntando programas e inversión de múltiples programas de los

tres órdenes de gobierno, y la segunda plantea acciones emergentes para enfrentar la crisis alimentaria a partir de mayo de 2008.

Los programas federales sociales de la actual administración que en su *fin*³ integran como objetivo ya sea desarrollar las capacidades nutricias, disminuir la pobreza alimentaria, o bien, reducir la desnutrición infantil, que por lo tanto se denominarán en adelante programas alimentarios de apoyo al consumo, son los siguientes:

Cuadro 2.2. Programas alimentarios de apoyo al consumo de alimentos del gobierno federal

Dependencia	Programa
Diconsa	Abasto Rural
Liconsa	Abasto Social de Leche
Sedesol - Oportunidades	Oportunidades
Sedesol - Oportunidades	Apoyo Alimentario (PAL)
Sedesol	Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria*
DIF	Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo
DIF	Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables
DIF	Atención a Menores de 5 Años en Riesgo, No Escolarizados
DIF	Desayunos Escolares

* Este programa únicamente operó en 2008 y posteriormente pasó a ser parte del PAL.

También dentro del Programa Sectorial de Desarrollo Social, se incluye la atención a los pueblos indígenas. Como parte de los programas de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, se cuenta con los Albergues

³ Durante 2007 cada programa federal tuvo que reordenarse, vinculando sus objetivos con los objetivos estratégicos del PND; además, los programas formularon la llamada *matriz de marco lógico* o *matriz de indicadores*, que les permitió identificar con precisión su fin, propósito, componentes, actividades, indicadores y supuestos. De alguna manera se rediseñaron los programas y se evaluó este rediseño a través de las evaluaciones externas mencionadas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Escolares Indígenas que ofrecen alimentos a los infantes que en ellos viven; sin embargo, el propósito del programa es apoyar la educación de las niñas y niños indígenas.

Programa Sectorial de Salud

Íntimamente relacionado con el anterior programa y compartiendo el objetivo nacional de reducir la pobreza, asegurar la igualdad de oportunidades y ampliar las capacidades de los mexicanos, el Programa Sectorial de Salud define las estrategias 5, 6 y 7, que se refieren a: organizar e integrar la prestación de servicios del Sistema Nacional de Salud, específicamente en zonas altamente marginadas; garantizar recursos financieros suficientes para la protección contra riesgos y la promoción de la salud de la población; y consolidar la reforma financiera para hacer efectivo el acceso universal a los servicios de salud.

En lo referente al tema alimentario y nutricional, promueve el desarrollo sano e integral de la niñez garantizando el respeto a sus derechos y la atención a sus necesidades de salud, alimentación, educación y vivienda. Estipula cinco objetivos para la atención de los retos en salud, uno de ellos relacionado con garantizar que la salud contribuya al combate a la pobreza y al desarrollo social del país. Define como meta: “Reducir 20% la prevalencia de desnutrición en menores de 5 años en los 100 municipios con menor índice de desarrollo humano”, cuya línea base señala que 8.7 por ciento de los menores presentan bajo peso para su talla.

Existen varias acciones llevadas a cabo por instituciones del sector salud relacionadas con la atención nutricional. En el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, en las unidades de Medicina Familiar con más de 10 consultorios, se cuenta con servicios de nutrición y dietética para la atención de pacientes derivados por un médico familiar por requerir intervención nutricional; o bien se organizan grupos de autoayuda de mujeres embarazadas, lactantes, preescolares, con problemas de sobrepeso u obesidad, *diabetes mellitus* e hipertensión arterial, que son atendidos por grupos multidisciplinarios para el apoyo nutricional. A través de los Programas Integrados de Salud (Prevenimss) se evalúa el

estado nutricional de niños y niñas, y de adultos derechohabientes. En 2008 y durante 2009 se realizó la campaña “Vamos por un millón de kilos” para lograr la pérdida de peso corporal. En 2010 se reconoció el grave problema de salud pública que ya representaba la obesidad y se puso en marcha el Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria: Estrategia contra el Sobrepeso y la Obesidad.

La Secretaría de Salud, a través del Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia, cuenta con el Programa 5 Pasos para tu Salud, creado en 2008, que promueve las siguientes acciones básicas y voluntarias: 1. Muévete, 2. Toma agua, 3. Come verduras y frutas, 4. Mídete física y emocionalmente, 5. Comparte familia y amigos. Además, la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud tiene a su cargo programas y acciones de orientación alimentaria dirigidos a la familia, la comunidad y ámbitos escolares, que promueven el consumo correcto de alimentos con un alto contenido nutricional y bajo consumo de alimentos energéticos; con la finalidad de disminuir la desnutrición, obesidad, diabetes, hipertensión o anemia. Finalmente, a través de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud se desarrollan las acciones del componente de salud del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

El sector agropecuario en la planeación nacional

En lo que se refiere a las actividades del sector agropecuario vinculadas con el tema alimentario, éstas se ubican en el PND en el siguiente objetivo nacional:

Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.

Como puede verse, este objetivo no hace mención explícita y directa a la producción de alimentos, aunque se refiere a aspectos de la producción en el

sector primario como la productividad, competitividad, acceso a mercados, entre otros. Sin embargo, sí cuenta con la estrategia:

Promover la seguridad alimentaria a través del ordenamiento y la certidumbre de mercados. Por lo que se requiere garantizar el abasto de alimentos sanos a través del fomento a la producción de cultivos y productos básicos para la alimentación de los mexicanos y fortalecer su comercialización mediante la promoción y ordenamiento de mercados.

En el mismo PND, el sector rural se ubica dentro del eje 2, Economía competitiva y generadora de empleo; sus cinco objetivos particulares son los mismos objetivos del Programa Sectorial Agropecuario y Pesquero. Uno de éstos se refiere directamente a la materia de análisis: “Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares”.

En concordancia con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el Plan Sectorial señala como prioridad los objetivos de seguridad y soberanía alimentarias “...entendiendo a éstas como el abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población y como la libre determinación del país en materia de producción, abasto y consumo” (Sagarpa, 2007: 63). A través de la Sagarpa se desarrollan las estrategias y líneas de trabajo en apoyo a la producción y comercialización de productos agropecuarios con sus respectivos programas.⁴ Como puede verse en el cuadro 2.3, el objetivo 8 es el que se relaciona directamente con el tema y a él se alinean dos programas: el de Atención a Problemas Estructurales y el de Soporte al Sector Agropecuario.

Por su parte, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) 2007-2012 cuenta con nueve vertientes, la de competitividad es la vinculada con la producción de alimentos; y tiene una estrategia

⁴ En 2008 se mencionaban ocho programas, y en 2011 se reordenaron los programas de la Sagarpa quedando cinco en total.

Cuadro 2.3. Alineación de la planeación nacional con el objetivo de producción de alimentos

OBJETIVO NACIONAL	
Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.	
EJE 2. Economía Competitiva y Generadora de Empleos	
Objetivo sectorial	
7. Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras.	8. Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares.
9. Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, vinculándolos con los procesos de agregación de valor y vinculándolo con la producción de biogénicos.	10. Revertir el deterioro de los ecosistemas, a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad.
11. Conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas, tomando acuerdos con todos los actores de la sociedad rural y promoviendo acciones que propicien la certidumbre legal en el medio rural.	
Estrategia	
Promover la seguridad alimentaria a través del ordenamiento y la certidumbre de mercados.	Dar puntual seguimiento a los programas dirigidos a elevar la competitividad del maíz, frijol, azúcar y leche en el mercado de la apertura comercial prevista en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte para el 2008
Proteger al país de plagas y enfermedades y mejorar la situación sanitaria.	
Aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación para el desarrollo rural.	
• Apoyo a contingencias climatológicas	• Atención a problemas estructurales
	• Soporte al sector agropecuario
	• Promocampo
	• Adquisición de Activos Productivos (AAP)
	• Inducción al Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural
	• Soporte al Sector Agropecuario
	• Usos sustentable de recursos naturales
	• Participación de actores para el desarrollo rural
	Programa

*Cuadro 2.4. Metas e indicadores del PEC 2007-2012
relacionados con la seguridad alimentaria*

Estrategia	Metas	Indicadores	2005	2012
		Población en pobreza alimentaria	32%	22%
4. Promover la seguridad alimentaria a través del ordenamiento y la certidumbre de mercados	2.1. Incrementar en 15% la producción de los 50 principales productos agrícolas, los cuales representan el 85% de la superficie total sembrada en el país	Millones de toneladas de productos agrícolas (50 principales que representan 85% de la superficie total sembrada en el país)	160	185
	2.2. Incrementar la producción de carnes en 21%	Millones de toneladas de carnes	5	6
	2.3. Mantener la producción pesquera en 1.4 millones de toneladas cuidando la sustentabilidad del recurso	Millones de toneladas de producción pesquera	1	1
	2.4. Incrementar la producción acuícola en 30%	Miles de toneladas de producción acuícola	250	325
	2.5. Alcanzar un índice de seguridad alimentaria de 96%	Índice de seguridad alimentaria*	1	1

* Recíproco de índice de dependencia alimentaria de la FAO, su cálculo es: $(1 - \text{imp. alim./exp. totales}) * 100$. Este índice representa para la FAO la cercanía o lejanía de la dependencia alimentaria. Cuando el índice es menor a 75%, significa que el país se encuentra en dependencia alimentaria; y mientras más se acerque a 100%, tiene mayor seguridad alimentaria.

relacionada a la seguridad alimentaria que se basa en “el ordenamiento de mercados”, con cinco metas, cuatro de las cuales hacen referencia al incremento de la producción agrícola, de carne, pesquera, acuícola y al índice de seguridad alimentaria. La sexta meta pretende disminuir la pobreza alimentaria en diez puntos porcentuales, lo que implicaba que se mejoraría la condición de 3.2 millones de personas (cuadro 2.4).

Hay que destacar que la estrategia del PEC sólo menciona la seguridad alimentaria, la cual prioriza el acceso y abasto de alimentos sin señalar si éstos provienen realmente de “nuestros campos y mares”, como lo indican el objetivo sectorial y el objetivo de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, a partir del

propósito de soberanía alimentaria que implica la priorización del consumo de alimentos producidos en el país.

Lo mismo pasa con el indicador *índice de seguridad alimentaria*, que refleja una relación entre importación de productos agroindustriales con exportaciones totales (que incluyen el petróleo) que vela la posibilidad de conocer cuál es realmente la dependencia que se tiene de los alimentos importados necesarios para una dieta sana, especialmente los casos de aquellos productos estratégicos relevantes para la nutrición de la mayoría de la población, es decir, el maíz, frijol, huevo, carnes y leche.⁵ Felipe Torres (2003) considera que este indicador resulta limitado, pues no informa sobre la situación real de la seguridad alimentaria a pesar de que se pueda estar en franco riesgo alimentario.

Por su parte, la meta de disminución de la pobreza alimentaria, al hacer referencia al ingreso de las familias y su posibilidad de satisfacer su consumo de alimentos mínimos requeridos a partir del monto de la canasta básica, no informa sobre los productos que se consumen y de dónde provienen (cuadro 2.5).

En concordancia con el Plan Sectorial, el PEC planteó ocho programas. En lo que se refiere a los dos programas alineados con el objetivo sectorial 8, referente al abasto de alimentos de nuestros campos y mares, únicamente se alineó al Programa de Atención a Problemas Estructurales, en tanto que al Programa de Soporte se le vinculó más con el objetivo 9. El cuadro 2.5 contiene los fines y propósitos definidos para los programas de la Sagarpa en 2008.

⁵ El Punto de Acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo Federal a elaborar mediante la Sagarpa y la Secretaría de Economía un Programa Nacional de Sustitución de Importaciones Alimentarias, suscrito por los diputados Alberto Jiménez Merino y Cruz López Aguilar, señala que más de la mitad de los alimentos que consumimos son de importación, además "...la diferencia se acentúa en el caso del maíz, que concentra 47 por ciento de todas las importaciones de cereales. Así, México hizo compras por mil 247 millones de dólares del grano y ventas por 58 millones. En términos comparativos, significa que las adquisiciones de maíz superaron en 2 mil por ciento las ventas al exterior. Hoy compramos del exterior más de 10 millones de toneladas anuales, más del 30% del consumo..." (Palacio Legislativo en San Lázaro, 28 de abril de 2010).

Cuadro 2.5. Fin y propósito de los programas de la Sagarpa en 2008

Programa	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a Contingencias Climatológicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención a Problemas Estructurales 	<ul style="list-style-type: none"> • Procampo • Adquisición de Activos Productivos (AAP) • Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural • Soporte al Sector Agropecuario 	<ul style="list-style-type: none"> • Uso Sustentable de Recursos Naturales 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación de Actores para el Desarrollo Rural
Fin	<p>Contribuir a mantener el patrimonio de la población del medio rural ante la ocurrencia de contingencias climatológicas extremas mediante la reincorporación de los productores de bajos ingresos a sus actividades productivas</p> <p>SopORTE: Contribuir a la estabilidad de los ingresos de los productores agropecuarios, pesqueros y rurales, provenientes de sus actividades económicas, mediante un aumento de sus capacidades generadas por estudios y acciones de investigación, asistencia técnica, capacitación y vigilancia pesquera</p> <p>Contribuir a estabilizar e incrementar los ingresos de los productores agropecuarios y pesqueros, fortaleciendo su participación en los mercados mediante el incremento de sus márgenes de operación</p>				
Propósito	<p>Reincorporación de productores de bajos ingresos a sus actividades productivas ante contingencias climatológicas</p> <p>Productores agropecuarios y pesqueros obtienen mayores márgenes de operación</p> <p>Productores agropecuarios, pesqueros, acuícolas y rurales logran una inserción sostenible de sus productos en los mercados, mediante una adecuada gestión técnica, económica y sanitaria de sus actividades</p> <p>Recursos naturales utilizados para la producción agropecuaria y pesquera sustentablemente manejados</p> <p>Organizaciones sociales y los comités sistemas producto son fortalecidos</p>				

En 2011, la Sagarpa realizó una nueva reordenación de programas para llegar a plantear cinco programas. Sin embargo, siguen existiendo los componentes vinculados al abasto de alimentos de nuestros campos y mares de los programas Atención a Problemas Estructurales y Soporte. El primero se ubica en el actual Programa de Prevención y Manejo de Riesgos y el segundo en el de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural.

Aunque los instrumentos de planeación no aclaran a través de qué programas se lograría llegar a las metas de producción descritas en el PEC 2007-2012, las principales acciones o intervenciones de los ocho programas identificados en el cuadro 2.5, que apoyan a la producción, pueden identificarse en el cuadro 2.6.

Otro programa de la Sagarpa relacionado con el tema de este trabajo es el Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA), que se desarrolla bajo la metodología de la FAO. En algunas regiones es una estrategia que no necesariamente impulsa proyectos alimentarios por sí misma, pero sí busca la participación en este sentido de otros programas en las regiones donde opera.

A pesar de la importancia de la desnutrición, malnutrición y hambre en el país, que deberían ser motivo de atención de la Sagarpa, en la última evaluación de 2010 realizada por esta dependencia y la FAO para reordenar a la Sagarpa, que disminuyó los programas de ocho a cinco, el único programa identificado con el objetivo de “Proteger la seguridad alimentaria” fue el PESA.⁶

Dentro de lo productivo, se pueden encontrar otros programas especiales ejecutados por el Fideicomiso de Riesgo Compartido (Firco), dependiente de la Sagarpa, que están muy relacionados con la producción de maíz y frijol y su almacenaje y movilización. Sin embargo, en el PND y en todo el proceso de alineación con el objetivo relacionado con el abasto de alimentos de nuestros campos y mares, no se mencionan dichos programas (cuadro 2.7).

⁶ <<http://www.smye.info/mapeo/>>.

*Cuadro 2.6. Programas de la Sagarpa vinculados
con la producción agroalimentaria*

Producción Agrícola (previos a 2011)	<ul style="list-style-type: none"> • Adquisición de Activos Productivos (Agrícola) • Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria • Atención a Problemas Estructurales (Diésel y Gasolinas) • Participación de Actores para el Desarrollo Rural • Especial de Energía para el Campo en Materia de Energía de Uso Agrícola • Fortalecimiento a la Organización Rural (Sistema Producto) • Soporte (Investigación y Transferencia de Tecnología)
Producción Pecuaria (2011)	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la Inversión y Equipamiento en Infraestructura 2011 • Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural • Fondo de Estabilización para la Comercialización de la Leche • Padrón Ganadero Nacional • Adquisición de Activos Productivos • Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria (Progan) • Sistema Nacional de Identificación de Ganado
Producción Pesquera y Acuicola (2011)	<ul style="list-style-type: none"> • Modernización de Embarcaciones • Retiro Voluntario de Embarcaciones Camaroneras • Programa Nacional de Inspección y Vigilancia • Pagos de Derechos, Productos y Aprovechamientos • Apoyo a la Inversión y Equipamiento en Infraestructura 2011 • Procampo Vivir Mejor • Prevención y Manejo de Riesgos • Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural • Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria (Progan) • Programas Energéticos Agropecuarios para Pesca
Desarrollo Rural	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA) • Cupos • Apoyos al Ingreso Objetivo • Ordenamiento del Mercado de Granos y Oleaginosas
Apoyo a la Comercialización de Productos Agroalimentarios	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a Granos Forrajeros • Agricultura por Contrato (Compensación de bases) • Esquemas de Comercialización Específicos • Esquemas de Compras Anticipadas • Esquemas de Apoyo al Frijol • Esquema de Apoyo a la Inducción de Patrones de Producción de Oleaginosas • Apoyos a la Cobertura de Precios
Normas mexicanas de calidad para certidumbre comercial Marcas colectivas para que los productores diferencien sus productos	

Fuente: Elaboración propia, con base en: <<http://www.sagarpa.gob.mx>> [consultado el 9 de mayo de 2011].

Cuadro 2.7. Programas especiales de Firco en apoyo a la producción de maíz y frijol

Programa	Objetivo
Promaf, Proyecto Estratégico de Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol	Incrementar la producción y competitividad de maíz y frijol, fortalecer las cadenas productivas, garantizar el abasto nacional y mejorar el ingreso de los productores
Promear, Proyecto Especial de Apoyo a la Producción de Maíz y/o Frijol de Alto Rendimiento (Recursos de Adquisición de Activos Productivos)	Formar especialistas en agricultura de alto rendimiento, diagnósticos agrícolas, formulación de programas productivos y servicios integrales de asistencia técnica, a fin de replicar esta tecnología entre los productores de maíz y frijol, para lograr mayores rendimientos en sus cultivos, así como la reducción de costos por tonelada producida, para incrementar su productividad y rentabilidad
Fimago, Proyecto Estratégico para el Fortalecimiento de Infraestructura para la Movilización y Acopio de Granos y Oleaginosas	Incrementar los niveles de capitalización de las organizaciones de productores de granos y oleaginosas, mediante apoyos para infraestructura estratégica de acopio y movilización, que contribuyan a su inserción y articulación en el mercado, favoreciendo las economías de escala a través de la implementación de proyectos de inversión para almacenamiento y movilización de granos y oleaginosas

Fuente: Elaboración propia, con base en <<http://www.firco.gob.mx>> [consultado en marzo de 2011].

Acciones específicas para abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares

Después de este complicado recorrido por los planes y programas que influyen en la producción agropecuaria para el abasto interno de alimentos producidos en el país, identificamos tres líneas sustantivas de trabajo de la Sagarpa sobre el tema de análisis. Enseguida se explican de manera breve el ordenamiento y certidumbre de mercados, la sanidad e inocuidad agroalimentaria, y la información y estadística en la materia.

Ordenamiento y certidumbre de mercados. En el proceso de ordenamiento de los programas y su vinculación con el objetivo nacional de abastecer el mercado interno con alimentos de calidad de nuestros campos y mares, en 2008 dos de los ocho programas de la Sagarpa se alineaban a éste: el de Atención a Problemas Estructurales y el de Soporte. En el primer caso se vincula al componente de Ingreso Objetivo, y en el segundo, al componente de Sanidad e Inocuidad.

El resto de los programas se vinculan indirectamente; por ejemplo, el Procampo da apoyos al ingreso por hectárea sembrada, y el Programa de Adquisición de Activos Productivos apoya la producción agropecuaria para la competitividad de las ramas estratégicas agrícolas, pecuarias y pesqueras; por su parte, el Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales trata de apoyar para que la producción primaria sea sustentable. Aun así, es necesario enfatizar que la referencia explícita a la intención necesaria para alcanzar la producción de alimentos sanos y nutritivos requeridos para erradicar la desnutrición y obesidad, principales problemas alimentarios del país, no existe.

Sanidad e inocuidad. La protección de la introducción y establecimiento de plagas y enfermedades se realiza mediante acciones de inspección, vigilancia y activación de dispositivos de emergencia sanitaria; y la mejora de las condiciones, mediante campañas y operaciones de reducción de riesgos. Ello se lleva a cabo a partir de programas de inspección y control de la movilización de bienes en el ámbito nacional y de mercancías importadas; programas y servicios de vigilancia y atención de contingencias de sanidad animal, vegetal y acuícola; programas y servicios de diagnóstico, prevención, control y erradicación de plagas y enfermedades, así como el fomento del uso de nuevas tecnologías, como los organismos genéticamente modificados; la certificación de sistemas de reducción de riesgos de contaminación para favorecer la oferta y disponibilidad de alimentos inocuos para el consumo de la población y la comercialización de bienes agrícolas, pecuarios, acuícolas y pesqueros; el establecimiento de normas homologadas a los parámetros internacionales y a las disposiciones legales establecidas, y la eliminación de barreras fitozoosanitarias en diferentes países. La instancia encargada de realizar las acciones en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria es el Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria (Sinasica).

Información y estadística. Al inicio de la actual administración se encontraban sentadas las bases normativas y de coordinación del Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (Snidrus), que proyecta contar con mejor información, tanto agroalimentaria como pesquera, así

como con la vinculada con el desarrollo rural sustentable para la toma de decisiones. También se planteó fortalecer el Sistema Integral de Registro y Organización Pesquera y Acuícola, y el Sistema de Monitoreo Satelital de Embarcaciones Pesqueras, para eficientar las operaciones de inspección y vigilancia a costos menores; dar atención oportuna al sector en situaciones de emergencia de embarcaciones, mediante la identificación de alarmas en los dispositivos satelitales; así como dar cumplimiento a la normatividad y compromisos internacionales.

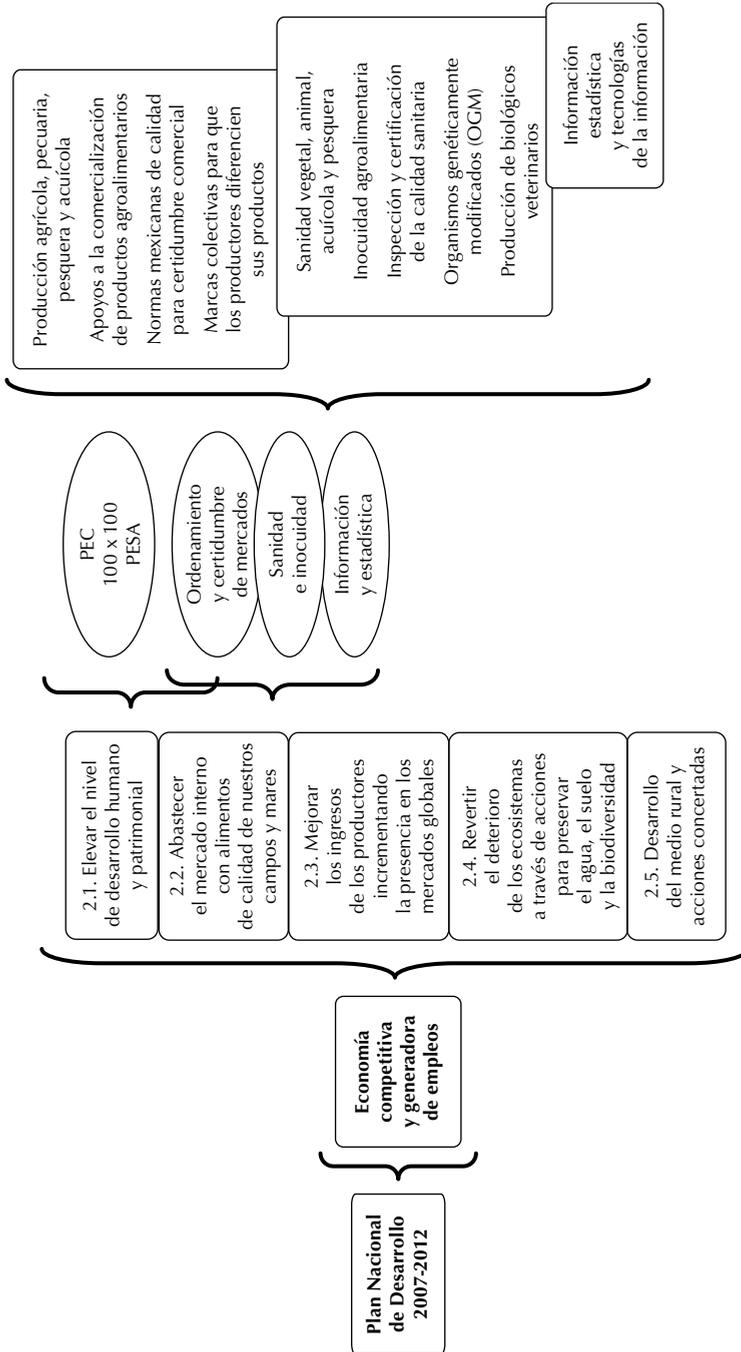
Programa Sectorial de Economía

El siguiente programa sectorial que es necesario abordar es el de Economía, pues, como ya se dijo, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se define que dicha secretaría debe coordinar y dirigir, junto con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, el Sistema Nacional para el Abasto, con el fin de asegurar la adecuada distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población. El plan sectorial respectivo señala como un eje de política, el de implementar una política sectorial y regional para fortalecer el mercado interno. Como línea estratégica define la reconversión de las centrales de abasto en centros logísticos de distribución de agroalimentos, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y las micro, pequeñas y medianas empresas. También menciona la línea de promoción de una cultura de consumo inteligente y sustentable, a través del diseño y aplicación de programas especiales de educación para el consumo sobre los temas de los desórdenes alimenticios y el del consumo de agua.

El sector hídrico en la planeación nacional

El PND 2007-2012, en su eje de sustentabilidad ambiental, define las estrategias para una administración eficiente y racional de los recursos naturales, que permitan mejorar el bienestar de la población actual, sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras. Se señala en el Plan que resulta además impostergable incrementar la eficiencia del uso del agua en la agricultura, ya

Líneas, objetivos y estrategias vinculados a la producción y comercialización de alimentos, PND 2007-2012



Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Sectorial de Desarrollo Agropecuario.

que esta actividad es la principal usufructuaria del recurso, cuya eficiencia promedio es de apenas 46 por ciento.

En lo que respecta a la actividad agropecuaria, los objetivos y estrategias más importantes que se plantean en el Plan Nacional de Desarrollo son:

- ❖ Alcanzar un manejo integral y sustentable del agua
- ❖ Fortalecer la autosuficiencia técnica y financiera de los organismos operadores de agua
- ❖ Expandir la capacidad de tratamiento de aguas residuales en el país y el uso de aguas tratadas
- ❖ Promover el manejo integral y sustentable del agua desde una perspectiva de cuencas

A su vez, en el Programa Nacional Hídrico 2007-2012⁷ se precisan las estrategias para el cumplimiento de objetivos y metas para el sector, añadiendo algunos indicadores en la materia:

- ❖ Incremento de la productividad del agua (kilogramos por metro cúbico de agua utilizada en los distritos de riego) en 2.8 por ciento anual, al pasar de 1.41 en 2006 a 1.66 en 2012
- ❖ Modernización de 1.2 millones de hectáreas de riego
- ❖ Rehabilitación de 136 mil hectáreas de temporal tecnificado
- ❖ Intercambio de agua de primer uso por agua residual tratada en una superficie de 5 000 hectáreas, en distritos de riego
- ❖ Rehabilitación de 300 presas, para mantener las condiciones adecuadas de funcionamiento

Finalmente, hay que señalar como conclusión de este capítulo que en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales y especiales, se puede

⁷ Programa Nacional Hídrico 2007-2012, p. 163 [en línea]: <http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Contenido/Documentos/PNH_05-08.pdf>.

advertir que las acciones planteadas para resolver los problemas alimentarios que provienen de la pobreza, el hambre y de la mala nutrición, en los casos de los programas de desarrollo social y salud tienen en general un carácter focalizado en sectores vulnerables de la población y son de carácter asistencial. En tanto que los programas productivos, de comercialización de los alimentos y de sanidad e inocuidad se enfocan más en los productores con excedentes de comercialización.

Una segunda conclusión es que en el ámbito de la economía no se dice mucho al respecto. En tercer lugar, en lo que se refiere al Programa Nacional Hídrico hay que señalar que se trata de eficientar, modernizar y rehabilitar los sistemas ya existentes, por lo que se infiere que las acciones están enfocadas a los productores competitivos y con excedentes.

A continuación se abordan cuatro aspectos conocidos como las dimensiones de la seguridad alimentaria, a partir de las cuales se analiza el consumo de alimentos, así como la repercusión de la dieta en la nutrición y salud de los consumidores.

CAPÍTULO 3

DIMENSIONES DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

En este capítulo se efectúa la revisión y análisis de los puntos más importantes relacionados con los factores que intervienen en la decisión de consumo de los alimentos, así como la repercusión que tiene la dieta en la nutrición y salud de los consumidores.

Los puntos que intervienen en la decisión de consumo de los alimentos son la disponibilidad y la accesibilidad a éstos, lo cual genera el patrón de consumo de la población.

La alimentación repercute en el estado de nutrición de las personas dependiendo de la utilización biológica de los alimentos y ésta determina el patrón nutricional y finalmente el impacto de estos patrones en el estado de salud.

En el punto de la **disponibilidad de los alimentos**, se revisa la información proveniente de las *Hojas de Balance* que emite la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) anualmente para cada uno de los países miembros. En ese instrumento se registra la producción interna, las importaciones y las exportaciones que forman el suministro interno de alimentos que la población mexicana tiene disponible. Es importante mencionar que la información vertida en este apartado se refiere únicamente a alimentos para consumo humano; se eliminan aquellos que son utilizados para la producción pecuaria o cualquier otro fin distinto de la alimentación humana.

Se examina el abasto de alimentos a través de los sistemas públicos—como es la paraestatal Diconsa, S.A. de C.V., y los mercados públicos—, así como el abasto privado de alimentos y productos básicos.

Respecto a la **accesibilidad a los alimentos**, se analizan los factores económicos y sociales más importantes que influyen en la adquisición de los

alimentos, como es la pobreza alimentaria que genera la asistencia social, la oferta alimentaria de los programas sociales en México y la forma como se focaliza la atención; también, el costo de la canasta alimentaria y el gasto de los hogares en la compra de alimentos.

Para ofrecer una idea completa del patrón de **consumo de alimentos** por la población mexicana, se revisa la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) efectuada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de 1992 a 2006.

Finalmente, se aborda la repercusión de la **utilización biológica de los alimentos** consumidos en el estado de nutrición y de salud de las personas, mediante el análisis de las diferentes encuestas nacionales, tanto sobre alimentación y nutrición, como de salud.

De esta manera se configura el panorama de la situación alimentaria y nutricional en México y el impacto que tienen la modificación de la morbilidad y mortalidad de la población.

DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS

La disponibilidad de alimentos expresa las posibilidades que pueden tener las personas para alimentarse, relacionadas con la cantidad y variedad de alimentos con que cuenta un país, región, comunidad o el propio individuo, y que dependen de la producción, la importación, la exportación, el transporte y medios de conservación de los alimentos.

De acuerdo con un informe de la FAO sobre inseguridad alimentaria (FAO, 2008a), entre 2003 y 2005 la oferta de alimentos para México estaba constituida por 3 270 kilocalorías por persona al día y con una distribución de macronutrientes de 63 por ciento de carbohidratos, 11 por ciento de proteínas y 26 por ciento de grasas, todos dentro de los términos recomendados por esa institución.

La disponibilidad de alimentos está determinada por tres factores principales: producción de alimentos, abasto de alimentos y asistencia alimentaria,

una parte de esta última se analiza en el apartado de accesibilidad a los alimentos.

En primer término se presenta la revisión de la producción de alimentos por medio de las *Hojas de Balance* de la FAO, ya que este instrumento está considerado como el mejor cálculo que se puede hacer con los datos existentes respecto a la cantidad total de alimentos disponibles para consumo de la población de un país (Latham, 2002). La revisión de las *Hojas de Balance* abarca de 1961 a 2007, y posteriormente se examina la disponibilidad de alimentos y las formas de abasto actuales.

Producción de alimentos

Con base en las *Hojas de Balance* de la FAO se elaboraron gráficas sobre las tres categorías que determinan el suministro interno de alimentos:

- ❖ Producción interna
- ❖ Importación
- ❖ Exportación

El suministro interno de alimentos puede estar disponible como producto fresco o directo al consumidor o transformado por un proceso industrial o mediante la crianza de diferentes especies de animales que sirven como cárnicos.

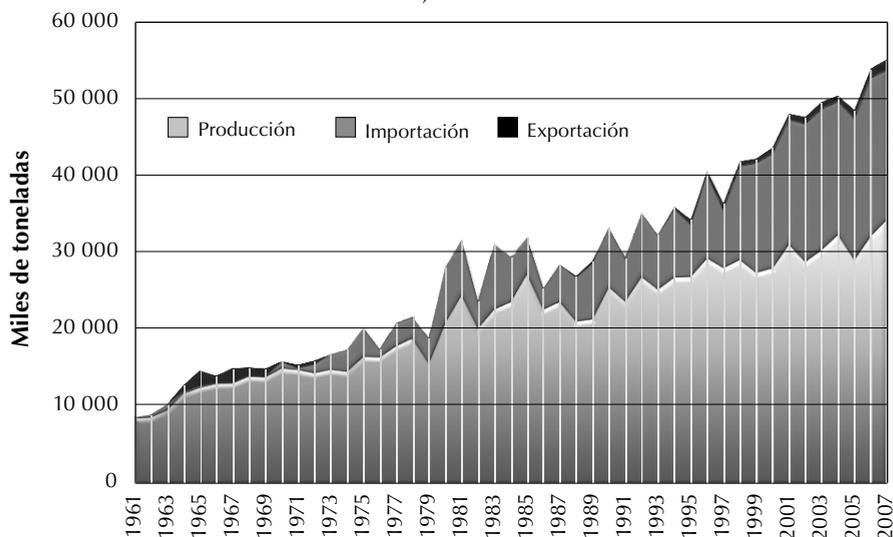
La información revisada se muestra en miles de toneladas anuales y se presentan los seis tipos de alimentos más representativos de la alimentación en nuestro país:

- ❖ Cereales
- ❖ Frutas y hortalizas
- ❖ Carnes
- ❖ Oleaginosas
- ❖ Leguminosas
- ❖ Leche

Cereales

Dentro de esta categoría no se consideran los cereales que se ocupan para la elaboración de cervezas; destaca el maíz, al que le corresponde más de 50 por ciento de esta categoría, seguido por trigo y arroz como los principales y de mayor aporte en este rubro.

Gráfica 3.1. Cereales: producción, exportación e importación en miles de toneladas, México, 1961-2007



Fuente: FAO, *Hojas de Balance*, 1961-2007.

Cuadro 3.1. Cereales: producción, exportación e importación en miles de toneladas, México, 1961-2007

Cereales	1961	1970	1980	1990	1994	2000	2007
Producción	8 406	14 871	20 745	25 430	26 686	27 874	34 213
Importación	109	835	7 246	7 735	8 904	14 891	19 385
Exportación	3	87	33	87	319	832	1 477

Fuente: FAO, *Hojas de Balance*, 1961-2007.

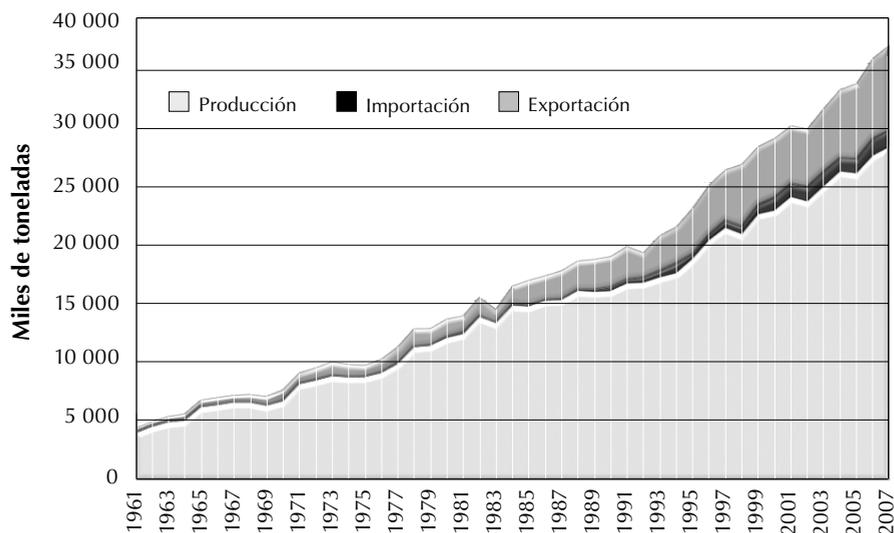
La gráfica 3.1 y el cuadro 3.1 muestran el incremento sostenido que ha tenido la producción de cereales, en miles de toneladas, en donde de 1963 a 1970 hubo exportaciones de cereales, que vuelven a realizarse a partir de 1996, pero en una mínima escala respecto a la producción actual.

A partir de 1970 se inician las importaciones de cereales en poca cantidad, pero de manera constante hasta 1987. A partir de 1988 aumentan de manera importante y con incrementos graduales sostenidos, hasta 2007, cuando abarcan casi 40 por ciento del suministro nacional de cereales.

Frutas y verduras

En esta categoría se encuentran todas las verduras (hortalizas) y las frutas, con excepción de las que se utilizan para la elaboración de vinos. La producción y la importación y exportación se comportan de la siguiente manera en el periodo analizado.

Gráfica 3.2. Frutas y verduras: producción, exportación e importación en miles de toneladas, México, 1961-2007



Fuente: FAO, *Hojas de Balance*, 1961-2007.

La producción interna es la base del suministro nacional de frutas y verduras, y siempre ha tenido un remanente para exportación; pero a partir de 1994 aumentan las exportaciones, en tanto que las importaciones en esta categoría son mínimas y crecen a un mismo ritmo a partir de 1999.

En esta categoría podríamos hablar de que se produce lo que se consume y es la parte de seguridad y soberanía alimentaria que se mantiene en todo el periodo analizado (1961-2007).

Cuadro 3.2. Frutas y verduras: producción, exportación e importación en miles de toneladas, México, 1961-2007

Frutas y verduras	1961	1970	1980	1990	1994	2000	2007
Producción	3 878	6 578	11 913	15 847	17 346	22 609	27 946
Importación	38	34	67	298	813	1 090	1 398
Exportación	351	914	1 511	2 609	3 077	4 989	7 181

Fuente: FAO, *Hojas de Balance*, 1961-2007.

Carnes

En esta categoría se encuentran los productos de carne de ganado vacuno, ovino, caprino, porcino y de aves de corral; esta última es la que mayor cantidad aporta al suministro interno, seguida por la carne de vaca y de cerdo.

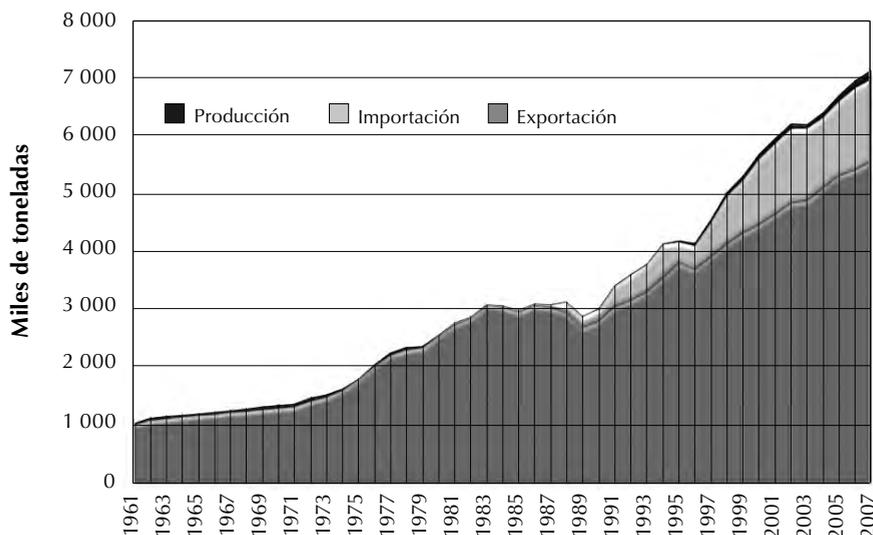
Cuadro 3.3. Carnes: producción, exportación e importación en miles de toneladas, México, 1961-2007

Carne	1961	1970	1980	1990	1994	2000	2007
Producción	1 003	1 292	2 540	2 801	3 543	4 457	5 546
Importación	1	2	8	202	573	1 131	1 416
Exportación	35	56	10	13	14	89	159

Fuente: FAO, *Hojas de Balance*, 1961-2007.

En el periodo de 1961 a 2007, se pasa de mil a 7 mil toneladas de carne disponible para los mexicanos, con la producción interna como el único suministro de

Gráfica 3.3. Carnes: producción, exportación e importación en miles de toneladas, México, 1961-2007



Fuente: FAO, *Hojas de Balance*, 1961-2007.

cárnicos hasta 1987, cuando se inician las importaciones, a muy baja escala hasta 1997, año en que empiezan incrementos anuales sostenidos de la importación de carne hasta abarcar casi 20 por ciento de nuestro suministro a partir de 2005.

Oleaginosas

En esta categoría se encuentran, principalmente, todos los productos de los cuales se extraen aceites vegetales.

La producción interna de estos alimentos se mantuvo estable, aunque insuficiente, hasta 1989, cuando se inicia una baja importante de su producción, que deja espacio para las importaciones que inician en 1969 en poca cantidad, pero a partir de 1977 las importaciones se vuelven cada vez más importantes hasta abarcar más de 75 por ciento del suministro interno de estos productos.

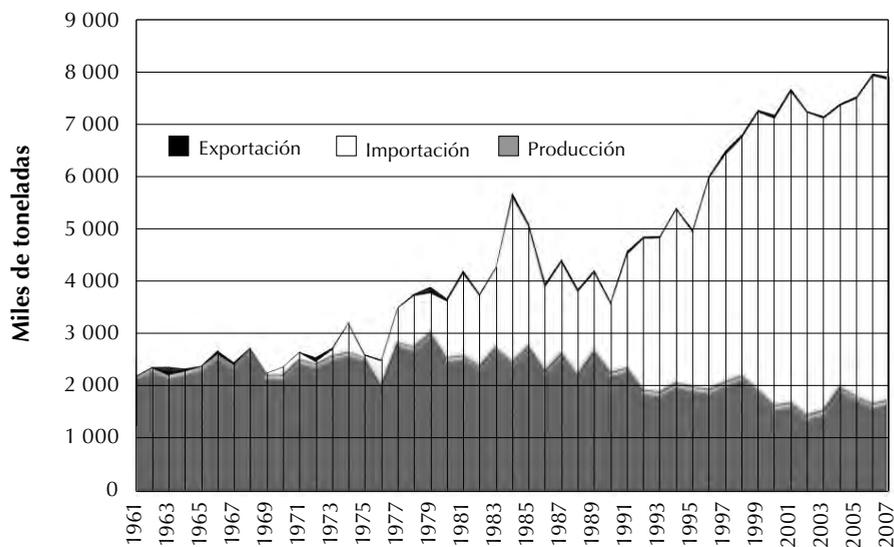
En este rubro podemos ver que el mercado de las oleaginosas está cedido a las importaciones, y la recuperación de la producción interna para nuestro suministro es poco probable o se logrará a muy largo plazo.

Cuadro 3.4. Oleaginosas: producción, exportación e importación en miles de toneladas, México, 1961-2007

Oleaginosas	1961	1970	1980	1990	1994	2000	2007
Producción	2 155	2 180	2 508	2 237	2 034	1 611	1 712
Importación	3	160	1 082	1 305	3 290	5 436	6 064
Exportación	8	9	52	36	30	64	50

Fuente: FAO, *Hojas de Balance*, 1961-2007.

Gráfica 3.4. Oleaginosas: producción, exportación e importación en miles de toneladas, México, 1961-2007



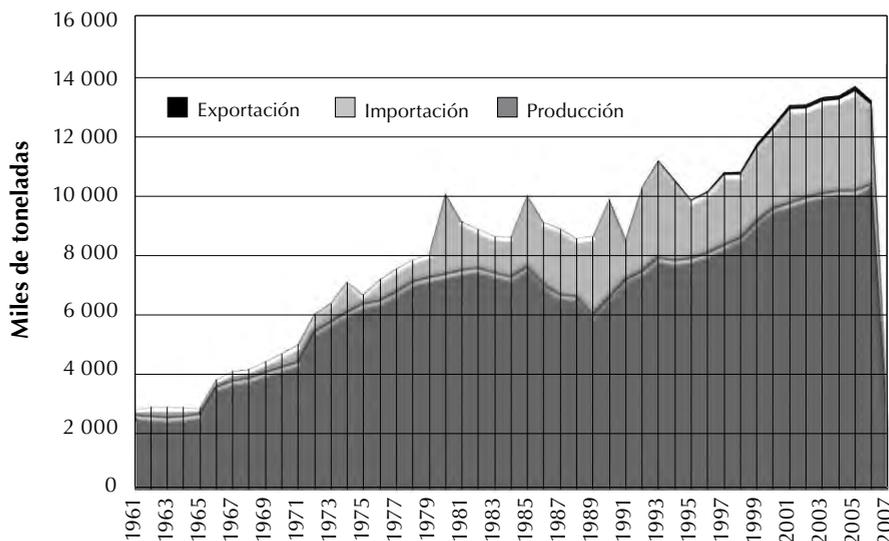
Fuente: FAO, *Hojas de Balance*, 1961-2007.

Leche

Esta categoría abarca tanto la leche, esencialmente la de vaca, como todos los productos derivados de ella, con excepción de la mantequilla.

La gráfica 3.5 muestra que la producción interna es la base de nuestro suministro, que pasa de 2 millones de toneladas hasta poco más de 10 millones

Gráfica 3.5. Leche: producción, exportación e importación en miles de toneladas, México, 1961-2006



Fuente: FAO, Hojas de Balance, 1961-2007.

de toneladas de leche producida en México en 2006, con un aporte amplio de las importaciones (entre 25 y 30 por ciento de toda la leche disponible).

Cuadro 3.5. Leche: producción, exportación e importación en miles de toneladas, México, 1961-2007

Leche	1961	1970	1980	1990	1994	2000	2006
Producción	2 502	4 113	7 232	6 456	7 688	9 443	10 253
Importación	183	457	2 718	3 297	2 663	2 677	2 654
Exportación	0	0	1	2	50	120	149

Fuente: FAO, Hojas de Balance, 1961-2007.

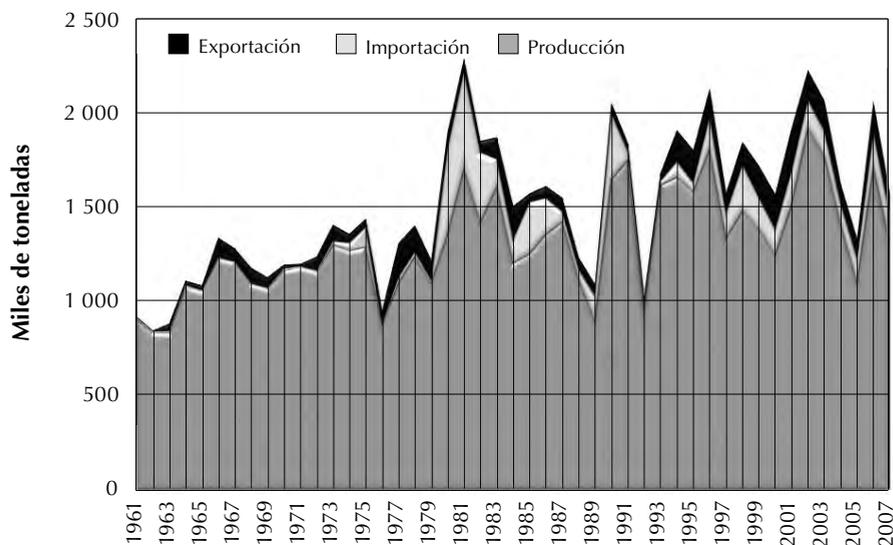
Este es un producto de alto consumo que nunca ha sido producido de manera suficiente para satisfacer la demanda nacional, tanto del consumidor

común, como de las compras de gobierno para los programas sociales, cuyo eje es la leche, en su mayoría.

Leguminosas

Como la base de esta categoría destacan los frijoles, cuyo consumo en México es muy importante, sobre todo para la alimentación de las personas en el medio rural.

Gráfica 3.6. Leguminosas: producción, exportación e importación en miles de toneladas, México, 1961-2007



Fuente: FAO, *Hojas de Balance*, 1961-2007.

La gráfica 3.6 y el cuadro 3.6 muestran la soberanía en la producción de los frijoles (principal cultivo en esta categoría), que a partir de 1978 ha tenido altibajos en la entrada de importaciones para el suministro nacional.

Pudiéramos comentar alegremente que este producto está soportado por nuestra producción interna, pero también se observa (como ha sido comentado en otras secciones de este libro) una disminución en el consumo de leguminosas, esencialmente de frijol.

Cuadro 3.6. Leguminosas: producción, exportación e importación en miles de toneladas, México, 1961-2007

Leguminosas	1961	1970	1980	1990	1994	2000	2007
Producción	890	1 149	1 339	1 627	1 637	1 230	1 292
Importación	10	9	450	347	83	133	147
Exportación	7	20	86	55	164	185	113

Fuente: FAO, *Hojas de Balance*, 1961-2007.

Importaciones de productos básicos

Como resulta evidente en las gráficas anteriores, el suministro interno de los productos que conforman la dieta de los mexicanos debe estar soportado por las estructuras gubernamentales de los tres niveles para garantizar la disponibilidad de alimentos básicos.

De acuerdo con las *Hojas de Balance* de la FAO, las importaciones se han incrementado de manera asombrosa a partir de 1970, pero de manera importante y sostenida a partir de 1990. Destacan las importaciones de arroz, que pasan de la casi nula importación hasta rebasar 80 por ciento de nuestro suministro.

