

rumborural

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

**EN BÚSQUEDA
DE LA AUTOSUFICIENCIA
ALIMENTARIA**

Implicaciones del paro pesquero en México

Retos y perspectivas de la autosuficiencia
alimentaria en México

El estatus alimentario en el consumo
de proteína animal

■ Año 4 | No. 10 | septiembre/dic. 2008 ■

Te invitamos a que consultes y comentes
nuestras publicaciones



cedrssa@congreso.gob.mx
www.cedrssa.gob.mx

Que el saber sirva al campo

rumborural

septiembre-diciembre 2008



rumbo rural

Año 4, Núm. 10, septiembre-dic. 2008

LX Legislatura Mesa directiva

Presidente

Dip. César Duarte Jáquez

Vicepresidentes

Dip. José Luis Espinosa Piña

Dip. Ruth Zavaleta Salgado

Dip. Martha Hilda González Calderón

Secretarios

Dip. Margarita Arenas Guzmán

Dip. Eugenia Jiménez Valenzuela

Dip. María del Carmen Pinete Vargas

Dip. José Manuel del Río Virgen

Dip. Manuel Portilla Diéguez

Dip. Rosa Elia Romero Guzmán

Dip. Jacinto Gómez Pasillas

Dip. Santiago Gustavo Pedro Cortés

Comité del CEDRSSA

Presidente

Dip. Alejandro Martínez Hernández

Secretario

Dip. Martín Stefanonni Mazzocco

Secretario

Dip. Ramón Barajas López

Integrantes

Dip. Jorge Godoy Cárdenas

Dip. Antonio Medellín Varela

Dip. Ramón Ceja Romero

Dip. José Guillermo Fuentes Ortiz

Dip. Felipe González Ruíz

Dip. Iñigo Antonio Laviada Hernández

Dip. José Ignacio Alberto Rubio Chávez

Dip. José Víctor Sánchez Trujillo

Dip. César Augusto Verástegui Ostos

Dip. Tomás Gloria Requena

Dip. José Amado Orihuela Trejo

Dip. Mayra Gisela Peñuelas Acuña

Dip. María Guadalupe Josefina García Noriega

Dip. Santiago Gustavo Pedro Cortés

Dip. Rosa Elva Soriano Sánchez

Dip. Adriana Díaz Contreras

Dip. Javier Hernández Manzanares

Dip. Carlos Ernesto Navarro López



Editorial | 4

■ Agenda legislativa

La agenda legislativa en materia de pueblos indígenas al final de la LX Legislatura | 6

Óscar Banda González

Pronunciamiento del Parlamento Indígena de América-México-Tenochtitlán | 10

Violeta Núñez Rodríguez

Implicaciones del paro pesquero en México | 14

Jazmín Santinelli Barajas

■ Artículos de fondo

Retos y perspectivas de la autosuficiencia alimentaria en México en los próximos diez años | 20

J. Sergio Barrales Domínguez y Elizabeth Barrales Brito

Política social y programas alimentarios en áreas rurales: alcances, presupuestos y propuestas para 2009 | 32

Gabriela Rangel Faz

El estatus alimentario en el consumo de proteína animal en el contexto de la crisis mundial de alimentos | 48

Juan Ponce Salazar



Asignación de recursos financieros a las regiones de México | 62

José Regalado López, José María Díaz Puente, Benito Ramírez Valverde y Benjamín Figueroa Sandoval

El programa de simplificación de las actividades de comercio exterior y sus posibles implicaciones para el sector agropecuario | 72

Patricia Aguilar Méndez y Verónica Lira López

El proceso de feminización del campo mexicano | 86

Héctor Robles Berlanga

■ Reseñas

La propiedad intelectual en los tiempos de la revolución biotecnológica | 94

Ernesto Ladrón de Guevara

Armonización de los movimientos campesinos en México (1990-2007) | 98

Luis Meneses Murillo

■ Pulso del sector

Presupuesto del ejercicio fiscal 2009, aprobado al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable | Anexo

Ricardo González Cárabes

Comité Editorial

Patricia Aguilar Méndez
Liza Covantes Torres
Gabriela Rangel Faz
Héctor Robles Berlanga
Samuel Peña Garza
Francisco Solorza Luna
Alejandro Castillo Barajas

Consejo Consultivo Editorial

Ricardo Pérez Avilés,
María Cristina Renard,
Luciano Concheiro Bórquez,
Héctor Fanghanel Hernández,
Armando Bartra,
Francisco Martínez Gómez,
Hermilo Navarro Garza,
Abelardo Ávila Curiel,
Gonzalo Chapela Mendoza,
Sonia Araceli Soto Rodríguez,
Rosa Luz González
Mario del Roble Pensado Leglise

Dirección y edición

Director General del CEDRSSA
Dr. Sergio Barrales Domínguez

Editor

Mario Hernández González

Corrector de estilo

Josefina Isabel Fajardo Arias

Formación editorial

Offset Universal, S. A.

Asistente de formación

María Guadalupe Valdez López

Fotografía de la portada

Héctor Robles Berlanga

Ubicación

Palacio Legislativo de San Lázaro,
Edif. J, PB

Teléfonos

(55) 5036-0000, ext. 55017 y 55026
Fax, ext. 8141

Correo electrónico

cedrssa congreso.gob.mx

Sitio en internet

www.cedrssa.gob.mx

Las opiniones vertidas en los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente el criterio editorial de la revista

México, D. F.



rumbo rural

Se presenta este número, con el eje temático **“Hacia la autosuficiencia alimentaria”**, porque es el reto más urgente a solventar por las instituciones que dan vida al Estado Nacional. Se sabe que no es el único problema que se enfrenta en el país, pero sí que es de relevancia económica y social, y que su logro involucra —simultáneamente— mejores esfuerzos de organización productiva y revisión de los patrones de distribución y consumo.

Para ver las distintas aristas de este magno reto, iniciamos con tres colaboraciones en *Agenda legislativa*. La primera de ellas, titulada “La agenda legislativa en materia de pueblos indígenas al final de la LX legislatura”, en la que Óscar Banda González, colaborador invitado, evalúa las actividades desarrolladas por la comisiones relacionadas con el tema y apunta un balance de lo hecho, destacando los pendientes.

Violeta Núñez Rodríguez, investigadora de este centro de estudios, recupera para los legisladores mexicanos y para el público lector un documento interesante, resultado de deliberaciones celebradas en San Lázaro en diciembre pasado, bajo el título “Pronunciamiento del Parlamento Indígena de América-México-Tenochtitlán.”

“Implicaciones del paro pesquero en México”, de Jazmín Santinelli; quien brinda un breve panorama sobre la problemática pesquera en México, en especial sobre los acuciantes incrementos en los costos de producción por el aumento en los combustibles, comenta las demandas

de los pescadores suscitadas en el cese de actividades reciente y las medidas gubernamentales frente a los postulados de los primeros.

La sección *Artículos de fondo* inicia con una colaboración de quien rubrica este editorial, titulada “Retos y perspectivas de la autosuficiencia alimentaria en México en los próximos diez años;” documento en el que se busca hallar respuestas sencillas y concretas a interrogantes básicas que han surgido en estos años sobre el tema: ¿qué es la autosuficiencia alimentaria? ¿por qué esforzarse por ella? ¿para quiénes lograrla? ¿cuáles son las posibilidades reales de la estructura productiva actual? ¿qué medidas inmediatas pueden implementarse para avanzar en la autosuficiencia alimentaria?

Gabriela Rangel Faz, abocada al estudio de políticas públicas rurales, en el trabajo “Política social y programas alimentarios en áreas rurales: alcances, presupuesto y propuestas para 2009;” analiza cómo ha venido enfrentando el Gobierno Federal la problemática alimentaria del país y cuáles son los principales instrumentos que éste utiliza para desarrollar sus acciones en materia de combate a la pobreza y atención alimentaria, ubicando los avances y señalando las áreas de oportunidad.

Juan Ponce Salazar, aporta el estudio “El estatus alimentario en el consumo de proteína animal, en el contexto de la crisis mundial de alimentos;” en el que muestra de manera somera el balance comercial de la producción de alimentos de origen animal, derivando

La autosuficiencia alimentaria es el reto más urgente a solventar por las instituciones que dan vida al Estado Nacional.

el grado de autosuficiencia al respecto, estimando el aporte de proteína vegetal y animal en el consumo *per-cápita* de los principales alimentos agropecuarios consumidos por los mexicanos.

Un grupo de investigadores del Colegio de Posgraduados, realiza un importante esfuerzo analítico en el artículo "Asignación de recursos financieros a las regiones de México"; este estudio utiliza una propuesta de regionalización que divide al país en tres grandes regiones y mediante la revisión de las bases de datos gubernamentales se ilustra el comportamiento de la asignación de los recursos presupuestarios a las regiones de México.

En una economía pequeña y abierta como es la mexicana, el intercambio de efectos agropecuarios ejerce gran influencia en el abasto, sistema de precios y orientación del consumo de los mexicanos. De ahí que el ensayo "El programa de simplificación de las actividades de comercio exterior y sus posibles implicaciones para el sector agropecuario," de Patricia C. Aguilar Méndez y Verónica Lira López, resulte oportuno de consultarse, ya que tiene el propósito de llamar la atención sobre las posibles implicaciones de la estrategia gubernamental vigente (crecimiento por exportaciones y apertura comercial unilateral) y destacar las atribuciones constitucionales del Congreso en la orientación del comercio exterior e interior. Cierra esta sección el ensayo "El proceso de feminización del campo mexicano," aportación de Héctor Robles

Berlanga, quien elabora un estudio sobre la nueva condición de la mujer en el mundo rural mexicano, ilustrando con datos estadísticos y observaciones empíricas los aportes del género a la sociedad y las deudas de ésta para con las mujeres.

En esta ocasión la sección de *Reseñas* se integra con dos comentarios a ediciones recientes sobre temas que interesan al ámbito rural. El primero de ellos debido a la pluma de Ernesto Ladrón de Guevara, colaborador de la Comisión de Desarrollo Rural en la Cámara de Diputados, quien nos hace una presentación cuidadosa del libro de Taydé Morales Santos y Agustín López Herrera "La propiedad intelectual en los tiempos de la revolución biotecnológica." Por otra parte, Luis Meneses Murillo, colaborador invitado, hace la reseña del libro de Altynái Arias Hernández, investigadora del CEDRSSA, y de Francisco J. Ramírez titulado "Armonización de los movimientos campesinos en México (1990-2007). Desarrollo nacional, cuestión agraria y la pequeña producción mercantil rural en México (antología crítica)."

Finalmente *Numeralia* ofrece a los amables lectores el documento "Presupuesto del ejercicio fiscal 2009, aprobado al Programa Especial Concurrente para el desarrollo rural sustentable," en el cual el ingeniero Ricardo González Cárabes, presenta las asignaciones por ramo y por programa de ese instrumento y muestra sus variaciones entre 2008 y 2009.



FOTO Acervo de la Honorable Cámara de Diputados

La agenda legislativa en materia de pueblos indígenas al final de la LX legislatura

Antrop. Óscar Banda González^{1/}

La LX Legislatura de la Cámara de Diputados se encuentra prácticamente en la recta final, sólo queda pendiente el tercer período ordinario de sesiones que dio inicio en el mes de febrero de 2009 y terminará en abril.

Ha quedado lejana la oportunidad legislativa para crear una profunda reforma que incluya en el marco constitucional, las demandas de los pueblos indígenas y sus comunidades y, del propio Acuerdo de la Junta de Coordinación Política² de esta Cámara de Diputados, en el que se comprometieron los legisladores de los diferentes grupos parlamentarios a incorporar la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU en las propuestas legislativas que derivaran de los trabajos sobre la Reforma del Estado conforme a la Ley creada para tal efecto³.

Baste recordar que de más de veinte propuestas aprobadas en el Grupo de Trabajo de Garantías Sociales de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Acuerdos (CENCA), sólo dos fueron presentadas como iniciativas. La primera,⁴ que reconoce en el artículo segundo de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos a los pueblos indígenas como sujetos de derecho, e incorpora en su fracción B el derecho al *consentimiento libre previo e informado*; en el artículo 26 incorpora este mismo derecho en los planes y proyectos de desarrollo y en el 115, el ejercicio de la libre determinación en cada uno de los ámbitos que hagan valer su autonomía. Sin embargo, en la Comisión de Puntos Constitucionales, los diputados del GPPAN, integrantes de esta Comisión, se han negado sistemáticamente a dictaminar dicha iniciativa.

La segunda iniciativa⁵ —con un mínimo reconocimiento de derechos indígenas— aprobada por la Comisión de Educación y la plenaria de la Cámara de Diputados, eleva a rango constitucional el derecho de los indígenas a recibir una educación bilingüe en el preescolar y la primaria, así como el respeto a la diversidad cultural como un contenido educativo. Quedó fuera de esta iniciativa la interculturalidad como un contenido de la educación que imparta el Estado, acordada en la mesa de garantías sociales de la CENCA.

Así, este período será definitorio para la aprobación legislativa, en la Cámara de Diputados, de temas relevantes que impacten la vida de los pueblos indígenas. Hasta este momento, se han presentado un número limitado de iniciativas, con escasa trascendencia para la vida de los pueblos indígenas.

¹ Asesor en Pueblos Indígenas. Coordinación de Equidad Social, Grupo Parlamentario del PRD, LX Legislatura.

² "Proposición de Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se solicita al poder Ejecutivo y a todas las instituciones que armonicen normas y políticas públicas con la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, a los Grupos Parlamentarios que incluyan esos derechos en la Reforma del Estado y a la Cámara de Diputados que apoye su difusión" *Gaceta Parlamentaria*, número 2343, martes 18 de septiembre de 2007.

A septiembre del año 2008, de acuerdo con la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados⁶ se encontraban en la Comisión de Asuntos Indígenas, 38 acciones legislativas —entre iniciativas, minutas y proposiciones— referentes a pueblos indígenas, correspondientes a las LIX y LX legislaturas de esta Cámara de Diputados y del Senado de la República.^{jk}

Cuadro I. Acciones Legislativas

Legislatura	Acciones			Total
	Iniciativas	Minutas	Proposiciones	
LIX	10	10	0	20
LX	10	2	6	18
Total	20	12	6	38

FUENTE: Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. LX Legislatura, Cámara de Diputados.

Entre septiembre y diciembre de 2008, se dictaminaron 15 de estas acciones legislativas.⁷ A éstas se agregan tres minutas que, de acuerdo con el informe presentado por la Comisión de Asuntos Indígenas, han sido Dictaminadas⁸: una correspondiente a la LVIII Legislatura, dos a la LIX Legislatura una proposición de punto de acuerdo y dos iniciativas que no se encuentran en la relación citada de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados.

Cuadro II. Acciones legislativas dictaminadas en la Comisión de Asuntos Indígenas

Legislatura	Acciones			Total
	Iniciativas	Minutas	Proposiciones	
LIX	2	3	0	5
LX	8	2	3	13
	10	5	3	18

FUENTE: Elaboración propia.

Así, aún quedan pendientes 20 acciones legislativas a dictaminar en la Comisión de Asuntos Indígenas, siendo las presentadas en la Legislatura LIX las que tienen el mayor rezago legislativo (sólo cinco de veinte acciones legislativas de la LIX Legislatura han sido dictaminadas), como se aprecia en los cuadros anteriores.



FOTO Gabriela Rangel Faz

³ "Ley para la Reforma del Estado." 2007. <http://www.leyparalareformadeestado.gob.mx/content/normatividad/decreto.htm>

⁴ Diputado Marcos Matías Alonso, et al. "Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." 11 de diciembre de 2007. <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

⁵ Diputado Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, et al. "Iniciativa que reforma que adiciona los artículos 3o. y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el quinto transitorio del decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona los artículos 3o., párrafo primero, fracciones III, V y VI, y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." Gaceta Parlamentaria, número 2487-VI, jueves 17 de abril de 2008.

⁶ Asuntos Pendientes de Resolución. Comisión de Asuntos Indígenas. Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. LX Legislatura, Cámara de Diputados. Septiembre 05 de 2008.

⁷ Se consideran tres acciones legislativas dictaminadas por la Comisión de Asuntos Indígenas antes de la fecha señalada, que aparecen registradas sin dictaminar en el Informe de la Conferencia para la Dirección y Programas Legislativos, antes citado.

⁸ "Instrumentos Legislativos Despachados por la CAI y Pendientes en otras Comisiones." Comisión de Asuntos Indígenas. Cámara de Diputados, LX Legislatura. Informe interno. Enero de 2009.

Son catorce temas sobre los que versan estas acciones legislativas: Conocimientos Tradicionales (2), Consulta a Pueblos Indígenas (2), Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (6), Educación Indígena (1), Fomento a la Lectura (1), Transparencia y Acceso a la Información (1), Población y Asentamientos Humanos (1), Desarrollo Sustentable (1), Ley Federal del Trabajo (1) Presupuesto (2), Recursos Fitogenéticos (1), Vida Silvestre (1).

De estos catorce temas, sólo cuatro⁹ son fundamentales, sin que esto signifique que el tratamiento legislativo contenido en estas acciones, sea favorable a los pueblos y comunidades indígenas; por el contrario, sus contenidos sólo pretenden acotar y vulnerar sus limitados derechos. El resto de acciones legislativas tratan temas que en el mejor de los casos, con buenas intenciones y gran desconocimiento de la agenda indígena y sus especificidades, proponen incorporar, en la legislación secundaria, los contenidos limitados de reconocimiento de derechos indígenas del artículo segundo constitucional.

Las acciones legislativas pendientes de dictaminar en la Comisión de Asuntos Indígenas han sido presentadas en la siguiente proporción y grupos parlamentarios: nueve por el PRI; cuatro por el PAN, cuatro por el PRD, dos por el PVEM y una por Nueva Alianza .

Posterior al mes de septiembre, se presentaron en reunión plenaria de la Cámara de Diputados, tres acciones legislativas¹⁰ enviadas a la Comisión de Asuntos Indígenas para su dictaminación: Una proposición exhortando al Ejecutivo Federal para considerar incrementos en los recursos públicos destinados a pueblos indígenas; una minuta que modifica diversos artículos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, así como una iniciativa que modifica el Código Civil y la Ley de Derechos Lingüísticos.

Cuadro III. Acciones legislativas pendientes de dictaminar

Acción	Legislatura	Tema	Partido
Iniciativa	LIX	Conocimientos Tradicionales	PRI
Iniciativa	LIX	Consulta a Pueblos Indígenas	PRI
Iniciativa	LIX	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	PRD
Iniciativa	LIX	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	PVEM
Iniciativa	LIX	Educación Indígena	PAN
Iniciativa	LIX	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	PVEM
Iniciativa	LIX	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	PRD
Minutas	LIX	Fomento a la lectura	PRI
Minutas	LIX	Transparencia y acceso a la información	PRI
Minutas	LIX	Población y Asentamientos Humanos	PAN
Minutas	LIX	Desarrollo Sustentable	PRI
Minutas	LIX	Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas	PAN
Minutas	LIX	Ley Federal del Trabajo	PRI
Minutas	LIX	Vida Silvestre	PRI
Iniciativa	LX	Conocimiento Tradicional	PAN
Iniciativa	LX	Recursos Fitogenéticos	PRI
Proposiciones	LX	Presupuesto	PRI
Proposiciones	LX	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Nueva Alianza
Proposiciones	LX	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	PRD
Proposiciones	LX	Presupuesto	PRD

FUENTE: Elaboración propia con información de la H. Cámara de Diputados.

Además, en tres Comisiones de la Cámara de Diputados¹¹ se encuentran siete iniciativas pendientes de dictaminar con diferentes temas. En la Comisión de Puntos Constitucionales: "educación Indígena" (2), "tierras indígenas", "desarrollo económico de las mujeres indígenas" y "radios comunitarias"; en la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias: "Creación del Centro de Estudios sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos Indígenas"; y en la Comisión de Gobernación: "Creación del Día de los Pueblos Indígenas y Comunidades Negras".

Con estos agregados de acciones legislativas, suman treinta y tres las iniciativas pendientes de dictaminar. Sin embargo, aun cuando la Comisión de Asuntos Indígenas ha dictaminado diez iniciativas, es necesario que éstas sean dictaminadas por otras comisiones con quienes comparte la responsabilidad, para que, en caso de coincidir en su aprobación, éstas sean presentadas en el pleno de la Cámara de Diputados para su validación. Lo anterior se expresa en la página de la Cámara de diputados en donde no aparece iniciativa alguna de la Comisión de Asuntos Indígenas dictaminada.¹²

A este complicado escenario de pendientes legislativos se agrega el contexto electoral de 2009, que seguramente afectará la dinámica de los trabajos

legislativos, una vez que los diputados y sus respectivos partidos centren su atención en estas actividades para fortalecer el posicionamiento político partidario en las preferencias electorales o como consecuencia de la renuncia de los propios diputados al cargo que ostentan, en la búsqueda de nuevos espacios de participación político-electoral, lo que sin duda afectará el trabajo legislativo.

Bajo esta circunstancia, es urgente la dictaminación de todas las iniciativas en las diferentes comisiones, de acuerdo con el turno enviado por la mesa directiva de la Cámara de Diputados a fin de que tengan la posibilidad de ser aprobadas por el pleno, en los casos que así se considere.

Sin embargo, es necesario recordar que no bastan los buenos deseos y las buenas intenciones de los legisladores, contenidas en las iniciativas presentadas. Como se ha señalado, en las iniciativas se observan diferentes perspectivas legislativas para atender los reclamos de los pueblos y las organizaciones indígenas para reconocer sus derechos en el marco jurídico nacional.

Por una parte, entre las iniciativas que en mayor o menor medida contienen avances en el reconocimiento de los derechos de los pueblos y organizaciones indígenas se encuentran: el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho; el consentimiento previo, libre e informado; la participación electoral de los integrantes de los pueblos indígenas; la incorporación de

la interculturalidad como un criterio que oriente la educación que imparta el Estado; el derecho de las mujeres indígenas a un desarrollo económico pleno; la instauración del 12 de octubre como el "*Día de los Pueblos Indígenas y las Comunidades Negras*"; la creación del Centro de Estudios sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; establecer en el proyecto de Presupuesto un anexo que exprese desglosado por ramo, unidad responsable y programa, el gasto que corresponda a los pueblos y comunidades indígenas.

En un segundo plano, se encuentran las iniciativas con un punto de vista limitado y ambiguo respecto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y expresan las acotaciones a estos derechos, del artículo segundo de la Constitución: éstas incluyen todas aquellas que incorporan facultades a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Fomento a la Lectura, Transparencia y Acceso a la Información, Fomento a la Microindustria y Actividad Artesanal, Población y Asentamientos Humanos, Ley Agraria, Desarrollo Sustentable, Ley Federal del Trabajo.

Finalmente, las iniciativas que abiertamente son lesivas a los derechos de los pueblos indígenas: Recursos Fito-genéticos y Conocimiento Tradicional.

Este es el difícil y complicado panorama que tienen los legisladores, para el último período de sesiones de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, a fin de reconocer derechos a los pueblos indígenas en la legislación nacional.



FOTO Gabriela Rangel Faz



Presentación de la Declaración del Parlamento Indígena de América-México-Tenochtitlán*

Violeta R. Núñez Rodríguez¹

Los días 8, 9 y 10 de diciembre de 2008, a petición del Parlamento Indígena de América (PIA), la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, mediante la organización de la Comisión de Asuntos Indígenas (CAI), fue sede de su sesión ordinaria.

El PIA, institucionalizado a partir del II Encuentro de Legisladores Indígenas en 1988, a partir de una iniciativa de los Congresos Generales de los pueblos guaymí, embera y kuna de Panamá, en 1987, agrupa a legisladores del Norte, Centro y Sur América (Argentina, Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela y Uruguay).

El Parlamento "constituye en esencia el espacio político social donde los parlamentarios indígenas de América discutirán y harán conocer los problemas que afectan a los indígenas y sugerirán las medidas adecuadas para la superación de los mismos"², teniendo como objetivos:

- Defender los derechos de los pueblos indígenas, originarios, campesinos, pueblos, nacionalidades, afrodescendientes y etnias del continente americano.
- Elaborar leyes y/o normativas que beneficien a las poblaciones indígenas de América.

*Agradezco al asesor Enrique Pineda la información proporcionada.

¹ Investigadora del CEDRSSA Agradezco al asesor Enrique Pineda la información proporcionada.

² Estatuto Jurídico del Parlamento Indígena, www.parlamentoindigena.org

- Promover y velar por el desarrollo de los Pueblos Indígenas, reconociendo y promoviendo su identidad, valores culturales, sus propias formas de organización, sus lenguas y costumbres que los dignifiquen y enriquezcan la estructura económica, social y cultural de sus naciones.
- Propiciar la compatibilidad del derecho consuetudinario indígena y las normas jurídicas nacionales.
- Apoyar todo tipo de acciones tendientes a mejorar la calidad de vida, así como el respeto, promoción y rescate de valores tradicionales de los pueblos indígenas.
- Propiciar la creación de una relación más justa, equitativa y democrática entre el Estado, el gobierno, las instituciones y los pueblos indígenas, como también propiciar la solución pacífica de conflictos fortaleciendo el diálogo, el entendimiento y la negociación.

Así, los parlamentarios "tienen como misión esencial defender los derechos humanos y colectivos de los Pueblos Indígenas, la conservación del medio ambiente, el desarrollo con identidad, la pluriculturalidad y la solución pacífica de conflictos, entre otros. En esta labor, los parlamentarios integrantes del PIA, elaboran y proponen leyes que beneficien a los indígenas, como también propician la compatibilidad del derecho consuetudinario indígena con las normas jurídicas nacionales, entre otros aspectos"³.

El Parlamento, constituido por la Junta Directiva (encabezado hasta antes de la última sesión por la Senadora boliviana Isabel Ortega, ahora por el Diputado venezolano José Poyo Cascancate), Secretaría Técnica, Asamblea Plenaria (órgano supremo y de decisión) y diversas comisiones (las comisiones permanentes son las de economía y finanzas, de medio ambiente, de educación, cultura e idiomas indígenas, de salud y seguridad social, de la mujer y el niño indígena y de los derechos

humanos de los pueblos indígenas)⁴, sesiona cada año, siendo rotatoria su sede. En esta ocasión, fue la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión en México, donde "en apego hacia la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas"⁵, además de integrantes de la CAI, acudieron diputados y senadores indígenas provenientes de Bolivia, Perú, Colombia, Venezuela, Ecuador, Nicaragua y Guatemala. La agenda a trabajar fue:

1. La Aprobación del Tratado Constitutivo del Parlamento Indígena de América;
2. El racismo y la discriminación en América.
3. Sobre el Parlamento UNASUR.
4. Elección de la nueva Junta Directiva.

Aquí su Pronunciamiento y Declaración:

PRONUNCIAMIENTO DEL PARLAMENTO INDÍGENA DE AMÉRICA-MÉXICO-TENOCHTITLÁN

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, 10 de diciembre de 2008.

Invocando a los guardianes de los cuatro rumbos, al padre sol y a la madre tierra, los espíritus y la sabiduría de la palabra mayor, los sabios y ancianos de los tiempos de adelante e inspirados en los valores y principios fundamentales de nuestras culturas originarias del Abya yala-Ixachilan; los Parlamentarios Indígenas reunidos en el marco de la sesión ordinaria del Parlamento Indígena de América, celebrada en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de México, los días 8, 9 y 10 de diciembre de 2008 y teniendo presente como marco las voces y cantos de nuestros niños, que vinieron de lejos, desde sus montañas del Territorio Náhuatl de Cuetzalan, Puebla, para fortalecernos en el inicio de este trabajo y continuar el compromiso que tenemos con nuestras futuras generaciones.

Compartiendo la alegría, nuestros sueños y esperanzas por alcanzar un mundo de bienestar para nuestros pueblos, con paz verdadera como resultado de la justicia y equidad, y hermanados en el espíritu indomable de lucha de nuestros pueblos, expresamos nuestras demandas y compromisos como parlamentarios indígenas de América, acompañados de líderes indígenas con las voces de todos los pueblos de México.

Reconociendo los avances en los procesos de cambios políticos, económicos y sociales que se vienen dando en los países del Continente Americano, en los cuales, los pueblos indígenas somos sujetos activos, envueltos en nuestras propias personalidades, derechos e intereses, destacando el proceso de ALBA y otros procesos de integración regional como instrumentos de lucha y defensa de los pueblos americanos para alcanzar su independencia definitiva y avanzar en su proceso de desarrollo integral:

Reconocemos y agradecemos el apoyo incondicional brindado por la junta de coordinación Política de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de México para la celebración de este importante evento.

Declaramos:

Que los parlamentarios indígenas no vamos a dar marcha atrás en la reivindicación social, cultural, espiritual, territorial y política de nuestros pueblos.

Que rechazamos el proceso de imposición e invasión y despojo sistemático caracterizado por el etnocidio, explotación y saqueo de nuestros elementos constitutivos de nuestra existencia y de la madre tierra.

Que somos pueblos libres e iguales a los demás pueblos y reiteramos que nuestra aspiración fundamental es el

³ www.parlamentoindigena.org

⁴ "Cómo estamos organizados", www.parlamentoindigena.org

⁵ Parlamento Indígena de América, Convocatoria, Sesión Ordinaria, Ciudad de México, 8 al 10 de diciembre de 2008.

ejercicio pleno del derecho a la libre determinación.

Que reafirmamos nuestro compromiso para fortalecer la unidad de los Pueblos Indígenas de América y con ello consolidar la fuerza política que impulse el desarrollo integral de los pueblos del Abya Yala-Ixachilan.

Que trabajaremos por el desarrollo normativo de nuestros derechos, la justicia y la gobernabilidad de las nacionalidades indígenas con la participación activa de los pueblos originarios en el diseño y desarrollo de los Estados Pluriculturales.

Por lo anterior exhortamos y proponemos a los Estados Nacionales:

1. Comprometerse a armonizar sus sistemas normativos, políticas públicas y acciones afirmativas con los contenidos del convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
2. Establecer como prioridad a corto plazo estrategias para garantizar la participación política y administrativa en los órganos de decisión.
3. Trabajar por el fortalecimiento de las estructuras sociales y políticas de los pueblos indígenas con el fin de eliminar la discriminación y desigualdades sociales.
4. Formular convenios y acuerdos con nuestros pueblos indígenas, para la preservación, conservación, restauración y administración de nuestros territorios sagrados.
5. Formular planes y programas que prioricen procesos de educación culturalmente pertinentes y de calidad garantizando la protección de sus lenguas, pedagogías y sistemas de trasmisión de saberes y conocimientos tradicionales.
6. Impulsar normas legales y procesos educativos que propicien la interculturalidad en las sociedades nacionales.

7. Reconocer a los pueblos indígenas y sus autoridades como sujetos de derecho público con personalidad jurídica propia.

8. Garantizar el derecho a la consulta previa y la concertación bajo el principio del consentimiento libre, previo e informado y se creen mecanismos para su cumplimiento.

9. Se ratifiquen y adopten los acuerdos y tratados internacionales que garanticen los derechos de los pueblos indígenas.

10. Se prohíba la presencia de empresas transnacionales mineras en nuestros territorios indígenas, pues sólo han contaminado y enfermado a nuestra madre tierra, y reparen los daños causados.

Demandamos ante los organismos multilaterales

1. Por la violación sistemática y reiterada de los derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas: un observatorio de vigilancia permanente para que trabajen por la protección de la vida, la cultura y el territorio. Así mismo, se integren mecanismos de vigilancia, seguimiento y cumplimiento en los estados nacionales.
2. La plena participación de los Parlamentarios Indígenas de América y los representantes indígenas en las acciones de diálogo y sesiones de trabajo de la OEA, la ONU el Foro Permanente para los Pueblos indígenas y Parlamento Europeo y otras instancia multilaterales.
3. Brinden el apoyo financiero a los planes y modelos de vida y desarrollo de los pueblos indígenas para enfrentar la agudización del empobrecimiento, la inseguridad alimentaria y desnutrición en territorios indígenas.
4. Se apoyen las actividades y Agenda del Parlamento Indígena de América para el alcance de los objetivos planteados.
5. Demandamos ante la Comunidad Internacional la reparación colectiva por los daños ocasionados a

nuestros territorios y culturas, por la contaminación de nuestras aguas, saqueo de la biodiversidad, la bio-prospección y biopiratería.

6. Demandamos el respeto y relanzamiento del protocolo de Kyoto, sobre el calentamiento global de nuestra madre tierra.

Nuestros compromisos:

1. Impulsar ante nuestros Congresos Nacionales la armonización de los sistemas normativos (constituciones, leyes, programas y políticas públicas) con lo que establece el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
2. Constituirnos como gestores, voceros y promotores ante los Gobiernos de nuestros Estados y Congresos Nacionales para que se adopte y aplique el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como instaurar una comisión de seguimiento y vigilancia para su cumplimiento
3. Generar espacios de diálogo, encuentro e intercambio de experiencias y procesos de trabajo legislativo.
4. Hacer cabildeo ante los organismos multilaterales para garantizar el pleno ejercicio de nuestros derechos.
5. Legislar a favor de la madre tierra para la protección de sus elementos constitutivos.

Por lo aquí planteado, Declaramos que estamos en estado de emergencia, social, territorial y cultural en nuestro continente, dispuestos a defender nuestros derechos y a nuestra madre tierra.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los diez días del mes de diciembre de 2008.

Los parlamentarios asistentes

Parlamentario	Cargo	País
H. Isabel Ortega Ventura	Presidenta PIA	Bolivia
H. Pedro Churunel Quisquina	Secretario General PIA	Guatemala
H. Ernesto Ramiro Estacio	Senador Indígena,	Colombia
H. Wenceslao Herrera Coyac	Diputado	México
H. Luis Enrique González	Diputado	Venezuela
H. Daniel Guevara	Legislador	Venezuela
H. Leandro Chacalluca	Senador	Bolivia
H. Julio Felipe Tzul	Diputado	Guatemala
H. Carlos Pilaminga	Asambleísta	Ecuador
H. Hilaria Supa	Congresista	Perú
H. José Macedo	Congresista	Perú
H. Javier Martínez Vargaz	Diputado	México
H. Juan López Cirón	Diputado	México
H. Marcos Matías Alonzo	Diputado Federal	México
H. José Guadalupe Rivera Rivera	Diputado Federal	México
H. Sacarías Neyoy Yocupiccio	Diputado	México
H. José Poyo	Vicepresidente PIA	Venezuela
H. Lino Villca Delgado	Senador	Bolivia
H. María Sumire	Congresista	Perú
H. Pedro de la Cruz	Asambleísta	Ecuador
H. Maribel Caguana	Legisladora	Venezuela
H. Bladimir Colqui	Senador	Bolivia
H. Rosa Elvira Zapeta	Diputada	Guatemala
H. Clemente Samines	Diputado	Guatemala
H. Brooklyn Rivera	Diputado	Nicaragua
H. Miró Ruiz	Congresista	Perú
H. Gloria Ramos	Congresista	Perú
H. Martha Cecilia Díaz Gordillo	Diputada Federal	México
H. Humberto W. Alonzo Razo	Diputado Federal	México
H. Jesús Antonio Guillén	Diputado	México
H. Sabino Bautista Concepción	Diputado	México



FOTO www.parlamentoindigena.org



FOTO | Marina Angélica Fajardo Arias

Implicaciones del paro pesquero en México

Jazmín Barajas-Santinelli*

Planteamiento del problema

Durante las primeras horas del año 2009, pescadores de la ciudad y puerto de Mazatlán Sinaloa —que en su mayoría se dedican a la pesca del camarón—; decidieron declararse en suspensión de labores; movimiento al cual denominaron “Cero Pesca 2009”.

Este paro fue motivado por dos razones; por un lado, las continuas alzas en el precio del diesel (de \$3.50 a 7.33 pesos) y, por el otro, la intención del Gobierno Federal de retirar el subsidio de combustible al sector pesquero. A este movimiento se han ido sumando pescadores de otras entidades como: Campeche, Chiapas, Veracruz, Tamaulipas y Yucatán.

En los primeros días del paro, los dirigentes del movimiento se habían negado a sostener diálogos con el Titular de la Comisión Nacional de Pesca y Acuicultura, Ing. Ramón Corral Ávila, argumentando que el Comisionado desconoce al sector y que no tiene el interés en atender sus necesidades; sin embargo, el día 13 de enero sostuvieron un encuentro sin que hasta el momento se llegara a algún acuerdo.

Dirigentes de algunas zonas pesqueras afirman que la motivación del paro tuvo sus orígenes en el alza del precio del combustible, pero ahora desean que también se tome acción con respecto a la situación social en la que viven, puesto que no gozan de seguridad social ni de otros derechos que como cualquier trabajador mexicano deberían tener.

Hasta el momento, este paro de labores ha provocado el alza en los precios del camarón (de entre un 20% y un 30 por ciento), pero no en los de otros pescados y mariscos como lo afirman los periódicos, lo cual pudo constatarse por este Centro, después de una visita al "Nuevo Mercado La Viga"¹ principal centro de distribución de pescados y mariscos de México. Los vendedores afirman que hasta el momento no han visto cambios considerables en los precios, puesto que muchos de ellos tienen producto congelado y creen tener problemas de abasto a finales del mes de enero, si antes no se resuelve la situación.