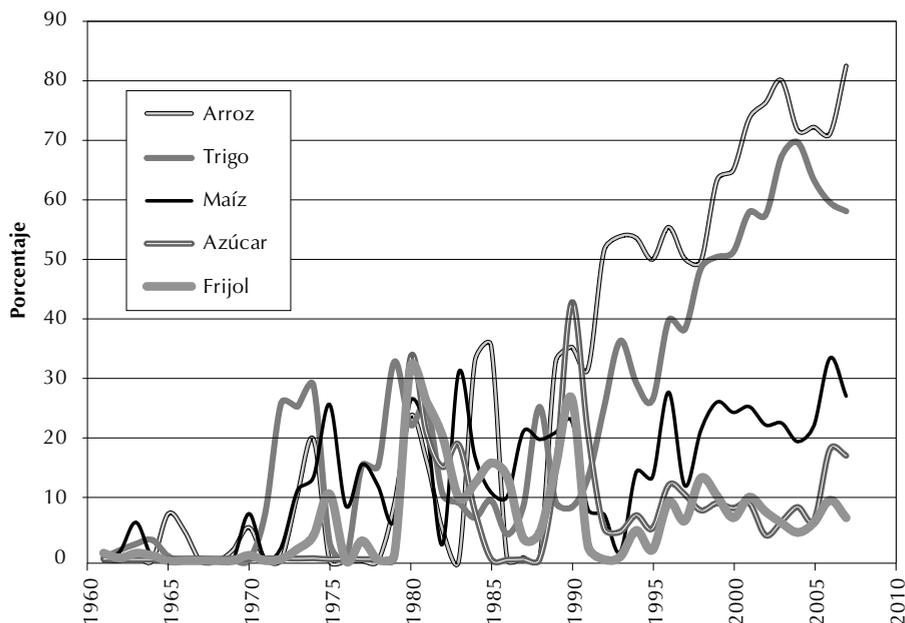
Otro cultivo importante para nuestra dieta es el trigo y éste ha tenido la misma dinámica que el arroz, con una pequeña baja a partir de 2005.

En la gráfica 3.7 y el cuadro 3.7 se aprecia que las importaciones de maíz, azúcar y frijol también crecen, pero en un nivel mucho menor que el del arroz y el trigo.

La importación de carnes se inicia en la década de los ochenta con carne de aves de corral y ovino-caprina, y al final de esta misma década, con las carnes de vaca y cerdo.

Estas importaciones tienen un panorama semejante al de los cereales, pero su porcentaje respecto al suministro interno oscila entre 20 y 30 por ciento, con excepción de un pico de la importación de carne de oveja y cabra que casi llegó a 40 por ciento en los años 2001 y 2004 para descender a 27 por ciento en 2007. Esto se aprecia en la gráfica 3.8, que muestra el detalle de estas variaciones.

Gráfica 3.7. Porcentaje de productos básicos importados respecto al suministro interno, México, 1961 a 2007



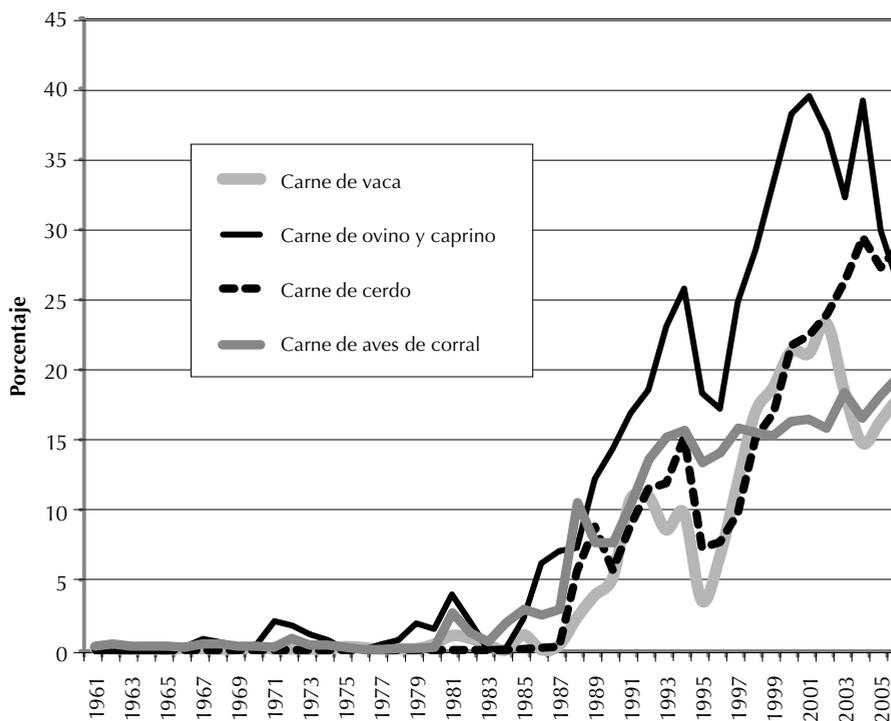
Fuente: FAO, *Hojas de Balance*, 1961-2007.

Cuadro 3.7. Porcentaje de las importaciones de cereales y azúcar respecto al suministro interno, México, 1961-2007

Cereales	1961	1970	1980	1990	2000	2007
Arroz	0.1	5.6	24.2	35.7	65.2	82.6
Trigo	0.5	0.0	22.7	8.9	51.5	58.4
Maíz	0.5	7.9	26.7	23.4	24.8	27.6
Azúcar	0.2	0.3	33.8	43.1	8.7	17.5
Frijol	1.3	1.0	32.3	27.1	7.2	7.2

Fuente: FAO, *Hojas de Balance*, 1961-2007.

Gráfica 3.8. Porcentaje de productos de carne importados respecto al suministro interno, México, 1961 a 2007



Fuente: FAO, *Hojas de Balance*, 1961-2007.

Cuadro 3.8. Porcentaje de las importaciones de carnes respecto al suministro interno, México, 1961-2007

Carnes	1961	1970	1980	1990	2000	2007
Carne de vaca	0.2	0.2	0.5	5.2	21.3	18.3
Carne de ovino y caprino	0.0	0.4	1.6	14.4	38.2	27.0
Carne de cerdo	0.0	0.0	0.0	5.8	21.7	29.0
Carne de aves de corral	0.3	0.3	0.3	7.7	16.3	18.4

Fuente: FAO, *Hojas de Balance*, 1961-2007.

El cuadro 3.8 muestra la distribución porcentual de las importaciones por tipo de carne respecto al suministro interno de este insumo.

Cuando desagregamos las importaciones por el tipo de carne, resulta que la carne de vaca ha sido hegemónica hasta el año 1990, cuando cede terreno ante la carne de cerdo y más aún frente a la de aves de corral, hasta que en 2007 la carne de aves supera 40 por ciento del total de las importaciones de carne y la carne de cerdo es ligeramente mayor que el porcentaje de carne de vaca importada.

*Cuadro 3.9. Total de la importación de carnes
en miles de toneladas y porcentaje por tipo de carnes,
México, 1961-2007*

Año	1961	1970	1980	1990	2000	2007
Carne (miles de ton.)	1	2	8	202	1 131	1 416
de vaca	42.1%	41.3%	44.3%	29.8%	33.6%	25.4%
de ovino y caprino	0.0%	7.8%	11.0%	5.0%	3.9%	2.4%
de cerdo	11.5%	1.9%	3.5%	22.9%	23.7%	29.9%
Aves de corral	31.0%	34.9%	16.5%	32.5%	32.0%	41.2%
Otras carnes	15.4%	14.1%	24.8%	9.7%	6.8%	1.1%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: FAO, *Hojas de Balance*, 1961-2007.

Comentarios sobre la producción de alimentos

Como se aprecia en cada uno de los rubros de alimentos producidos se está cediendo terreno ante las importaciones, en tanto que las exportaciones sólo son representativas en el rubro de frutas y verduras, pues el insumo de los aceites vegetales (las oleaginosas) está cedido prácticamente a la importación. La suficiencia en la producción de leguminosas está más soportada por una disminución de demanda que en un aumento del suministro. Las importaciones de trigo y arroz son rampantes y superan con mucho a la producción nacional; la importación de maíz (principal componente de la dieta de los mexicanos) es marginal, pero está creciendo.

En el suministro de carne, la importación tiene un crecimiento importante a partir de la década de los noventa hasta llegar en 2007 a cubrir entre un cuarto y un tercio del suministro de este insumo. En 2007 la importación de carne de aves de corral supera 40 por ciento del total de la carne importada.

Aquí se encuentra el primer llamado de atención sobre la seguridad y la soberanía alimentarias que nuestro país requiere, sobre todo en estos momentos de alza de precios de los alimentos en el ámbito internacional. Esta es la oportunidad de fortalecer nuestro campo y el mercado interno.

Abasto de alimentos

Para la caracterización de este punto se consideraron dos fuentes de información: 1) las *Hojas de Balance* 1961-2007 elaboradas por la FAO, y 2) la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1992-2006, realizadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Hojas de Balance de Alimentos, FAO, 1961-2007¹

Las *Hojas de Balance de Alimentos* suministran datos sobre los alimentos disponibles en el país para la población en general. Los rubros que consideran son: estimaciones de producción alimentaria, importaciones, exportaciones, otros usos distintos al consumo humano –por ejemplo, forrajes y usos industriales–, así como el volumen de inventarios y mermas, con el fin de ofrecer una estimación objetiva de los alimentos efectivamente disponibles en un año, en particular para la población del país, al cual se denomina *suministro interno de alimentos*. A partir del número de habitantes del país se calcula la disponibilidad promedio de alimentos, lo cual puede a su vez ser traducido en disponibilidad *per capita* diaria de nutrimentos: vitaminas, proteínas, grasas, hidratos de carbono, etcétera.

¹ Entre las limitaciones obvias de las *Hojas de Balance* debe considerarse que no son una evaluación directa del consumo de alimentos y tampoco dan cuenta de la distribución y acceso efectivo de la población a su consumo; sin embargo, permiten establecer la capacidad de un país para disponer de alimentos en forma suficiente para satisfacer los requerimientos y las recomendaciones nutrimentales de su población.

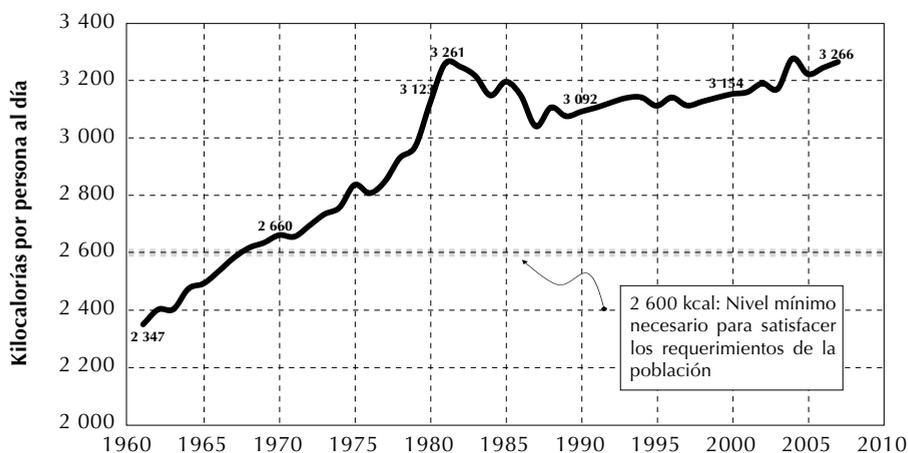
*Cuadro 3.10. Suministro de alimentos (kg por persona al año),
México, 1961-2007*

Alimentos	1961	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007
Cereales	158.9	161.4	167.1	168.9	172.1	183.9	176.9	176.6	177.1	171.9	172.3
Trigo	29.1	31.4	35.4	39.8	43.9	48.9	43.2	41.6	37.5	36.3	35.5
Arroz	3.5	4.2	4.7	5.1	4.9	6.1	4.2	4.6	5.7	5.7	6.1
Maíz	125.9	125.3	126.5	123.5	122.7	128.9	128.6	128.6	129	122.9	122.9
Tubérculos	9.7	9.8	12.7	12.4	14.5	12.4	14.7	13.8	17.1	17.5	19.2
Azúcar	26.3	29.9	38.1	45.5	47.3	46.8	53.4	49.5	49.1	49.3	51.2
Leguminosas	18.4	18.6	16.7	16	23.4	17	15.9	15.8	12.9	12.5	12.9
Frijol	17	17	15.4	14.1	18.3	12.8	12.9	14	11	10.7	10.8
Oleaginosas	3	2.9	3.7	3.1	3.5	4.1	1.4	2.4	2.7	2.7	3.0
Aceites vegetales	5.9	6	6.1	6.8	8.4	10.8	9.6	11	9.4	11.1	11.1
Hortalizas	25.7	30.8	25.6	30.4	42.4	44.3	52.5	43.2	56.9	61.1	68.2
Frutas	57.6	82.8	73.7	84.6	94.1	100.8	92	104.8	112.9	115.5	115.6
Bebidas alcohólicas	23.7	27.2	29.8	34.9	41.3	36.9	46.5	46.2	49.8	55.9	59.4
Carne	25.4	26.4	24.5	30.1	37.6	39.5	35.9	45.3	55.7	62.2	63.3
Res	9	10.7	9.2	9.6	11	12.4	14	16	18	17.6	18.2
Ovicaprina	0.8	0.8	0.7	0.8	0.8	0.8	0.9	0.9	1.2	1.2	1.2
Cerdo	11.1	9.9	9.5	13.7	18.5	17.2	9.6	10.7	12.5	13.5	13.6
Aves	3.6	4.1	4.3	5.3	6.6	8.3	10.2	16.6	22.4	28.9	29.4
Grasas animales	1.5	1.3	1.5	1.4	1.7	2.4	3.1	3.8	3.2	3.6	3.5
Leche	60.2	52.8	78.4	97.4	133.6	115.8	102.5	97.6	111.3	117.1	115.2
Huevo	3.2	4	5.9	6.2	8.2	9.4	10.5	11.7	15.6	16.6	18.4
Pescado y mariscos	2.5	3.3	3.9	4.7	10.4	9.9	12.3	10.1	8.9	11.1	10.8
Aporte de energía (kcal)											
Todos los grupos	2 412	2 490	2 660	2 836	3 123	3 197	3 092	3 112	3 154	3 244	3 266
Productos vegetales	2 117	2 208	2 334	2 420	2 584	2 668	2 611	2 600	2 571	2 602	2 617
Productos animales	295	282	327	415	539	530	481	512	583	642	649
Aporte productos animales	12.2	11.3	12.3	14.6	17.3	16.6	15.6	16.5	18.5	19.8	19.9

Fuente: FAO, Hojas de Balance, 1961-2007.

En perspectiva puede apreciarse al menos desde 1970 un suministro suficiente de energía alimentaria al rebasar el nivel de 2 600 kilocalorías (kcal) diarias *per capita*, nivel considerado como el mínimo necesario para satisfacer los requerimientos de la población, situado 20 por ciento por arriba del requerimiento *per capita* promedio de acuerdo con la estructura demográfica del país.

Gráfica 3.9. Energía alimentaria (kilocalorías) disponible por persona al día, México, 1961-2007



Fuente: FAO, *Hojas de Balance*, 1961-2007.

De 1961 a 1980 se aprecia un incremento constante en el suministro *per capita* nacional al pasar de 2 412 kcal diarias a 3 123. Desde 1980 se establece una meseta de disponibilidad alimentaria en un intervalo de entre 3 100 y 3 270 kcal. Es decir, desde hace 40 años se alcanzó el nivel de suministro *per capita* mínimo indispensable para satisfacer plenamente los requerimientos nutricionales de toda la población y desde hace 25 años el suministro de alimentos en México rebasa con mucho ese nivel. El incremento se realizó a expensas del mayor suministro de todos los grupos de alimentos con excepción del de maíz, el cual permaneció entre 125 y 130 g diarios por persona;

*Cuadro 3.11. Aporte diario y contribución porcentual
de los grupos de alimentos al consumo total de energía,
proteínas y lípidos, México,
1961, 1975 y 2003*

Grupo de alimento	1961			1975			2003		
	kcal	Proteínas	Lípidos	kcal	Proteínas	Lípidos	kcal	Proteínas	Lípidos
	Aporte diario								
Gran total	2 412	65.7	55.5	2 836	73.2	66.4	3 171	90.5	89.1
Productos vegetales (kcal, g)	2 117	48.7	33.3	2 420	49.8	36.3	2 560	50.6	45.5
Productos animales (kcal, g)	295	17	22.2	415	23.5	30.1	610	39.9	43.6
	Porcentaje								
Gran total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Productos vegetales	87.8	74.1	60	85.3	68	54.7	80.8	55.9	51.1
Productos animales	12.2	25.9	40	14.6	32.1	45.3	19.2	44.1	48.9
Cereales	57	54.2	23.6	50.8	50.5	19.6	45.1	40.8	14.6
Trigo	9.1	9.1	1.1	10.3	10.8	1.4	8.6	8.1	1.1
Arroz	1.5	1.1	0.2	1.9	1.5	0.2	1.7	1.2	0.1
Maíz	46.3	43.7	22.3	38.5	38.1	18.1	33.6	30.3	13.2
Raíces feculentas	0.8	0.5	0	0.9	0.5	0	1.1	0.7	0.1
Azúcar	10.7	0.2	0.2	15.7	0	0	14.9	0	0
Leguminosas	7.3	14.8	1.6	5.4	11.5	1.2	3.9	7.9	0.7
Frijoles	6.8	13.5	1.3	4.8	10.1	0.9	3.4	6.5	0.6
Oleaginosas	1	1.4	3.8	0.9	1.1	3.3	0.7	1	2.1
Aceites vegetales	5.9	0	29	5.8	0	28	7.4	0	29.8
Hortalizas	0.6	0.8	0.2	0.6	1.1	0.2	1.2	1.9	0.3
Frutas	2.7	1.5	0.9	3.2	1.9	1.2	3.7	2	1.2
Bebidas alcohólicas	1.3	0.3	0	1.6	0.4	0	1.7	0.4	0
Carne	6.3	13.4	22.7	6.5	14.1	23.2	8.8	21.5	24.3
Res	1.2	5.5	2.9	1.1	5.3	2.6	1.8	7.9	3.4
Ovicaprina	0.2	0.5	0.5	0.1	0.5	0.5	0.2	0.6	0.5
Cerdo	4.1	5	17.3	4.4	5.6	17.8	3.6	4.2	12.1
Aves de corral	0.6	1.5	2	0.7	2	2.3	3.1	8.1	8.1
Grasas animales	1.2	0	5.9	1	0	4.7	1.7	0	6.9
Leche	3.8	8.2	9.4	5.5	11.9	13	5.3	11.1	10.4
Huevos	0.5	1.4	1.4	0.8	2.3	2.3	1.8	4.8	4.2
Pescado y mariscos	0.2	0.9	0.4	0.3	1.8	0.5	0.7	3.7	0.9
Otros	0.7	2.6	0.9	1.1	2.9	3	1.9	4.3	4.5

Fuente: FAO, *Hojas de Balance*, 1961-2007.

el de oleaginosas; y el de frijol, cuyo suministro pasó de 17 a 11g. El azúcar, frutas, hortalizas y los productos de origen animal mostraron un incremento de entre 200 y 450 por ciento.

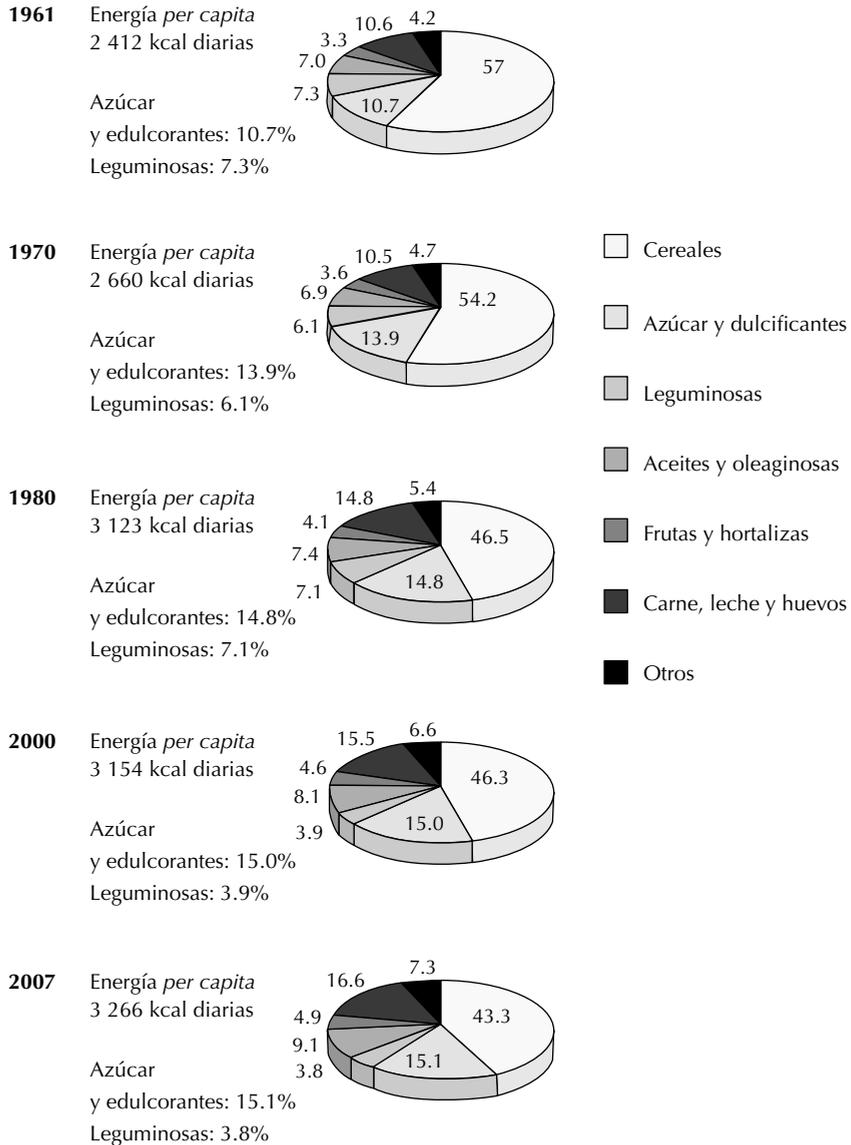
En el cuadro 3.11 se presenta el aporte diario de energía, proteínas y lípidos, así como la contribución porcentual de los grupos de alimentos al consumo aparente total de energía, proteínas y lípidos en 1961, 1975 y 2003 de acuerdo con las *Hojas de Balance* de la FAO.

Los cambios observados en el suministro interno de energía alimentaria no sólo son cuantitativos sino que también se ha producido una importante transformación cualitativa en su integración. En 1961, con sólo 2 412 kcal/día/hab., 57 por ciento de la energía era aportada por cereales, principalmente por el maíz, con 46 por ciento del total; las leguminosas aportaban 7.3 por ciento de la energía; y los productos de origen animal y los azúcares contribuían, cada uno, con poco menos de 11 por ciento.

Desde 1980 hasta nuestros días se ha conformado un patrón alimentario caracterizado por la disminución del consumo de cereales, los cuales actualmente aportan en conjunto alrededor de 45 por ciento del suministro interno de energía, el maíz ya únicamente supone 33 por ciento, y las leguminosas aportan en esta nueva estructura menos de 4 por ciento. Esta reducción se ha correspondido con el incremento del consumo de azúcares y productos de origen animal, que en conjunto aportan más de 30 por ciento del suministro nacional de energía.

La magnitud del incremento de la energía disponible y los cambios en la proporción del aporte de los alimentos representan modificaciones sustantivas en la alimentación de la población; por ejemplo, en 1961 la disponibilidad *per capita* de energía aportada por los azúcares era de 258 kcal/d/hab., en tanto que a partir de 1980 y hasta la fecha se ubica en el orden de las 460 a las 480 kcal, lo que representa un incremento de 85 por ciento. En la medida que este consumo aparente refleje el consumo real de alimentos por parte de la población mexicana, podemos considerarlo como una condición estructural y un factor de riesgo en la generación de la grave epidemia de obesidad que enfrenta el país (gráficas 3.10).

Gráficas 3.10. Cambios en la disponibilidad
de energía por grupos de alimentos,
México, 1961-2007



Fuente: FAO, *Hojas de Balance*, 1961-2007.

Formas de abasto de alimentos

Los alimentos están disponibles en tres formas de abasto:

- ❖ Producción para el autoconsumo y la comercialización
- ❖ Abasto comercial de alimentos, que puede ser público o privado, y
- ❖ Asistencia social alimentaria

La producción de alimentos se ha revisado y analizado ampliamente en los capítulos correspondientes de este libro, con todas sus implicaciones y la forma en que se ha abordado desde la perspectiva gubernamental, así como sus resultados más importantes.

La comercialización de alimentos se hace a través de dos vías: la pública, por medio del Programa de Abasto Rural (PAR), a cargo de Diconsa, y los mercados públicos en zonas urbanas; la otra vía es la privada, que se opera desde las tiendas minoristas, ampliamente diseminadas en los medios rural y urbano, hasta los centros comerciales y tiendas de autoservicio, que cada vez abarcan mayor porción del mercado de la distribución y venta de alimentos.

Comercialización de alimentos con recursos públicos

Diconsa, S.A. de C.V.

En el medio rural del país se tiene el Programa de Abasto Rural, operado por la empresa paraestatal Diconsa, S.A. de C.V., empresa sectorizada en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), que abastece de productos de consumo, básicos y complementarios, a tiendas comunitarias. Procura que los productos se vendan a precios menores que los ofrecidos por los comercios privados, transfiriendo así un ahorro a sus beneficiarios. Su objetivo general es contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando la alimentación y la nutrición de la población que habita en localidades rurales.

De acuerdo con su informe anual 2010 (Sedesol, 2010), para la operación del Programa, Diconsa hace uso de la red operativa instalada en los 31 estados de la república, compuesta por 28 almacenes centrales, 270 almacenes rurales, seis almacenes de programas especiales, cuatro almacenes graneleros (cuadro

3.12), y 3 640 vehículos en operación (2 091 de carga, 1 273 de supervisión y 276 de apoyo), que mediante una distribución estratégica abastecen a las tiendas comunitarias.

Cuadro 3.12. Infraestructura de Diconsa para su operación en 2010

23 518	Tiendas rurales
270	Almacenes rurales
28	Almacenes centrales
6	Almacenes de programas especiales
4	Almacenes graneleros

Fuente: Informe de la Sedesol sobre el ramo 20 a la Cámara de Diputados para el cierre del año 2010.

Cabe señalar que Diconsa también se articula con otros programas sociales para apoyarlos en la distribución de alimentos y otros artículos relacionados, así como para el suministro de alimentos y productos complementarios destinados a la población declarada en situación de emergencia, incluyendo aquellos requeridos para el abrigo de la misma.

Con base en los indicadores de las Reglas de Operación de 2010, los resultados de Diconsa ese año son:

- ❖ El número de localidades con tienda Diconsa es de 21 420
- ❖ La cobertura de localidades objetivo fue de 10 594, que corresponde a 52.5 por ciento del total de las localidades prioritarias² objetivo de Diconsa
- ❖ El margen de ahorro en la canasta básica fue de 19.5 por ciento contra 10 por ciento que se tenía como meta

² El número de localidades objetivo para 2010 se definió considerando la información disponible del Censo de Población y Vivienda 2005, de INEGI, y del Índice de Marginación a Nivel Localidad 2005, de Conapo, con lo cual se determinó que las localidades objetivo de alta o muy alta marginación, con rango de población entre 200 y 2 500 habitantes, ascienden a 20 165.

El margen de ahorro se refiere a siete productos de marca propia Sedesol-Diconsa que rebasan de manera considerable la meta, tres tienen un margen de ahorro superior a 40 por ciento y otros cuatro tienen un margen de ahorro de entre 15 y 20 por ciento en comparación con las marcas de las tiendas privadas. Entre sus marcas destacan Mi Masa, que es harina de maíz enriquecida, pasta para sopa enriquecida y fortificada, chocolate en polvo, café soluble, sal, jabón de lavandería y jabón de tocador.

Los recursos fiscales asignados a Diconsa fueron destinados para la adquisición de 19.88 por ciento de bienes para comercializar (capítulo 2900 Mercancías Diversas), que de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación fue de 1 996'004 700 pesos en el rubro Subsidios y Apoyos Fiscales.

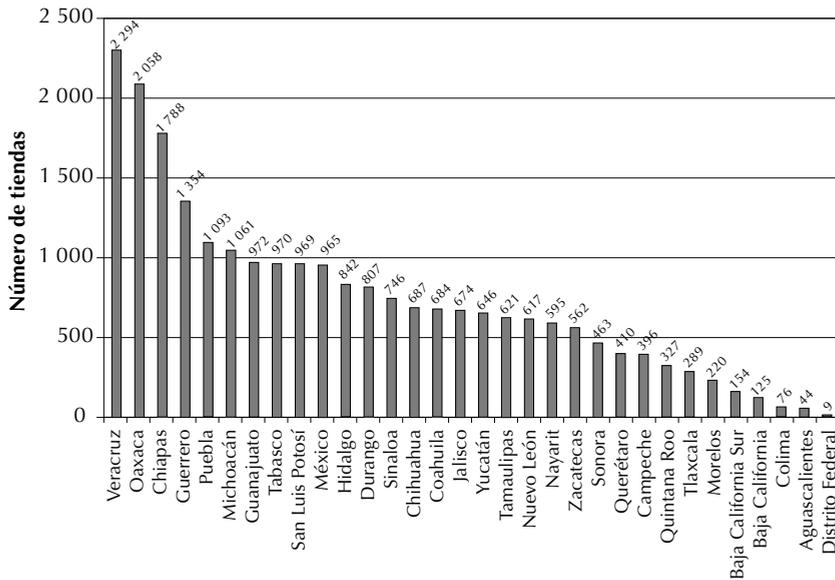
En otro punto de su informe afirma que de acuerdo con la evaluación anual del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social de Desarrollo (Coneval), los principales resultados de la evaluación se refieren a que en localidades sin alternativas de abasto, el Programa representa una fuente de acceso a alimentos a precios bajos para los hogares, lo que les permite diversificar su dieta. Asimismo, destaca que los indicadores de resultados y gestión presentan avances positivos.

Son dos estados con más de 2 mil tiendas (Veracruz y Oaxaca) y cuatro con más de mil tiendas (Chiapas, Guerrero, Puebla y Michoacán), que en su conjunto abarcan 41 por ciento del total de tiendas en el país. Cabe destacar que en sus informes sólo señalan 31 estados en los que opera Diconsa, pero en su directorio se consideran nueve tiendas en el Distrito Federal.

Existe un convenio de colaboración con el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (INNSZ) a través del cual se llevó a cabo una revisión nutrimental de los productos comestibles que integran la canasta básica de Diconsa con objeto de formular propuestas que permitan potenciar el impacto nutricional de la canasta básica mediante la incorporación de nuevos productos y la sustitución de alguno o algunos productos que la integran.

Los resultados de dicho análisis se refieren a dos recomendaciones: 1) la sustitución de la manteca vegetal comestible por la avena, para reducir el contenido calórico de la canasta, particularmente las grasas trans, y aumentar el

Gráfica 3.11. Tiendas Diconsa por entidad federativa en 2010



Fuente: Directorio de Tiendas del Sistema Integral de Almacenes Comunitarios (SIAC) de Diconsa.

nivel proteico y de carbohidratos; y 2) la incorporación de la crema dental como producto de higiene personal.

Productos más vendidos en las tiendas Diconsa

A partir de la revisión de un total de 192 productos diferentes (no se evaluaron las marcas diferentes) vendidos en las tiendas Diconsa de 2007 a 2010, se obtuvieron los siguientes resultados.

El producto con mayores ventas es el maíz blanco, que representa 26 por ciento del monto total de las ventas en el periodo, seguido por azúcar, aceite, detergente en polvo y galletas, con más de mil millones de pesos de venta cada uno.

Al integrar las galletas diversas con las galletas básicas, se obtiene que éstas alcanzan el tercer lugar de ventas con 1.53 mil millones de pesos, sólo por debajo del maíz blanco y el azúcar. Por otra parte, se agruparon las bebidas endulzadas (refrescos, jugos y bebidas envasadas), que en total suman ventas

por más de 222 millones de pesos de 2007 a 2010, con un promedio de venta anual de más de 55 millones de pesos.

Un punto preocupante en el monto de ventas de productos de las tiendas Diconsa es la venta de cigarros, que ocupa el lugar número de 18 con un promedio de venta anual que supera los 263 millones de pesos.

La información analizada muestra que la infraestructura para la distribución de alimentos básicos y complementarios a las comunidades rurales está siendo utilizada también para la distribución de productos definidos como

Cuadro 3.13. Monto de los 20 productos más vendidos en las tiendas Diconsa en miles de pesos, 2007-2010

Producto	Ventas 2007	Ventas 2008	Ventas 2009	Ventas 2010	Total 2007-10
Maíz blanco	1'153 226	1'482 155	2'057 548	1'510 994	6'203 923
Azúcar estándar	244 215	278 322	553 418	483 870	1 559 827
Harina de maíz	415 691	415 049	337 914	178 945	1 347 599
Aceite vegetal comestible	166 988	444 881	376 722	275 913	1 264 503
Detergente en polvo	195 289	297 722	409 273	294 595	1 196 879
Galletas diversas	205 805	303 654	333 711	259 311	1 102 481
Harina de maíz Mi Masa	9 021	176 685	360 884	390 975	937 565
Café soluble	112 125	178 506	220 377	169 513	680 521
Harina de trigo	112 031	222 023	195 397	139 760	669 210
Leche en polvo	155 624	149 242	157 230	129 908	592 004
Frijol a granel	59 224	111 702	174 676	96 353	441 955
Galletas básicas	68 874	121 074	137 574	109 352	436 874
Papel higiénico	72 372	107 805	133 707	105 808	419 693
Jabón de lavandería	64 913	110 146	137 459	100 641	413 159
Arroz envasado	37 786	98 382	148 598	99 515	384 281
Frijol envasado	30 455	83 174	145 668	98 294	357 591
Leche evaporada y concentrada	61 741	88 784	95 920	76 829	323 273
Cigarros	56 969	72 060	75 931	58 063	263 022
Fertilizantes	3 223	69 223	108 027	73 887	254 361
Atún enlatado	37 125	50 657	61 902	47 472	197 155

Fuente: Información de Diconsa obtenida a través del IFAI en 2011.

nocivos para la salud, como son los cigarrillos, y mercancías cuyo consumo no se debe promover, como es el caso de las bebidas endulzadas.

Liconsa, S.A. de C.V.

El Programa de Abasto Social de Leche (PASL) es operado por Liconsa, S.A. de C.V., dependiente de la Sedesol, y tiene por objetivo general, “contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando los niveles de nutrición de la población en pobreza patrimonial”, mediante la venta de leche fortificada de calidad, a precio preferencial, a hogares en pobreza patrimonial con niños, mujeres adolescentes, mujeres en periodo de gestación o lactancia, adultos mayores, enfermos crónicos y personas con discapacidad.

Oferta alimentaria

El PASL otorga una dotación de leche fortificada, a un precio de cuatro pesos el litro. El número de litros que puede adquirir cada hogar depende del número de miembros que cumplen los requisitos de elegibilidad conforme a las siguientes modalidades:

- ❖ **Abasto comunitario.** La dotación de leche autorizada es de cuatro litros a la semana por beneficiario registrado en el padrón y cada hogar tendrá derecho a adquirir un máximo de 24 litros a la semana, dependiendo del número de sus beneficiarios, conforme a lo que se establece en el cuadro 3.14.

Cuadro 3.14. Dotación de leche por beneficiario Liconsa

Número de beneficiarios	Dotación semanal (litros)
1	4
2	8
3	12
4	16
5	20
6 o más	24

Fuente: Reglas de Operación de Liconsa para 2011, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2010, sección vespertina.

- ❖ **Convenios interinstitucionales.** Liconsa mantendrá y podrá ampliar su cobertura mediante convenios interinstitucionales para otorgar el beneficio de la leche a aquellos segmentos de la población objetivo que no estén siendo atendidos mediante el mecanismo anterior. Al 31 de diciembre de 2010 había 113 convenios, que significan la atención de 96 421 beneficiarios en situación de pobreza patrimonial y especialmente niños de 6 meses a 12 años.

La leche se entrega a los hogares beneficiarios de la modalidad de abasto comunitario por medio de los siguientes canales de distribución:

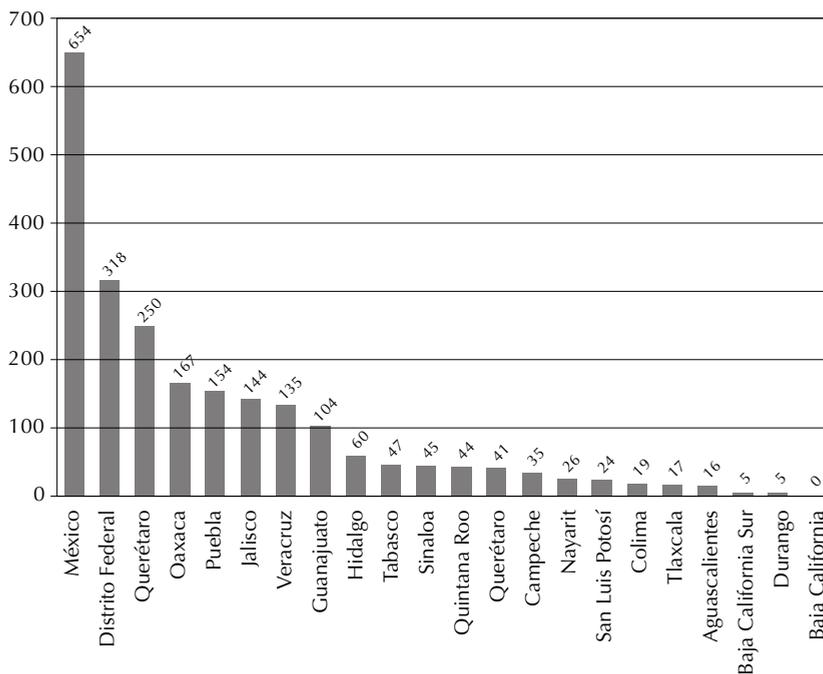
- ❖ **Lecherías:** establecimientos operados por personas físicas que en su mayoría distribuyen la leche líquida, y sus inmuebles son generalmente proporcionados por los gobiernos locales.
- ❖ **Tiendas particulares:** establecimientos operados por personas físicas con pequeños comercios que trabajan con limitado surtido de mercancías y que en su mayoría distribuyen la leche en polvo.
- ❖ **Tiendas comunitarias de Diconsa:** establecimientos que distribuyen solamente leche en polvo.

Sistemas de mercados públicos

La distribución de alimentos a través del sistema de mercados públicos es una práctica generalizada para el abastecimiento de productos básicos en los estados. Para el año 2009 (INEGI, 2011) se tenía información de 2 310 mercados públicos en 23 estados (nueve estados no contaban con información y Baja California no tenía mercados públicos) (gráfica 3.12).

Otro punto de distribución masiva son las centrales de abasto, que sirven para centralizar la comercialización de productos y ordenamiento urbano. Eran 84 las registradas por el INEGI en 2009 en 25 estados, ya que siete de ellos no cuentan con información disponible (Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Michoacán, Morelos, Tamaulipas y Yucatán) y los estados de Tlaxcala y Colima no cuentan con este tipo de establecimientos, tal como se muestra en el cuadro 3.15.

Gráfica 3.12. Número de mercados públicos por entidad federativa, México, 2009



Fuente: INEGI, 2011.

Cuadro 3.15. Centrales de abasto por entidad federativa

Entidad federativa	Centrales de abasto	Entidad federativa	Centrales de abasto
Guanajuato	14	Sinaloa	3
México	9	Baja California	2
Hidalgo	7	Nayarit	2
Jalisco	6	Quintana Roo	2
Sonora	6	Zacatecas	2
Veracruz	5	Baja California Sur	1
Aguascalientes	3	Oaxaca	1
Campeche	3	Querétaro	1
Distrito Federal	3	San Luis Potosí	1
Durango	3	Tabasco	1
Guerrero	3	Colima	0
Nuevo León	3	Tlaxcala	0
Puebla	3		

Fuente: INEGI, 2011.

Las zonas metropolitanas de nuestro país, entre las que destaca la zona metropolitana de la Ciudad de México, dependen básicamente del abasto externo, tanto del país como del extranjero. La Ciudad de México cuenta con un enorme sistema de abasto, encabezado por la Central de Abasto –la más grande de América Latina y de muchas partes del mundo–, así como de una red de mercados públicos, tianguis y de mercados sobre ruedas regulado por el Gobierno del Distrito Federal y por los gobiernos de los estados colindantes.

El sistema de abasto de la Ciudad de México, con el mayor volumen de distribución en la zona metropolitana y del país, está conformado de la siguiente manera:

Cuadro 3.16. Descripción del sistema de abasto de alimentos dependiente del Gobierno del Distrito Federal

Delegación	Mercados		Tianguis		Mercados s/ruedas		Concentraciones	
	Núm.	Locatarios	Núm.	Oferentes	Núm.	Oferentes	Núm.	Locales
Álvaro Obregón	15	1 801	129	4 603	8	-	10	585
Azcapotzalco	19	3 657	34	701	3	-	3	263
Benito Juárez	16	3 722	73	868	3	-	0	0
Coyoacán	20	2 826	109	5 861	5	-	9	663
Cuajimalpa	5	405	11	507	0	-	5	126
Cuauhtémoc	38	14 450	102	5 256	3	-	0	0
Gustavo A. Madero	50	9 920	225	12 604	9	-	20	1 855
Iztacalco	16	2 873	34	620	3	-	9	1 350
Iztapalapa	20	3 017	441	10 674	5	-	112	10 337
Magdalena Contreras	5	311	3	106	2	-	1	50
Miguel Hidalgo	17	6 665	41	553	4	-	2	150
Milpa Alta	9	808	6	502	0	-	0	0
Tláhuac	19	1 494	29	990	1	-	9	473
Tlalpan	17	1 225	123	1 043	4	-	16	1 137
Venustiano Carranza	42	13 849	37	1 231	1	-	1	18
Xochimilco	11	2 131	18	134	0	-	16	1 863
Total Distrito Federal	318	69 154	1 420	46 676	52	1 501	213	18 870

Fuente: Comparecencia del titular de Sedeco en ALDF, 14 de octubre de 2009.

La Central de Abasto de la Ciudad de México es sin duda la más importante del país por su dimensión, volumen de operación y personas beneficiadas. Su numeralía es la siguiente:

- ❖ Área total: 304 hectáreas
- ❖ Población beneficiada: 20 millones de habitantes
- ❖ Comercialización: 30 por ciento de la producción hortofrutícola
- ❖ Volumen operado al día: 30 mil toneladas de alimentos y productos básicos
- ❖ Capacidad instalada de almacenaje: 122 mil toneladas
- ❖ Afluencia vehicular: 57 mil vehículos diarios
- ❖ Afluencia de visitantes: 300 mil diarios
- ❖ Empleos directos: 70 mil

El estudio “Situación competitiva de los mercados públicos en la Zona Metropolitana de Guadalajara” realizado por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) (Universia, 2005), aun cuando es específico de Guadalajara, aborda aspectos importantes que se presentan en la mayoría de los mercados públicos de nuestro país. El primer punto mencionado es que si se dejan abandonados a su propia dinámica, los mercados públicos se extinguirán. Es necesario darles un nuevo impulso siguiendo una estrategia mercadológica: mejorarlos como punto de venta para hacerlos competitivos respecto a los supermercados y eficientar todo el canal de distribución con el que operan.

El estudio afirma que el daño social de perder estos espacios es más grande de lo que muchos imaginan, ya que tanto los locatarios como sus empleados y toda la cadena de proveedores –desde micro hasta medianos–, perderían su espacio laboral. Incluso se daría una pérdida de opciones de compra y sólo permanecerían los establecimientos de talla global que operan localmente ya que los tianguis y las tiendas de abarrotes a la larga tendrían la misma problemática.

Los mercados públicos cumplieron una función comercial al favorecer la integración de diversos tianguistas transformándolos en locatarios fijos, y

también facilitaron la tarea diaria de hacer el mandado a las antiguas amas de casa, pero los tiempos han cambiado y las modernas amas de casa hacen el mandado en coche, necesitan estacionamiento, compran una vez a la semana y son más exigentes en cuanto a comodidad e higiene. Ese segmento de consumidores cada vez mayor ha sido captado por los supermercados, por lo que los mercados públicos o se modernizan o se extinguirán por atender a un grupo de consumidores cada vez menor.

La investigación destaca como principales fortalezas de los mercados públicos la cercanía respecto al sitio donde viven o se mueven los consumidores, los precios bajos y la frescura de los productos; y como principales debilidades, la falta de estacionamiento, la poca limpieza del lugar y la inseguridad. Por otra parte, registra como fortalezas de los supermercados la comodidad (diversas formas de pago, horarios, estacionamiento), la variedad (de productos, no sólo comestibles) y las ofertas y promociones. En cuanto a las debilidades de los supermercados, señala los precios altos, la lentitud del servicio (en las cajas) y la poca amabilidad (que se traduce en el poco o nulo contacto con personas durante la compra).

Finalmente la propuesta de este estudio es instaurar en los mercados públicos un concepto moderno y competitivo de mercado con una nueva distribución espacial, acorde a las necesidades del actual consumidor, más exigente, y un nuevo tipo de canal de distribución más eficiente y competitivo respecto al que usan actualmente los supermercados.

En este aspecto cabe destacar la experiencia de Barcelona (Guardia y Oyón, 2007) en la conservación y uso de sus mercados públicos, no sólo como centros de comercialización de alimentos, sino conservando su arquitectura, en un contexto de arte y tradición, así como la reactivación del centro de la ciudad como área habitacional con el propósito de revertir el fenómeno de desplazamiento de la población hacia la periferia de las ciudades por la construcción de centros comerciales, tan impersonales.

Comercialización de alimentos a través de la iniciativa privada

La comercialización de alimentos y productos básicos mediante las tiendas minoristas (“la tienda de la esquina”) son una forma de comercio que cada día pierde terreno debido a los nuevos estilos de vida y las nuevas tendencias del comercio. En las tiendas minoristas prevalece una alta dispersión de los propietarios, que carecen de una asociación lo suficientemente fuerte y compacta que pueda ayudarlos a competir con las grandes cadenas de supermercados y tiendas de autoservicio, a las que se han unido las tiendas de conveniencia,³ abiertas las 24 horas del día.

Actualmente los supermercados están cubriendo mayores espacios de comercio a través no sólo de grandes cadenas sino que se encuentran asociados en México en la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD, 2009), que está formada por 14 034 tiendas; 2 244 tiendas son de autoservicio, 957 son departamentales y 10 833 son tiendas especializadas. La superficie total de venta suma 15’195 719 metros cuadrados.

De acuerdo con sus resultados de enero a diciembre de 2010 (ANTAD, 2011), la Asociación está formada por 104 cadenas de tiendas de autoservicio, departamentales y especializadas (cuadro 3.16), que en conjunto suman más de 19 000 tiendas con 19 millones de metros cuadrados de superficie de venta.

Las ventas generadas en 2010 acumularon 906 mil millones de pesos. Durante ese año, se tuvo un crecimiento nominal a unidades iguales de 3.5 por ciento. Este resultado es mayor al pronosticado al inicio de año, de 0.4 por

³ Tiendas de conveniencia son establecimientos con menos de 500 m², con un horario comercial superior a las 18 horas, y un periodo de apertura de 365 días al año. De ahí el nombre popular de 24 horas. Tienen un amplio surtido de productos, centrado en bebidas, alimentación, productos de estanco, bazar, etc. A cambio de la amplitud de horarios y la variedad de productos, sus precios suelen ser ligeramente superiores a los que ofrecen los supermercados. Generalmente, se ubican en el centro de las ciudades aunque también se engloban bajo esta denominación otros locales como, por ejemplo: los situados junto a estaciones de servicio o las tiendas instaladas en los aeropuertos, que pueden ser o no libres de impuestos (*duty-free*)

Cuadro 3.17. Tipo de tiendas asociadas a la ANTAD

Tipo	Asociados
Autoservicio	38
Departamentales	19
Especializadas	47
Total	104

Fuente: ANTAD, Informe de resultados en 2010.

ciento, debido principalmente a la recuperación económica y la generación de empleo. El resultado se integra por el crecimiento de:

- ❖ **Supermercado.** Representa 53 por ciento de la venta total de ANTAD y tuvo un crecimiento de 1.2 por ciento, apoyado por abarrotes con 1.2 por ciento y perecederos con 1.1 por ciento.
- ❖ **Mercancías generales.** Representa 36 por ciento de la venta total de ANTAD y tuvo un crecimiento de 5.5 por ciento. Las líneas de mercancía con mejor desempeño fueron: electrónica, video y celulares, con un crecimiento de 11.4 por ciento, apoyado en gran medida por el Mundial de Futbol; y enseres menores (electrodomésticos y artículos de cocina), con un crecimiento de 9.1 por ciento.
- ❖ **Ropa y calzado.** Representa 11 por ciento de la venta total de ANTAD y registró un crecimiento de 8.4 por ciento. La ropa tuvo un crecimiento de 7.3 por ciento, y el calzado, de 14.4 por ciento.

De acuerdo con la clasificación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en tiendas de autoservicio y departamentos especializadas se generaron alrededor de 50 000 empleos en 2010 y suman en total cerca de 630 000 empleos formales directos. Se considera un múltiplo de cinco por cada empleo en actividades paralelas como promoción, seguridad, servicios, entre otros, por lo que integran un total de 3.15 millones de empleos.

La ANTAD tiene un equipo para cabildeo en el ámbito federal y del D.F., que es su punta de lanza para evitar la regulación de sus empresas y

de cualquier iniciativa que considere perjudicial para sus intereses, como se aprecia al evitar el etiquetado de los productos que contienen transgénicos (OGM), o el establecimiento de límites al crecimiento comercial cercano a los mercados públicos, entre otras iniciativas de ley.

Sobre el crecimiento e importancia de este tipo de establecimientos, la FAO advierte sobre este fenómeno en su informe sobre el estado de la inseguridad alimentaria en el mundo del año 2004 (FAO, 2004) en el rubro denominado “Concentración del comercio y de la venta al por menor de alimentos”.

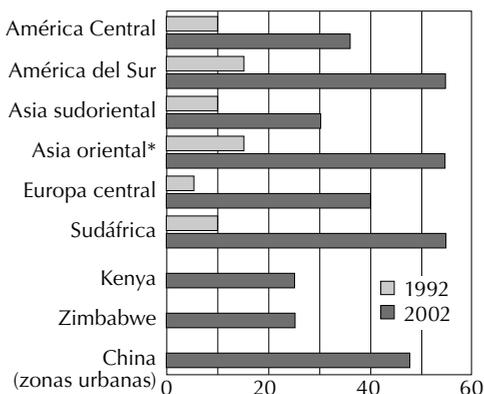
Consideraciones sobre el abasto privado de alimentos

La FAO afirma que durante las últimas décadas, un puñado de empresas transnacionales, verticalmente integradas, han ganado un creciente control sobre el comercio, la elaboración y la venta mundiales de alimentos. En la actualidad, las 30 mayores cadenas de supermercados representan alrededor de un tercio de las ventas de alimentos en todo el mundo. Alerta sobre el hecho de que la proporción de las ventas al por menor de alimentos correspondiente a los supermercados se ha disparado, pasando de menos de 20 por ciento a más de 50 por ciento en algunas regiones. Por otra parte, menciona que al igual que ocurre en los países industrializados, las cadenas de supermercados en los países en desarrollo están orientándose hacia la negociación de contratos con un número limitado de proveedores capaces de satisfacer sus demandas.

Los pequeños productores afrontan numerosos obstáculos para poder incorporarse a las filas de los proveedores escogidos por los supermercados. La consecución de los niveles de calidad y fiabilidad requeridos puede exigir importantes inversiones en sistemas de riego, invernaderos, camiones, cámaras frigoríficas y tecnologías de envasado. Por lo general, los pequeños productores que han logrado convertirse en proveedores de los supermercados han superado estos obstáculos creando cooperativas o inscribiéndose en planes de producción por contrato.

Debido a que los supermercados están expandiendo sus negocios para abastecer no sólo a las élites urbanas acomodadas, sino también a las clases medias y trabajadoras de los suburbios y poblaciones, una cadena de supermercados

Gráfica 3.13. Proporción de las ventas de alimentos al por menor de los supermercados, 1992-2002



Fuente: FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2004*.

* Excluye China.

centroamericana ha estimado que sólo 17 por ciento de la población está fuera de su alcance. Ese 17 por ciento está considerado el segmento de población más pobre de las zonas rurales. Por tanto, los pequeños productores que no logren introducirse en este mercado globalizado corren el riesgo de quedar confinados a una minoría permanentemente marginada y excluidas del sistema alimentario, tanto en su función de productores como en su función de consumidores.

Estos cambios tienen profundas repercusiones en la seguridad alimentaria y en el bienestar nutricional de las personas situadas en ambos extremos de la cadena, desde los agricultores que deben adaptarse a los requisitos y normas impuestos por unos mercados en continua evolución, hasta los consumidores de las zonas urbanas, que cada vez dependen más de los alimentos elaborados y de las comidas adquiridas en los puestos ambulantes y en los restaurantes de comida rápida.

Este punto se analizará al detalle a continuación para permitirnos conocer el consumo de alimentos y sus repercusiones en la nutrición y la salud de los consumidores en México.

Asistencia social alimentaria

La tercera forma de tener disponibilidad y a la vez acceso a los alimentos es la asistencia social alimentaria. En México se ha optado por las transferencias de efectivo frente a la entrega de productos alimenticios bajo diversas justificaciones, que básicamente recaen en el ámbito administrativo más que en el técnico o ético para este tipo de apoyos.

Estos programas se analizarán en los capítulos posteriores, cabe aquí únicamente mencionarlos: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Programa de Apoyo Alimentario, y programas alimentarios del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Familias, DIF.

ACCESIBILIDAD A LOS ALIMENTOS

De acuerdo con la FAO (2010), los medios de acceso a los alimentos son diversos e incluyen el comercio, el trueque, la recolección de alimentos silvestres y las redes de apoyo social. Los alimentos también pueden entregarse en forma de obsequios, o incluso pueden ser robados. Debe tenerse presente que el acceso a los alimentos depende de las condiciones del mercado y los precios de los alimentos, así como del poder adquisitivo de las personas y el estado de caminos y carreteras, todo lo cual se relaciona a su vez con las oportunidades de empleo y las comunicaciones.

En la revisión efectuada se encontró que el abasto, público y privado, es la fuente principal de alimentos para tener acceso a ellos. Por tanto, para acceder a los alimentos disponibles se requiere capacidad de pago, por lo cual se deben considerar los indicadores microeconómicos para calcular las posibilidades de obtener los alimentos suficientes y adecuados para la dieta personal y familiar que cubra los aspectos de una alimentación idónea de los habitantes del país.

Pobreza alimentaria

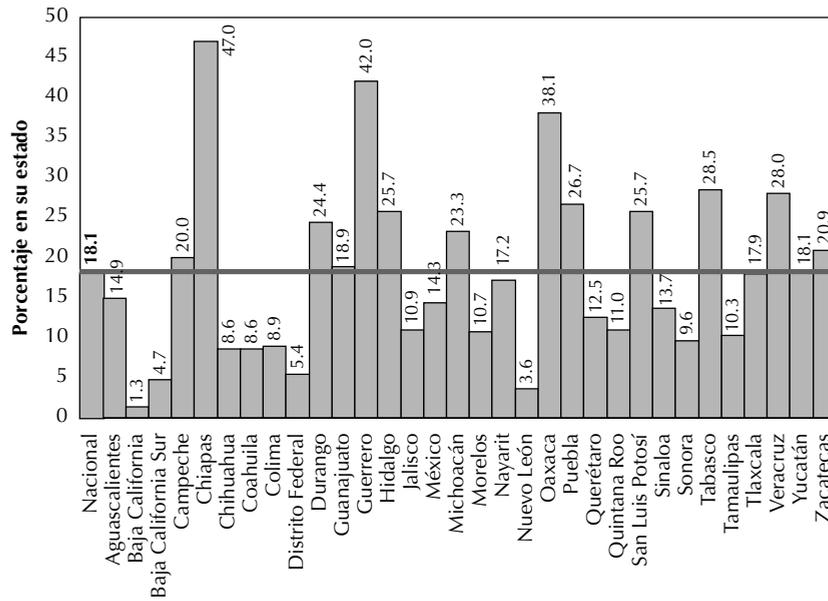
El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2007) define tres niveles de pobreza: alimentaria, de capacidades y de patrimonio, y las definiciones para cada nivel son:

- ❖ **Pobreza alimentaria:** incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta.
- ❖ **Pobreza de capacidades:** insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.
- ❖ **Pobreza de patrimonio:** insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

Se cuantificó en 2005 un total de 18'737 373 personas en situación de pobreza alimentaria por ingresos. Posteriormente, el mismo Coneval (2009) añadió que en 2008 había 23.06 millones de personas con carencia de acceso a la alimentación, lo que definiría un potencial de atención mínima en este punto. Los resultados de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) (Olaiz-Fernández, 2006) en este rubro mencionan que cerca de 9'347 000 hogares (alrededor de 38'790 050 habitantes) en todo el país informaron recibir los beneficios de uno o más programas de ayuda alimentaria. De ellos, cerca de 2'202 000 hogares (23.5 por ciento de estos hogares) son beneficiarios de más de un programa.

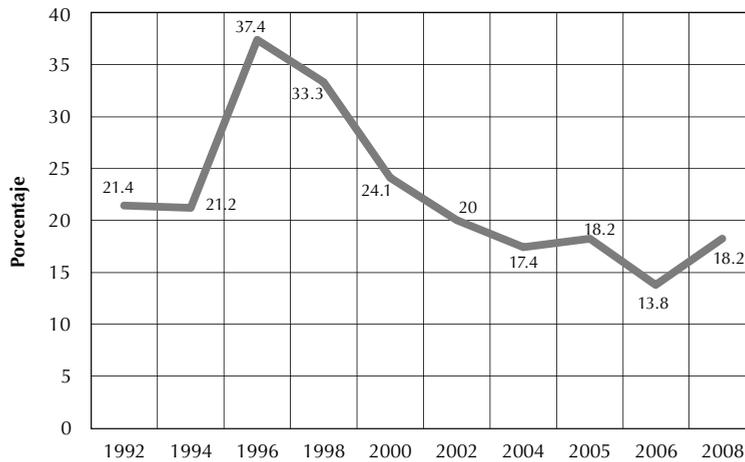
Tratando de aproximarnos al grado de accesibilidad a los alimentos que tiene la población mexicana, y si se considera la pobreza alimentaria como la incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, este indicador permite tener un panorama de la magnitud de la población cuyo ingreso es

Gráfica 3.14. Pobreza alimentaria por estados en 2005



Fuente: Coneval, 2007.

Gráfica 3.15. Evolución del porcentaje de personas en pobreza alimentaria, México, 1992-2008



Fuente: Tomado de Coneval, 2010b.

insuficiente para acceder a los alimentos básicos; por este motivo, es un buen indicador de acceso.

La evolución de la pobreza alimentaria de 1992 a 2008 muestra un inicio de 21.4 por ciento con un repunte a 37.4 por ciento en 1995, que después tuvo un descenso continuo hasta 2006, y llegó a su mínimo histórico con 13.8 por ciento de las personas en esa situación, para incrementarse en 2008 a 18.2 por ciento, lo que significaba que más de 3.8 millones de hogares, equivalentes a 19.5 millones de personas, no contaban con el ingreso suficiente para comprar los bienes de la canasta básica (gráfica 3.15).

Oferta alimentaria

La oferta alimentaria es apoyada por los programas productivos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) que, como se señala en el capítulo 4, son regresivos, pues hacen que el problema de la oferta se presente en las regiones de pobreza alimentaria, atendidas a través de programas de apoyo al consumo o asistenciales, que en la etapa actual de precios altos de los alimentos, lleva a que las familias en pobreza no puedan adquirir una canasta alimentaria nutritiva.

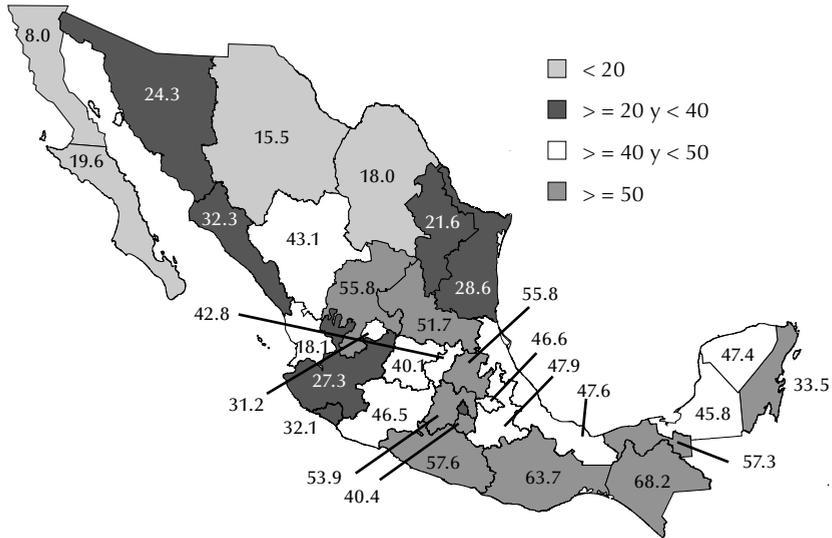
De ahí que la focalización adecuada sea importante, pues como se verá en el apartado siguiente, hay personas beneficiadas por los programas alimentarios que se ubican en el tercil socioeconómico más alto. Igualmente importante es el modelo de atención, ya que la entrega de efectivo por parte de los programas con mayor cobertura de la población en pobreza alimentaria, no garantiza su adecuada alimentación.

Focalización

Según prevalencia de desnutrición

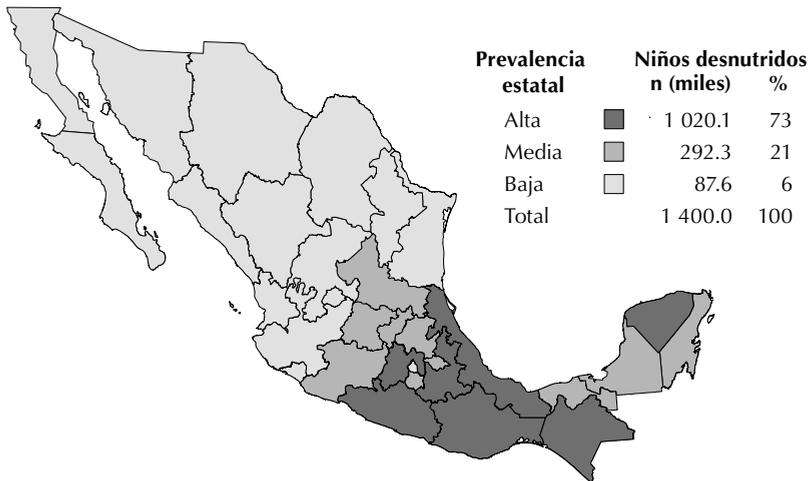
De acuerdo con el mapa de estimación de la prevalencia de desnutrición en México, 2005, con base en el Censo Nacional de Talla (1993, 1994, 1999 y 2004), el país se divide en tres partes: la parte sur y sureste, que concentra 73 por ciento de los niños con desnutrición; centro y parte del sureste, que tiene a 21 por ciento de los desnutridos; y el norte (incluye a la Ciudad de México),

Mapa 3-A. Distribución porcentual de los programas de ayuda alimentaria por entidad federativa, 2006



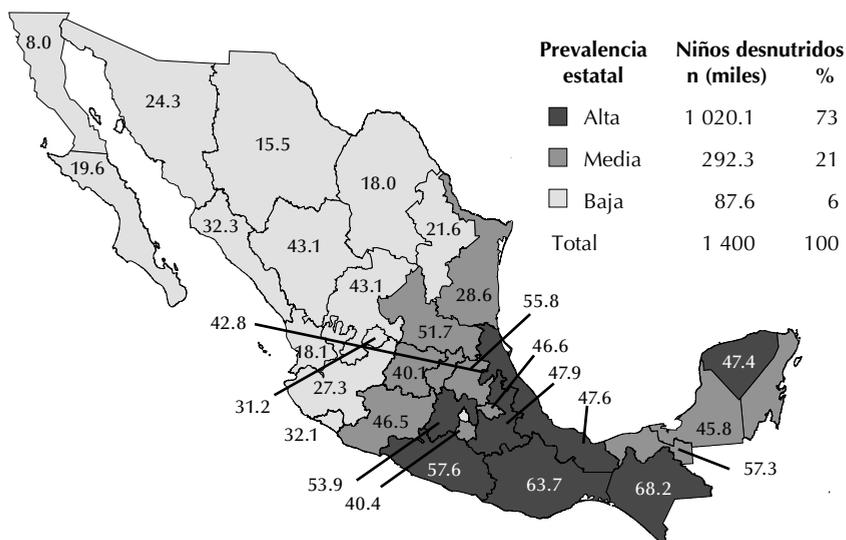
Fuente: Ensanut, 2006.

Mapa 3-B. Prevalencia de desnutrición



Fuente: INNSZ 2005.

Mapa 3-C. Ayuda alimentaria y prevalencia de desnutrición



Fuente: Ensanut, 2006; e INNSZ, 2005.

donde se encuentra únicamente 6 por ciento de todos los niños desnutridos en México.

Para hacer más evidente la comparación entre los mapas de prevalencia de la desnutrición y la distribución de los programas de ayuda alimentaria, en el mapa 3-C se aprecia la cobertura estatal de los programas en los estados con alta y media prevalencia de desnutrición.

En los estados del norte y el noroeste reciben este tipo de apoyo entre 8 y 30 por ciento de su población. Por otra parte, los estados con prevalencia media reciben casi la misma cobertura que los estados con alta prevalencia de desnutrición.

Comentarios sobre la focalización

De acuerdo con el sistema para determinar la focalización de los programas de asistencia alimentaria, comparando el nivel socioeconómico y la prevalencia de desnutrición en menores de 5 años, según el Coneval y el INNSZ, existen

deficiencias en la focalización de los recursos que se proporcionan a las personas con mayor necesidad, ya que parte de ellos están dirigidos a zonas no prioritarias, atendiendo a población no elegible para estos apoyos y que tiene acceso a ellos, lo cual le quita las posibilidades de acceso a los verdaderamente necesitados.

Otro aspecto importante es que el modelo de atención no es el adecuado: para los pobres hay asistencialismo de Oportunidades, que entrega efectivo, utilizado para el consumo de alimentos industrializados más que de comida fresca; en tanto que los apoyos a la producción se entregan a los grandes productores.

Es de todos conocido que la distribución de los recursos de algunos programas asistenciales se hace mediante fórmulas vinculadas a la problemática social de los estados, en un afán de dar transparencia a la entrega de recursos para cubrir el rezago social de la población. Pero no se está considerando resolver el problema con la fortaleza de una política pública que derive recursos para satisfacer por completo las necesidades de los más pobres, dando la cobertura adicional para atender a 100 por ciento de la población vulnerable.

Por otra parte se encuentran los mecanismos de operación de los programas en las localidades seleccionadas. Una de estas formas, y la más extendida, es la llamada corresponsabilidad que tienen los programas, incluida en sus reglas de operación, y que suele ser más un filtro para la atención, que una manera de hacer sostenible la ayuda que se proporciona, cuyo propósito sería lograr localidades autogestivas como una forma de salida de la asistencia alimentaria.

Existen estudios y fórmulas suficientes para tener una focalización efectiva, pero falta unificar criterios y eliminar aspectos que evitan una atención eficaz a la problemática como es la mutua exclusión de los programas Oportunidades, Liconsa y Apoyo Alimentario.

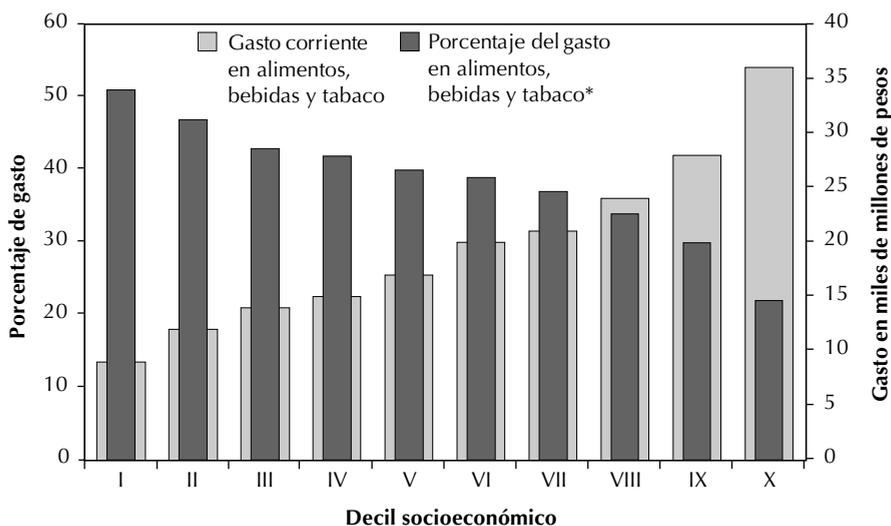
Gasto de los hogares en la compra de alimentos⁴

El gasto en alimentos es un indicador que muestra las preferencias dentro de los hogares, el poder adquisitivo y la disponibilidad para la compra de alimentos. Para analizarlo, se estudió información de la Encuesta Nacional de

Ingresos y Gastos de los Hogares 2008, a partir de la cual se obtienen datos sobre el gasto de los hogares en el ámbito nacional.

Con base en los resultados de la ENIGH 2008, 34 por ciento del total del gasto de los hogares mexicanos se destinó a la compra de alimentos. La información de la ENIGH muestra que el porcentaje promedio del gasto en alimentos de la población del primer decil es de 52 por ciento, mientras que el porcentaje para la población del último decil es de 23 por ciento (gráfica 3.16). Estos resultados evidencian una mayor dependencia y vulnerabilidad de los hogares de menores ingresos ante el alza de precios de los alimentos, aunque es indispensable considerar que los hogares de los primeros deciles también presentan un mayor autoconsumo respecto al gasto corriente no monetario.

Gráfica 3.16. Gasto corriente y porcentaje del gasto en alimentos, bebidas y tabaco, 2008
(miles de millones de pesos)



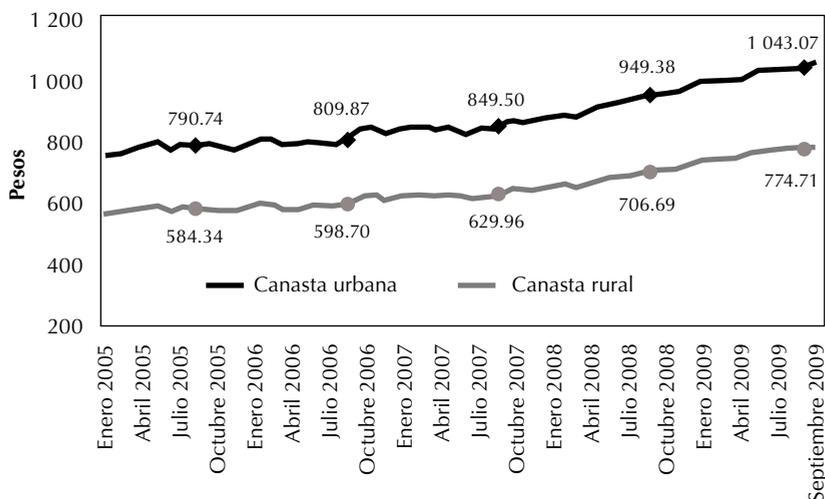
Fuente: ENIGH, 2008.

* Respecto del gasto corriente trimestral.

⁴ Extracto de texto tomado del estudio del Coneval, *Dimensiones de la seguridad alimentaria: evaluación estratégica de nutrición y abasto*, México, 2010.

Un aspecto fundamental para acceder a los alimentos es su costo, y de acuerdo con la información del Banco de México sobre el costo de la canasta básica de 2005 a 2009, ésta ha tenido incrementos graduales que fueron mayores a partir de mayo de 2008, tanto en el ámbito urbano como en el rural.

Gráfica 3.17. Evolución del costo de la canasta básica 2005 a 2009, desagregada por urbana y rural



Fuente: Estimaciones del Coneval, con información del Banco de México y de la ENIGH 2008.

Universo de trabajo

Para conocer el tamaño del problema hemos recurrido a la numeralia del Coneval, que estratifica la pobreza por ingresos en tres niveles: alimentaria, de capacidades y de patrimonio.

El Coneval registra una distribución de la pobreza en México, en función de los datos arrojados por estimaciones realizadas con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005 y la ENIGH 2005, de los cuales se muestra el cuadro resumen 3.18.

Cuadro 3.18. Distribución porcentual y absoluta de la pobreza en sus tres categorías

Entidad federativa	Pobreza alimentaria (%)	Pobreza de capacidades (%)	Pobreza de patrimonio (%)	Pobreza alimentaria (#)	Pobreza de capacidades (#)	Pobreza de patrimonio (#)
Aguascalientes	0.8	1	1.1	159 017	251 788	544 127
Baja California	0.2	0.2	0.5	37 017	64 204	261 352
Baja California Sur	0.1	0.2	0.2	24 285	40 751	120 392
Campeche	0.8	0.8	0.8	150 656	206 352	387 656
Coahuila	1.1	1.5	2.1	215 403	378 850	1'023 005
Colima	0.3	0.3	0.4	50 556	84 642	218 445
Chiapas	10.8	9.2	6.5	2'017 517	2'399 233	3'248 450
Chihuahua	1.5	1.7	2.2	278 033	431 566	1'109 421
Distrito Federal	2.5	3.5	5.6	473 627	902 017	2'775 167
Durango	2	2	1.8	368 179	507 963	896 968
Guanajuato	4.9	5	5.1	924 182	1'301 624	2'526 507
Guerrero	7	6	4.4	1'308 907	1'562 758	2'187 390
Hidalgo	3.2	3	2.6	602 263	773 661	1'271 887
Jalisco	3.9	4.5	5.6	735 437	1'162 371	2'806 567
México	10.7	12.1	14	1 999 076	3'133 143	6'986 775
Michoacán	4.9	4.7	4.3	923 473	1'221 908	2'160 934
Morelos	0.9	1.1	1.3	172 410	279 137	667 755
Nayarit	0.9	0.9	0.8	163 098	221 584	415 789
Nuevo León	0.8	1.2	2.3	152 804	303 233	1'152 753
Oaxaca	7.1	6.3	4.8	1'337 597	1'644 680	2'384 776
Puebla	7.7	7.3	6.4	1'436 555	1'899 948	3'174 228
Querétaro	1.1	1.1	1.2	200 097	286 463	602 963
Quintana Roo	0.7	0.7	0.8	124 586	181 433	414 903
San Luis Potosí	3.3	3.1	2.7	620 093	801 827	1'337 238
Sinaloa	1.9	2.1	2.3	358 363	534 191	1'152 087
Sonora	1.2	1.5	1.9	229 170	378 112	967 236
Tabasco	3	2.8	2.4	566 720	728 698	1'182 093
Tamaulipas	1.7	2	2.7	311 433	529 774	1'358 569
Tlaxcala	1	1.1	1.1	191 452	279 962	548 543
Veracruz	10.6	9.9	8.5	1'990 503	2'581 256	4'216 024
Yucatán	1.8	1.8	1.9	328 387	477 150	939 776
Zacatecas	1.5	1.5	1.5	286 478	400 412	732 921
Totales	99.9	100.1	99.8	18'737 374	25'950 691	49'772 697

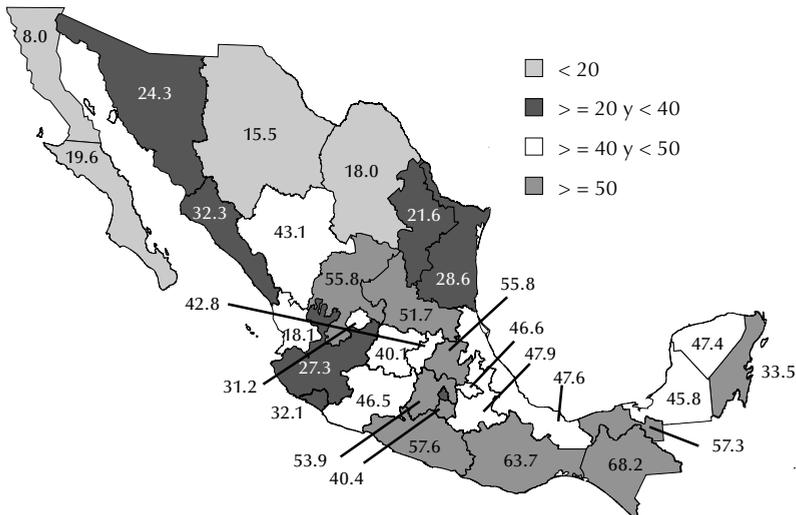
Fuente: Coneval, 2007.

Si se toma en cuenta este tamaño de la problemática por resolver, para la cobertura consideraremos no sólo la pobreza alimentaria, sino también la pobreza de capacidades; y dado que el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades cubre los aspectos de educación y salud, entonces nuestro universo de atención se amplía a 25'950 690 personas.

Los datos de la Ensanut 2006 registran a 9'346 600 hogares receptores de los programas alimentarios y 2'202 000 hogares que tienen dos o más programas. Esta oferta cubre los 4'503 777 hogares con pobreza alimentaria y hasta los 6'245 569 hogares con pobreza de capacidades, lo que teóricamente cubre todos los hogares que requieren apoyo, pero ya que la distribución de la población afectada no es homogénea, la cobertura actual, por estados, de acuerdo con Ensanut 2006 es como se muestra en el mapa 3-D, y en el mapa 3-E se consigna la pobreza alimentaria por estados según el Coneval.

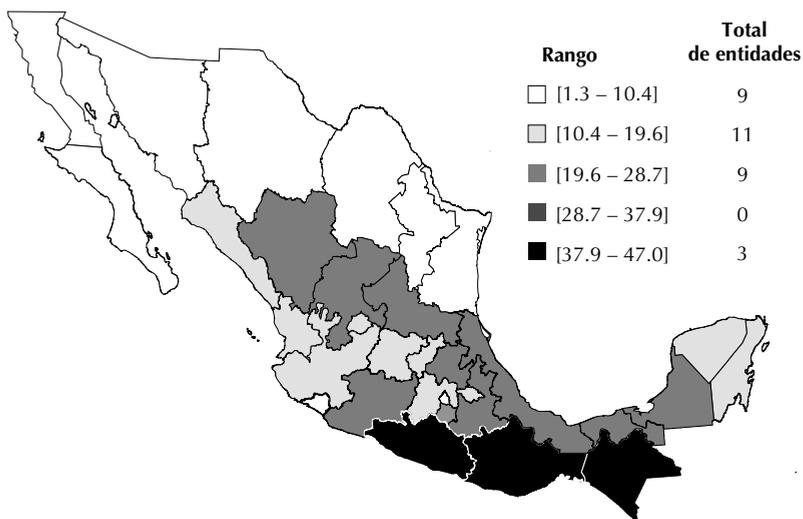
Para hacer más esquemática la comparación se combinaron ambos mapas y se ilustra la cobertura de la ayuda alimentaria según estados con mayor porcentaje de pobreza alimentaria:

Mapa 3-D. Distribución porcentual de los programas de ayuda alimentaria por entidad federativa, 2006



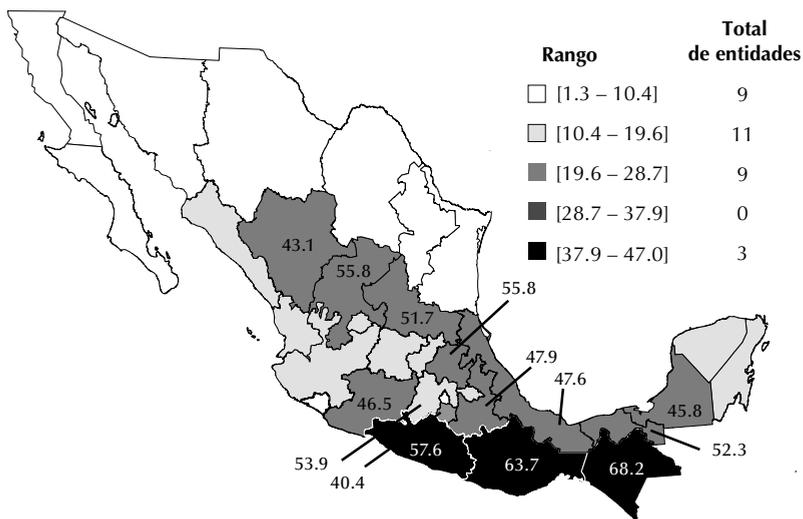
Fuente: Ensanut, 2006.

Mapa 3-E. Pobreza alimentaria



Fuente: Coneval, 2007.

Mapa 3-F. Atención alimentaria según pobreza alimentaria



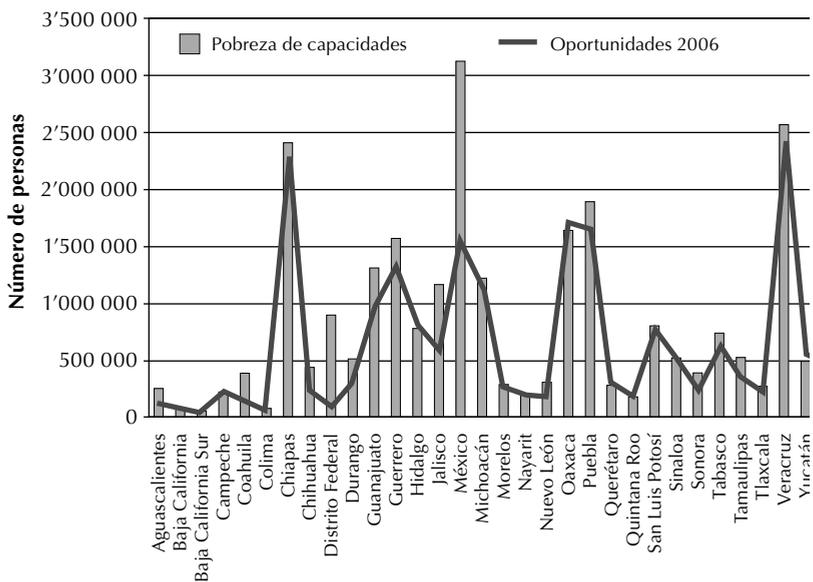
Fuente: Coneval, 2007; y Ensanut, 2006.

Se aprecia que las necesidades de atención, según la pobreza alimentaria, no son totalmente cubiertas, de acuerdo con los requerimientos de cada estado prioritario, por lo que a pesar de haber una oferta suficiente, la cobertura es deficiente.

Por otra parte, analizando el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que cuenta con una cobertura en el año 2006 de 20'750 000 beneficiarios, la cobertura no supera los 25'950 690 personas que tienen pobreza de capacidades, tal como se debe cubrir los puntos de este nivel de pobreza. En la gráfica 3.18 se muestra que el Estado de México y el Distrito Federal son las entidades con una cobertura menor a su población potencial para el Programa Oportunidades, en este rubro.

Esto puede ser explicado por la focalización de Oportunidades hacia las zonas rurales y su menor presencia en el Distrito Federal y una buena parte

Gráfica 3.18. Distribución de la cobertura estatal de Oportunidades, según nivel de pobreza de capacidades



Fuente: Coneval, 2007; y Oportunidades, 2006.

del Estado de México, que son eminentemente urbanos. Tal situación ha sido atendida en los últimos años al incrementarse la cobertura en zonas urbanas.

Según la información recopilada, hay una oferta aparentemente suficiente de la asistencia alimentaria, pero existe un afán de cobertura que obedece más a cubrir a todos los estados de manera proporcional a su población y problemática, que al objetivo superior de resolver la problemática alimentaria y nutricional de los estados mayormente afectados por esta circunstancia y que son los principales motores de los indicadores negativos.

Es indudable que el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades tiene la mejor focalización y cobertura, lo que manifiesta que su implementación cumple con los requisitos básicos de un programa de sus características. Más adelante se valorará su impacto en la problemática que le dio origen, lo que justificaría el enorme presupuesto y envergadura de uno de los programas mejor conocidos en México y en el plano internacional.

CONSUMO DE ALIMENTOS

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares

La disponibilidad nacional alimentaria puede cruzarse con estimadores de la distribución del suministro de alimentos, para hacer una estimación de los patrones alimentarios de los diferentes grupos sociales que integran la nación. Nuevamente la ENIGH es un instrumento singularmente útil para este propósito. La serie ENIGH proporciona información sobre el monto, tanto de la estructura y la distribución de los ingresos en efectivo o en especie de los hogares, como del destino de tales gastos en bienes de consumo que registran con buen detalle de cantidad y especie la compra de alimentos, lo cual permite calcular su equivalencia nutrimental y, en función de la edad y sexo de los integrantes de la familia, estimar su adecuación respecto a las recomendaciones de consumo, ya sea familiar total o estandarizada por adulto equivalente.

De 1984 a la fecha, cada dos años se han llevado a cabo las encuestas de la serie ENIGH, con estándares de comparabilidad. Su diseño permite estimar información a escala nacional y para dos estratos más, uno constituido por localidades de 2 500 y más habitantes (urbano), y otro con localidades de menos de 2 500 habitantes (rural). Asimismo permite, tanto a escala nacional como dentro de cada estrato, distinguir las características de interés por decil de ingreso, de tal manera que el conjunto de la población nacional se puede desagregar en veinte grupos socioeconómicamente diferenciados, en una serie histórica bianual de 14 años (INEGI, 2007) (cuadro 3.19).

La información de las ENIGH, si bien permite estimar patrones diferenciados de consumo a partir de las compras de alimentos, también supone importantes limitaciones ya que no mide el consumo efectivo de los alimentos, la magnitud de su desperdicio, ni su distribución intrafamiliar. Una parte de las compras de alimentos se consigna como gasto monetario en alimentos fuera del hogar, lo que no permite su conversión a valor nutrimental directamente, como en el caso de las compras en el hogar, las cuales registran cantidades de alimentos. No obstante, la combinación de las estimaciones del consumo nacional aparente mediante las *Hojas de Balance*, y el consumo y disponibilidad familiar de alimentos diferenciados por estrato socioeconómico mediante la compra doméstica de alimentos registrada por las ENIGH, permiten apreciar las características de la conformación y dinámica reciente del patrón de consumo de alimentos en la sociedad mexicana.

En el presente análisis se procesaron las *Hojas de Balance de Alimentos* para estimar la dinámica del aporte proporcional de los diferentes grupos de alimentos con relación al suministro nutrimental nacional en el periodo referido. Los alimentos adquiridos por las familias encuestadas en las ENIGH se codificaron y se procesó su contenido nutrimental en relación con las tablas de valor nutritivo de los alimentos y las recomendaciones de consumo nutrimental utilizadas en las series Enal y Enurbal del INNSZ (Muñoz de Chávez, 2002) mediante el Sistema Computarizado para la Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SCVAN), aplicación diseñada para tal fin por los autores del presente trabajo.

*Cuadro 3.19. Valor nutritivo de la compra de alimentos
y porcentaje del gasto en alimentos fuera de casa
respecto al gasto familiar en alimentos, de estratos urbano y rural
y por decil de ingreso, México, ENIGH, 1992*

Año	Energía		Hidratos de carbono			Proteínas			Lípidos			Comidas fuera de casa % gasto alimentos
	kcal	%	g	kcal	%/kcal	g	kcal	%/kcal	g	kcal	%/kcal	
Rural												
1	1 578	61.9	281	1 123	71.2	37	144	9.1	36	316	20.0	2.5
2	1 456	57.1	250	1 000	68.7	35	136	9.3	36	326	22.4	3.7
3	1 512	59.3	255	1 020	67.4	38	149	9.9	39	349	23.1	6.2
4	1 894	74.3	325	1 301	68.7	47	183	9.7	46	416	22.0	6.3
5	1 752	68.7	289	1 155	65.9	45	175	10.0	48	428	24.4	9.1
6	1 773	69.5	294	1 177	66.4	44	171	9.6	48	431	24.3	10.5
7	1 811	71.0	305	1 218	67.3	49	190	10.5	45	407	22.5	11.4
8	1 576	61.8	261	1 044	66.3	41	161	10.2	42	375	23.8	10.9
9	1 685	66.1	265	1 060	62.9	44	170	10.1	51	459	27.3	12.0
10	1 776	69.6	256	1 024	57.7	50	197	11.1	56	507	28.6	13.2
Total	1 679	65.8	278	1 110	66.1	43	168	10.0	45	402	23.9	9.7
Urbana												
1	1 784	69.9	288	1 151	64.5	52	203	11.4	48	435	24.4	7.2
2	1 809	71.0	277	1 107	61.2	58	226	12.5	53	481	26.6	6.5
3	1 774	69.6	270	1 082	61.0	59	228	12.9	52	466	26.3	9.4
4	1 896	74.3	288	1 152	60.8	61	239	12.6	57	511	27.0	8.5
5	1 879	73.7	282	1 126	59.9	62	240	12.8	58	518	27.6	8.4
6	1 819	71.3	274	1 094	60.2	61	239	13.1	54	486	26.7	10.3
7	1 842	72.2	273	1 090	59.2	61	239	13.0	57	516	28.0	12.3
8	1 844	72.3	259	1 037	56.2	63	246	13.4	62	559	30.3	16.3
9	1 866	73.2	258	1 034	55.4	66	256	13.7	64	572	30.7	17.8
10	1 868	73.2	234	937	50.2	69	268	14.4	72	651	34.8	23.6
Total	1 841	72.2	269	1 075	58.4	62	241	13.1	58	526	28.6	14.3

Cuadro 3.20. Valor nutritivo de la compra de alimentos y porcentaje del gasto en alimentos fuera de casa respecto al gasto familiar en alimentos, de estratos urbano y rural y por decil de ingreso, México, ENIGH, 2006

Año	Energía		Hidratos de carbono			Proteínas			Lípidos			Comidas fuera de casa	
	2006	kcal	%	g	kcal	%/kcal	g	kcal	%/kcal	g	kcal	%/kcal	% gasto alimentos
Rural													
1	1 706	66.9	287	1 148	67.3	45	177	10.4	43	389	22.8	6.8	
2	1 646	64.6	267	1 070	65.0	46	178	10.8	44	398	24.1	7.9	
3	1 773	69.5	286	1 145	64.6	50	194	10.9	49	437	24.7	8.8	
4	1 689	66.2	265	1 060	62.8	48	187	11.1	50	449	26.6	8.3	
5	1 869	73.3	292	1 169	62.5	53	206	11.0	55	495	26.5	8.1	
6	1 751	68.7	279	1 117	63.8	52	204	11.6	48	434	24.8	11.0	
7	1 836	72.0	284	1 135	61.9	53	206	11.2	55	498	27.1	12.7	
8	1 895	74.3	290	1 161	61.3	57	223	11.8	57	513	27.1	12.8	
9	1 728	67.8	264	1 057	61.2	54	211	12.2	52	465	26.9	15.9	
10	1 696	66.5	247	988	58.2	58	225	13.3	53	477	28.1	25.3	
Total	1 770	69.4	276	1 106	62.5	52	204	11.5	51	463	26.2	13.6	
Urbana													
1	1 780	69.8	272	1 090	61.2	57	223	12.5	52	470	26.4	12.5	
2	1 721	67.5	254	1 017	59.1	58	224	13.0	53	479	27.8	15.3	
3	1 719	67.4	254	1 015	59.1	56	220	12.8	54	484	28.2	16.3	
4	1 665	65.3	238	953	57.2	57	221	13.3	55	491	29.5	16.3	
5	1 696	66.5	244	977	57.6	59	229	13.5	54	489	28.8	20.0	
6	1 604	62.9	229	915	57.0	57	221	13.8	51	463	28.8	17.7	
7	1 617	63.4	226	906	56.0	57	221	13.7	54	487	30.1	22.7	
8	1 529	60.0	209	834	54.6	55	216	14.1	53	473	31.0	26.2	
9	1 597	62.6	218	873	54.6	57	223	14.0	55	496	31.1	29.3	
10	1 885	73.9	261	1 045	55.4	65	255	13.5	64	580	30.7	40.0	
Total	1 674	65.7	238	953	56.9	58	226	13.5	55	493	29.4	24.9	

El cálculo del valor nutritivo de los alimentos adquiridos por los miembros de las familias reportados en las ENIGH entre 1992 y 2006 es sumamente congruente con el obtenido a través del suministro interno de energía en las *Hojas de Balance* por la FAO. A partir de la información de la serie ENIGH podemos reconocer la evolución reciente de los patrones de consumo familiar de alimentos de acuerdo con la residencia urbana o rural y el decil de ingreso familiar.

Se observa una constante disminución de la proporción del aporte energético de los cereales y las leguminosas, tanto en el tiempo como a medida que se asciende en el ingreso económico, en correspondencia con el incremento del aporte de los azúcares y los cárnicos (cuadro 3.22).

El descenso en el aporte de las leguminosas fue cercano a 30 por ciento tanto en el medio urbano como en el rural. El aporte de los azúcares se incrementó en 31 por ciento en el medio urbano en buena medida por el aumento en el consumo de bebidas y alimentos industrializados adicionados con azúcar. El aporte de los cárnicos se duplicó en el medio rural, en tanto que su incremento en las familias urbanas fue de 20 por ciento.

En todos los estratos se aprecia un bajo consumo de frutas y verduras con un gradiente de ascenso del medio urbano al rural y a medida que mejora el ingreso. Coincidentemente, la Enurbal 2002 reportó un consumo muy bajo de fibra (13.6 g diarios), de prácticamente la mitad de lo recomendado en una alimentación saludable. Esta deficiencia se asocia con el bajo consumo de frutas y verduras referido por las familias encuestadas. A dicha situación se aúna un aporte de lípidos de 32.5 por ciento del total de energía consumida, en gran medida a expensas de un alto consumo de alimentos de origen animal.

Como se puede apreciar en esta información, en el periodo reciente se ha modificado aceleradamente el patrón alimentario de la población mexicana. El patrón tradicional, basado en maíz y frijol, que de alguna forma era común a toda la población hace 50 años, está siendo sustituido por un patrón en el que el consumo de harinas refinadas, azúcares y los alimentos de origen animal aportan 70 por ciento de la energía. Este patrón se encuentra ya muy extendido en las clases medias y altas del medio urbano y es tendencial y

Cuadro 3.22. Índice de aportación de energía por grupo de alimento en deciles de ingreso 1, 5 y 10 de los estratos urbano y rural, 1992-2006

Decil	Grupo	Estrato			
		Rural		Urbano	
		1992	2006	1992	2006
1	Cereales	0.602	0.568	0.547	0.522
	Leguminosas	0.106	0.105	0.094	0.076
	Azúcares	0.121	0.102	0.085	0.095
	Frutas y verduras	0.014	0.026	0.022	0.029
	Oleaginosas	0.085	0.107	0.091	0.084
	Cárnicos	0.016	0.034	0.050	0.081
	Otros origen animal	0.049	0.049	0.101	0.100
5	Cereales	0.567	0.516	0.479	0.472
	Leguminosas	0.081	0.069	0.071	0.050
	Azúcares	0.104	0.113	0.083	0.107
	Frutas y verduras	0.020	0.032	0.040	0.039
	Oleaginosas	0.113	0.116	0.096	0.071
	Cárnicos	0.038	0.070	0.089	0.127
	Otros origen animal	0.067	0.071	0.130	0.120
10	Cereales	0.474	0.451	0.357	0.369
	Leguminosas	0.061	0.040	0.033	0.024
	Azúcares	0.093	0.130	0.107	0.186
	Frutas y verduras	0.031	0.049	0.059	0.054
	Oleaginosas	0.111	0.074	0.088	0.059
	Cárnicos	0.071	0.128	0.162	0.132
	Otros origen animal	0.118	0.101	0.176	0.158
Todos	Cereales	0.551	0.516	0.463	0.456
	Leguminosas	0.092	0.066	0.063	0.046
	Azúcares	0.111	0.115	0.090	0.118
	Frutas y verduras	0.020	0.032	0.041	0.043
	Oleaginosas	0.100	0.098	0.086	0.073
	Cárnicos	0.038	0.076	0.103	0.124
	Otros origen animal	0.076	0.084	0.140	0.125

Fuente: ENIGH, 1992 y 2006.

muy probablemente aspiracional en los demás estratos socioeconómicos en la medida que la disponibilidad local y la capacidad económica lo permitan.

UTILIZACIÓN BIOLÓGICA DE LOS ALIMENTOS CONSUMIDOS

La situación nutricional en México documentada en las dos décadas recientes se caracteriza por un proceso de polarización en el cual, en un extremo, la desnutrición infantil sigue siendo un grave problema en las zonas rurales marginadas, mientras que, en el otro extremo, se presenta una creciente epidemia de sobrepeso y obesidad en el resto del país.

La epidemia de obesidad ha permeado al conjunto de la población a un ritmo inusitado: ya no sólo es la población adulta de clase alta del medio urbano quien la padece, sino que la prevalencia de obesidad se ha incrementado en forma acelerada aun en el medio rural, en las clases pobres y en la población de edad escolar; ya no es insólito que en el seno de una misma familia pobre del medio rural convivan preescolares con desnutrición grave y adultos obesos, ni que los niños que fueron desnutridos en la etapa preescolar sean obesos a partir de la edad escolar.

Tanto la desnutrición como la obesidad están teniendo graves consecuencias sobre el bienestar de la población y la economía nacional. Los daños a la salud y al desarrollo de las capacidades de la población que son ocasionados por estos padecimientos imponen serias limitaciones a la viabilidad social y económica de la nación.

A continuación se muestra el análisis de las diversas encuestas nacionales que permitirán conocer el panorama nutricional de México, derivado de la transición alimentaria y su impacto en la morbilidad y mortalidad.

Situación nutricional

Para la caracterización de la situación nutricional de la población mexicana se analizaron las principales series históricas de encuestas de alcance nacional o regional que hubiesen sido realizadas en cuando menos dos ocasiones a partir de 1974.

Para el presente texto, además de la información contenida en las fuentes bibliográficas, se procesaron directamente las bases de datos de las series Enal, CNT y Enurbal, así como de la Ensanut 2006.⁵ (Véanse detalles en el anexo metodológico.)

Encuestas nacionales de nutrición

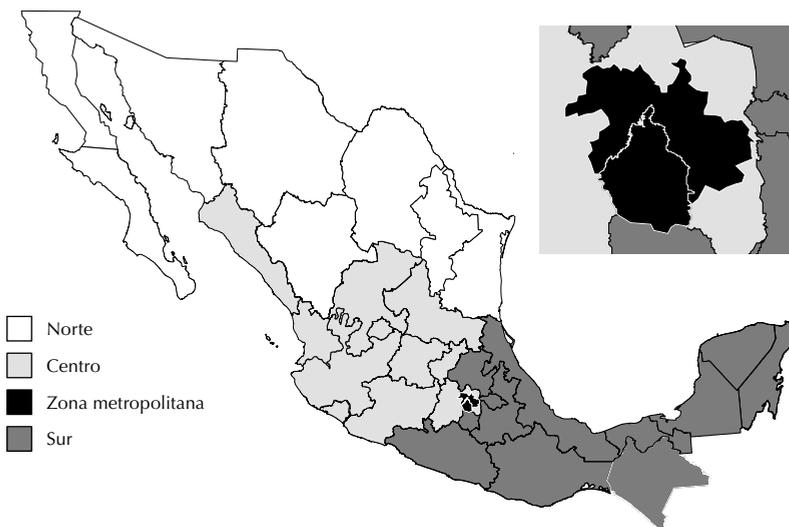
En los cuadros 3.23 y 3.24 se presentan las prevalencias de desnutrición reportadas por la serie ENN-Ensanut 1988-2006 de acuerdo con los estimadores *peso para la talla* y *talla para la edad*, para cada una de las cuatro regiones consideradas en esta serie (mapa 3-G). Cabe precisar que las ENN 1988 y 1999 consideran como *Región Cd. de México* al Distrito Federal (D.F.) en conjunto con los municipios conurbados del Estado de México, en tanto que la Ensanut 2006 la limita sólo al D.F.

De acuerdo con el *peso para la edad*, en el periodo 1988-2006 la prevalencia de los tres grados de desnutrición pasó de 41.2 a 25.7 por ciento; la desnutrición de alto riesgo, de 14.4 a 5.0 por ciento; y la prevalencia excedente a $-1z$ (*ex-1zped*), de 25.2 a 9.7 por ciento. La disminución registrada por este último estimador representa una disminución en la magnitud de la desnutrición infantil en México de 2.244 millones de niños desnutridos en 1988 a 916 mil en 2006. La disminución de la magnitud de la desnutrición de alto riesgo también fue significativa en el periodo al pasar de 1.282 millones de niños en esta situación nutricional en 1988 a 473 mil en 2006.

Respecto a la distribución territorial de la desnutrición infantil de acuerdo con el estimador *ex-1zped*, predominan las regiones centro y sur, las cuales concentraban a 65 y 73 por ciento de la población menor de 5 años, y a 79 y 87 por ciento de los desnutridos del país en 1988 y 2006, respectivamente.