Cifras generales del sector pesquero en México

Actualmente, el número de pescadores registrados asciende a alrededor de 350 mil, de los cuales 70% son pescadores ribereños y el resto se dedican a la pesca industrial. En cuanto a la cantidad de embarcaciones, el Anuario Estadístico de Pesca 2004² reporta una flota pesquera nacional total de 106,449 unidades, de las cuales tres mil 642 son embarcaciones mayores y de ellas 2,411 son camarónicas³; el resto son pangas o embarcaciones menores.⁴

El 79% de las embarcaciones camarónicas tiene al menos 21 años, lo que se traduce en que es una flota que está a punto de acabar su vida útil y ser obsoleta. Sabemos que en embarcaciones viejas una gran parte del avituallamiento es combustible (entre un 40% y un 50% de los costos), específicamente diesel, es por ello que las continuas alzas han provocado que la actividad deje de ser rentable para este tipo de embarcaciones.

Pesca del camarón en México

El camarón es la segunda pesquería más abundante a nivel nacional — después de la sardina—; la principal en exportaciones y en valor comercial.

Durante 2004, se reportó un peso desembarcado⁵ de 113,214 toneladas, con valor comercial de 5,515 millones de pesos.

Las capturas obtenidas, producto de la pesca de camarón, enfrentan una clara tendencia a la baja y por tanto, la disminución de las ganancias económicas por embarcación, pues cada vez los costos de operación son más altos, sin mencionar el aumento en el tiempo de búsqueda de un producto menos abundante. Esto lleva a entender que la pesquería está sobrecapitalizada, pues, hay más embarcaciones de las que el recurso puede soportar, por tanto, el volumen de pesca obtenida por embarcación es cada vez menor y esta situación desemboca en una sobreexplotación del recurso.

En el ámbito internacional, cada vez se obtiene menos producto por combustible empleado en la pesca.⁶ En el año 2001, Tyedmers mostró la relación entre los kilogramos de captura y los kilogramos de combustible empleados en la pesquería de cerco de peces pelágicos del oriente de Canadá (para el periodo que comprende de 1987 a 1999) y obtuvo que la relación promedio se redujo de 160 kilos de captura a 25 kilos de captura/kilos de combustible, por lo que se emplea cinco veces más combustible por cada kilo de captura obtenido en años recientes con respecto a la requerida en la década de los ochenta; lo que obedece primordialmente a la disminución global de la captura y por lo tanto, al aumento en tiempos de viaje invertidos al buscar un recurso escaso.

Ahora bien, recordemos que los productos pesqueros silvestres son limitados y no puede agregarse ningún componente —como en el caso de la agricultura— para incrementar la abundancia; lo único viable es implementar medidas para proteger el recurso disponible y procurar que su uso sea sustentable.

Subsidios a la pesca

En muchas actividades primarias, el otorgamiento de subsidios significa la obtención de resultados positivos para la sociedad, como el mantenimiento de precios y el aseguramiento del acceso a ciertos productos; sin embargo, en la pesca⁷ el aplicar subsidios al mantenimiento del nivel del esfuerzo pesquero, representa un costo fiscal para los contribuyentes a una actividad posiblemente improductiva. Al respecto, el comité del *National Research Council* (1999) en los Estados Unidos concluyó que el otorgamiento indiscriminado de subsidios en la pesca propicia no sólo una mayor sobrecapitalización, al facilitar la entrada o permanencia de esfuerzo pesquero excesivo, sino también (y por la misma razón) la sobreexplotación del producto.⁸

La situación de los pescadores —sean éstos industriales o artesanales— es grave, cada vez ganan menos dinero por trabajos que implican gran esfuerzo físico, aunque los primeros están en mejores condiciones que los segundos. Ahora bien, en México se ha subsidiado la gasolina y el diesel para algunas embarcaciones, mismas que son "industriales" y que pertenecen por ende a ese 3% de unidades pesqueras a las que ya habíamos hecho referencia.

⁴ Unidades hechas de material de fibra de vidrio de aproximadamente 10 metros de eslora y en algunas ocasiones pueden contar con un motor fuera de borda de aproximadamente 50 caballos de fuerza.

⁵ Peso desembarcado significa que al producto se le han extraído las vísceras, la concha o la cabeza, según corresponda.

⁶ Véase el trabajo realizado por Fernández-Méndez, JI, *Indicadores del Desempeño de la Pesca en México y Propuestas Alternativas de Política de Administración*. México, CEDRSSA, Cámara de Diputados, 2006, pág. 173.

⁷ La pesca, junto con la agricultura, el transporte y la energía, se encuentra entre los sectores más subsidiados de la economía mundial (recibe 81% de los subsidios mundiales) que abarcan el 61% del monto del comercio mundial.

⁸ Fernández Méndez, JI, *op. cit.*, nota 6.

¹ Realizada el 12 de enero del presente año.

² Son las estadísticas oficiales que hasta el momento se encuentran completas y disponibles en el sitio oficial de la CONAPESCA.

³ El comisionado de pesca reportó en conferencia de prensa otorgada a los medios de comunicación que de 2 mil 215 barcos, mil 443 son camarónicas.

Deseamos llamar la atención sobre el hecho de que el subsidio al combustible pocas veces llega a los pescadores artesanales. En este sentido, enfatizamos que en las 97 encuestas aplicadas por el CEDRSSA en diversas entidades del país, ninguno de los encuestados ha recibido esta subvención. De estos pescadores, 4 de cada 10 se encuentran en condiciones de pobreza y no cuentan con seguridad social. Ganan entre 17 pesos y 200 pesos por jornada de trabajo (que en promedio es de trece horas) y no poseen redes ni permisos y mucho menos embarcaciones. Cuando llegan a perder las redes por el mal estado de las mismas o por las condiciones ambientales o simplemente por una mala jornada, ellos deben pagarlas y su precio fluctúa entre dos mil y ocho mil pesos.

Demanda de los pescadores

Humberto Becerra, presidente de la Cámara Nacional de la Industria Pesquera en Sinaloa, señaló a la prensa⁹ que el conflicto pesquero no es sólo por el elevado precio del diesel, sino por el desorden del sector, en el que prevalece la importación ilegal y la pesca furtiva. Por tanto en sus demandas está también el ser recibidos por el Presidente de la República y solicitarle el que exista orden en el sector, de lo contrario afirmaron; continuará el paro.

Medidas tomadas por el Ejecutivo Federal frente al paro de los pescadores

En los primeros días de enero, el Comisionado de la CONAPESCA convocó a reunión para que integrantes del sector expusieran sus necesidades y demandas a fin de dar solución al paro y evitar con ello un alza en el precio y desabasto de productos marinos.

Como respuesta a la invitación, no se presentó ninguno de los interesados y expresaron —como ya se ha

mencionado en este documento— su intención de sólo tener trato con el Presidente de la República. Después de ello, hubo otra reunión el 14 de enero —como ya se ha mencionado— sin que se llegara a ningún acuerdo.

También se dio a conocer la declaración del Primer mandatario, Felipe Calderón Hinojosa respecto a evitar un alza en el precio de los combustibles, sin embargo, en contradicción con ésta, el Subsecretario de Egresos de Hacienda, Dionisio Pérez Jácome, anunció que no habría una reducción en el precio del diesel y que de hecho se continuaría con el deslizamiento en el importe del combustible mismo que obedece a *que se tiene un diferencial muy grande. Se llegó a tener un diferencial casi del 50% en el precio del diesel vendido en México, versus referencia internacional. Se ha venido estrechando, pero hoy sigue siendo un diferencial importante, afuera está más caro que el precio interno*, afirmó Pérez Jácome al comparecer ante la Comisión Permanente del Senado.

El Comisionado de pesca a su vez, ha expresado la posición del Ejecutivo Federal a través de periódicos de circulación nacional y de la comparecencia que tuvo lugar el día 20 de enero de este año, ante Diputados y Senadores de la Tercera Comisión Permanente.

A continuación resaltamos algunos comentarios:

- I. No toda la flota está en paro y sólo es el quince por ciento de los barcos; es decir, sólo 200 unidades.
- II. Las embarcaciones se encuentran en “paro técnico” mismo que lo hacen una vez al año para mantenimiento de las embarcaciones y para “esperar” que comience nuevamente la temporada de pesca en el mes de septiembre.
- III. Es necesario reducir en 347 el número de embarcaciones camaroneras, sobre todo en el Pacífico, y con ello lograr

que se alcancen capturas de hasta 26 toneladas por barco y no las 14 que actualmente están obteniendo.

- IV. El subsidio para el diesel marino en una gran parte —cerca del 50%— es ejercido por la flota camaronera (precisamente la que inició el paro); en otras palabras, ha recibido cinco mil doscientos millones de pesos del año 2003 a la fecha, y las condiciones físicas en las que se encuentra esta flota les provoca una gran dependencia del subsidio por los niveles altos de obsolescencia (más del 87% de ella). El precio de diesel marino en México es de 7.28 pesos por litro, de los cuales los pescadores reciben un subsidio de dos pesos, por lo que lo compran en 5.28 pesos.
- V. La problemática del subsidio al diesel y su incremento en el precio, es tema que tendrá que resolver la Secretaría de Hacienda y no la CONAPESCA.
- VI. Las personas desplazadas de esta actividad, una vez que se reduzca la flota, podrían ser captadas por la acuicultura, cuya principal ventaja es el empleo durante todo el año y no sólo por seis meses que es la temporada para pescar camarón silvestre.

Propuestas concretas ante la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión (20 de enero)

En respuesta a la solicitud hecha en sesión por la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión para que el Comisionado de Pesca —Ramón Corral— compareciera por el paro de pescadores, el titular de la CONAPESCA presentó las siguientes propuestas a efecto de enfrentar la situación:

1. Fortalecer las acciones de prevención, combate y control de la pesca furtiva, a efecto de disminuir la extracción de camarón por pescadores ilegales.
2. Continuar con el ordenamiento integral de la pesquería del camarón, particularmente en las zonas de reclutamiento y reproducción de las

⁹ http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=407598

poblaciones camaroneras (pescadores ribereños).

3. Fomentar esquemas de financiamiento para el sector pesquero y acuícola, con medidas acordes con las características de la pesquería del camarón, tanto para mar abierto como para esteros y bahías.
4. Continuar con la modernización de la pesca industrial del camarón, a efecto de incrementar la rentabilidad en la actividad y disminuir los costos de operación de la flota.
5. Promover la diversificación de mercados-destino (nacionales y de exportación) para la comercialización del camarón e identificar y desarrollar nuevos nichos comerciales que reconozcan las características particulares del camarón silvestre mexicano.
6. Retiro voluntario de la flota camaronera de altura que permita incrementar la producción por embarcación.
7. Continuar con el Subsidio-SAGARPA al diesel marino.
8. Incrementar la investigación y desarrollo tecnológico en pesca y acuicultura.

Análisis de la respuesta del Ejecutivo Federal frente al movimiento "Cero Pesca en 2009"

Consideramos convenientes —aunque poco populares— las declaraciones hechas por Corral, con respecto a su intención de disminuir la flota camaronera en más de 300 unidades, para así aumentar la productividad de los barcos que queden en actividad.

A este respecto nos permitimos presentar la respuesta que el Ejecutivo Federal ha tenido con antelación en los presupuestos correspondientes a los años de 2003 a 2006.

En el ámbito internacional se ha sugerido la reducción de hasta un 30% en el esfuerzo de pesca para la recuperación de las poblaciones deterioradas. Es por

ello que el Gobierno Federal mexicano, se abocó al retiro de embarcaciones y sus permisos como medida para coadyuvar en la disminución del esfuerzo pesquero, y por tanto desarrolló la línea de programa "Reducción del esfuerzo pesquero"¹⁰ la cual operó durante 2005 y 2006.

Durante el año 2005 se otorgó un millón de pesos a quien decidiera entregar su embarcación y permiso de pesca, por tanto se benefició a 216 dueños (inversión de 216 millones de pesos). Las entidades federativas con mayor apoyo fueron: Sonora, Tamaulipas, Campeche y Sinaloa.

Para 2006 los recursos disminuyeron en un 77% y sólo se apoyó a seis entidades con 50 millones de pesos, concentrándose los apoyos en Sonora y Sinaloa.

Fraseando al Comisionado de pesca y siendo objetivos en la atención del Ejecutivo Federal; consideramos que sólo si se enfocan más ingresos podrá cumplirse con lo anunciado, porque durante los cuatro años que operó el Programa se retiraron 256 embarcaciones. Por tanto, sería conveniente que las autoridades dejaran claro durante cuánto tiempo llevarán a cabo el programa de retiro voluntario, a efecto de darle certeza y claridad al sector pesquero.

Por otro lado, estas medidas deben ir acompañadas por un monitoreo sobre la recuperación de las poblaciones silvestres. Recordemos también que este programa de retiro voluntario debe ir a la par de otras medidas de manejo, como aumentar la edad de primera captura, aumentar la luz de malla en redes de pesca y el cierre temporal o permanente de áreas de concentración de organismos juveniles y en algunos casos el co-manejo (téngase presente el acceso libre a los recursos pesqueros). Ahora bien, no puede disminuirse la flota



FOTO Jazmín B. Santinelli

¹⁰ Pertenece al programa "Alianza para el campo" y cuenta con los "Lineamientos Específicos del Esquema General de Apoyo para la Reducción del Esfuerzo Pesquero" que se encuentran dentro de las Reglas de Operación del programa antes citado.

de tajo, sin importar las consecuencias sociales de esta acción, y sobre todo en un sector tan poco favorecido como el pesquero. Por eso, el Ejecutivo Federal también respondió que se implementarían esquemas productivos como la acuicultura, y a manera de reflexión presentamos los recursos asignados a la línea de programa "Proyectos Productivos" durante los años 2003 a 2006.

Los recursos asignados para este programa presentaron un incremento del orden del 100% de 2003 a 2004 para continuar con una tendencia decreciente (del 49%) en los siguientes dos años.

Con respecto al número de socios, año tras año se presentó una tendencia decreciente, es decir, el Programa desde su inicio apoyó a menos actores en lo general; pero, en lo particular, hubo entidades como Baja California Sur, Baja California, Chiapas y Yucatán que incrementaron en al menos 100% la cantidad de socios beneficiados.

En cuanto a la cobertura que este programa presentó, fue baja en todos los años. En 2003 fue de 2.76% en promedio, siendo Sinaloa y Tamaulipas las que presentaron un mayor apoyo. Para 2004, la atención mejoró notablemente, puesto que presentó un promedio de 5.58% (los cuatro estados mejor dotados fueron, Puebla, Baja California, Nuevo León y Baja California Sur). Sin embargo, a partir del año 2005 la cobertura se redujo a 1.56 por ciento, mientras que para 2006 esta condición empeoró, puesto que en 18 entidades no hubo cobertura mayor a 0.8 por ciento.

Contrario a lo expuesto por el Comisionado de pesca y con base en el análisis del presupuesto otorgado para pescadores y acuicultores dentro del programa "Alianza Contigo"; Acuicultura y Pesca, exponemos que

los recursos asignados para sus cuatro Planes de Acción: Proyectos Productivos, Reducción del Esfuerzo Pesquero, Ordenamiento e Infraestructura Básica de Uso Común, de 2003 a 2006, presentó una tendencia decreciente y no incrementó como lo afirma Corral-Ávila:

"El presupuesto destinado al sector desde la creación con la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPESCA), ha sido elevado cerca de 500 por ciento al pasar de 743 millones de pesos en 2002 a 3,662 millones de pesos en 2009" (declaró en la comparecencia que tuvo lugar el día 20 de enero de 2009 en la Cámara de Diputados).

El desarrollo de la acuicultura como opción de empleo para los desplazados de la pesquería es posible siempre y cuando se den los apoyos necesarios, y se planee correctamente.

El Comisionado Corral, expresó en la multicitada comparecencia;

"El 70.5 por ciento de la producción nacional de camarón proviene de la acuicultura y el 29.5 por ciento es de origen silvestre"

Sin embargo, y con base en lo declarado por el INAPESCA; el porcentaje a la producción nacional por camarón capturado del año 2000 al 2004 —que son los datos oficiales disponibles hasta el momento— es del orden del 45%; por ello, no debe minimizarse la problemática que nos ocupa, al pensar que sólo capturan el 29.5% del total de la producción camaronícola nacional.

Comentarios finales

La problemática de los pescadores es añeja y la situación del incremento en el precio del diesel, así como la decisión del Ejecutivo Federal de suspenderles el subsidio, ha sido la situación que ha desencadenado el cese de labores.

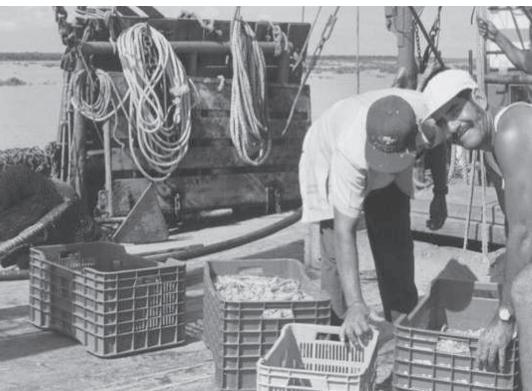


FOTO Comisión Nacional del Agua

Los niveles de rentabilidad en la pesquería de camarón presentan una tendencia decreciente, misma que se debe al incremento del esfuerzo pesquero, fluctuaciones en la disponibilidad del recurso, variaciones en el precio internacional del camarón, incremento en los costos de operación consecuencia de las condiciones de obsolescencia de la flota camaronera.

Los subsidios que el Gobierno daba a la flota industrial (dos pesos por cada litro de diesel) compensaban de alguna manera la compleja situación de las embarcaciones camaroneras y permitía el sostenimiento de esa actividad en niveles mínimos de rentabilidad.

Ahora que el Ejecutivo Federal ha anunciado un cese en los apoyos a la flota camaronera, es evidente un colapso de la actividad con su paralelo costo social.

La medida propuesta por el Ejecutivo Federal, vía el Titular de la CONAPESCA, referente a la disminución de la flota camaronera, es necesaria aunque poco popular, puesto que la pesquería del camarón presenta claros signos de sobrecapitalización de la flota y sobreexplotación del recurso.

El desarrollo de "Proyectos Productivos"¹¹ es una buena opción cuya bondad radica en que no es un programa asistencial o que promueva la sobrecapitalización y sobreexplotación de la pesca por ser un subsidio perverso —como lo define la FAO—, sino que por el contrario, brinda apoyo para que el actor pesquero al desarrollar planes benéficos.

Es necesario también que se busquen otras opciones puesto que, como puntualiza la FAO, *"la acuicultura en el ámbito internacional está cerca de alcanzar su nivel óptimo de desarrollo."*



FOTO Jazmín B. Santinelli

¹¹ En diciembre de 2006 hubo un cambio de sexenio, y durante 2008 los programas que atienden al sector cambiaron y a partir de ahora "Alianza Contigo" se conocerá como: "Programa para la adquisición de activos productivos" por ello sería recomendable continuar con el análisis y reflexión para los años siguientes, con objeto de conocer si se extenderán los apoyos al sector pesquero y acuícola como se trabajaron en el sexenio foxista o si habrá nuevos criterios.



FOTO | María Guadalupe Valdez López

Retos y perspectivas de la autosuficiencia alimentaria en México en los próximos diez años

José Sergio Barrales Domínguez* y Elizabeth Barrales Brito**

Introducción

Para ubicar el concepto de autosuficiencia alimentaria deben recordarse otros como el de suficiencia alimentaria, soberanía alimentaria y seguridad alimentaria. Este último es el concepto que actualmente utilizan los gobiernos del mundo como compromiso social para garantizar la existencia de alimentos en sus mercados, sin importar si éstos son producidos en sus países o si son importados de otros. Ante la falta de alimentos y con el fin de obtenerlos de donde sea, la dependencia alimentaria es aceptada por la mayor parte de los países; sin embargo, es posible evitarla si se logra la autosuficiencia alimentaria, implementando un programa propio de producción de alimentos en cada país, basado en su biodiversidad y en sus condiciones ambientales.

La soberanía alimentaria es la libertad de los pueblos para producir sus propios alimentos, ejerciendo el derecho universal de decidir qué comer, cuándo comer y cuánto comer, conservando el bagaje cultural generado en torno a su alimentación, que responde a su entorno ambiental e interacción social para compartir el gusto por el comer; es decir, *comer con sabor*. Para alcanzar este estatus es necesario

* Director General del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, H. Cámara de Diputados.

** Ing. Agroindustrial y Prestadora de Servicios Profesionales.

alcanzar la autosuficiencia alimentaria produciendo en cada país todos los componentes de los platillos que integran su cultura culinaria, cuidando las formas, ingredientes y procedimientos de su preparación.

La suficiencia alimentaria solo obliga a ofrecer alimentos a quien pueda acceder a ellos, sin importar los mecanismos de producción, la diversidad, su origen, calidad ni precio; lo importante es garantizar la presencia física de alimentos en el mercado, aunque no haya capacidad de compra. Para la autosuficiencia alimentaria debe generarse un programa de producción que garantice la existencia de alimentos producidos en cada país, de acuerdo con su ambiente, su capacidad técnica, idiosincrasia y recursos económicos. La aspiración más alta de un país es, sin lugar a dudas, alcanzar la soberanía alimentaria, que implica comer en un ambiente de libertad para decidir qué llevarse a la boca.

Por lo anterior, el objetivo del presente trabajo es señalar las principales condiciones sociales, económicas y ambientales en que deberá desarrollarse la agricultura para satisfacer la demanda de alimentos y el papel que deberán jugar todos los agentes involucrados en ella, en donde los productores e investigadores son elementos imprescindibles.

¿Qué es la autosuficiencia alimentaria?

Desde hace tiempo se ha documentado la relación que hay entre el ingreso de un trabajador y su patrón de consumo de alimentos, destacándose el predominio de consumo de maíz y frijol como fuentes de carbohidratos y proteína para los sectores de ingresos limitados (Livas y Miranda, 1988). Veinte años después, cuando el desempleo es alto y la pérdida del valor adquisitivo avanza, deberán implementarse acciones para asegurar la existencia de alimentos tan

importantes como el frijol y el maíz en el mercado. Hablar de las leguminosas como alimento de los mexicanos, para algunos críticos del tema, es hablar de los más pobres, por ser el estrato social que más los consume, ignorando que biológicamente es un alimento rico en proteína, lo que le da otra característica valiosa. En el año 2000 se tenía un consumo *per capita* de 9.6 kg de frijol y para el año 2006 subió a 14.1 kg (SIAP, 2008), lo que obligó a cubrir una mayor demanda, porque además ahora hay seis millones de mexicanos más. La importación de frijol ha sido el mecanismo para ponerlo a disposición de los mexicanos, a tal grado que a México se le ubica como uno de los principales países importadores del mundo (Ayala *et al.*, 2008).

Podría mencionarse cualquier otro alimento, pero si se busca la suficiencia alimentaria en frijol, no importa otra cosa más que asegurar que lo haya en el mercado, y por ello, se recurre a su importación, sin cuidar de dónde venga ni en qué condiciones se logre. En una sociedad como la mexicana, en donde cada vez en mayor escala se pierden el empleo y el poder adquisitivo por quien por fortuna lo ha tenido, se pone frijol barato a disposición del consumidor. Por ello, es común encontrar en el mercado frijol negro, viejo y endurecido, que llega del extranjero a la mesa mexicana, con una baja calidad nutricional, al reducirse el contenido y la calidad de la proteína por efecto del tiempo de almacenamiento.

La producción y el consumo de frijol en México se asocian a la diversidad genética de acuerdo con las regiones geográficas. Así, el frijol negro se consume más en el sureste de México, los de color pinto en el norte y centro, o de consumo local como el frijol acerado en el este de Tlaxcala, el Parraleño en la región de Cholula, Puebla o el Chavarrillo en partes de Jalisco; los frijoles bayos, mantequilla y amarillos, se consumen

en diversas partes de la República mexicana. Pensar en la autosuficiencia en esta leguminosa implica producir en México todo el frijol que se consume en un año y tener una cantidad almacenada para el año siguiente, mientras el ciclo agrícola avanza cultivando las variedades adaptadas en cada región.

Alcanzar la soberanía alimentaria de frijol en México implica tener la capacidad para producir todo el que se consume, protegiendo su diversidad como bagaje cultural en su consumo. Esta diversidad no la cubre la importación de frijol, ya que la mayor parte es de color negro, ampliamente adaptado en Estados Unidos. Al ser más barato el frijol importado, se destruye el aparato productivo al dejar de sembrarse, reduce la diversidad genética, altera los patrones de consumo, y lo que es más grave, deja a la decisión de terceros lo que comerán los mexicanos. De esa manera, cualquier frijol extranjero que ingresa a la cocina mexicana, trastoca la soberanía alimentaria en este alimento.

Para recuperar la soberanía alimentaria, una condición irrenunciable es conservar el carácter original de la agricultura, como actividad fundamental para el desarrollo del hombre, ya que de momento es la única actividad humana que le permite obtener alimento y materias primas para desarrollar otras actividades económicas. Cuando se olvida este atributo y se ve a la agricultura sólo como un negocio, es sencillo abandonarla en el momento en que deja de representar una ganancia en dinero, generado una situación de riesgo para la permanencia de un país.

La alimentación como un derecho humano universal

Cuando se discute el derecho a la alimentación, con frecuencia se cita a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que en su Artículo 25 declara que: "toda persona tiene

derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad" (Morales y Ramírez, 2008).

En el contexto internacional, el tema de la alimentación siempre está presente como un derecho humano, de tal manera que en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, hubo el compromiso de varios países para alcanzar la soberanía alimentaria. Treinta años después, en la Cumbre Mundial de la Alimentación, ya no se menciona a la soberanía alimentaria como un propósito a alcanzar, acuñándose el concepto de seguridad alimentaria. Es decir, con este concepto ya no importa para un país producir sus propios alimentos, y por tanto, puede establecerse como prioridad la importación de los mismos.

En el caso de México, a pesar de ser signatario de muchos tratados internacionales donde se involucra el reconocimiento de los derechos humanos, no se ha avanzado en reconocer dentro del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al derecho a la alimentación como un derecho fundamental (López, 2008). La inclusión de ese precepto daría mayor obligatoriedad al Estado mexicano para generar políticas públicas a favor de la producción de alimentos para asegurar el derecho a la alimentación de todos los mexicanos, aspecto tan loable y noble, que no ha sido impulsado debido a la falsa percepción de que esto obligaría a regalar comida a todos los mexicanos, cuando en realidad a lo que compromete es a generar

condiciones de empleo para que cada ciudadano logre un poder adquisitivo para satisfacer sus necesidades más elementales.

¿Por qué pensar en la autosuficiencia alimentaria en México?

Porque en todos los países se enfrentan riesgos para asegurar los niveles de producción de alimentos que satisfagan su demanda. Hoy se dice que en el mundo existen 862 millones de personas con hambre, es decir siete de cada 10, mientras que en México, de 106 millones de habitantes se estima que 15 millones sufren hambre, es decir, el 14.1 por ciento. Asegurar la suficiencia alimentaria a través de la importación de alimentos ya no es una estrategia segura, por las pérdidas en los niveles de producción en varios países exportadores que incluso han tenido que cerrar sus fronteras a la exportación para asegurar su propia alimentación.

¿Para quiénes debe asegurarse la autosuficiencia alimentaria?

En 2008 se tiene una población total de 106 millones 242,582 personas, de las cuales el 50.8% son mujeres (Figura 1), sector de la población que cada vez con mayor frecuencia se integra al sector productivo. Aunque no es una norma escrita, puede decirse que los ciudadanos de entre 16 y 49 años de edad (52.5%) tienen mayor probabilidad de trabajar, aunque no todos en actividades generadoras de riqueza. En el caso de la alimentación, quienes habitan las zonas rurales, y específicamente quienes se dedican al campo, son los que tienen en su actividad la responsabilidad de producir la comida que demandan todos los mexicanos, responsabilidad que crece cada vez que nace un habitante más. En la misma figura, se observa que se modifica la distribución poblacional por edades, porque para la siguiente década habrá 6.3% más habitantes, donde la



FOTO María Guadalupe Valdez López

población de hombres aumentará un 6% y la de mujeres 7.4 por ciento. De la población total, aquellos mexicanos con edades de entre 16 y 49 años aumentarán 1.07%, que que engrosarán la población económicamente activa.

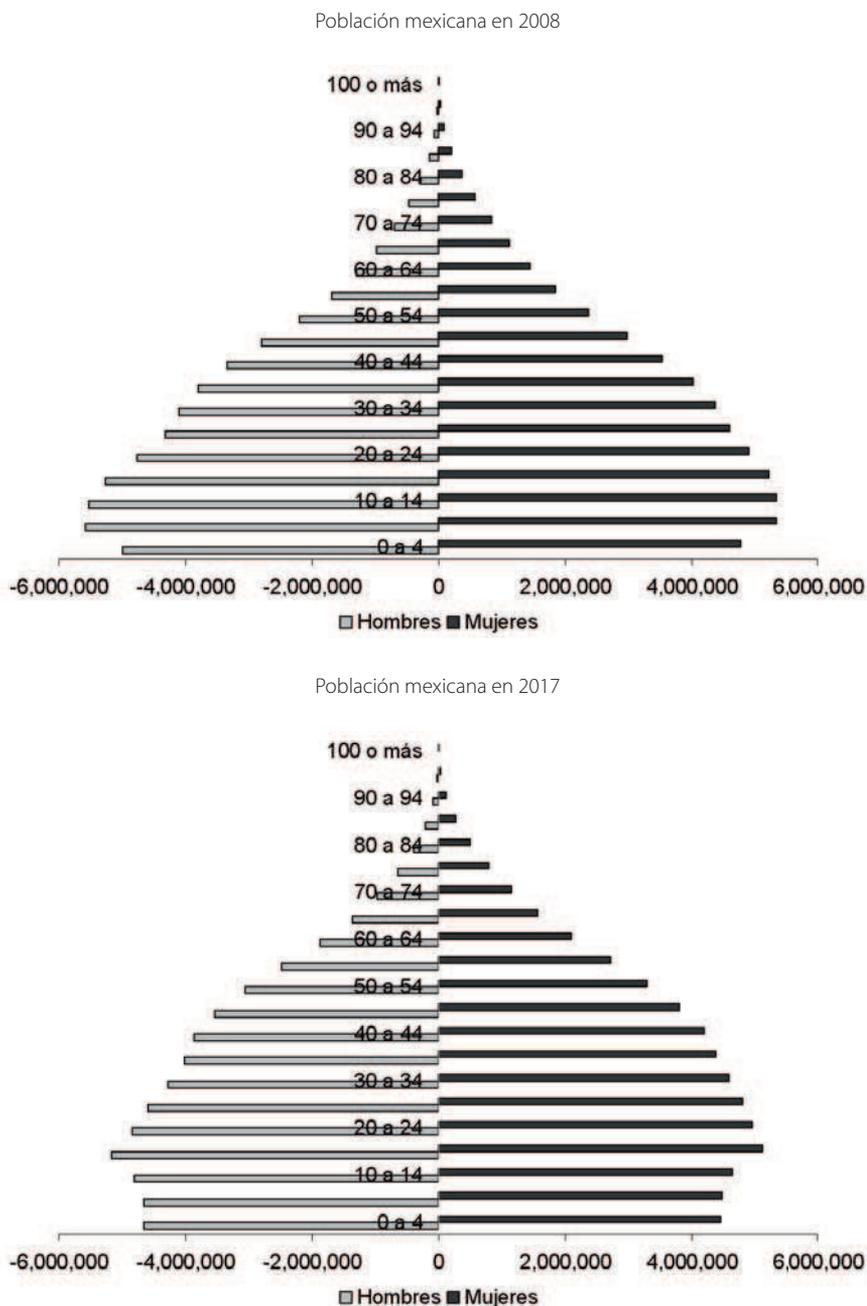
En 2007, los registros indican que 29% de la población (25.8 millones de mexicanos) se ubicaba en zonas rurales (Robles, 2007), en comunidades con 5,000 habitantes o menos, de los cuales 5.3 millones se dedican a la actividad primaria. De quienes se dedican a la agricultura, la ganadería y la pesca depende el resto de la población mexicana para satisfacer sus necesidades de alimento; sin embargo, por diversas causas, el campo mexicano ha perdido su capacidad productiva, lo que ha provocado que la mayor parte de la alimentación dependa de la importación de alimentos, a niveles que ponen en riesgo la estabilidad del país. En el último año se importó el 73% del arroz consumido, 58% del trigo, 38% del sorgo, 23% del maíz, 15% de la leche en polvo y 8% del frijol que se consumió en México.

Con la firma del TLCAN se afianzó el comercio de sectores que con anterioridad lo venían realizando, de tal manera que cuando trata de hacerse el balance de este Tratado, es frecuente que se juzgue como positivo. En un balance del periodo 1993 a 2002, se indica que la balanza comercial entre México y Estados Unidos fue negativa en los años 1993 y 1994, pero que a partir del último año se registraron valores positivos, con lo que se busca defender la permanencia de este esquema comercial (www.economia.gob.mx/pics/p/p2757/EstadosUnidos.pdf). Sin embargo, en el campo mexicano el panorama es diferente y habrá que analizarlo.

El modelo agrícola a seguir en los últimos años fue impulsar la agricultura comercial para obtener divisas y con

ellas comprar alimentos, pero el resultado es la pérdida de capacidad productiva en gran parte del campo mexicano, los ingresos por divisas se han concentrado en pocas manos, hay un alto nivel de desempleo que imposibilita a la población adquirir sus satisfactores, acentuando la pobreza que causa emigración de los jóvenes de las zonas rurales hacia la ciudad o a Estados Unidos.

Figura 1. Distribución de la población mexicana por edades y sexo que se registra en el año 2008 y la que se espera registrar en el año 2017



FUENTE: Elaborado con información de la Comisión Nacional de Población (<http://www.conapo.gob.mx/00cifras/5.htm>).

Producción agrícola nacional

Para el análisis se recurrió a datos de 2005, por ser los más completos en este momento (SIAP, 2007). En el Cuadro 1 se muestra la superficie agrícola de temporal por grupo de cultivo, predominando los cereales (57.7%), seguidos por los forrajes (16.6%) y las leguminosas (16.6%), cultivos importantes por su papel en la alimentación humana y animal. Las frutas y hortalizas como fuentes de vitaminas, minerales y otros nutrimentos no ocupan superficies importantes bajo condiciones temporales, produciéndose principalmente en riego, donde tienen una mayor presencia por la superficie ocupada (25.7%) y por el valor de la producción que alcanzan.

Con base en la superficie cosechada, 71.9% se hizo en temporal y 28.1% en riego. A la agricultura se le ve como una actividad económica importante al evidenciarse las diferencias entre tierras con riego y de temporal, entre especies con alto y bajo valor económico, reflejándose en productores ricos y pobres. Así, los rendimientos son contrastantes, pues mientras en temporal el promedio general es de 7.9 ton ha⁻¹, en riego lo es de 67.4 ton ha⁻¹ que se produce en una superficie de 38.9% respecto a la de temporal. Si de dinero se trata, en ese año el valor de la producción fue de 80,721 millones de pesos en temporal y de 119,536 millones en riego, que si se divide entre la superficie cosechada, en temporal se obtuvieron 6,056 pesos ha⁻¹ y en riego 3.8 veces más (23,001 pesos ha⁻¹). Además, estos ingresos se concentran en una menor cantidad de productores ubicados en la agricultura de riego.

Con análisis de este tipo y con el propósito de obtener dinero a partir de la agricultura, se olvidó el papel estratégico de esta actividad como fuente original de alimentos, como

generadora de conocimiento y cultura, y como garante de la conservación de recursos naturales y su biodiversidad en plantas y animales.

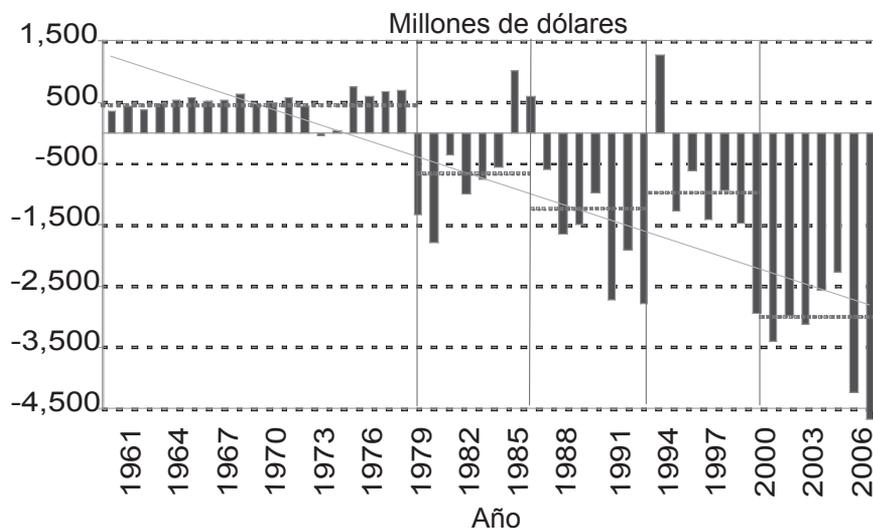
Cuadro 1. Superficie ocupada con actividad agrícola en temporal y riego, y situación de riesgo en sus niveles de producción

Temporal 2005	Superficie sembrada (ha)	Superficie cosechada (ha)	Superficie total (ha)	Superficie siniestrada	Superficie cosechada
Cereales	8,535,095.93	6,849,101.80	1,685,994.13	57.7	80.2
Espicias	64,579.75	41,522.75	23,057.00	0.8	64.3
Floricultura	3,926.90	3,917.40	9.50	0.0	99.8
Forrajes	3,223,817.41	2,885,488.14	338,329.27	11.6	89.5
Frutales	782,373.10	711,218.78	71,154.32	2.4	90.9
Hortalizas	159,841.58	145,052.97	14,788.61	0.5	90.7
Industriales	1,484,588.38	1,248,160.65	236,427.73	8.1	84.1
Leguminosas	1,587,192.22	1,103,075.38	484,116.84	16.6	69.5
Oleaginosas	408,585.42	338,195.28	70,390.14	2.4	82.8
Otros	2,723.00	2,642.00	81.00	0.0	97.0
Total	16,252,723.69	13,328,375.15	2,924,348.54		
Riego 2005	Superficie sembrada (ha)	Superficie cosechada (ha)	Superficie total (ha)	Superficie siniestrada	Superficie cosechada
Cereales	2,483,104.98	2,433,628.38	49,476.60	26.8	98.0
Espicias	69,642.81	55,670.12	13,972.69	7.6	79.9
Floricultura	11,477.56	11,332.06	145.50	0.1	98.7
Forrajes	871,657.98	861,072.42	10,585.56	5.7	98.8
Frutales	521,939.77	489,856.56	32,083.21	17.4	93.9
Hortalizas	530,399.34	515,082.33	15,317.01	8.3	97.1
Industriales	454,099.64	416,855.53	37,244.11	20.2	91.8
Leguminosas	306,651.11	291,817.05	14,834.06	8.0	95.2
Oleaginosas	128,662.16	117,948.51	10,713.65	5.8	91.7
Otros	3,762.75	3,655.25	107.50	0.1	97.1
Total	5,381,398.10	5,196,918.21	184,479.89		

FUENTE: Elaborado con datos del SIAP (2007).