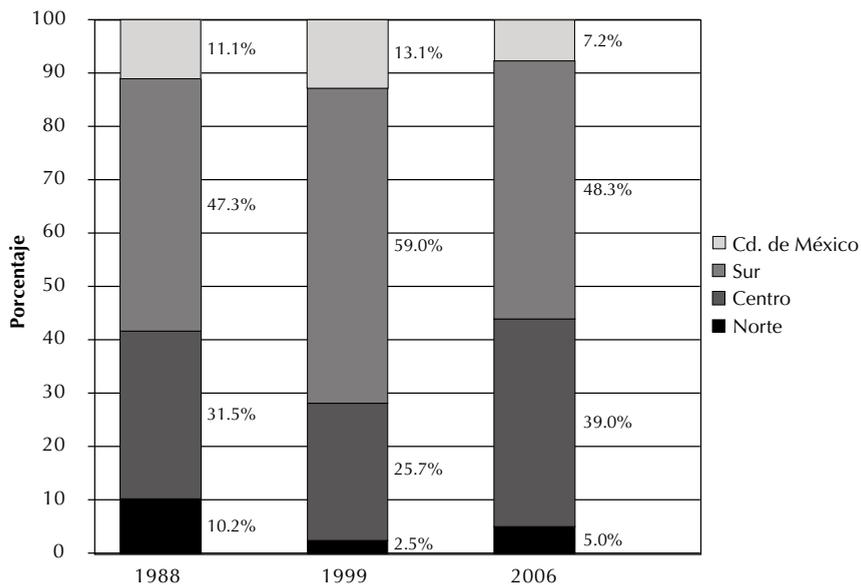
⁵ Toda la información referente a estas bases de datos se deriva del procesamiento directo, por tal motivo, parte sustantiva de la información aquí presentada de esas fuentes es inédita ya que ha sido generada directamente por los autores y no aparece necesariamente en las publicaciones de las encuestas referidas. En todo caso, siempre se cuidó la congruencia entre el dato obtenido por el procesamiento directo de las bases y la información publicada.

Mapa 3-G. Regiones de las encuestas nacionales de Nutrición



Fuente: Enal.

Gráfica 3.19. Distribución porcentual de los niños desnutridos por región, México, 1988-2006



Fuente: ENN, 1988-2006.

Cuadro 3.23. Distribución de la población menor de 5 años según región y estado de nutrición de acuerdo con el peso para la edad, México, 1988-2006

Región	No desnutridos			Con desnutrición					
	1988	1999	2006	1988	1999	2006	1988	1999	2006
	Magnitud (miles)								
Norte	937.4	1 605.60	1 494.40	302.8	283.2	268.6	148.6	64.5	71.6
Centro	1 658.70	2 654.20	2 803.00	749.1	718.3	781	408.3	219.1	180.1
Sur	1 407.70	2 048.40	2 193.60	916.9	971	757.4	614.2	411.7	188.7
Cd. de México	1 232.10	1 062.20	525.8	419.5	322.4	146.4	111	101	32.4
Nacional	5 237.00	7 375.40	7 016.80	2 386.90	2 291.10	1 953.30	1 282.50	795.1	472.9
	Porcentaje								
Norte	67.5	82.2	81.5	21.8	14.5	14.6	10.7	3.3	3.9
Centro	58.9	73.9	74.5	26.6	20	20.7	14.5	6.1	4.8
Sur	47.9	59.7	69.9	31.2	28.3	24.1	20.9	12	6
Cd. de México	69.9	71.5	74.6	23.8	21.7	20.8	6.3	6.8	4.6
Nacional	58.8	70.5	74.3	26.8	21.9	20.7	14.4	7.6	5
	Excedente- <i>Izped</i>								
Región	Magnitud (miles)			Porcentaje			Población menor de 5 años (miles)		
	1988	1999	2006	1988	1999	2006	1988	1999	2006
Norte	229.2	35.2	45.9	16.5	1.8	2.5	1 388.80	1 953.30	1 834.60
Centro	706.9	362.8	357.6	25.1	10.1	9.5	2 816.20	3 591.60	3 764.10
Sur	1 060.90	833.8	442.7	36.1	24.3	14.1	2 938.80	3 431.10	3 139.70
Cd. de México	248.5	185.7	66.2	14.1	12.5	9.4	1 762.60	1 485.60	704.6
Nacional	2 244.40	1 412.30	916	25.2	13.5	9.7	8 906.40	10 461.60	9 443.00

Fuente: ENN, 1988-2006.

La disminución de la magnitud en la región norte fue de 80 por ciento en el periodo, en tanto que para el centro y el sur la disminución respectiva fue de 49 y 58 por ciento.

De acuerdo con la *talla para la edad*, en el periodo 1988 a 2006 la prevalencia de los tres grados de déficit pasó de 45.9 a 34.5 por ciento; el déficit *moderado y grave*, de 23.2 a 12.7 por ciento; y la prevalencia excedente a

Cuadro 3.24. Distribución de la población menor de 5 años según región y estado de nutrición de acuerdo con la talla para la edad, México, 1988-2006

Región	No desnutridos			Con desnutrición					
	1988	1999	2006	Leve			Moderada y grave		
	1988	1999	2006	1988	1999	2006	1988	1999	2006
	Magnitud (miles)								
Norte	962.4	1 371.30	1 347.30	266.6	371.8	357.1	159.7	133.7	130.2
Centro	1 478.70	2 047.70	2 588.00	629.2	923.8	769.5	708.3	504.6	405
Sur	1 208.40	1 399.30	1 750.80	712.2	984.8	814.3	1 018.20	985.4	575.8
Cd. de México	1 166.50	853.2	495.8	416.7	388.3	125	179.4	187.6	83.9
Nacional	4 816.00	5 671.70	6 182.20	2 024.70	2 668.70	2 065.90	2 065.60	1 811.40	1 194.80
	Porcentaje								
Norte	69.3	73.1	73.4	19.2	19.8	19.5	11.5	7.1	7.1
Centro	52.5	58.9	68.8	22.3	26.6	20.4	25.2	14.5	10.8
Sur	41.1	41.5	55.8	24.2	29.2	25.9	34.6	29.3	18.3
Cd. de México	66.2	59.7	70.4	23.6	27.2	17.7	10.2	13.1	11.9
Nacional	54.1	55.9	65.5	22.7	26.3	21.9	23.2	17.8	12.7
	Excedente 1zped			Porcentaje			Población menor de 5 años		
Región	Magnitud (miles)			Porcentaje			(miles)		
	1988	1999	2006	1988	1999	2006	1988	1999	2006
Norte	204.2	205.2	193.8	14.7	10.9	10.6	1 388.80	1 876.80	1 834.60
Centro	887.1	872.2	573.8	31.5	25.1	15.2	2 816.20	3 476.10	3 764.10
Sur	1 257.80	1 432.90	886.5	42.8	42.5	28.2	2 938.80	3 369.50	3 139.70
Cd. de México	313.7	347.2	96.1	17.8	24.3	13.6	1 762.60	1 429.10	704.6
Nacional	2 665.30	2 855.80	1 749.80	29.9	28.1	18.5	8 906.40	10 151.80	9 442.90

Fuente: ENN, 1988-2006.

-1z (*ex-1zted*⁶), de 29.9 a 18.5 por ciento; esta última representa una disminución en la estimación de la magnitud de la desnutrición infantil en México de 2.665 millones de niños desnutridos en 1988 a 1.750 millones en 2006. La

⁶ Se refiere a quitar prevalencias excedentes de las esperadas. Para una desviación estándar de puntaje Z, es de 16%, es decir, si encontráramos una prevalencia de 30%, se debe restar la prevalencia esperada y sólo se menciona el excedente: 14% para este caso.

disminución de la magnitud del niños con talla para la edad $<-2z$ fue de 2.066 millones en esta situación nutricional en 1988 a 1.195 en 2006. Las regiones centro y sur concentraron a 80.5 por ciento en 1999 y a 83.5 por ciento en 2006 del total de niños con talla baja de acuerdo con el estimador *ex-1zted*.

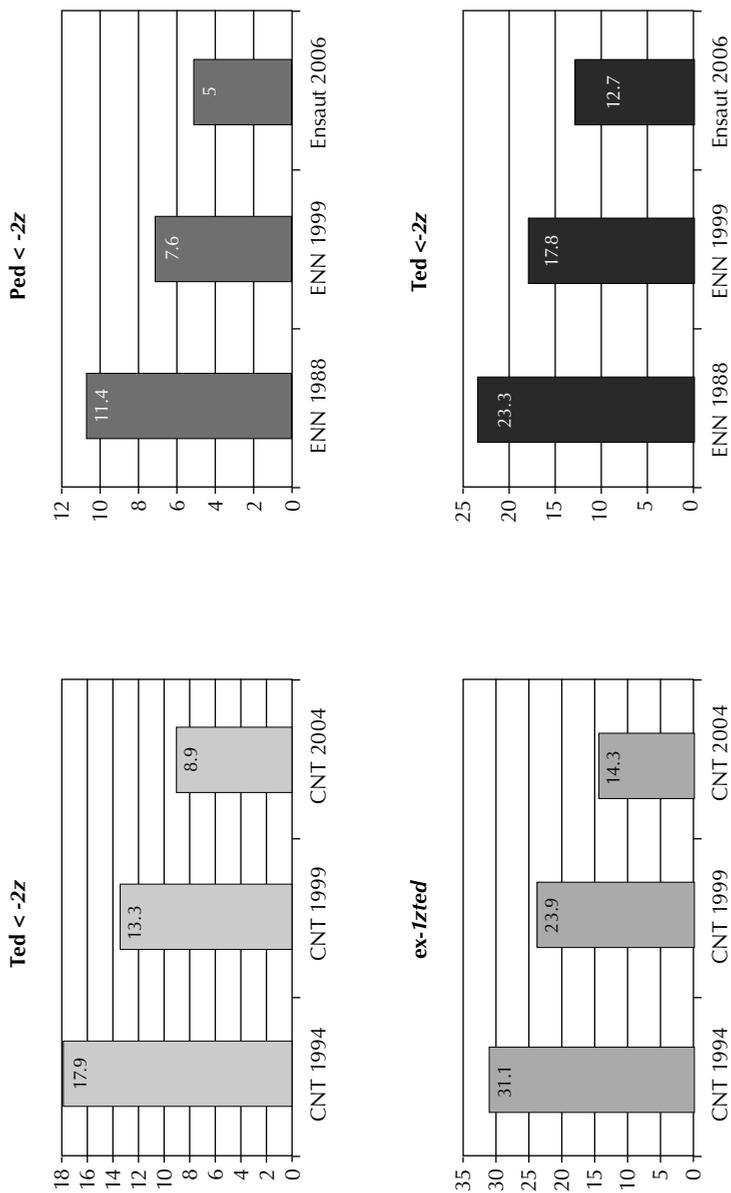
Censo Nacional de Talla

En los cuadros 3.25, 3.26 y 3.27 se presentan los resultados del procesamiento de las bases de datos del Censo Nacional de Talla 1994, 1999 y 2004 en la población escolar de entre 6 y 9 años de edad que asiste al primer grado de primaria. Este indicador se asocia con el grado en que los niños han tenido circunstancias favorables de salud y nutrición a lo largo de los primeros años de vida. Hipotéticamente, si todos hubiesen crecido en condiciones óptimas durante los primeros años de vida, la distribución de la talla alcanzada por la población escolar sería similar a la población de referencia, es decir, la proporción de niños con talla para la edad $<-2z$ tendería a 2.5 por ciento y el *ex-1zted* tendería a cero. En la década transcurrida entre estos tres censos, la proporción de escolares con talla $<-2z$ disminuyó de 17.9 por ciento en 1994 a 8.9 por ciento en 2004 y el *ex-1zted* pasó de 31.1 a 14.3 por ciento, en plena congruencia con las tendencias observadas en la Encuesta Nacional de Nutrición (gráfica 3.20).

Una notable ventaja del Censo Nacional de Talla es su capacidad de desagregación geográfica de la información, la cual permite discriminar prevalencias estatales e incluso municipales en diferentes momentos, a partir de las cuales es posible diferenciar la situación nutricional y las tendencias en regiones y grupos vulnerable (mapas 3-H y 3-I).

El Censo Nacional de Talla no sólo confirma la importante disminución de la prevalencia de desnutrición infantil en la década reciente, sino que también revela la existencia de importantes asimetrías: mientras que en los estados del norte y centro occidente del país y el Distrito Federal la desnutrición infantil evaluada por talla baja ($<-2z$) en población escolar prácticamente parece abatida, en los estados de Chiapas, Oaxaca y Yucatán más de 20 por ciento de los escolares presentan este sacrificio de talla asociado con desnutrición

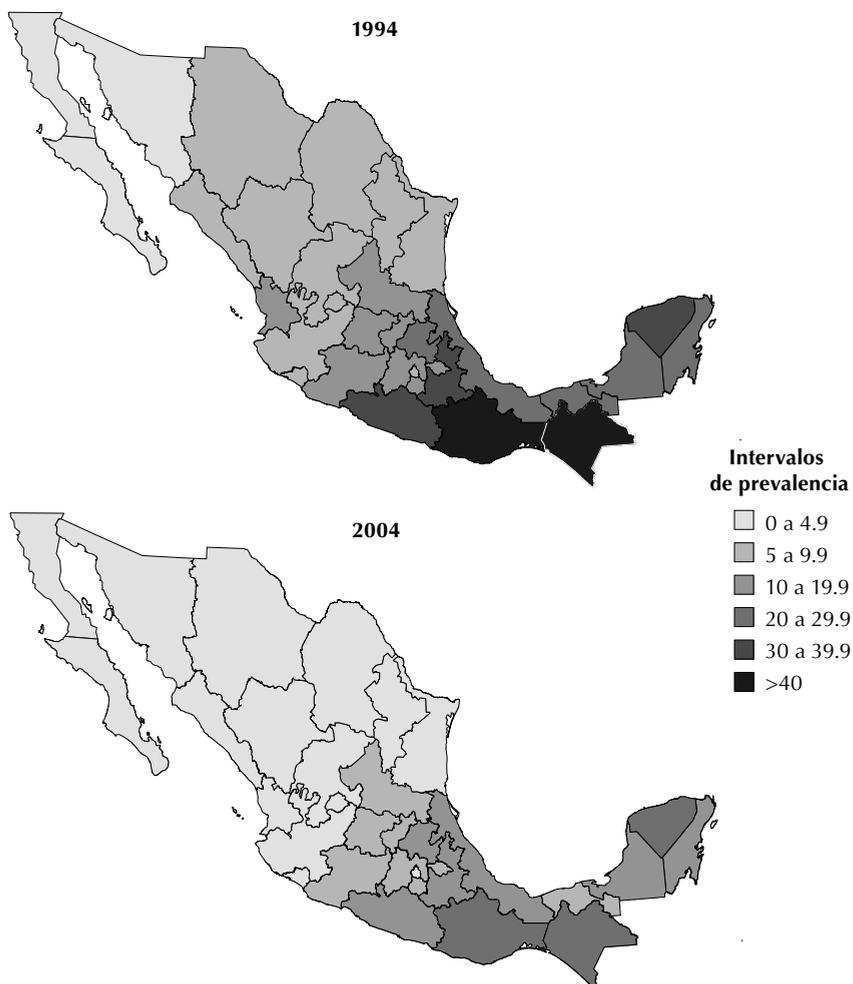
Gráficas 3.20. Comparación de los estimadores de déficit nutricional de la Encuesta Nacional de Nutrición y el Censo Nacional de Talla, México 1994-2006



Fuente: Encuestas nacionales de Nutrición y Censo Nacional de Talla, 1994-2006.

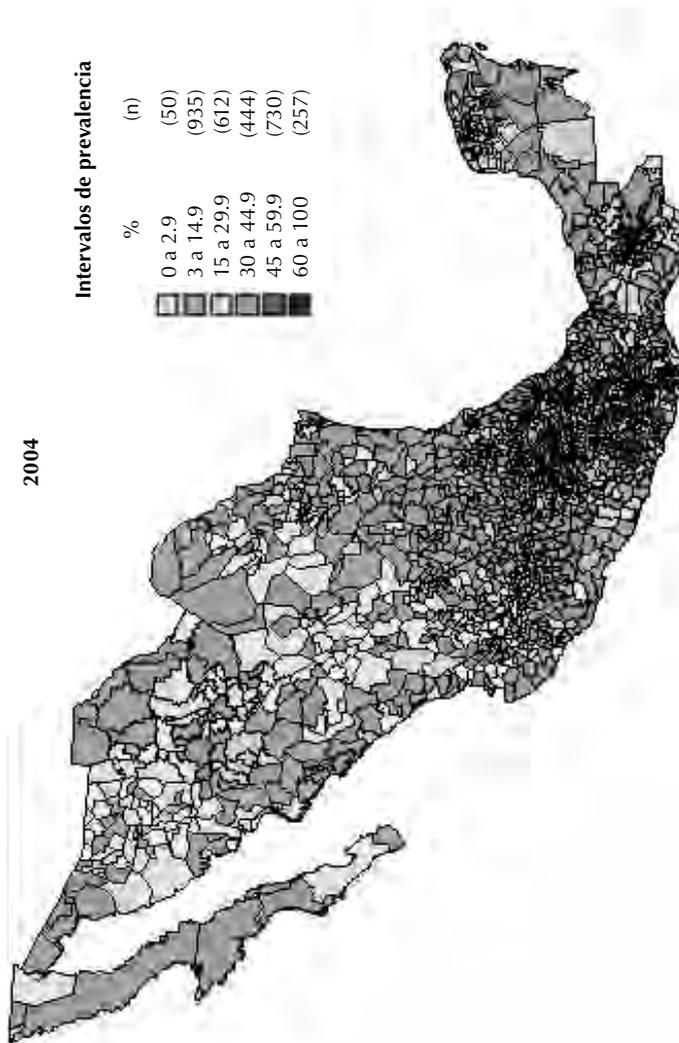
infantil; además de estas entidades, Guerrero, Puebla, Veracruz y Estado de México presentan municipios que concentran gran número de niños en condiciones de desnutrición de alto riesgo.

Mapas 3-H. Clasificación de las entidades de la república mexicana por intervalos de prevalencia de talla para la edad $<-2z$ en escolares de primer grado de primaria, 1994 y 2004



Fuente: Censo Nacional de Talla, 1994 y 2004.

Mapa 3-1. Clasificación de los municipios de la república mexicana por intervalos de prevalencia de talla para la edad <-2z en escolares de primer grado de primaria, 2004



Fuente: Censo Nacional de Talla, 2004.

Cuadro 3.25. Distribución de la población escolar de 6 a 9 años de edad que asiste al primer grado de educación primaria de acuerdo con la talla para la edad, 1994

Entidad federativa	Déficit de talla												Total N
	Normal		Leve		Moderado		Grave		<-2 d.e.		ex-1zted		
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	
Rep. mexicana	1'248 989	52.9	690 756	29.2	333 233	14.1	88 715	3.8	421 948	17.9	734 833	31.1	2'361 693
Aguascalientes	16 464	69.2	5 603	23.6	1 510	6.3	211	0.9	1 721	7.2	3 518	14.8	23 788
Baja California	30 515	77.4	7 176	18.2	1 600	4.1	159	0.4	1 759	4.5	2 623	6.6	39 450
Baja California Sur	7 417	77.5	1 756	18.3	357	3.7	42	0.4	399	4.2	623	6.5	9 572
Campeche	6 675	35.5	6 657	35.4	4 327	23	1 134	6	5 461	29.1	9 111	48.5	18 793
Coahuila	36 592	71.4	11 585	22.6	2 738	5.3	325	0.6	3 063	6	6 450	12.6	51 240
Colima	8 789	66.5	3 305	25	974	7.4	148	1.1	1 122	8.5	2 312	17.5	13 216
Chiapas	28 938	25.1	37 177	32.3	34 367	29.8	14 655	12.7	49 022	42.6	67 777	58.9	115 137
Chihuahua	48 295	71.5	14 384	21.3	4 063	6	773	1.1	4 836	7.2	8 418	12.5	67 515
Distrito Federal	120 252	69.6	40 385	23.4	10 833	6.3	1 297	0.8	12 130	7	24 872	14.4	172 767
Durango	25 514	66.2	9 580	24.9	2 912	7.6	521	1.4	3 433	8.9	6 849	17.8	38 527
Guanajuato	74 393	56	40 337	30.4	15 399	11.6	2 669	2	18 068	13.6	37 157	28	132 798
Guerrero	27 773	33.3	28 272	33.9	20 364	24.4	6 937	8.3	27 301	32.8	42 238	50.7	83 346
Hidalgo	26 425	41.6	21 364	33.6	12 219	19.2	3 548	5.6	15 767	24.8	26 962	42.4	63 556
Jalisco	107 410	68.8	37 263	23.9	10 099	6.5	1 443	0.9	11 542	7.4	23 811	15.2	156 215
México	159 004	51.9	98 058	32	41 035	13.4	8 058	2.6	49 093	16	98 166	32.1	306 155
Michoacán	52 421	62.3	22 125	26.3	8 066	9.6	1 592	1.9	9 658	11.5	18 310	21.7	84 204
Morelos	18 597	52.9	11 412	32.4	4 427	12.6	739	2.1	5 166	14.7	10 950	31.1	35 175
Nayarit	15 288	61	7 118	28.4	2 280	9.1	386	1.5	2 666	10.6	5 772	23	25 072
Nuevo León	48 297	68.2	17 502	24.7	4 512	6.4	496	0.7	5 008	7.1	11 181	15.8	70 807
Oaxaca	25 206	24.1	35 308	33.8	31 413	30.1	12 467	11.9	43 880	42	62 485	59.9	104 394
Puebla	44 186	34.4	45 690	35.6	29 809	23.2	8 657	6.7	38 466	30	63 621	49.6	128 342
Querétaro	18 991	50.3	12 231	32.4	5 400	14.3	1 147	3	6 547	17.3	12 735	33.7	37 769
Quintana Roo	7 010	39.1	5 656	31.5	3 905	21.8	1 366	7.6	5 271	29.4	8 057	44.9	17 937
San Luis Potosí	30 171	50.4	19 062	31.9	8 764	14.6	1 845	3.1	10 609	17.7	20 096	33.6	59 842
Sinaloa	41 235	68.5	14 699	24.4	3 736	6.2	546	0.9	4 282	7.1	9 346	15.5	60 216
Sonora	38 971	77	9 561	18.9	1 895	3.7	209	0.4	2 104	4.2	3 563	7	50 636
Tabasco	23 620	43.2	19 437	35.5	9 546	17.4	2 118	3.9	11 664	21.3	22 346	40.8	54 721
Tamaulipas	35 878	66	14 377	26.5	3 686	6.8	409	0.8	4 095	7.5	9 776	18	54 350
Tlaxcala	11 241	51.8	6 850	31.6	3 103	14.3	512	2.4	3 615	16.7	6 992	32.2	21 706
Veracruz	72 859	41.6	59 182	33.8	33 968	19.4	9 282	5.3	43 250	24.7	74 385	42.4	175 291
Yucatán	15 612	32.2	15 877	32.7	12 469	25.7	4 544	9.4	17 013	35.1	25 130	51.8	48 502
Zacatecas	24 950	61.4	11 767	28.9	3 457	8.5	480	1.2	3 937	9.7	9 199	22.6	40 654

Fuente: Censo Nacional de Talla, 1994.

Cuadro 3.26. Distribución de la población escolar de 6 a 9 años de edad que asiste al primer grado de educación primaria de acuerdo con la talla para la edad, 1999

Entidad federativa	Déficit de talla													
	Normal		Leve		Moderado		Grave		<-2 d.e.		ex-1zted		Total N	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%		
Rep. mexicana	1 368 538	60.1	606 962	26.7	241 856	10.6	60 069	2.6	301 925	13.3	544 499	23.9	2 277 425	
Aguascalientes	18 257	74.3	5 064	20.6	1 092	4.4	145	0.6	1 237	5	2 372	9.7	24 558	
Baja California	39 769	79.1	8 468	16.8	1 816	3.6	224	0.4	2 040	4.1	2 464	4.9	50 277	
Baja California Sur	8 320	80.9	1 616	15.7	306	3	48	0.5	354	3.4	324	3.1	10 290	
Campeche	8 354	45.2	6 393	34.6	3 048	16.5	667	3.6	3 715	20.1	7 154	38.8	18 462	
Coahuila	43 558	76.2	11 157	19.5	2 164	3.8	265	0.5	2 429	4.3	4 443	7.8	57 144	
Colima	9 733	76.4	2 382	18.7	539	4.2	85	0.7	624	4.9	968	7.6	12 739	
Chiapas	36 932	30.8	39 476	32.9	31 204	26	12 274	10.2	43 478	36.3	63 772	53.2	119 886	
Chihuahua	49 291	79.4	10 291	16.6	2 143	3.5	333	0.5	2 476	4	2 838	4.6	62 058	
Distrito Federal	119 437	73.6	35 086	21.6	7 007	4.3	761	0.5	7 768	4.8	16 887	10.4	162 291	
Durango	28 848	73.1	8 324	21.1	2 002	5.1	290	0.7	2 292	5.8	4 302	10.9	39 464	
Guanajuato	85 701	63.6	36 523	27.1	10 821	8	1 720	1.3	12 541	9.3	27 502	20.4	134 765	
Guerrero	47 467	41.7	36 905	32.4	21 970	19.3	7 476	6.6	29 446	25.9	48 140	42.3	113 818	
Hidalgo	29 332	50.6	18 428	31.8	8 303	14.3	1 903	3.3	10 206	17.6	19 359	33.4	57 966	
Jalisco	91 574	74.7	24 873	20.3	5 430	4.4	724	0.6	6 154	5	11 411	9.3	122 601	
México	155 024	60.4	72 920	28.4	24 375	9.5	4 433	1.7	28 808	11.2	60 648	23.6	256 752	
Michoacán	60 047	65.3	23 394	25.4	7 336	8	1 245	1.4	8 581	9.3	17 251	18.7	92 022	
Morelos	22 978	60.6	10 870	28.7	3 532	9.3	516	1.4	4 048	10.7	8 855	23.4	37 896	
Nayarit	15 420	70.1	4 924	22.4	1 414	6.4	246	1.1	1 660	7.5	3 063	13.9	22 004	
Nuevo León	58 974	74.5	16 532	20.9	3 283	4.1	389	0.5	3 672	4.6	7 536	9.5	79 178	
Oaxaca	31 090	30.7	35 645	35.2	25 978	25.6	8 686	8.6	34 664	34.2	54 085	53.3	101 399	
Puebla	55 165	43.9	43 285	34.4	21 826	17.4	5 485	4.4	27 311	21.7	50 474	40.1	125 761	
Querétaro	19 851	56.7	10 792	30.8	3 773	10.8	620	1.8	4 393	12.5	9 579	27.3	35 036	
Quintana Roo	11 805	52.3	6 584	29.1	3 338	14.8	866	3.8	4 204	18.6	7 173	31.7	22 593	
San Luis Potosí	37 382	57.1	19 475	29.7	7 283	11.1	1 345	2.1	8 628	13.2	17 625	26.9	65 485	
Sinaloa	46 072	74.4	12 398	20	2 934	4.7	517	0.8	3 451	5.6	5 942	9.6	61 921	
Sonora	41 962	79.9	8 962	17.1	1 479	2.8	136	0.3	1 615	3.1	2 171	4.1	52 539	
Tabasco	26 193	54.3	15 136	31.4	5 866	12.2	1 040	2.2	6 906	14.3	14 324	29.7	48 235	
Tamaulipas	48 937	72.5	14 833	22	3 281	4.9	424	0.6	3 705	5.5	7 742	11.5	67 475	
Tlaxcala	11 787	54	7 183	32.9	2 437	11.2	402	1.8	2 839	13	6 533	30	21 809	
Veracruz	71 317	56.1	38 117	30	14 585	11.5	3 112	2.4	17 697	13.9	35 473	27.9	127 131	
Yucatán	16 381	38	13 700	31.8	9 548	22.2	3 475	8.1	13 023	30.2	19 826	46	43 104	
Zacatecas	21 580	70.1	7 226	23.5	1 743	5.7	217	0.7	1 960	6.4	4 263	13.9	30 766	

Fuente: Censo Nacional de Talla, 1999.

Cuadro 3.27. Distribución de la población escolar de 6 a 9 años de edad que asiste al primer grado de educación primaria de acuerdo con la talla para la edad, 2004

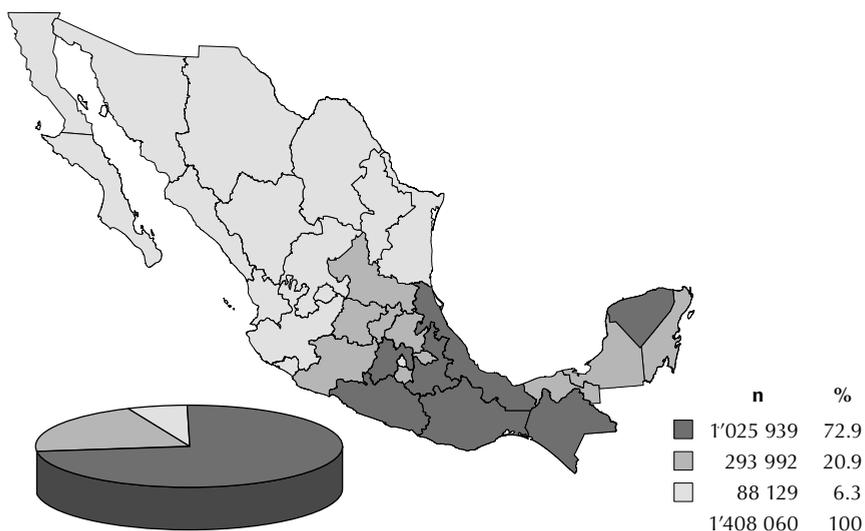
Entidad federativa	Normal		Leve		Moderado		Grave		<-2 d.e.		ex-1zted		Total n
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	
Rep. mexicana	1 458 242	70	447 301	21	145 322	6.9	41 395	2	186 717	8.9	299 256	14	2'092 260
Aguascalientes	18 172	81.1	3 465	15.5	659	2.9	107	1	766	3.4	647	2.9	22 403
Baja California	42 336	83	7 248	14.2	1 270	2.5	183	0	1 453	2.8	535	1	51 037
Baja California Sur	9 326	83.9	1 396	12.6	320	2.9	70	1	390	3.5	8	0.1	11 112
Campeche	10 191	60.9	4 653	27.8	1 551	9.3	331	2	1 882	11	3 859	23.1	16 726
Coahuila	46 424	83.9	7 301	13.2	1 223	2.2	365	1	1 588	2.9	39	0.1	55 313
Colima	7 821	80.2	1 617	16.6	279	2.9	37	0	316	3.2	372	3.8	9 754
Chiapas	46 039	40	35 624	31	23 753	21	9 640	8	33 393	29	50 608	44	115 056
Chihuahua	57 522	82.1	9 623	13.7	2 071	3	839	1	2 910	4.2	1 324	1.9	70 055
Distrito Federal	118 039	79.9	24 988	16.9	4 257	2.9	514	0	4 771	3.2	6 111	4.1	147 798
Durango	30 226	82.7	5 033	13.8	1 066	2.9	227	1	1 293	3.5	478	1.3	36 552
Guanajuato	73 814	74.6	19 914	20.1	4 415	4.5	755	1	5 170	5.2	9 260	9.4	98 898
Guerrero	41 017	51.9	22 355	28.3	11 157	14	4 570	6	15 727	20	25 426	32.1	79 099
Hidalgo	30 975	63.5	12 842	26.3	4 102	8.4	888	2	4 990	10	10 023	20.5	48 807
Jalisco	94 403	81.7	17 224	14.9	3 174	2.7	729	1	3 903	3.4	2 642	2.3	115 530
México	179 646	68.6	61 845	23.6	17 140	6.5	3 103	1	20 243	7.7	40 211	15.4	261 734
Michoacán	57 924	75.1	14 542	18.9	3 645	4.7	993	1	4 638	6	6 843	8.9	77 104
Morelos	20 800	71.4	5 941	20.4	1 564	5.4	808	3	2 372	8.1	3 655	12.6	29 113
Nayarit	15 641	80.8	3 023	15.6	592	3.1	99	1	691	3.6	617	3.2	19 355
Nuevo León	71 099	83	12 032	14.1	1 944	2.3	552	1	2 496	2.9	828	1	85 627
Oaxaca	36 848	43.1	28 435	33.3	15 282	18	4 923	6	20 205	24	34 962	40.9	85 488
Puebla	56 953	57.9	28 637	29.1	10 042	10	2 666	3	12 708	13	25 617	26.1	98 298
Querétaro	28 097	73.4	7 798	20.4	1 994	5.2	389	1	2 383	6.2	4 057	10.6	38 278
Quintana Roo	14 233	65.2	5 059	23.2	1 973	9	553	3	2 526	12	4 094	18.8	21 818
San Luis Potosí	39 232	69.8	12 646	22.5	3 617	6.4	731	1	4 348	7.7	7 998	14.2	56 226
Sinaloa	42 791	80.9	7 991	15.1	1 727	3.3	372	1	2 099	4	1 629	3.1	52 881
Sonora	43 208	83.7	7 064	13.7	1 168	2.3	194	0	1 362	2.6	165	0.3	51 634
Tabasco	31 329	66.3	12 011	25.4	3 376	7.1	536	1	3 912	8.3	8 363	17.7	47 252
Tamaulipas	51 235	80.9	9 641	15.2	1 819	2.9	618	1	2 437	3.8	1 948	3.1	63 313
Tlaxcala	13 616	66.3	5 225	25.5	1 318	6.4	371	2	1 689	8.2	3 629	17.7	20 530
Veracruz	84 850	62	36 606	26.8	12 403	9.1	2 973	2	15 376	11	30 089	22	136 832
Yucatán	19 398	50.7	11 169	29.2	5 657	15	2 007	5	7 664	20	12 716	33.3	38 231
Zacatecas	25 037	82.3	4 353	14.3	764	2.5	252	1	1 016	3.3	504	1.7	30 406

Fuente: Censo Nacional de Talla, 2004

En la gráfica 3.20 / mapa 3-J se presenta el resultado de aplicar la proporción estatal de talla baja como estimador proximal de la prevalencia de desnutrición infantil a la población estatal de menores de 5 años estimada por el Consejo Nacional de Población (proyecciones 2000-2030) al 1° de enero de 2005. Según este ejercicio, en las tres entidades con mayor prevalencia de talla baja aunadas a los otros cuatro estados mencionados, viven 73 por ciento de los desnutridos del país, y conjuntamente con los diez estados de prevalencia intermedia, 94 por ciento.

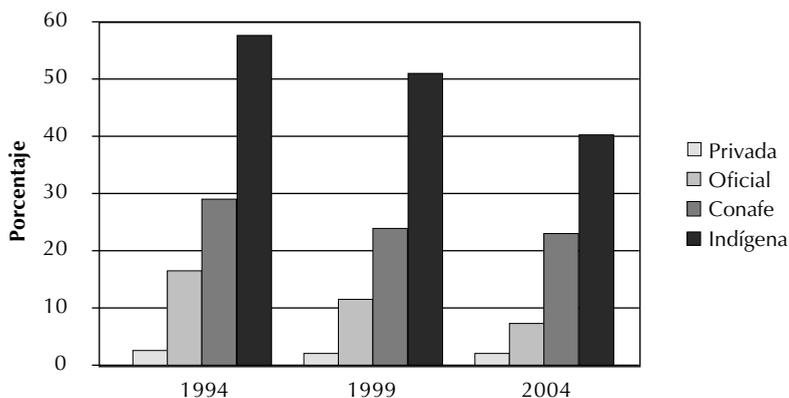
Aunado al enfoque geográfico, el Censo Nacional de Talla permite también identificar sectores sociales vulnerables a la desnutrición infantil. En la gráfica 3.21 y el cuadro 3.28 se muestran las diferencias en prevalencia de talla baja y tendencia a la disminución de la población escolar analizada, de acuerdo con el tipo de escuela a la que asisten.

Gráfica 3.20 / Mapa 3-J. Distribución estatal de la población menor de 5 años desnutrida en la república mexicana, estimada por la prevalencia de talla baja (<2zted) del Censo Nacional de Talla 2004 y la población estimada por Conapo al 1° de enero de 2005



Fuente: Censo Nacional de Talla, 2004; y Conapo, 2005.

Gráfica 3.21. Comparación de la prevalencia de talla baja (<2z) de los niños de primero de primaria según tipo de plantel escolar, México, 1994-2004



Fuente: Censo Nacional de Talla, 1994, 1999, 2004.

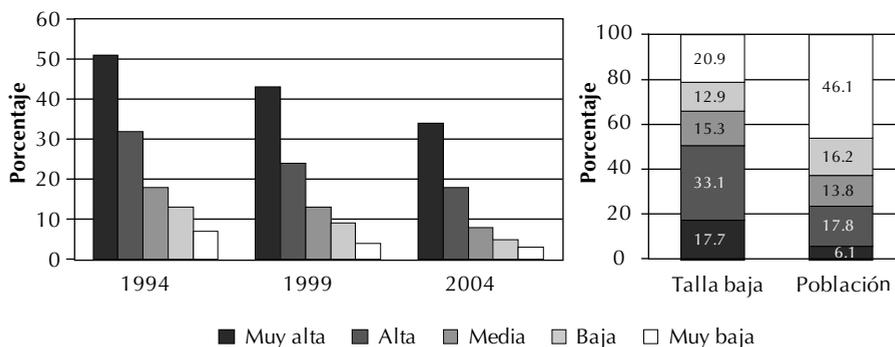
En México el sistema escolar primario está organizado en escuelas públicas y privadas; a estas últimas acceden principalmente niños de clase alta. Las escuelas públicas a su vez comprenden tres tipos: 1) las oficiales, mayoritariamente en zonas urbanas, cuentan con instalaciones formales con aulas construidas apropiadas y maestros para cada grupo y grado escolar; 2) el sistema del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), que atiende localidades pequeñas, principalmente rurales y urbano marginales, con las aulas que ocupan frecuentemente espacios improvisados y donde las clases son impartidas por instructores comunitarios habilitados que atienden simultáneamente varios grados; y 3) el sistema de albergues indígenas, al cual acuden los alumnos de comunidades muy marginadas y donde permanecen entre semana, se alimentan, pernoctan y reciben clases.

Como se puede apreciar claramente, hay un escalamiento progresivo en la prevalencia de talla baja conforme se desciende en la escala social representada por el tipo de escuela. Prácticamente inexistente en la clase alta, en las escuelas oficiales la prevalencia de talla baja es de sólo 7.7 por ciento, habiendo presentado un descenso de 54 por ciento en la década 1994-2004. En las escuelas

del Conafe, 23 por ciento de los niños de primer grado presentaron talla baja, con una tasa de descenso decenal muy lenta (21 por ciento). La población que asiste a los albergues indígenas presentó una prevalencia muy elevada: 40 por ciento, y una tasa de descenso de 30 por ciento.

En el cuadro 3.29 se compara la prevalencia de talla baja de acuerdo con la clasificación de marginación municipal 2000 del Consejo Nacional de Población. En 2004, 34.5 por ciento de los niños que asistían a primero de primaria en municipios de marginación muy alta presentaron tallas para la edad menores a -2z, lo cual evidencia sin lugar a dudas una grave situación nutricional. Aunado a esto, la tasa decenal de descenso en estos municipios fue de 34 por ciento, que comparada con el descenso en el resto de los estratos, el cual se ubicó entre 49 y 56 por ciento, implica un rezago respecto a la tendencia secular nacional de descenso: en 1994 la prevalencia de talla baja en los municipios de muy alta marginación era 6.5 veces mayor que en los de muy baja, y esta relación era ya de nueve veces en 2004.

Gráfica 3.22. Población escolar relativa y prevalencia de talla baja de los niños de primero de primaria según clasificación de marginación del municipio de ubicación de las escuelas, México, 1994, 1999 y 2004



Fuente: Censo Nacional de Talla, 1994, 1999, 2004.

Cuadro 3.28. Comparación de la prevalencia e índice de disminución de talla baja de los niños de primero de primaria según tipo de plantel escolar, México, 1994-2004

Tipo de escuela	CNT 1994			CNT 1999			CNT 2004			Índice de disminución 1994-2004
	Niños n	Prevalencia de talla baja %	Niños n	Prevalencia de talla baja %	Niños n	Prevalencia de talla baja %	Niños n	Prevalencia de talla baja %		
Indígena	106 787	58.1	117 202	50.7	97 793	40.4	0.128	0.305		
Conafe	34 764	29.1	36 132	24.1	19 310	23	0.170	0.208		
Oficial	2'050 428	16.7	1'957 288	11.8	1'801 088	7.7	0.296	0.540		
Privada	148 008	2.7	165 679	2.2	161 147	2.2	0.193	0.184		
Total	2'339 987	17.9	2'277 425	13.3	2'092 260	8.9	0.258	0.501		

Fuente: Censo Nacional de Talla, 1994, 1999, 2004.

Cuadro 3.29. Prevalencia de talla baja de los niños de primero de primaria según clasificación de marginación del municipio de ubicación de las escuelas, México, 1994, 1999 y 2004

Marginación	1994			1999			2004		
	Talla baja %	Niños n	Talla baja %	Niños n	Talla baja %	Niños n	Talla baja %	Niños n	
Muy alta	52.4	74 797	142 858	44.2	65 448	148 125	34.5	45 510	131 750
Alta	33.3	139 699	419 668	24.5	95 693	390 214	17	56 210	330 206
Media	19.8	64 678	326 672	14.2	41 826	295 586	8.8	22 162	252 241
Baja	14.2	54 515	382 825	10	36 759	368 627	6.4	20 941	325 107
Muy baja	8.1	88 219	1'089 095	5.8	62 061	1'073 878	3.9	40 865	1'047 627
Todos	17.9	421 908	2'361 118	13	301 787	2'276 430	8.9	185 688	2'086 931

Fuente: Censo Nacional de Talla, 1994, 1999, 2004.

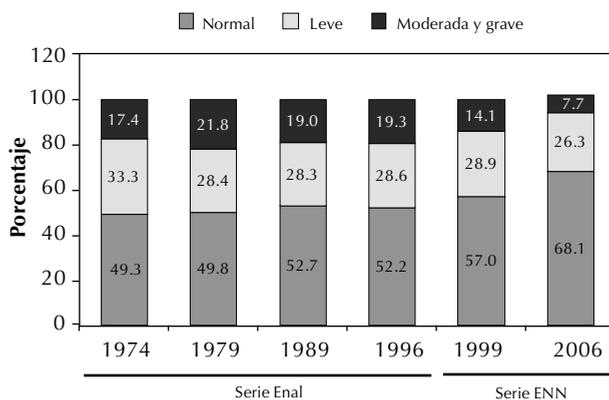
En la gráfica 3.22 se ilustran las prevalencias de talla baja de los cinco estratos de marginación municipal en conjunto con la proporción relativa de desnutridos con este estimador y respecto a la población escolar de primer grado. Los municipios de alta y muy alta marginación en conjunto contienen menos de 25 por ciento de la población escolar, pero más de 50 por ciento de los desnutridos.

Encuestas en el medio rural

La desnutrición infantil ha afectado predominantemente a la población del medio rural mexicano. En la gráfica 3.23 se muestra la evolución de la prevalencia nacional de desnutrición de la población de 12 a 59 meses del medio rural según el estimador *peso para la edad* reportada por la serie Enal 1974-1996 y la serie ENN-Ensanut 1999-2006.

Se puede apreciar para el periodo 1974-1996 un estancamiento en cuanto a la prevalencia nacional, si bien en el análisis regional se reportaron cambios importantes al advertirse una consistente disminución de la prevalencia de

Gráfica 3.23. Evolución de la prevalencia nacional de desnutrición de la población de 12 a 59 meses del medio rural, según el estimador *peso para la edad*



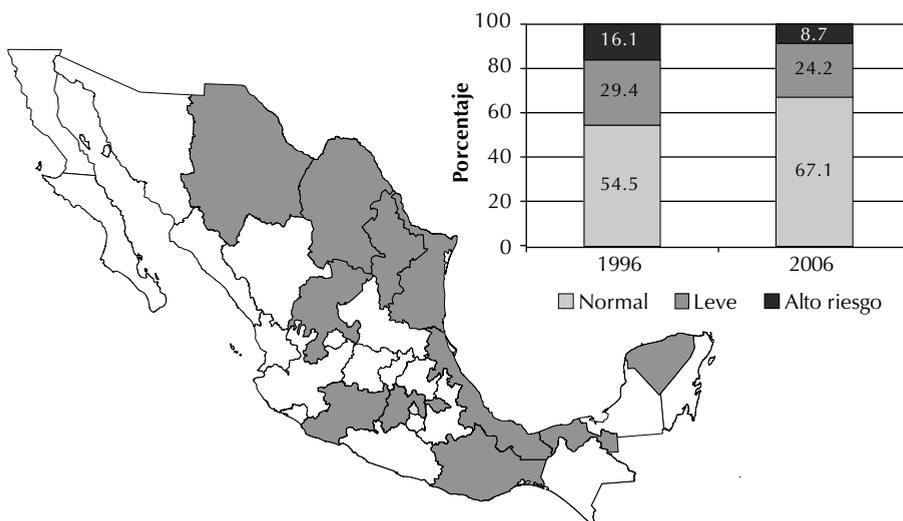
Fuente: Enal, 1974-1996; y ENN-Ensanut, 1999-2006.

desnutrición en la región norte; un deterioro en las regiones indígenas sobre todo en las Huastecas, La Montaña de Guerrero, la sierra Norte de Puebla, la sierra de Zongolica y la península de Yucatán; y la persistencia de altos índices de desnutrición en el medio rural de los estados de Oaxaca y Chiapas. A finales de este periodo se observa también una importante mejoría en la región centro.

La ENN 1999 y la Ensanut 2006 reportan una disminución consistente de la desnutrición infantil en el medio rural. La prevalencia de peso para la edad $<-2z$ en la población de 12 a 59 meses pasó de 14.1 a 7.7 por ciento en dicho periodo. Esta mejoría también fue corroborada por la Enal 2006 en los 13 estados en que fue aplicada: la prevalencia de este indicador en la población menor de 5 años bajó de 16.1 a 8.7 por ciento (gráfica 3.24).

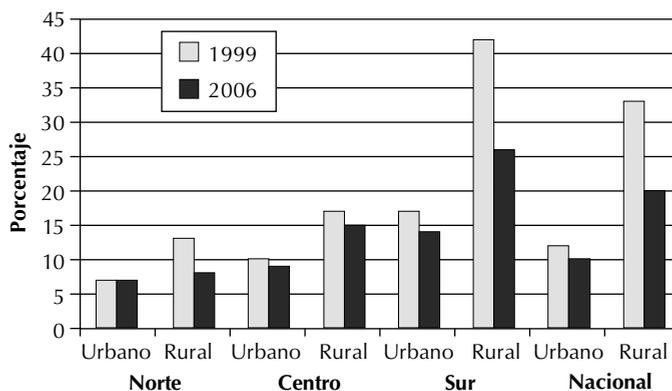
Al considerar la dinámica urbana-rural de la desnutrición infantil, la Ensanut 2006 apreció descensos importantes en zonas rurales de las regiones

Gráfica 3.24 / Mapa 3-K. Estado de nutrición de la población rural menor de 5 años en 13 entidades de la república mexicana, 1996-2006



Fuente: Para 1996, Enal, 1996; y para 2006, Ensanut, 2006.

Gráfica 3.25. Comparativo de la prevalencia nacional de baja talla en menores de cinco años por región y estrato en 1999 y 2006, México



Fuente: Ensanut, 2006.

sur y norte, y descensos modestos en el centro. Aunque la región sur rural continúa presentando la prevalencia de baja talla más alta (25.6 por ciento), fue la que experimentó el mayor descenso durante el periodo de estudio: 15.9 puntos porcentuales, el equivalente a 38.3 por ciento. Este descenso representa 2.3 puntos porcentuales por año, casi tres veces el descenso observado para el ámbito nacional (gráfica 3.25).

Desnutrición infantil y condición indígena

Los grupos indígenas en México han sido el sector de la población más desfavorecido y se asientan mayoritariamente en localidades de alta marginación.

La ENN 1999 reportó que las prevalencias de baja talla y de bajo peso fueron mayores en los preescolares indígenas que en los no indígenas (cuadro 3.30). (Clasifica a las familias con tal condición de acuerdo con un criterio de familiar femenino hablante de lengua indígena.). En el ámbito nacional y en zonas urbanas, estas prevalencias fueron casi tres veces mayores, mientras que en zonas rurales fueron casi dos veces mayores. Estas diferencias se redujeron

aproximadamente a la mitad al ajustar por condiciones de vivienda, infraestructura de servicios y posesión de bienes, pero continuaron siendo significativamente superiores ($p > .05$) en niños indígenas, lo cual indica que además de las condiciones económicas, la condición indígena implica una desventaja social que se ha de compensar. Los niños indígenas en ese año representaban alrededor de 11 por ciento de la población menor de cinco años, pero conformaban cerca de 30 por ciento del total de desnutridos.

La Enal 1996 registró también la mayor prevalencia de desnutrición en preescolares indígenas. (De acuerdo con la presencia de hablantes de lengua indígena en las comunidades estudiadas, se catalogaron como indígenas cuando la mayoría de las familias eran hablantes de lengua indígena; con presencia indígena, si era una proporción minoritaria; y no indígenas, en ausencia de

Cuadro 3.30. Prevalencia de bajo peso y baja talla en población indígena y no indígena, según medio urbano o rural y región, de la población menor de 5 años, México, 1999

Ámbito Región	Población n (miles)	Bajo peso (<-2zpcd)		Baja talla (<-2ztcdd)	
		%	n (miles)	%	n (miles)
Nacional					
No indígenas	9 279.20	6.2	575.3	14.5	1 345.50
Indígenas	1 181.40	18.5	218.6	44.3	523.4
Rural					
No indígenas	2 417.20	9.9	239.3	26.9	650.2
Indígenas	692.5	20.6	142.7	51.0	353.2
Urbana					
No indígenas	6 862.10	5.0	343.1	10.1	693.1
Indígenas	488.8	15.6	76.3	34.8	170.1
Región Sur					
No indígenas	2 573.40	9.0	231.6	22.9	589.3
Indígenas	857.7	21.2	181.8	48.4	415.1
Norte, Centro y Cd. de México					
No indígenas	6 705.80	5.2	348.7	11.2	751
Indígenas	323.7	11.5	37.2	33.2	107.5

Fuente: ENN, 1999.

esta característica.) La prevalencia de bajo peso para la edad fue dos veces mayor en los niños de comunidades *indígenas* que en los de comunidades *no indígenas*, y 1.5 respecto a las comunidades de *presencia indígena*.

Cuadro 3.31. Prevalencia de desnutrición según peso para la edad en niños menores de 5 años del medio rural según condición étnica, México, 1996

Condición étnica	<i>ex-1zped</i>		<i><-2zped</i>		Total n
	n	%	n	%	
Indígenas	2 791	42	1 865	28	6 614
Presencia indígena	1 525	29	904	17	5 223
No indígenas	3 996	23	2 493	14	17 680
Global	8 294	28	5 254	18	29 517

Fuente: Enal, 1996.

El Censo Nacional de Talla también muestra la alta prevalencia de desnutrición que afecta a los niños indígenas mexicanos, así como un gran rezago en la tendencia a disminuir. De acuerdo con el CNT 2004, 5 por ciento de los escolares de primer grado asistían a escuelas del sistema especial de educación indígena, procedentes en su gran mayoría de localidades indígenas de marginación extrema; esta población representa la mitad de todos los escolares indígenas de primer grado de primaria en el país. La prevalencia de talla baja de estos niños (40.4 por ciento) es más de cuatro veces la prevalencia nacional (8.9), y su tasa de disminución (1994-2004) fue 40 por ciento menor a la nacional (cuadro 3.28).