En un país con agudos problemas económicos se vió en el campo una actividad económica capaz de generar sus propios recursos para desarrollarse a sí misma. Con las reformas al artículo 27 constitucional del año 1992, se buscaba resolver, entre otras cosas, que la balanza comercial del sector agropecuario dejara de ser negativa porque para ese momento se registraban números rojos en 11 de los últimos 13 años (Figura 2). Sobre este tema, no sólo no se ha corregido esa situación, sino que además se ha agudizado, pues para el año 2007 la balanza comercial del sector agroalimentario fue de -4,222 millones de dólares, de los cuales a la agricultura corresponden -856.2 millones de dólares, a la ganadería -717.7 millones de dólares y a bebidas -3,002.2 millones de dólares. Lo paradójico es que en la pesca, sector primario poco atendido en México, se registren valores positivos en la balanza comercial (353.9 millones de dólares).

Figura 2. Balanza comercial en el sector agroalimentario de México 1961-2008*/



FUENTE: Elaborado por la DEPPR, CEDRSSA con información de FAOSTAT en el periodo 1961-1989 y Banco de México, tomada de SIAP y SAGARPA para el periodo 1990- 2008. */ Para 2008, datos a septiembre.

Al agrupar por tipo de cultivos, las hortalizas y frutales registran balances positivos (Figura 3), registrándose en los cereales la mayor importación: trigo, arroz, sorgo, maíz, frijol, soya y semillas de oleaginosas. Por lo anterior, se impulsó la producción de hortalizas, con el propósito de aumentar los ingresos económicos con su venta, motivando la venta de tierras para promover la formación de grandes unidades de producción donde convergerían los capitales necesarios para impulsar la agricultura comercial y exportar cultivos que se requieren en otros países, descuidando la agricultura cerealera nacional.

Se buscó impulsar la agricultura de riego por su mayor rentabilidad, y dejar de lado la agricultura de temporal que resultaba poco costosa económicamente lo que lleva a deducir, de acuerdo con algunos economistas, que resulta más barato importar alimentos que producirlos en temporal. La entrada de alimentos baratos, hizo que los precios internos se desplomaran desalentando a la agricultura de temporal con potencial comercial, lo que creó las condiciones necesarias para vender la tierra que ya no garantizaba vivir de ella a sus poseedores.

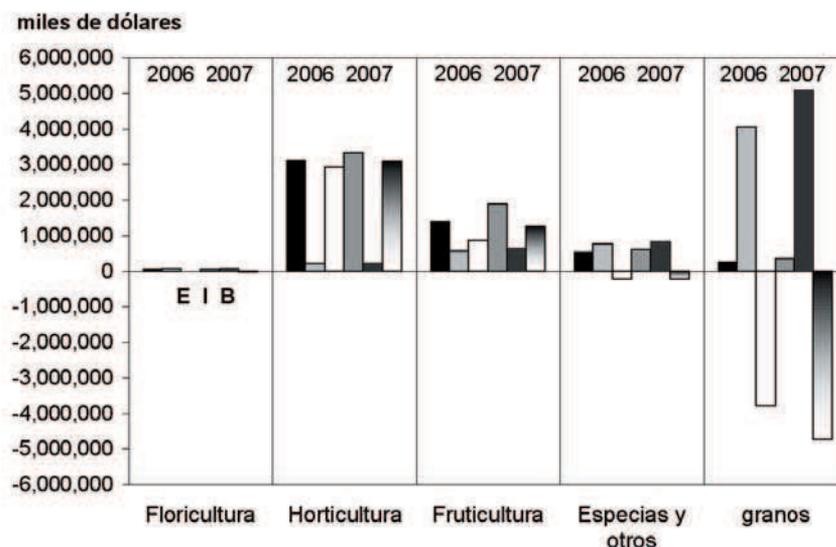
Una revisión general indica que, respecto a 1985, en la actualidad la superficie con granos básicos ha registrado un aumento de 1.2% en maíz, 6.2% en frijol, 6.0% en sorgo y 8.5% en cebada, así como disminuciones de -42.7% en trigo, -37.9 en avena, -68.5 en arroz y -69.4 en oleaginosas, lo que explica en mucho la gran dependencia externa para satisfacer la demanda de algunos de estos productos.

Respecto a la venta de tierra, ésta no se acumuló en la magnitud esperada para hacer grandes unidades de producción con sentido empresarial, sino que aumentó la industria de la especulación de la tierra para fines de crecimiento urbano. Las inmobiliarias son las empresas que mejor han aprovechado las reformas al Artículo 27 constitucional para fortalecer a la industria de la construcción en detrimento de la superficie agrícola destinada a la producción de alimentos.



FOTO Luis Gabriel Hernández Gómez

Figura 3. Balanza comercial de los productos agrícolas agrupados por tipo de cultivo durante los años 2006 y 2007



FUENTE: Elaborado con información de SIAP, 2008b.

Las reformas del 92 no lograron su propósito de crear las condiciones para mejorar al campo, sino al contrario, como puede observarse en el Cuadro 2, la información del IX Censo Ejidal del año 2007 elaborado por el INEGI permite tener una idea del grado del desmantelamiento en el campo mexicano. Estos valores representan promedios por ejido, de tal manera que sin desconocer que hay ejidos donde se registren avances, hay otros que no han logrado superar su rezago en infraestructura para impulsar la producción. Entre lo más importante es que el tamaño promedio del ejido se redujo, el número de parcelas aumentó, el tamaño de las parcelas se redujo, la infraestructura se debilitó de manera significativa (Cuadro 3) y, quizá algo importante, la superficie de riego aumentó.



FOTO | Luis Gabriel Hernández Gómez

Estos datos abonan a la información que ahora se conoce sobre la situación del campo mexicano, donde se registran niveles de producción muy bajos, mayor presencia de mujeres como posesionarias de la tierra, niveles altos de migración de jóvenes hacia fuentes de empleo, predominio de personas de edad avanzada, niveles de descapitalización que reducen la productividad, precios bajos cuando hay excedentes, pérdida de identidad de la gente del campo y un embate comercial de las empresas trasnacionales bajo la ejecución de científicos y comerciantes mexicanos que buscan apoderarse de las zonas agrícolas con buen potencial productivo.

Con la pérdida de valor en el campo reflejada en un abandono de esa actividad, se han creado las condiciones necesarias y suficientes para el deterioro social y la pobreza, sin embargo, esto último ha sido paliado gracias a la migración de los jóvenes hombres y mujeres hacia los puntos de empleo. La migración hacia Estados Unidos se estima entre 500 mil y 600 mil mexicanos cada año, donde varios fallecen en el intento de entrar a ese país debido a las medidas de seguridad implementadas por Estados Unidos para impedir su ingreso. A pesar de que el

Cuadro 2. Principales características del ejido tipo que se han registrado después de la reforma al Artículo 27 constitucional

Concepto	1991	2007	Cambio (%)
Destino de las tierras (Ha)			
Superficie total	3,445	3,362	-2.40
Parcelada	927	1,067	15.10
No parcelada	2,518	2,295	-8.85
No parcelada de uso común	2,225	2,199	-1.16
Sujetos agrarios (número)			
Total	118	180	52.54
Ejidatarios y comuneros	118	134	13.55
Posesionarios	-	46	-
Superficie parcelada (Ha)			
Tamaño de predio por sujeto agrario	9.1	7.5	-17.58
Superficie parcelada	927	1,067	15.10
Superficie parcelada de labor	759	652	-14.09
Superficie de uso agrícola	631	602	-4.59
Superficie con riego	68	120	76.47
Mujeres con tierra (número)			
Ejidatarias	28	37	32.14
Posesionarias	6	11	83.33
Infraestructura (número)			
Bordos para abrevadero	0.28	0.25	-10.71
Pozos de riego	0.13	0.15	15.38
Tractores	3.93	0.12	-96.94
Trilladoras	0.18	0.005	-97.22
Bodegas	0.25	0.24	-4.00
Superficie de bodegas (m ²)	272	112	-58.82

FUENTE: Robles, 2008.

gobierno de Estados Unidos conoce la importancia de la presencia de jóvenes con capacidad creadora y productiva para su economía éste no cede en su pretensión de impedir su entrada, lo que ha provocado la muerte de 3,159 mexicanos entre los años 2003 y 2008, con un rango de entre 339 y 425 muertes anuales (http://portal2.sre.gob.mx/agpac/images/paf/ESTADISTICAS/fall_2001_2008dic.paf).

Lo importante es que los migrantes aportaron a México alrededor de seis mil millones de dólares en el año 2000, cifra que aumentó hasta 23,000 millones de dólares en los años 2006 y 2007. Parte de este dinero viene a amortiguar la grave

crisis del campo mexicano y de otros sectores de la economía, ubicando a las remesas como la segunda fuente de divisas en México después de los ingresos petroleros.

Con las divisas en México muchas familias mexicanas se abastecen de alimentos que son importados de los países del norte por el TLCAN; sin embargo, en 2008 surgió el problema internacional de desabasto de los principales granos alimenticios, provocando un aumento en su precio. Las razones de esta situación son muchas, destacándose entre otras cosas, a los 50 millones de toneladas de maíz que Estados Unidos destinó a la producción de etanol, al

aumento en la demanda de granos en China e India para consumo humano y animal, a las pérdidas de producción por el cambio ambiental y desde luego, a situaciones de especulación financiera en torno al mercado de granos a futuro, que permite darse el lujo de aumentar sus precios a partir de la compra venta de cosechas inexistentes. Todo esto lo que genera es una situación de incertidumbre para asegurar el abasto de alimentos a través de su importación, porque en el mejor de los casos, aunque se tuviera dinero disponible, la inexistencia de alimentos en el mercado haría imposible su compra.

Aunque parezca ahora poco razonable dentro del ambiente comercial global, la autosuficiencia alimentaria es la acción más segura para fortalecer la viabilidad de México como nación independiente y estable.

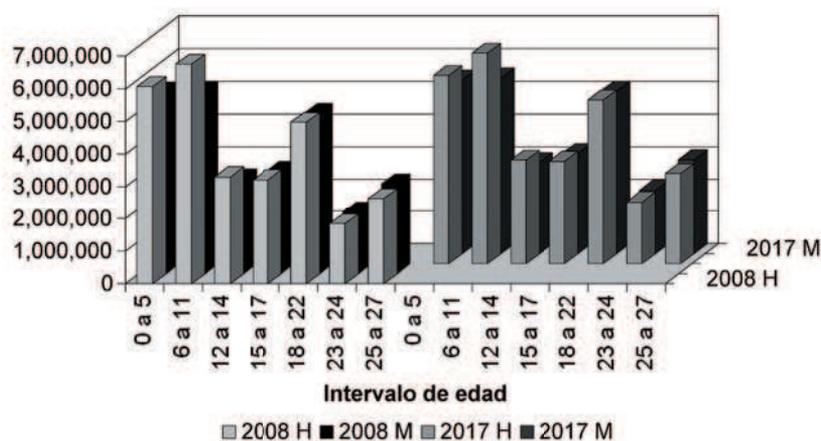
Perspectivas de la autosuficiencia alimentaria en México

Para el año 2017 la población en México se estima en 113 millones 395,982 habitantes, un 6.7% mayor que en el año 2008 (Figura 4). La proporción de mujeres aumentará a 51.1%, los educandos hasta instrucción secundaria serán 27 millones 697,744 (24.4%), la población con mayor probabilidad de trabajar ocupará el 52.9%, la población mayor de 60 años representará el 6.56% del total, cifra superior al 5.1% del año 2008.

Respecto a la tierra, parece que no habrá muchos cambios y si la emigración de la gente del campo disminuye por la pérdida de oportunidad de trabajo en Estados Unidos y Canadá, se puede establecer la población económicamente activa en 32 millones 884,834 trabajadores a los cuales habrá que generarles perspectivas de vida. Por el aumento poblacional se estima en 5'851,232 la población que se dedicará a la actividad primaria, donde la

agricultura es la importante. De esta manera puede establecerse que cada habitante dedicado al campo deberá generar la comida para 19.3 mexicanos más en el año 2017. Como país, ¿podrá México con el reto de crear las condiciones necesarias para que los productores agropecuarios de México produzcan los alimentos para 113.4 millones de mexicanos? Y más aún, ¿podrán generarse excedentes para enviarlos a los mercados internacionales tales que permitan generar divisas, como lo piden quienes ven en la agricultura una oportunidad de negocio?

Figura 4. Distribución de la población mexicana en 2008 y 2017, ordenados por intervalos de edad y sexo



FUENTE: Elaborado con datos de la Comisión Nacional de Población.

Ante la volatilidad de las remesas por la crisis económica de Estados Unidos deberán crearse mecanismos que fortalezcan el aparato productivo para generar empleos, de tal forma que se permita a los mexicanos obtener ingresos económicos con poder adquisitivo para comprar alimentos. Lo imprescindible será que cualquier esquema de desarrollo que se implemente en México deberá estar sujeto al interés nacional porque de lo contrario nunca se avanzará hacia la meta de generar las mejores condiciones de vida para la mayoría de los mexicanos.

La agricultura en México tendrá que mejorarse bajo su estructura original, donde predominan las pequeñas parcelas, donde se producen varias especies por pequeños productores que hacen su trabajo de acuerdo con sus recursos económicos y su entorno social. La agricultura deberá desarrollarse para aumentar su productividad, sustentada en la investigación agrícola bajo el reto

irrenunciable de lograrlo sin perjuicio del ambiente, de la biodiversidad y tomando en consideración el valor nutricional de los alimentos. El problema del agua debe orientarse para crear conciencia social de que su conservación es equiparable a la conservación de la vida misma, y que sin evadir la responsabilidad de los gobiernos en turno, el manejo que cada ciudadano le da, es fundamental para la conservación de este recurso. No se trata sólo de su uso racional, sino de un manejo correcto de residuos contaminantes derivados de las actividades de la vida diaria, de tal manera que éstos no sean tirados en el drenaje y se evite así la contaminación de los mantos acuíferos. Pensando en el campo, será necesario generar en el país un ambiente de identidad con el desarrollo rural sustentable, eliminando los obstáculos que lo detienen.

La actividad pecuaria, que también atraviesa por una mala situación económica —dado que se importa

más de lo que se exporta— deberá fortalecerse para producir carne a bajo costo, cuidando los estándares de calidad exigidos en la inocuidad de sus productos, pero reorientándola para beneficiar al mercado interno. Tienen que buscarse opciones de alimentación animal baratas que no causen presiones económicas sobre la producción de granos al utilizarlos como alimento animal. También deben revisarse los esquemas propuestos para fortalecer la producción de carne y leche a nivel local (García *et al.* 2007), considerando las mismas exigencias que su mercado ha impuesto, y cerrar el déficit que hay entre la producción y el consumo en México en varios productos alimenticios (Ponce, 2009).

Una fuente de diversificación de alimento animal se encuentra en el mar o en los desiertos, de tal manera que es necesario voltear hacia la pesca o al manejo de especies vegetales y animales ahora no explotadas, para incorporarlas en actividades económicas para proveer de alimento humano y materia prima para el crecimiento de otros sectores de la economía. En esto no sólo es importante identificar las especies con potencial alimenticio, sino estudiarlas e involucrarlas en sistemas de uso basados en un manejo sustentable de acuerdo con cada especie y su entorno.

Para hacer las estimaciones sobre la necesidad de producción de alimentos para el año 2017, se tomó como base el consumo *per capita* más alto de los últimos siete años, y se multiplicó por la población total estimada. Como puede observarse en el Cuadro 3, la demanda de alimentos crece de manera importante, de tal forma que si se divide entre la población que se dedicará a actividades agrícolas, la producción *per capita* es un reto muy fuerte para quienes se dediquen al campo. Por ejemplo, en maíz, en 2008 cada persona que se dedica a la agricultura deberá producir 5,588.7 kg para satisfacer la demanda, y dentro de diez años el compromiso será

de producir 5,403.1 kg, considerando que se incorporarán más personas a la población económicamente activa (PEAa) en el sector, siempre y cuando se generen las condiciones socioeconómicas que favorezcan la producción agrícola.

Por la mayor cantidad de PEA en 2017 para varios cultivos, los niveles de producción *per capita* se mantienen o reducen muy poco; sin embargo, el ambiente de producción tiende a modificarse por el crecimiento urbano sobre tierra agrícola y por el calentamiento global, lo que obligará a investigadores agropecuarios a modificar sus técnicas para identificar dentro de la biodiversidad, a todas las variedades y especies que mejor respondan a las nuevas condiciones ambientales. Esto deberá formar parte de una serie de acciones del Estado que impulsen a todo el sector agropecuario dentro del objetivo común de asegurar la autosuficiencia alimentaria.

Por ahora, la pesca representa sólo el 0.18% del PIB nacional, sin embargo,

dentro del PIB agropecuario alcanza sólo un 3%, similar al de la silvicultura (4%), pero de muy baja magnitud si se compara con el 60% correspondiente a la agricultura y del 25% de la ganadería. La pesca es una actividad que tiene superavit dentro del comercio internacional; que genera 273,040 empleos directos entre pescadores y acuicultores distribuidos en la región pacífico (55.8%), en entidades sin litoral (5.7%) y en el Golfo de México y el Caribe (38.5%). El volumen de pesca en 2004 fue de un millón 325,135 toneladas, de las cuales, el 75.8% se distribuyó en el litoral pacífico (Sonora, Sinaloa, Baja California y Baja California Sur); el 21.7% en el litoral del Golfo y Caribe, donde Veracruz, Tabasco, Campeche y Tamaulipas son las importantes, y el 2.5% en regiones sin litoral, donde el estado de México es el principal productor en acuicultura (CONAPESCA, 2004). A pesar de que se tienen 315 especies disponibles, el 85% de la captura es de sardina, camarón, atún, calamar, mojarra, ostión, barrilete, carpa, pulpo, tiburón, sargazo de mar, almeja y jaiba, llevando a varias especies a rebasar el nivel de sustentabilidad.

Cuadro 3. Estimaciones sobre el consumo de algunos productos agropecuarios que deberán producirse en el año 2017

Producto agropecuario	Consumo per cápita (kg)	Año fuente	Consumo nacional 2008 (ton)	Consumo nacional 2017 (ton)	Diferencia (2017-2008) (ton)	Producción per cápita ¹ (kg)
Principales granos y oleaginosas	525.3	2001	55'809,228.32	59'566,909.3	3'757,681.0	10,180.2
Principales granos básicos	362.4	2006	38'502,311.7	41'094,703.9	2'592,392.2	7,023.3
Principales oleaginosas	52.2	2001	5'545,862.8	5'919,270.3	373,407.5	1,011.6
Frutas	147.2	2004	15'638,908.1	16'691,888.6	1'052,980.5	2,852.7
Hortalizas	83.5	2004	8'871,255.6	9'468,564.5	597,308.9	1,618.2
Carne de canal	58.5	2006	6'215,191.0	6'633,664.9	418,473.9	1,133.7
Leche de bovino	115.4	2001	12'260,394.0	13'085,896.3	825,502.4	2,236.4
Huevo	22	2006	2'337,336.8	2'494,711.6	157,374.8	426.4
Arroz palay	10.8	2006	1'147,419.9	1'224,676.6	77,256.7	209.3
Frijol	16.3	2002	1'731,754.1	1'848,354.5	116,600.4	315.9
Maíz	278.8	2006	29'620,431.9	31'614,799.8	1'994,367.9	5,403.1
Trigo	62.2	2001	6'608,288.6	7'053,230.1	444,941.5	1,205.4
Ajonjolí	0.5	2004	53,121.3	56,698.0	3,576.7	9.7

FUENTE: Elaborado con datos de SIAP, 2008.

¹ Se considera sólo a la PEA dedicada al sector agropecuario.

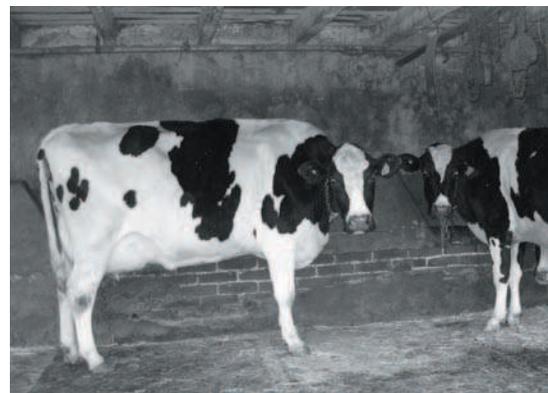


FOTO María Guadalupe Valdez López

Ante la necesidad de alcanzar la autosuficiencia alimentaria a largo plazo, tienen que tomarse las siguientes medidas de manera inmediata:

1. Declarar al sector agrícola, pecuario, a la silvicultura y a la pesca como sectores y actividades de prioridad nacional.
2. Cuantificar las necesidades de granos, carne, leche, y otros productos importantes para la dieta del mexicano y organizar la agricultura para satisfacerlas.
3. Definir el punto de máximo crecimiento de la zona urbana, donde se establezca la prohibición de hacerlo sobre tierra de alto valor agrícola, con el propósito de no arriesgar la sustentabilidad del desarrollo rural.
4. Organizar a la agricultura para garantizar la producción de alimentos que permitan tener autosuficiencia alimentaria en los principales productos de consumo en México, dentro del esquema de desarrollo regional.
5. Destinar la superficie de cultivo necesaria para producir especies con potencial económico destinadas al mercado que demande el sector agropecuario.
6. Establecer compromisos de producción, mediante esquemas parecidos al que sustenta la propuesta de Plan Estratégico para la producción de maíz en México (Barrales, 2007; Barrales, 2009).
7. Dar prioridad en la aplicación del presupuesto en todo aquello que fortalezca la actividad agrícola, la autosuficiencia alimentaria, la conservación de la diversidad genética, la conservación del ambiente de producción y favorezca el desarrollo cultural en la agricultura.
8. Rescatar la investigación agrícola con enfoque nacionalista cuyo reto será elevar el potencial productivo sustentable de las zonas agrícolas de México, superando sus niveles productivos actuales en cada región

e innovando la comercialización en cultivos excedentarios.

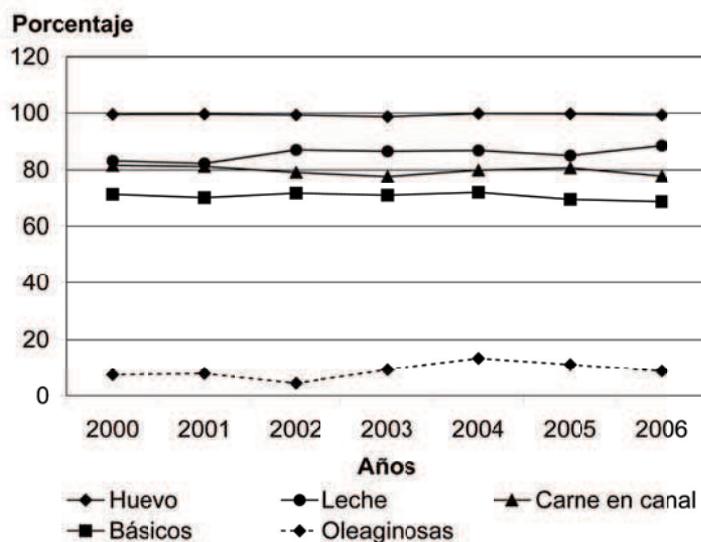
9. Impulsar la producción de alimentos en las diversas regiones agrícolas de México generando tecnología apropiada en cada una de ellas, donde la capacidad de innovación y entrega de los agrónomos y productores representará un elemento fundamental.
10. Reorientar la educación agrícola superior para fomentar, con sentido social, la producción de alimentos necesarios en México, asegurando cantidad, calidad, inocuidad y diversidad, todo dentro del principio de respeto y conservación del medio ambiente. Frente al cambio climático, la investigación local deberá identificar dentro de la biodiversidad vegetal y animal, aquellos organismos que ofrezcan la mayor cantidad y seguridad en los niveles de producción.
11. Impulsar la organización de pequeños productores para garantizar la producción de alimentos y el desarrollo rural, considerándose a sí mismos como el eje central del desarrollo de sus propias comunidades, de acuerdo con sus recursos e idiosincrasia.
12. Fortalecer el mercado interno en

donde se dé prioridad al consumo de productos mexicanos, como una manera de asegurar la permanencia de las unidades de producción mexicanas con toda la biodiversidad que ello implica.

13. Incluir a la pesca dentro de las actividades con amplio potencial para contribuir a la suficiencia alimentaria, actividad a la que habrá que destinar los recursos necesarios para mejorar los métodos de captura, de transformación y de conservación de productos del mar.

Pensar en la autosuficiencia alimentaria, implica ineludiblemente concentrar la atención en eliminar la brecha que existe entre la producción y el consumo de varios productos básicos (Figura 5), donde es importante considerar el almacenamiento de los productos desde que se obtienen hasta que se consumen, garantizando su valor nutricional, situación que amplía más el reto de lograrlo, ya que la infraestructura de almacenes está muy debilitado. Esto obligará a crear la infraestructura necesaria que permita almacenar los granos necesarios para un intervalo de tiempo de al menos dos años.

Figura 5. Aporte de la producción nacional al consumo interno respecto al consumo nacional aparente



FUENTE: CEDRSSA.

Conclusión

A nivel social, es importante trabajar para quitar la idea de que el neoliberalismo es la única solución para salir adelante, porque en sí mismo este modelo fortalece el individualismo sin cuidar la estabilidad social y la sustentabilidad ambiental, condiciones necesarias para el desarrollo y la permanencia del hombre. Es importante responder a los retos de los nuevos tiempos pero aspirando siempre a obtener beneficios, lo que implica actuar sin ceder identidad como mexicano, territorio nacional o sensibilidad social.

Bibliografía

- Ayala Garay, A. V.; Schwentesius Rinderman, R.; Almaguer Vargas, G.; Gómez Cruz, M. Á. y Márquez Berber, S. R. 2008. *Competitividad del frijol de México en el contexto del Libre Comercio*. Universidad Autónoma Chapingo / Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. México. 190p.
- Barrales Domínguez, J. S. 1990. La Problemática Agrícola de México, ¿agricultura para qué o para quienes? Universidad Autónoma Chapingo. México, 77p.
- Barrales Domínguez, J. S. 2007. *Plan Estratégico para la producción de maíz en México*. Revista rumborural año 3(7):58-67.
- Barrales Domínguez, J. S. 2009. *Plan Estratégico para La Producción de Granos en México*. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. H. Cámara de Diputados. México. 96p.
- CONAPESCA. 2004. *Anuario Estadístico de Acuicultura y Pesca 2004*. Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. México. 218p.
- García Beltrán, G.; López Díaz, C.A. y Valseca Rojas, R. 2007. Territorio y localismo en el desarrollo del México rural. En: Cavalotti V., B. A.; Ramírez Valverde, B. y Marcof Álvarez, C. F. (coord.). *Alternativas para el desarrollo sustentable de la ganadería* pp 37-47.
- López Bárcenas, F. 2008. *El derecho a la alimentación en la legislación mexicana*. Rumborural 9:10-17.
- Morales Santos, T. y F.J. Ramírez Díaz. 2008. *Derecho a la alimentación en el derecho internacional y en el derecho mexicano*. Serie Análisis de Coyuntura. Departamento de Sociología Rural. Universidad Autónoma Chapingo. Chapingo, México. 38p.
- Robles Berlanga, H. 2007. *El Sector Rural en el Siglo XXI. Un Mundo de Realidades y Posibilidades*. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y la Soberanía Alimentaria. H. Cámara de Diputados. México, D.F. 220p.
- Robles Berlanga, H. 2008. *Saldos de las Reformas al Artículo 27 Constitucional*. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y la Soberanía Alimentaria. H. Cámara de Diputados. México, D. F. 29p.
- SIAP. 2007. *Producción Agrícola 2004 y 2005*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. México.
- SIAP. 2008. *Indicadores Básicos del Sector Agroalimentario y Pesquero*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. México. México. 39p.
- SIAP. 2008b. *Balanza Agroalimentaria*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. México.



FOTO | María Guadalupe Valdez López



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

Política social y programas alimentarios en áreas rurales: alcances, presupuesto y propuestas para 2009¹

Gabriela Rangel Faz²

Resumen

La situación alimentaria y nutricional de la población en México es un problema importante que enfrenta y debe resolver la política social de nuestro país. Desde hace ya varios meses, el alza excesiva de los precios de los alimentos afecta de manera evidente la situación de pobreza de las personas, trátase de pobreza alimentaria, de pobreza de capacidades o de pobreza patrimonial; pero, sobre todo, pone en situación más vulnerable a las personas afectadas por la pobreza alimentaria.

Por ello, el propósito de este trabajo es analizar cómo ha venido enfrentando el Gobierno Federal la problemática alimentaria del país y cuáles son los principales instrumentos que éste utiliza para desarrollar las acciones de Gobierno en materia de combate a la pobreza y atención alimentaria.

Se parte de la identificación de los aspectos de la política social que se vinculan directamente con el combate a la pobreza y la atención a su problemática alimentaria en el ámbito rural; se revisan, de manera general, los programas de combate a la pobreza que se relacionan con el tema alimentario y se presenta un panorama del presupuesto asignado a estos programas para 2009; posteriormente

¹ Se agradecen los comentarios de Patricia Aguilar, Liza Covantes, Jesús Guzmán, Samuel Peña, Luis Cruz y Ricardo González. Igualmente, al Ing. Isaac Bueno, de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, por las presentaciones proporcionadas.

² Investigadora del CEDRSSA.

se ahonda en el análisis de los programas de asistencia social alimentaria del PEC y de su relación con los niveles de pobreza en áreas rurales. Para finalizar se presentan algunas conclusiones y reflexiones sobre los alcances de la política social de combate a la pobreza y los programas de asistencia social alimentaria, como son: la necesidad de formular diagnósticos participativos que permitan conocer la situación actual en materia de alimentación, nutrición y abasto; cuantificar la población potencial y objetivo de cada programa; revisar la posible complementariedad que pueda haber entre programas sociales y, en su caso, permitir que ésta pueda darse; y ampliar algunos programas para lograr cubrir al total de la población que los requiere.

I. La política social del Gobierno Federal

Como parte de su política social, la actual administración incluye diversos objetivos nacionales, estrategias y programas relacionados con la atención en materia alimentaria, dentro de un ámbito más general de combate a la pobreza.

Al respecto, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), publicado en 2007,³ aparecen cinco ejes de política pública que, en sus propias palabras, parten de una estrategia integral, lo que implica que deben estar estrechamente relacionados, éstos son:

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 PND 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."⁴ 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".

De los diez objetivos nacionales señalados en el PND, el que a continuación se enuncia está directamente relacionado con la mejora de la alimentación y el combate a la pobreza:

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 al interior del Eje 3, *Igualdad de Oportunidades*, donde se ubican las acciones enfocadas a atender la problemática alimentaria, este Eje contempla las siguientes Líneas:

Pobreza

- 3.1. Superación de la pobreza.

Desarrollo integral

- 3.2. Salud.
- 3.3. Transformación educativa.

Grupos prioritarios

- 3.4. Pueblos y comunidades indígenas.
- 3.5. Igualdad entre mujeres y hombres.
- 3.6. Grupos vulnerables.
- 3.7. Familia, niños y jóvenes.

Cultura y esparcimiento

- 3.8. Cultura, arte, recreación y deporte.



FOTO María Guadalupe Valdez López

³ Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 2007.

⁴ 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. Disponible en: <http://indh.pnud.org.co/files/rec/nuevaformacooperacion1994.pdf>

Los objetivos y estrategias que inciden en mejorar la alimentación de la población, ya sea de manera directa o a través del apoyo al ingreso son:

En materia de superación de la pobreza

Objetivos	Estrategias
Objetivo 1. Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, ⁵ de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer los programas existentes de superación de la pobreza, ampliándolos para incluir otras vertientes de apoyo social y asegurar que lleguen a la población que realmente los necesita. - Impulsar prioritariamente el desarrollo de los municipios de mayor marginación, a través de una efectiva focalización de recursos y coordinación de esfuerzos entre el Gobierno Federal y los demás órdenes de gobierno. - 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. - Mejorar los procesos de planeación, operación y evaluación de los programas para la superación de la pobreza, incluyendo la elaboración de un padrón único de beneficiarios. - Promover la participación responsable de la sociedad civil en el combate a la pobreza.
Objetivo 2. Apoyar a la población más pobre para elevar sus ingresos y mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos.	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyar el arranque y la operación de proyectos productivos familiares y de grupos comunitarios mediante asesoría y programas de micro-financiamiento, en el campo y las ciudades. - Promover proyectos de ecoturismo, turismo de aventura y turismo cultural en las zonas rurales para que puedan aprovechar sus ventajas comparativas en cuanto a riqueza cultural y natural y hagan de ésta una actividad que detone su desarrollo económico y social. - Reorientar y fortalecer los programas de las instituciones públicas del sector agropecuario para detonar el desarrollo de actividades económicas en el campo. - Empezar acciones para propiciar el empleo en zonas donde se genera la expulsión de personas, procurando convertirlas en receptoras de inversión.

En lo que respecta a la Línea de grupos prioritarios:

Objetivos	Estrategias
Objetivo 15. Incorporar plenamente a los pueblos y a las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país con respeto a sus tradiciones históricas y enriqueciendo con su patrimonio cultural a toda la sociedad.	<ul style="list-style-type: none"> - 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.

Respecto a los grupos vulnerables se incluyen:

Objetivos	Estrategias
Objetivo 17. Abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud.	<ul style="list-style-type: none"> - Dar prioridad a las vertientes de apoyo alimentario y nutricional de los programas del Gobierno con responsabilidades en esta materia.

En lo que respecta a la familia, niños y jóvenes:

Objetivos	Estrategias
Objetivo 18. Desarrollar una política pública dirigida a la familia, entendida en su diversidad y complejidad, con el fin de reducir la vulnerabilidad social mediante la promoción y fortalecimiento como ámbito natural de prevención y desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> - 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.
Objetivo 20. Promover el desarrollo sano e integral de la niñez mexicana garantizando el pleno respeto a sus derechos, la atención a sus necesidades de salud, alimentación, educación y vivienda, y promoviendo el desarrollo pleno de sus capacidades.	<ul style="list-style-type: none"> - Incrementar el alcance de los programas de mejoramiento en el estado de nutrición en menores de cinco 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.

⁵ Cabe aclarar que SEDESOL sólo reconoce como programa asistencialista el de Adultos Mayores de 70 años y más. En palabras del Secretario de Desarrollo Social: "Todos, absolutamente todos los programas de la Secretaría de Desarrollo Social piden una corresponsabilidad a cambio, el ser portadores de derecho por el cual están recibiendo un apoyo... El único programa en el cual no se exige nada a cambio, es el programa de Adultos Mayores de 70 y más... sería

Otras estrategias del Gobierno Federal se han difundido, éstas son: la Estrategia 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, acciones e inversión de los tres órdenes de gobierno y la segunda se refiere al conjunto de la política social a partir de mayo de 2008, fecha en que fue anunciada esta estrategia que concentra las acciones del gobierno hacia el objetivo del Desarrollo Humano Sustentable; ambas estrategias retoman los programas ya existentes.

II. Metas en materia alimentaria y nutricional

Con respecto a las metas en materia de alimentación y nutrición, aunque en el PND no se encuentran este tipo de definiciones, el Programa Sectorial de Desarrollo Social, dentro del apartado de Objetivos e Indicadores de Política de Desarrollo Social, sí especifica como meta general la reducción de la pobreza alimentaria para llegar a una cifra de 10.1 millones de personas que guardan esta condición para el año 2012, que en el 2006 era de 14.1 millones de personas.

De igual forma, el Programa Sectorial de Desarrollo Social en el objetivo 1. (Desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza), incluye dos indicadores, uno de los cuales se relaciona con el tema de la prevalencia de desnutrición crónica infantil de la población en condiciones de pobreza extrema, cuya meta se plantea reducir del 27% (en 2006) al 23% (en 2012) la prevalencia de desnutrición crónica infantil (en niños menores de cinco años) de la población en condiciones de pobreza extrema.