Estimación de la magnitud y tendencia de la desnutrición infantil en México

A partir de los diversos indicadores hasta aquí considerados, podemos hacer una estimación general acerca de cuál es la magnitud y la tendencia reciente de la desnutrición infantil en México y proyectar escenarios considerando especialmente a los grupos vulnerables. En el cuadro 3.32 y la gráfica 3.26

se presenta la estimación de la prevalencia de desnutrición en la población menor de 5 años durante la última década a partir de mediciones de las series ENN-Ensanut y CNT y la estimación del número de menores de 5 años al 1° de enero en el país, de acuerdo con las proyecciones del Consejo Nacional de Población mediante inter y extrapolación lineal de las tendencias observadas.

Cuadro 3.32. Estimación de la prevalencia de desnutrición en la población menor de 5 años, México, 1999-2008

Año	Población 0 a 4 Miles	ENN-Ensanut				CNT	
		<i>ex-1zped</i>		<i>ex-1zted</i>		<i>ex-1zted</i>	
		%	Miles	%	Miles	%	Miles
1999	10 909.9 ^a	13.5	1 472.8	28.1	3 065.7	23.9	2 607.5
2000	10 941.5 ^b	13.0	1 417.7	26.7	2 924.5	22.0	2 404.9
2001	10 881.4 ^c	12.4	1 350.8	25.4	2 759.2	20.1	2 182.8
2002	10 821.2 ^c	11.9	1 284.6	24.0	2 595.6	18.1	1 963.0
2003	10 761.1 ^c	11.3	1 219.1	22.6	2 433.5	16.2	1 745.5
2004	10 701.0 ^c	10.8	1 154.2	21.2	2 273.2	14.3	1 530.2
2005	10 640.9 ^d	10.2	1 089.9	19.9	2 114.5	13.2	1 399.4
2006	10 258.2 ^d	9.7	995.0	18.5	1 897.8	12.0	1 231.2
2007	9 970.1 ^d	9.3	924.8	17.5	1 744.7	10.9	1 082.1
2008	9 762.5 ^d	8.9	864.1	16.5	1 610.7	9.7	947.4

Fuente: ENN-Ensanut y Censo Nacional de Talla, 1999-2008.

^a Conapo, Proyecciones de población 1990-2000.

^b Conapo, Proyecciones de población 2000-2030.

^c Interpolación lineal 2000-2005.

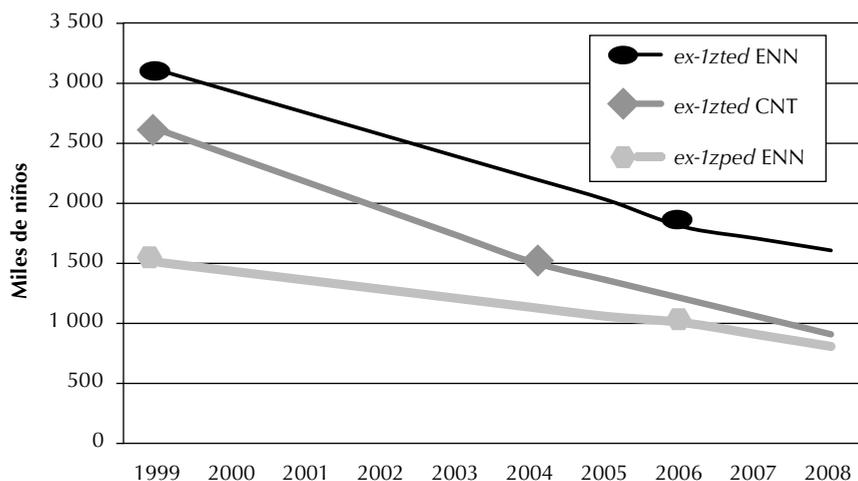
^d Conapo, Proyecciones de población 2005-2050.

En las encuestas nacionales de nutrición el estimador de la medición de preescolares basado en la talla para la edad prácticamente duplica la estimación de niños desnutridos basada en peso para la edad (1.9 *vs.* 1 millón en 2006) (gráfica 3.26). La tasa quinquenal (2003-2008) de descenso con el estimador de *talla para la edad* es de 0.34 en tanto con *peso para la talla* es de 0.29. Las estimaciones a partir del CNT al inicio del periodo se ubican en un punto

intermedio entre las dos anteriores, pero debido a la mayor tasa de descenso (0.43) al final del periodo la prevalencia estimada es más cercana al estimador *ex-1zped* de la Ensanut. El descenso en la magnitud se explica en gran medida por la disminución de la proporción de desnutridos, pero también por el descenso en la población en este grupo de edad: 9.3 por ciento en el quinquenio reciente. La proyección lineal de estas tendencias implicaría que alrededor de 2020 la desnutrición infantil estaría abatida en el país.

La interpretación de estas diferencias de magnitudes y tasas de descenso es objeto de debate y difícilmente es concebible un acuerdo unánime acerca de si en el año 2006 había uno o dos millones de niños desnutridos y si en estos momentos hay novecientos mil o un millón y medio.

Gráfica 3.26. Estimación de la prevalencia de desnutrición en la población menor de 5 años, México, 1999-2008



Fuente: ENN-Ensanut y Censo Nacional de Talla, 1999-2008.

A medida que la nutrición de la población mejore, la prevalencia de todos los estimadores probabilísticos debiera converger al tender al límite de la normalidad. En este sentido, los autores del presente análisis proponen el uso del

estimador *ex-Izted* a partir del Censo Nacional de Talla como un estimador central de la prevalencia de desnutrición infantil, en virtud de la capacidad de aportar información a escala municipal, de su comportamiento intermedio entre los dos estimadores antropométricos más consistentes, y toda vez que la regularidad de su registro periódico permite estimar tendencias en forma consistente.

Mediante el procesamiento de las bases de datos de los CNT 1994, 1999 y 2004 se estimaron las prevalencias municipales de *ex-Izted*, después de corregir los errores y omisiones detectados. A partir de esta matriz se calcularon las tendencias de descenso para cada municipio y se estimó matemáticamente, como función de tiempo, la magnitud municipal de niños menores de 5 años con desnutrición, con punto de arranque a partir del 1° de enero de 2007 y hasta el 1° de enero de 2030 de acuerdo con la proyección de la población elaborada por el Consejo Nacional de Población. A partir de la suma de estas estimaciones municipales, se obtuvo la magnitud para cada estado, así como la nacional; al resultado de este ejercicio lo hemos denominado *El Reloj de la Desnutrición Infantil*.

En el cuadro 3.33 se presenta la proyección quinquenal de las prevalencias por entidad federativa en orden descendente según la magnitud estatal de la desnutrición proyectada al 1° de enero de 2020.

En discordancia con la estimación de la tasa de descenso a partir del conjunto nacional, la cual proyecta un abatimiento de la desnutrición en un horizonte de 12 años, este modelo basado en el cálculo de las prevalencias municipales evidenció una gran asimetría en la tasa de descenso a escala municipal, siendo ésta mayor a partir de niveles bajos en los municipios con mayor desarrollo, y más lenta a partir de prevalencias de desnutrición muy elevadas en los municipios de alta marginación. Partiendo de una estimación al 1° de enero de 2007 de 1'150 398 niños desnutridos a escala nacional, para el año 2020 habría todavía 391 mil niños desnutridos, e incluso al año 2030 habría 223 mil desnutridos en los municipios de alta marginación. Los municipios más marginados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca proyectan un abatimiento de la desnutrición infantil, según este modelo, en un horizonte mayor a 50 años.

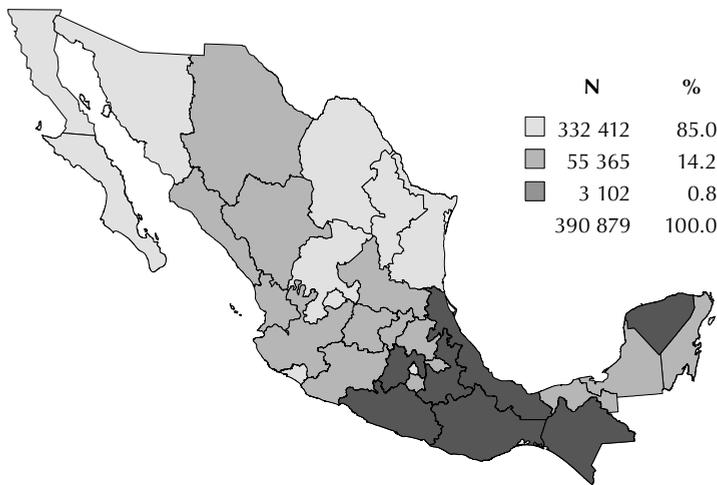
Cuadro 3.33. Proyección quinquenal de las prevalencias por entidad federativa en orden descendente según la magnitud estatal de la desnutrición proyectada al 1º de enero de año 2020

Entidad federativa	2007	2010	2015	2020	2025	2030
Chiapas	176 632	148 148	113 820	92 798	77 628	65 093
Veracruz	143 383	115 872	83 473	62 706	48 139	37 170
Oaxaca	133 774	106 095	75 058	56 364	43 388	33 749
Guerrero	99 914	81 172	58 305	43 985	34 085	26 354
Puebla	114 893	82 978	49 163	30 464	20 518	14 510
Estado de México	152 212	106 262	55 156	28 522	16 784	10 507
Yucatán	46 951	36 983	25 316	17 573	11 952	8 156
Guanajuato	39 286	25 378	14 833	9 606	6 908	5 234
Michoacán	30 280	20 969	12 151	7 778	5 093	3 545
Morelos	17 829	14 103	9 793	7 170	5 472	4 376
San Luis Potosí	26 074	17 869	10 143	6 278	3 946	2 395
Quintana Roo	16 005	12 019	6 963	4 535	3 133	2 262
Campeche	14 623	10 459	5 953	3 518	2 480	1 724
Jalisco	9 581	5 947	3 944	3 147	2 641	2 264
Tlaxcala	13 943	9 372	4 843	2 700	1 753	1 390
Tabasco	25 768	16 550	6 640	2 315	955	475
Hidalgo	31 048	16 384	5 604	1 622	384	60
Sinaloa	6 338	4 300	2 623	1 617	907	557
Chihuahua	5 156	3 830	2 200	1 558	1 113	758
Querétaro	10 786	6 228	3 095	1 538	803	432
Nayarit	3 198	2 366	1 583	1 092	752	506
Durango	2 030	1 633	1 163	891	717	585
Tamaulipas	6 217	3 769	1 513	890	422	93
Nuevo León	2 230	1 528	837	516	347	219
Distrito Federal	14 519	5 243	1 624	493	0	0
Aguascalientes	1 659	755	483	394	354	316
Sonora	812	501	354	310	277	252
Zacatecas	1 566	740	271	189	149	117
Baja California Sur	359	264	183	142	100	62
Baja California	1 620	294	134	90	44	1
Colima	1 110	487	94	49	43	36
Coahuila	602	164	37	29	26	23
Nacional	1 150 398	858 662	557 352	390 879	291 313	223 221

Fuente: INNSZ, 2005, Proyección de la prevalencia de desnutrición por estados, con base en los CNT 1994, 1999 y 2004.

En el mapa 3-L se clasifican los estados de la república mexicana de acuerdo con la magnitud de la desnutrición infantil estimada para 2020. Los siete estados que actualmente concentran más niños desnutridos, tendrían para entonces a 85 por ciento de los 391 mil desnutridos estimados para el país; quince estados caracterizados por tener baja prevalencia estatal pero zonas con población indígena en condiciones de extrema pobreza contendrían prácticamente al resto de los niños desnutridos; en las 10 entidades restantes la desnutrición infantil estaría prácticamente abatida.

Mapa 3-L. Distribución estatal de los niños desnutridos en la república mexicana, estimada al 1° de enero de 2020



Fuente: El Reloj de la Desnutrición Infantil.

Polarización nutricional, sobrepeso y obesidad

Medición de la obesidad

La Norma Oficial Mexicana NOM-174-SSA1-1998, Para el Manejo Integral de la Obesidad, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de abril de 2000, señala en el capítulo de definiciones que la obesidad es: “la enfermedad caracterizada por el exceso de tejido adiposo en el organismo”, y añade enseguida: “Se determina la existencia de obesidad en adultos cuando existe

un índice de masa corporal [IMC=peso en kg/estatura en metros elevada al cuadrado] mayor de 27 y en población de talla baja mayor de 25”. Define el sobrepeso como “estado premórbido de la obesidad, caracterizado por la existencia de un índice de masa corporal mayor de 25 y menor de 27, en población adulta general y en población adulta de talla baja, mayor de 23 y menor de 25”. A su vez, define a la talla baja “en la mujer adulta, cuando su estatura es menor de 1.50 metros y para el hombre, menor de 1.60 metros”.

Para la caracterización del sobrepeso y obesidad en el caso de niños y adolescentes, la NOM-174-SSA1 remite a la NOM-008-SSA2-1993, Control de la Nutrición, Crecimiento y Desarrollo del Niño y del Adolescente, norma que dejó de tener vigencia al ser actualizada por la NOM-031-SSA2-1999, Para la Atención de la Salud del Niño. Ésta a su vez señala que “la valoración del estado de nutrición debe basarse en una evaluación que comprende: historia dietética, social y económica, historia clínica con énfasis en los datos antropométricos y signos de desnutrición”, y una vez valorado “considerando los síntomas y signos clínicos del niño”, deberá clasificarse con sobrepeso y obesidad si su peso para la edad o su peso para la talla se encuentra de “+1 a +1.99” y de “+2 a +3”, desviaciones estándar de la mediana de la población de referencia OMS-NCHS (Organización Mundial de la Salud-National Center for Health Statistics).

Si bien las NOM 174 y 131 son acertadas en cuanto a señalar la necesidad de evaluar clínicamente a los individuos antes de clasificarlos antropométricamente, en la práctica epidemiológica y para las acciones de salud pública, los puntos de corte que proponen han resultado poco prácticos debido en parte a errores conceptuales en su delimitación de los puntos de corte del IMC para población adulta, al enfatizar consideraciones de tipo clínico con criterios mucho más de sensibilidad que de especificidad. Respecto a la clasificación de la obesidad en niños y adolescentes, además del evidente error de acotar la obesidad en +3 desviaciones estándar, omite el hecho de que la población de referencia OMS-NCHS para la estimación del peso para la talla, únicamente consigna el peso correspondiente hasta la talla de 137 cm en mujeres, y 145 cm en hombres, lo que impide su uso para la evaluación de la gran mayoría de los adolescentes.

En junio de 1997 la Organización Mundial de la Salud convocó a una consulta de expertos para revisar, con base en un documento de trabajo elaborado por la International Obesity Task Force (IOTF), la información epidemiológica y definir los criterios básicos, recomendaciones, políticas públicas y programas para hacer frente a la epidemia mundial de obesidad. La propuesta generada en esta consulta alcanzó rápidamente un amplio consenso internacional. Basada en una sólida investigación acerca de la evidencia epidemiológica de la relación peso/talla, en función de riesgos a la salud y mortalidad, se propuso una clasificación de bajo peso, normalidad, sobrepeso y obesidad extremadamente sencilla y práctica, independiente del sexo, la talla y la edad para la población adulta a partir de los 18 años.

Cuadro 3.34. Clasificación de la Organización Mundial de la Salud de los intervalos del índice de masa corporal

Clasificación	Índice de masa corporal	Riesgo de comorbilidades del síndrome metabólico
Peso bajo	<18.50	Bajo (con otros riesgos para la salud)
Normalidad	18.50-24.99	Promedio
Sobrepeso		
Preobesidad	25.00-29.99	Incrementado
Obesidad clase I	30.00-34.99	Moderado
Obesidad clase II	35.00-39.99	Grave
Obesidad clase III	≥40.00	Muy grave

Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS) [en línea]: <<http://www.who.int/topics/obesity/es/>>.

Cabe mencionar que este consenso toma en cuenta una gran variedad de factores que pueden sesgar la objetividad del indicador propuesto en función de diferencias en talla, sexo, edad, composición corporal, tipo de adiposidad, riesgos específicos, etcétera, y asume la necesidad de trascender a la simplicidad y completar la valoración de la prevalencia de sobrepeso y obesidad en una población con otros indicadores de riesgo epidemiológico. Sin embargo, para los fines de reconocer la magnitud del problema, su evolución y la

comparabilidad entre diversos ámbitos, grupos y momentos, se reconoce su innegable utilidad.

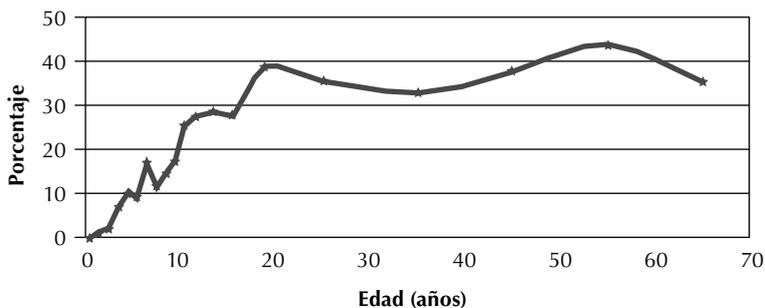
Respecto a la evaluación de la obesidad a partir del peso y la talla de los niños y los adolescentes, se reconoce la dificultad de establecer parámetros confiables. Por ejemplo, el hecho de que la población OMS-NCHS no considere tallas superiores a las mencionadas para clasificar el peso para la talla tiene una razón técnica, ya que a partir de estas tallas, que se corresponden en buena medida con el momento del brote puberal, la dispersión de la normalidad se incrementa notablemente, lo que refleja la intersección de diversos biotipos humanos con estructura ósea, proporcionalidad y composición corporales bien diferenciados. Si bien esto tiene gran importancia para la evaluación del estado de nutrición en el ámbito clínico individual, a escala epidemiológica conviene contar con un estimador práctico de la prevalencia de sobrepeso y obesidad en una determinada población; por ejemplo, en la casuística aquí analizada, cerca de 30 por ciento de los sujetos quedan fuera del intervalo evaluable mediante la referencia peso para la talla OMS-NCHS al rebasar las tallas límite. Para subsanar este vacío, la IOTF propuso en el año 2000 establecer un patrón de referencia de sobrepeso y obesidad basado en el índice de masa corporal (peso en kg/talla en cm^2); en 2007 se complementó este patrón de referencia para evaluar delgadez.

Prevalencia de sobrepeso y obesidad

La ENN 1999 reportó una prevalencia de sobrepeso y obesidad en población en edad escolar de 26.6 por ciento en la Ciudad de México y de 22.9 por ciento para el medio urbano nacional. La misma encuesta registró que 21.2 por ciento de las mujeres en edad reproductiva se clasificaron como obesas ($\text{IMC} > 30 \text{ kg/m}^2$) y 30.6 por ciento con sobrepeso (IMC entre 25 y 29.9 kg/m^2); en el medio urbano la prevalencia fue de 22.6 de obesidad y 31.5 por ciento de sobrepeso, en tanto que la prevalencia respectiva en el medio rural fue de 16.8 y 27.6 por ciento.

La Ensa 2000 encontró una prevalencia general de obesidad (más de 30 kg/m^2) de 23.7 por ciento en la población mayor de 20 años, en tanto que

Gráfica 3.27. Prevalencia de obesidad por edades de la población de la Ciudad de México, 2002



Fuente: Enurbal, 2002.

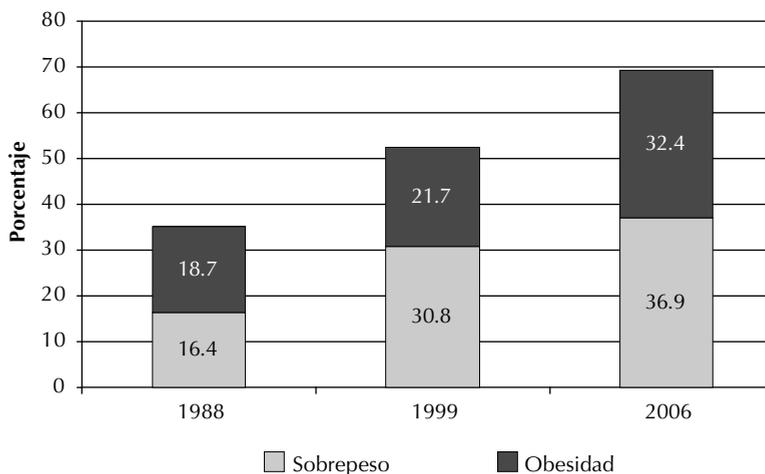
los casos de sobrepeso alcanzaron una prevalencia de 38.4 por ciento. La prevalencia de obesidad fue casi 50 por ciento mayor en las mujeres (28.1 por ciento), comparada con la de los hombres (18.6 por ciento). Esta magnitud de prevalencia de sobrepeso y obesidad ubica a México en los primeros lugares a escala mundial.

En la gráfica 3.27 se presenta la prevalencia de obesidad reportada por la Enurbal 2002 en la población del estrato socioeconómico bajo de la Ciudad de México, de acuerdo con el peso para la talla (P/T) $>2z$ según la población de referencia OMS-NCHS hasta los 11 años cumplidos, los puntos de corte específicos para hombres y mujeres del índice de masa corporal recomendados por la OMS de los 12 y hasta los 18 años, y a partir de esa edad el $IMC \geq 30$ para ambos sexos.

A la edad de 5 años, 10 por ciento de los niños presentan obesidad (por el criterio antropométrico); a los 10 años, 15 por ciento. El incremento se mantiene con una tendencia muy acelerada hasta los 20 años de edad, cuando la prevalencia de obesidad es cercana a 40 por ciento; entre los 25 y 45 años disminuye para ubicarse alrededor de 35 por ciento, y se vuelve a incrementar hasta alcanzar 45 por ciento en la población de entre 50 y 60 años. Si se agrega la población con sobrepeso, la prevalencia de ambas condiciones llega a afectar hasta 70 por ciento de las mujeres de entre 50 y 60 años de edad de la capital

del país. El continuo incremento de la prevalencia de obesidad a medida que se incrementa la edad permite suponer una exposición acumulativa y constante de la población desde la infancia a los factores de riesgo que terminan por elevar a un nivel extremo de prevalencia al inicio de la edad productiva.

Gráfica 3.28. Prevalencia de sobrepeso y obesidad en mujeres de 12 a 49 años, México, 1988-2006



Fuente: ENN-Ensanut, 1988-2006.

La mejor estimación de la magnitud del incremento de la obesidad entre la población mexicana la proporciona la serie de encuestas nacionales de nutrición, la cual muestra que en menos de dos décadas se ha duplicado la prevalencia del sobrepeso y la obesidad en las mujeres en edad reproductiva: pasó de 35.1 a 69.3 por ciento entre 1988 y 2006.

El incremento de la obesidad en el medio rural mexicano es un fenómeno que reviste graves consecuencias, tanto por la labilidad de esta población a la obesidad en términos biológicos respecto a la intensidad del daño a su salud, como por los limitados recursos de esta población para tener acceso a servicios de salud y financiar los costos para el manejo adecuado de estos daños una vez producidos.

Cuadro 3.35. Prevalencia porcentual de sobrepeso y obesidad en hombres y mujeres según ámbito de residencia, México, 1999-2006

Año, sexo y ámbito	Sobrepeso	Obesidad	Sobrepeso y obesidad
2006			
Hombres(>20 años)			
Nacional	42.5	24.2	66.7
Urbana	42.7	26.1	68.8
Rural	41.9	17.0	58.9
Mujeres (>20 años)			
Nacional	37.4	34.5	71.9
Urbana	37.4	35.6	73.0
Rural	37.5	30.4	67.9
1999			
Mujeres (12 a 49 años)			
Nacional	30.6	21.2	51.8
Urbana	31.5	22.6	54.1
Rural	27.6	16.8	44.4

Fuente: ENN, 1999; Ensanut, 2006.

La Ensanut 2006 permite documentar a escala nacional las prevalencias urbanas y rurales de la población adulta de ambos sexos (cuadro 3.35). En el ámbito nacional se aprecia que la obesidad afecta en mayor medida a las mujeres que a los hombres: 34.5 *vs.* 24.2 por ciento; esta diferencia se acentúa en el medio rural: 30.4 *vs.* 17 por ciento. En el caso de los hombres la prevalencia de obesidad es 53 por ciento mayor en el medio urbano (26.1 por ciento) respecto al rural (17 por ciento); en las mujeres esta diferencia fue mucho menor: 35.6 *vs.* 30.4 por ciento, lo que representa únicamente 17 por ciento. Cabría suponer que esto último puede deberse a un incremento acelerado de la obesidad en las mujeres del medio rural.

Aunque, a diferencia de la gráfica 3.28, en este cuadro no es estrictamente comparable la población femenina de la ENN 1999 con la Ensanut 2006,

debido a la diferencia del intervalo de edad, resulta indicativo que en aquella encuesta la prevalencia de obesidad de las mujeres en edad reproductiva del medio urbano fuese 35 por ciento mayor respecto a las del medio rural.

La Ensanut 2006 también permite apreciar diferencias en la prevalencia del sobrepeso y la obesidad por el nivel socioeconómico de la población. La base de datos consigna un índice socioeconómico construido con un conjunto de variables pertinentes mediante componentes principales; el vector de este índice fue agrupado en quintiles, y el quintil 1 corresponde al nivel más bajo.

Cuadro 3.36. Prevalencia (%) de sobrepeso y obesidad en hombres y mujeres mayores de 20 años según quintiles de nivel socioeconómico, México, 2006

Quintiles	Sobrepeso	Obesidad	Sobrepeso y obesidad
Hombres			
1	41.1	15.3	56.4
2	44.5	20.9	65.4
3	41.1	26.9	68.0
4	42.5	27.8	70.2
5	43.4	28.5	71.9
Total	42.5	24.2	66.7
Mujeres			
1	37.2	27.6	64.8
2	37.8	36.8	74.7
3	39.0	35.8	74.7
4	36.2	37.8	74.0
5	37.0	34.1	71.1
Total	37.4	34.5	71.9

Fuente: Ensanut, 2006.

Al comparar la prevalencia se puede apreciar una mayor proporción de obesidad en las mujeres respecto a los hombres en todos los niveles socioeconómicos. Al considerar en conjunto sobrepeso y obesidad se observa también esta situación, con excepción del quintil superior, en el cual, incluso, es ligeramente mayor la prevalencia en la población masculina.

Respecto a la obesidad, los hombres presentan un incremento en la prevalencia en razón directa al nivel socioeconómico, de tal manera que en el quintil superior ésta es casi del doble del quintil inferior (28.5 *vs.* 15.3 por ciento); sin embargo, a partir del tercer quintil las diferencias son mínimas.

En el caso de las mujeres, sólo el quintil inferior muestra una prevalencia diferenciada de obesidad (27.6 por ciento) respecto del resto de la población. En los cuatro quintiles superiores la prevalencia de obesidad es muy similar (34.1 a 37.8 por ciento).

Como se puede apreciar, la epidemia de obesidad ya ha permeado a prácticamente todos los estratos socioeconómicos de la población; únicamente la población en condiciones de pobreza extrema parecería no participar aún en la misma magnitud de este problema, sin que ello signifique que no se vea afectada en forma importante. En todos los estratos el sobrepeso y la obesidad sumados afectan al menos a 56 por ciento de los hombres y a 65 por ciento de las mujeres.

Encuestas nacionales de Enfermedades Crónicas (ENEC 1993) y de Salud (Ensa 2000)

La información disponible muestra que a la par del abatimiento de la desnutrición en las dos décadas recientes, en nuestro país se ha producido una explosiva epidemia de sobrepeso y obesidad en todos los ámbitos y estratos sociales hasta afectar a casi 70 por ciento de la población adulta, que lo posiciona en el segundo lugar mundial entre los países con más de un millón de habitantes. Concomitantemente se presenta también una epidemia de padecimientos crónicos asociados con la obesidad, que constituye una grave amenaza a la salud de la población y a la capacidad instalada y financiera de los servicios de salud destinados a su atención.

El escenario tendencial de reducción de la desnutrición infantil en México se asocia principalmente a su disminución en el medio urbano. No obstante, esta mejoría en términos de disminución de la prevalencia de desnutrición infantil no representa por sí misma una mejoría en la situación nutricional de la población. La disminución de la desnutrición urbana no se ha dado a

expensas de una buena nutrición infantil, sino de una creciente polarización hacia formas de mala nutrición por exceso y desequilibrio. La alimentación en el medio urbano está transitando hacia esquemas de sobrealimentación nocivos para la salud y con graves repercusiones socioeconómicas. La polarización nutricional se manifiesta en una creciente incidencia de la obesidad y las enfermedades asociadas a ella en el medio urbano, que ya permea aceleradamente al medio rural.

En las dos décadas recientes se ha producido una extraordinaria transformación en el estilo de vida de la población mexicana. Los procesos de trabajo, los sistemas de transporte y el ambiente urbano favorecen el sedentarismo extremo; aunado a esto, los sistemas alimentarios dominantes cada vez más imponen una disponibilidad, oferta, promoción y costo de alimentos que promueven patrones alimentarios de alta densidad energética y carentes de factores protectores contra la obesidad y daños a la salud asociados.

La Enurbal 2002 documentó que 80.4 por ciento de la población mayor de 30 años en la Ciudad de México no realizaba ejercicio ningún día de la semana. Este mismo estudio reportó para la mayoría de las familias un patrón alimentario inadecuado, derivado de una falta de conocimientos básicos acerca de los fundamentos de una alimentación saludable.

El acelerado incremento de la obesidad en la población mexicana desde edades tempranas tiene consecuencias muy graves para la salud. Ha sido reconocida extensamente la relación entre la epidemia de obesidad y la epidemia de enfermedades crónicas –como la *diabetes mellitus*, la aterosclerosis, la hipertensión y ciertos tipos de tumores malignos–, enfermedades que constituyen en conjunto la principal causa de morbilidad y mortalidad a escala mundial y nacional, ya no sólo en los países desarrollados, sino también en vías de desarrollo. Estas enfermedades comparten un conjunto de alteraciones como la acumulación de tejido adiposo, resistencia a la insulina, hiperglicemia, dislipidemia e hipertensión arterial, las cuales en conjunto constituyen el denominado *síndrome metabólico*.

La transición epidemiológica y alimentaria en México ha sido extraordinariamente acelerada. Los cambios en los años recientes muestran que se

están generando graves daños a la salud como consecuencia de esta acelerada transición. En el cuadro 3.37 se muestra el incremento de la tasa de mortalidad en el país entre 1980 y 2005 a causa de enfermedades crónicas asociadas al síndrome metabólico.

Como puede apreciarse, en este periodo las tasas de mortalidad por *diabetes mellitus* se triplicó; por enfermedad isquémica del corazón, se duplicó; y la de enfermedades cerebrovasculares e hipertensivas se incrementó en 37 por ciento. Esta tendencia revela la emergencia de factores de riesgo asociados al síndrome metabólico que afectan a la población en forma muy intensa y extensa.

Cuadro 3.37. Defunciones por enfermedades asociadas con obesidad y síndrome metabólico, México, 1980-2005

Año	Enfermedad isquémica del corazón		<i>Diabetes mellitus</i>		Enfermedad cerebrovascular e hipertensiva	
	CIE-10 I20-I25		CIE-10 E10-E14		CIE-10 I10-I15, I20-I25	
	Defunciones	Tasa/100 000	Defunciones	Tasa/100 000	Defunciones	Tasa/100 000
1980	16 132	24.2	14 626	21.8	18 496	27.6
1985	20 346	26.9	20 918	27.7	23 752	31.4
1990	29 764	35.5	25 782	30.8	26 578	31.7
1995	38 346	41.7	33 316	36.2	32 164	34.9
2000	44 064	44.3	46 614	46.8	35 210	35.4
2005	53 188	50.0	67 090	63.0	40 246	37.8

Fuente: Secretaría de Salud, México, Dirección General de Estadística e Informática, Bases de datos de mortalidad 1980-2005.

Una situación particularmente grave en México es que los factores de riesgo alimentario para el desarrollo de las enfermedades crónicas se presentan en una población especialmente vulnerable. La población mexicana, sobre todo la de ancestros amerindios, probablemente posee una conformación genética más apropiada para aprovechar una alimentación basada en cereales integrales, leguminosas y otros vegetales, con un consumo moderado de carne magra, en un medio demandante de una actividad física intensa, es decir, las condiciones predominantes en las comunidades rurales donde se asentaba

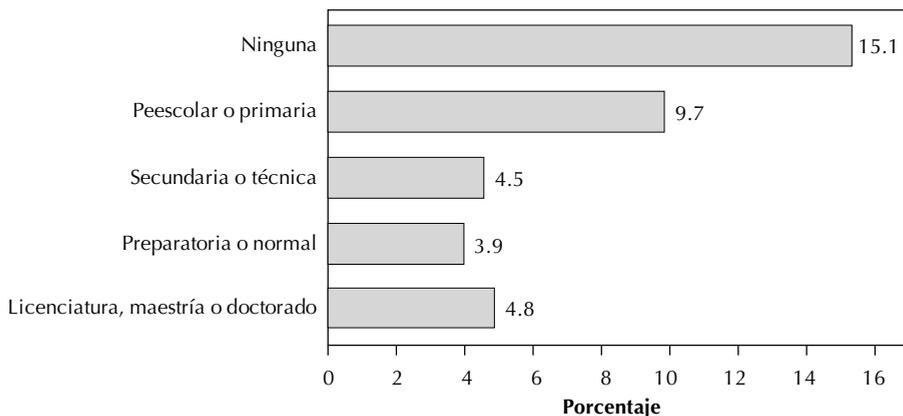
la mayoría de la población del país hasta hace unas cuantas décadas. Esta situación ha cambiado radicalmente. El tipo de alimentación predominante en los años recientes se caracteriza por un elevado consumo de alimentos con alta densidad energética, con alto contenido de alimentos de origen animal, grasas saturadas, harinas y azúcares refinadas, y con un bajo contenido en fibra dietética y antioxidantes, lo cual contrasta con la capacidad metabólica genéticamente seleccionada en un ecosistema radicalmente distinto.

Un segundo elemento que explica la alta susceptibilidad de la población mexicana a las enfermedades crónicas emergentes es la existencia de mecanismos fisiológicos de adaptación anticipativa a condiciones de escasez. A lo largo de la evolución filogenética de las especies, las condiciones iniciales de un organismo persistían en buena medida a lo largo de toda la vida, de tal suerte que la modulación de su metabolismo a las circunstancias prevalecientes durante su desarrollo embrionario y de las primeras etapas de la vida, permitirían al organismo mayor posibilidad de éxito biológico. Recientemente se han reconocido mecanismos muy extendidos en todos los seres vivos mediante los cuales se modula la plasticidad metabólica de los organismos a las condiciones del medio ambiente al inicio de la vida. Se ha obtenido evidencia científica de que un ser humano expuesto a escasez de alimento durante la vida fetal y los primeros meses de vida genera una serie de mecanismos de adaptación metabólica. Esta adaptación estaría implicada en la denominada *hipótesis de Barker*, que postula la asociación epidemiológica entre factores de deficiencia nutricional intrauterina y en edad temprana, y la ocurrencia de enfermedades crónicas, como diabetes e infartos, en la población adulta expuesta a tales factores, toda vez que las condiciones de nutrición cambian radicalmente hacia la sobrealimentación y exceso de alimentos de alto índice glicémico y densidad energética.

Si tomamos en consideración las características genéticas de la población mexicana, así como el hecho de que gran parte de la población adulta en el México actual estuvo expuesta a deficiencias nutricionales en edades tempranas, aunado a la rápida transformación de los patrones alimentarios, encontraremos una explicación a la rápida emergencia de los padecimientos

asociados con el *síndrome metabólico* en la población mexicana desde edades cada vez más tempranas.

Gráfica 3.29. Prevalencia de diabetes mellitus según grado de escolaridad de la población mayor de 20 años, México, 2000



Fuente: ENSA, 2000.

Hasta hace dos décadas se consideraba que las enfermedades crónicas afectaban principalmente a individuos de clases sociales altas, pues eran quienes podían tener acceso a una alimentación excesiva y mantener un estilo de vida sedentario, pero esta situación ha cambiado radicalmente: la población en condiciones de pobreza presenta en la actualidad el mayor riesgo de padecer este tipo de enfermedades.

Una evidencia indirecta que puede expresar esta condición, la encontramos en los resultados de la encuestas nacionales de Enfermedades Crónicas (ENEC 1993) y de Salud (Ensa 2000), las cuales documentaron coincidentemente una prevalencia de *diabetes mellitus* de dos a tres veces mayor en la población con menor grado de escolaridad (9.7 a 15.1 por ciento), respecto a la población con nivel educativo de secundaria o más (3.9 a 4.8 por ciento) (gráfica 3.29).

Tanto la Ensa 2000 como la Enurbal 2002 consignan que alrededor de 35 por ciento de los casos de diabetes reportados fueron hallazgos de encuesta,

es decir, se detectaron a partir de una muestra de sangre de pacientes que ignoraban padecer su enfermedad. Esta condición refleja graves deficiencias tanto en el acceso de la población a servicios de salud como de las acciones de promoción y autocuidado de la salud, fundamentales para poder hacer frente a este problema de máxima prioridad. En la población de escasos recursos es de suponer que esta circunstancia es aún más grave.

Por la magnitud, la tendencia de incremento, los años de vida saludable perdidos y los costos para su atención, la creciente epidemia de enfermedades asociadas con la mala alimentación y el sedentarismo, constituye el problema más grave de salud pública del país y amenaza con desbordar por completo la capacidad financiera y de infraestructura del sistema nacional de salud.

CAPÍTULO 4. CARACTERÍSTICAS, EVALUACIONES Y RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS DEL ÁMBITO RURAL

En este capítulo se revisan las principales características de los programas federales de apoyo al consumo, producción y comercialización de alimentos.¹ Se seleccionaron para el análisis los programas directamente vinculados a los objetivos nacionales relacionados con el apoyo al consumo, abasto y producción de alimentos, que a su vez son los que debieran impactar claramente en los problemas de hambre, pobreza y mala nutrición. El punto de partida son los programas integrados en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), por ser los que directamente tienen influencia en el ámbito rural.

PROGRAMAS SOCIALES DE APOYO AL CONSUMO

A principios de 2007, por disposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) cada programa sujeto a reglas de operación elaboró su matriz de indicadores para resultados con la metodología de marco lógico, con la finalidad de iniciar un proceso de definiciones más precisas sobre sus objetivos, metas e indicadores de evaluación, como parte del Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública Federal.

¹ Para el análisis se revisaron las evaluaciones efectuadas a estos programas desde 2007, año en que entraron en vigencia los Lineamientos para la Evaluación de la Administración Pública Federal. En algunos temas específicos se retoman estudios previos que siguen vigentes por no haberse actualizado aún.

Los programas sociales que definieron en su “fin” (entendido como el objetivo al cual contribuirá el programa, en el nivel sectorial o nacional, y el impacto que tendrá), como un elemento primordial, la mejora en la nutrición o alimentación de la población fueron: del ramo 20, Abasto Rural, Abasto Social de Leche, Oportunidades, Apoyo Alimentario (PAL), Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAAZAP); del ramo 33 y Fondo de Apoyos Múltiples, están Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo, Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables, Atención a Menores de 5 Años en Riesgo no Escolarizados, y Desayunos Escolares (estos últimos son parte de la Estrategia Integral de Asistencia Alimentaria del DIF).

En conjunto se propusieron desarrollar las capacidades nutricias, disminuir la pobreza alimentaria, o bien, reducir la desnutrición infantil. Solamente Oportunidades tiene un fin más amplio, que es el de “Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza extrema de la población beneficiaria en dicha condición, favoreciendo el desarrollo de sus capacidades básicas en educación, salud y nutrición”. Es claro que uno de los elementos de este fin es el apoyo en materia alimentaria, a través de la nutrición.

Diagnóstico, población objetivo y potencial en materia alimentaria

Los programas sociales de apoyo al consumo tenían una característica común en 2007 que debió impactar en la implementación de la política: ninguno contaba con un diagnóstico actualizado. En las evaluaciones de 2007 se señalaba que sólo el PAL y el programa Abasto Social de Leche contaban con un diagnóstico más reciente del problema que atendían; sin embargo, el diagnóstico del primero era de 2006 y el del segundo, de 2002.

Con respecto al Programa Oportunidades, su evaluación 2007 señalaba:

...Se recomienda elaborar un diagnóstico actualizado y adecuado de la problemática que sustenta la razón de ser del Programa, que sirva como base para la planeación estratégica, la mejora y, en su caso, el rediseño de algunos aspectos del programa. Asimismo, se recomienda a Coneval y a Oportunidades valorar la

factibilidad y, en su caso, desarrollar una agenda y un programa de investigación específico para evaluar el impacto del programa en la transmisión intergeneracional de la pobreza. (ITESM, 2008: 13.)

Al respecto, en el Programa Anual de Evaluación 2007, publicado por la SHCP, la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), se definió que este último debía realizar la Evaluación Estratégica de la Política de Nutrición y Abasto en ese año, la cual pudiera constituir un diagnóstico actual en la materia, ya que el informe de esta evaluación se publicó en 2010.

En lo que se refiere a la población potencial y objetivo, el PAL-PAAZAP, Abasto Rural y Abasto Social de Leche no habían completado la cuantificación de alguna de estas poblaciones, o de ambas. Para 2010, ya se contaba con esta información.

Tipo de apoyo

Estos programas otorgan apoyo en efectivo, en especie mediante desayunos o complementos alimenticios, o bien, a través del ahorro que generan en las familias por adquirir productos subsidiados que llegan a menores costos al consumidor (leche fortificada en el caso de Abasto Social de Leche, y la canasta básica de las tiendas Diconsa); también consideran dar pláticas y capacitación sobre aspectos nutricionales.

Oportunidades y PAL optan por entregar el apoyo alimentario en efectivo.² Ello a pesar de que no está completamente probado mediante estudios que es más eficaz para lograr los fines de estos programas: "...si la transferencia de ayuda alimentaria en especie (*i.e.*, una canasta de alimentos) o si entregar el efectivo a la población para que cada familia haga uso del dinero como más le parezca conveniente" (INSP, 2006). Al respecto, investigadores en el

² El PAL desde su creación en 2003 podía otorgar despensas o su equivalente en efectivo, pero a partir de 2009 únicamente entrega efectivo.

Cuadro 4.1. Población potencial, objetivo y atendida por los programas sociales

Programa	Población		Definición población potencial	
	Potencial	Objetivo		Atendida
Oportunidades	s/d	5'800 000	5'818 954	Hogares en condición de pobreza extrema
PAL	613 162	680 000	677 027	Familias que habitan en localidades que no son atendidas por el Programa Oportunidades, que estén ubicadas en localidades sin grado de, con alta o muy alta marginación; o en condiciones de pobreza de patrimonio
Abasto Social de Leche	24'252 237	6'202 307	607 405	Hogares que se encuentran en condiciones de pobreza patrimonial, y que cuentan al menos con un miembro que tiene mayor probabilidad de sufrir desnutrición
DIF (4 programas)	No definido	No definido	8'848 535	Niños con algún grado de desnutrición o en riesgo de padecerla, que asisten a planteles públicos de educación preescolar y primaria ubicados en zonas indígenas, rurales y urbano-marginadas preferentemente (desayunos escolares)
Abasto Rural	20 165 localidades	10 284 localidades	10 594 localidades	Localidades con alto y muy alto grado de marginación y con población de entre 200 y 2 500 habitantes
Total			21'391 921	

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval, *Evaluación específica de desempeño, 2010-2011*; y, para el DIF, *Evaluación de consistencia y resultados 2007*.

área de salud afirman que hay múltiples obstáculos para que sea adecuada la utilización del incremento de los recursos familiares: "...la pobreza extrema, la falta de accesibilidad a alimentos nutritivos, la disponibilidad ilimitada de alimentos densos en energía y pobres en micronutrientos, de bebidas alcohólicas, entre otros, y la falta de información adecuada que estimule a adquirir alimentos nutritivos" (INSP, 2006). En lo que sí hay un acuerdo es en que la educación juega un papel crucial para mejorar la calidad de la alimentación de la familia si se otorgan recursos en efectivo.

Los resultados de la evaluación citada indican que las diferencias entre los esquemas de transferencias no son homogéneas.

Hay ventajas y desventajas en los beneficiarios de una u otra modalidad. Conjuntar este análisis con información sobre costos y mecanismos de operación, de mercado laboral, de impacto en producción de alimentos a nivel local con sus efectos en la oferta y demanda de los mismos, de aceptabilidad del programa entre los beneficiarios, entre otros, son aspectos que se deben considerar en la toma de decisiones sobre el destino y modificaciones de programas de ayuda alimentaria. (INSP, 2006)

Cuadro 4.2. Apoyo alimentario mensual que otorgan los programas por hogar, 2010

Programa	Apoyo mensual	Apoyo Vivir Mejor	Apoyo Infantil	Total
Abasto Social de Leche	Ahorro de 67%	Ahorro de 67%		Ahorro de 67%
Abasto Rural	Ahorro de 10%	Ahorro de 10%		Ahorro de 10%
Oportunidades (primer semestre)	\$215	\$120	\$100	\$435
(segundo semestre)	\$220	\$120	\$100	\$440
Apoyo Alimentario	\$265	\$120	\$100	\$485

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2009), "Anexo de Objetivos, Indicadores y Metas del Ramo 20", en Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.

A pesar de esta reflexión, la política social de apoyo al consumo ha recurrido de manera preferente a la transferencia monetaria a la población beneficiada.

El monto en efectivo entregado por familia de acuerdo con sus Reglas de Operación 2010 variaba de programa a programa. Los beneficiarios del PAL recibieron en total por concepto de ayuda alimentaria 485 pesos mensuales, mientras que Oportunidades entregó 440 en el segundo semestre del año, pero si se suma el apoyo energético a este último, prácticamente ambos programas recibieron el mismo apoyo por concepto alimentario. En lo que respecta a los programas de Abasto Social de Leche y Abasto Rural, los apoyos que brindan son por concepto de ahorro en los productos que venden, que en algunos casos están fortificados.³

Respecto al monto de los apoyos, la Evaluación 2007 del Programa Oportunidades efectuaba recomendaciones que podrían ser retomadas por todos los programas que entregan efectivo:

...Se recomienda ajustar y diferenciar los montos de los apoyos, actualizando las estimaciones de niveles óptimos, permitiendo variaciones por tamaño de familia así como por región y tipo de localidad, y considerando los resultados de las evaluaciones de impacto. Ente otras, dos hipótesis preliminares a explorar para estos ajustes podrían incluir las siguientes: (a) el apoyo alimentario debe variar en correspondencia con el tamaño de la familia, y ser mayor en las zonas rurales que en las urbanas [...]. (ITESM, 2008: 13.)

Hay que señalar que hasta la fecha no se ha retomado esta recomendación.

³ Con las Reglas de Operación de 2009, el PAL mejora el monto del recurso que otorga en efectivo para quedar como el PAAZAP. Por su parte, Oportunidades queda igual en materia de apoyo alimentario. Cabe señalar que cada año se ajustan los montos que se entregan por concepto de apoyo alimentario, a partir de la inflación que se estima para el año. En el caso del apoyo energético éste pasó de 50 a 55 pesos por familia.

Cobertura

Los principales programas de apoyo al consumo de alimentos, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) 2006 eran: Oportunidades; Abasto Social de Leche; Desayunos Escolares, Despensas y Cocinas Populares del DIF; Apoyo Alimentario de Diconsa; Suplementos de Vitaminas y Minerales (SVM) de la Secretaría de Salud; además de los aportes de algunas acciones de organizaciones no gubernamentales.

La encuesta identificó que 40.2 por ciento de los hogares mexicanos recibían al menos uno de estos apoyos alimentarios.⁴ El programa Abasto Rural no aparece en esta lista de programas por estar dirigido a población abierta; sin embargo, cabe señalar que ha contado con importantes recursos federales desde hace más de una década y que para 2007 su cobertura llegó a nueve de cada 10 municipios del país (Robles, 2009).

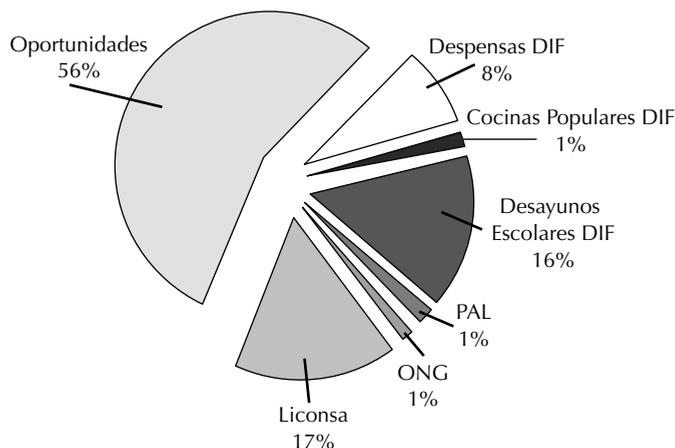
En términos de cobertura, la Ensanut encontró que la oferta alimentaria de los programas analizados está dada por los del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) a través de los desayunos escolares, las despensas para población vulnerable y las cocinas populares, que cubren alrededor de 25 por ciento de la ayuda alimentaria total; otras ayudas alimentarias las proporcionan las ONG, el Programa de Apoyo Alimentario, el Programa de Abasto Social de Leche y el Programa Oportunidades. La distribución de la principal oferta de ayuda alimentaria se muestra en la gráfica 4.1.

Diferenciando la cobertura rural o urbana se obtuvo que:

...Oportunidades es el programa con mayor cobertura en zonas rurales, donde casi 75% de los hogares reciben beneficios de este programa, seguido de los programas del DIF que cubren 22.4% de los hogares (Desayunos Escolares: 13.4%,

⁴ La Ensanut 2006 se aplicó a una muestra representativa de hogares mexicanos, pero sus conclusiones respecto a las coberturas de los programas llamados en su informe de “ayuda alimentaria”, son representativos para el total de hogares del país.

Gráfica 4.1. Distribución de la cobertura de los programas alimentarios, Ensanut, 2006



Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, INSP, 2006.

Despensas: 8.3%, y Cocinas Populares: 0.3%); finalmente, los SVM benefician a casi 8% de los hogares en zonas rurales.⁵ (INSP y SSA, 2006: 124.)

Liconsa llegaba aproximadamente a menos de 3 por ciento mientras que el PAL tenía presencia sólo en localidades rurales y alcanzaba a 0.6 por ciento del total de los hogares.

En zonas urbanas los porcentajes de familias beneficiadas por cada programa eran: Oportunidades, 11; Liconsa, 9.5; el conjunto de programas del DIF, 7.9 (con 5.3 de Desayunos Escolares, 2.4 de Despensas y 0.2 de Cocinas Populares); y Suplementos de Vitaminas y Minerales, 5.9 por ciento.

⁵ En el caso del DIF, los porcentajes de Desayunos Escolares, Distribución de Despensas y Cocinas Populares se incluyen en el apartado de "Total DIF", además falta mencionar otros programas como los de Familias en Desamparo, y Atención a Menores de Cinco Años, por lo cual la cobertura total del DIF es diferente del resultado de la suma de los tres programas incluidos.