III. Presupuesto 2009 de programas de combate a la pobreza con influencia en áreas rurales vinculados a la alimentación y nutrición

El análisis de la política alimentaria vinculada con el combate a la pobreza en áreas rurales, en este trabajo inicia por la revisión de los programas que se focalizan en los municipios y localidades de alta y muy alta marginación. Dentro de este universo hemos clasificado los programas que operan en el ámbito rural, sean o no sean del PEC, en cuatro grandes apartados:

1. Programas de Asistencia Social Alimentaria directa que son parte del PEC.
2. Otros programas alimentarios que dividimos en dos:
 - a. Los que tienen como "Fin"⁶ el abatimiento de la pobreza alimentaria o bien la mejora de condiciones nutricias de la población pero que no son parte del PEC; y
 - b. Los que tienen un componente alimentario pero su "Fin" es otro diferente al de la alimentación.
3. Aquellos que pretenden ampliar los ingresos para mejorar la calidad de vida y condiciones económicas de los sujetos a los que se destinan, así como dar oportunidades de trabajo. A partir de los dos mecanismos existentes para llevar a cabo estos programas los clasificamos de la siguiente forma:
 - a. Los que otorgan apoyos en efectivo.
 - b. Aquellos que impulsan proyectos productivos que permiten ampliar los ingresos de la población en pobreza.

En este universo, existen ocho dependencias involucradas en la

ejecución de 25 programas de combate a la pobreza con influencia en la alimentación, cuyo monto aprobado para 2009 asciende a 48,211.10 millones de pesos; éstas son: SEDESOL (con nueve programas),⁷ CDI (con cinco programas), DIF (con cuatro programas), Secretaría de Economía (con tres programas), SRA (con tres programas), SEMARNAT (con un programa), SCT (con un programa), Turismo (con un programa). El recurso global a estos programas en 2009 tiene una variación neta con relación al año anterior de 11,721.8 millones de pesos corrientes (ver Cuadro 1).

Para 2009, el mayor monto de recursos se destina al grupo de programas que hemos llamado de Asistencia Social Alimentaria Directa —los cuales son cinco—, aumentó su presupuesto en 6,290.85 millones de pesos y tiene el 46.74% del recurso de este grupo de programas de combate a la pobreza, mientras que en 2008 representaban el 44.51 por ciento. Les siguen los programas de apoyo al ingreso con 39.63% del recurso, que aumentaron su presupuesto en términos absolutos y relativos en 5,095.86 millones de pesos y poco más de seis puntos porcentuales; el mayor aumento en este grupo de programas lo tuvo el programa de Adultos Mayores de 70 años y más. Finalmente aparecen otros programas alimentarios con el 13.63% de los recursos.

Los programas con más recursos, es decir los de Asistencia Social Alimentaria serán abordados en los siguientes apartados. Del resto es importante señalar que entre los programas de apoyo al ingreso el programa de Adultos Mayores de 70 años y más es el que más recursos tiene aprobados, y ha ido incrementando su

el único programa, meramente asistencialista que tendría la Secretaría de Desarrollo Social! (Versión estenográfica de la Reunión de Trabajo de la Comisión de Desarrollo Social con el Secretario de Desarrollo Social, realizada el 10 de Octubre de 2008). Sin embargo, este enfoque es cuestionable pues incluso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ubica a los programas de la SEDESOL como "de subsidios" y asistenciales.

⁶ Durante 2007, las dependencias operadoras de programas sujetos a Reglas de Operación tuvieron que vincular sus objetivos con los Objetivos Estratégicos del PND, además formularon la llamada Matriz de Marco Lógico (MML) de cada programa, que les llevó a definir su Fin, Propósito, Componentes, Actividades, Indicadores y Supuestos. De alguna manera se reorganizaron los programas y se evaluó la MML a través de las Evaluaciones Externas mencionadas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

⁷ Entre este conjunto de programas, el de Empleo Temporal es operado por tres secretarías: la SEDESOL, la SEMARNAT, y la SCT.

presupuesto hasta contar en 2009 con el 22.80% del presupuesto total asignado a este grupo de programas, que significa 4,773.56 millones de pesos más de los que tuvo en 2008. Por su parte, los 14 programas de apoyo a proyectos productivos o sociales, aunque aumentaron su monto en 322.30 millones de pesos, disminuyeron en términos relativos pues tenían el 18.46% y para 2009 cuentan con el 16.83% del total.

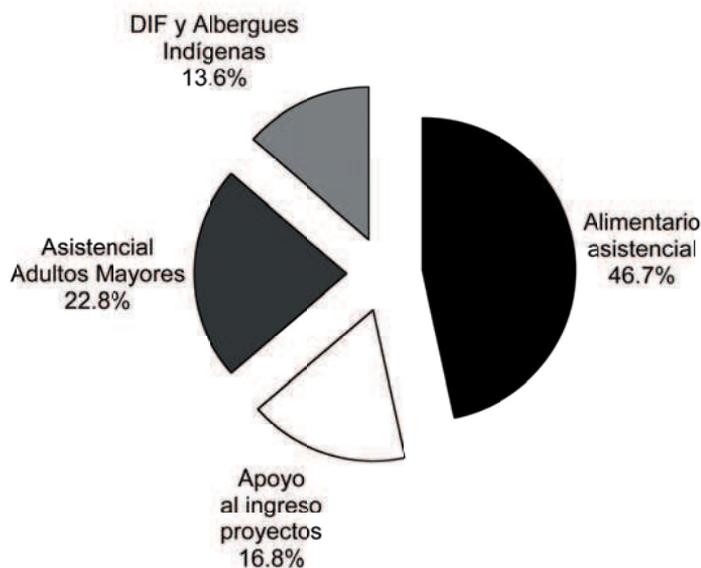
En el ámbito de otros programas alimentarios, se ubican cuatro de carácter federalizado que son operados por el DIF, cuyo monto significa el 10.38% del recurso contra la pobreza de 2009 con influencia en la alimentación; también se ubica aquí el programa de Albergues Indígenas con un monto que significará el 1.35% del presupuesto.

Cuadro 1. Programas de combate a la pobreza con influencia en la alimentación en áreas rurales

Nombre	No. de Dependencias	Número de Programas	Población atendida 2007-2008	Presupuesto		Presupuesto	
				2008	%	2009	%
Programas de Asistencia Social Alimentaria	1	5	32,382,946	\$16,241.95	44.51	\$22,532.80	46.74
Otros programas alimentarios	2	5	8,908,972	\$6,237.41	17.09	\$6,572.50	13.63
No incluidos en el PEC	1	4	8,848,535	\$5,687.41	15.59	\$5,922.50	12.28
- Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo							
- Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables							
- Atención a Menores de cinco años en riesgo no escolarizado			8,848,535	\$5,687.41	13.47	\$5,922.50	10.38
- Desayunos Escolares							
Cuyo fin no incluye la alimentación	1	1	60,437	\$550.00	1.51	\$650.00	1.35
- Albergues Escolares Indígenas			60,437	\$550.00	1.30	\$650.00	2.07
Programas de Apoyo al Ingreso	7	15	5,352,727	\$14,009.94	38.39	\$19,105.80	39.63
Vía Efectivo	1	1	1,520,374	\$6,216.44	17.04	\$10,990.00	22.80
- Adultos Mayores de 70 años y más			1,520,374	\$6,216.44	17.04	\$10,990.00	22.80
Vía proyectos	7	14	3,832,353	\$7,793.50	21.36	\$8,115.80	16.83
- Turismo Alternativo en Zonas Indígenas			169 Org.	\$170.00	0.47	\$170.00	0.35
- Organización Productiva para las Mujeres Indígenas			19,134	\$180.00	0.49	\$210.00	0.44
- PROCAPI			30,171	\$115.00	0.32	\$145.00	0.30
- Fondos Regionales Indígenas			22,273	\$295.00	0.81	\$276.00	0.57
- Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales			19,545	\$132.40	0.36	\$130.00	0.27
- Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad			41,472	\$690.30	1.89	\$787.50	1.63
- Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario			292,891	\$15.50	0.04	\$15.00	0.03
- Microrregiones - Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias			2,888,375	\$1,689.20	4.63	\$1,881.50	3.90
- Opciones Productivas			202,154	\$1,170.00	3.21	\$997.60	2.07
- Programa Empleo Temporal			265,731	\$1,168.00	3.20	\$1,217.30	2.52
- Joven Emprendedor y Fondo de Tierras			0	\$500.00	1.37	\$487.10	1.01
- Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos			19,844	\$611.00	1.67	\$668.30	1.39
- Programa de la Mujer en el Sector Agrario			30,763	\$922.10	2.53	\$995.50	2.06
- Ecoturismo y Turismo Rural			0	\$135.00	0.37	\$135.00	0.28
Total	8	25	46,644,645	\$36,489.30	100.00	\$48,211.10	100.00

FUENTE: Elaboración propia con información de evaluaciones de programas, 2o Informe de Gobierno, Decretos PEF, Informes trimestrales de SEDESOL.

Gráfica 1. Presupuesto 2009 por tipo de programa



Fuente: Elaboración propia con información del PEF.

Es importante señalar que con relación al presupuesto aprobado para el PEC en 2009, estos programas representan el 20.44% de éste, mientras que en 2008 significaban el 17.88 por ciento. Esta relación no coincide con los montos que tradicionalmente se mencionan como los destinados al gasto social del PEC pues partimos de una clasificación diferente del gasto, donde, por ejemplo, no hemos retomado ningún programa de la SAGARPA que más que ser de combate a la pobreza son de impulso a la producción, ni programas de infraestructura, como los que se aplican a la construcción de caminos rurales.

IV. Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 para los programas que brindan una asistencia social alimentaria directa

El Presupuesto 2009 aprobado y publicado en el Diario Oficial de la Federación,⁸ para los programas del PEC clasificados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como de Asistencia Social Alimentaria, operados por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), asciende a 22,532.80 millones de pesos, con una variación neta de 6,290.85 millones de pesos corrientes más con respecto al monto autorizado para estos mismos programas en 2008.

El programa que más se incrementó fue Oportunidades con 6,710.90 millones de pesos más y le siguió el Apoyo Alimentario de DICONSA con un aumento de 160.40 millones de pesos. El de Áreas Marginadas (anteriormente conocido como de Áreas Prioritarias, PAAZAP), aumentó en lo general 78.20 millones de pesos, pero en áreas rurales disminuyó en 311.40 millones de pesos. Este decremento puede deberse a que no será necesaria la identificación de los hogares beneficiarios de las localidades más pequeñas y aisladas del país, trabajo que fue realizado en 2008, por otro lado, hay un crecimiento del Programa hacia áreas urbanas y semiurbanas, lo cual no representa gastos de operación tan elevados.



FOTO | María Guadalupe Valdez López

⁸ Diario Oficial de la Federación, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, 28 de noviembre de 2008.

Cuadro 2. Presupuesto aprobado para los programas alimentarios 2009-2008 (Millones de pesos)

Programa	2009			2008			2009-2008	
	PEF	PEC	% rural	PEF	PEC	% rural	PEF	PEC
Programa Alimentario para Zonas Marginadas	1,338.20	948.60	70.9	1,260.00	1,260.00	100	78.20	-311.40
Programa Alimentario DICONSA, S.A. de C.V.	496.20	496.20	100	335.80	335.80	100	160.40	160.40
Programa de Abasto Rural DICONSA, S.A. de C.V.	2,000.00	2,000.00	100	2,004.30	2,004.30	100	-4.30	-4.30
Oportunidades (SEDESOL)	25,909.60	19,088.00	73.7	16,426.30	12,377.10	75.3	9,483.30	6,710.90
Abasto Social de Leche (LICONSA)	1,641.50	0.00	0.0	1,941.50	264.75	31.5	-300.00	-264.75
Total	31,385.50	22,532.80	71.8	21,967.90	16,241.95	75.6	9,417.60	6,290.85

FUENTE: Elaboración propia con información del Decreto PEF 2009 e Informe al 2º Trimestre de SEDESOL, 2008.

El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, Artículo 31, apartado I señala que Oportunidades mantendrá una cobertura de atención de al menos cinco millones de familias beneficiarias, es decir, que se mantendrá prácticamente con los mismos hogares atendidos. Por lo tanto su incremento presupuestal se debe a la actualización semestral del monto de los recursos que se entrega a cada familia por los diferentes conceptos. En el caso del apoyo alimentario, hay que recordar que desde mayo de 2008 el Presidente Felipe Calderón anunció un aumento de 120.00 pesos para enfrentar el alza en los precios de los alimentos, que se reafirma con las Reglas de Operación 2009, para quedar en 315 para las familias de Oportunidades y 365 para las del PAL y del PAAZAP (Ver Cuadro 4).

Es importante mencionar que en el Decreto del PEF 2008, el monto de recursos aprobados para Abasto Rural y Abasto Social de Leche era menor al monto que finalmente se autorizó para ese ejercicio fiscal, ya que originalmente estos programas contaban con 654.3 y 841.5 millones de pesos respectivamente. El incremento se apreció posteriormente a partir del Segundo Informe Trimestral de la SEDESOL.

Los datos indican que se ampliará la atención a zonas urbanas. Oportunidades y el Programa Alimentario para Zonas Marginadas amplían sus coberturas a estas áreas, mientras que el Abasto Social de Leche de LICONSA deja de aparecer en el PEC, siguiendo la tendencia de disminución de los últimos años en este programa especial.

En el caso del de Zonas Marginadas, que inició en 2008, es muy probable que durante 2009 tenga como universo de acción a las 90.5 mil localidades identificadas durante el año 2008, además de las 2,109 localidades urbanas incluidas en la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para 2009.⁹ Es importante mencionar que estas localidades urbanas se añaden a los 1,251 municipios rurales de muy alta y alta marginación incluidos en las Zonas de Atención Prioritaria de 2008.

Finalmente, el Decreto de Presupuesto en su transitorio Octavo señala que los beneficiarios del Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria seguirán recibiendo los apoyos a través del Apoyo Alimentario de DICONSA, derivado de la fusión de ambos programas, siempre que se cumplan los requisitos señalados en las Reglas de Operación de este último.

Lo cual hace suponer que estos dos programas en un corto plazo serán uno solo, aunque en el PEC aparecen separados para fines presupuestales.

V. Principales resultados y características de los programas de asistencia social alimentaria del PEC

Partiendo de la Clasificación Funcional del Gasto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de investigaciones recientes sobre la política alimentaria y nutricional en México, se identifican cinco programas del Gobierno Federal ubicados dentro del PEC, que pueden calificarse como programas alimentarios.¹⁰ (Ver Cuadro 3).

Cuadro 3. Programas de Asistencia Social Alimentarios del PEC

Dependencia	Programa
SEDESOL	✓ Oportunidades
LICONSA	✓ Abasto Social de Leche (PASL)
DICONSA	✓ Abasto Rural
DICONSA	✓ Apoyo Alimentario (PAL)
SEDESOL	✓ Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria (PAAZAP)

⁹ Diario Oficial de la Federación, *Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para 2009*, 28 de noviembre de 2008.

¹⁰ Existen cuatro programas del DIF que sí llegan a localidades rurales pero que no se analizan por no estar dentro del PEC.

La SHCP los ubica como programas de *Desarrollo Social*, cuya función de gobierno es de *Asistencia Social*, en la cual se incluyen "...los programas especiales y acciones relacionadas con la distribución y dotación de alimentos y bienes básicos y de consumo generalizado a la población marginada, así como los servicios que se prestan a grupos con necesidades especiales como niños y/o discapacitados...". Esta función a la vez contiene la subfunción *Alimentación*. Por lo tanto, se infiere que los programas tienen un carácter de asistencia social alimentaria.

Cada uno de estos programas definió que su "Fin", —entendido como el objetivo al cual el programa contribuirá, a nivel sectorial o nacional, y el impacto que tendrá—; contempla como un elemento primordial la mejora en la nutrición o alimentación de la población. De tal forma que se han propuesto 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 continuación se presentan algunos de sus principales resultados:

✓ Avances y retos en materia alimentaria

De acuerdo con sus últimas evaluaciones externas disponibles, realizadas en 2007, los resultados de estos programas en materia alimentaria son:

En el caso de Oportunidades, hay una reducción de la prevalencia de anemia;

incremento de la estatura y peso de los niños en edades tempranas; 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 se señala 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 fue la esperada.

En el Abasto Social de Leche, puede verse que la calidad de la leche que se distribuye tiene un contenido proteico 2.2% superior respecto de lo establecido en la Norma Oficial Mexicana; 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. Con respecto a la Focalización, un alto porcentaje de beneficiarios no está en condiciones de pobreza, por lo que se considera que atiende parcialmente los problemas nutricios más graves de México, es decir, el exceso de peso y la deficiencia de micronutrientes.

El Programa de Apoyo Alimentario (PAL), representa en el corto plazo importantes mejoras en las capacidades nutricias de sus beneficiarios con lo que se combate la anemia y la desnutrición. Sin embargo, tiene varios retos de Focalización, de diseño de su despensa, de su estrategia educativa y su capacidad financiera. De igual forma pudiera contribuir al exceso de peso de la población por lo que debe revisarse esta situación.

Aunque no hay un resultado del *Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria*, pues 2008 es su primer año de operación, puede decirse que este programa es muy similar al Programa de Apoyo Alimentario y pudiera tener los mismos beneficios y retos.



FOTO María Guadalupe Valdez López

En el caso del *Programa de Abasto Rural*, éste muestra resultados positivos, como es el del margen de ahorro del 6% en la adquisición de productos de la canasta básica, la ganancia en tiempo al disponer de una tienda DICONSA en la localidad o el menor gasto en la adquisición de la canasta básica.

Aunque las Evaluaciones de Consistencia y Resultados 2007 no lo señalan, otras investigaciones concluyen que la desnutrición aguda¹¹ infantil dejó de ser un problema de salud pública, pero la desnutrición crónica sí lo es en entidades como Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Yucatán. Además, la población indígena es el grupo poblacional con mayor rezago en cuanto a su estado de nutrición y salud. "Los resultados sugieren que las políticas de nutrición no han sido capaces de lograr disminuciones en desnutrición requeridas en la población indígena, la cual debe ser prioritaria para la prevención y control de la desnutrición."¹²

✓ Diagnóstico, Población Objetivo y potencial en materia alimentaria

Los programas enunciados tienen una característica común que impacta en la implementación de la política: ninguno cuenta con un diagnóstico actualizado. En las evaluaciones de 2007 se señala que sólo el PAL y el programa Abasto Social de Leche cuentan con un diagnóstico más reciente del problema que atienden; sin embargo, el diagnóstico del primero es de 2006 y el del segundo es de 2002.

Con respecto al Programa Oportunidades, que cuenta con el 75% de los recursos de estos programas alimentarios, su evaluación 2007 señala:

"...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."¹³

Por otro lado, en el Programa Anual de Evaluación 2007 publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 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 constituirse en un diagnóstico actual en la materia, sin embargo, aún no se conocen los resultados de la misma.

En lo que se refiere a la Población Potencial y Objetivo, el PAL, PAAZAP, Abasto Rural y Abasto Social de Leche no han completado la cuantificación de alguna de estas poblaciones, o de ambas, haciendo que el análisis de sus alcances y retos (en términos de beneficiarios) no sean muy claros.

✓ 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."¹⁴ Esta estrategia de política social se lleva a cabo en México desde hace casi dos décadas. Los programas alimentarios que nos ocupan han definido diferentes criterios de Focalización, que a continuación se analizan.

Los programas Abasto Rural y Apoyo Alimentario operados por DICONSA

atienden localidades de menos de 2,500 habitantes, de alta y muy alta marginación, el primer programa también puede llegar a localidades que sean consideradas por el Consejo de Administración de DICONSA como estratégicas para el cumplimiento de sus objetivos; el PAAZAP especifica que atiende a localidades de alta y muy alta marginación que no cuentan con ningún otro apoyo alimentario. Estos tres programas se ubican en las localidades más aisladas del país.

Por su parte, Oportunidades atiende a hogares en pobreza extrema de localidades en las que exista infraestructura educativa y de salud que le permitan desarrollar la estrategia planteada por el programa para el combate a la pobreza, por ello no llega a las localidades más aisladas y con menos infraestructura básica, aunque se encuentren en pobreza extrema.

El abasto de leche fortificada a través de LICONSA 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 en zonas urbanas que rurales por las características de la distribución de la leche, de ahí que sus beneficiarios sean en su mayoría de localidades urbanas e incluso de grandes ciudades.

Los programas Oportunidades, PAL, Abasto Social de Leche y PAAZAP señalan que se puede ser beneficiario de ellos solamente si no se cuenta con ningún otro apoyo alimentario del Gobierno Federal, es decir, únicamente se puede tener apoyo de uno de estos programas.

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 señala que:

¹¹ Se clasifica la desnutrición como *aguda* a partir de la duración que ésta tiene y está asociada con el adelgazamiento, por su parte la *desnutrición crónica* está relacionada con la persistencia prolongada de la desnutrición que detiene el crecimiento o produce alteraciones (Cf. Ávila Curiel, Abelardo *et al.*, "La situación nutricional de la población mexicana", en *Rumbo Rural* No. 9, noviembre, 2008).

¹² INSP, *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 la nutrición en México*, 2007, p. 7.

“... 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 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.”¹⁵

La delimitación de algunos de estos programas a localidades de menos de 2,500 habitantes que pudiera surgir del hecho de que consideran que atienden el ámbito rural, es muy reducida pues de acuerdo con algunos organismos como el Consejo Nacional de Población (CONAPO) las localidades rurales tienen hasta 15 mil habitantes. Se entiende que el PAL y el PAAZAP surgen ante las debilidades de Oportunidades para llegar a pequeñas poblaciones sin escuela o clínica y son un complemento de éste, sin embargo, Abasto Rural, atiende el problema del abasto de alimentos al que da respuesta DICONSA, el cual es parte de una situación que no se presenta exclusivamente en localidades menores a 2,500 habitantes. Además, su papel como reguladora de precios cumple un propósito fundamental dentro de la economía familiar de las regiones a las que alcanza DICONSA, logrando un ahorro a los beneficiarios de alrededor del seis por ciento.¹⁶ Por

ello sería adecuado ver la posibilidad de extender este servicio a localidades más grandes donde pudiera representar mejores precios para las localidades a las que se llegue, y un apoyo en términos nutricionales.

✓ Tipo de apoyo

Estos programas otorgan apoyo en efectivo, en especie a través de despensas 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). Los programas también consideran dar pláticas y capacitación sobre aspectos nutricionales.

Oportunidades, PAL, PAAZAP optan por entregar el apoyo alimentario en efectivo.¹⁷ Ello a pesar de que no está completamente probado en estudios realizados qué 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.”¹⁸ Al respecto, investigadores en el área de salud señalan que hay múltiples obstáculos para que sea adecuada la utilización del incremento de los recursos familiares. Estos son: “...la pobreza extrema, la falta de accesibilidad a alimentos nutritivos, la disponibilidad ilimitada de alimentos densos en energía y pobres en micronutrientes, de bebidas alcohólicas, entre otros, y la falta de información adecuada que estimule a adquirir alimentos nutritivos.”¹⁹ En lo



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

¹³ Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, p. 13.

¹⁴ SEDESOL. *La focalización como estrategia de política pública*, Serie Documentos de Investigación, No 25, 2005, p.11.

¹⁵ Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2007, p. 13.

¹⁶ Evaluación 2007 del Programa de Abasto Rural.

¹⁷ El PAL puede otorgar despensas o su equivalente en efectivo.

¹⁸ INSP y Centro de Investigación en Sistemas de Salud (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.

¹⁹ INSP y CISS. *Ibid.*

que sí hay un acuerdo es en señalar 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."²⁰

El monto en efectivo entregado por familia de acuerdo con sus Reglas de Operación 2008 varía de programa a programa. Aunque los beneficiarios del PAAZAP reciben por concepto de ayuda alimentaria el mismo monto que Oportunidades, carecen de los otros apoyos que éste otorga, es decir, el energético que significa 50 pesos por familia, las becas a niños de primaria y secundaria; y el de Jóvenes con Oportunidades. Por su parte, el Programa de Apoyo Alimentario de DICONSA es el más castigado al recibir 70 pesos menos que el PAAZAP y Oportunidades y por no contar con los otros apoyos de este último programa.²¹

Respecto del monto de los apoyos, la Evaluación del Programa Oportunidades hace 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..."²²

Cuadro 4. Apoyo alimentario mensual que otorgan los programas por hogar en 2008

Programa	Apoyo mensual	Apoyo emergente	Total
Abasto Social de Leche	Ahorro del 5%	Ahorro del 5%	Ahorro del 5%
Abasto Rural*	Ahorro del 3 al 7 %	Ahorro del 3 al 7 %	Ahorro del 3 al 7 %
Oportunidades**	\$195.00	\$120	\$315.00
Apoyo Alimentario***	\$175.00 o despensa	\$120	\$295.00
PAAZAP	\$245.00	\$120	\$365.00

* El ahorro se da en los productos que ofrecen las tiendas rurales.

** Si se sumaran los 50 pesos del apoyo energético que da Oportunidades, el monto por familia sería igual al del PAAZAP.

*** En 2009 este programa homologa el monto de su apoyo al del PAAZAP para quedar en 365 pesos por familia.

✓ Presupuesto por programa, beneficiarios, y recursos por personas atendidas.

En los últimos tres años, estos programas aumentaron su presupuesto en un 67%. Las cifras del 2º Informe Trimestral de SEDESOL indican que sobre todo en este 2008, los programas Abasto Social de Leche y Abasto Rural crecieron significativamente para llegar respectivamente al 214% y 102% más en relación con el año 2005. Parte del aumento puede deberse al incremento del recurso destinado a estos programas que anunció en mayo pasado el Presidente Calderón para enfrentar el alza de precios de los alimentos, donde se señaló que se destinarían recursos a DICONSA y LICONSA para contener los precios de los productos que venden sus tiendas y lecherías. Sin embargo, situación similar debieron enfrentar Oportunidades, PAAZAP y el PAL, a los que se les aumentó en 120 pesos el apoyo alimentario mensual por hogar beneficiario, pero sus cifras no crecieron tanto como las de LICONSA o DICONSA. Es decir que no queda claro si el monto reportado ya incluye los cuatro mil quinientos millones de pesos extra anunciados en mayo pasado como parte de las acciones para proteger la economía de las familias mexicanas, en especial las más pobres, frente al alza internacional en el precio de los alimentos.²³

Cuadro 5. Presupuesto 2005-2008 (Millones de pesos)

Programa	Ejercicio 2005	Autorizado 2008	2005/2008
Oportunidades	\$11,185.40	\$16,426.30	47%
Abasto Social de Leche	\$618.40	\$1,941.50	214%
Abasto Rural	\$992.50	\$2,004.30	102%
Apoyo Alimentario	\$391.70	\$336.00	-14%
PAAZAP	\$0.00	\$1,260.00	-0-
Total	\$13,188.00	\$21,968.10	67%

FUENTE: Cuenta Pública de 2005 y 2º Informe Trimestral de 2008 de SEDESOL.

²⁰ *Ibid.*

²¹ 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 del apoyo alimentario, pero se prevé que actualice su monto durante los primeros meses de 2009, en el caso del apoyo energético éste pasó de 50 a 55 pesos por familia.

²² Evaluación 2007 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, p.13.

En 2008, de acuerdo con el Segundo Informe Trimestral de SEDESOL, los programas alimentarios asistenciales cuentan con un presupuesto de 21,968.10 millones de pesos asignados por el Presupuesto de Egresos de la Federación, es factible que apoyen a 32.38 millones de beneficiarios. Oportunidades tiene el 74.77% del presupuesto en materia alimentaria y cuatro programas cuentan con el restante 25 por ciento.

Si se relacionan los recursos aprobados para este año, con el número de posibles beneficiarios, el PAAZAP sobresale con 1,260.00 pesos por persona, sin embargo, el dato es elevado ya que en el año 2008 inició este programa y tuvo un fuerte gasto operativo destinado al levantamiento de cédulas para identificar a las posibles familias beneficiarias. En seguida, Oportunidades (sin contar el apoyo energético, el pago de las becas y el monto en salud) gasta más recursos por beneficiario (657.05 pesos), le sigue el Apoyo Alimentario de DICONSA con 468.54 pesos.

El programa Abasto Social de Leche gasta 343.00 pesos por persona para contar con la leche fortificada y hacerla llegar a los grupos de la población pobre que más la necesitan. Resulta ser el programa que menos gasta y abarca más personas que cualquier otro programa de este tipo, sin embargo su influencia en zonas rurales ha ido decreciendo, incluso en el presupuesto aprobado para 2009 ya no aparece en el PEC.

El caso del Programa Abasto Rural es diferente ya que se informa sobre toda la población potencial de las localidades donde se ubican las 23 mil tiendas con que cuenta DICONSA (de las cuales sólo 8 mil 628 —37%— se encuentran en localidades de menos de 2,500 habitantes, en las que debe focalizar su atención), y no de las que realmente accedieron a la tienda, resultando por ello en un gasto, que parece mínimo, de 46.00 pesos por persona.

Cuadro 6. Beneficiarios por programa y estimación de presupuesto 2008 por persona²⁴

Programa	Personas	Presupuesto (Millones de pesos)	%	Presupuesto /persona **
Oportunidades	25,000,000	\$16,426.30	74.77	\$657.05
PAAZAP	1,000,000	\$1,260.00	5.74	\$1,260.00
Abasto Social de Leche	5,665,831	\$1,941.50	8.84	\$342.67
Abasto Rural	43,562,000	\$2,004.30	9.12	\$46.01
Apoyo Alimentario	717,115	\$336.00	1.53	\$468.54
Total	32,382,946	\$21,968.10	100	\$532.80

FUENTE: Elaboración propia con base en información de SEDESOL y Evaluaciones 2007 de los programas. No se sumaron los beneficiarios de Abasto Rural pues se duplican con los otros programas de SEDESOL.

* SEDESOL, Informe al 2º Trimestre de 2008.

** El recurso por persona se establece en pesos.

VI. Pobreza y programas alimentarios

El 2º Informe del Gobierno Federal señala que en 2006 había 44 millones 677 mil 884 personas en condición de pobreza por ingreso,²⁵ las cuales representaban el 42.6%

²³ Secretaría de la Presidencia, Mensaje a la Nación del Presidente Calderón con motivo de las Acciones de Apoyo a la Economía Familiar. Lunes 26 de mayo de 2008.

²⁴ Calculados a partir de la población atendida en 2007, y la población potencial del PAAZAP de 2008.

²⁵ Es decir que se encontraban en alguna de las tres situaciones de pobreza: Alimentaria: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL; de capacidades: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación; o bien, de patrimonio: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.



FOTO María Guadalupe Valdez López

de la población.²⁶ De acuerdo con las evaluaciones de consistencia y resultados de 2007 de los programas alimentarios, en ese año se atendía a 31 millones 907 mil 861 personas con alguno de estos programas de SEDESOL, bajo el supuesto de una correcta focalización, puede decirse que aproximadamente el 70% de la población en pobreza contaba con un apoyo alimentario por parte del Gobierno Federal.

De los 9.4 millones de familias en pobreza estimados por el CONEVAL en 2006, cinco millones han sido atendidas por Oportunidades, 143 mil 423 por el Programa de Apoyo Alimentario (PAL) y 200 mil por el PAAZAP; por su parte, el programa de Abasto Social de Leche apoyó la alimentación de cinco millones 665 mil 831 personas integrantes de dos millones 759 mil 472 familias,²⁷ casi todas urbanas. Al agrupar a los beneficiarios de 2007 atendidos por los programas antes mencionados,²⁸ tenemos que quedaban por atender alrededor de 1.3 millones de familias en condición de pobreza, 60% de éstas vive en zonas urbanas y 40% en localidades rurales.²⁹

Cuadro 7. Familias en pobreza y cobertura de los programas alimentarios

Número de familias	Urbanas	Rurales	Totales
En pobreza (2006):			
Alimentaria	1,029,640	1,784,234	2,813,874
Capacidades	1,845,367	2,423,656	4,269,023
Patrimonial	5,090,247	4,320,574	9,410,821
Atendidas con programas alimentarios (2007):			
Oportunidades	1,538,000	3,462,000	5,000,000
PAL		143,423	143,423
Abasto de leche*	2,759,472		2,759,472
PAAZAP**		200,000	200,000
Total familias atendidas	4,297,472	3,805,423	8,102,895

* El programa Abasto Social de Leche no desglosa si la población que atiende es rural o urbana, pero sí reconoce que el servicio que brinda es mayoritariamente urbano.

** El PAAZAP empezó en 2008, se incluyen las metas para ese año.

Siguiendo con la cobertura, DICONSA a través de Abasto Rural atiende a millones de personas que pueden ser beneficiarias del resto de programas alimentarios que llegan a zonas rurales, y por lo tanto es un complemento de éstos.

Ha habido una correspondencia entre un mayor porcentaje de pobreza en áreas rurales y mayor cobertura de los programas alimentarios en poblaciones también rurales. Por ello, en términos de cobertura, estas áreas están mejor atendidas que las urbanas por estos programas. Sobre todo, gracias a Oportunidades, se ha podido llegar a más del 80% de las personas del campo en pobreza. Por otro lado, se ha llegado al 55.25% de los habitantes en pobreza de áreas urbanas gracias a dos programas: Oportunidades y Abasto Social de Leche.

Sin embargo, con esta información se aprecia que aún falta por dar atención de la siguiente forma:

En cuanto al programa Oportunidades, su evaluación señala que este programa al menos debería atender la pobreza de capacidades. De tal forma que, en áreas urbanas falta llegar a aproximadamente 300 mil familias.

²⁶ Al respecto, Araceli Damián estimó 1.2 millones de pobres adicionales a los que se reconocen oficialmente. Ver: Damián, Araceli, "Vivir Mejor con Pobreza," en *El Financiero*, 12 de mayo de 2008, p18.

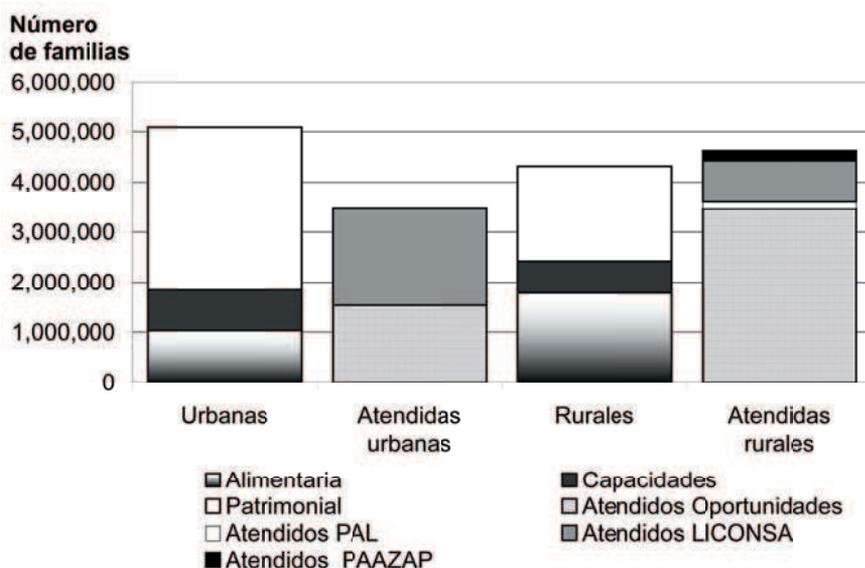
²⁷ 2º Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, septiembre de 2008.

Respecto del Abasto Social de Leche, la evaluación 2006 estimó 11.6 millones de hogares elegibles que cuentan con la Población Objetivo y cubren el sistema de puntaje definido por la institución.³⁰ Ello implicaría prácticamente cuadruplicar el programa en términos de número de hogares, y por consiguiente aumentar la distribución de leche de tres a 12 millones de litros diarios. Cabe aclarar que todo indica que los evaluadores para cuantificar los hogares elegibles, no retomaron el criterio de mutua exclusión entre programas alimentarios pues consideraron que técnicamente no se justifica, lo cuál hace pensar que esta norma se basa en aspectos presupuestales.

Hasta 2008, el programa de Abasto Social de Leche contaba con una estructura organizacional que le permitía entregar 937 millones de litros anuales de leche fortificada de manera oportuna a 5,665,831 beneficiarios a nivel nacional, a través de 9,114 puntos de venta en 1,810 municipios y en 5,006 localidades.³¹ La ampliación del programa implica valorar la capacidad operativa de LICONSA y las posibilidades reales que tiene para poder crecer en tal magnitud, y de ser necesario fortalecerla en este sentido. Al respecto, la evaluación 2007 recomendó:

“Una vez definido el universo del PASL, evaluar la factibilidad de ampliar su cobertura considerando su capacidad instalada no utilizada, su red de puntos de venta, los convenios interinstitucionales, la conveniencia de implementar precios diferenciados y sus consecuencias: crecimiento de la demanda y requerimientos financieros adicionales.”

Gráfica 2. Familias en pobreza



FUENTE: Elaboración propia con base en información del CONEVAL y de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados 2007.

²⁸ A junio de 2008, SEDESOL informó a la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados que había levantado 104,183 cédulas en hogares que potencialmente podían ser beneficiados por el PAAZAP, teniendo como Universo probable a 405,028 hogares. En el 2º Informe de Labores, la SEDESOL define una meta de 200 mil familias para 2008.

²⁹ La información aquí presentada es un estimado elaborado a partir de: datos de pobreza rural y urbana en 2006 y población rural y urbana de Oportunidades presentados en el II Informe de Gobierno, así como población atendida por los programas de acuerdo a su evaluación 2007.

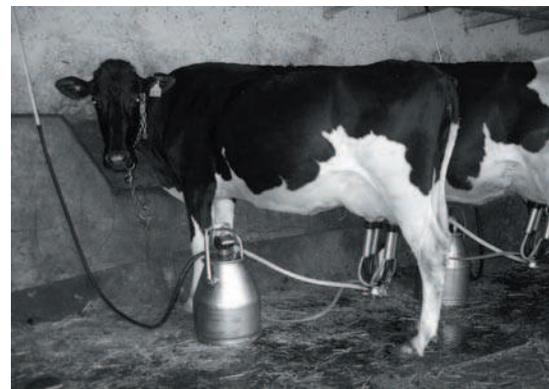


FOTO María Guadalupe Valdez López

³⁰ Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa Abasto Social de Leche 2007, p.32.

³¹ LICONSA. Comunicado de prensa No.021/2008, Naucalpan de Juárez, Estado de México a 12 de junio de 2008.

VII. Conclusiones y acciones inmediatas a realizar para atender la problemática alimentaria y nutricional a partir de los programas alimentarios existentes

Como pudo verse en el primer apartado, la política social enfatiza una serie de acciones públicas que pretenden atacar la problemática en materia alimentaria, pero sin mirar las causas que generan el círculo vicioso de la pobreza; la atención se define desde una óptica donde, si bien se priorizan las urgencias en la materia, no se vislumbran las soluciones de fondo, como pueden ser la generación de empleos dignos y suficientes que permitan contar con ingresos adecuados que lleven a los hogares a solventar sus necesidades de una manera suficiente y pertinente a sus formas de vida, a sus intereses, y sobre todo que tiendan a hacer a los sujetos autosuficientes. Al definir el cúmulo de respuestas públicas a la problemática alimentaria en el Eje de Igualdad de Oportunidades, se desvincula el problema de otros ejes enunciados en el PND como son el de Estado de Derecho y Seguridad y el de Economía Competitiva y Generadora de Empleos; que son la base para impulsar el bienestar pleno de los hogares, partiendo de la adecuada y suficiente satisfacción de sus necesidades en materia de alimentación y nutrición.

La meta planteada por el Gobierno Federal en materia de alimentación y combate a la pobreza implica un descenso de cuatro millones del número total de personas en pobreza alimentaria, es decir, que estas personas que no tenían ni para comer lo mínimo necesario, deben alcanzar un ingreso mayor. Sin embargo, por las estrategias que se delinean y las acciones concretas que desarrollan los programas en la materia, se prevé que el ingreso llegará a través de programas públicos, pues dada

la contracción de la economía, el descenso de las remesas, la falta de oportunidades de empleo y el aumento en los precios de alimentos; la meta enunciada se aprecia difícil de alcanzar. Al revisar el conjunto de programas de combate a la pobreza vinculados con el tema alimentario, se mostró que el mecanismo principal del Gobierno para enfrentar esta problemática es asistencial, pues en realidad se destina más de la mitad de los recursos de combate a la pobreza con influencia en la alimentación a programas de asistencia social alimentaria directa, y la tendencia reciente (2008-2009) es a reforzar este tipo de acciones públicas ya que, como se señaló anteriormente, se ha ido aumentando el recurso del programa más asistencial de todos, que no pide nada a cambio, que es el de Adultos Mayores de 70 años y más, y se ha aumentado muy poco el recurso de 14 programas de apoyo al ingreso vía proyectos productivos o sociales. De igual forma, el descenso de cuatro puntos porcentuales en materia de desnutrición infantil se ve muy complejo si los problemas de pobreza alimentaria no se resuelven.

La búsqueda de soluciones al problema alimentario vista como un elemento fundamental para solucionar el problema de la pobreza en México, debe hacerse con los sujetos a quienes se dirigen las acciones de Gobierno. Por ello, es necesario impulsar, a través de programas públicos, leyes o bien de iniciativas de la sociedad, el fomento o fortalecimiento de la participación y organización social para la búsqueda de alternativas de desarrollo desde el ámbito comunitario. Al respecto, salvo el Programa de Abasto Rural, los programas de Asistencia Social Alimentaria no buscan la organización social ni la participación activa, propositiva y desde la perspectiva de los sujetos a quienes se dirigen estos programas.

Desde la perspectiva aquí planteada, es necesario identificar experiencias exitosas que estén dando respuesta a la dificultad de producir, vender y consumir alimentos sanos, de manera autosuficiente y fortaleciendo la economía familiar, con la finalidad de fortalecerlas y reproducirlas.

Se requiere contar con el diagnóstico de la situación que guarda la problemática alimentaria y nutricional a la que atienden los programas ya que, como ya se dijo, ningún programa cuenta con un diagnóstico actualizado. Los diagnósticos que proponemos, deben partir de los siguientes criterios:

⇒ Ser participativos, tomando en cuenta a la población, a las autoridades locales, y su visión de desarrollo.

⇒ Ser integrales, analizando la problemática alimentaria desde los contextos regionales, desde la perspectiva del consumo de alimentos o complementos y su efecto en la nutrición, talla, etcétera.

⇒ Identificar también la capacidad que se tiene en las distintas regiones para producir los alimentos, los recursos naturales con que se cuenta, la vocación productiva de las regiones y los apoyos que se requieren para la producción de alimentos en lo local.

La Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto que CONEVAL debió dar a conocer en 2007, sería una parte de este diagnóstico, sin embargo, es necesario que la den a conocer y se debatan sus resultados.

Es necesario completar y actualizar la identificación del padrón de personas que deben atender los programas alimentarios, tanto de aquellos que ya son beneficiarios como los que no lo son. A través de ese padrón, buscar alternativas de apoyo a quienes no lo tienen, que pudieran ser de otro tipo: a través de proyectos productivos, de programas de empleo, entre otros.

En términos de la cobertura de estos programas, de acuerdo con los datos

aquí presentados, es necesario que: Oportunidades se amplíe en áreas urbanas que cumplen con sus criterios de inclusión; el Abasto Social de Leche se amplíe valorando su extensión a la población detectada como potencial y a partir de una validación de su padrón de beneficiarios; Abasto Rural extienda su cobertura hasta localidades de quince mil habitantes para ampliar el beneficio de ofrecer mejores precios a la población que alcanzan las tiendas DICONSA.

✍ Aunque los programas de Apoyo Alimentario y el PAAZAP en 2009 ya homologaron el monto de su apoyo alimentario en efectivo a 365 pesos por familia, debe considerarse que los recursos deben ser mayores para las familias rurales que no reciben Oportunidades (que otorga en promedio 657 pesos por familia) pues son las que tienen mayores rezagos: proporcionalmente a su ingreso gastan más en alimentos, viven más aisladas, gastan más en transporte, no tienen acceso a salud y educación, e incluso tienen que gastar para ir a recibir el apoyo alimentario.

✍ El componente de capacitación de estos programas es fundamental, por lo que se ha propuesto que "Más que un esquema de capacitación en donde se difundan múltiples mensajes educativos, deben implementarse acciones enfocadas a la adopción de comportamientos saludables".³² Oportunidades ofrece un ejemplo mediante una estrategia piloto de utilización de investigación formativa con participación comunitaria para la adopción de un consumo adecuado de los complementos alimenticios.

Nota metodológica y bibliografía

El análisis realizado parte de la revisión de información de gabinete que se obtuvo a través de la siguiente bibliografía:

Banco Mundial y SEDESOL, *Nutrición y Pobreza, Política Pública basada en evidencia*, 2008.

CONEVAL, *Informe Técnico sobre la Pobreza*, agosto de 2007.

Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, 2008 y 2009.

Instituto Nacional de Salud Pública y Centro de Investigación en Sistemas de Salud, *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*, 2006.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Plan Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012.

Presentaciones ante la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados de los titulares del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, del PAAZAP, y del Secretario de Desarrollo Social.

Reglas de Operación 2008 y 2009 de los programas.

SEDESOL *Informe al 2º Trimestre de 2008*.

Centro de Investigación y Docencia Económica, *Evaluación de Resultados y Consistencia del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, S. A. de C. V.* 2007.

Centro de Estudios Estratégicos del Tecnológico de Monterrey, *Evaluación de Resultados y Consistencia del Programa de Abasto Social de leche a cargo de LICONSA, S. A. de C. V.* 2007.

Instituto Nacional de la Salud Pública, *Evaluación de Resultados y Consistencia del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, 2007.

Universidad Autónoma Chapingo, *Evaluación de Resultados y Consistencia del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S. A. de C. V.* 2007.

2º Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, septiembre de 2008.



FOTO | Josefina Isabel Fajardo Arias

³² Banco Mundial y SEDESOL, *Nutrición y Pobreza, Política Pública basada en evidencia*, p. Xviii.



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

El estatus alimentario

en el consumo de proteína animal,

en el contexto de la crisis mundial

de alimentos

MVZ-IA Juan Ponce Salazar¹

Antecedentes

En los últimos meses, la crisis alimentaria en nuestro país ha tomado una particular importancia, orillando a autoridades federales y estatales, organizaciones de productores, investigadores rurales y partidos políticos a pronunciarse por una serie de medidas encaminadas a incrementar la producción y asegurar el abasto. En algunos casos el Gobierno ha optado por congelar temporalmente los precios de algunos alimentos, y en otros ha decidido mejorar los canales de distribución.

Esta difícil situación ha permitido retomar el tema alimentario en foros^{2,3} y otros eventos⁴, con lo cual se ha fortalecido la propuesta de incluir el derecho a la alimentación en la legislación mexicana (López Bárcenas, 2008). En muchos casos, los discursos tienen como argumento información oficial emitida por entidades autorizadas y reconocidas que determinan el número de habitantes que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza alimentaria, es decir, aquellas personas

que aun destinando todos sus ingresos a la compra de alimentos no alcanzan a satisfacer sus requerimientos nutricionales. De acuerdo con los datos que al respecto emite dicha autoridad, se establece que su evolución ha sido favorable, ya que del año 2000 al 2006 se redujo del 24.1% al 13.8% de la población total.

Dada la importancia que representa la alimentación para la población de cualquier país, y que las medidas a

¹ Subdirector de Estudios de Nueva Ruralidad, Dirección de Estudios sobre Soberanía Alimentaria y Nueva Ruralidad, CEDRSSA.

² CEDRSSA. ¿Crisis alimentaria en México? Cámara de Diputados, 17-18, de junio de 2008.

³ CEDRSSA. El Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria FAO-SAGARPA, Cámara de Diputados, 22 de octubre de 2008.

⁴ CEDRSSA. El Derecho a la alimentación y Políticas Públicas para su Legislación, Cámara de Diputados, 10 de diciembre de 2008.

tomar dependerán del conocimiento de la magnitud del problema, este documento pretende mostrar de manera sintética el balance comercial de la producción y la autosuficiencia de los alimentos de origen animal, el aporte de proteína vegetal y animal por el consumo *per cápita* de los principales alimentos agropecuarios, hasta llegar a identificar el estatus alimentario de la población mexicana en el consumo de proteína animal.

La importancia en el consumo de la proteína animal

Los alimentos de origen animal tienen una importante función biológica en el desarrollo físico y mental del ser humano, los nutrientes que contienen, principalmente aminoácidos esenciales, se encuentran en mayores proporciones que en la mayor parte de los alimentos de origen vegetal, a excepción de las leguminosas. La carencia prolongada de estos compuestos orgánicos en la alimentación humana tiene como consecuencia retrasos en el crecimiento y en el desarrollo mental de las personas.

La generación de este grupo de alimentos la realizan diferentes tipos de productores pecuarios, los cuales son financiados con recursos a través de diferentes programas federales y estatales, sin embargo, muchos de estos alimentos subsidiados son exportados a países con quienes se tienen acuerdos comerciales, cuyos consumidores cuentan con un mayor poder adquisitivo, por lo que el subsidio que se aplica es transferido a esas poblaciones.

Los incrementos en los precios de los insumos forrajeros han encarecido las diferentes carnes y demás productos pecuarios, deprimiendo el consumo nacional. Ante esta situación, los productores, principalmente de carne

de res y cerdo, han mejorado el estatus zoonosanitario de sus regiones y entidades federativas por lo que se les ha permitido exportar sus productos; sin embargo, al limitarse esta competencia entre los productores nacionales de las diferentes carnes, como debiera esperarse de acuerdo con la ley de la oferta y la demanda, se reduce la posibilidad de que la población de menores recursos pueda acceder a estos alimentos de calidad a precio accesible, recurriendo a la importación de cortes baratos como son: la pierna y el muslo de pollo, y la pierna de cerdo.

El comercio internacional de carnes

En el contexto macroeconómico, el comercio mundial de carnes influye directamente en el desarrollo de las actividades pecuarias en nuestro país, si bien permite que los productores puedan vender las diferentes carnes que se producen a un mejor precio, también avala su introducción a bajos precios, asegurando la ingesta de proteínas de origen animal, aunque es importante que se reconozca que esta introducción puede significar una competencia desleal para los productores nacionales.

Exportaciones mundiales de carne

Del año 2005 al 2007 se observó una reducción en las exportaciones de carne de res, cerdo y pollo en todo el mundo, aunque posiblemente esta tendencia habría continuado en 2008, como resultado del aumento en los precios de los insumos forrajeros, la pérdida de las cosechas por inundaciones en los EUA, el incremento en el precio de los fertilizantes y una menor capacidad de compra de los países emergentes, siendo incluso probable que estas bajas continúen más allá de 2009, o en el mejor de los casos que el crecimiento sea menor a lo proyectado por el USDA (Trostle, 2008), quien esperaba un

aumento continuo de las exportaciones de carne de res, cerdo y pollo, a tasas del 1.1%, 2.1% y 1.9% respectivamente⁵ a partir de 2008 y hasta el año 2017 "debido principalmente a una mayor capacidad de compra por el incremento en los ingresos *per cápita* en varios países del mundo". Para este periodo se espera que las exportaciones sean de aproximadamente 0.8 millones de toneladas de carne de res, una tonelada de cerdo y 1.2 millones de toneladas de ave de corral.

Con el cumplimiento de las disposiciones zoonosanitarias y de inocuidad alimentarias, México seguirá incrementando sus exportaciones de diferentes tipos de carne a mercados norteamericanos, europeos y asiáticos.

Japón ha preferido comprar carne de res a México debido entre otras características a la ausencia de la *Encefalopatía Espongiforme Bovina*, por lo que gracias a ello, en 2007 compró el 25.8% de las 28,216 toneladas exportadas a 10 diferentes países del mundo; el precio promedio pagado por este país asiático fue de 4.66 dólares por kilogramo de carne, siendo la mejor pagada la carne refrigerada deshuesada a un precio de 7.61 dólares⁶ por kilogramo. De acuerdo con el Sistema Nacional de Información de Mercados, de la Secretaría de Economía, el precio máximo promedio en México, de enero a diciembre del mismo año, para diferentes cortes, fue de \$36.63 y \$33.43 respectivamente para el primero y el último mes⁷.

⁷ Estos valores corresponden a los precios máximos registrados por diferentes empresas para los distintos cortes, durante los días 25 al 28 de los meses de enero y diciembre de 2007. Sistema Nacional de Información de Mercados, Secretaría de Economía, Base de datos Mercados Nacionales Pecuarios: Bovinos. http://www.economia-sniim.gob.mx/SNIIM-Pecuarios-Nacionales/e_SelCor.asp?var=Bov

⁵ Información presentada por el USDA y generada hasta antes de la crisis económica internacional de septiembre del presente año.

⁶ Según el Banco de México, al mes de septiembre de 2007, el dólar se cotizó en 10,8429 pesos, con una apreciación del 0.05% en comparación con el año anterior.

Con la finalidad de tener la posibilidad de exportar carne de res y cerdo, entidades federativas como Sonora, Jalisco, Querétaro, Guanajuato, Michoacán y San Luis Potosí entre otros estados de la República mexicana, seguirán buscando que se les reconozcan varias zonas como libres de *Brucelosis*, *Tuberculosis*, *Aujesky* y *Fiebre Porcina Clásica* (FPC).

Recientemente, con la presencia de una delegación de inspectores chinos en Jalisco, uno de los principales estados productores de cerdo en el país y el primero en la producción pecuaria, se protocolizó el reconocimiento de las condiciones zoonositarias para la exportación de carne de cerdo a ese país, estimada en tres millones 500 mil animales al año, lo cual permitiría a los porcicultores "liberar" presión en el mercado interno, encontrando mejores precios para su producto en ese país asiático (Ocho Columnas, s/f).

Importaciones mundiales de carne

Carne de res

De acuerdo con proyecciones del USDA (Trostle *et al.*, 2008), se espera que entre el año 2008 y el 2017 se incremente la oferta de carne de res, siendo los países desarrollados quienes exporten la mayor cantidad de esta carne en el mundo, ampliando el volumen total en alrededor del 23%, equivalente a 1.3 millones de toneladas. Para 2015, los EUA con una producción mayor al millón de toneladas métricas, seguirá siendo uno de los más importantes exportadores de esta carne.

México figura como uno de los principales países importadores de carne de res en el mundo, siendo su principal proveedor EUA. Los resultados de las proyecciones señaladas indican que a pesar de la reducción que se registró —del 15%— en las importaciones mundiales entre el año 2000 y el 2007, éstas volverán a incrementarse de

manera constante (Trostle *et al.*, 2008). Se estima que en este periodo las importaciones en nuestro país pasaron de 438 a 369.28 miles de toneladas.

Carne de cerdo

Como consecuencia del aumento en la población mundial y del incremento de los ingresos *per cápita* en diferentes países, se espera que para el periodo 2008-2017 aumenten las importaciones mundiales en casi 24 por ciento, equivalente a un millón de toneladas. En esta proyección, México se perfila como uno de los seis principales importadores de carne de cerdo en el mundo, con un volumen de 150,000 toneladas que representan un incremento del 38%, lo que significa una mayor presión para la diezmada producción porcina nacional, que ha tenido que enfrentar las crecientes importaciones de piezas de pierna a bajo precio.

Carne de ave de corral

Proyecciones del USDA indican que para el periodo 2008-2017 las importaciones de carne de aves de corral en el mundo se incrementarán un 18%, equivalente a un millón de toneladas.

En enero de 2003, tras una demanda que ganaron los productores nacionales de pollo (El Siglo de Torreón, 2003), se aplicó una salvaguarda a las importaciones de pierna y muslo de esta especie provenientes de los EUA, ya que en dicho país el consumo de esta carne es principalmente de pechuga, por lo que las piezas de pierna y muslo que México compraba eran adquiridas a menor precio del costo que se tenía en nuestro país. A partir de ese momento se aplicó un arancel compensatorio del 98.8 por ciento, estableciendo para 2003 un cupo de 46,950 ton de este producto (SAGARPA, 2003) para las fracciones 0207.13.03 y 0207.13.04, cuya vigencia terminó el 31 de diciembre del mismo año, por lo que a partir de

esa fecha volvieron a eliminarse los aranceles a las importaciones de ese producto. Se estima que en nuestro país la producción de esta carne seguirá creciendo, sin embargo, no será suficiente para satisfacer la demanda de los consumidores, proyectándose un aumento de las importaciones, que aunque impactará la producción nacional por la entrada de pierna y muslo, permitirá a los consumidores de menores recursos el acceso a proteína barata.

Consumo mundial *per cápita* de carne en el mundo

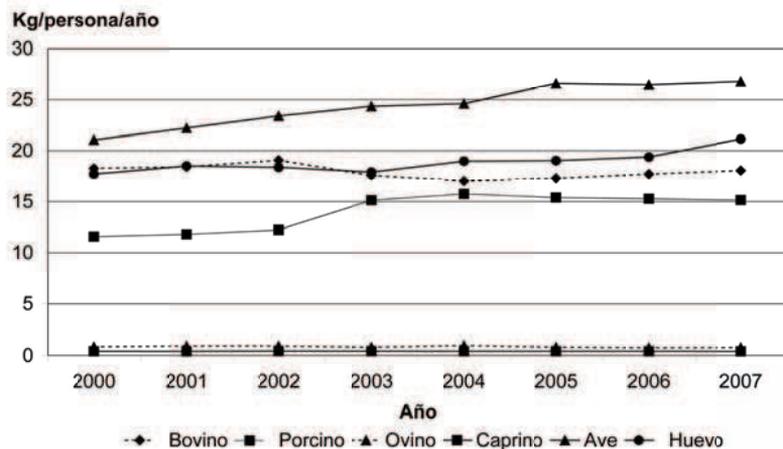
Dado el aumento en la población mundial, y en el ingreso *per cápita* de varios países emergentes, el consumo *per cápita* de carne de diferentes especies animales se incrementó de 36.1 kg en el año 1995 a 39.7 kg en el 2002. Para este periodo, los países con mayor consumo mundial *per cápita* fueron Estados Unidos (con más de 120 Kg por persona), Canadá, Francia, Brasil y Reino Unido con consumos superiores a los 80 kg *per cápita* (Instituto de Recursos Mundiales *et al.*, s/f).

Consumo *per cápita* de los principales productos de origen pecuario en México

En México, al igual que en varios países, el consumo de las diferentes carnes de especies domésticas se incrementó como consecuencia de un aumento en los ingresos *per cápita*. Del periodo 2000 a 2007 el consumo de carnes aumentó 17.3%, pasando de 52.1 kg a 61.1 kg por habitante al año. Asimismo, el consumo de huevo para este mismo periodo se incrementó 19.5%, pasando de 17.7 kg a 21.1 kg por habitante al año, como puede apreciarse en la Gráfica 1.

La leche es uno de los productos que menos incremento ha tenido en su consumo *per cápita*, el cual se ubicó en 107.1 litros en 1990 y en 108.5 litros por

Gráfica 1. Consumo *per cápita* de las principales carnes y huevo en México



FUENTE: Elaborada por CEDRSSA con información del Sistema Nacional de Información de Mercados, de la Secretaría de Economía.

persona en 2007, siendo este producto el único que cuenta con subsidio para su venta a personas de menores recursos. Para este mismo periodo, el consumo de los principales derivados lácteos se incrementó en mayor medida; se estima que el yogurt pasó de 1.4 kg a 2.2 kg anuales por persona, y el de diferentes quesos aumentó de 1.8 kg a 2.1 kg por habitante al año.

Nivel de autosuficiencia de las principales carnes y huevo en México

El término "autosuficiencia alimentaria" tiene diferentes interpretaciones, "se ha pensado que la manera preferible de mejorar la seguridad alimentaria de un país consiste en aumentar el nivel de autosuficiencia, esta idea no deja de tener una cierta atracción de carácter intuitivo"... "La autosuficiencia suele medirse por la tasa de autoabastecimiento, es decir, el grado de contribución de la producción nacional al consumo interno total, sin incluir los cambios de existencias" (Thomson, 1999) por lo que bajo este criterio la autosuficiencia se logra con un balance comercial positivo, donde las exportaciones solamente permiten canalizar los excedentes que se logran

una vez satisfechos los requerimientos nacionales.

En México el significado de "autosuficiencia" es diferente, como lo es también en algunos otros países (Thomson, 1999), ya que este término se da al resultado que se obtiene de la balanza comercial como el porcentaje de la producción en el consumo⁸, en el que los requerimientos nutricionales de la población no son incluidos. De acuerdo con el ingeniero Alberto Cárdenas, Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, se espera que México pueda llegar al 100% de su autosuficiencia alimentaria en los próximos años.⁹

Con base en las cifras obtenidas del Cuadro 1, elaboradas a partir del balance comercial para los principales productos de origen animal que presenta el Sistema Nacional de Información de Mercados de la Secretaría de Economía para el periodo 2000-2007, el nivel de "autosuficiencia alimentaria" para las carnes de bovino, porcino, ovino, caprino, ave y huevo, fue del 81.2% en promedio, siendo el huevo el de mayor nivel, con 99.7%, y el de menor la carne de cerdo con el 73 por ciento.



FOTO | Josefina Isabel Fajardo Arias

⁸ Foro sobre la globalización y modernización de la industria manufacturera de exportación, Universidad de Guadalajara, Tijuana 24 de septiembre de 2004.

⁹ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Declaraciones del Secretario de la SAGARPA, Alberto Cárdenas Jiménez, en la decimoquinta reunión plenaria, con la Tercera Comisión de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, realizada el 25 de agosto de 2008.

Cuadro 1. Autosuficiencia de México en diferentes carnes y huevo (porcentaje)

Año	Autosuficiencia en la producción (porcentaje)					
	Bovino	Porcino	Ovino	Caprino	Ave	Huevo
2000	76.33	88.03	38.69	96.54	85.72	99.93
2001	76.65	87.62	38.94	97.98	84.81	99.95
2002	74.36	84.62	40.55	98.60	85.73	99.94
2003	81.79	65.41	51.15	100.00	84.63	99.94
2004	85.81	63.93	43.97	99.98	87.62	99.72
2005	84.33	67.11	54.94	99.94	85.68	99.56
2006	83.01	66.92	59.22	99.98	84.65	99.15
2007	82.80	67.70	58.62	100.02	85.23	99.48
Promedio	80.63	73.92	48.26	99.13	85.51	99.71

FUENTE: Elaborado por CEDRSSA con información del Sistema Nacional de Información de Mercados, de la Secretaría de Economía. <http://www.economia-sniim.gob.mx/nuevo/>

Como veremos más adelante, la forma en cómo se interpreta la *autosuficiencia alimentaria* en nuestro país, dado que no considera los requerimientos y el aporte de ciertos nutrientes en la alimentación humana, pone en entredicho el significado de este concepto.

Aporte de proteína animal y vegetal por persona, a partir de los consumos *per cápita* de diferentes productos agropecuarios

La suma de los consumos *per cápita* de los diferentes alimentos de origen animal, cuyos valores son obtenidos a partir de la disponibilidad aparente,¹⁰ entre la población total y el número de días del año, multiplicados por el porcentaje de proteína contenida en el alimento, permiten determinar el aporte total *per cápita* de proteína animal por persona al día, cuyos resultados se muestran a continuación en el Cuadro 2.

La carne de mayor consumo y la que más proteína animal aporta a la población mexicana es la de pollo, contribuyendo con una tercera parte de toda la proteína animal que se consume.

De la proteína total que se ingiere en nuestro país un alto porcentaje corresponde a proteína vegetal, que se provee por el consumo de leguminosas como frijoles, alubias, lentejas, habas y garbanzos, que junto con el consumo de tortillas, trigo y arroz, complementan la dieta promedio del mexicano, cuyos valores se presentan en el Cuadro 3.

Para este cálculo no se consideró el consumo *per cápita* de maíz, debido a

que este grano también es empleado en la extracción de aceites vegetales y a que el principal consumo entre la población —que involucra el aporte de proteína junto con los carbohidratos— es a partir de la tortilla, motivo por el cual se decidió emplear este alimento en el cálculo del consumo *per cápita* de proteína vegetal.

Cabe señalar que del año 2000 al 2007 el consumo *per cápita* de maíz fue de 228.7 a 262.4 kilogramos por persona, con un consumo diario promedio de 0.718 kg de proteína. En virtud de que este consumo es muy elevado, se optó por incluir exclusivamente el consumo estimado de tortilla *per cápita*.¹¹



FOTO María Guadalupe Valdez López

¹⁰ La disponibilidad aparente resulta del balance en la producción nacional más las importaciones, restándole las exportaciones anuales.

¹¹ Las cifras utilizadas en el consumo *per cápita* de tortilla corresponden a las emitidas por GRUMA y publicadas en diferentes medios.

Cuadro 2. Consumo de proteína animal por persona al día, a partir de las estimaciones en el consumo *per cápita* de los diferentes alimentos de origen pecuario

Año	Bovino	Porcino	Pollo	Guajolote o pavo ^{1/}	Otras carnes		Pescados y mariscos ^{1/}	Leche ^{1/}	Derivados lácteos		Huevo ^{1/}	Promedio de proteína animal consumida por habitante
					Caprinos	Ovinos			Yoghurt ^{1/}	Queso ^{1/}		
2000	8.43	6.05	11.74	0.89	0.23	0.44	4.14	1.09	0.17	1.10	6.02	40.28
2001	8.60	6.27	12.13	0.89	0.22	0.48	3.99	1.11	0.18	1.10	6.28	41.24
2002	9.10	6.71	12.97	0.84	0.24	0.48	4.21	1.05	0.19	1.10	6.21	43.09
2003	8.21	7.15	13.65	0.95	0.23	0.43	4.64	1.05	0.22	1.10	6.12	43.73
2004	7.87	6.97	14.15	0.95	0.23	0.51	5.14	1.05	0.22	1.16	6.41	44.66
2005	8.15	6.71	15.11	0.84	0.23	0.43	6.25	1.06	0.24	1.16	6.44	46.61
2006	8.82	6.71	15.39	1.06	0.23	0.40	5.14	1.04	0.25	1.22	7.23	47.49
2007	8.54	6.75	15.50	1.06	0.23	0.40	5.14	1.04	0.26	1.28	7.17	47.37
Estimado de proteína en base húmeda (%)	20.38	20.40	21.50	20.40	20.60	18.00	18.50	3.50	4.30	22.20	12.00	

FUENTE: CEDRSSA, con información del SNIIM de la SE, INEGI, SIAP-SAGARPA.

Cuadro 3. Consumo de proteína vegetal al día, a partir de las estimaciones en el consumo *per cápita* de las principales leguminosas y cereales

Año	Frijol	Lenteja	Haba	Garbanzo	Tortilla	Trigo	Arroz	Promedio de proteína vegetal consumida por habitante
2000	5.71	0.25	0.17	0.24	12.33	24.96	5.40	43.66
2001	7.11	0.24	0.14	0.37	11.92	26.14	4.76	45.92
2002	9.73	0.26	0.19	0.64	11.51	23.99	4.87	46.31
2003	8.69	0.22	0.18	0.00	11.10	23.83	5.10	44.02
2004	6.93	0.25	0.13	0.07	10.82	22.16	4.82	40.36
2005	5.05	0.25	0.14	0.17	10.41	24.98	5.06	41.00
2006	8.51	0.26	0.17	0.06	10.00	24.45	5.55	43.46
2007	5.61	0.26	0.17	0.26	9.59	23.93	4.69	39.82
Estimado de proteína en base húmeda (%)	22.19	25.8	25.4	19.3	5	14.5	6.2	

FUENTE: Elaboración propia con base en información del SNIIM de la SE, INEGI, SIAP-SAGARPA, varios años, Anuarios Estadísticos del Comercio Exterior y otras fuentes; Información sobre la composición química: <http://www.tabladealimentos.net/>

Como puede observarse en el cuadro anterior, el principal aporte *per cápita* de proteína vegetal es a partir del consumo trigo, que representa el 24% del aporte de proteína vegetal, parte de la proteína es extraída con el salvado y el germen durante el proceso de su industrialización para ser empleados en la alimentación animal.

Requerimientos y aportes diarios de proteína para la población en el cálculo de la canasta alimentaria

La determinación de los requerimientos nutricionales diarios en la población nacional es una información básica en la construcción de las diferentes canastas alimentarias, donde los costos de los alimentos tienen el papel fundamental para su elaboración.

Entre los antecedentes que se tienen en México para la determinación de la canasta alimentaria, se encuentra el de COPLAMAR, quien determinó con base en las recomendaciones de la FAO-OMS (vigentes en 1975), los estándares sobre calorías, proteínas y otros nutrientes esenciales por edad, sexo y estado fisiológico. "El umbral adoptado consideraba un requerimiento de 2,741 calorías y 80.9 gramos de proteína para un hombre promedio nacional por día". Tras la construcción de 15 dietas alternativas, en las que se consideraban un conjunto de condicionantes, y mediante la aplicación de algoritmos y de programación lineal, se seleccionó una dieta que se caracterizaba por proporcionar la mayor cobertura y el menor derroche de nutrientes y cuyo costo era accesible para la población objetivo. La dieta seleccionada aseguraba una ingesta de 2,082 calorías y 35.1 gramos de proteína por persona al día, con un costo *per cápita* para el año 1977 (Székely, 2005).

Otro ejemplo es de INEGI-CEPAL, que en 1993, utilizando información local para el cálculo en el peso y la talla de la población, siguiendo recomendaciones

internacionales y empleando el mismo procedimiento utilizado por la CEPAL, determinó la canasta alimentaria con base en requerimientos nutricionales de 2,200 kcal y 40 gramos de proteína por persona al día para la población de las zonas urbanas, y de 2,180 kcal y 37 gramos de proteína al día para los habitantes de las zonas rurales. Cabe señalar que para las dos zonas se recomendó que el 35% de la proteína total correspondiera a proteína de origen animal.

Recientemente, el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (2001), estableció que la "Ingesta Diaria Recomendada (IDR) de proteínas para la población mexicana (2001)", de acuerdo con la etapa de crecimiento, siendo para los adultos de 1.0 g/kg de peso corporal, como se muestra en el Cuadro 4.

La Sociedad de Actuarios Americanos determinó que el peso ideal promedio es de 68.8 kg para hombres y 55.8 kg para mujeres (World Health Organization, 1998), sin embargo para Casillas y Vargas el peso debe ser de 72.9 kg para hombres y 58.2 para mujeres (Casillas, 2008). Tomando como referencia los pesos citados por Casillas y Vargas, tanto para hombres como para mujeres, y considerando los requerimientos establecidos por el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán —de 1.0 g/kg de peso para ambos sexos—, se tendrían requerimientos de 72.9 g de proteína para hombres y de 58.2 g

de proteína para mujeres, dando un promedio para ambos sexos de 65.5 gramos por día.

El estado (estatus) alimentario de la población en México

El cálculo de "La línea de pobreza alimentaria" es un instrumento que no está diseñado para conocer el estatus alimentario de la población, o con el que pueda identificarse el número de personas o el porcentaje de la población, que bajo las estrategias familiares en el gasto de alimentos, —limitado a sus ingresos monetarios—, puedan, o no, cubrir sus requerimientos nutricionales en un periodo determinado, ya que como puede observarse, el procedimiento que realiza el Consejo Nacional de Evaluación de Políticas de Desarrollo Social (CONEVAL) para determinar la canasta alimentaria y la línea de pobreza alimentaria —mediante el cálculo a través de la programación lineal— permiten identificar la dieta ideal que cubra, a un precio razonable, los requerimientos nutricionales necesarios para el hombre, utilizando los alimentos que consume habitualmente, y empleando valores estandarizados en el precio de los alimentos, bajo una situación hipotética en la que éstos son adquiridos y consumidos sin incluir gastos por concepto de transportación y proceso de preparación o cocción, ya que para este cálculo, el ingreso, al ser empleado en su totalidad para el gasto en alimentos, es suficiente para cubrir las necesidades nutricionales de la persona.

Cuadro 4. Ingestión diaria recomendada (IDR) de proteínas (2001)

	Infantes*		Niños y púberes			Adultos	Mujeres Embarazadas	Mujeres lactantes
	0-5 meses	6 a 11 meses	1 a 3 años	4 a 6 años	7 a 18 años			
Proteína (g)	13	14	20	28	1.3 g/kg	1.0 g/kg	(+) 8	(+) 20

FUENTE: Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán. Ingestión diaria recomendada (IDR) de proteínas, vitaminas y nutrimentos inorgánicos para la población mexicana 2001.

* Las cifras para infantes se refieren a proteína de alta conversión; para los demás grupos se refieren a la proteína de una dieta mixta en la que 70% es de origen vegetal. En la práctica la ingesta de proteína suele ser más alta (12% a 15% del aporte energético) que la IDR señala.

En la actualidad, el CONEVAL que define la pobreza alimentaria como “la 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”, emplea la programación lineal en su metodología para el cálculo de la canasta alimentaria empleada para identificar la línea de pobreza alimentaria, y en la que se incluyen bienes alimenticios de consumo frecuente en cada región.

El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, integrado por expertos mundiales en la materia, es el órgano responsable de proponer la metodología que actualmente emplea el CONEVAL para la determinación de los diferentes tipos de pobreza, incluida la pobreza alimentaria en nuestro país (Székely *et al.*, 2005).

Los resultados en el cálculo para la determinación de la línea de la pobreza

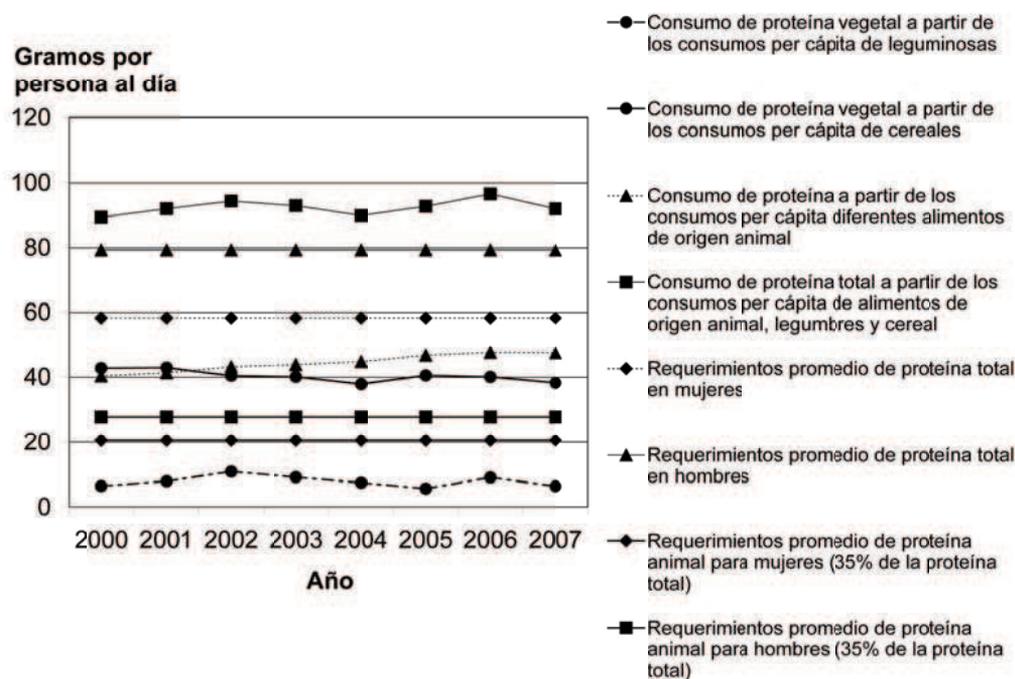
alimentaria para el año 2006, aplicando esta metodología, la ubicó en promedio por debajo de los \$598.70 por persona al mes en zonas rurales y en \$809.87 por persona al mes en zonas urbanas, de acuerdo con este documento (CONEVAL, 2007), corresponden a 19.95 pesos diarios por persona en zonas rurales y 27 pesos diarios por persona en zonas urbanas, asignando para el gasto en proteína animal (carnes, huevo, leche y derivados lácteos), 7.89 pesos por persona al día en zonas rurales y 10.85 pesos por persona al día en zonas urbanas. Con base en este criterio, se identificó que el 13.8% de la población nacional se encuentra por debajo de la línea de pobreza alimentaria.