Cuadro 4.3. Cobertura de los programas alimentarios de apoyo al consumo

Programa	% Hogares		
	Total	Rurales	Urbanos
Oportunidades	25.0	75	11
Total DIF	10.5	22.4	7.9
Abasto Social de Liconsa	7.8	3.0	9.5
Desayunos Escolares	7.1	13.4	5.3
Supl. Vitaminas y Minerales	6.4	8.0	5.9
Distribución Despensas	3.7	8.3	2.4
ONG	0.4	0.4	0.4
Cocinas Populares	0.3	0.3	0.2
PAL		0.6	

Fuente: Elaboración propia con base en la Ensanut 2006.

La ayuda alimentaria proveniente de las ONG alcanzó a 0.4 por ciento de las familias en el ámbito nacional, cerca de 87 mil familias, con coberturas relativas similares en zonas urbanas y rurales.

En términos de variación de la población beneficiaria de los programas de 1999 a 2006, solamente Oportunidades incrementó su población atendida, mientras que el resto de programas en términos relativos habían disminuido. Posteriormente, a partir de 2008, con la creación del Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria –que después se integró al PAL– y con el incremento del número de hogares beneficiarios de Oportunidades, ha aumentado la cobertura de ambos programas a 6.6 millones de hogares, más los 3 millones que atiende Abasto Social de Leche de Liconsa.

Focalización

“La Focalización de apoyos implica la segmentación de la población con la intención de que sólo determinados grupos, caracterizados por sus niveles de pobreza o vulnerabilidad, reciban los apoyos” (Sedesol, 2005: 11). La

estrategia de focalización por parte de la política social se lleva a cabo en México desde Solidaridad. Los programas alimentarios que nos ocupan han definido diferentes criterios de focalización, que a continuación se analizan.

El programa Abasto Rural atiende localidades de menos de 2 500 habitantes, de alta y muy alta marginación, pero también puede llegar a localidades consideradas por el Consejo de Administración de Diconsa como estratégicas para el cumplimiento de sus objetivos. Oportunidades y Apoyo Alimentario-PAAZAP atienden a localidades de alta y muy alta marginación que incluso pueden ser urbanas, o bien, atienden a localidades “sin grado de marginación”, que además no cuenten con ningún otro apoyo alimentario del gobierno federal.

Por su parte, Oportunidades atiende a hogares en pobreza extrema de localidades en las que existe infraestructura educativa y de salud que le permite desarrollar la estrategia planteada por el programa para el combate a la pobreza.

El abasto de leche fortificada a través de Liconsa focaliza como población objetivo a niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad, mujeres adolescentes de 13 a 15 años, mujeres en periodo de gestación o lactancia, mujeres de 45 a 59 años, y enfermos crónicos; es más factible su operación en zonas urbanas que rurales por las características de la distribución de la leche.

Los programas Oportunidades, PAL y Abasto Social de Leche señalaban que se podía ser beneficiario de ellos solamente si no se contaba con ningún otro apoyo alimentario del gobierno federal, es decir, únicamente se puede tener apoyo de uno de estos programas. Sin embargo, de acuerdo con los evaluadores de Oportunidades y Abasto Social de Leche, no hay una justificación técnica respecto de la mutua exclusión entre programas alimentarios. Al respecto se afirma que:

Oportunidades podría tener complementariedades y sinergias importantes con el Programa de Abasto Social de Leche (PASL), en términos de soporte nutricional, el desarrollo cognitivo y el aprendizaje. Sin embargo, las ROP [Reglas de Operación] del PASL plantean que no podrían ser beneficiarios del programa los hogares de localidades que reciban apoyos alimentarios de otros programas del Gobierno

Federal, incluyendo a Oportunidades. Por lo tanto se recomienda a Sedesol y Liconsa que analicen los estudios y la evidencia alusiva, y valoren la conveniencia y factibilidad de modificar las ROP del PASL para eliminar la mutua exclusión con los hogares beneficiarios de ambos programas. (ITESM, 2008: 13.)

Para cubrir las zonas prioritarias con los programas alimentarios se deben focalizar los recursos adecuadamente. Con el fin de conocer este aspecto se revisó la focalización según niveles socioeconómicos y prevalencia de desnutrición.

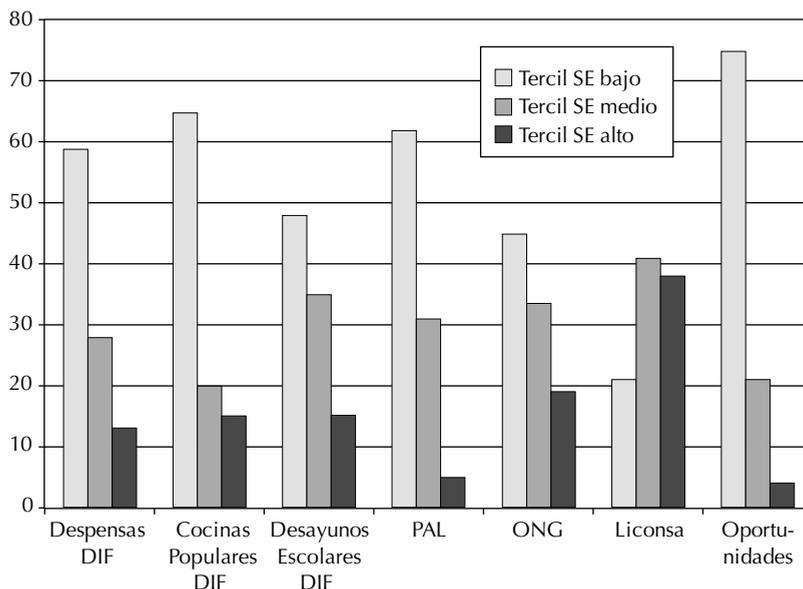
Al examinar la distribución de la ayuda alimentaria por tercil de nivel socioeconómico, se observa que un total de 5'102 000 hogares se ubicaban en el tercil bajo, 2'721 000 en el tercil medio y 1'523 000 en el tercil alto, representando 65.9, 35.0 y 19.8 por ciento del total de hogares en cada tercil, respectivamente.

En el ámbito nacional el programa más focalizado a la población con mayores índices de pobreza es Oportunidades, el cual concentra alrededor de 74.5 por ciento de sus beneficiarios en hogares del tercil de nivel socioeconómico bajo, seguido de Cocinas Populares, PAL y Despensas DIF (con alrededor de 60 por ciento de sus beneficios en el tercil bajo), ONG y Desayunos Escolares (con alrededor de 50 por ciento de sus beneficiarios en dicho tercil) y Liconsa (que concentra 21.5 por ciento de sus beneficiarios en el mencionado nivel).

Los porcentajes del total de hogares beneficiarios de Oportunidades y PAL que corresponden al tercil de nivel socioeconómico privilegiado son muy bajos (3.5 y 6.2 por ciento, respectivamente), mientras que los porcentajes para los otros programas son relativamente altos: 16 por ciento en los desayunos escolares del DIF, 19.2 por ciento en ONG y 37 por ciento en Liconsa.

Existe una deficiente focalización de los recursos hacia quienes tienen la necesidad, por lo que la forma en que se les atiende debe modificarse. El tercil más bajo, con mayor prioridad, está cubierto sólo en dos terceras partes, en tanto en el nivel socioeconómico medio sólo se atiende a la tercera parte, mientras que hay un defecto de focalización de 20 por ciento en el tercil socioeconómico alto, que no debería ser beneficiario de ningún programa de este tipo.

Gráfica 4.2 Focalización de los programas según nivel socioeconómico, por terciles, Ensanut, 2006



Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, 2006.

Cabe mencionar que el Programa de Abasto Social de Leche, de Liconsa, es el de atención menos focalizada, al tener su mayor cobertura en los terciles medio y alto, lo cual puede explicarse por su presencia básicamente urbana.

En este punto no se consideró el Programa de Abasto Rural de Diconsa, por carecer de una definición de beneficiarios como personas individuales, sino que tiene comunidades beneficiarias, pero es importante señalar que este programa opera exclusivamente en zonas rurales, lo cual lo ubica dentro de las zonas prioritarias del país y por lo tanto está dentro de la focalización esperada.

Resultados de los programas de apoyo al consumo

Programa Oportunidades

A pesar de ser uno de los programas sociales más evaluados del mundo, la evaluación objetiva del impacto a escala nacional en función del propósito es

uno de los puntos más débiles del Programa Oportunidades. Es riesgoso privilegiar las evaluaciones de corto alcance y ámbito restringido para reivindicar resultados a escala nacional, sin el equilibrio de las evaluaciones puntuales a gran escala. Aunque de gran utilidad, las evaluaciones puntuales en muestras pequeñas presentan limitaciones metodológicas en cuanto a la inferencia, ya que es posible obtener resultados “estadísticamente significativos” falazmente exitosos a partir del efecto de tendencia secular y regresión a la media, la reiteración de intentos en postanálisis fuera de los supuestos del diseño de la muestra original, la selección sesgada de evaluaciones con resultados favorables, la omisión en la difusión de estudios con resultados adversos, etcétera.

Un aspecto crucial por considerar en la evaluación de impacto de un programa de la magnitud, alcance y cobertura de Oportunidades, es la evolución de los indicadores duros acerca del propósito y de la finalidad del programa a escala nacional. Se ha advertido en experiencias internacionales que este tipo de programas suelen producir, en lo general, resultados positivos, pero su impacto cuando se constata en gran escala sigue siendo limitado (Alderman, 2005: 4837-42). Por ejemplo, las diversas evaluaciones a escala nacional de la calidad de la educación pública, como son la prueba Evaluación Nacional de Logro Académico en los Centros Escolares, conocida como Enlace (SEP, 2007) y la del Programa para la Evaluación Internacional (Pisa, por sus siglas en inglés) (Díaz-Gutiérrez *et al.*, 2007), documentan la baja calidad de los procesos educativos y el bajo rendimiento escolar de los alumnos de las escuelas rurales, indígenas y telesecundarias, donde asisten la gran mayoría de los becarios de Oportunidades; la asistencia a la escuela en sí misma no es garantía de desarrollo de capacidades (Handa, 2006). En el caso de la evaluación del componente salud, tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el Programa Nacional de Salud aportan información sobre el persistente atraso de los indicadores más relevantes en las zonas pobres del país donde opera Oportunidades.

Aun así, su evaluación de consistencia y resultados destacó respecto del tema que nos ocupa, la alimentación y nutrición, que había una reducción de la prevalencia de anemia; incremento de la estatura y peso de los niños en

edades tempranas; así como mejoramiento de la dieta de los hogares a través del aumento del consumo de alimentos de origen animal y el complemento alimenticio de los menores de dos años. También indicó que los efectos no han sido los esperados en la disminución de la anemia entre niños de dos y cuatro años, y que la reducción de la anemia y desnutrición en las mujeres embarazadas no fueron las esperadas.

La evaluación de escala nacional con desagregación estatal y municipal es un instrumento de gran valor que no ha estado asociado a la evaluación estratégica del Programa Oportunidades, o al menos no se consigna con la relevancia y sistematicidad que lo amerita. Contra lo que pudiera suponerse, este tipo de evaluación no tiene por qué ser onerosa o complicada si se articula con los sistemas de información ya existentes, como la prueba Enlace, los Sistemas de Vigilancia Epidemiológica del Sistema Nacional de Información en Salud (Sinais),⁶ los censos nacionales de Talla y las encuestas nacionales de Salud y Nutrición.

Oportunidades emplea algunos de estos sistemas para documentar resultados pero únicamente como indicador de gestión. Los servicios estatales de Salud y el IMSS-Oportunidades están obligados a entregar a la Coordinación Nacional de Oportunidades los concentrados bimestrales del estado de nutrición derivados de las mediciones del peso y la talla de los niños beneficiarios del programa en los términos de la NOM-031-SSA2-1999.⁷ Estas mediciones forman parte del paquete de servicios del componente salud y también de la corresponsabilidad de las familias beneficiarias de Oportunidades. En el cuadro 4.4 se presentan los resultados de los reportes del Sistema de Vigilancia Nutricional (SVN) desde el segundo bimestre del año 2000 hasta 2007.

Llama la atención que en la publicación de 2007, destinada a resaltar los resultados del Programa Oportunidades, se aluda a la ganancia de talla

⁶ Secretaría de Salud, México, Norma Oficial Mexicana NOM-040-SSA2-2004, En Materia de Información en Salud, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de septiembre de 2005.

⁷ Secretaría de Salud, México, Norma Oficial Mexicana NOM-031-SSA2-1999, Para la Atención a la Salud del Niño, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de febrero de 2001.

Cuadro 4.4. Distribución del estado de nutrición, de la población menor de 5 años beneficiaria del Programa Oportunidades, según indicador peso para la edad, México, bimestre marzo-abril 2000-2007

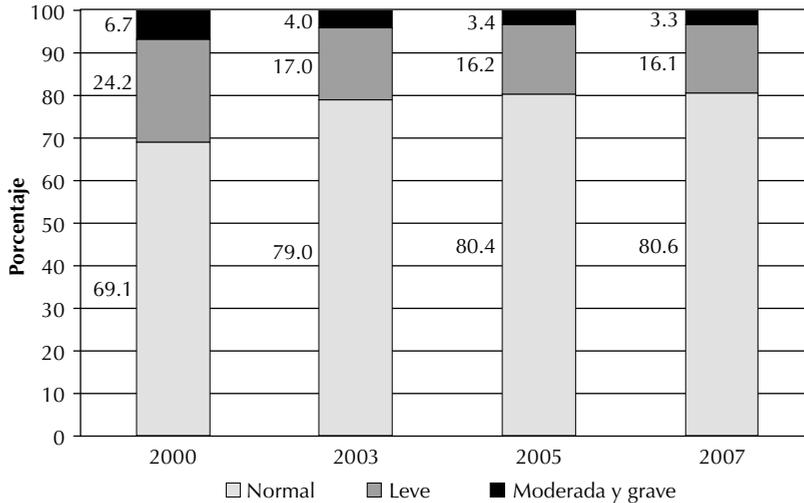
Bimestre marzo- abril	Normal		Desnutrición leve		Desnutrición moderada		Desnutrición grave		Total
	n	%	n	%	n	%	n	%	n
2000	849 761	69.1	298 149	24.2	74 149	6.0	7 710	0.6	1'229 769
2001	1'011 934	76.6	247 106	18.7	56 062	4.2	5 291	0.4	1'320 393
2002	1'443 357	78.7	320 101	17.5	65 196	3.6	5 675	0.3	1'834 329
2003	1'561 324	79.0	335 860	17.0	72 595	3.7	6 390	0.3	1'976 169
2004	1'496 205	79.0	324 131	17.1	67 306	3.6	5 352	0.3	1'892 994
2005	1'740 013	80.4	350 268	16.2	68 883	3.2	5 497	0.3	2'164 661
2006	1'559 873	80.2	318 192	16.4	61 972	3.2	4 743	0.2	1'944 780
2007	1'384 419	80.6	276 071	16.1	52 106	3.0	4 399	0.3	1'716 995

Fuente: Indicadores de seguimiento, evaluación, gestión y resultados del Programa Oportunidades: <http://www.oportunidades.gob.mx/indicadores_gestion/main.html>.

observada en 76 niños beneficiarios del programa en el año 2000 como uno de los logros más importantes, cuando en ese entonces se disponía de información bimestral del peso y la talla de 2 millones de niños beneficiarios. Más aún cuando, según esta fuente, la prevalencia de desnutrición en este periodo mostró un descenso de 50 por ciento, lo que aproximó su distribución a la esperada en una población normal, es decir, el nivel de abatimiento de la desnutrición (gráfica 4.3).

De acuerdo con los reportes bimestrales del SVN de los servicios de salud, la prevalencia de *desnutrición de alto riesgo* (<-2z) era en el segundo bimestre de 2007 de 3.3 por ciento, y la *desnutrición global* (excedentaria al 16 por ciento esperado a -1z en una población normal), de 3.4 por ciento. Estas prevalencias significan que habría actualmente menos de 60 mil niños con desnutrición, global o de alto riesgo, entre los 1.7 millones de beneficiarios, lo que inclinaría a considerar al programa como altamente exitoso en cuanto al propósito del componente nutricional. Sin embargo, la prevalencia reportada

Gráfica 4.3. Cambios en la distribución del estado de nutrición de la población menor de 5 años beneficiaria del Programa Oportunidades, según el indicador peso para la edad



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de: Indicadores de seguimiento, evaluación, gestión y resultados del Programa Oportunidades, <http://www.oportunidades.gob.mx/indicadores_gestion/main.html>.

por el Sistema de Vigilancia Nutricional del Programa no coincide con otras estimaciones más confiables, por lo que parece existir una duda razonable acerca de su grado de objetividad.

En efecto, al procesar la base de datos de la Ensanut, cuya mediana de levantamiento se ubica en el segundo bimestre de 2006, obtuvimos una prevalencia de desnutrición de alto riesgo de 8.0 por ciento, y de desnutrición global, de 19.8 por ciento, en la población beneficiaria de Oportunidades, en tanto que el SVN reportó para el mismo bimestre 3.4 y 3.8 por ciento respectivamente, utilizando los mismos parámetros (cuadro 4.5). Cabe señalar que el diseño muestral de la Ensanut 2006 tuvo especial cuidado en el poder de la muestra para la población beneficiaria de Oportunidades (Olaiz *et al.*, 2006). Por su calidad, esta encuesta puede considerarse un estándar de oro.

De acuerdo con esta diferencia entre ambas fuentes de información puede colegirse para ese momento un subregistro del Sistema de Vigilancia Nutricional

de Oportunidades de 57 y 81 por ciento, respectivamente, para estimadores de desnutrición de alto riesgo y global. La magnitud real de la prevalencia de desnutrición de alto riesgo, según este argumento, sería 2.4 veces más, y de 5.2, la de desnutrición global.

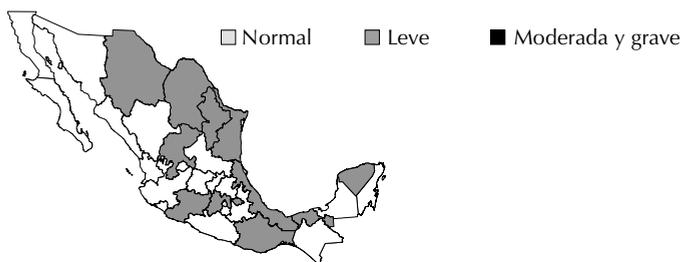
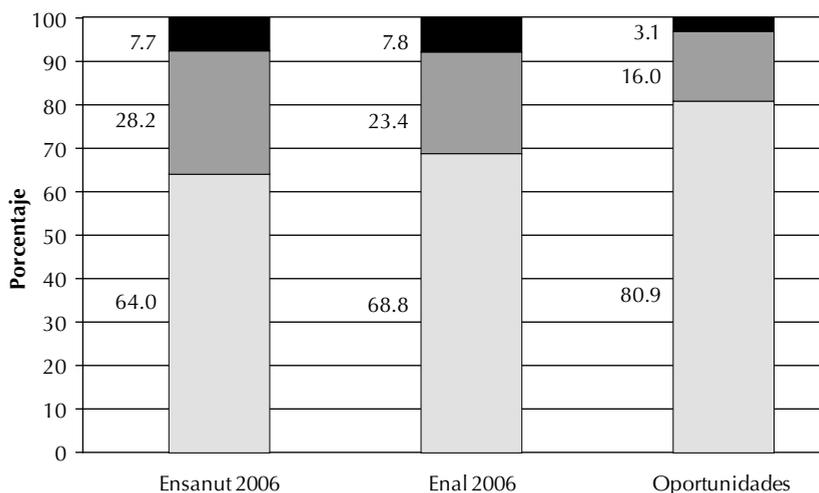
Cuadro 4.5. Comparación de la distribución del estado de nutrición de la población menor de 5 años beneficiaria del Programa Oportunidades, según el indicador peso para la edad, Ensanut 2006 vs. Reporte del Sistema de Vigilancia Nutricional de Oportunidades, México, segundo bimestre de 2006

Fuente de información	Normal		Desnutrición leve		Desnutrición moderada		Desnutrición grave		Total n
	n	%	n	%	n	%	n	%	
Ensanut 2006	1'425 933	64.2	618 999	27.9	160 303	7.2	16 917	0.8	2'222 152
Oportunidades	1'559 873	80.2	318 192	16.4	61 972	3.2	4 743	0.2	1'944 780

Otro elemento de validación de la prevalencia obtenida por la Ensanut y del subregistro en los reportes de Oportunidades lo aporta la Enal 2006 del INNSZ (Ávila Curiel, 2006), realizada en una muestra probabilística de localidades rurales de 500 a 2 500 habitantes de once estados de la república mexicana. En la gráfica 4.4 se comparan los resultados de esta encuesta referidos a la distribución del estado de nutrición según el peso para la edad de la población beneficiaria de Oportunidades, con los reportados para localidades rurales por el Sistema de Vigilancia Nutricional de Oportunidades y los obtenidos a partir de la base de datos de la Ensanut para beneficiarios de Oportunidades con los mismos parámetros. La similitud entre la ENAL y la Ensanut contrasta claramente con el reporte de Oportunidades.

En teoría todas las antropometrías de los niños beneficiarios deberían estar capturadas en un medio electrónico como parte del Censo Nominal del Sistema de Información y Vigilancia Nutricional (Provac), subsistema del Sinais. Este censo, además del peso y la talla, debe contener el nombre, edad,

Gráfica 4.4. Comparación de los resultados de la distribución del estado de nutrición de la población menor de 5 años beneficiaria de Oportunidades, según el peso para la edad, con tres fuentes de información, en once estados de la república mexicana, 2006



domicilio, esquema de vacunación, y otras acciones que realizan las instituciones del Sistema Nacional de Salud en beneficio de la población menor de ocho años, y de las embarazadas que residen en el área geográfica de su responsabilidad. Sin embargo, en la práctica esto no se cumple.

El subregistro del Sistema de Vigilancia de Oportunidades podría estar asociado a la mala calidad del proceso operativo del mismo sistema, de acuerdo con un estudio efectuado en 2004, en una muestra probabilística de unidades

médicas responsables de la atención y vigilancia nutricional de los niños beneficiarios del Programa. Este estudio fue realizado por la Facultad de Economía de la UNAM, por encargo de la Auditoría Superior de la Federación (Ramírez, 2004), con los siguientes objetivos:

- ❖ Verificar si en las unidades médicas que atienden a familias beneficiarias del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, la medición y registro del estado de nutrición de los(as) niños(as) menores de cinco años, se realiza conforme a los estándares de calidad emitidos por las autoridades de salud mexicanas, y
- ❖ Valorar si las acciones del Programa han permitido la recuperación de los infantes que se encontraban con algún grado de desnutrición.

El estudio revisó 14 152 registros de diagnóstico nutricional estipulados en 2 079 tarjetas de control de niños beneficiarios de los servicios de Salud estatales e IMSS Oportunidades. Se reporta que en 4 438 registros, 32 por ciento de los casos, hay diferencias entre el diagnóstico calculado a partir de la fecha de nacimiento, la fecha de toma del registro y el peso señalado, y el diagnóstico consignado para el niño en el reporte dirigido a Oportunidades.

También se encontraron importantes deficiencias en el equipo antropométrico de las unidades médicas: 44 por ciento del equipo contaba con más de diez años de uso, así como en la técnica de medición por parte del personal de salud.

Al analizar el flujo de información de los datos antropométricos, se encontró que mensualmente se realizaba en las unidades médicas un corte el día 25 de cada mes; mediante el llenado de cuadros de concentración, se trasladaba la información al equipo zonal, el cual lo concentraba y enviaba integrado tabularmente a las jurisdicciones de la Secretaría de Salud o a las instancias regionales del IMSS. Allí, nuevamente se integraban en tabulados y se enviaban al nivel estatal o delegacional del IMSS, donde a su vez se generaban productos para el nivel central, el cual finalmente los concentraba y entregaba a la Coordinación General de Oportunidades. En ningún momento

se generaba el censo nominal en bases de datos electrónicas prescrito por la NOM-SSA2-031-1999.

Las deficiencias del proceso de toma de mediciones, registro y análisis, el notable subregistro de la desnutrición, la cobertura cercana a 100 por ciento de las mediciones antropométricas y la homogeneidad en las prevalencias, sugieren que el Sistema de Vigilancia Nutricional ha privilegiado el mecanismo de corrección y conciliación, y el criterio de congruencia de la serie histórica en el flujo de información a través de tabulados, más que poner cuidado en la veracidad de los datos. Se tiene un sistema de vigilancia de la nutrición infantil que funciona muy bien en cuanto a homogeneidad y oportunidad, pero presenta graves deficiencias en cuanto a confiabilidad y transparencia.

El estudio concluye:

En lo que toca al impacto del Programa en la recuperación nutricional de los niños, el estudio evidencia que su seguimiento en este ámbito no puede ser utilizado como una fuente de datos para realizar ningún tipo de valoración sobre su impacto. En la medida en que no existen técnicas estandarizadas, no es posible realizar comparaciones y el porcentaje de error diagnóstico que reporta este estudio invalida cualquier reporte o estadística ya que se deriva de datos con poca confiabilidad.

Evaluación de impacto nutricional a escala nacional

Si bien no disponemos de evaluaciones del impacto de Oportunidades a escala nacional, a medida que las encuestas nacionales que registran indicadores antropométricos comienzan a recabar información del estatus de beneficiario o no de Oportunidades de los sujetos medidos, es posible empezar a asociar ambos indicadores a esta escala. Es necesario ser muy precavido en la comparación dicotómica sin ajustar una gran cantidad de factores que sesgan los resultados; por ejemplo, atender a la población en condiciones de extrema pobreza hace que la población beneficiaria del Programa asocie una gran cantidad de variables de riesgo que no tiene la población no beneficiaria en una

misma localidad, ya no digamos a escala estatal o nacional. Es de esperar, dentro de ciertos límites, la mayor prevalencia de desnutrición infantil en la población beneficiaria de una localidad que en la que no es beneficiaria; esto pudiera ser mérito de una correcta focalización más que defecto en la operación. El carácter beneficiario/no beneficiario también mezcla otras condiciones que no están contenidas en la dicotomía, como la antigüedad en el programa o la modalidad de su participación.

De manera exploratoria disponemos ya de varias observaciones a escala nacional acerca de las diferencias en el estado de nutrición atribuibles al Programa. Una observación pionera es el estudio *Factores demográficos y socioeconómicos asociados a la desnutrición infantil en México a principios del siglo XXI* (Guillén, 2006), a partir del análisis de la base de datos de la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares ENNViH 2002. Mediante un modelo de regresión logística multinomial para control de efectos de interacción de las variables pertinentes, se estimó el riesgo de peso y talla bajos para la edad como estimador de desnutrición en niños menores de cinco años en función de las variables de riesgo. Las variables con razones de riesgo relativo (RRR) más elevadas fueron residir en municipio indígena y condición de pobreza familiar. El estudio esperaba demostrar que los niños de las familias pobres que recibían transferencias, es decir, las beneficiarias de Oportunidades, tenían menor riesgo y menor probabilidad de padecer desnutrición; sorprendentemente los resultados indicaron una RRR mayor en los niños de las familias pobres beneficiarias de Oportunidades (1.80), que en quienes no lo eran (1.36), así como también una probabilidad mayor de padecer desnutrición (0.47 vs. 0.36).

La base de datos de la Ensanut 2006 también permite comparar en forma gruesa la prevalencia de desnutrición entre los niños menores de 5 años de las familias beneficiarias y no beneficiarias a igualdad de inclusión en quintil de nivel socioeconómico, estimado mediante componentes principales con variables convencionales. En el cuadro 4.6 se presenta la distribución del estado de nutrición, de acuerdo con el peso para la edad, de los niños menores de 5 años del medio rural, según su condición de beneficiario, en los tres quintiles

socioeconómicos inferiores. Conviene considerar que en estos tres quintiles se ubica 92 por ciento de los niños del medio rural.

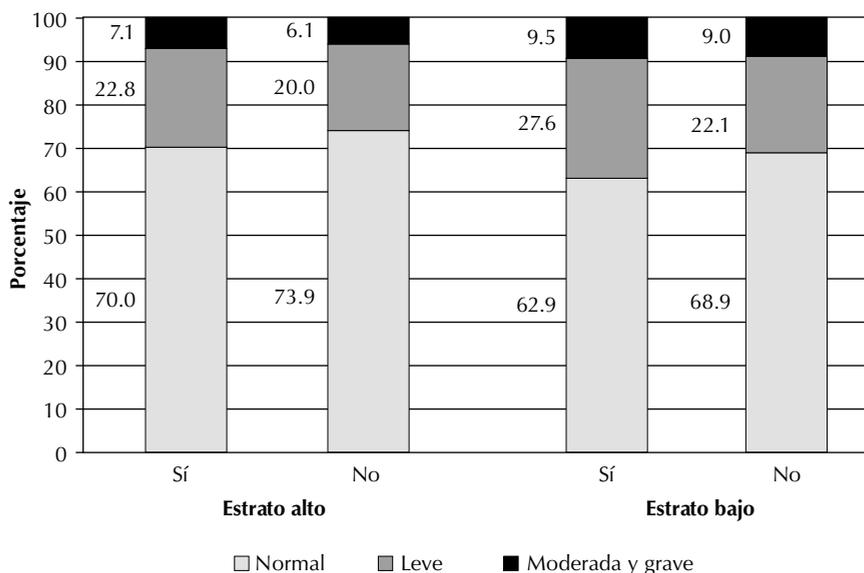
*Cuadro 4.6. Distribución del estado de nutrición, de acuerdo con el peso para la edad, de los niños menores de 5 años del medio rural, según su condición de beneficiario, y ubicación en los tres quintiles socioeconómicos nacionales más bajos
Ensanut, México, 2006*

Quintil	Condición de beneficiario	Normal		Desnutrición				Total n
		n	%	Leve		Moderada y grave		
				n	%	n	%	
I	Sí	609 134	59.2	332 450	32.3	87 981	8.5	1'029 565
	No	225 699	66.1	87 311	25.6	28 583	8.4	341 593
II	Sí	234 023	67.2	96 622	27.8	17 517	5.0	348 162
	No	211 667	80.3	38 179	14.5	13 648	5.2	263 494
III	Sí	121 583	77.7	28 930	18.5	5 953	3.8	156 466
	No	121 352	83.9	21 258	14.7	2 062	1.4	144 672
Global	Sí	964 740	62.9	458 002	29.9	111 451	7.3	1'534 193
	No	558 718	74.5	146 748	19.6	44 293	5.9	749 759

Como puede apreciarse, la prevalencia de desnutrición infantil es consistentemente mayor en los niños de las familias beneficiarias de Oportunidades que en las no beneficiarias, aun dentro del mismo nivel socioeconómico. En el tercer quintil prácticamente se abate la desnutrición infantil en las familias no beneficiarias, y disminuye de modo notable entre las beneficiarias, lo cual denota el gran peso del factor económico. La Enal 2006 también encontró este patrón dicotomizando a la población con la mediana de un índice socioeconómico similar al de la Ensanut (gráfica 4.5).

Si bien ninguna de estas asociaciones puede considerarse concluyente, todas ellas son indicativas de que el impacto a escala del Programa Oportunidades pudiera no estar contribuyendo al logro de las metas nacionales a corto y mediano plazos. Sería conveniente profundizar en el análisis de estos instrumentos y aprovechar, tanto prospectiva como retrospectivamente,

Gráfica 4.5. Estado de nutrición de la población menor de 5 años en el medio rural, según peso para la edad, de acuerdo con el estrato socioeconómico y condición de beneficiario de Oportunidades ENAL, 2006, once estados de la república mexicana



el sistema nacional de información en educación, salud y nutrición a fin de generar líneas de investigación para la evaluación de las metas de propósito a gran escala.

Tal vez ha llegado la hora, después de casi tres lustros de haber prometido ser la vía para la solución de la pobreza estructural y el rezago social, de someter radicalmente a la prueba de la crítica objetiva los supuestos, la calidad de las acciones y los logros del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Es necesario confrontar la promesa con la realidad y dilucidar si la estrategia ha sido plenamente exitosa o si requieren modificaciones profundas (Griffin, 2000).

Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria

Dentro de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA), los desayunos escolares son los que tienen más peso en áreas rurales. Un primer aspecto por considerar es su pertinencia e importancia en el combate a la desnutrición en la población en condiciones socioeconómicas precarias. El desayuno escolar puede ser un valioso recurso nutricional que compense las deficiencias macro y micronutrimientales de la población escolar, así como una transferencia de ingreso a familias en condiciones de extrema pobreza. Sin embargo, éste no es la principal justificación, ya que el nivel de transferencia es relativamente pequeño –de entre mil y dos mil pesos anuales por niño–, la población beneficiaria en condiciones de extrema precariedad es mínima respecto al total de beneficiarios, y su efecto nutricional es limitado ya que no se dirige a la población preescolar, que es la que tiene mayor riesgo.

Un segundo elemento que justifica el otorgamiento de los desayunos escolares es su papel en el proceso educativo, tanto en la promoción de la escolarización, como apoyo contra la deserción, y favorecedor del proceso de aprendizaje. El desayuno influye sobre el mejoramiento del rendimiento intelectual y físico de los niños, especialmente en los que están en riesgo nutricional o desnutridos. El ayuno nocturno provoca cambios metabólicos que ocasionan en los niños una caída más rápida de los niveles de glucosa en sangre que en los adultos. La ausencia del desayuno hace que estos cambios se prolonguen durante la mañana, y pueden reflejarse en una disminución de las capacidades cognitivas. La ingestión de una comida equilibrada en las primeras horas del día, que aporte alrededor de 30 por ciento de los requerimientos energéticos y nutrimentales, es una condición indispensable para lograr un óptimo rendimiento escolar.

Un tercer elemento, no menos importante, es el valor de los programas de desayunos escolares en la generación de una cultura alimentaria saludable entre amplias capas de la población. Al incidir en la alimentación de la población en la etapa de la vida en la que se generan y consolidan los hábitos y conocimientos alimentarios básicos, los programas pueden ser un valioso escenario e instrumento de orientación alimentaria y educación nutricional.

Áreas de oportunidad

El Programa de Desayunos Escolares puede ser un instrumento de gran importancia para el mejoramiento de la situación nutricional de los niños mexicanos, a condición de que se corrijan sus deficiencias y se reoriente de acuerdo con las circunstancias de un país que ha experimentado una acelerada transición epidemiológica y alimentaria en los años recientes. Se deberán precisar claramente los objetivos específicos de los desayunos escolares en los diferentes contextos, ya sea como un recurso alimentario esencial en las zonas de alta marginación –donde deberán privilegiarse los desayunos calientes y la satisfacción de los requerimientos nutrimentales–, ya sea como un refrigerio que complemente la calidad nutricional del desayuno en casa, con el fin de asegurar las condiciones cotidianas de alimentación para un adecuado aprovechamiento escolar. En todo caso, deberá ser un elemento que contribuya al desarrollo de hábitos alimentarios saludables en el marco de una cultura del autocuidado de la salud y estilos de vida saludables.

Debería prestarse especial atención a que el desayuno escolar no se convierta en un factor promotor de la sobrealimentación infantil.

La orientación alimentaria tendría que ser una acción estratégica fundamental del programa de Desayunos Escolares. Se debe poner especial cuidado en la calidad de las acciones de orientación alimentaria, mediante la capacitación del personal que la imparte y la certificación oportuna de contenidos, procesos y resultados.

Se precisa la máxima atención en el tipo y calidad de los alimentos que constituyen las raciones escolares, no sólo en cuanto a su composición nutrimental sino también en cuanto a la promoción del consumo de una dieta completa, variada, inocua, saludable y equilibrada. De igual manera es importante educar el sentido del gusto en los infantes mediante la reducción de edulcorantes y saborizantes, contenido de sal y grasas saturadas.

Se debería replantear la conveniencia de continuar con el reparto masivo de desayunos escolares en todo el país, en ámbitos en los cuales resultan redundantes al incluir a niños que desayunan en su casa y llevan un refrigerio o dinero para comprar alimentos.

Sería conveniente reorientar el programa poniendo énfasis en la calidad e integralidad del programa, más que en la cantidad de desayunos repartidos y niños “beneficiados”. Esto significa poner un mayor énfasis en la calidad de los componentes alimentarios, cumplir con las disposiciones de la Norma Oficial Mexicana para la orientación alimentaria (NOM-043-SSA2-2005), articular un sistema de vigilancia epidemiológica de la nutrición para la detección oportuna de riesgos y daños en la población beneficiaria, así como contar con sistemas de evaluación externa que permitan certificar la calidad de insumos, estructura, procesos y resultados.

Los desayunos calientes suponen una serie de interesantes ventajas en el ámbito de las comunidades con menor capacidad económica. La calidad nutricional de los alimentos que brindan es mejor, la alimentación ofrecida es más completa y variada; la participación comunitaria es notablemente mayor, así como la posibilidad de inducir hábitos alimentarios más adecuados, lo cual es muy difícil en la modalidad de desayuno frío. Habría que estimular la modalidad de desayunos calientes con más recursos y apoyo en la capacitación y control de calidad.

Sería conveniente revalorar el “desayuno” frío como un refrigerio o colación, que tuviera como propósito prevenir la hipoglucemia durante el horario escolar, complementar el desayuno en casa y desplazar consumos no recomendables de alimentos con alta densidad calórica. En este refrigerio sería de gran importancia la incorporación de frutas y verduras.

La transformación de los roles familiares está generando nuevos retos en materia de alimentación. La incorporación de las mujeres al mercado laboral ha desarticulado el esquema tradicional de alimentación doméstica, con lo cual el ámbito escolar tiende a asumir nuevas funciones. Las escuelas de doble turno tenderán a ser una opción de gran demanda, lo cual implica el establecimiento de sistemas de alimentación escolar de mucha mayor complejidad que el sistema actual.

Resulta preciso establecer reglas de operación que sean publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* para estandarizar la aplicación y transparentar su actuación.

Debido a la variabilidad que existe entre cada uno de los estados por la falta de definición en los mismos, se debe valorar su contenido y apego a la NOM-169-SSA1-1998, y valorar la pertinencia y monto de la cuota de recuperación, cuyo monto, al igual que el contenido del desayuno, es muy variable en cada estado.

Visión de conjunto de la EIASA

Se ha criticado el asistencialismo de los programas del DIF por atender el efecto del rezago y no atacar sus causas, ser paternalistas, crear dependencia y no operar con rigor técnico. Se debe reconocer, sin embargo, que los programas del DIF tienen una gran tradición y penetración en las localidades pobres; debe considerarse, además, que constituyen el mecanismo directo de política social de los gobiernos estatales y municipales, en tanto que Oportunidades lo es del Gobierno Federal.

Parecería lógico que los programas del DIF se ubicaran en el sector social, y de hecho en varios estados el sistema DIF depende del área de desarrollo social; incluso se dio el caso durante un sexenio en el estado de Chiapas que el DIF estatal fue suprimido y sus funciones fueron asumidas plenamente por la Secretaría de Desarrollo Social del estado, en la lógica del predominio estratégico de la política social sobre las actividades asistenciales; sin embargo, el cambio de administración trajo consigo la restauración del DIF. En el nivel nacional tampoco han prosperado los intentos de sectorizar al DIF en la Sedesol.

Normativamente estos programas no están articulados con otros, ni tienen criterios establecidos sobre su convergencia en las localidades beneficiarias, por ello suelen coexistir con los programas federales y de organizaciones de la sociedad civil.

Por otra parte, en el ámbito nacional existen alianzas interinstitucionales con las secretarías de Educación y de Salud, el Instituto Nacional de Nutrición y Ciencias Médicas Salvador Zubirán, el Instituto Nacional de Salud Pública e instituciones académicas que brindan asesoría y apoyo a los sistemas estatales.

También se lleva a cabo la firma de convenios marco, a fin de formalizar las relaciones interinstitucionales con la SEP, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), la Secretaría de Salud, el IMSS, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa).

Es importante señalar que en las entidades federativas, los sistemas estatales DIF (SEDIF) tienen mucha vinculación con organizaciones de la sociedad civil, con las cuales se articulan otros programas y, en algunos casos, se fortalecen las acciones de los SEDIF.

Áreas de oportunidad

- ❖ Sistematización de la focalización y de la atención, ya que a pesar de que se cuenta con un sistema de identificación de las zonas prioritarias, la focalización no se planifica y pocas veces se analiza para validar su pertinencia. Respecto a la atención, hay puntos regulatorios nacionales que no son considerados en la aplicación de los programas, como son la composición de los apoyos alimentarios, el boletín de empresas sancionadas, utilización de los convenios marco firmados con instituciones nacionales para la mejora de sus programas, entre otros puntos
- ❖ Profesionalización de la estructura técnica para soportar los cambios de administración pública, porque es uno de los sectores más afectados por los cambios de administración estatal; aun cuando los programas del DIF se mantienen sin mayores cambios, la llegada de personal inexperto o inadecuado afecta la operación de forma importante. Se pierde mucho personal con experiencia y técnicamente adecuado, sólo por los cambios de administración.
- ❖ Elaboración de reglas de operación públicas para transparentar su actuación, porque a pesar de que ejercen recursos federales aprobados por la Cámara de Diputados, están exentos de dichas reglas, lo que permite una gran variación en la gestión de los programas de la EIASA y no existen indicadores para el seguimiento de las acciones y la medición de su impacto en la población beneficiaria.

- ❖ Transparencia en el manejo de los recursos ejercidos mediante la publicación de sus padrones de atención, los fondos obtenidos de los eventos y la aplicación de los mismos, así como de las acciones y presupuesto de los patronatos formados, actualmente sin regulación ni obligación de rendición de cuentas.
- ❖ Coordinación con otros programas de apoyo alimentario para evitar duplicidades y optimizar el uso de los recursos hasta convertirse en una verdadera estrategia integral de asistencia social alimentaria que constituya al DIF nacional como una de las instancias importantes para la atención de la problemática alimentaria-nutricional del país. A la fecha, su aportación es desconocida porque se carece de una evaluación de impacto.

Abasto Social de Leche de Liconsa

Abasto Social de Leche fue parte del PEC. Aun cuando fue suprimido en este programa especial, sí llega a algunas localidades rurales o semiurbanas. La Evaluación de Consistencia y Resultados (ECyR) del programa, indicaba que puede verse que la calidad de la leche que se distribuye tiene un contenido proteico 2.2 por ciento superior respecto de lo establecido en la Norma Oficial Mexicana correspondiente (NOM-155-SCFI-2003). El precio de venta de cuatro pesos se ha mantenido por debajo del precio de las leches comerciales, lo que permite un ahorro de 6.26 pesos por litro a los beneficiarios. Un alto porcentaje de beneficiarios no están en condiciones de pobreza, por lo que se considera que el programa atiende parcialmente los problemas nutricios más graves de México, es decir, el exceso de peso y la deficiencia de micronutrientos.

El abasto de leche tiene mucha importancia para las zonas urbanas sobre todo para la zona metropolitana de la Ciudad de México, que es donde se encuentra el grueso de la población beneficiaria de este Programa y donde hay mayor disponibilidad de este producto. Las zonas rurales tienen muy baja cobertura, en especial porque el PASL es excluyente en localidades donde operan el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el Programa de Apoyo Alimentario, lo cual restringe su cobertura al ámbito urbano.

Las instituciones de asistencia social y las personas morales legalmente constituidas sin fines de lucro son las únicas que pueden tener acceso a los precios preferenciales de la leche para la realización de sus actividades con respecto a la asistencia alimentaria. Por esta razón los gobiernos estatales y municipales que deseen incluir la leche Liconsa en sus programas de asistencia social alimentaria lo hacen a precios de comercio, es decir, sin subsidio, con un diferencial de precio de 100 por ciento: en lugar de los 4 pesos por litro que pagan los beneficiarios e instituciones privadas de asistencia social, a los programas del sector público se les vende a 8 pesos por litro, y hasta 8.50 cuando adquieren la leche mediante empresas comercializadoras, que la incluyen en despensas integradas.

De los 96 421 beneficiarios de instituciones de asistencia social, una tercera parte corresponde a una sola institución, Un Kilo de Ayuda (que adquiere la leche a través de una institución de asistencia privada, IAP, denominada Compartamos).

El anterior es sólo uno de los 113 convenios de 2010, y en este caso, al igual que muchas de las instituciones sociales receptoras, se cobra una cuota de recuperación a sus beneficiarios, sobre la cual no hay obligación de rendir cuentas ante ninguna instancia. Siendo una cuota derivada de apoyos federales, debe reportarse a Liconsa y ser ésta quien autorice su ejercicio en la misma institución bajo las mismas reglas que se aplican a las cuotas de recuperación de los programas federales.

La incursión de Liconsa en el mercado de las leches comerciales ultrapasteurizadas (UHT) en envase Tetra Brik abre una veta de financiamiento para esta institución que puede redundar en la ampliación del PASL o en la disminución del subsidio y además funcionar como reguladora de precios en el mercado de este tipo de leches.

Áreas de oportunidad

- ❖ Ampliación de la presencia del PASL en las zonas rurales donde reside la población con mayor deficiencia de los nutrimentos que proporciona la leche y donde podría haber un impacto mayor en la alimentación y

nutrición de los grupos vulnerables. Para ello requiere la vinculación y/o articulación con instituciones o programas del sector público y privado que allí tienen su escenario de aplicación.

- ❖ Vinculación del PASL a los programas alimentarios del sector público de los niveles estatal y municipal mediante convenios que garanticen la distribución a los sectores de la población de mayor vulnerabilidad, y vigilen su consumo e impacto en la nutrición de los beneficiarios con padrones e información verificables. Para evitar el deterioro de la economía de Liconsa, los precios no deberían estar subsidiados, pero sí ser menores al de comercialización con un monto suficiente para cubrir los costos de operación de la empresa Liconsa.

El mecanismo propuesto tendría dos ventajas, la primera es que obligaría a los programas propuestos por los estados y municipios a cumplir con lo señalado en la Ley General de Salud, sobre la asistencia alimentaria y la vigilancia nutricional, mientras que Liconsa tendría los fondos suficientes para mantener su planta productiva.

Programa de Apoyo Alimentario

El Programa de Apoyo Alimentario (PAL) representaba en el corto plazo importantes mejoras en las capacidades nutricias de sus beneficiarios, lo que combatía la anemia y la desnutrición. Sin embargo, tenía varios retos de focalización, de diseño de su despensa (ya eliminada, pues hoy en día sólo entrega efectivo), de su estrategia educativa y su capacidad financiera. De igual forma se consideró que podría contribuir al exceso de peso de la población, por lo que se propuso revisar esa situación.

Desde su inicio, el Programa ha presentado resultados positivos y en el corto plazo cuando se ha incluido la atención integral a los menores de 5 años de las familias beneficiarias, tanto en 2004-2005 como en 2009, cuando la vigilancia nutricional y del neurodesarrollo estuvo a cargo del Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán.

En 2009 se integró al Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria, que operó únicamente un año. Actualmente está incorporado a la dinámica del Programa Oportunidades y por ello no muestra las metas del mediano y largo plazos y los apoyos sólo consistían en transferencia de dinero, sin otros componentes.

Abasto Rural de Diconsa

En el caso del Programa de Abasto Rural (PAR), de acuerdo con la Evaluación de Consistencia y Resultados, éste muestra resultados positivos, como es el del margen de ahorro de 6 por ciento en la adquisición de productos de la canasta básica y la ganancia en tiempo al disponer de una tienda Diconsa en la localidad y/o el menor gasto en el traslado para la adquisición de la canasta básica.

El informe de Diconsa del año 2010 es prometedor en cuanto a los resultados mostrados, pero hay algunos puntos que fueron abordados superficialmente y otros que no fueron mencionados pero afectan de alguna manera el abasto en las zonas rurales, donde éste depende en gran medida de las tiendas Diconsa, tanto para el abasto de productos externos que incrementan la variedad de los alimentos disponibles, como por su papel como regulador de los precios en estas zonas.

Los recursos fiscales que recibe Diconsa se otorgan a población abierta, cuando una persona compra productos de la canasta básica Diconsa u otros complementarios en una tienda comunitaria y obtiene un ahorro al haber comprado esos artículos a precios inferiores a los de las tiendas privadas. Esto es, no existe un padrón de beneficiarios del Programa y el subsidio se otorga vía precios, no de manera directa. Hay subsidio indirecto, es decir, el subsidio es a los productos, no a la población con mayores necesidades.

La cobertura en las localidades de mayor prioridad es de 10 594 localidades, que corresponde a 52 por ciento de las más de 20 mil localidades en esta situación. Tomando en cuenta que 21 420 localidades tienen tiendas Diconsa, significa que hay 10 826 localidades no prioritarias que tienen este apoyo, o sea que 50.5 por ciento de las tiendas están en localidades no enfocadas al objetivo.

Existe un ahorro promedio de 19.5 por ciento de los productos de marca propia con respecto a los mismos productos de marcas comerciales, pero sólo se refiere a siete del total del universo de comercialización de Diconsa, y tres de ellos no son básicos: café soluble, jabón de lavandería y jabón de tocador. En evaluaciones externas del PAR, el ahorro global promedio ha estado en alrededor de 6 por ciento y nunca ha rebasado los dos dígitos el ahorro directo al consumidor.

Si la estrategia de contar con productos de marca propia es tan exitosa, debería ser la forma en que Diconsa comercializara sus productos en mayor medida y así regular el mercado de manera significativa. Por otra parte, debería priorizar la estrategia con los productos de mayor consumo e impacto en la dieta de las familias beneficiarias.

Diconsa mantiene en sus reglas de operación 2011, dentro de los productos que comercializa, los refrescos embotellados y las sopas instantáneas, contribuyentes importantes a los problemas de sobrepeso y obesidad, que han permeado al ámbito rural, pues las tiendas rurales de Diconsa son su medio de distribución en estas localidades.

El convenio con el INNSZ debería permitir un mayor margen de participación en la decisión de los productos que comercializa Diconsa, ya que de manera importante afectan el patrón alimentario de las localidades y es fundamental que tengan como efecto colateral la orientación hacia un consumo saludable.

Es indudable la necesidad de contar con una institución como Diconsa para el abasto adecuado, oportuno y de bajo costo a las comunidades con mayores necesidades en el país, pero la combinación de subsidio indirecto y más de 50 por ciento de las tiendas ubicadas en localidades no prioritarias, significa que alrededor de mil millones de pesos están fuera del objetivo de Diconsa, al menos en el año 2010, por lo que Diconsa o la Sedesol (como cabeza de sector) deben revisar este punto y redirigir los esfuerzos hacia las comunidades prioritarias ya que con los recursos actuales se tendría una cobertura cercana a 100 por ciento de las localidades objetivo y el subsidio indirecto estaría plenamente justificado. La derrama económica de casi 2 mil millones de pesos

en estas localidades sería de gran ayuda y justifica la estructura operativa de Diconsa y su función reguladora del mercado de productos básicos en las zonas prioritarias, entre otras de sus funciones.

PROGRAMAS DE APOYO A LA PRODUCCIÓN

Como ya se apuntó anteriormente, los programas o subprogramas que son parte del objetivo estratégico del Plan Nacional de Desarrollo, “abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares”, vinculado con el tema de la producción de alimentos en el país, son: el componente de Ingreso Objetivo, que desde 2007 ha sido parte de tres programas de la Sagarpa; el componente de Sanidad e Inocuidad, que también ha transitado por tres diferentes programas; el Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA); y el Proyecto Estratégico de Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol (Promaf).

Ingreso Objetivo ha pretendido dar certidumbre al ingreso de los productores y comercializadores agropecuarios ante las variaciones de los precios de los productos elegibles por el programa en el mercado; Sanidad e Inocuidad apoya la gestión sanitaria de los productores agropecuarios, acuícolas, pesqueros y rurales, para poder tener una inserción sostenible de sus productos en los mercados; el PESA tiene por objetivo resolver “la poca disponibilidad y el bajo consumo de alimentos nutritivos de los hogares que habitan las zonas rurales marginadas”; finalmente, el Promaf pretende fortalecer la competitividad de productores de maíz y frijol a través de apoyos en servicios de asistencia técnica, capacitación, innovación tecnológica sustentable, desarrollo organizativo y mecanización de las unidades productivas.

A continuación se revisan las principales características y resultados relacionados con la producción agropecuaria, la comercialización, y el acceso a alimentos sanos e inocuos.

Diagnóstico, población objetivo y potencial

Ingreso Objetivo era parte del Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos, que pretendía en 2007 dar respuesta al siguiente problema: “Los productores comercializan su producción con incertidumbre ocasionada por la variación de precio de mercado y la existencia de deficiencias en el proceso de comercialización” (Aserca, 2007: 15). La población potencial eran los productores y compradores agropecuarios que presentaban producciones excedentarias y/o problemas de comercialización, los cuales en esas fechas no estaban cuantificados.

Con el cambio en la estructura programática de la Sagarpa en 2008, este programa pasó a ser el de Atención a Problemas Estructurales (APE), cuya problemática por atender se calificó como “ambigua”, así como su población potencial y en sí todo su diseño.

La Evaluación de 2008 señalaba:

El Programa no cuenta con una definición común de población objetivo; sin embargo, con base en la definición de población objetivo de cada uno de sus Componentes, se puede decir que el Programa atiende a productores agropecuarios y pesqueros que requieren diésel y gasolina ribereña para sus actividades conforme a la Ley de Energía para el Campo. Asimismo, atiende a productores agropecuarios de manera individual o por medio de sus organizaciones, que enfrentan problemas de comercialización, consumidores directos de los productos elegibles, empresas comercializadoras facultadas para adquirir productos elegibles, y fabricantes de alimentos balanceados que realicen agricultura por contrato con productores nacionales. (FAO, 2008: 19.)

Para 2009, las poblaciones potencial y objetivo seguían sin estar claramente definidas (Coneval, 2008 y 2009), y en 2010 se informó que el programa en conjunto llegaba a 892 mil productores, sin embargo, no se especificó cuántos eran beneficiados únicamente por el componente de

Ingreso Objetivo. En 2011, este componente se integró al nuevo Programa de Prevención y Manejo de Riesgos, el cual se unió al de Apoyo a Contingencias Climatológicas. Hay que esperar la evaluación de diseño para conocer si este nuevo programa resuelve un problema claramente definido y si cuenta con sus poblaciones cuantificadas (es decir, la potencial, objetivo y atendida). Mientras tanto podemos apuntar que el nuevo programa está integrado por programas que originalmente tenían diferentes propósitos, por lo que es posible predecir que seguirá adoleciendo de las mismas carencias de diseño de 2009.

En lo que se refiere a las acciones en materia de sanidad e inocuidad, éstas en 2008 formaban parte del Programa de Soporte de la Sagarpa, implementado a través de las subsecretarías de Agricultura, Desarrollo Rural y Agronegocios, así como mediante Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca), el Sistema de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) y la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (Conapesca). En 2011, el Programa de Soporte empezó a formar parte del Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensión Rural; sin embargo, lo correspondiente a Sanidad e Inocuidad se integró en el Programa de Prevención y Manejo de Riesgos.

La Evaluación de Diseño 2008 del Programa de Soporte señalaba que la problemática que atendía sí estaba identificada pero carecía de una definición clara, pues no existía una reflexión sistemática respecto a los factores que le daban origen. De acuerdo con los evaluadores, existían dos problemas que debía resolver el programa: 1. La mejora de las capacidades de los productores para lograr un incremento en sus ingresos; y 2. La mejora del entorno en el cual dichos productores realizan sus actividades. Esto implicaba a su vez dos dimensiones: la sanitaria (agrícola, ganadera y acuícola-pesquera) y la biológica en la que se desarrollaba la actividad pesquera.

Ambos problemas, por ser de naturaleza diferente, implicaban enfoques de trabajo y lógicas de operación separadas; por lo tanto, su integración en un mismo programa de manera coherente era vista por los evaluadores como una dificultad por resolver.

*Cuadro 4.7. Cambios de los programas
de la Sagarpa de 2010 a 2011*

2010	2011
Procampo	Programa de Apoyo al Ingreso Aprovechador Procampo para Vivir Mejor
Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	Sustentabilidad de los Recursos Naturales
Adquisición de Activos Productivos	Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura
Soporte al Sector Agropecuario	Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural
Fortalecimiento a la Organización Rural	
Apoyo a Contingencias Climatológicas	
Atención a Problemas Estructurales	Prevención y Manejo de Riesgos
Inducción al Desarrollo y Financiamiento en el Medio Rural	

Fuente: Elaboración propia con base en el PEC 2010 y 2011.

Respecto a la sanidad e inocuidad, directamente relacionadas con el tema alimentario que se está analizando en este trabajo, se señalaba que:

Mientras que el mejoramiento de las capacidades de los productores es un trabajo que tiene una lógica de mediano y largo plazo y depende de las acciones individuales realizadas por los productores con el apoyo del Estado, el mejoramiento del entorno constituye un factor crítico, estratégico, en donde la labor del sector público es irremplazable, con una alta generación de externalidades positivas. Dicha función debe ser abordada en forma sistémica y su resolución se juega día a día, con fuertes lógicas de corto plazo, en donde juegan un rol central las labores de fiscalización realizadas por la autoridad. (FAO, 2008: 10.)

Siguiendo con el programa Soporte y sus definiciones de población potencial y objetivo, se afirmaba que la primera no estaba enunciada, mientras

que la segunda lo era de forma muy amplia, al mencionar al conjunto de actores sectoriales, productores, organizaciones, comités y organismos privados y públicos, a quienes no se relacionaba de manera explícita al problema que pretendía resolver el programa. Entre todos estos actores se sumaban casi 550 mil productores, pero no todos son apoyados en materia de sanidad e inocuidad. Para 2010 se informó de 366 007 personas apoyadas.

En lo que respecta al PESA, cuenta con diversos documentos donde se estipula que su objetivo es:

...[resolver] la poca disponibilidad y el bajo consumo de alimentos nutritivos de los hogares que habitan las zonas rurales marginadas. Esta situación de problemática identificada tiene, a su vez, sus causas directas en tres problemas, a saber: *i*) la baja producción de alimentos que se da en esas zonas, *ii*) la baja capacidad para la compra de alimentos suficientes y *iii*) los malos hábitos alimenticios. (FAO, 2009: 27.)

La población objetivo del PESA en las Reglas de Operación 2011 son las personas, grupos de trabajo o personas morales, de localidades rurales de alta y muy alta marginación, dedicadas a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, incluyendo a la acuicultura y/o la agroindustria. La población potencial no se cuantifica, pero la constituyen las unidades de producción familiar, de los municipios de alta y muy alta marginación. En los hechos, en 2008 llegó a alrededor de 50 mil familias (FAO, 2009: 1).

Finalmente, el Promaf surge ante el reconocimiento de que existe una balanza de producción-consumo del maíz y frijol deficitaria, que demanda la creciente importación de maíz para satisfacerla; ante ello, el gobierno federal definió una política de apoyo a la producción y productividad de maíz y frijol. En 2009 la población objetivo de este proyecto estratégico fueron las organizaciones económicas integradas por productores mexicanos de maíz y/o frijol legalmente constituidas en propiedad o posesión de superficie agrícola con medio y alto potencial productivo, conforme a la clasificación del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP).

El Promaf se dirige a: 1) productores de baja escala, que pueden ser personas morales con especialidad de variedades criollas de maíz y/o frijol que por sus características se utilicen para atender nichos de mercado específicos (maíz pozolero, maíces morados y rojos, entre otros); 2) productores en transición, es decir, personas morales integradas por productores de maíz (de preferencia amarillo) y/o frijol, con superficies ubicadas en zonas de medio y alto potencial productivo; y 3) productores de alto rendimiento, es decir, personas morales integradas por productores de maíz (de preferencia amarillo) y/o frijol, con superficie ubicada en zonas de medio y alto potencial productivo.

La evaluación 2009 del Promaf realizada por el Colegio de Postgraduados (2010) no hace mención de la población potencial, objetivo y atendida, pero se informa que llega a 117 mil productores.

Cuadro 4.8. Estimados de población potencial, objetivo y atendida por los programas de apoyo a la producción y comercialización de alimentos

Programa	Población			Definición población potencial
	Potencial	Objetivo	Atendida	
Atención a Problemas Estructurales		s/d	892 000	Productores
Soporte	3'794 025	s/d	366 007	Productores
Promaf		s/d	117 000	Productores
PESA		s/d	52 220	Familias
Total			1'375 007	Personas atendidas
			52 220	Familias atendidas

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2008), Coneval (2011a), FAO (2009) y Firco (2011).

Tipo de apoyo

Los apoyos por componente del Programa de Apoyos a la Comercialización de 2007 eran: 1) “Reducción del impacto de los insumos energéticos en los costos de producción”; 2) “Certidumbre de un ingreso objetivo mínimo por la venta de los granos y oleaginosas de los cultivos elegibles a precio de mercado”;

y 3) “Ordenamiento de mercado de granos y oleaginosas con transacciones comerciales oportunas que dan certidumbre a los productores y compradores en los mejores términos de mercado” (Aserca, 2008: 12). Originalmente, en 1991 estuvo dirigido a la comercialización de algodón, arroz, sorgo, soya y trigo; hoy abarca una amplia gama de cultivos, como maíz, trigo, sorgo, cártamo, canola, algodón, arroz, soya, triticale y trigo forrajero.

En el primer caso, se otorgaban subsidios sobre los costos del diésel para uso agropecuario y marino y la gasolina ribereña; el segundo componente hacía referencia al apoyo al Ingreso Objetivo que estaba orientado a complementar el ingreso de los productores ante caídas en el precio de mercado de los granos y oleaginosas elegibles, de acuerdo con un volumen de producción máximo establecido; el tercer componente incluía apoyos y subsidios para la agricultura por contrato, para la adquisición de coberturas de precios *call* y *put* de productos agropecuarios, y para la compensación de costos financieros, de fletes, almacenajes y maniobras en los que se incurre durante la comercialización de granos y oleaginosas elegibles.

El subprograma Sanidades en 2011 pretende:

- a) Apoyar la gestión técnica, económica y sanitaria, de los productores agropecuarios, acuícolas y pesqueros;
- b) Fomentar y consolidar la prevención, control, confinamiento y en su caso erradicación de plagas y enfermedades agrícolas, pecuarias, acuícolas y pesqueras, tanto las reglamentadas, como las emergentes y reemergentes, a fin de fortalecer la competitividad de los productos mexicanos en mercados nacionales e internacionales; y las que sean motivo de restricciones comerciales;
- c) Mejorar, preservar y proteger, mediante estudios y análisis de riesgo, los estatus sanitarios alcanzados en las diversas regiones, compartimientos y zonas agropecuarias, acuícolas y pesqueras; así como la regulación en la inspección de la movilización nacional;
- d) Instrumentar, certificar y promover programas de inocuidad, que reduzcan los riesgos de contaminación física, química y microbiológica,

- así como para la producción orgánica en la producción de alimentos para consumo, tanto nacionales como importados;
- e) Con la participación de los sistemas producto nacionales y estatales, promover con los gobiernos de las entidades federativas y productores su compromiso para atender de manera prioritaria los programas de impacto nacional y regional, a fin de preservar y mejorar las condiciones sanitarias agrícolas, pecuarias, acuícolas, pesqueras y de inocuidad agroalimentaria.

Los conceptos de apoyo van dirigidos a la salud animal, vegetal, acuícola y pesquera; inocuidad agroalimentaria, acuícola y pesquera e inspección en la movilización nacional. Para contar con los apoyos se deben elaborar y validar los proyectos (programas de trabajo) para el desarrollo de las campañas o actividades sanitarias y/o de inocuidad.

Por su parte, el PESA trata de desarrollar las capacidades de las personas y su agricultura familiar en localidades rurales de alta y muy alta marginación, con la finalidad de incrementar la producción agropecuaria, innovar los sistemas de producción, desarrollar los mercados locales, promover el uso de alimentos y la generación de empleos. Para alcanzar su objetivo, diseña estrategias e instrumenta procesos de capacitación para agencias de desarrollo rural y unidades familiares a través de proyectos productivos, uso racional de los recursos naturales y microfinanzas, que se sustentan en una estrategia de intervención regional y comunitaria, consistente en tres etapas: *a)* promocional, *b)* producción de alimentos, y *c)* generación de ingresos. También promueve obras y prácticas de conservación y uso sustentable de suelo y agua y proporciona servicios integrales para la organización local.

El Promaf, con el objetivo el incrementar la producción y productividad de los cultivos de maíz y frijol para mejorar el ingreso de los productores, brinda apoyos para la aplicación del Paquete Tecnológico (Avío), acompañamiento técnico, desarrollo organizativo, infraestructura básica productiva y formulación de proyectos.

Cobertura

A diferencia de los programas sociales, cuyas coberturas fueron analizadas por una encuesta nacional como la Ensanut 2006, en el caso de los programas productivos, a pesar de que el Censo Agropecuario de 2007 incluyó una pregunta referente a los apoyos gubernamentales que recibían los productores para realizar sus actividades agropecuarias o forestales, dicha información no se ha publicado por lo cual no se conocen claramente las coberturas de los programas, de tal modo que la información que a continuación se presenta se obtuvo de varios documentos.

En el caso de Problemas Estructurales, las deficientes definiciones de población potencial, objetivo y atendida impiden calificar o analizar su cobertura; sin embargo, hay estudios que indican, por ejemplo, que en 2007 llegó a 192 municipios con un índice de cobertura municipal de 7.8 por ciento y con 0.3 por ciento de cobertura de las unidades de producción, que en total eran 3'794 025 con actividades agrícolas (Robles, 2009). Aunado a la baja presencia del programa, se ha señalado su alta regresividad y concentración en los productores de mayores superficies de tierra del norte del país (Fox y Haight, 2010).

El Servicio de Sanidad e Inocuidad no tiene claramente definidas y cuantificadas sus poblaciones potencial y objetivo y opera en función de la demanda. En 2008 se señalaba: “La información mínima proporcionada por la unidad responsable Senasica, no incluye los datos que permitan analizar la evolución de cobertura. No obstante, es un programa de cobertura y de beneficiarios a nivel nacional e incluso tiene efectos a nivel internacional”.

En el PESA tampoco se tiene cuantificada su población potencial, ni definida la población objetivo, por lo tanto, tampoco se puede valorar la cobertura del programa de manera exacta. No obstante, en Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla, entidades donde el programa tiene más años de trabajo y mayor presupuesto acumulado, en 2009 se atendía a 16.12 por ciento de las localidades del universo elegible (FAO, 2009: 110). En 2008 llegó a 52.2 mil familias, de 3 730 comunidades en 641 municipios del país. Para 2009 cubría a quince estados, 628 municipios y 4 449 localidades.

El Promaf menciona que ha logrado la consolidación de 3 700 organizaciones de productores y que ha apoyado 2.3 millones de hectáreas de maíz y frijol (de un total de 7.3 millones de hectáreas de maíz identificadas en el Censo Agropecuario de 2007) con mejora tecnológica y acompañamiento técnico.

Focalización

El Programa de Apoyos a la Comercialización señalaba que su universo de atención eran 300 mil productores con excedentes para comercializar, de los cuales se atendía a 81 por ciento. La evaluación de 2007 consideró que no había ningún sustento teórico que permitiera contar claramente a esa población, cuyos datos además eran de 2004; el mismo informe también sostenía que se cuantificaba “a discreción” y que no se sistematizaba de manera científica la información de sus poblaciones potencial, objetivo y atendida (Aserca, 2008: 71). En 2008, nuevamente ante la falta de definiciones claras respecto de dichas poblaciones, en la evaluación se reiteró la imposibilidad de calificar la focalización del programa (Coneval, 2009).

Las acciones de Sanidad e Inocuidad del Programa de Soporte son consideradas un servicio que debe proporcionarse en el nivel nacional y calificadas como un bien público. Debido a la falta de definiciones precisas de su población potencial y objetivo, se apuntaba la necesidad de hacer un esfuerzo de focalización en el programa para tener resultados precisos de la intervención gubernamental, que a la fecha operan por atención a la demanda.

En lo que se refiere al PESA, como ya se dijo, se dirige a unidades de producción familiar de menores ingresos en localidades de alta y muy alta marginación. Los criterios para ser elegible se limitan a que se trate de una comunidad de alta o muy alta marginación, que tenga una población de entre 100 y 2 500 habitantes; “...el PESA no tiene un mecanismo de focalización a nivel de hogar, por lo que es posible que personas no pobres y que no padezcan una condición de inseguridad alimentaria puedan recibir sus apoyos, reduciendo el costo-efectividad de los recursos invertidos en el PESA” (FAO, 2009: 110).

Por su parte, el Promaf originalmente fue creado para organizaciones de productores de maíz asentados en áreas de alta productividad de este cultivo en los estados de Campeche, Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Nayarit; focaliza los recursos a los productores en posesión de predios de medio y alto potencial productivo. Actualmente atiende 29 entidades federales. La focalización no ha sido evaluada.

***Resultado de los programas
de apoyo a la producción
y comercialización de alimentos***

Ingreso Objetivo - Atención a Problemas Estructurales

La valoración de los componentes de este programa ha variado. En 2007 se sostenía que debido a que se atendían asuntos sujetos a la coyuntura del mercado dependientes de la demanda, oferta, movilización y almacenaje de granos y oleaginosas elegibles, se podía decir que el programa sí había logrado apoyar las toneladas de granos y oleaginosas elegibles por los distintos subprogramas: Ingreso Objetivo, Agricultura por Contrato, Coberturas de Precios, Cabotaje y/o Flete Terrestre, Pignoración, Exportación y otros factores críticos de comercialización.

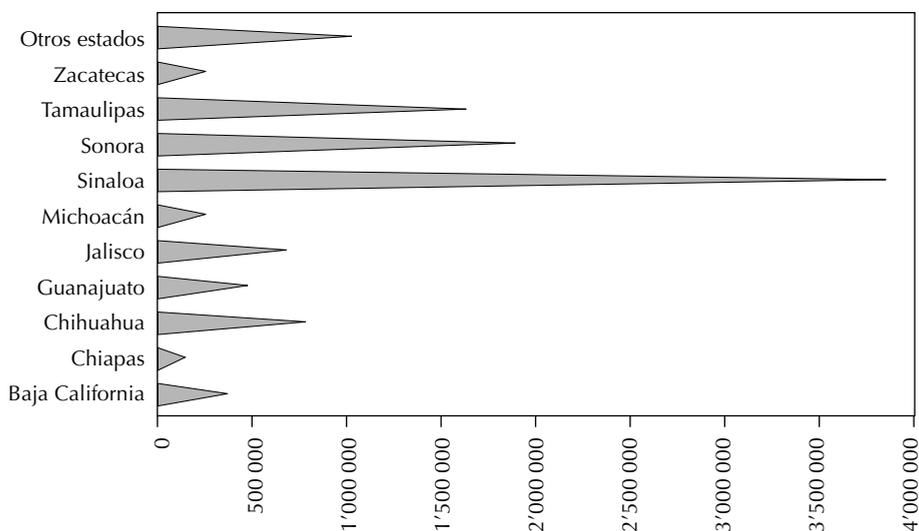
Respecto a sus resultados, la afirmación era contundente:

En las evaluaciones externas se ha podido constatar que el factor más valorado en el Programa de Apoyos a la Comercialización es la certidumbre del ingreso que otorga al productor (Propósito) además de que ha contribuido a mitigar la emigración del campo al constituir un apoyo adicional al ingreso de los productores así como su contribución a resolver los problemas de comercialización, tanto en términos de volumen, como en términos de precio, tiempo y grado de dificultad (Fin). (Aserca, 2008: 139.)

Por su parte, otros estudios coinciden en afirmar la existencia de una alta concentración en los productores más fuertes y en los estados del norte, de ahí que se le califique como un programa regresivo.

En 2010 los estados apoyados fueron, por orden de importancia: Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Chihuahua, Jalisco, Guanajuato, Baja California, Michoacán y Chiapas. Por productos apoyados, sobresalían el maíz, el trigo, el sorgo y el frijol.

Gráfica 4.6. Ejercicio fiscal 2010,
Avance programático-presupuestario enero-diciembre
(miles de pesos)

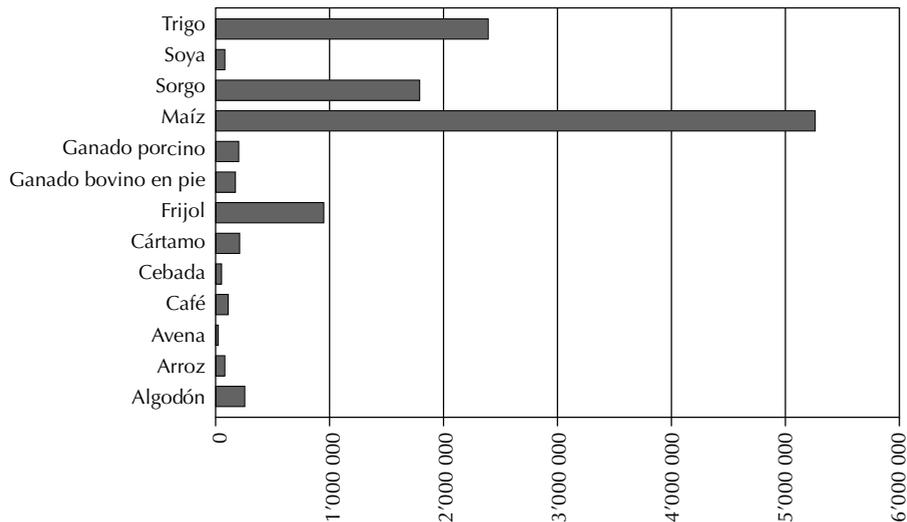


Fuente: Aserca, 4° Informe Trimestral de 2010, p. 21.

En otro sentido, el programa es considerado como proveedor de bienes privados, por lo que la evaluación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) expresaba que este tipo de apoyos en general se enfocan:

...al apoyo de adquisición de activos productivos para la producción primaria, descuidando los aspectos de poscosecha, los encadenamientos productivos, la comercialización y, sobre todo, la promoción del desarrollo de actitudes y prácticas empresariales modernas en el campo. Ello tiene como resultado que los impactos de las inversiones de recursos públicos en este tipo de apoyos no

Gráfica 4.7. Ejercicio fiscal 2010,
Avance programático-presupuestario por producto
(millones de pesos)



Fuente: Aserca, 4º Informe Trimestral de 2010, p. 21.

tengan la magnitud que podría esperarse si su aplicación se focalizara para que tuviera un efecto de jalón en los encadenamientos productivos finales y no un efecto de empuje a partir de la producción primaria. (BID, 2008: 38-39.)

En términos de la problemática de inseguridad alimentaria y nutricional relacionada con la producción de alimentos, y considerando al maíz y frijol como los productos más importantes en la dieta de los mexicanos por su alto consumo e importante contenido nutricional, en la misma *Evaluación estratégica de la política del sector rural* del BID se afirmó que este programa afectaba a la mayoría de los pequeños productores rurales, al propiciar la producción de maíz en regiones altamente competitivas y por parte de productores no rurales, perjudicando a quienes no eran apoyados por el programa, es decir, la gran mayoría de los campesinos del país, muchos de los cuales padecían pobreza alimentaria:

La mayor parte de la producción de los cultivos apoyados por Ingreso Objetivo (IO) la hacen productores no rurales, es decir, agentes que no viven en comunidades con menos de 2 500 habitantes. El programa logra mantener el ingreso de los beneficiarios ante bajas en el precio en el mercado de los cultivos amparados cuando el precio anterior a la baja es igual o menor que el ingreso objetivo. Sin embargo, su efecto en la rentabilidad del maíz se limita a ciertos productores, y a ciertas regiones del país.

Los hogares rurales pierden como productores pero ganan como consumidores cuando el precio baja. Aquellos que no producen lo suficiente para satisfacer sus necesidades de consumo se benefician con la reducción del precio de los cultivos incluidos en el IO (destacando el maíz por su importancia en la economía rural).

El IO, aun cuando estimula la producción en las fincas apoyadas, no contribuye a reducir el déficit de maíz en México. Esto se debe a que aunque el apoyo complementario estimula la producción de quienes participan en el programa, los precios más bajos en el mercado reducen la producción de quienes no participan. En el conjunto, el programa aumenta la oferta de maíz a nivel nacional, pero reduce el excedente de las zonas rurales, pues desalienta la producción rural al tiempo que subsidia y fomenta el consumo de maíz entre la población. El déficit generado debe ser satisfecho con grano producido en otras regiones. El programa no promueve la diversificación productiva de los productores beneficiarios o del resto de la población rural. (BID, 2008: 23.)

Como consecuencia de tales aseveraciones, la evaluación concluyó que en el escenario actual de precios altos de los productos básicos, como el maíz, se propone la modificación del Ingreso Objetivo para que apoye a los pequeños productores campesinos o incluso la paulatina desaparición de aquél.

Aunado a lo anterior, se afirmó que:

México debería mantener una herramienta confiable de predicción para examinar los mercados de maíz y azúcar mexicanos en el contexto de los mercados globales, bajo una variedad de supuestos escenarios, así como de la capacidad

técnica de trabajar con dicha herramienta. Esto es importante tanto para el diseño de las políticas en la realidad concreta de los mercados globales y para tener estimaciones más confiables de los costos de dichas políticas, como para proveer de insumos informativos a otros estudios y modelos. (BID, 2008: 14.)

Otro reto mencionado para este programa o de la política dirigida al sector rural era la crítica situación de la infraestructura de mercadeo y almacenaje para granos.

La mayoría de las regiones tiene fuertes deficiencias en materia de infraestructura de comercialización y almacenamiento (especialmente en el centro, pero también en el sureste). La producción es altamente estacional y otoño es la época del año en que más se cosechan granos. En este contexto de variación en la disponibilidad de granos en el espacio y en el tiempo, contar con una infraestructura de mercadeo y almacenaje eficiente es un prerrequisito para satisfacer la demanda nacional de este tipo de cultivo [...] la capacidad de mover y guardar granos eficientemente es importante para evitar desviaciones grandes entre el precio mundial y los precios en temporadas y regiones específicas. El tema también se relaciona con cuestiones importantes respecto al bienestar económico en los hogares rurales y en materia distributiva. La mayoría de los productores de maíz en México no venden y sus familias sufren grandes pérdidas guardando su cosecha en casa. (BID, 2008: 38.)

Sanidad e Inocuidad

La función primordial de las acciones de sanidad e inocuidad es ofrecer el servicio de inspección y certificación fitosanitaria, zoonosanitaria, acuícola y pesquera. Las áreas responsables del programa realizan las funciones de verificación, vigilancia, validación, inspección y certificación fitozoonosanitaria, acuícola y pesquera en las 107 oficinas de Inspección de Sanidad Agropecuaria (OISA) ubicadas en puertos, aeropuertos y fronteras del país, así como en 43 puntos de Verificación e Inspección Federal (PVIF) en cordones cuarentenarios fitozoonosanitarios.

A partir del ingreso de México a la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la firma de tratados comerciales con otros países, se ha incrementado el riesgo de introducción de plagas y enfermedades que no se encuentran en el país, por lo que surgió la necesidad de habilitar infraestructura para facilitar el intercambio de productos agropecuarios en puertos, aeropuertos y fronteras. Por ello, el programa está dirigido a diferentes campañas: Mosca de la Fruta, Moscamed Guatemala, Operación Moscamed, Gusano Barrenador, Fiebre Aftosa, Cordones Cuarentenarios y Aportación 8-20 CPA. Para llevarlas a cabo, se firman programas operativos específicos.

La evaluación del BID (2008) en la materia concluyó que las medidas del gobierno han tenido mayor éxito en los productos agrícolas –frutas y vegetales– y han descuidado lo relacionado con la calidad e inocuidad de los productos agroalimentarios destinados al mercado nacional. Además hay poca o nula coordinación con el sector salud. Las acciones de vigilancia y monitoreo de Salud son limitadas por falta de recursos financieros y humanos. Los más beneficiados por estas acciones han sido los grandes agricultores, los intermediarios y exportadores de alimentos, sobre todo los del norte del país.

Las recomendaciones del BID en materia de sanidad e inocuidad alimentaria son: aumentar el presupuesto en la materia a niveles comparables con los de los Estados Unidos para que crezca su planta de profesionistas y llevar a cabo programas de entrenamiento de los productores agropecuarios para la implementación de buenas prácticas de producción y de manejo; adoptar el Sistema de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control que siguen los países desarrollados; establecer programas de recursos humanos; aumentar el personal en diversas regiones, sobre todo del sur del país (BID, 2008: 34-35).

Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria

En el caso del PESA, el cual inició en 2007, después de una fase piloto, como una nueva estrategia de apoyo de la política alimentaria, ha tenido escasos alcances por su cobertura y presupuesto asignado, que significa menos de 2 por ciento del presupuesto de los programas alimentarios analizados en este trabajo.

El PESA se propone: 1) generar proyectos productivos integrales que aseguren y diversifiquen la cadena productiva local, 2) impulsar la organización y gestión local a través de fortalecer el capital humano, y 3) lograr una coordinación interinstitucional horizontal entre los niveles de gobierno locales, estatales y federales. De esta forma pretende consolidar proyectos específicos, con un enfoque holístico, que promuevan la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. La gestión local y la coordinación interinstitucional, en ese sentido, ayudan a alcanzar las metas y estrategias del programa.

Entre sus principales fortalezas en términos de sus resultados se señala que incrementa la disponibilidad y acceso a más alimentos en las zonas de alta y muy alta marginación; tiene potencial para desarrollar capacidades en sus beneficiarios para identificar y proponer soluciones a sus problemas; además ha logrado ofrecer servicios profesionales de asistencia técnica en las regiones donde anteriormente no llegaban estos servicios. Su intervención en términos alimentarios ha sido efectiva al impulsar proyectos de hogar saludable, traspatio y milpa. El PESA ha sido un instrumento útil para poner a la seguridad alimentaria en la agenda del gobierno federal y gobiernos estatales. Entre los retos más importantes están el fortalecimiento y la capacitación de su personal en aspectos técnicos y su institucionalización (FAO, 2009).

Proyecto Estratégico de Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol

Se ha señalado que los técnicos “a partir de muestreos de suelos propusieron planes de cultivo con metas de rendimientos que variaron de 6 a 18 t/ha de acuerdo con los potenciales productivos locales” (Fircó, 2008). De 2007 a 2009, las áreas apoyadas por el Promaf incrementaron la producción de maíz en 3.3 millones de toneladas y la de frijol en alrededor de 80 mil toneladas.

A pesar de ser un programa que fue creado retomando la propuesta de una organización campesina, con el tiempo ha ido variando, cambiando sus reglas de operación y dificultando con ello el acceso a sus beneficios, debido al burocratismo y retraso en el pago a sus técnicos, pilar de este programa (Rudiño, 2011).

*Áreas de oportunidad respecto de los apoyos**para la producción de alimentos*

Nuevas propuestas para el desarrollo agrícola y rural

Frente a las crisis alimentaria, financiera y económica de 2008 y 2009, los organismos multilaterales plantearon la necesidad de un mejor equilibrio entre la participación en la economía por parte del Estado y la del mercado. En el sector, se menciona la importancia de dar mayor atención a los pequeños productores, también se detalla la necesidad de apoyar a la agricultura familiar así como el relevante papel de la mujer en este ámbito. Aun cuando mucho se habla de estos temas, su apoyo real de manera adecuada a la nueva realidad abre una veta fundamental de trabajo por parte de las instituciones. Un PESA fortalecido pudiera ser una primera vía para dar respuesta a estos planteamientos.

La producción de alimentos en las áreas rurales

más marginadas del país

El recorrido por los instrumentos de planeación a fin de identificar las acciones del gobierno federal para llevar alimentos de nuestros campos y mares a la mesa de los mexicanos, permitió encontrar, en primer lugar, que los mecanismos para lograr este objetivo nacional y sectorial se han modificado dos veces durante los cinco años que lleva la presente administración, a partir de análisis poco claros en el caso de su primera modificación (2008) y de criterios que no priorizaron la producción de alimentos en las áreas con problemas de pobreza alimentaria. El segundo reordenamiento de los programas de la Sagarpa (2011) buscó la promoción de bienes públicos más que privados, eliminar duplicidades y centrar a esta dependencia en el ámbito agropecuario, por lo que se eliminaron sus funciones en el financiamiento, en la generación de proyectos sociales, entre otros (FAO, 2010). Sin embargo, los resultados aún no son visibles y no retoman la perspectiva impulsada por organismos multilaterales como el Banco Mundial, respecto al apoyo a la agricultura familiar (Banco Mundial, 2008).

Así, ha existido una política diferenciada en la que desde la reforma estructural para el campo se apoya la producción y comercialización de productos estratégicos para la alimentación de los mexicanos, como son el maíz y frijol, por parte de los productores comerciales generalmente del norte del país. Hasta 2007, ante la persistencia de la pobreza alimentaria se empieza a atender la seguridad alimentaria de los campesinos pobres que viven en municipios de alta y muy alta marginación con el PESA, así como a los productores medianos con potencial productivo para incrementar sus rendimientos de maíz y frijol con el Promaf; sin embargo, sus apoyos son igualmente marginales, en términos de recursos y coberturas.

Ante estas políticas, los resultados de los apoyos de la Sagarpa en los municipios marginados, que es donde existe la mayor pobreza alimentaria, son escasos. Al respecto, en un estudio que buscó conocer qué tanto llegaban los apoyos de la Secretaría a estas regiones, Robles (2010) encontró que en 2007:

- ❖ Únicamente 6 por ciento del recurso de la Sagarpa se asignó a productores que vivían en municipios de muy alta marginación y 30.6 por ciento a los de alta marginación; a pesar de que en ellos vivía cerca de 80 por ciento de la población rural (15 millones de personas en las localidades rurales con una población menor a los cinco mil habitantes).
- ❖ Los únicos programas que atendían a más de 50 por ciento de su población potencial eran Fomento Café y Procampo tradicional. El resto de los programas llegaban a menos de 10 por ciento de dicha población.
- ❖ El gasto en materia agropecuaria era inequitativo pues, por ejemplo, mientras que Procampo entregaba poco más de 1 500 pesos *per capita* por unidad productiva (UP) en los municipios de muy alta marginación, en los de baja entregaba 5 070 pesos *per capita*.
- ❖ Por su parte, Ingreso Objetivo no tenía injerencia en los municipios de muy alta marginación, como sí lo hacía en los de muy baja, donde el monto de apoyo era de 1 420 pesos *per capita* por UP.

Los resultados aquí mostrados, además de las nuevas circunstancias derivadas de los altos precios de los alimentos, evidencian la necesidad de apoyar la producción de alimentos de las cerca de 10 mil unidades de producción que se ubican en las regiones más marginadas del país y que practican la agricultura familiar. Ésta se caracteriza por el uso preponderante de la fuerza de trabajo familiar y el acceso limitado a los recursos tierra y capital. En las UP se desarrollan múltiples estrategias de supervivencia y de generación de ingresos, que a su vez son muy heterogéneas, especialmente en lo que se refiere a su articulación a los mercados.

Esta forma de organización de la producción agropecuaria sigue siendo la más común, aun en los países industriales, en donde las organizaciones de productores han sido fundamentales para el éxito de este tipo de agricultura. En general, su baja productividad enfrenta el problema de los bajos ingresos; en contraposición, tiene un importante papel en la producción de alimentos y por consiguiente en el abastecimiento de la canasta básica de la población. En México participa con 39 por ciento del valor de la producción sectorial y genera 70 por ciento del empleo rural (FAO-BID, 2007).

Dada la importancia de este tipo de agricultura, en la Conferencia Regional de la FAO, realizada en abril de 2010 en Panamá, los gobiernos participantes, entre ellos el de México, acordaron redefinir las prioridades de los gobiernos a través de, entre otros aspectos:

1. El impulso a la agricultura familiar, es decir, el fortalecimiento de la capacidad productiva del pequeño productor (agrícola, pecuario, forestal, pesquero, e hidrobiológico [*sic*]), garantizando su seguridad alimentaria, capitalizando su economía y proporcionándole acceso a la tecnología apropiada y bienes de producción.
2. El desarrollo rural territorial como una estrategia para la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria (FAO, 2010a).

Algunos expertos ya han avanzado en caracterizar la agricultura familiar en el país y algunas políticas de apoyo a ésta. Aunque consideran que no se

pueden dar “recetas” para apoyar a este tipo de agricultura, sí proponen algunas alternativas. En principio diferencian tres tipos de agricultura familiar: la de subsistencia, la de transición y la consolidada. Para México reconocen la existencia de la de subsistencia (AFS) y la consolidada (AFC) y la caracterizan de la siguiente forma:

Cuadro 4.9. Principales características de la agricultura familiar o pequeña producción agrícola en México

Principales características	Agricultura familiar de subsistencia	Agricultura familiar consolidada
Estructura de ingresos		
Producción propia	36	47
Agropecuaria	36	47
No agropecuaria	0	0
Salario	27	18
Agrícola	0	0
No agrícola	0	0
Remesas	8	8
Transferencias	29	27
Participación en el valor de la producción sectorial (%)		39
Participación en el empleo sectorial (%)		70
Número de explotaciones agrícolas		4 834
Participación en el total de explotaciones (%)		78

Fuente: FAO-BID, *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2007, pp. 12 y 18 (cuadros 2 y 8).

Además proponen que para incentivar este tipo de agricultura se debe impulsar el acceso al crédito, transferir activos y capacidades para la agricultura familiar, impulsar el empleo temporal, dar asistencia social a los hogares vulnerables, e impulsar el acceso a bienes y servicios públicos.

*Cuadro 4.10. Políticas diferenciadas
con base en programas acordes a la tipología
de la agricultura familiar*

Tipo de programa	Segmento de AF al cual deberían dirigirse		
	Agricultura familiar de subsistencia	Agricultura familiar en transición	Agricultura familiar consolidada
Programas de acceso a crédito		X	X
Programas de transferencia de activos / Transferencia de capacidades	X	X	X
Programas de empleo temporal	X	X	
Programas de asistencia a hogares vulnerables y redes de protección social	X	X	
Acceso a bienes y servicios públicos	X	X	X

Fuente: FAO-BID, *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2007, p. 29 (cuadro 14).

En México en 2011, el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación aprobó el impulso a la agricultura de autoconsumo de pequeños productores hasta 3 hectáreas, que pudiera equipararse a la agricultura familiar, cuyo objetivo específico es “aumentar la producción y el ingreso de los productores de maíz con superficies de temporal, localizados en municipios de alta y muy alta marginación”; su población objetivo son las personas físicas o morales que se dedican a la producción agrícola. Con este apoyo se pretende “incrementar el acceso y reducir los costos de los insumos básicos de la producción de maíz, tales como fertilizantes, semillas y agroquímicos, considerando como referencia los lineamientos emitidos en 2010 para los estados de Chiapas y Oaxaca” (Sagarpa, 2011).

Será muy importante en el futuro, dar seguimiento y evaluar el desempeño de este apoyo, así como continuar buscando los mecanismos que permitan a los campesinos en pobreza alimentaria incrementar la producción de sus alimentos en condiciones más equitativas y mejorando su productividad.

La sustitución de importaciones

Los escenarios de altos precios de los alimentos hacen también necesario el impulso del remplazo de las importaciones, que a decir de la FAO requiere de:

- a) Política fiscal redistributiva* que estimule la agricultura doméstica.
- b) Política de transferencia de ingresos* (condicionados o no) a los sectores más pobres, incluyendo las familias campesinas y de trabajadores temporales.
- c) Política de seguridad alimentaria* implementada gradualmente a partir de redes sociales públicas y privadas ya existentes, como por ejemplo comedores escolares, cocinas comunitarias, puestos de salud pública, etc.
- d) Política de estímulo a la agricultura familiar* dirigida a los productos tradicionales de consumo popular producidos localmente y a las regiones que tienen recursos productivos ociosos, sobre todo tierra y mano de obra.
- e) Política de intensificación sostenible* de la producción agropecuaria. (FAO, 2009: 4.)

Respecto de la integralidad de la política alimentaria

Como conclusión de este capítulo, hay que resaltar que la política alimentaria es bimodal pues, por un lado, diferencia claramente la atención de la población pobre rural a través de la asistencia social alimentaria en apoyo al consumo y, por otro lado, el impulso a la producción y comercialización de alimentos así como el referente a la sanidad e inocuidad, beneficia a los productores y comercializadores competitivos. Mientras los programas sociales llegan a alrededor de nueve millones de hogares con carencias alimentarias o nutricionales, los productivos alcanzan a 1.5 millones de productores, de los cuales, 85 por ciento no son pobres (Robles, 2010).

El principal programa social alimentario, Oportunidades, no tiene instituido como fin abatir la pobreza alimentaria, pues pretende romper con el círculo intergeneracional de la pobreza, lo cual hace que el problema alimentario y nutricional que atiende aparezca velado. A ello hay que añadir su problema de sostenibilidad, ya que ha ido aumentando su presupuesto y población atendida sin que el problema alimentario haya decrecido.

Por su parte, el principal programa productivo, Ingreso Objetivo, tiene grandes problemas, empezando por su concentración en los productores más competitivos del país.

Únicamente el PESA trata de vincular el consumo y producción de alimentos por parte de la población rural que padece inseguridad alimentaria y nutricional, y en parte lo hace apoyando la agricultura familiar. Otros programas que podrían tener este papel son: Abasto Rural, Abasto Social de Leche, y Desayunos Escolares del DIF. Para ello deberían incluir en las reglas de operación, la obligatoriedad de adquirir los alimentos agropecuarios que distribuyen, con lo cual favorecerían a los pequeños productores campesinos de las regiones donde operan.

Al respecto, países como los Estados Unidos vinculan la asistencia alimentaria con la producción, mediante la compra de productos locales para los desayunos y comidas escolares, o bien, para los apoyos a los adultos mayores. También se utilizan los bonos alimentarios, se implementan parcelas demostrativas en escuelas, entre otros.

Respecto de la evaluación
de la política alimentaria

Es pertinente destacar que el Coneval (2010) en su *Evaluación estratégica de la política de nutrición y abasto* omitió el análisis de la producción de alimentos, aunque identificó que en el mundo sí se visualiza como importante para la atención a la desnutrición:

...las políticas establecidas en diferentes países para atender los desenlaces nutricionales dañinos pueden dividirse en tres grandes tipos: (i) intervenciones para garantizar la seguridad alimentaria de los hogares a través de redes de seguridad focalizadas; (ii) intervenciones para disminuir los precios domésticos de alimentos con medidas de comercio exterior de corto plazo o acciones administrativas; y (iii) intervenciones para estimular la producción de alimentos en el mediano y largo plazo. Además, existen programas que directamente se dirigen al estado nutricional, salud y saneamiento. (Coneval, 2010: 89.)

También aclara que:

Es importante señalar que la evaluación se centra en las transferencias focalizadas en efectivo y en especie a los grupos vulnerables, como una de las opciones existentes de políticas para garantizar una adecuada alimentación y nutrición, y que salvo el programa de albergues escolares indígenas, todos los analizados tienen entre sus objetivos mejorar la alimentación y nutrición de la población que atienden. En este sentido, los programas de infraestructura básica, saneamiento y salud, por una parte, y los programas para incrementar la disponibilidad de alimentos, por otra, no son sujetos de esta evaluación. Se considera que por lo vasto de estas intervenciones y sus particularidades merecen un estudio propio.

En su evaluación únicamente analiza los programas cuyos objetivos son mejorar la alimentación y nutrición de la población que atienden, y no los otros dos.

Una evaluación de la política alimentaria requiere abarcar el ámbito del apoyo al consumo y el de la producción de alimentos, la valoración de su pertinencia e integralidad, todo ello en la búsqueda de la sostenibilidad, los mejores resultados, y el bienestar de las familias rurales.

Para continuar con el análisis de los programas alimentarios en el ámbito rural, enseguida se presenta el presupuesto que se ha otorgado a estos programas en casi tres lustros, aspecto que indudablemente es un elemento de peso para identificar qué importancia se le ha dado a cada uno de los programas.

CAPÍTULO 5

PRESUPUESTO

DE LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS DEL PEC

Coincidimos con quienes sostienen que el análisis del presupuesto destinado a los programas rurales ha cobrado relevancia debido a la carencia de claridad en la política pública hacia el campo. Por ello, a continuación se revisa el gasto público federal destinado a los programas alimentarios, ya sean sociales o productivos. La información del nivel federal se obtuvo preguntando a las dependencias ejecutoras por medio del Infomex del Instituto Federal de Acceso a la Información, cuál había sido el recurso ejercido por los programas de 1997 a 2010; en el caso del Programa Oportunidades, únicamente se preguntó sobre el presupuesto destinado al “apoyo alimentario” omitiendo lo referente a educación y salud. En lo que respecta al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), también se utilizaron datos del Sistema de Información y Seguimiento Programático Presupuestario del PEC (SISPPPEC) del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA).

A continuación se presenta el análisis respecto al peso presupuestal que tienen los programas sociales y los productivos, a lo largo del periodo analizado, que llega a casi cinco lustros, es decir, de 1997 a 2010; así como su peso en el PEC desde 2005, fecha en que se empezó a integrar el anexo presupuestal correspondiente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

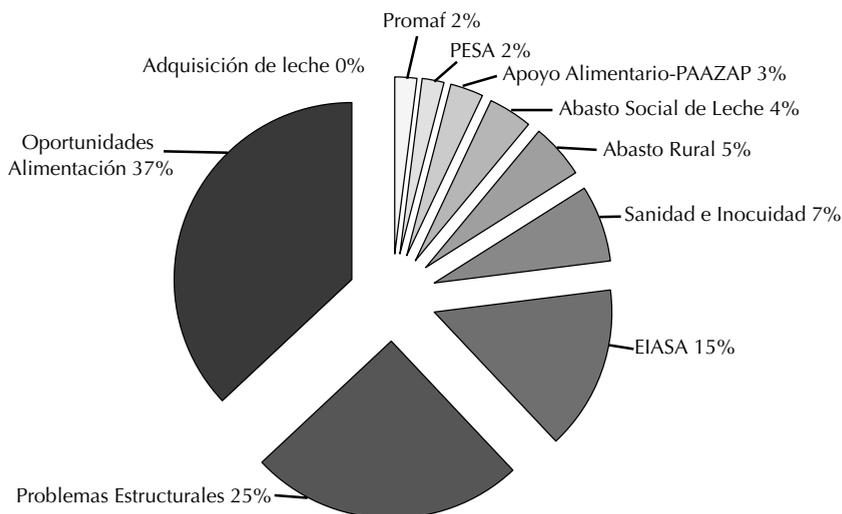
En términos presupuestales y en el nivel federal, en el periodo 1997¹-2010 los programas sociales de apoyo al consumo tuvieron 64.50 por ciento

¹ Se tomó como referencia 1997 por ser el año en que se creó el Progreso, antecedente de Oportunidades.

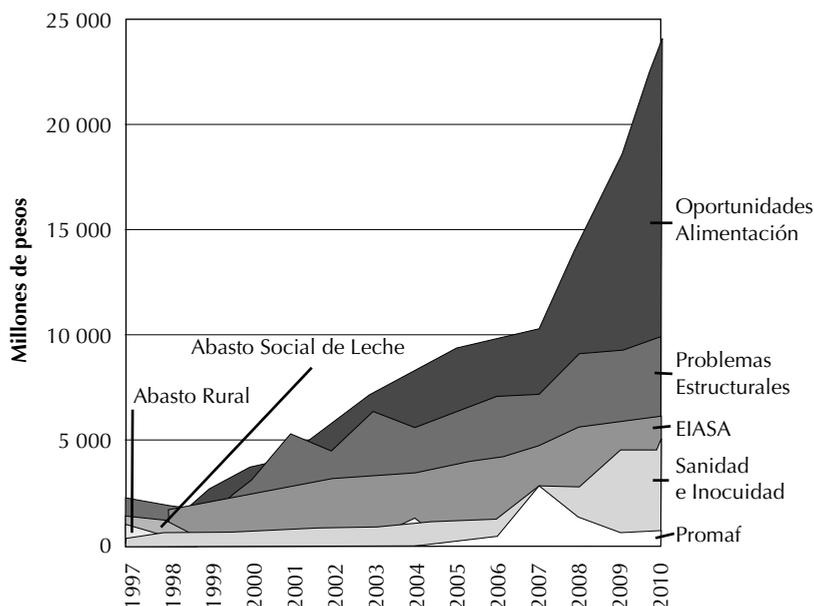
del presupuesto del total de programas alimentarios identificados en este trabajo; el apoyo a la producción de alimentos, 28.3 por ciento del recurso; y sanidad e inocuidad alimentaria, 7 por ciento.

Oportunidades contó con 37 por ciento del recurso total; si se suman los recursos que este programa otorga para becas, adultos mayores, apoyo energético, su monto e importancia porcentual en este grupo de programas sería mucho mayor. En segundo lugar se encuentra Problemas Estructurales, de la Sagarpa, con 25 por ciento; le siguen los programas del DIF con 15 por ciento de los recursos que provienen del ramo 33, a través del Fondo de Aportaciones Múltiples; y después se ubican Sanidad e Inocuidad con 7 por ciento y el Abasto Rural con 5 por ciento del monto asignado en el mismo periodo. El restante 11 por ciento lo ejercen los otros cinco programas, a saber, PAL-PAAZAP, Promaf, PESA, Abasto Social y Adquisición de Leche (este último desaparece en la gráfica por tener menos de 1 por ciento del presupuesto del periodo). Desgraciadamente el programa que en su nombre y propósito tiene la finalidad de mejorar la seguridad alimentaria, el PESA, sólo cuenta con 2 por ciento del recurso.

Gráfica 5.1. Presupuesto alimentario, 1997-2010



Gráfica 5.2. Presupuesto de programas alimentarios, 1997-2010



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por las dependencias y con el SISPPPEC del CEDRSSA.