Consumo promedio nacional de proteína animal, vegetal y total, a partir de los consumos *per cápita* de los principales alimentos

Del año 2000 al año 2007, el consumo promedio total estimado de proteína por persona al día fue aproximadamente de 92.4 gramos, siendo 58% mayor a los requerimientos diarios recomendados para mujeres y 16% mayor para hombres. Para este mismo periodo, el consumo promedio de proteína animal fue de 44.3 gramos por día, siendo 117% mayor al consumo mínimo recomendado para mujeres, y 59% mayor al recomendado para hombres.

El porcentaje de proteína animal consumida con relación al consumo total de proteína al día, estimada a través del consumo *per cápita* de los principales alimentos, pasó del 45.1 por ciento en 2000 a 51.6 por ciento en 2007 (SNIIM SE, s/f), el consumo de proteína total en promedio fue de 92.4 gramos durante el periodo 2000-2007.

Gráfica 2. Consumos de proteína vegetal y animal, estimados a partir de los consumos *per cápita* de diferentes alimentos



FUENTE: CEDRSSA, con información del SNIIM de la SE, INEGI, SIAP-SAGARPA, Anuarios Estadísticos del Comercio Exterior 2000-2007.

Distribución del gasto en alimentos en los hogares por decil de ingreso,¹² de acuerdo con la ENIGH 2006

La información de la ENIGH 2006, tiene como objetivo general "proporcionar la información sobre la distribución, monto y estructura del ingreso y gasto de los hogares". Así mismo permite generar información de la organización del ingreso corriente de los hogares, según la fuente de donde provenga; la disposición del gasto corriente en la adquisición de bienes de consumo final, (duradero y no duradero), la estructura de las erogaciones y percepciones financieras y de capital, como también es el campo de estudio para conocer las características sociodemográficas, la condición de actividad y las características ocupacionales de los integrantes del hogar de 12 y más años, a la vez que informa sobre las características de infraestructura de la vivienda y equipamiento del hogar" (INEGI Caracterización General ENIGH, s/f).

En México, el aporte de proteína animal por el consumo *per cápita* de los diferentes alimentos de origen pecuario, como son las distintas carnes, huevo y leche, que junto con el aporte de proteínas por el consumo de legumbres y cereales, se ha incrementado constantemente a niveles en los que puede apreciarse que en los deciles de mayor ingreso se sobrepasan las necesidades recomendadas de estos nutrientes por persona al día, lo cual coincide con la información que presentan especialistas en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición que emitió el Instituto Nacional de Salud Pública de la Secretaría de Salud en noviembre de 2008, donde pueden observarse diferentes problemas de salud por entidad federativa y región,

atribuidos a una inadecuada ingesta de nutrientes debido a la falta o al exceso en el consumo de estos alimentos (ENSANUT SS, s/f).

Gasto en alimentos por hogar

El análisis del gasto en alimentos por hogar, como indicador, nos permite realizar un acercamiento para conocer qué cantidad o porcentaje de la población puede acceder a los diferentes alimentos que requiere para cubrir sus necesidades nutricionales con relación a sus ingresos. Debemos considerar que aunque existen ciertas condicionantes culturales, sociales y geográficas de algunos hogares o localidades, que pudieran incidir de manera particular o colectiva en el consumo de ciertos alimentos, independientemente de sus ingresos, se acepta en general que en la medida en que en los hogares se perciban mayores ingresos, sus habitantes podrán acceder a una mayor cantidad y calidad de alimentos.

Los gastos en alimentos dentro de los hogares por decil de ingreso, como se aprecia en las diferentes Encuestas Ingreso Gasto de los Hogares, se realizan con una estrategia, distribución y costo particular. Los precios que se pagan no son iguales y depende de diferentes condiciones, por lo que en el cálculo de la canasta básica de los diferentes alimentos que se obtiene a partir del análisis de dichos productos a precios estandarizados, permiten identificar una dieta ideal pero hipotética ya que los precios que se pagan por los alimentos varían de acuerdo con el decil de ingreso.

Es común que en los hogares de menores ingresos, los alimentos elaborados sean adquiridos en empaques de menor presentación, encareciendo el producto neto. En el siguiente cuadro se muestra el precio por kilogramo de producto pagado por los habitantes de los hogares por decil de ingreso en el tercer trimestre de 2006 (INEGI ENIGH 2006).

Cuadro 4. Gasto promedio por kilogramo de alimento de origen animal para el consumo dentro del hogar por decil de ingreso (2006) (Pesos por kilogramo)

Alimento	Decil de Ingreso (gasto en pesos por kilogramo)									
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Carne de res y ternera	48.75	47.77	49.93	50.78	51.77	45.24	53.58	53.51	54.3	58.74
Carne de puerco	40.39	41.96	41.19	38.18	36.99	42.79	42.7	42.73	44.33	47.29
Carne de aves	27.9	26.65	26.79	26.78	27.94	28.08	28.4	29.25	30	34.09
Otras carnes	44.18	41.76	40.46	42.18	39.71	41.44	42.12	40.36	45.18	53.56
Pescados y mariscos	31.22	34.68	36.46	39.82	44.18	42.84	46.4	35.63	49.65	58.16
Leche	10.84	10.37	10.31	10.4	10.2	10.1	9.86	10.19	9.81	8.78
Derivados de la leche	36.19	37.07	36.61	35.16	34.49	34.23	34.99	33.34	34.02	33.07
Huevos	11.15	14.34	14.1	13.98	13.79	13.92	13.99	14.16	13.93	14.69

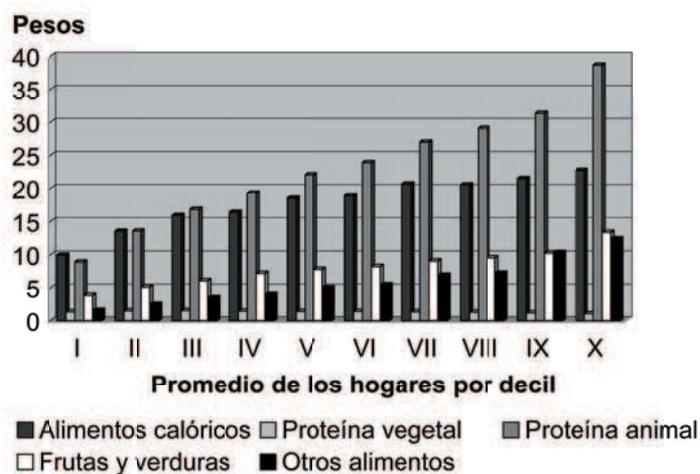
FUENTE: CEDERSSA, con información de la ENIGH 2006, INEGI. Promedios ponderados.

¹² INEGI, ENIH. La suma de los valores porcentuales que se presentan en los diferentes gráficos corresponden exclusivamente al número de hogares considerados para el gasto realizado dentro o fuera del hogar, como para el tipo de alimento.

Distribución del gasto en los diferentes alimentos dentro del hogar (INEGI ENIGH 2006)

El mayor gasto por grupo de alimento del decil I para consumo dentro del hogar es de \$9.95 por hogar y lo realiza para el gasto en alimentos calóricos (cereales y tubérculos), seguido del consumo de proteína animal con \$8.91 y de proteína vegetal (leguminosas) con 1.33 pesos. Cabe señalar que este es el único decil donde el gasto en proteína animal es menor al del gasto en la proteína vegetal.

Gráfica 3. Composición del gasto diario en alimentos consumidos dentro del hogar (pesos/día)



FUENTE: CEDRSSA, con información de la ENIGH 2006, INEGI.

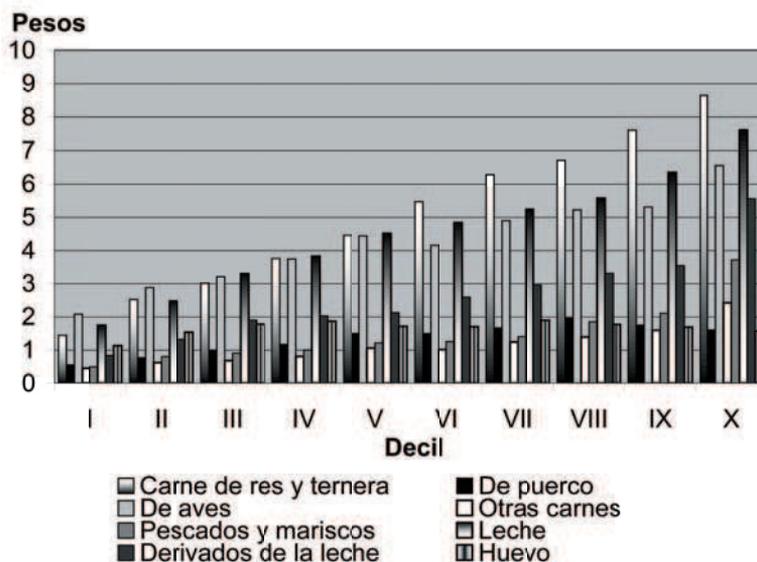
Distribución del gasto en alimentos de origen animal (INEGI ENIGH 2006)

Con respecto a la composición del gasto en alimentos de origen animal, los deciles I, II y III, gastan más en carne de ave que en otros tipos de carne, el decil IV gasta prácticamente la misma cantidad en carne de ave y de res, y los deciles V al X el principal gasto que se realiza en carne es de la especie bovina. En los hogares de los deciles III, IV y V el alimento de origen pecuario de mayor gasto es la leche y de los deciles VI al X este alimento es el segundo de mayor gasto en los hogares, cuyo comportamiento se explica por el alto poder adquisitivo de las personas en los hogares de deciles con mayores ingresos, adquiriendo productos de origen animal con mayor valor agregado.



FOTO | Marina Angélica Fajardo Arias

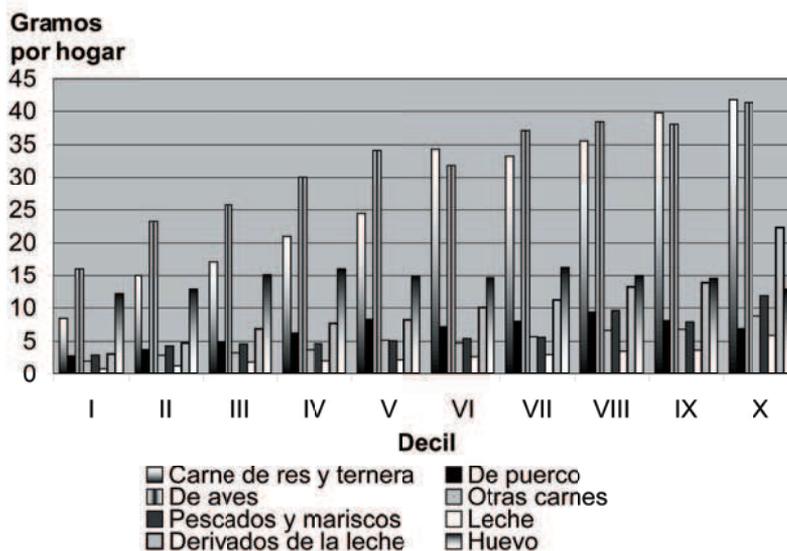
Gráfica 4. Composición del gasto diario promedio dentro del hogar para alimentos de origen animal (2006) (pesos/día)



FUENTE: CEDRSSA, con información de la ENIGH 2006, INEGI.

Los resultados en el aporte de proteína de origen animal por el consumo de los diferentes alimentos de origen pecuario, por decil de ingreso del hogar, muestra que en los hogares de los deciles I a V, y en los deciles VII y VIII, el principal aporte de proteína animal proviene del consumo de carne de ave, en los deciles VI, IX y X, el principal aporte de proteína animal proviene del consumo de carne de res. La menor cantidad de proteína que se aporta en los hogares de los diez deciles de ingreso es el que se obtiene a partir de la leche.

Gráfica 5. Proteína animal aportada por alimento de origen pecuario consumido dentro de los hogares según su decil de ingreso (2006) (gramos/hogar)



FUENTE: CEDRSSA, con información de la ENIGH 2006, INEGI.

Cálculo en el consumo de proteína animal a partir del gasto en alimentos de la ENIGH 2006

Para el cálculo en el consumo de proteína animal se utilizaron tres criterios:

1. Para determinar los requerimientos de proteína total para consumo en hombres y mujeres, se emplearon los consumos recomendados por el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, presentados en el documento "Ingesta Diaria Recomendada (IDR) de proteínas para la población mexicana (2001)", en el que se establece un gramo de proteína por kilogramo de peso en hombres y mujeres (Instituto Nacional de la Nutrición y Ciencias Médicas Salvador Zubirán, 2001).
2. En la determinación de los requerimientos de gramos de proteína animal en hombres y mujeres, se consideró el mismo criterio propuesto por INEGI-CEPAL del 35% de los requerimientos totales de proteína (Székely, 2005).
3. Los pesos promedio de la población masculina y femenina que se emplearon son los establecidos por Casillas y Vargas, siendo para el hombre de 72.9 kg y en la mujer de 58.2 kilogramos (Casillas, 2008).

De acuerdo con el balance obtenido del consumo de proteína animal a partir del gasto en alimentos dentro del hogar (INEGI ENIGH 2006), y considerando los requerimientos de proteína con base en la distribución de los habitantes por género y peso promedio en cada hogar por decil de ingreso, se observa que el consumo de proteína dentro del hogar en los deciles I al IV, la ingesta de proteína de origen animal no cubre los requerimientos de proteína animal de sus habitantes.

Gráfica 6. Balance del consumo de proteína animal a partir del gasto en alimentos dentro del hogar (gramos/persona/día)

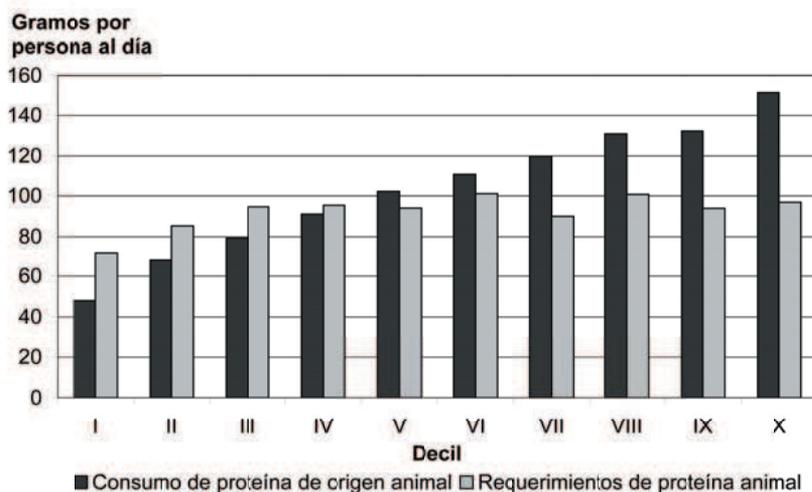


FOTO María Guadalupe Valdez López

FUENTE: CEDRSSA, con información de la ENIGH 2006, INEGI.

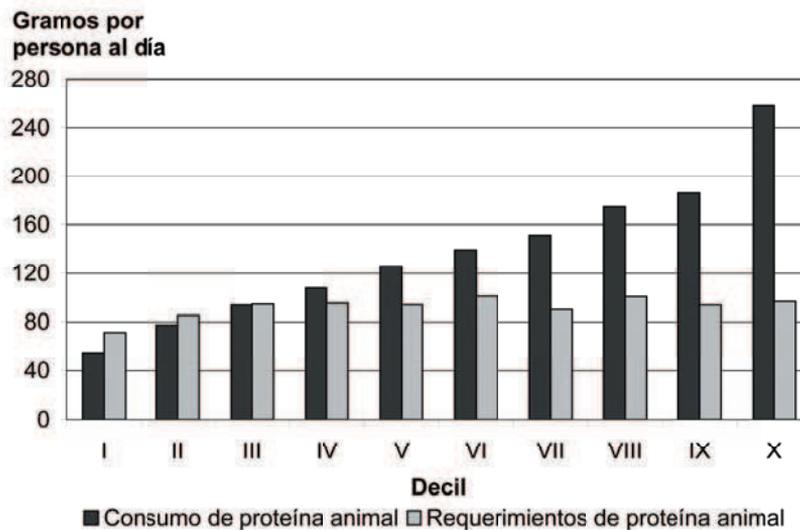
Ajuste al consumo de proteína animal a partir de la optimización del gasto en alimentos fuera del hogar

Considerando que los alimentos que se consumen dentro del hogar son más económicos al no incluir un costo agregado por su elaboración fuera del hogar, el cálculo que se presenta como "ajuste al consumo de proteína animal a partir de la optimización al consumo de alimentos fuera del hogar," se refiere a la cantidad de proteína animal que se podría compensar si los recursos asignados al gasto en alimentos fuera del hogar se utilizaran, bajo la misma estrategia en la distribución del gasto dentro del hogar por grupo de alimentos y su parte proporcional para cada uno de los diferentes productos pecuarios, adquiridos al mismo precio en que lo fueron para su consumo en el hogar.

Una vez hecho este ajuste, se suma el aporte de proteína animal a los valores ya estimados por el consumo dentro del hogar y se comparan con los requerimientos de proteína estimados para mujeres y hombres en los hogares por decil de ingreso.

Los resultados obtenidos a partir de dicho cálculo, muestran que para 2006, a pesar de la optimización del gasto en alimentos fuera del hogar y considerando las mismas estrategias de consumo, los gastos en alimentos de origen pecuario no fueron suficientes para satisfacer los requerimientos de proteína animal en los habitantes de los hogares correspondientes a los deciles I, II y III, y en donde los dos primeros deciles de ingreso, el déficit de estos nutrientes fue del 23.5 por ciento y 9.5 por ciento respectivamente, y para el decil III, del 0.8 por ciento, cuya población estimada para el conjunto de estos tres deciles representó 28.6 millones de habitantes que equivalieron al 26.9 por ciento de la población total de México para ese año.

Gráfica 7. Ajuste al consumo de proteína animal a partir de la optimización al consumo de alimentos fuera del hogar (2006) (gramos/día)



FUENTE: CEDRSSA, con información de la ENIGH 2006, INEGI.

Ingreso mínimo que permitió cubrir en el año 2006, las necesidades de proteína animal por persona al día, de acuerdo con las estrategias de consumo en los hogares por decil de ingreso

En cada decil de ingreso los precios de los diferentes alimentos de origen animal determinarán su oferta y demanda, por lo que las estrategias en la distribución del gasto están relacionadas no sólo con el gusto por algún producto, sino en la capacidad de compra que se tenga. En la medida en que dichos gastos se incrementen, se modificarán las preferencias en el consumo de los diferentes alimentos, como puede percibirse en el decil inmediato superior.

De acuerdo con los resultados en el balance del consumo de proteína animal, a partir del consumo de los diferentes alimentos de origen pecuario, y considerando el ajuste al consumo de proteína animal a partir de la optimización del gasto en alimentos fuera del hogar, fue posible identificar

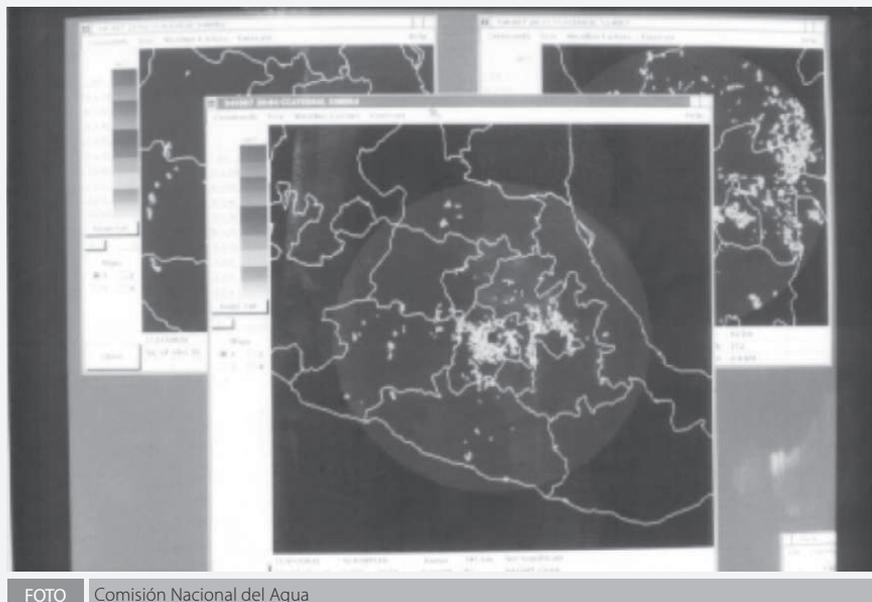
que bajo las estrategias de consumo que aplicaron cada uno de los hogares por decil de ingreso, se empezaron a satisfacer las necesidades de proteína animal en aquellos hogares con ingresos entre \$110.00 y \$140.00 por persona al día, que correspondieron a los ingresos que percibieron los habitantes de los deciles III y IV en 2006.

De acuerdo con lo antes señalado, la crisis alimentaria que vive nuestro país no está relacionada con la producción sino con la distribución y el acceso limitado por falta de ingresos suficientes, por lo que las medidas encaminadas al aumento de la producción agropecuaria, si bien permiten apoyar esta actividad, no aseguran que las familias con menores recursos pueda adquirir los alimentos requeridos para su consumo, que ante la baja en su demanda, y dado el incremento en los costos de los insumos para la producción, están aumentando las exportaciones, sobre todo de alimentos de origen animal, por mejores precios que pagan los mercados internacionales de países desarrollados.

Dado que los alimentos de origen agropecuario así como muchos de los insumos que se requieren para su producción se cotizan de acuerdo con precios internacionales, es de esperarse que mientras no se mejore el ingreso del 30% de la población de menores recursos, éstos continuarán teniendo, bajo su actual estrategia de ingreso/gasto, un acceso limitado a los diferentes productos agropecuarios, en particular a los alimentos de origen animal, necesarios para una buena alimentación.

Bibliografía

1. López Bárcenas, Francisco, "El derecho a la alimentación en la legislación mexicana", Rumbo Rural, CEDRSSA, No. 9, pp. 10-13: mayo-agosto 2008.
2. Trostle, Ronald; Westcott, Paul; Young, Edwin. "Agricultural baseline Projections: Global Agricultural Trade", 2008-2017. Economic Research Service. United States Department of Agriculture USDA, February 12, 2008.
3. Ocho Columnas, "Muestra China interés por el cerdo producido en Jalisco". <http://www.ocho columnas.com.mx>
4. El Siglo de Torreón. Aplican Salvaguarda a las importaciones de pollo de los EUA. 23 de enero de 2003 <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/17587.aplican-salvaguarda-a-las-importaciones-de-po.html>
5. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. "Acuerdo por el que se da a conocer el cupo para importar en el año 2003, piernas, muslos o piernas unidas al muslo, de pollo originarias de los Estados Unidos de América." 23 de julio de 2003.
6. Instituto Recursos Mundiales. Base de datos: www.earthtrens.wri.org/searchable
7. Thomson, Anne et Manfred, Metz. "Implicaciones de la políticas económicas en la seguridad alimentaria" Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), Roma 1999, Materiales de capacitación para la planificación agrícola, Depósito de documentos F A O. <http://www.fao.org/docrep/004/W3736S/W3736S00.HTM>
8. Sistema Nacional de Información de Mercados, de la Secretaría de Economía <http://www.economia-sniim.gob.mx/nuevo>
9. Székely, Miguel, "Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México", SEDESOL, CIDE, ANUIES. Ed. Miguel Á. Porrúa 2005.
10. Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán: "Ingesta Diaria Recomendada (IDR) de proteínas, vitaminas, minerales y nutrientes inorgánicos para la población mexicana (2001)".
11. World Health Organization (WHO). Obesity: "Preventing and managing the global epidemic. Report of a WHO Consultation on Obesity, Geneva", WHO; 1998. Citado en Rodríguez Guzmán, Lucía, Díaz Cisneros, Francisco y Rodríguez Guzmán, Elizabeth. Sobrepeso y obesidad en profesores. An. Fac. med. [online]. jul-set 2006, vol. 67, no. 3 [citado 12 junio 2008], p.224-229. Disponible en la World Wide Web: <http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1025-55832006000300005&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1025-5583.
12. Casillas, LE, Vargas, LA. "Cuadros de peso y talla para adultos mexicanos". Arch Invest Med. 1980;11:157-74., Citado por Rodríguez Guzmán, Lucía, Díaz Cisneros, Francisco y Rodríguez guzmán, Elizabeth. Sobrepeso y obesidad en profesores. An. Fac. med. [online]. jul-set 2006, vol. 67, no. 3 [citado 12 junio 2008], pp 224-229. Disponible en la World Wide Web: <http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1025-55832006000300005&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1025-5583.
13. Consejo Nacional de Evaluación de Política Social (CONEVAL). Aplicación de la Metodología para la Medición de la Pobreza por Ingresos y Prueba de Hipótesis 2006. Nota Técnica 001/2007. Julio 2007.
14. Anuarios Estadísticos del Comercio Exterior, Importaciones y Exportaciones. Enero-Junio, Julio-Diciembre, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007.
15. Anuarios Estadísticos del SIAP, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación: 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007.
16. INEGI. Caracterización general, ENIGH http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/metadatos/encuestas/enigh_211.asp?s=est&c=10748
17. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006, ENSANUT, Secretaría de Salud. <http://www.insp.mx/ensanut>
18. Encuesta Nacional Ingreso Gasto de los Hogares 2006, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).



Asignación de recursos financieros a las regiones de México

José Regalado López;¹ José María Díaz-Puente;²
Benito Ramírez Valverde;³ Benjamín Figueroa Sandoval⁴

Introducción

De acuerdo con el estudio realizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) 2005, entre la población de México se observan desigualdades en los ingresos familiares que repercuten en dificultades para solventar el valor de la canasta básica y para efectuar gastos en áreas de salud, educación, vestido, vivienda y transporte. Las carencias en estos rubros dan lugar a diferentes grados de pobreza, cuya clasificación es establecida por el Consejo como: pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza patrimonial. Aun cuando estos niveles de pobreza afectan tanto a la población rural como a la urbana, es en la primera donde se agudiza más. En términos absolutos, en el año 2005, en el medio rural existían 12,454,723 personas ubicadas en el primer nivel de pobreza, por lo que es en el medio rural donde la pobreza se manifiesta con mayor extensión e intensidad.

¹ Investigador del Colegio de Postgraduados Campus Puebla. Correo electrónico: jregalopez@hotmail.com

² Investigador del Departamento de Proyectos y Planificación Rural Local, Universidad Politécnica de Madrid. Correo electrónico: jmediaz26@hotmail.com

³ Profesor Investigador del Campus Puebla Colegio de Postgraduados. Correo electrónico: bramirez@colpos.mx

⁴ Profesor Investigador Titular del Colegio de Postgraduados Campus Montecillo-San Luis Potosí. Correo electrónico: benjamin@colpos.mx

En el contexto de la problemática económica y social que impera en México, el Gobierno mexicano ha canalizado recursos públicos a través de diversos instrumentos financieros. Destacan entre éstos, aquellos que conforman el Ramo 33, denominado Aportaciones Federales a Estados y Municipios. Para conocer el comportamiento de la distribución de los recursos canalizados por el Gobierno mexicano entre la población pobre del país, el presente estudio utiliza una propuesta de regionalización que divide al país en tres grandes regiones, caracterizadas por su orientación económica. La regionalización sirve para conocer la situación que guardan los aspectos sociales y económicos en estas regiones, el comportamiento de la asignación de los recursos y su impacto en los ingresos *per cápita* de la población.

1. Antecedentes

Considerando la problemática social y económica que prevalece en un sector importante de la población, sobre todo en aquellos que presentan mayores índices de marginación, el Gobierno mexicano ha canalizado recursos públicos a través de diversos instrumentos financieros. El proceso de asignación de recursos fiscales a los municipios se inició en México hace aproximadamente 15 años, en el contexto de la descentralización fiscal, que trata de transferir fondos públicos a la población pobre del país. En este proceso de descentralización se crea el Ramo 33 denominado Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, principal instrumento del Gobierno Federal para canalizar recursos financieros destinados al desarrollo social en estados y municipios que presentan desequilibrios. El conjunto de fondos específicos que integra el Ramo 33 son: el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), Fondo

de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal y Municipal (FAIS); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal (FORTAMUN); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Fondo para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y el Fondo de Seguridad Pública (FASP).

Con estos instrumentos financieros los estados y los municipios del país tendrían mayores capacidades de mantener y mejorar la provisión de bienes y servicios hacia la población, variables independientes del desarrollo regional y local (Sour, 2004; Barceinas y Monroy, 2002; Cabrero, 2004). Cinco de estos fondos canalizan recursos financieros en el ámbito estatal y dos lo hacen directamente hacia los municipios. De los cinco fondos que tienen como área de influencia al estado, dos (FAEB y FASSA) canalizan sus recursos en los rubros de educación y de salud. En el ámbito municipal, el FAIS asigna sus recursos para el desarrollo de infraestructura social.

El FAIS ocupa el tercer lugar en orden de importancia de los fondos que integra el Ramo 33 y que a diferencia de los dos anteriores tiene dos ámbitos de aplicación: el estatal y el municipal. La distribución de los recursos financieros en el ámbito estatal presenta una relación directa con los índices de marginación y se canaliza para cubrir los rezagos en: agua potable, drenaje y alcantarillado, urbanización municipal, electrificación rural, infraestructura básica de salud, educación, mejoría en la vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural. El FAIS constituye uno de los instrumentos financieros que asigna recursos para dotar de infraestructura básica a la población que presenta los más altos niveles de

marginación en el país. Sin embargo, se desconoce el comportamiento de esta asignación en las regiones de México. Documentar este proceso de asignación es el objetivo del presente artículo.

2. Metodología

La revisión de bases de datos oficiales constituye la principal herramienta metodológica empleada para conocer el comportamiento de la asignación de los recursos financieros a las regiones de México. Este proceso de revisión documental, permitió la conformación de una base de datos de 2,443 municipios a nivel nacional. El conjunto de variables consideradas en la base de datos municipal se dividió en tres grupos.

En el primero se agruparon los municipios de acuerdo con la orientación económica que predomina en cada ayuntamiento. Este primer grupo consideró la distribución de la población económicamente activa en las actividades primarias, secundarias y terciarias. Un segundo grupo de variables se conformó por las de tipo social y de carácter económico, destaca entre éstas:

1. La población total.
2. La distribución de la población en localidades con menos de cinco mil habitantes..
3. Variables que caracterizan a las viviendas de los municipios en términos de la disponibilidad de servicios.
4. Variables relacionadas con la educación.
5. La población económicamente activa.
6. Los ingresos.

Finalmente el tercer grupo se formó por los montos totales asignados para cada uno de los municipios del país durante el periodo 1998-2004.

3. Propuesta de regionalización

El presente estudio define una regionalización a partir de la orientación económica y utiliza como referencia la topología que establece Morales y Figueroa (2004) para dividir el país en microrregiones. El estudio que realizan los autores aporta los seis grupos de actividades más frecuentes en los mercados laborales territoriales y los niveles del Producto interno Bruto (PIB) *per cápita* que se generan en cada uno de ellos (ver Cuadro 1).

Considerando los niveles del PIB *per cápita* que se genera en cada uno de los grupos territoriales, se distinguen tres grandes regiones: una primera región estaría constituida por aquellas microrregiones cuyo PIB *per cápita* anual se encuentra entre 1,692.30 y 2,742.40 dólares (USD). Este grupo quedaría conformado por las microrregiones cuya orientación económica está dirigida principalmente hacia las actividades muy agrícolas, agricultura y servicios. De acuerdo con la categoría que establece Cazorla *et al.* (2005), para determinar regiones objetivo, este grupo se ubicaría en la categoría de región de menor desarrollo económico. Una segunda región estaría conformada por las microrregiones cuyo PIB *per cápita* anual oscila entre 4,185.00 y 4,353.90 dólares y

que corresponde a las regiones servicios y agricultura e intermedios. Éstas se ubicarían en la categoría de regiones con desarrollo intermedio. Finalmente, la tercera región, se integra por las microrregiones cuyo PIB *per cápita* se encuentra entre 8,958.00 y 9,415.80 dólares y corresponde a la región de servicios e industrias y servicios siendo considerados como los de mayor desarrollo. Con esta propuesta de regionalización pueden diferenciarse claramente tres regiones como se observa en la Figura 1: una región, que si bien se presenta en todo el territorio nacional, es en la parte norte del país donde se concentra mayormente y en donde también prevalecen las mejores condiciones de bienestar general de la población que en ella vive. En la otra región prevalecen los servicios como actividad central. Finalmente, se observa una región que se ubica en la parte sur y sureste del país. Esta región, presenta los niveles más bajos del PIB *per cápita*, cuya orientación económica está dirigida principalmente hacia las actividades muy agrícolas y las de agricultura y servicios. Resulta interesante observar que esta región se ubica en estados y municipios en donde las actividades primarias, secundarias y terciarias, presentan dificultades para su desarrollo. Principalmente debido a las restricciones del medio físico.

Cuadro 1. Orientación económica de las microrregiones y la generación del PIB (dólares)

Grupo	Número de microrregiones	PIB per cápita
Agricultura y servicios	59	2,742.4
Intermedio	34	4,185.0
Servicios y agricultura	76	4,353.9
Servicios e industria	49	8,958.0
Servicios	45	9,415.8
Muy agrícola	10	1,692.3
Nacional	273	7,495.5

FUENTE: Morales y Figueroa, *Una visión territorial con fines de plantación rural*, Senado de la República. LIX Legislatura, México, 2004.

Figura 1. Regionalización por orientación económica



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de Morales y Figueroa, 2004.

Esta propuesta de regionalización se confronta con la agrupación municipal que propone el Gobierno Federal para fundamentar la implementación de programas relacionados con la superación de la pobreza en el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010) en los municipios en situación de pobreza alimentaria.

Características sociales y económicas de las regiones

En este apartado se presentan algunas características generales en los aspectos sociales y económicos de las regiones.

Población total

En el año 2000, México contaba con una población total de poco más de 90 millones de habitantes. La distribución de esta población entre las regiones, considerando el tipo de orientación económica, indica que en la medida en que las actividades de servicios e industrias predominan en las regiones, mayor es la concentración de la población (ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Distribución de la población nacional y regional

Región	Población total	Número de municipios	Porcentaje sobre la población total
Nacional	90,224,062	2,443	100%
Muy agrícola y agrícola	11,555,544	658	12.80%
Servicios y agrícola e intermedio	20,371,410	867	22.57%
Servicios e industrias y servicios	58,297,108	918	64.61%

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la CONAPO, 2000.



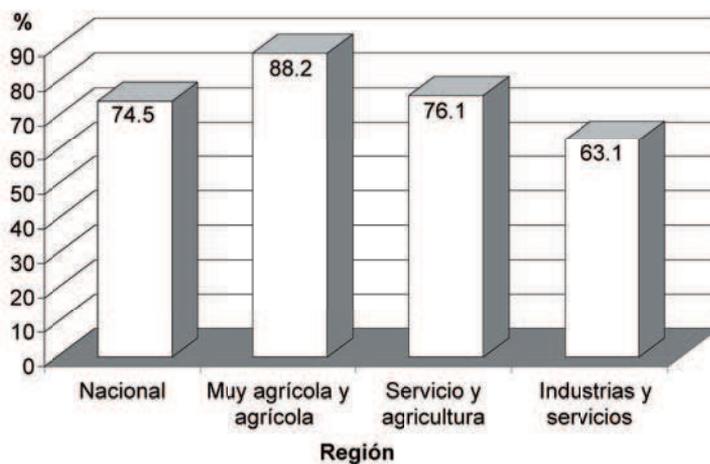
FOTO Universidad Autónoma Chapingo

Dos aspectos explican principalmente el comportamiento de la distribución de la población en estas regiones. El primero está relacionado con el impacto que el proyecto neoliberal ha tenido en las áreas rurales, lo que ha provocado el retiro de las instituciones gubernamentales del campo mexicano. Esta iniciativa afectó a las regiones agrícolas encargadas de producir los alimentos básicos para la población en general, al grado de que, a principios del año 2007, se inicia el desabasto de maíz en México. El segundo aspecto se ubica en el contexto de la generación y aplicación de iniciativas que contribuyeron a descongestionar la zona metropolitana y las ciudades de Monterrey y Guadalajara. Destaca entre estas iniciativas, el Programa de las 100 Ciudades Medias, estrategia diseñada y operada en el contexto del desarrollo urbano-regional en México. La tesis central que planteó el Gobierno Federal con la creación de esta iniciativa partía de que, asignando recursos financieros a un poco más de cien ciudades medias para su equipamiento, representaría una alternativa para la emigración de la población rural hacia estas localidades.

Distribución de la población en localidades con menos de cinco mil habitantes

En el país, poco más del 74 por ciento de municipios cuentan con poblaciones con menos de cinco mil habitantes. Cuando se analiza este comportamiento por regiones, se observa que en las regiones con orientación económica muy agrícola y agrícola, es mayor el porcentaje de localidades con estas características. Tendencia que disminuye cuando la orientación económica se orienta hacia las actividades de servicios e industrias.

Figura 2. Porcentaje de la población que vive en localidades de menos de cinco mil habitantes

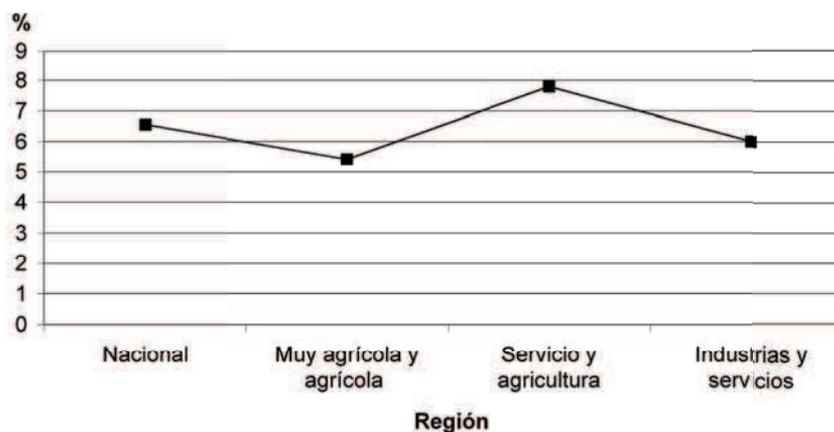


FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la CONAPO, 2000.

Luis Unikel (en: Rionda, 2006) clasifica a las localidades bajo los rubros de rural, mixta rural, mixta urbana y urbana, donde las rurales son aquellas localidades con menos de 5,000 habitantes. Si se considera que los municipios rurales son los que presentan los mayores desequilibrios económicos y sociales, la información que aporta el estudio indica que en todas las regiones se observan rezagos económicos. Sin embargo, éstos se concentran más en la región agrícola.

Una menor concentración de las localidades de menos de 5,000 habitantes en la región de servicios e industrias se explica por Garza (2000) de la siguiente manera: El sector urbano cada vez presenta mayor hegemonía en los aspectos económicos y demográficos, tendencia que seguirá en la medida en que el país, se incorpore a la revolución de los servicios, fortaleciendo una tendencia hacia un sistema de ciudades con un patrón concentrador en unas pocas metrópolis. Esta situación repercute entre la población de las regiones en busca de mejores posibilidades de empleo. Durante el año 2000 en el ámbito nacional se registró un porcentaje promedio de 6.5% de hogares que recibieron remesas provenientes de los Estados Unidos y de acuerdo con la regionalización propuesta, en aquella en donde las actividades de servicio son las predominantes, los hogares reciben más remesas que en las otras.

Figura 3. Hogares que reciben remesas en los ámbitos nacional y regional (%)



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de INEGI, 2000.

De acuerdo con Morales (2006), Oaxaca y Chiapas, dos de los estados que presentan un mayor número de microrregiones con orientación económica muy agrícola y agrícola, registraron un total de 37,825 hogares receptores de remesas. En conjunto, estos hogares recibieron un monto de 428,874.200 pesos.

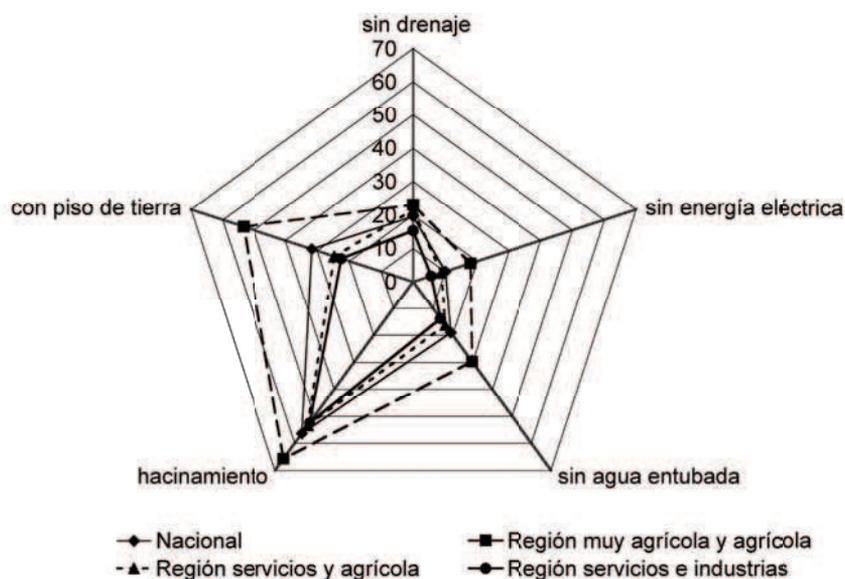


FOTO Universidad Autónoma Chapingo

Características de la vivienda

Los indicadores que permiten observar la presencia de carencia de servicios básicos en la vivienda que habita la población de las regiones, están relacionados con: drenaje, energía eléctrica y ausencia de agua entubada entre otros. En la Figura 4 se observa el comportamiento en porcentaje de estos indicadores, tanto en el ámbito nacional como en las regiones.

Figura 4. Características de la vivienda en que habita la población regional



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de CONAPO, 2000.

De acuerdo con esta información, se observa la presencia de rezagos en el suministro de los servicios en todas las regiones. Sin embargo, es en la región muy agrícola y agrícola, en donde estas carencias se agudizan más.

Educación

Durante el año 2000, en México se observó la presencia de una población analfabeta del 18.52 por ciento. Para el año 2005, este porcentaje disminuyó en solamente dos por ciento. Durante el primer año, la región con orientación en actividades muy agrícola y agrícola se ubicaba por debajo de la cifra nacional —con el 27%—, mientras que en la región con una tendencia en actividades de servicios e industrias, el porcentaje era del 12 por ciento. Otro indicador de interés relacionado con el rubro educativo, es el porcentaje de la población sin educación primaria completa. Durante el año 2000 en el ámbito nacional, el 46% de la población de más de 15 años no había concluido su instrucción primaria. Y para el año 2005 este porcentaje representó el 39 por ciento.

PEA en las actividades primarias, secundarias y terciarias

De acuerdo con los datos de INEGI (2000) en México existen aproximadamente 30,511,997 millones de habitantes distribuidos en las tres actividades principales (primarias, secundarias y terciarias). La distribución de la población económicamente activa en las regiones por el tipo de actividades en términos de la población total como en porcentajes, se aprecia en el Cuadro 3.

Cuadro 3. PEA total y su distribución en el ámbito nacional y regional

Región	Total de PEA en actividades primarias	Porcentaje de la PEA en actividades primarias	Total de PEA en actividades secundarias	Porcentaje de la PEA en actividades secundarias	Total de PEA en actividades terciarias	Porcentaje de la PEA en actividades terciarias
Nacional	5,489,411.58	17.99	9,015,080.04	29.54	16,007,505.90	52.46
Muy agrícola y agrícola	3,518,712.82	64.10	1,280,141.36	14.20	3,473,628.78	21.70
Región de agricultura y servicios	2,343,978.74	42.70	2,253,770.01	25.00	5,186,431.91	32.40
Servicios e industrias	1,822,484.64	33.20	2,605,358.13	28.90	6,018,822.21	37.60

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de INEGI, 2000.

Este cuadro indica que México cuenta con una población económicamente activa concentrada en las actividades terciarias. Esta población representa un poco más del cincuenta por ciento de la población económicamente activa total. Mientras que en las actividades primarias apenas representa el diecisiete por ciento.

Ingreso promedio *per cápita* anual

Los datos que presenta el PNUD (2004) para cada uno de los municipios del país sobre la variable ingreso promedio *per cápita* anual ajustado en pesos, permite establecer una comparación entre los niveles de ingresos tanto para el ámbito nacional como para cada una de las regiones. Cuando se analiza la información en el ámbito nacional se documenta un ingreso promedio de \$27,835.00. Cuando el promedio de ingresos se distribuye entre las regiones, la tendencia indica que en el caso de las de orientación agrícola y muy agrícola, su población recibe un ingreso promedio inferior al que reciben las regiones de servicios e industrias, incluso, estas dos regiones están por encima de la media nacional, tendencia que se aprecia en la Figura 5.

Figura 5. Ingresos promedio ajustados en pesos en el ámbito nacional y regional, 2004

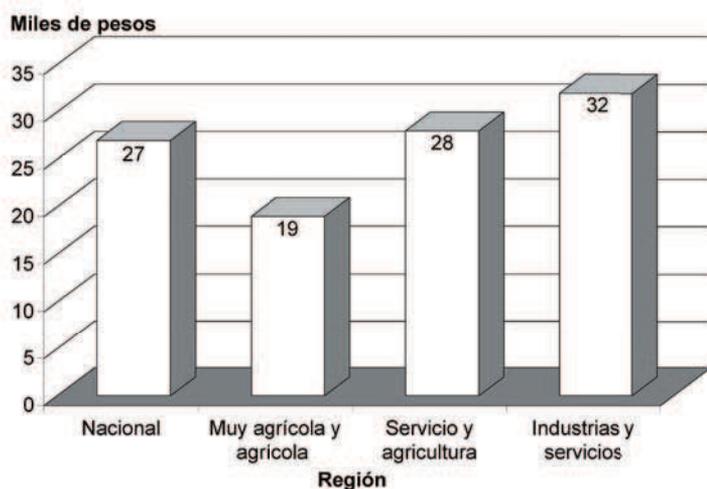


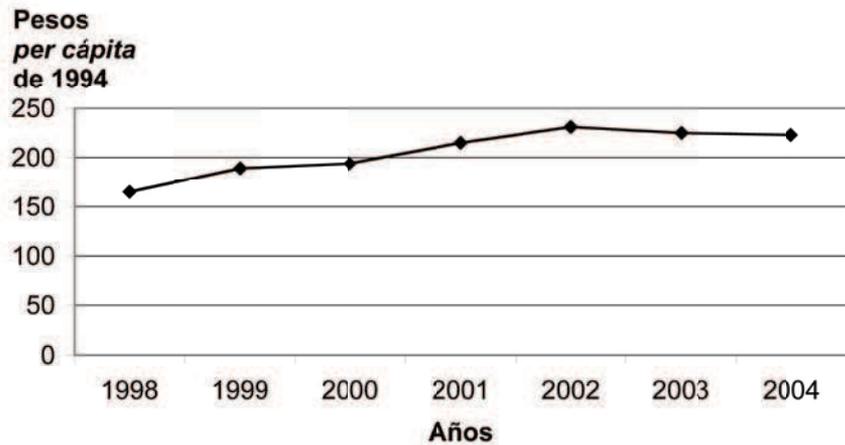
FOTO Luis Gabriel Hernández Gómez

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de PNUD, 2004.

5. Asignación de los recursos financieros

Para conocer el comportamiento de esta asignación, se utilizan los montos que el FAIS asigna a las zonas marginadas. Se analiza el período de 1998-2004 deflactada a precios de 1994. Esta información se encuentra disponible a precios corrientes en una base de datos del Instituto Nacional del Federalismo (INAFED) para cada uno de los municipios del país. El análisis de la información consistió en calcular los montos *per cápita* que este fondo asignó a los habitantes en el ámbito nacional y regional. Este comportamiento se aprecia en la Figura 6.

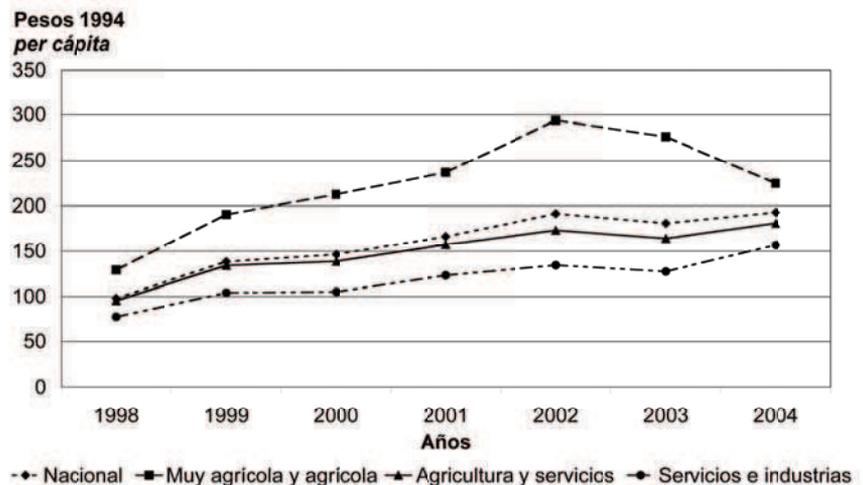
Figura 6. Asignación per cápita nacional del FAIS de acuerdo con el estudio



FUENTE: Elaboración propia con datos del INAFED, 2007.

Como se observa en la Figura 6, la asignación de recursos financieros muestra una tendencia hacia el incremento, cuyo monto máximo se registró en el año 2002. Sin embargo, en los últimos años presenta una ligera disminución. Ahora bien, el Banco Mundial analiza el proceso de descentralización de los servicios hacia la población pobre de México y considera el mismo fondo y el periodo analizado por el presente estudio. El comportamiento en la distribución de los recursos financieros en el ámbito nacional con el que documenta este organismo internacional son similares.

Cuando el análisis se realiza por regiones, el comportamiento se modifica. Los datos que se observan en la Figura 7, indican una mayor asignación de recursos *per cápita* hacia las regiones cuya economía se centra fundamentalmente en las actividades muy agrícolas y agrícolas. Y en la medida en que las actividades se orientan más hacia los servicios y las industrias, los montos *per cápita*, tienden a ser menores.

Figura 7. Asignación regional *per cápita*

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del INAFED, 2007.

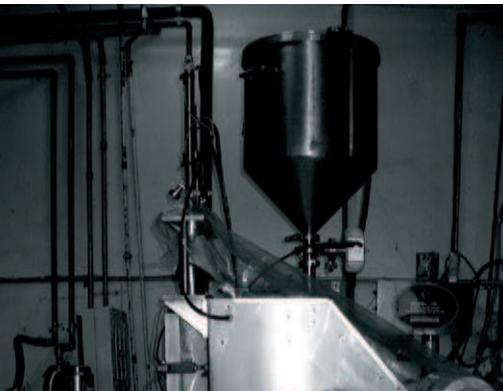


FOTO María Guadalupe Valdez López

Ahora bien, conviene plantear si esta inversión impacta en los ingresos de la población. Asuad *et al.* (2007) lo aborda de la siguiente manera: una asociación positiva entre ingreso *per cápita* y transferencias de recursos fiscales mostraría el efecto e importancia de la política regional, orientada socialmente para disminuir las disparidades del ingreso entre entidades federativas y regiones del país. En caso contrario, se mostraría la insuficiencia de esa política para incidir significativamente en las desigualdades regionales. Esto permite evidenciar su incapacidad para incidir en el ingreso *per cápita* de las entidades federativas. En esta misma línea, la validación de la política regional y del gasto público en el ingreso *per cápita*, la realizó mediante la especificación teórica y econométrica de un modelo de crecimiento del ingreso *per cápita* por entidad federativa. A manera de conclusiones, el autor establece que: la orientación de la política regional a través de las transferencias de recursos fiscales es ineficiente e inadecuada para reducir las disparidades regionales, así como para fortalecer a los gobiernos municipales. La inversión que se canaliza por los instrumentos financieros no muestra evidencia empírica de contribuir, a través de la infraestructura, en el crecimiento del ingreso *per cápita* de las entidades federativas, lo que manifiesta su ineficiencia e incapacidad.

6. Conclusiones generales

La propuesta de regionalización por orientación económica sirve como referencia para llevar a cabo actividades de planificación para el desarrollo rural regional. Se concluye, a partir de la revisión de las variables sociales y económicas, que en las regiones muy agrícolas y agrícolas se presentan los mayores desequilibrios socioeconó-

micos. Sobre esta problemática, el Gobierno mexicano generó diversos instrumentos financieros para asignar recursos para el desarrollo de infraestructura social básica entre otras áreas. Sin embargo, evidencias empíricas encontradas en estudios regionales, documentan que no encuentran una relación entre las transferencias de recursos públicos hacia los estados y municipios y los ingresos *per cápita* que obtiene la población. Ante esta situación, es necesario plantear una nueva estrategia de transferencia de recursos públicos, incorporando principios y elementos que han sido factores de éxito en otros ámbitos.

7. Bibliografía

Asuad, Normand, Quintana Romero, L., Ramírez Hernández, R. (2007), *Desarrollo y políticas regionales en México: retos y perspectivas 2006-2020*, Calva, José Luis (Coordinador), UNAM/Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, LX Legislatura.

Barceinas J. César M., Monroy Luna, R. (2002), *Origen y Funcionamiento del Ramo 33*, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, México.

Banco Mundial (2006), *Descentralización y entrega de servicios para los pobres*, México. Vol. 2 (Informe núm. 35692).

Cabrero Mendoza, E. (2004), *Los Municipios y sus Haciendas Locales. Un Escenario de carencias y de oportunidades*, pp. 2-20.

Cazorla Montero, A., De los Ríos Carmenado, I., Yagüe Blanco, J. L. (2005), *Análisis de la Regionalización para el Desarrollo Local en Uruguay*, Ediciones AECL, *Cooperación para el Desarrollo*, pp. 121.

Consejo Nacional de Población (2000), *Metodología del índice de marginación*, Secretaría de Gobernación.

Garza, Gustavo (2000), *Tendencias*

de las desigualdades urbanas y regionales en México 1970-1996, en: *Estudios Demográficos y Urbanos*, septiembre-diciembre número 045, México, El Colegio de México, A. C., pp. 489-532,

Consejo Nacional de Evaluación de Desarrollo Social CONEVAL (2005), *Medición de pobreza*, Secretaría de Desarrollo Social, http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza

Instituto Nacional de Geografía Informática y Estadística (INEGI) (2000), *XII censo de población y vivienda*.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2007), *Aportaciones para municipios publicadas en los diarios oficiales de las entidades federativas 1998-2007*, Base de datos disponible en la página: http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/inafed_sih08

Morales Flores, F., Figueroa Sandoval, B. (2004), *Una visión territorial con fines de plantación rural*, Senado de la República. LIX Legislatura.

Morales Hernández, R. (2006), *Las remesas internacionales ¿Factor de sobrevivencia o de desarrollo de la región pacífico sur de México?*, Colegio de México.

Presidencia de la República (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Poder Ejecutivo Federal, México.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2004), *Indicadores municipales de desarrollo humano en México*, Oficinas PNUD en México.

Rionda Ramírez, J. I. (2006), *Teorías de la región*, Edición electrónica, texto completo en: www.eumed.net/libros/2006/jirr-reg/

Sour, Laura. (2004), *El sistema de transferencias federales en México. ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?*, en gestión y política pública, Volumen XIII. Número 3 pp. 733-751.

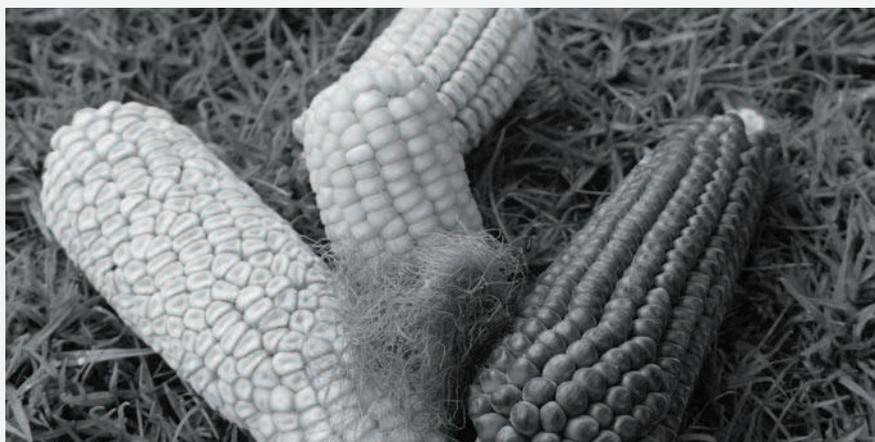


FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

El programa de simplificación de las actividades de comercio exterior y sus posibles implicaciones para el sector agropecuario

Patricia C. Aguilar, Verónica Lira López¹

Resumen

El 18 de diciembre de 2008, la Secretaría de Economía anunció que había llegado a un acuerdo con los industriales para poner en marcha el *Programa de Simplificación de las Actividades de Comercio Exterior (PSACE)*, que comprende una serie de disposiciones orientadas a reducir el costo de internación de los insumos y materias primas importados por el sector industrial, mediante la agilización de los trámites aduanales y la flexibilización de los requisitos de verificación sanitaria para su internamiento, así como la desgravación arancelaria de productos procedentes de países con los que no se tienen tratados comerciales. Con ellas se pretende elevar la competitividad de la economía nacional, la inversión, las exportaciones y el empleo y beneficiar a los consumidores con una mayor oferta de bienes de mayor calidad. Sin embargo, existen dudas respecto a los beneficios que traería el seguir profundizando en una estrategia de crecimiento por exportaciones y de apertura comercial unilateral, en un mercado mundial contraído por la crisis y preocupado por proteger a su propia planta productiva; temores por los efectos que la entrada de mercancías más baratas traería sobre la permanencia de empresas que las producen y consecuentemente de los empleos que generan; y zozobra entre los productores primarios, no sólo por la posibilidad de que las importaciones de productos fuera de norma los desplacen del mercado nacional, sino por el riesgo

¹Patricia C. Aguilar Méndez y Verónica Lira López, son investigadoras del CEDRSSA, en el área de Evaluación de Políticas Públicas Rurales y pueden ser contactadas en los siguientes correos electrónicos: patricia.aguilar@congreso.gob.mx y veronica.lira@congreso.gob.mx.

de contaminación de sus explotaciones productivas. Este artículo tiene como propósito llamar la atención sobre las posibles implicaciones de esta estrategia y destacar las atribuciones constitucionales del Congreso para responder a los intereses de sus representados.

Antecedentes

Durante varias semanas a partir de que el Presidente Felipe Calderón diera a conocer el *Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo*², que propone como quinta y última medida, "acelerar la desregulación y la desgravación arancelaria," se suscitó un intenso debate de industriales de la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN) y de manera particular de las Cámaras Nacionales de las Industrias Textil y de Aceites y Grasas Comestibles, así como del Consejo Nacional Agropecuario, con altos funcionarios de la Secretaría de Economía, al que se sumaron las voces de diversos legisladores del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, preocupados por los alcances y la velocidad con la que se proponía poner en marcha lo que hasta entonces se había presentado como una reforma estructural para la facilitación comercial (SE, 2008) y que derivó en el *Programa de Simplificación de las Actividades de Comercio Exterior (PSACE)*, anunciado por el Ejecutivo Federal el 18 de diciembre de 2008, no obstante que el 2 de diciembre se había llegado al acuerdo de analizar la propuesta de los particulares de posponer este proceso hasta el mes de julio de 2009 (Reforma, 2008).

De alguna manera, el Ejecutivo Federal logró un acuerdo con la CONCAMIN, la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), para iniciar el proceso el 2 de enero de 2009, con la eliminación de los aranceles

a la importación del 20% del total de las fracciones arancelarias, porcentaje que subiría anualmente hasta llegar al 65% el 1 de enero de 2013; no se dieron a conocer públicamente los términos que se convinieron para los aspectos no arancelarios de la reforma. El Decreto Presidencial que sentaría las bases de este programa sería difundido al día siguiente de este anuncio, esto es, el 19 de diciembre de 2008; no obstante, ocho semanas después, lo único que se ha publicado en el Diario Oficial de la Federación —el día 24 de diciembre— es un Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación (LIGIE), en los términos previstos.

Las fracciones arancelarias correspondientes a productos agropecuarios incluidas en el Decreto citado, fueron sólo tres, si bien ratificando sus niveles actuales, y las de sus derivados y posibles sustitutos no llegan a 100, de un total de 6,500, lo que ofrece cierta tranquilidad, en tanto no se realice alguna otra modificación a las tarifas a la importación. Sin embargo, el 16 de diciembre, dos días antes del acuerdo, el Ejecutivo Federal ya había publicado en el Diario Oficial un decreto para liberalizar por completo la importación de los aceites crudos y refinados de origen vegetal en un plazo no mayor a 60 días, que hasta esa fecha eran gravados hasta con 20% de arancel y más grave aún, según las declaraciones hechas por el Presidente del Consejo Nacional Agropecuario, el día 14 de enero de este año (Morales, 2009), la Secretaría de Economía continúa presionando para liberalizar los productos agropecuarios y flexibilizar los requisitos para cumplir con las disposiciones sanitarias para la internación de productos agropecuarios.

Los aparentes acuerdos con los industriales, no sólo fueron insuficientes para despejar los temores que éstos

habían manifestado previamente, sino que tampoco resuelven otras implicaciones que se tratan a continuación y que afectan a la planta productiva nacional en su conjunto y de manera particular al sector primario, que no fue tomado en cuenta, con el argumento de que la propuesta estaba dirigida a las fracciones del sector industrial, haciendo omisión de los impactos hacia atrás que esta liberalización puede tener sobre las cadenas productivas, en tanto que los productos procesados importados desplazarán a los elaborados con materias cuyo origen está en el sector primario nacional.

En las siguientes secciones se hace un breve análisis de la problemática detectada, retomando la propuesta inicial del Ejecutivo Federal, bajo el supuesto de que en algún momento pudiera insistir en llevarla a cabo; al final, se ofrece un análisis jurídico sobre las facultades del Congreso para respaldar el interés de sus representados en caso de que se considere pertinente.

Propuesta del Ejecutivo Federal

El *Programa de Simplificación de las Actividades del Comercio Exterior*, es presentado por el Ejecutivo Federal como un mecanismo orientado a favorecer la competitividad de la economía nacional, que tendrá como efectos el aumento en la inversión, en la producción, en las exportaciones y el empleo y que traerá amplios beneficios para los consumidores. Se basa en medidas que profundizan la apertura comercial, por tres vías:

- a. Reducción de los niveles y del grado de dispersión de los aranceles a la importación.
- b. Eliminación de barreras a la entrada: sanitarias, técnicas y reglas de origen.
- c. Simplificación de los trámites de importación y de operación aduanera.

² Dado a conocer el 9 de octubre de 2008.

La pretensión original del Ejecutivo Federal (Secretaría de Economía, 2008), era que la apertura arancelaria se daría en dos etapas (Cuadro 1). Adicionalmente, la propuesta contempla medidas para “flexibilizar” los controles de verificación sanitaria y de salud, que podrían poner en riesgo no sólo la propia actividad agropecuaria, sino la salud de los consumidores.

Primera etapa (2008)

- Eliminar los aranceles a la importación para 33% de las fracciones arancelarias del sector industrial, pasando de 20.3% a 53.1 por ciento.
- Eliminar los aranceles NMF³ que están en 5%, 7% y 9 por ciento.
- Reducir los aranceles NMF de 10%, 15% y 20%, a 5%, 10% y 15% respectivamente.
- Bajar los “picos arancelarios” NMF de 50% y 35%, a 25 por ciento.

Segunda etapa (2009-2012)

- Ampliar a 79.6% el total de fracciones industriales exentas de pago de arancel.
- Reducir los aranceles NMF de 5%, 10% y 15%, a 0%, 5% y 10% respectivamente.
- Los picos arancelarios de 25%, se establecen en 15 por ciento.

Cuadro 1. Etapas de desgravación arancelaria propuestas en el Esquema de Facilitación Comercial: una Reforma Estructural

Arancel NMF (%)	Distribución actual		Propuesta original del Ejecutivo			
	Fracciones		Etapa 1		Etapa 2	
	# de fracciones	Part. %	# de fracciones	Part. %	# de fracciones	Part. %
0	2,213	20.3	5,787	53.1	8,676	79.6
5	96	0.9	2,321	21.3	361	3.3
7	3,437	31.5	0	0.0	0	0.0
9	45	0.4	0	0.0	0	0.0
10	2,885	26.5	323	3.0	1,317	12.1
15	361	3.3	1,313	12.0	531	4.9
20	1,317	12.1	0	0.0	0	0.0
24	0	0.0	606	5.6	0	0.0
25	0	0.0	531	4.9	0	0.0
35	493	4.5	4	0.0	0	0.0
50	38	0.3	0	0.0	0	0.0
Otras*/	20	0.2	20	0.2	20	0.2
Total	10,905	100.0	10,905	100.0	10,905	100.0

FUENTE: Secretaría de Economía y SHCP. *Facilitación Comercial: Una reforma estructural.*

*/ Se refiere a fracciones con esquemas de importación especiales (productos prohibidos y aranceles mixtos).

El Decreto publicado el 24 de diciembre de 2008, modifica las tarifas a la importación de alrededor de 6,500 fracciones arancelarias agrupadas en siete paquetes que se irán desgravando hasta el 1 de enero de 2013, iniciando el 2 de enero de 2009 con la liberación inmediata para fracciones que tenían hasta 5% de arancel; disminución de 10% a 7%; de 15% a 10%; de 20% a 15%; y reducción de picos

³ NMF: Nación más favorecida. Los países miembro de la Organización Mundial de Comercio están obligados a otorgar a los demás miembros, el mejor tratamiento comercial que le ofrezcan a cualquiera de ellos.

arancelarios, de 30% a 20% de 40% a 30%; y de 50% a 40 por ciento. En enero de 2013, el arancel máximo será de 20% y el 65% de las fracciones estarán exentas. No se consideraron las fracciones correspondientes a cigarrillos y tabaco incluidos en el capítulo 24, que actualmente están gravadas con un arancel de 67 por ciento. Como ya se mencionó, el Ejecutivo Federal todavía no ha dado a conocer las medidas que tomará en materia de desregulación administrativa y sanitaria.

I. Áreas de riesgo del Programa

A continuación se destacan cinco aspectos que debieron ser evaluados antes de poner en marcha el PSACE y cuyos efectos sobre el sector rural son particularmente delicados: el escenario económico en el que se decide instrumentar esta reforma; el carácter unilateral con el que el Gobierno de México abre su mercado; el sesgo netamente pro-importación de las medidas que contempla; la velocidad y profundidad con que se plantea y la ausencia de un análisis sobre sus alcances e impactos. Un sexto aspecto, relativo a las dudas que surgen sobre las atribuciones constitucionales del Ejecutivo Federal para llevarla a cabo, será analizado en la segunda parte de este artículo.

1) Coyuntura económica

La reforma propuesta por el Ejecutivo Federal apuesta a la **desregulación** de la importación de productos procesados como un medio para favorecer la posición de competitividad del país a nivel mundial, con lo que se atraería inversión extranjera y se promoverían sus exportaciones, beneficiando de paso a los consumidores nacionales con una mayor oferta de satisfactores de mejor calidad y menor precio. Sin presentar un estudio riguroso que muestre que las medidas planteadas habrán de tener los efectos que se ofrecen, acompañado

de un plan de acción y una estrategia específica que indique de qué manera se va a asegurar su logro, el Gobierno Federal vuelve a plantear que será el **mercado** el que se encargue de asignar los recursos, no sólo de la manera más eficiente, sino también de la manera más conveniente para la sociedad mexicana. Los más convencidos defensores de la ideología del **libre mercado** (Guillermo Ortiz, 13.04.08; Alan Greenspan, 22.10.08) han reconocido que los mercados no se autorregulan y que los intereses propios de las organizaciones y bancos no son suficientes para proteger siquiera a sus propios accionistas, sino que han conducido a fraudes cuantiosos con implicaciones sociales de alcances que nunca imaginaron.

Las consideraciones anteriores plantean una preocupación mayor si se toma en cuenta que en el escenario actual de recesión económica y frágil equilibrio social, es de esperarse una lucha exacerbada y no necesariamente leal de los actores por mantenerse en el mercado. Además, no hay una explicación clara de por qué el Ejecutivo Federal basa su plan anticrisis en el abasto de insumos importados a costa de desplazar la planta productiva nacional y pretende que la mayor competitividad del país será suficiente para acceder a un mercado externo, disminuido y temeroso, que desconoce los alcances y duración de la crisis, por lo que los gobiernos actúan a la defensiva y reviven sus prácticas neoproteccionistas.

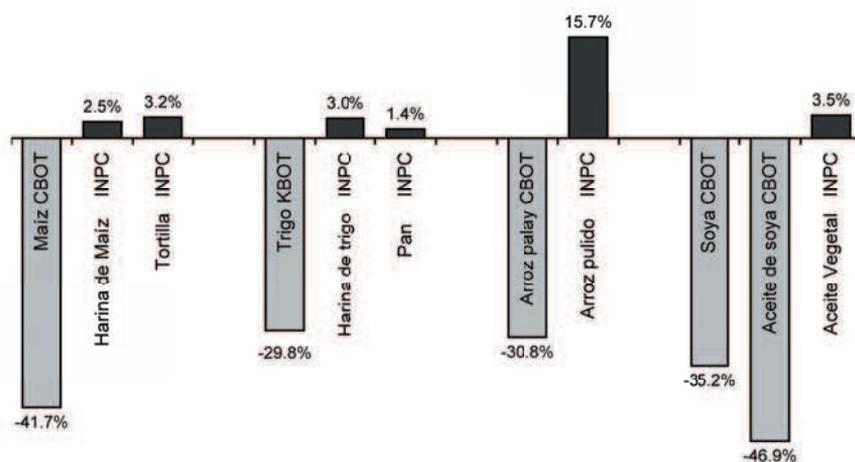
Tampoco se tiene la certeza de que los consumidores domésticos se beneficiarán con precios más competitivos derivados de las exenciones arancelarias. Esta misma estrategia fue puesta en marcha en el pasado mes de mayo (DOF, 27.05.08) para el caso de las importaciones de cereales, oleaginosas y forrajes y no ha tenido los resultados ofrecidos; por el contrario, **los precios de los alimentos**



FOTO Elizabeth Gómez Leos

básicos continúan aumentando, pese al desplome observado en las cotizaciones internacionales, en algunos casos, como el del trigo, desde el mes de febrero, y a la supuesta mejor logística que los importadores hubiesen podido diseñar para conseguir sus materias primas a precios inferiores (Figuras 1 y 2).

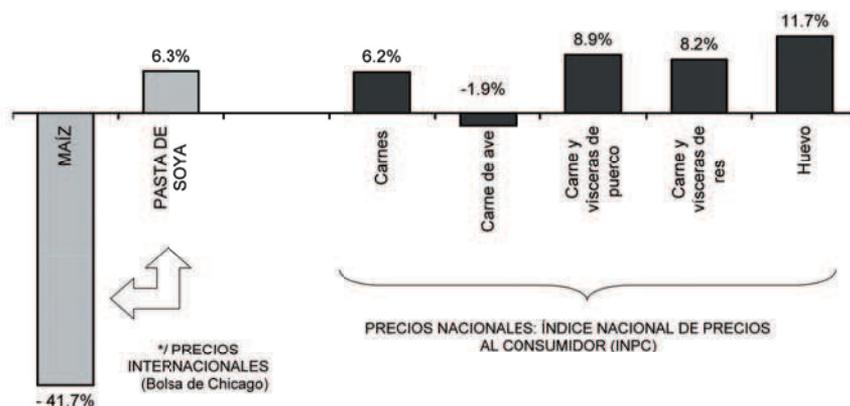
Figura 1. Variaciones en los precios internacionales de materias primas y alimentos al consumidor, de mayo a noviembre de 2008



FUENTE: Elaboración propia con datos de BANXICO y de DTN–Market.

La devaluación del peso pudo haber evitado que la reducción de los precios internacionales fuese transferida a los consumidores, sin embargo, en ese lapso la devaluación fue de 25.7%, esto es, menor a la caída de los precios internacionales, lo que aunado a la posibilidad que tuvieron los comercializadores e industriales para abastecerse de materias primas e insumos procedentes de cualquier parte del mundo, sin pagar aranceles, habría hecho esperar que una parte de este beneficio hubiese llegado al consumidor o, al menos, que éste no hubiese tenido que pagar precios más altos por los productos finales, como fue el caso.

Figura 2. Variaciones en los precios internacionales de materias primas y alimentos al consumidor, de mayo a noviembre de 2008



FUENTE: Elaboración propia con datos de BANXICO y de DTN–Market.

2) Unilateralidad

Al abrir el mercado de manera unilateral, México pierde instrumentos para negociar posteriormente con la comunidad internacional el acceso de nuestros productos a sus mercados, en tanto que el PSACE:

- Abarca productos industriales que tradicionalmente han estado protegidos (de ahí sus “picos” arancelarios): vehículos usados y los incluidos en los acuerdos sectoriales con China.
- Aplica para todos los países, aun con los que no se tiene tratado comercial.
- Todos los importadores gozarán de sus beneficios, sin tener que acogerse a algún esquema preferencial (PROSEC o Regla 8).⁴
- Después de la segunda etapa, los esquemas preferenciales desaparecerán.

De esta forma, la apertura unilateral lesiona no sólo los intereses de los productores nacionales del sector industrial que pudieran verse desplazados con la oferta importada, sino también los de otros sectores que en un futuro quisieran ampliar sus mercados de exportación, incluido el agropecuario, ya que difícilmente algún país estaría dispuesto a hacer concesiones de acceso a su mercado, en tanto que no tendrá nada que ganar.