En el ámbito rural en 2003, año en que se creó el PEC, existían los siguientes programas alimentarios de apoyo al consumo: Oportunidades, Abasto Rural y Apoyo Alimentario (PAL) de Diconsa, y Abasto Social de Leche. Más adelante, en 2005 se inició el PESA y, en 2008, el PAZAAP. También existía Ingreso Objetivo y Sanidad e Inocuidad Alimentarias.

Oportunidades ocupa el primer lugar entre los pocos programas federales que llegan a prácticamente todos los rincones del país, al tener una cobertura de 99.5 por ciento de los municipios (incluidas las delegaciones del Distrito Federal). También el Programa Abasto Rural tiene una importante presencia nacional en 89.5 por ciento de los municipios, y Apoyo Alimentario es el tercer programa en cobertura municipal al llegar a 43.5 por ciento de los municipios. Como ya se dijo, Ingreso Objetivo cubre 7.8 por ciento de los municipios y 0.3 por ciento de las unidades de producción (Robles, 2009: 19). El PESA

Cuadro 5.1. Presupuesto de los programas alimentarios del PEC, 2005-2010
(Millones de pesos)

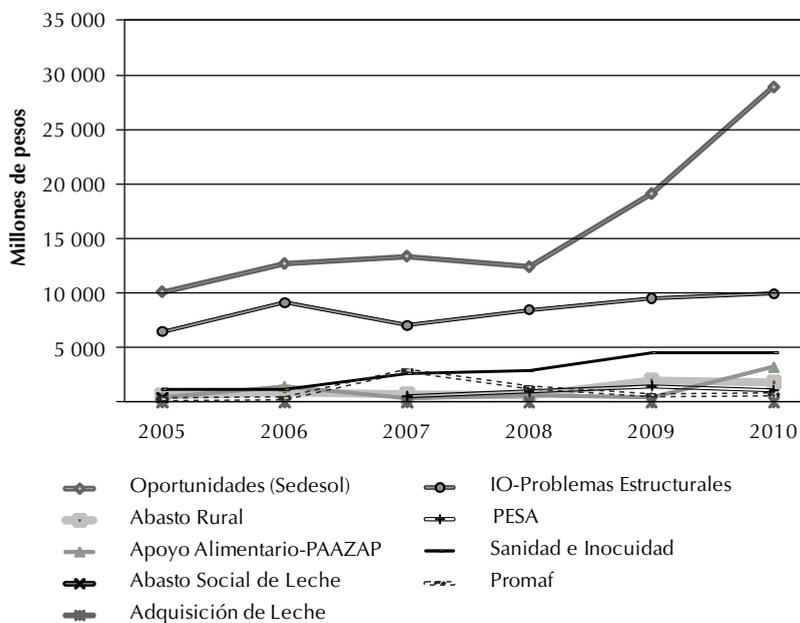
Programa	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PEC	123 167.10	151 378.50	196 192.00	216 788.00	235 858.20	237 847.31
Total alimentarios	20 529.16	26 601.53	30 006.68	30 023.53	41 352.85	53 887.90
Apoyo al Consumo	11 637.30	15 093.54	14 462.98	13 632.13	21 585.45	33 895.81
Apoyo a la Producción	7 945.76	10 758.09	13 121.20	13 670.60	16 130.60	16 365.50
Sanidad e Inocuidad	946.10	749.90	2 422.50	2 720.80	3 636.80	3 626.59
Oportunidades (Sedesol)	10 092.90	12 677.20	13 362.70	12 377.10	19 088.00	28 863.60
Abasto Rural	637.60	950.00	750.00	654.29	2 000.00	1 806.50
Apoyo Alimentario-PAAZAP	495.00	1 465.80	350.00	600.71	496.20	3 224.30
Abasto Social de Leche	411.80					
Adquisición de Leche	-	0.54	0.28	0.03	1.25	1.41
IO-Problemas Estructurales	6 470.96	9 134.29	7 050.00	8 447.70	9 502.20	9 950.00
PESA			561.80	994.00	1 474.00	1 100.00
Sanidad e Inocuidad	1 191.00	1 218.70	2 633.50	2 859.30	4 549.00	4 565.50
Promaf	283.80	405.10	2 875.90	1369.60	605.40	750.00
% Alimentarios / PEC	16.67	17.57	15.29	13.85	17.53	22.66

Fuente: Elaboración propia con información del SISPPPEC e información entregada por las dependencias a través del Infomex.

ha alcanzado sólo a 16.12 por ciento de las localidades elegibles, en los cuatro estados con mayor presencia de este programa.

En lo que respecta al presupuesto asignado a través del PEC, de 2005 a 2010 el monto destinado a los programas alimentarios ha significado en promedio 17.3 por ciento de este programa especial. El monto más importante es el de Oportunidades, que cuenta con alrededor de 47.3 por ciento del recurso promedio de los programas alimentarios del PEC de 2005 a 2010, y 87.5 por ciento del recurso de los programas de apoyo al consumo.

Gráfica 5.3. Presupuesto de los programas alimentarios del PEC, 2005-2010



Fuente: Elaboración propia con datos del SISPPPEC del CEDRSSA.

Como ya se dijo, Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA) del DIF cuenta con recursos del ramo 33 del Fondo VI Asistencia Social y opera cuatro programas (Desayunos Escolares, Atención a Menores

de 5 años en Riesgo no Escolarizados, Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables, y Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo). No se cuenta con información que permita conocer qué proporción del presupuesto de esta estrategia se ubica en el PEC, pero los resultados de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) 2006 indicaban que 10.5 por ciento de los hogares del país contaban con alguno de los apoyos alimentarios del DIF, y para el caso de los hogares rurales tenía una cobertura de 22.4 por ciento del total.

Como conclusión de este capítulo, se pueden advertir contrastes entre los programas alimentarios sociales y los productivos. Los sociales se llevan el mayor presupuesto y por lo tanto tienen mayor cobertura en todo el país; a pesar de errores de inclusión y exclusión, en general, llegan a la población en pobreza y con problemas de desnutrición; el tipo de apoyo más extendido es la entrega de efectivo. Abasto Rural cuenta con importante presencia, a pesar de que no tiene amplios recursos, porque fue creado para atender las regiones más aisladas del país.

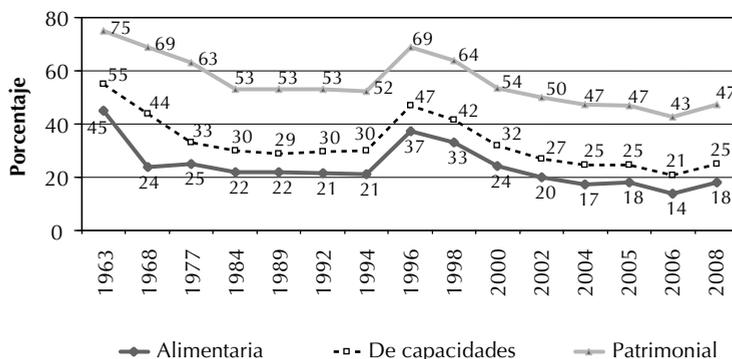
Entre los programas productivos hay divergencias. Ingreso Objetivo-Problemas Estructurales dispone de importantes recursos, es regresivo y se concentra en unos cuantos estados y productores. Al igual que el principal programa social, entrega efectivo, pero en esta ocasión se dirige a los productores excedentarios y no a los más pequeños o en pobreza alimentaria. El PESA, que de alguna manera es un programa que integra el apoyo al consumo y la producción de alimentos de las familias rurales en municipios de alta y muy alta marginación, tiene muy poco peso debido a su escaso presupuesto y consecuente cobertura. Por su parte, Sanidad e Inocuidad, aunque debiera dar atención a la demanda, se focaliza en los productos agrícolas de exportación del norte del país.

RETOS

Desde hace casi cinco décadas se fue dando en el país una disminución de la pobreza. Después de 1995, cuando aumentó la pobreza drásticamente, la

política implementada a través del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades –programa presupuestario con mayores recursos dentro de la política social y de la política alimentaria–, junto con el crecimiento de las remesas y otros factores, permitió recuperar en doce años la tendencia de reducción de la pobreza que ya se venía presentando. Sin embargo, nuevamente se está retrocediendo en este aspecto a pesar del incremento del presupuesto fiscal destinado a este fin.

Gráfica 5.4. Porcentaje de personas en pobreza,
1963-2008



Fuente: Estimaciones del Coneval con base en las ENIGH de 1992 a 2008.

Las crisis alimentaria y económica llevaron a que el gobierno federal contratara en 2009 préstamos con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para Oportunidades, por 1 700 millones de dólares (1 500 del Banco Mundial y 200 del BID), que han sido destinados en su gran mayoría a la entrega de efectivo que lleva a cabo el programa, con la finalidad de no retroceder en lo avanzado en el combate a la pobreza. A pesar de este recurso, la pobreza ya se elevó desde 2008, lo cual hace necesario valorar hasta qué punto es sostenible un programa que genera endeudamiento del país y dependencia de las familias hacia los recursos públicos.

La definición de la política alimentaria para el país debe partir de las condiciones actuales de la población en términos del diagnóstico de la problemática, la situación integral de los hogares y las comunidades, la situación del ingreso familiar, el acceso a los alimentos, los patrones alimentarios existentes, entre otros. Se deben valorar los procedimientos adecuados para modificar y mejorar la alimentación y nutrición familiar, como parte de una mejora integral en las condiciones de vida de las personas, las familias y las comunidades. Ello implica una modificación del papel del Estado en la planeación de diversas acciones, lo cual significa crear empleos con salarios dignos, impulsar la autosuficiencia alimentaria, mejorar la educación y la atención a la salud de calidad, e impulsar la participación social en la solución de los problemas.

CONCLUSIONES

1. La reforma aprobada el 28 de abril de 2011 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos obliga al Estado a garantizar el derecho a la alimentación (artículo 4º) y establece que el desarrollo rural integral y sustentable (artículo 27) debe enfocarse a garantizar tal derecho.

Antes de la reforma, la Constitución garantizaba parcialmente ese derecho a los niños y niñas, y obligaba al Estado a implementar políticas en la materia para la atención de la población indígena.

Por su parte, las leyes federales vigentes que reconocen la alimentación como un derecho social son las de: Personas Adultas Mayores, de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes, y General de Desarrollo Social; en tanto que las leyes que enfatizan la atención a los grupos vulnerables son la General de Salud, de Asistencia Social, de Protección Civil, y de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. La Ley General de Salud define acciones por parte de la Secretaría de Salud, en materia de promoción del mejoramiento de la nutrición, la atención materno-infantil, la implementación de programas de alimentación y nutrición, entre otras.

En lo que respecta a las obligaciones del gobierno federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal estipula que el abasto de alimentos le corresponde a las secretarías de Desarrollo Social (Sedesol) y de Economía (SE); y los aspectos productivos y de sanidad agroalimentaria se le asignan a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), dependencia que debe coordinar el desarrollo rural. Finalmente, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable establece una serie de criterios que el gobierno federal debe cumplir para lograr la seguridad y soberanía alimentarias.

Con el reconocimiento del derecho a la alimentación en la Constitución, se vuelve necesaria la armonización del marco legal vigente en congruencia con los artículos 4º y 27 constitucionales, a fin de garantizar tal derecho para toda la población y definir claramente las obligaciones del Estado en la materia, que hasta ahora son imprecisas.

2. Las dimensiones de la seguridad alimentaria abarcaron la revisión de: 1) la disponibilidad de alimentos, 2) la accesibilidad de los mismos, 3) su consumo, y 4) su utilización biológica.

La revisión de la primera dimensión nos permitió advertir cómo en las últimas décadas se han presentado mayores importaciones de alimentos, salvo en los casos de las frutas y verduras, lo que ha propiciado cada vez una mayor dependencia alimentaria. La actual etapa de precios altos de alimentos abre un área de oportunidad para fortalecer la producción nacional con el propósito de abastecer el mercado interno.

En materia de abasto vimos cómo hay un suministro suficiente de alimentos, desde hace unos 25 años, y modificaciones del patrón alimentario, con la disminución del consumo de maíz y leguminosas, y aumento del relativo a azúcares y productos de origen animal. Si este consumo aparente refleja el consumo real de alimentos en México, éste es un factor estructural causante de la epidemia de obesidad existente en el país.

En cuanto a comercialización de alimentos, se afirmó que las grandes cadenas comerciales han expandido sus coberturas, en detrimento de los mercados públicos y las pequeñas tiendas, influyendo también en los alimentos que se consumen, cada vez más industrializados y menos frescos. Para la población aislada o con deficiencias nutrimentales, el gobierno federal, mediante Diconsa, Liconsa o el DIF, hace llegar alimentos enriquecidos o fortificados a bajos precios. Mientras que a través de Oportunidades, Asistencia Social prioriza la entrega de efectivo a los hogares, lo que no garantiza el consumo de los alimentos que se requieren para una vida sana.

En materia de accesibilidad de alimentos, el indicador principal de pobreza alimentaria muestra que a 2010 existían 21.2 millones de personas con hambre

(pobreza alimentaria). El incremento de esta población se inició en 2008 debido al aumento en el precio de los alimentos. La atención a quienes padecen esta situación se ha dado a través de diversos programas que, como vimos, se encuentran mal focalizados por lo que no atienden a la totalidad de niños desnutridos, a pesar de que se cuenta con los recursos suficientes para hacerlo.

El análisis del consumo de alimentos permitió evidenciar la diferenciación en éste entre la población de distintos niveles socioeconómicos así como el cambio del patrón alimentario en los últimos años que reitera que se ha priorizado el consumo de harinas, azúcares y grasas de origen animal, así como el insuficiente consumo de frutas, verduras y fibras necesarias para una alimentación saludable.

Respecto a la utilización biológica de los alimentos, la desnutrición y la obesidad existentes son muestras del panorama desalentador en la materia. La presencia de la desnutrición es mayor en áreas rurales, y particularmente entre los indígenas. La atención a la desnutrición hace necesaria su regionalización exacta, por lo cual es imprescindible la realización del Censo Nacional de Talla como estimador central de la prevalencia de desnutrición infantil. El otro gran problema nutricional, la obesidad, se analizó como un grave problema de salud pública que se ha venido incrementando con rapidez. En el caso de la población rural es un fenómeno con graves consecuencias, pues además de la intensidad del daño a la salud, las dificultades de acceso a los servicios de salud que enfrenta esta población son mayores.

3. La revisión de los instrumentos de la planeación en el nivel federal permitió constatar que no hay una integralidad en la política alimentaria que vincule la producción y consumo de alimentos; que se da un mayor peso a la asistencia social alimentaria, con un carácter focalizado, por parte del sector salud y de desarrollo social; mientras que el sector agropecuario impulsa la producción y comercialización de alimentos, su sanidad e inocuidad, a partir de los productores excedentarios.

Hay que recalcar que la Sagarpa en la presente administración realizó dos ajustes a su estructura programática que por lo menos dan cuenta de una falta

de claridad sobre cómo organizarse para el cumplimiento de sus funciones, objetivos y metas, lo que afecta indudablemente la política alimentaria analizada.

En lo que se refiere a la planificación para la producción de alimentos que abastezcan el mercado interno, expuesta en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial Agropecuario y el Programa Especial Concurrente 2007-2012, consideramos que el Ejecutivo no presenta con claridad las intervenciones que realiza para lograr dicha producción. Por ello, únicamente alinea al objetivo nacional relacionado con este tema a dos componentes de programas más amplios (Ingreso Objetivo, y Sanidad e Inocuidad), y deja fuera a los programas especiales más relacionados con la inseguridad alimentaria y la producción de maíz y frijol, como son el PESA y el Promaf. Tampoco retoma otros programas importantes como el Procampo y el de Adquisición de Activos Productivos, cuyos objetivos son el apoyo al ingreso en el primero o la capitalización de las unidades de producción en el segundo caso. La necesaria armonización del marco legal para que se cumpla con el derecho a la alimentación implicará por lo tanto, un análisis integral de la Sagarpa que ponga en el centro su función como dependencia que regule como parte del desarrollo rural, la producción de alimentos en el país, especialmente en las áreas marginadas, que es donde esta institución prácticamente no tiene presencia.

4. En la revisión de los programas alimentarios específicos que se impulsan en el ámbito rural encontramos dos grandes tipos de programas: los sociales de apoyo al consumo alimentario y los que impulsan la producción y comercialización de alimentos. En cada caso se presentaron avances, retos y, en ocasiones, oportunidades que consideramos pueden aprovecharse para generar mejoras.

Los programas sociales han diferenciado sus poblaciones potencial (PP), objetivo (PO) y atendida (PA); sus criterios de focalización son diferentes y además no se complementan, por el contrario, son excluyentes. La mayor cobertura, presencia y presupuesto lo tienen Oportunidades, Abasto Social de Leche, y Desayunos Escolares del DIF. El análisis de la cobertura y focalización demostraron que en 40 por ciento no llegan al tercil de población más

pobre, mientras que este sector únicamente está cubierto en dos terceras partes de la población.

Sobre los resultados de estos programas, cabe únicamente señalar que presentamos críticas constructivas pues apreciamos que, por ejemplo, en el caso de Oportunidades, el gobierno federal ha carecido de una autocrítica que le permita valorar la pertinencia y sostenibilidad del programa. Éste, como el principal mecanismo de intervención del gobierno federal, debe pensar también en sus resultados en términos de combate a la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida de la población con mayores carencias, de una manera integral. Al respecto, incluso el Coneval ha reconocido que si no se mejora el empleo en las regiones marginadas, no habrán servido de mucho los logros educativos de Oportunidades. En términos nutricionales se demostró que los datos del programa no son tan alentadores como se publicitan; se señaló que es necesaria una mayor transparencia y objetividad en cuanto al sistema de seguimiento y vigilancia nutricional, cuyas cifras no coinciden con otras estimaciones más confiables. En el caso del programa de Abasto Social de Leche, se ha mencionado que tiene fuertes problemas de focalización que debe corregir. Por su parte, Desayunos Escolares del DIF también presenta áreas de oportunidad muy importantes que deben poner énfasis en la calidad e integralidad del programa, más que en la cantidad de desayunos repartidos. La Norma Oficial Mexicana para la orientación alimentaria debiera guiar su reorientación, que también pudiera complementarse con la vigilancia epidemiológica para la detección oportuna de riesgos y daños de los niños beneficiados. La operación de los programas del DIF por parte de los gobiernos estatales complejiza su seguimiento y evaluación, por lo que se sugiere la emisión de reglas de operación que posibiliten la evaluación periódica de aquéllos.

En el terreno productivo y de comercialización de alimentos, resalta la falta de definiciones claras de sus poblaciones (PP, PO, PA), su focalización no muy precisa y su opacidad en cuanto a las coberturas, aunque se conoce que básicamente las dos principales intervenciones de la Sagarpa, la de Ingreso Objetivo y la de Sanidad e Inocuidad, se encaminan a favorecer a los grandes productores comerciales, especialmente a los del norte del país. Una

propuesta es que, o bien se atienda a los pequeños productores a través de Ingreso Objetivo, o se le desaparezca paulatinamente. En el caso de Sanidad e Inocuidad, se propone que se fortalezca con más presupuesto y personal técnico para que se impulsen las mejores prácticas en la materia, especialmente en el sur del país.

La contundencia respecto a la falta de un programa productivo alimentario que abarque los territorios rurales más marginados y las unidades de producción en pobreza, abre un área de oportunidad importante. Esta veta es un terreno fértil que debe explorarse a la brevedad, ya sea a través de la ampliación del PESA, o bien de un programa nuevo, que impulse la agricultura familiar; pero, al menos, con la cobertura que tiene Oportunidades.

4. El análisis presupuestario permitió mostrar que el principal programa alimentario del PEC es Oportunidades, seguido por Ingreso Objetivo, y Sanidad e Inocuidad. Resalta el incremento que ha tenido el Programa Oportunidades debido a la llamada “crisis alimentaria”, que ha elevado el precio de los alimentos. Ante un panorama de este tipo, es necesaria la valoración sobre el tipo de intervención que produzca resultados en sentido contrario del incremento del precio de los alimentos, es decir: que además de producir alimentos localmente por parte de las familias rurales en pobreza, propicie un ingreso extra para ellas.

5. En conjunto, analizando todos los programas revisados aquí, se encontraron contrastes importantes entre los sociales y los productivos. Los primeros abarcan las regiones rurales con mayores índices de pobreza, mientras que los segundos se ubican en los estados del norte y benefician a los productores más competitivos.

Si se parte de una visión de conjunto, es claro que se carece de una política integral que vincule a las diferentes instancias involucradas para brindar apoyos en materia de consumo y de producción de alimentos, cuya atención puede ser la base para mejorar el bienestar de las familias mexicanas.

Una opción para ello podría ser la creación de una ley marco que integre una estrategia nacional para la realización del derecho humano a la alimentación¹ y un programa nacional de alimentación y nutrición, a partir de lo cual se deben coordinar las diferentes instituciones involucradas como son: Salud, Sedesol, Sagarpa, Economía, entre otras. En esta nueva propuesta se deberá tomar en cuenta la vinculación de la asistencia alimentaria con la producción de alimentos, ya sea a través de la compra de alimentos frescos producidos por pequeños y medianos campesinos para desayunos y comidas escolares, adultos mayores, o bien, para distribuir mediante Diconsa o Liconsa, así como el impulso de parcelas demostrativas en escuelas.

Es preciso fomentar de manera decidida a la agricultura familiar por medio del acceso al crédito y servicios financieros, asistencia técnica, apoyo a la organización y al cooperativismo, así como medios de transporte y su almacenamiento para los pequeños y medianos productores.

Se requiere un Estado que planee, intervenga, promueva una estrategia y un programa nacional de alimentación y nutrición, que vincule acciones y dependencias y defina los temas específicos en materia de desnutrición, asistencia social, y producción y distribución de alimentos.

Todo ello debe plantearse el objetivo general de la soberanía y seguridad alimentarias, pues, de lo contrario, se corre el riesgo de que, como ahora sucede, se efectúen acciones sin diagnósticos conjuntos, ni planificaciones y ejecuciones coordinadas.

6. Como se afirmó líneas arriba, se requiere la armonización del marco legal debido al reconocimiento del derecho a la alimentación; pero también a partir de la reforma publicada el 10 de junio 2011, al artículo 1º constitucional en materia de derechos humanos, que señala:

¹ ONU, *Mandato del relator especial sobre el derecho a la alimentación, Misión a México del 13 al 20 de junio de 2011, Declaración final de la misión*, Ciudad de México, 20 de junio de 2011.

Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos **todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte**, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.² (DOF, 2011.)

Es decir que el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) se convierte, gracias a la reforma constitucional de derechos humanos, en una garantía constitucional. Además, su Observación General 12, emitida en el vigésimo periodo de sesiones del Comité del Pacto, en 1999, da la pauta para que las políticas económicas, sociales y ambientales sean adecuadas y progresivas hacia el propósito de lograr una alimentación adecuada.

Las repercusiones de las reformas constitucionales mencionadas implican una reforma estructural de las políticas dirigidas a resolver el hambre, la pobreza y los problemas ocasionados por la mala nutrición que hemos abordado en este trabajo. El hecho de que ahora en México la jerarquía normativa indique que el PIDESC está por encima de los tratados y acuerdos comerciales que sean violatorios del derecho humano a la alimentación, hace

² Énfasis añadido.

necesaria la revisión del marco legal y la política alimentaria vigentes, para que este derecho se cumpla bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Esperamos que los elementos vertidos en este trabajo puedan contribuir a la reflexión necesaria y urgente sobre la política alimentaria para el cumplimiento del derecho humano a la alimentación.

ANEXO METODOLÓGICO
CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS DE LAS ENCUESTAS
Y CENSOS NACIONALES QUE APORTAN INFORMACIÓN
ACERCA DEL ESTADO DE NUTRICIÓN
DE LA POBLACIÓN MEXICANA

❖ **Encuesta Nacional de Nutrición (ENN) 1988, 1999; Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) 2006**

La ENN 1988 fue realizada por la Dirección General de Epidemiología; y la ENN 1999 y Ensanut 2006, por el Instituto Nacional de Salud Pública. Estas encuestas son la fuente más confiable para estimar el estado de nutrición en la población mexicana, debido a la calidad de su diseño muestral y control del proceso de levantamiento. Su principal limitación para los fines de este trabajo es el nivel de agregación de la información. Las dos ENN proporcionan información antropométrica de la población menor de 5 años, a escala nacional y de tres grandes regiones que agrupan los 31 estados del país y una cuarta región correspondiente a la zona metropolitana de la ciudad de México. La ENN 1999 permite también diferenciar el medio urbano del medio rural en las tres regiones de agregación estatal. El criterio utilizado para discriminar el medio rural se basa en el tamaño de localidad menor a 2 500 habitantes. La Ensanut 2006 permite hacer inferencias a escala de entidad federativa y por tamaño de localidad para la información antropométrica de todos los grupos de edad. También aporta valiosa información acerca de las deficiencias micronutrimientales.

❖ **Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición en el Medio Rural Mexicano (Enal) 1974, 1979, 1989, 1996 y 2006**

Estas encuestas fueron coordinadas por el Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán (INNSZ) en localidades rurales de la república mexicana. Permiten estimar la prevalencia de desnutrición de la población menor de 5 años en las localidades de menos de 2 500

habitantes. En las primeras tres encuestas se hizo un muestreo a conveniencia semialeatorio, a partir de comunidades “tipo” de 90 regiones socioeconómicas; las Enal 1979 y 1989 se realizaron en las mismas localidades. La Enal 1996 tuvo un diseño aleatorio para cada estado a partir del marco muestral de localidades rurales con población de entre 500 y 2 500 habitantes; la Enal 2006 se realizó en las mismas localidades de la Enal 1996, si bien únicamente en 13 estados.

❖ **Encuesta Urbana de Alimentación y Nutrición en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (Enurbal) 1995, 2002 y 2006**

Estas encuestas fueron realizadas por el INNSZ. Permiten estimar la prevalencia de desnutrición y obesidad de la población en la zona metropolitana de la Ciudad de México. El marco muestral de la Enurbal 1995 abarca el conjunto de la zona metropolitana de la Ciudad de México, incluidos los municipios conurbados del Estado de México; en tanto que la Enurbal 2002 únicamente incluye el estrato socioeconómico bajo correspondiente a 50 por ciento de la población urbana del Distrito Federal; y la 2006, a este estrato en el Estado de México.

❖ **Censo Nacional de Talla en niños de primer año de primaria (CNT) 1993, 1994, 1999 y 2004**

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y la Secretaría de Educación Pública (SEP) han efectuado cuatro censos nacionales de Talla en 1993, 1994, 1999 y 2004, en alumnos de primer año de primaria. Los dos primeros presentan información equivalente, ya que la periodicidad recomendada para observar cambios es de cinco años, por lo que las variaciones en la prevalencia entre ambos censos se interpretan más bien como sesgos o artefactos que como modificaciones reales. La talla alcanzada por los niños entre los 6 y los 7 años de edad es un indicador de las condiciones de nutrición en las que se desarrolló su etapa preescolar y, en consecuencia, excelente estimador epidemiológico proximal de la prevalencia de desnutrición preescolar en el ámbito de la población medida.

❖ **Encuesta Nacional de Enfermedades Crónicas (ENEC) 1993, Encuesta Nacional de Salud (Ensa) 2000 y Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) 2006**

Estas tres encuestas realizadas por la Secretaría de Salud y el Instituto Nacional de Salud Pública recaban información acerca de las enfermedades crónicas en la población mexicana, siendo de especial interés las asociadas a la obesidad.

BIBLIOGRAFÍA

- ALDERMAN H. (2005): “Linkages between Poverty Reduction Strategies and Child Nutrition: An Asian Perspective”, en *Economic and Political Weekly*, vol. 40, núm. 46, pp. 4837-42.
- ANDRADE, Armando y Nicole Blanc (1985): “Sam’s cost and on production”, mimeo.
- ANTAD, Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (2011): “Informe de resultados 2010” [en línea]: <<http://www.antad.net/informes>> [consultado el 20 de mayo de 2011].
- (2009): “Boletín de prensa” [en línea]: <<http://www.antad.net>> [consultado el 20 de mayo de 2011].
- Aserca (2008): *Evaluación de consistencia y resultados del Programa de Apoyos a la Comercialización al Productor por excedentes de comercialización para reconversión productiva, integración de cadenas agroalimentarias y atención a factores críticos*, México.
- (2011): *Cuarto Informe Trimestral de 2010*, México, Aserca.
- ÁVILA-CURIEL, A. (2006): *Análisis de la Primera Evaluación Nacional del Programa de Desayunos Escolares 2004*, INNSZ / DIF Nacional, México.
- ÁVILA-CURIEL, A., G. C. Galindo, A. Chávez (2006): *Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición en el Medio Rural 2006 (ENAL 2006), Resultados por entidad*, México, INNSZ.
- ÁVILA CURIEL, Abelardo, Adolfo Chávez Villasana, Marco Antonio Ávila Arcos (2008): “La situación nutricional de la población mexicana”, en *Rumbo Rural*, mayo-agosto, pp. 64-87.
- BID (2008): *Evaluación estratégica de la política del sector rural*, México, mimeo.

- Banco Mundial (2008): *Informe sobre el desarrollo mundial 2008, Agricultura para el desarrollo*, Washington.
- (2009a): *Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$1,503.76 million to the United Mexican States for a Support to Oportunidades Project*, marzo.
- (2009b): *Análisis del gasto público en el desarrollo agrícola y rural*, México.
- Banco Mundial, Sedesol, INSP (2008): *Nutrición y pobreza. Política pública basada en evidencia*, junio.
- BARQUERA, Simón, Juan Rivera Dommarco, Alejandra Gasca-García (2001): “Políticas y programas de alimentación y nutrición en México”, en *Salud Pública de México*, vol. 43, núm. 5, septiembre-octubre, pp. 464-477.
- BLANCHARD, O. (2006): *Macroeconomía*, Madrid, Prentice Hall.
- BRACHET-MÁRQUEZ, Viviane (1995): *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, El Colegio de México.
- BRACHET-MÁRQUEZ, Viviane y Margaret Sherrard Sherraden (1994): “Political change and the welfare state: The case of health and food policies in Mexico (1970-1993)”, en *World Development*, vol. 22, núm. 9, pp. 1295-1312.
- CALVA, José Luis (1988): *Crisis agrícola y alimentaria en 1982-1988*, México, Fontamara.
- CARDOZO Brum, Myriam Irma (2006): *La evaluación de políticas y programas públicos*, México, H. Cámara de Diputados / Editorial Porrúa (Serie Conocer para Decidir).
- CARTAS Contreras, C. y L. M. Bassoco (1985): “The Mexican Food System (SAM) an agriculture production strategy”, mimeo.
- CASIO, L. (1985): *The Route to Self-sufficiency in Mexico. Interaction with the US Food System*, Monograph Series 17, La Jolla (California), University of California, San Diego.
- CEDRSSA, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (2006): *Definición en política pública de los conceptos de soberanía y seguridad alimentaria en México*, estudio elaborado para el CEDRSSA por el Dr. Mario del Roble Pensado, México.

- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2004): *Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Políticas Sociales, núm. 88.
- CHÁVEZ, A., M. M. Chávez, A. Roldán, S. Bermejo, A. Ávila, H. Madrigal (1996): *The Food and Nutrition Situation in Mexico: A food consumption, nutritional status and applied programs tendencies report from 1960 to 1990*, México, Editorial Pax México.
- CIESAS, Centro de Investigaciones y Estudios Sociales en Antropología Social (2005): *Evaluación cualitativa del Programa de Apoyo Alimentario de Diconsa*.
- COADY, D. (1999): *A preliminary process evaluation of the Education, Health and Nutrition Program (Progresá) of Mexico*, Washington, International Food Policy Research Institute.
- Conal, Comisión Nacional de Alimentación (1984): *Programa Nacional de Alimentación: 1982-1988*, México, Coordinación de la Comisión Nacional de Alimentación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- (1990): *Programa Nacional de Alimentación 1990-1994*, México, Conal, 1990.
- Coneval (2007): *Los mapas de pobreza en México*, México.
- (2008a): *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México*, México, Sedesol.
- (2008b): *Evaluación específica del desempeño del Programa de Atención a Problemas Estructurales*, México.
- (2009a): *Evaluación específica del desempeño del Programa de Atención a Problemas Estructurales*, México.
- (2009b): “Reporta Coneval cifras de pobreza por ingresos 2008”, comunicado de prensa núm. 006/09, México, julio.
- (2010a): *Evaluación estratégica de la política de nutrición y abasto*, México.
- (2010b): *Dimensiones de la seguridad alimentaria*, México.
- (2011a): *Evaluación específica de desempeño del programa Soporte*, México.

- (2011*b*): *Evaluación específica de desempeño del programa Atención a Problemas Estructurales*, México.
- Coordinación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (2009): *Proyecto de apoyo para el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Evaluación social y Plan de acción para la definición del modelo alternativo de la operación y gestión del Programa Oportunidades para población indígena*, versión preliminar, febrero.
- Coplamar, Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (1981): *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*, México, 2ª ed.
- (1985): *Coplamar: Necesidades esenciales en México: situación actual y perspectivas para el año 2000*, vol. 1, *La alimentación*, México, Siglo XXI Editores.
- CORTÉS, Fernando, Enrique Hernández Laos y Minor Mora (2004): *Elaboración de una canasta alimentaria para México*, México, Sedesol.
- DÍAZ-GUTIÉRREZ, M. A., G. Flores-Vázquez, F. Martínez-Rizo (2007): *Pisa 2006 en México*, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Diconsa (2011*a*): “Distribución de ventas por producto 2007-2010”, informe recibido a través del IFAI, México, 10 de febrero de 2011.
- (2011*b*): “Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural para el año 2011”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 31 de diciembre de 2010.
- FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2004): *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2004* [en línea]: <<http://www.fao.org>> [consultado el 14 de febrero de 2011].
- (2008*a*): *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2008* [en línea]: <<http://www.fao.org>> [consultado el 14 de febrero de 2011].
- (2008*b*): *Evaluación de diseño del Programa Soporte*, México.
- (2009): *Evaluación del PESA*, México.
- (2010*a*): “Propuesta de la Subregión de América Central, México y República Dominicana”, en *Informe de la 31ª Conferencia Regional*

- de la FAO para América Latina y el Caribe* (Apéndice D), Panamá, abril [LARC/10/REP].
- (2010b): *Seguridad alimentaria y nutricional* (material del curso en línea del mismo nombre), Santiago de Chile.
- FAO-BID (2007): *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- Firco (2010): *Promaf 2010*, México, presentación del 12 de enero [en línea]: <http://www.firco.gob.mx/proyectos/promaf/Documents/Presentacion_PROMAF_2010.pdf>.
- Fox, Jonathan y Libby Haight (coords.) (2010): *Subsidios para la desigualdad*, México, CIDE.
- FUENTES, Mario Luis (1998): *La asistencia social en México, historia y perspectivas*, México, Paideia.
- GARCÍA Zamora, Rodolfo (1993): *Crisis y modernización del agro en México, 1940-1990*, Universidad Autónoma Chapingo.
- GUILLÉN, F. B. (2006): *Factores demográficos y socioeconómicos asociados a la desnutrición infantil en México a principios del siglo XXI*, tesis de maestría en Demografía, México, El Colegio de México.
- GRAZIANO DA SILVA, José (2009): *Políticas de remplazo de importaciones agrícolas*, FAO.
- GRIFFIN, K. y A. Ickowitz (2000): *Confronting Human Development in Mexico*, Riverside, Department of Economics, University of California.
- GUARDIA Bassols, Manuel y José Luis Oyón Bañales (2007): “Los mercados públicos en la ciudad contemporánea. El caso de Barcelona”, en *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* (Serie documental de Geo Crítica), Universidad de Barcelona, vol. XII, núm. 744, 25 de agosto.
- HANDA, Sudhanshu y B. Davis (2006): *The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean*, ESA Working Paper, núm. 06-07.
- HEREDIA Duarte, A. (1972): “El incremento de la mortalidad infantil en México”, en *Gaceta Médica de México*, vol. 103, núm. 6, junio, pp. 207-224.

- HERRERA Tapia, Francisco (2008): *Políticas públicas para el desarrollo rural: Estudio de los programas de la “Alianza para el Campo” en México*, tesis de doctorado en Ciencias Agropecuarias y Recursos Naturales, UAEM.
- Incide Social, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (2010): *El derecho a la alimentación en México*, México, Incide Social.
- Inegi, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (s.f.): *Inegi. México en cifras* [consultado el 24 de marzo de 2011]: <<http://www.inegi.org.mx>>.
- (s.f.): <http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/catalogo/default.asp> [consultado el 20 de febrero de 2008].
- (2007): <http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/catalogo/default.asp> [consultado el 20 de junio de 2010].
- (s.f.): *Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares 1984-2006* (ENIGH) [en línea]: <<http://www.inegi.gob.mx>> [consultado el 10 de octubre de 2007].
- (2007): *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2006*, ENIGH, México, INEGI.
- (2009): *Censo Agropecuario 2007*, México, INEGI.
- INN, Instituto Nacional de la Nutrición, *Encuestas Nutricionales en México*, vol. 1, 1958 a 1962, vol. 2, 1963-1974, México, INN, 1974-1976.
- INNSZ, Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (2007): *Pertinencia de las normas y ordenamientos actuales vinculados con la nutrición y el abasto*, México.
- INSP, Instituto Nacional de Salud Pública (2006): *Evaluación sobre el estado de nutrición de niños menores de 5 años y sus madres y gasto en alimentos de familias de localidades marginales en México. Análisis comparativo de la entrega de despensas y transferencias en efectivo 2003-2005*, México, INSP.
- (2007): *Evaluación de la política federal de nutrición y abasto, Evolución histórica y situación actual de la nutrición y programas de alimentación y nutrición, y análisis de pertinencia de los programas gubernamentales en la problemática de nutrición en México*, México, INSP.
- (2008): *Evaluación de la política federal de nutrición y abasto, Primer informe de la caracterización del abasto en zonas rurales, urbanas e*

- indígenas y su vinculación con los determinantes de la nutrición*, México, INSP.
- INSP y Ssa, Instituto Nacional de Salud Pública y Secretaría de Salud (2006): *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición*, México.
- ITESM, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (2007): *Evaluación de consistencia y resultados del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, México, 2007.
- (2008): *Evaluación de consistencia y resultados del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, México.
- KESSLER, D. A (1995): “The evolution of national nutrition police”, en *Annual Review Nutrition*, vol. 15, pp. xiii-xxvi.
- LATHAM, M. C. (2002): *Nutrición humana en el mundo en desarrollo*, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Colección FAO: Alimentación y nutrición, núm. 29.
- LEVY, Santiago (1994): “La pobreza en México”, en Félix Vélez (comp.), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, México, FCE / ITAM.
- Liconsa (2009): Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. 2010, en *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre.
- LÓPEZ Bárcenas, Francisco (2009): *El derecho a la alimentación en la legislación mexicana*, México, CEDRSSA.
- (s/f): *El derecho a la alimentación en la legislación mexicana*, mimeo, México.
- LÓPEZ Ramos, Neófito (2006): Amparo directo 442/2006, 21 de septiembre.
- LUSTIG, N. (1986): *Food subsidy programs in Mexico*, Washington, International Food Policy Research Institute.
- (1994): “Solidarity as a Strategy of Poverty Alleviation”, en W. Cornelius, A. Craig, J. Fox, *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, US-Mexico Contemporary Perspectives 6, Center for US Mexican Studies, University of California, San Diego.
- MÉNDEZ, José Luis (coord.) (2010): *Los grandes problemas de México*, t. XIII, *Políticas públicas*, México, Colmex.

- MERINO, Mauricio (2010): “Los programas de subsidios al campo: Las razones y las sinrazones de una política mal diseñada”, en Fox y Haight (coords.), *Subsidios para la desigualdad*, México, CIDE.
- MÖNCKEBERG, F. (2003): “Prevención de la desnutrición en Chile, experiencia vivida por un actor y espectador”, en *Revista Chilena de Nutrición*, vol. 30, suplemento núm. 1, diciembre.
- MUÑOZ, C., N. S. Scrimshaw (eds.) (1996): *La transición de la nutrición y la salud de Costa Rica democrática*, Guatemala, Publicación INCAP DCE/019.
- MUÑOZ de Chávez, M., J. A. Ledezma, A. Chávez, F. Pérez-Gil, A. Ávila-Curiel et al. (2002): *Tablas de Valor Nutritivo de los Alimentos*, México, McGrawHill.
- OLAIZ, G., J. Rivera, T. Shamah, R. Rojas, S. Villalpando, M. Hernández, J. Sepúlveda (2006): Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, Ensanut 2006, Cuernavaca, Instituto Nacional de Salud Pública.
- ONU, Organización de las Naciones Unidas (1999): *Ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a una alimentación adecuada y a no padecer hambre*, estudio presentado por el Sr. Asbjorn Eide, citado en: Francisco López Bárcenas, *El derecho a la alimentación en la legislación mexicana*, México, CEDRSSA, 1999.
- ONU, Consejo Económico Social (1999): *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación 12. El derecho a una alimentación adecuada*, El C.12/1995/5, 12 de mayo.
- PARTIDA-BUSH, V., M. A. Martínez-Herrera (2006): “Mortalidad en la primera infancia”, en Consejo Nacional de Población, *La situación demográfica de México 2006*, México.
- Presidencia de la República (1995): Programa de Alimentación y Nutrición Familiar, México, febrero.
- Progresá, Programa de Educación, Salud y Alimentación (1998): *Documento para la 2da. Reunión de Inducción al Componente de Salud del Progresá*, México, Conprogresá.

- PUFFER, R. R., C. V. Serrano (1973): *Patterns of mortality in childhood: The inter-American investigation of mortality in childhood*, en *PAHO Scientific Publication*, núm. 262, Washington.
- Punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo Federal a elaborar mediante la Sagarpa y la Secretaría de Economía un Programa Nacional de Sustitución de Importaciones Alimentarias* suscrito por los diputados Alberto Jiménez Merino y Cruz López Aguilar.
- RAMÍREZ, G. (coord.) (2004): *Estudio descriptivo sobre los procesos de medición y registro nutricional y de valoración sobre la recuperación nutricional en niños(as) menores de cinco años en el marco del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, México, Poder Legislativo-Auditoría Superior de la Federación / Facultad de Economía-UNAM.
- ROBLES, Héctor (2009): *Apuntes sobre el Ejercicio del Presupuesto 2007 del Sector Rural*, México, CEDRSSA.
- ROBLES Berlanga, Héctor Manuel (2010): “Una visión de largo plazo: Comparativo de resultados del VII y VIII Censo Agrícola Ganadero 1991-2007”, en Jonathan Fox y Libby Haight (coords.), *Subsidios para la desigualdad*, México, CIDE, 2010.
- RUDIÑO, Lourdes Edith (2011): “Iniciativas para elevar el rendimiento del maíz de temporal: metodología exitosa generada por campesinos”, en *Mexican Rural Development Research Reports, Report 21*, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- s/a (1996), “Programas alimentarios y la política social”, documento interno del Gabinete Social, inédito.
- Sagarpa, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (2007): Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012, México.
- (2010): Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación 2011 de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 30 de diciembre.
- SÁNCHEZ-PEREIRA, J. (1995): *Aula abierta: una estrategia de construcción de la figura de la escuela*, México, Colegio Mexiquense /UNICEF.

- SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2009): Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, en *Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre.
- Secretaría de la Presidencia (2008): “Mensaje a la nación del presidente Calderón con motivo de las acciones de apoyo a la economía familiar”, 26 de mayo.
- Secretaría de Salud (1999): Norma Oficial Mexicana NOM-169-SSA1-1998, Para la Asistencia Social Alimentaria a Grupos de Riesgo, México, en *Diario Oficial de la Federación*, 19 de noviembre.
- (2001): Norma Oficial Mexicana NOM-031-SSA2-1999, Para la Atención a la Salud del Niño, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 9 de febrero.
- (2005): Norma Oficial Mexicana NOM-040-SSA2-2004, En Materia de Información en Salud, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de septiembre.
- (2010): Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria: Estrategia contra el Sobrepeso y la Obesidad, México, SS.
- Sedesol, Secretaría de Desarrollo Social (2005): *La focalización como estrategia de política pública*, Serie Documentos de Investigación, núm. 25.
- (2010): “Informe sobre el ramo 20 a la Cámara de Diputados para el cierre del año 2010”, México.
- (2011): “2º Informe sobre el ramo 20 a la Cámara de Diputados para el cierre del año 2010”, México.
- SEP, Secretaría de Educación Pública (2007): *Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares* (ENLACE), México.
- SEPÚLVEDA, J., F. Bustreo, R. Tapia, J. Rivera, R. Lozano, G. Olaiz, V. Partida, M. L. García-García, J. L. Valdespino (2007): “Aumento de la sobrevida en menores de cinco años en México: la estrategia diagonal”, en *Salud Pública de México*, vol. 49, suplemento 1, pp. S110-S125.
- SPALDING, R. (1985): “El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia”, en *Estudios Sociológicos*, vol. 3, núm. 8, pp. 315-349.
- SZÉKELY, Miguel (2005): *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004*, México, Sedesol, Serie Documentos de Investigación, julio.

- (coord.) (2005): *Números que mueven al mundo*, México, Editorial Porrúa.
- SAM, Sistema Alimentario Mexicano (1979): *Notas analíticas y lineamientos metodológicos para el proyecto Sistema Alimentario Mexicano*, México, SAM.
- TORRES, Felipe (coord.) (2003): *Seguridad alimentaria: Seguridad nacional*, México, UNAM.
- UEC, Cámara de Diputados (2011), *Evaluación de la Fiscalización Superior en entes vinculados con funciones de desarrollo social*, México, Cámara de Diputados, marzo.
- UNICEF (1994): *El progreso de las naciones*, Nueva York.
- (2005): *Estrategia conjunta de salud y nutrición de UNICEF para 2006-2015* (E/ICEF/2006/8), Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Nueva York.
- (2008): *Estado mundial de la infancia 2008: Supervivencia infantil*, Nueva York, UNICEF.
- Universia.net.mx. (2005): “Los mercados públicos deben transformarse para no desaparecer” [en línea]: <<http://noticias.universia.net.mx/vida-universitaria/noticia/2005/05/16/95964/mercados-publicos-deben-transformarse-desaparecer.html>> [consultado el 27 de marzo de 2011].
- VALIENTE, S. y R. Uauy (2001): “Desarrollo de la nutrición y la alimentación en Chile”, en H. Bourges, J. M. Bengoa, A. M. O’Donnell, *Historias de la nutrición en América Latina*, Buenos Aires, SLAN.
- ZEDILLO, E. (1994): “Diez compromisos para el combate a la pobreza”, suplemento de *La Jornada*, México, junio de 1994.
- http://www.childinfo.org/mortality_underfive.php
- <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/01/weodata/download.aspx>
- <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/sdm2006/index.htm> [consultado en febrero de 2006]
- http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/catalogo/default.asp [consultado el 7 de noviembre de 2007]

<http://enlace2007.sep.gob.mx/content/view/27/49/> [consultado en diciembre de 2007]

Solicitudes de Información hechas a través de: www.infomex.gob.mx

Diario Oficial de la Federación (1981): 12 de mayo

———— (2000a): 7 de abril

———— (2000b): 12 de abril

———— (2000c): 12 de mayo

———— (2000d): 29 de mayo

———— (2001): 7 de diciembre

———— (2002): 25 de junio

———— (2004a): 20 de enero

———— (2004b): 9 de febrero

———— (2005): 24 de febrero

———— (2006): 24 de abril

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ANSA	Acuerdo Nacional de Salud Alimentaria
ANTAD	Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales
Aserca	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEDRSSA	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNT	Censo Nacional de Talla
Conafe	Consejo Nacional de Fomento Educativo
Conal	Comisión Nacional de Alimentación
Conapesca	Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca
Conapo	Consejo Nacional de Población
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Coplamar	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
Diconsa	Distribuidora Conasupo, S.A. de C.V
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
DOF	<i>Diario Oficial de la Federación</i>
EIASA	Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria
Enal	Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición en el Medio Rural Mexicano
ENEC	Encuesta Nacional de Enfermedades Crónicas
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ENN	Encuesta Nacional de Nutrición

ENNViH	Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares
Ensa	Encuesta Nacional de Salud
Ensanut	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
Enurbal	Encuesta Urbana de Alimentación y Nutrición en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Fimago	Proyecto Estratégico para el Fortalecimiento de Infraestructura para la Movilización y Acopio de Granos y Oleaginosas
Firco	Fideicomiso de Riesgo Compartido
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información
IMC	Índice de masa corporal
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
Inegi	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
INNSZ	Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública
IOTF	International Obesity Task Force
ITESM	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey
ITESO	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
Liconsal	Leche Industrializada Conasupo, S.A. de C.V.
NCHS	National Center for Health Statistics
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAAZAP	Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria
PAL	Programa de Apoyo Alimentario
PANF	Programa de Alimentación y Nutrición Familiar

PAR	Programa de Abasto Rural
PASL	Programa de Abasto Social de Leche
PEC	Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable
PESA	Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNA	Programa Nacional de Alimentación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Proemar	Proyecto Especial de Apoyo a la Producción de Maíz y/o Frijol de Alto Rendimiento
Progresa	Programa de Educación, Salud y Alimentación
Promaf	Proyecto Estratégico de Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol
Sagarpa	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAM	Sistema Alimentario Mexicano
SCVAN	Sistema Computarizado para la Vigilancia Alimentaria y Nutricional
SE	Secretaría de Economía
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
SIAP	Sistema de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera
Sinaiis	Sistema Nacional de Información en Salud
Sinasica	Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria
SISPPPEC	Sistema de Información y Seguimiento Programático Presupuestario del PEC
Snidrus	Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores

La política alimentaria en México,
de Abelardo Ávila Curiel, Jesús Flores Sánchez
y Gabriela Rangel Faz
fue impreso en noviembre de 2011.
El tiraje constó de mil ejemplares.

ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

En *La política alimentaria en México* los autores analizan cuáles son las condiciones de alimentación, nutrición y pobreza en México, así como las políticas públicas federales enfocadas al ámbito rural que tienen como propósito atender y solucionar la problemática generada por la insatisfacción de estas necesidades básicas de la población. El examen de las dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional en el país, del marco legal vigente, de los instrumentos de planeación a partir de los cuales se desprenden los programas y presupuestos públicos del gobierno federal para atender las necesidades alimentarias y nutricionales en zonas rurales, y de los resultados de las acciones del gobierno federal en la materia, adquiere especial relevancia al haberse reconocido en nuestra carta magna el derecho a la alimentación.

El trabajo que se presenta, realizado por investigadores del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán y

del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), brinda un panorama sobre el tema en un momento en el que el escenario de bajos precios de los alimentos ha cambiado por uno de precios elevados. Por ello, actores nacionales e internacionales han revisado el sistema alimentario mundial y las políticas alimentarias impulsadas en las últimas décadas, a fin de proponer los ajustes necesarios ante el nuevo contexto mundial.

Esta obra forma parte de la Colección "Estudios e Investigaciones", producto de las investigaciones promovidas en conjunción con universidades, institutos y consultores del país y el programa editorial y de divulgación de materiales sobre el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria generados por el CEDRSSA de la Cámara de Diputados.

QUE EL SABER SIRVA AL CAMPO