3) Sesgo pro-importador

Prácticamente todas las medidas del PSACE están orientadas a facilitar las importaciones. Después de haber suscrito 12 Tratados de Libre Comercio con 44 países, el Ejecutivo Federal manifiesta que “los proveedores más eficientes de un amplio número de insumos industriales y de bienes finales son aquellos con los que no tenemos tratado” y con los que, por lo tanto, prevalece una situación de “alta protección comercial”; señala que, “con

el fin de mantener la competitividad de la planta industrial, ha venido estableciendo programas especiales de exenciones de pago de aranceles a ciertos sectores y empresas” que, sin embargo, han dado lugar a problemas tales como los altos costos de los trámites para las empresas; inequidades que afectan mayormente a las pequeñas y medianas empresas; incertidumbre jurídica para los importadores; elevada complejidad y costo del Gobierno para atender y administrar dichos programas y contrabando técnico y bronco.

La propuesta de “facilitación comercial”, pretende resolver dichas “distorsiones”, en tanto que se eliminan las verificaciones de las normas de etiquetado en aduana; se “depuran” las normas y otras restricciones a cumplir en punto de entrada; **se disminuyen los requerimientos relativos a la verificación del cumplimiento de las normas de salud y fitozoosanitarias; se acepta la verificación en origen;**⁵ se reducen los requisitos para apoderados aduanales; se elimina el requisito de agente aduanal o prevalidador, en los pedimentos de exportación; se moderniza el despacho aduanero y se amplían los horarios en aduanas.

Como se observa, el PSACE va más allá del mero tratamiento arancelario previsto en los programas preferenciales que pretende sustituir y al amparo de los cuales el Gobierno Federal ha armado toda su justificación, y tiene implicaciones sobre todas las fracciones arancelarias, de manera muy particular en las agropecuarias. Es práctica común de muchos exportadores el procurar mercados externos para productos que en su país no alcanzan los estándares sanitarios y de calidad; sin las verificaciones físicas establecidas en las normas oficiales para la importación o aun efectuando éstas una vez que el producto ha llegado a su destino en el país y flexibilizando la aplicación de las normas de salud, podría México



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

⁴ Los Programas de Promoción Sectorial (PROSEC) son un instrumento dirigido a personas morales productoras de determinadas mercancías, mediante los cuales se les permite importar con arancel *ad-valorem* preferencial (Impuesto General de Importación) diversos bienes para ser utilizados en la elaboración de productos específicos, independientemente de que las mercancías a producir sean destinadas a la exportación o al mercado nacional. El beneficio arancelario de Regla 8ª se otorga a solicitud de una empresa a través del otorgamiento de permisos previos de importación en la partida 9802 de la TIGIE, de acuerdo con el sector destino. A diferencia de PROSEC, la clasificación arancelaria de una mercancía se modifica cuando resulta beneficiaria de este esquema (Secretaría de Economía).

⁵ Énfasis añadido.

estar poniendo en riesgo el estatus sanitario alcanzado en ciertas regiones del país, la viabilidad de la actividad agropecuaria y, más grave aún, la salud de los consumidores.

4) Velocidad y profundidad

Las metas acordadas con los industriales el 18 de diciembre (Cuadro 2), si bien son menores a las establecidas en la propuesta original del Ejecutivo (Cuadro 1), siguen siendo muy ambiciosas, pues contemplan duplicar para el 1 de enero de 2009, el número de fracciones que no pagarían arancel e iniciar el siguiente sexenio con el 65% de las cuotas exentas de este pago.⁶

La propuesta del Ejecutivo Federal contempla reducir la brecha arancelaria con Estados Unidos; en el caso de los productos industriales, el promedio aritmético vigente en 2008 bajaría, en su propuesta original, de 9.6% a 4.7% en la primera etapa y a 2.1% en la segunda, colocándose incluso por debajo del 3.8% que Estados Unidos aplicaba en promedio en 2005. Actualmente, las tasas que México cobra por acceder a su mercado, son mínimas: sólo el 24.5% de las importaciones totales provienen (2007) de países con los que no existe tratado o acuerdo comercial; el 9% de las importaciones industriales paga un arancel mayor a 0% y el 15% utiliza algún esquema de excepción (enero-junio 2008). Al mes de mayo de 2008, si bien el arancel promedio aritmético era 11.6%, el arancel promedio ponderado aplicado a las importaciones era de sólo 0.95 por ciento. Las mayores tasas se aplican a las importaciones de

bienes de consumo: 25.3% y 3.11%, respectivamente, mientras que para los productos agropecuarios el arancel promedio ponderado es el más bajo de todos los sectores: 0.03% (Cuadro 3).

Cuadro 3. Estructura arancelaria en México (mayo de 2008)

Arancel promedio simple de importación por tipo de bien	11.60
De capital	9.10
Intermedios	9.70
De consumo	25.30
Arancel promedio ponderado de importación por tipo de bien	0.95
De capital	1.02
Intermedios	0.48
De consumo	3.11
Dispersión arancelaria de importación por tipo de bien	5.68
De capital	4.97
Intermedios	4.51
De consumo	8.97
Arancel promedio ponderado de importación por sector	
Agropecuario	0.30
Industria manufacturera	
Alimentos, bebidas y tabaco	2.00
Automóviles, camiones y sus partes	2.40
Calzado	24.60
Electrónica	0.60
Fibras, hilados y prendas de vestir textiles	4.70
Acero, hierro, metales no ferrosos	0.70
Maquinaria (sin equipo de cómputo ni de comunicaciones)	0.60
Papel e imprenta	0.30
Plástico, caucho y sus manufacturas	0.80
Químico	0.80

FUENTE: Secretaría de Economía. Tomado del Anexo Estadístico del 2º Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón. Pág. 167. Datos al mes de mayo.

Cuadro 2. Avance de las fracciones exentas de arancel propuesto por el Ejecutivo Federal

Niveles vigentes a principios de cada año	2008	2009	2010	2013
Porcentaje de fracciones con 0% de arancel	20	40	60	65
Arancel máximo	50	40	30	20

FUENTE: Secretaría de Economía, en *El Economista*, 19.12.08, Pág. 30.

⁶ La TIGIE comprende 12,116 fracciones, si bien las incluidas en el Decreto del 24 de diciembre de 2008, rondarían las 6,500.

La información anterior, además de corresponder al promedio simple de la TIGI (11.6%), que como ya se mencionó, difiere sensiblemente del promedio ponderado (0.95%), no toma en cuenta otros aspectos importantes como el grado de dispersión (los "picos" arancelarios que el Ejecutivo Federal se propone eliminar), el número de niveles arancelarios que se aplican y aún el porcentaje de fracciones exentas de arancel, cuyo control sigue siendo importante para los principales socios comerciales de México.

El Cuadro 4 muestra una comparación de estos indicadores para 2007, por lo que cabe recordar que en 2008 México ha continuado profundizando la liberación de su comercio, reduciendo de 12.6% a 11.6% su media arancelaria y eliminando los aranceles a la importación de los cereales y granos forrajeros importados. Como se observa en el Cuadro 4, si bien México registra el arancel promedio (aritmético) más alto, no es el que tiene el mayor arancel para

alguna fracción, lugar que corresponde a Canadá (657%); de hecho, de los cuatro casos analizados, México es el que tiene la menor dispersión arancelaria (138%) y sus niveles arancelarios son mucho menos que los que manejan sus socios, evidenciando que su régimen de importaciones es mucho más simple que el de los demás países. Destaca también el hecho de que en los aranceles máximos aplicados en los cuatro casos, los mayores promedios arancelarios, el mayor coeficiente de variación y el contingente más numeroso de fracciones arancelarias, corresponden invariablemente a los productos agropecuarios; evidenciando la importancia estratégica que conceden a este sector. No obstante, como se aclaró anteriormente, en mayo de 2008 México decidió eliminar los impuestos a la importación de maíz, trigo, arroz y sorgo, procedentes de cualquier parte del mundo, por lo que los indicadores anteriores han sufrido cambios importantes. Las semillas oleaginosas ya estaban liberadas.

Cuadro 4. Perfil arancelario de países de la OMC. Niveles aplicados en 2007

	Canadá	Estados Unidos	Comnidades europeas	México
Todos los productos				
Promedio simple	5.5	3.5	5.2	12.6
Arancel máximo	657	350	231	254
Libre de derechos	56.7	47.5	30.9	15.1
Número de niveles arancelarios	368	1,296	1,697	92
Coeficiente de variación	402	266	192	138
Productos agropecuarios				
Promedio simple	17.9	5.5	15.0	22.1
Arancel máximo	657	350	231	254
Libre de derechos	56.1	30.4	29.9	9.2
Número de niveles arancelarios	346	801	1,617	81
Coeficiente de variación	285	289	127	176
Productos no agropecuarios				
Promedio simple	3.7	3.2	3.8	11.2
Arancel máximo	25	56	26	50
Libre de derechos	56.8	49.6	31.0	15.9
Número de niveles arancelarios	48	576	128	19
Coeficiente de variación	136	148	102	86

FUENTE: Elaboración propia con información de la Organización Mundial del Comercio y Centro del Comercio Internacional UNCTAD/OMC, *Perfiles Arancelarios en el Mundo*, Suiza, 2008.



FOTO | Josefina Isabel Fajardo Arias

5) Impacto

El Gobierno Federal argumenta que, de instrumentarse su propuesta, además de atender las preocupaciones señaladas que le dieron origen, se tendrían, entre otros, los siguientes **beneficios** acumulados en el lapso de 2008 a 2012:

- a) Aumento de 4.19% en el ingreso real por la reducción de aranceles.
- b) Aumento neto de 195,869 plazas (0.55% en el empleo), distribuidas en seis sectores de actividad:
- | | | |
|--|------------------|---------|
| a. Agricultura, ganadería, silvicultura, casa y pesca: | + 31,502 empleos | (0.48%) |
| b. Construcción: | + 95,692 | (1.85%) |
| c. Servicios: | + 55,223 | (0.15%) |
| d. Comercio: | + 25,479 | (0.52%) |
| e. Transporte, comunicación y almacenaje: | + 15,482 | (0.72%) |
| f. Electricidad, agua y distribución de gas: | + 4,119 | (1.78%) |
| g. Industria manufacturera: | - 32,627 | (0.37%) |
- Sólo en el caso de la industria manufacturera habría reducciones en el nivel de empleo:
- c) Ahorro anual de las empresas de 2,810 millones de dólares en trámites aduanales.



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

Sin embargo, la información que se ha difundido hasta ahora, no ofrece elementos suficientes para asegurar que se obtendrán los beneficios referidos, aunque sí permite sustentar los siguientes comentarios que cuestionan el optimismo del Ejecutivo:

- La experiencia indica que los mercados no están interesados en trasladar al consumidor el ahorro que tendrían al dejar de pagar los aranceles. Los casos de los productos agropecuarios y los precios de los alimentos al consumidor, muestran que los precios al consumidor han continuado subiendo, aun considerando el desplome de los precios internacionales de los productos básicos (que supera el encarecimiento del dólar).
- La posible generación de empleos no sería significativa (apenas medio punto porcentual en el total de la economía y menos de un punto porcentual en los sectores de actividad económica (salvo la construcción y los servicios públicos); más aún, no existe la certeza de que habrán de alcanzarse estos beneficios y de hecho, no sólo no se demuestra como es que la mayor desregulación de las importaciones habrá de impactar en un mayor empleo en actividades comerciales, de transporte, construcción o servicios, entre otros, sino que las pequeñas y medianas empresas del sector industrial y más recientemente del sector agroalimentario, han advertido que la mayor apertura comercial afectará su actividad productiva, con el consecuente impacto negativo en el empleo, el ingreso y el mercado interno. Si estos efectos se contextualizan en un escenario de recesión económica mundial que, necesariamente está repercutiendo en una contracción de nuestras exportaciones, ¿cuál sería entonces el motor del crecimiento de la actividad económica por el que se generarán más empleos?
- El probable ahorro de 2,810 millones de dólares que las empresas tendrán anualmente, se convertirá en una merma para el erario público en dos vías: primero, dejará de percibir el pago de los aranceles y segundo, como ya lo declaró el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Gobierno Federal erogará 14,000 millones de pesos adicionales en la mejora de infraestructura en aduanas.

II. Fundamentos jurídicos sobre las facultades para establecer, modificar o suprimir contribuciones en materia de comercio exterior

La facultad de establecer las contribuciones sobre el comercio exterior corresponde al Congreso de la Unión, según lo prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 73 fracción XXIX. Este mismo instrumento prevé en el primer párrafo del artículo 131, que *el cobro* de estas contribuciones, es facultad privativa de la Federación y en el segundo párrafo del mismo artículo, que el Congreso de la Unión puede facultar al Ejecutivo Federal "para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida."

En este sentido, el Congreso de la Unión expide una Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, cuya nueva versión fue publicada el 18 de junio de 2007. Sin embargo, con fundamento en lo establecido en el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución, el Ejecutivo Federal decretó el 16 de diciembre de 2008 la liberalización de la importación de los aceites crudos y refinados de origen vegetal. Al respecto, la Constitución es clara al prever que esta facultad se ejerza "cuando lo estime urgente, **a fin de regular el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional**

o cualquier otro propósito en beneficio del país"⁷.

Como ya se mencionó en la primera parte de esta nota, el Ejecutivo Federal no ha demostrado que existan tales situaciones de urgencia, cuando ha hecho uso de la facultad ni en el caso de los productos industriales ni en el de los aceites. Incluso, si las hubiera, tampoco ha demostrado que liberalizando los mercados, habría de resolver tales situaciones.

La incorporación de este segundo párrafo al artículo 131 tuvo su razón de ser a principios de la década de los cincuenta, en medio del fuerte impulso a la estrategia de sustitución de importaciones, para que el Poder Ejecutivo tuviera la flexibilidad de actuar rápidamente en función de los requerimientos de este modelo, sin poner en riesgo la estabilidad económica ni la producción nacional; posteriormente se consideró procedente mantenerlo porque de esta forma el Ejecutivo puede hacer ajustes inmediatos al sistema fiscal para adaptarlo a los cambios económicos. Pero para que la facultad originaria atribuida por la ley constitucional al Congreso de la Unión no resultara ilimitada para el Poder Ejecutivo, se consideró necesario adicionar un precepto que establece que para hacer posible una delegación de facultades en materia arancelaria, ésta debe ser sujeta siempre a la revisión y aprobación de lo que se hubiere hecho. Por ello, al final de dicho párrafo se establece la obligación para el mismo Ejecutivo de enviar al Congreso, para su aprobación, el informe sobre el uso realizado de esta facultad. El Congreso, por su parte, tiene la obligación de calificar si efectivamente dicha facultad fue utilizada para enfrentar los casos de urgencia debidamente justificados.

En todo caso, la información enviada por el Presidente de la República al Congreso, debe ser presentada una vez ya ejercida la facultad y no previamente

a la realización de las acciones, situación que pone en duda la efectividad de la disposición constitucional. Sin embargo, se permite al Poder Legislativo revisar constantemente los alcances de la autorización concedida al Poder Ejecutivo Federal y el uso que se hubiere hecho de la misma, y con ello, tomar la decisión sobre la pertinencia de prorrogar la misma o simplemente no renovarla y reasumir para sí, la facultad que originalmente es encomendada por la propia Constitución.

De hecho, el doctor Ruperto Patiño Manfer considera que la adición del párrafo segundo del artículo 131 constitucional no constituye una típica delegación de facultades, sino una *delegación de autoridad* para determinar un hecho o estado de cosas, de los que depende la actuación de la ley, ya que se sabe que el Congreso no puede delegar sus facultades de hacer la ley, pero puede hacer la ley delegando su autoridad para que el Ejecutivo la modifique.

De lo anterior se desprende que independientemente de lo establecido en las reformas al texto original del artículo 131 en materia arancelaria, fue ratificado el principio (artículo 73) que señala que la facultad de regular el comercio exterior del país a través de medidas arancelarias y no arancelarias, corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión y sólo por excepción al principio de división de poderes, cuando el Poder Legislativo (que no el Ejecutivo) lo considere conveniente y sólo para los efectos previstos en el propio texto constitucional, podrá delegarse al Ejecutivo Federal la autoridad de legislar en la materia.

Se entiende que el ejercicio de esta facultad extraordinaria a cargo del Presidente de la República, se encuentra condicionada a dos factores de gran importancia: la urgencia, que justifica y fundamenta que las acciones

⁷ Énfasis añadido.

realizadas se hagan sin el aval inmediato del Legislativo y su necesidad para asegurar el bienestar del país. En este sentido, el Ejecutivo Federal está obligado a justificar las razones por las que consideró urgente adoptar determinadas medidas arancelarias en la regulación del comercio exterior y a demostrar fehacientemente que eran necesarias para asegurar el bienestar del país. De no ser así, las acciones tomadas carecerían de fundamento constitucional y el Ejecutivo Federal se encontraría excediendo los límites de la facultad concedida por el Congreso, pudiendo éste interponer una Controversia Constitucional.

Al respecto, habría que tomar en cuenta otras disposiciones en la materia. La Ley de Comercio Exterior de 1993, reglamentaria del artículo 131 constitucional regula en sus artículos 4º, 5º y 6º los alcances establecidos en el texto constitucional. Al analizar los requisitos contenidos para el ejercicio de las funciones, resulta evidente que la ley reglamentaria en la materia es mucho más amplia en sus alcances que el propio texto constitucional, al determinar que el Ejecutivo podrá hacer uso de la mencionada facultad extraordinaria sin mayores requisitos que el ser publicado en el DOF, sin tomar en consideración primeramente el carácter temporal de la facultad ni la aprobación del Poder Legislativo, más aun, que no contempla el carácter de urgente o necesario que sí considera la Constitución, lo que permite interpretar que no son necesarios tales requisitos.

A reserva de lo anterior y como bien lo señala el doctor Ruperto Patiño, el Ejecutivo Federal está obligado por mandato constitucional a señalar e invocar consideraciones de urgencia en cada ocasión en la que haga uso de la facultad de modificar los impuestos de importación y exportación, ya que la propia Constitución no hace distinción entre las facultades de modificación arancelaria y las facultades

de regulación del comercio exterior. Lo anterior sin considerar las facultades extraordinarias que la ley ordinaria otorga a la Secretaría de Economía o a las "autoridades competentes" en los párrafos III y IV del mismo artículo 4º, contrariando lo establecido por el artículo 49 constitucional que establece que en ningún caso salvo lo dispuesto en el artículo 131 segundo párrafo para el Ejecutivo Federal, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Es evidente que los decretos publicados en el DOF por el Ejecutivo Federal los días 16 y 24 de diciembre de 2008, no han cumplido con los requisitos establecidos por las disposiciones fundamentales, lo que permite pensar en la presentación de recursos en contra de medidas que llegaran a resultar perjudiciales para la economía del país. La acción de los legisladores, senadores y diputados, se limitó a solicitar a la Secretaría de Economía que otorgara audiencia a los diversos sectores industriales y productivos del país, antes de emitir cualquier medida de desgravación arancelaria que afecte a la industria nacional y provoque pérdida de empleos. Sin embargo, si consideran que dichos decretos representan más un daño que un beneficio a la producción, la misma Constitución contempla medidas de defensa en contra de aquellos instrumentos o acciones de los diferentes poderes de la Unión. En el artículo 105 Constitucional se establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación será la que conocerá de las **controversias constitucionales** que se susciten entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión. La norma no determina un número mínimo de legisladores que en este caso, deban aprobar la propuesta.

Al respecto cabe señalar que la controversia constitucional constituye precisamente un medio de control constitucional del cual conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los conflictos que surjan

entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, o bien, entre los diferentes ámbitos de gobierno: federal, estatal o municipal o del Distrito Federal, con motivo de la distribución de competencias llevadas a cabo a través del principio de división de poderes, considerada como invasión de competencias. Constituye un verdadero juicio, en el cual las partes participan de manera activa en la presentación de la demanda, la contestación, el ofrecimiento de pruebas y la ejecución de la resolución.

En nuestro sistema jurídico, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se encuentran sujetas al procedimiento establecido por la vigente Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 11 de mayo de 1995. En dicha ley, el artículo 10 otorga el carácter de partes en las controversias constitucionales a las entidades, poderes u órganos que promuevan la controversia así como las que hubieren emitido o promulgado la norma o acto objeto de la controversia, y como terceros interesados las entidades, poderes u órganos que puedan resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse.

Para la presentación de la controversia, la ley reconoce únicamente a los funcionarios facultados para representar a las partes para el inicio del procedimiento. La demanda elaborada deberá contener el nombre del poder u órgano actor acompañado del nombre y cargo del funcionario representante, el domicilio oficial, el nombre del poder u órgano demandado y su domicilio, el nombre de los terceros interesados en su caso, y el acto o norma general sujeta a controversia que originó el proceso, así como el medio oficial en donde fue publicado. En este sentido, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece las facultades del Presidente de la Mesa

Directiva:

Artículo 23.

1. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva las siguientes:
...
l) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario;
...
En lo que corresponde a la Cámara de Senadores la Ley establece:

Artículo 67.

1. El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones:
a) ...
b) Dar curso a los asuntos y determinar los trámites que deben recaer en aquellos con que se dé cuenta a la Cámara;
c) ...
...

Para la presentación de una controversia constitucional, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina en el artículo 2º que son considerados días hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el artículo 3º señala que los plazos comenzarán a correr al día siguiente en que surta sus efectos la notificación, que se contarán sólo los días hábiles y no se considerarán los periodos de receso ni los días en que se suspendan las labores en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al respecto, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación únicamente considera días inhábiles los sábados, domingos, el 1º de enero, 5º de



FOTO Luis Gabriel Hernández Gómez

febrero, 21 de marzo, 1º de mayo, 16 de septiembre y el 20 de noviembre. Más adelante, el artículo 21 determina los plazos para la interposición de la demanda que, para el caso será de 30 días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dio lugar a la controversia, omitiendo precisar si los días serán hábiles o naturales.

Una vez recibida la demanda, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará a un ministro instructor que resuelva el asunto. Durante el proceso que se lleva a cabo para resolver la controversia constitucional, existe la posibilidad de conceder la suspensión del acto reclamado hasta la sentencia definitiva. Para ello al artículo 14 de la Ley prevé que de oficio o a petición de parte podrá conceder el ministro instructor la suspensión con base en los elementos proporcionados por las partes a excepción de que se ponga en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones públicas o que con ello se realizara una afectación mayor a los beneficios que pudiera obtener la parte demandante. Además, el auto que otorgue la suspensión, deberá precisar los alcances y efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio donde deba operar y el día en que deba surtir sus efectos. Para ello se debe considerar que la suspensión deberá tramitarse por la vía incidental y podrá solicitarse en cualquier tiempo hasta antes de dictada la sentencia definitiva.

Consideraciones finales

Los argumentos esgrimidos hasta ahora por el Gobierno Federal para instrumentar su propuesta de *facilitación comercial*, no demuestran la necesidad de llevar a cabo una desgravación acelerada y una flexibilización de la aplicación de las reglas de origen y

de las normas sanitarias y de salud. Los análisis presentados tampoco son suficientes para despejar los temores sobre el impacto que tendrán sobre la planta productiva del país. Lo que se conoce hasta ahora deja más dudas que certezas respecto a su contribución para hacer frente al escenario de crisis económica que afecta al país y que agudizará sus efectos durante 2009 y en ciertos aspectos, incluso, las certezas serían más bien por sus efectos negativos.

Persisten las dudas sobre el tratamiento que se dará a las fracciones del sector agropecuario. El aceite vegetal, que sin ser un producto primario tiene implicaciones muy directas sobre la producción de oleaginosas en México, fue el primer producto incluido en la reforma, pese a los exhortos de los legisladores, las quejas de la industria y los esfuerzos que el propio Gobierno Federal y los Estatales han realizado en los últimos 10 años por reactivar la producción de oleaginosas para consumo humano y más recientemente, para la producción de biodiesel. El 16 de diciembre pasado, la Secretaría de Economía publicó en el Diario Oficial de la Federación que los aranceles a la importación de aceites de soya, oliva, palma, girasol, cártamo, algodón, coco, nabo, colza o mostaza, ricino y las mezclas de girasol y oliva, se reducirían al día siguiente de 20% a 14% en el caso de los refinados y de 10% a 7%, en el caso de los crudos; treinta días después, bajarían a 7% y 3%, respectivamente y a los 60 días, se eliminarían en todos los casos. La exención total de los aranceles a su importación, es ya parte de esta reforma. Los industriales del ramo lograron un amparo, por lo que provisionalmente dicho decreto quedó sin efectos. Sin embargo, el Presidente del Consejo Nacional Agropecuario ha externado su preocupación por la insistencia de la Secretaría de Economía de incluir a productos agropecuarios en el proceso de desgravación previsto en el PSACE.

La situación económica actual, nacional y mundial, exige prudencia y no decisiones precipitadas. Es posible que, como lo han expuesto las Secretarías de Economía y la de Hacienda y Crédito Público en diversos documentos, el manejo administrativo de aduanas y puntos de verificación sanitaria y de salud se haya vuelto complejo y costoso para el Gobierno Federal a raíz de los numerosos acuerdos comerciales suscritos con la comunidad internacional y por los esquemas de excepción que se ofrecen a los importadores. Sin embargo, no es presionando a la planta productiva nacional y poniendo en riesgo la salud de los consumidores como deben resolverse estas cargas administrativas que son responsabilidad del Gobierno.

El llevar al país a extremos de apertura en materia arancelaria, no sólo mostraría una política errática en materia de comercio exterior, que por años se basó en la premisa de los beneficios de la reciprocidad y de las ventajas mutuas que se obtendrían con la celebración de tratados comerciales (lo que constituye la esencia del comercio exterior), sino que deja al país sin instrumentos para negociar en un futuro cualquier concesión que le resultara necesaria por parte de sus socios comerciales, particularmente aquellos con los que, por no tener tratados, no se han obtenido preferencias. El Congreso de la Unión está obligado a evaluar si el Ejecutivo Federal ha actuado en correspondencia con sus obligaciones y facultades constitucionales. La controversia constitucional constituye un recurso viable, si los legisladores consideran que el Ejecutivo Federal se ha extralimitado o ha hecho un uso inadecuado de la autoridad que el Congreso de la Unión le ha delegado en materia de comercio exterior; de ser este el caso, deberán precisarse los tiempos, procedimientos y alegatos que para tal efecto deberá observar. El presente artículo no ha pretendido ser exhaustivo en la materia.

Bibliografía General

- Cartens, Agustín. Versión estenográfica de las palabras del Secretario de Hacienda y Crédito Público, en la Presentación del Programa de Simplificación de Actividades de Comercio Exterior acordado entre el Gobierno Federal y el Sector Privado para Impulsar el Crecimiento y el Empleo, 18 de diciembre de 2008.
- Felipe Calderón Hinojosa: *Segundo Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, 2008.
- Gobierno Federal (2008), Comunicado de Prensa. Diciembre 18.
- Morales, R. "Evalúan nueva baja de aranceles en productos agrícolas," *El Economista*, 14 de enero de 2009.
- Patiño Manffer, Ruperto. *Comentarios en torno al artículo 131 constitucional*. <http://legal.terra.com.mx/enlinea/articulos/articulo/0038/default.asp>
- Reforma [Staff], "Frena gobierno baja arancelaria." *Reforma*, 5 de diciembre de 2008.
- Secretaría de Economía y Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Facilitación Comercial: Una Reforma Estructural*. Presentación en Power Point. México, 2008.
- UNCTAD/OMC. *Perfiles Arancelarios en el Mundo*, Suiza, 2008.

Referencias jurídicas y normativas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Comercio Exterior, reglamentaria del artículo 131 Constitucional.
- Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Gaceta Parlamentaria. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- Gaceta Parlamentaria. Senado de la República. <http://www.senado.gob.mx/gaceta.php?principio=nada>



FOTO Universidad Autónoma Chapingo



FOTO Luis Gabriel Hernández Gómez

El proceso de feminización del campo mexicano

Héctor M. Robles Berlanga

La presencia de la mujer en las actividades económicas rurales y especialmente como propietaria de tierras y trabajadora rural es un fenómeno relativamente nuevo y poco estudiado.

La primera interrogante que debemos responder es ¿fue considerado el enfoque de género en la elaboración de las políticas públicas dirigidas al campo mexicano? Podemos afirmar que no. Es decir, en México todavía no se reconocen del todo las múltiples actividades que desempeñan las mujeres en el campo: son directamente responsables de la producción de alimentos, son las encargadas de transmitir los valores entre generaciones y participan en el sostenimiento de los recursos naturales.

Otra de las razones de por qué no se considera el enfoque de género en la elaboración de políticas públicas es que las instituciones públicas, a pesar de que empiezan a generar información sobre la presencia de la mujer en el campo mexicano, ésta es insuficiente, no se desagrega y no se utiliza para realizar estudios de género en el sector rural. Además, no la incorporan como herramienta para la definición de políticas con enfoque de género en los respectivos programas de gobierno.

Si revisamos la información que se ha generado en los últimos años sobre la presencia de la mujer en el campo mexicano nos encontraremos con una nueva realidad, totalmente distinta a la que prevalecía antes de los años ochenta. Este nuevo escenario nos obliga a pensar y a actuar de manera diferente si realmente queremos dar respuesta a las necesidades e inquietudes de la población rural. Debemos de reconocer que el campo mexicano ya no es más un campo de hombres y que los recursos públicos se están feminizando.

¿Cuáles son los elementos que deben considerarse para la elaboración de los futuros programas de gobierno para el campo mexicano y que reconozcan su feminización? Mencionaré diez puntos que estimo deben ser tomados en cuenta. Aunque debo reconocer que no son los únicos a contemplar.

1. La feminización del campo mexicano.

En 1971, fecha en que a la mujer se le reconocen sus derechos, existían 31 mil titulares de la tierra en ejidos y comunidades, que representaban apenas el uno por ciento y ahora representan alrededor del 18 por ciento. En suma, estamos hablando de 833 mil ejidatarias y comuneras, 331 mil posesionarias y 282 mil propietarias privadas, es decir, un millón 447 mil mujeres son actualmente dueñas de la tierra. Un incremento de más del cuatro mil por ciento (INEGI, 2007).

La feminización del campo mexicano, de acuerdo con los datos que he mencionado, se ha dado tanto en lo que nosotros conocemos como propiedad social (ejidos y comunidades) como en la propiedad privada. Este fenómeno de feminización se debe en parte a la migración, pero también al reconocimiento de que la mujer es un seguro depositario del patrimonio familiar, atributo de gran trascendencia para garantizar en el futuro la seguridad de la familia.

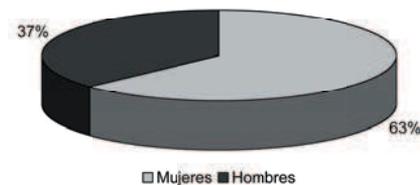
2. Los rezagos del sector rural afectan especialmente a las mujeres.

En México existen aproximadamente 154 mil localidades rurales, en donde viven 24 millones de personas, de los cuales, la mitad son mujeres (INEGI, 2000). Las condiciones de vida de la mujer son más desfavorables: el nivel de analfabetismo es mayor en diez puntos porcentuales al de los hombres; en la actualidad más de medio millón de mujeres del medio rural son jefes de familia, debido en gran medida a que los varones emigran y no regresan; los ingresos por desempeñar la misma actividad que los hombres son menores e incluso muchas de ellas no reportan percepciones por su trabajo. A pesar de las condiciones desfavorables de vida de las mujeres rurales, participan en el desarrollo del país con su trabajo cotidiano en el ámbito doméstico, agropecuario y artesanal. Por eso, es importante y necesario que la sociedad reconozca y valore cabalmente el

trabajo remunerado y no remunerado de la mujer y todas sus aportaciones al bienestar de las familias y las comunidades, y por ende, del país.

3. *La migración y sus efectos en las mujeres y sus familias.* En la mayoría de los hogares con migrantes —dos terceras partes— la mujer es la que recibe las remesas que se envían desde los Estados Unidos (BID, 2003). Y de acuerdo con la encuesta levantada por Estudios Regionales Multidisciplinarios, A. C. (2007), en uno de cada dos casos son ellas quienes toman solas la decisión sobre la utilización y destino del dinero que reciben. Es decir, son las encargadas de administrar las remesas libremente. Mientras que, en el polo opuesto, el familiar que radica en Estados Unidos y envía el dinero, decide sobre su destino sólo en el 14.5% de los casos.

Gráfica 1. Receptor de remesas por sexo



FUENTE: BID, MIF-FOMIN, Pew Hispanic Center, 2003. Receptoras de remesas en México. Encuesta de opinión pública. México.

Por eso se hace necesario promover la participación e inserción económica de las mujeres mediante el acceso a programas de financiamiento, capacitación, asesoría y formación integral, que apelan a estrategias de microfinanzas, finanzas solidarias y ahorro familiar. Mecanismos que han mostrado su capacidad para masificar el microcrédito productivo y social entre las familias pobres del campo, consideradas por el sistema bancario formal como un sector social costoso de atender y de alto riesgo.

Cuadro 1. Mujeres titulares de la tierra

Concepto	2001(Número)	2007(Número)	20012007(Número)
Mujeres con tierra	826,475	1,165,375	338,900
Ejidatarias	649,913	833,805	183,892
Ejidatarias con parcela individual	532,233	611,196	78,963
Posesionarias	176,562	331,570	155,008
Posesionarias con parcela individual	142,354	243,368	101,014
Propietarias privadas*	282,000		

*Dato estimado con base en el VII Censo Agrícola Ganadero 1991.

FUENTE: INEGI, VIII y IX Censo Ejidal.

Además de lo anterior, nuevas y añejas problemáticas sociales, entre ellas el alcoholismo, las adicciones, las enfermedades de transmisión sexual, el VIH-Sida, entre otros, crecen con la migración y adquieren dimensiones antes no vistas, afectando a las familias y a sus miembros, principalmente a los niños y jóvenes.

Las mujeres en las regiones rurales de migración se han visto obligadas a asumir funciones y responsabilidades muy importantes para la permanencia y funcionamiento del núcleo familiar que van más allá de las que tradicionalmente tenían asignadas. En este marco, el concepto de jefatura familiar circunscrito a la aportación económica deja de ser funcional en las familias de migrantes, pues los roles que les toca desempeñar a las mujeres en cuanto a conducción del hogar, crianza de los hijos, cuidado y protección de la familia y administración del patrimonio, les hace asumirse como jefas de familia, y cuestiona —por estrecha— la concepción prevaleciente en la materia.

Sin embargo, las mayores cargas y responsabilidades familiares que tienen que asumir las mujeres y los costos sociales que deben pagar las familias rurales con migrantes que radican en los Estados Unidos, para sobrevivir y tener mejores niveles de bienestar, no son consideradas en los criterios operativos de las políticas sociales. Tanto los programas de combate a la pobreza como las políticas familiares se instrumentan sin atender las condiciones especiales que enfrentan las familias en las regiones de migración internacional.

4. *La feminización de los recursos públicos destinados al campo mexicano.* En el Artículo 25 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2008 se estableció que el Ejecutivo Federal impulsará la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la incorporación

de la perspectiva de género en el diseño, elaboración y aplicación de los programas de la Administración Pública Federal. Este planteamiento fue producto del esfuerzo de muchas mujeres: legisladoras, organizaciones no gubernamentales, defensoras de los derechos de las mujeres e investigadoras de los temas de género que han insistido que las políticas públicas tengan un enfoque de género.

Por primera vez, en el Anexo "9a" denominado "Presupuesto para mujeres y la igualdad de género" se desglosan los recursos que se destinarían a ellas. El monto total aprobado fue de 7,024.8 millones de pesos e involucra a 22 entidades gubernamentales, donde

destacan los rubros de: desarrollo social, salud, hacienda y crédito público, reforma agraria y economía. En conjunto representan alrededor de 65 programas o instituciones (Presupuesto de Egresos de la Federación, 2008).

Para darnos una idea de la feminización del presupuesto destinado al sector rural daré unos datos: en los últimos años se crearon programas que apoyan las actividades productivas de las mujeres: en la SECON, el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR); en SRA, el Programa de la Mujer del Sector Agrario (PROMUSAG), y en la CDI, el Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI).

Cuadro 2. Beneficiarios de los principales programas del PEC en 2007, por sexo

Institución	Beneficiarios						
	Total	Hombres	%	Mujeres	%	Sin identificación de género	%
SE	229,400	29,297	12.8	200,103	87.2	-	-
SRA	58,921	14,242	24.2	44,679	75.8	-	-
FOHNAPO	47,693	21,814	45.7	25,879	54.3	-	-
SECTUR	1,467	706	48.1	761	51.9	-	-
SEDESOL**	27,157,621	13,133,479	48.4	14,024,142	51.6	-	-
DICONSA****	45,718,248	22,236,498	48.6	23,481,750	51.4	-	-
CDI	1,185,849	585,954	49.4	599,895	50.6	-	-
FINANCIERA RURAL	9,640,666	6,624,279	68.7	3,016,387	31.3	-	-
ASERCA	2,547,049	1,984,462	77.9	556,200	21.8	6,387	0.3
CONAFOR	19,923	16,697	83.8	3,226	16.2	-	-
SAGARPA*	739,569	353,988	47.9	89,840	12.1	1,886	0.3
FIRA***	1,201,187	78,821	6.6	28,073	2.3	115	0.0
CNA*****	1,089,280	-	-	-	-	-	-
TOTAL*****	44,306,268	23,051,205	52.0	18,769,362	42.4	8,388	0.02

FUENTE: Elaboración CEDRSSA con datos de las instituciones al mes de julio del 2008.

* Los datos de beneficiarios corresponden a aquellos con solicitudes pagadas, existen más beneficiarios con solicitudes recibidas, comprometidas y liberadas.

**La población atendida por el programa son familias, los beneficiarios se refieren a los integrantes hombres o mujeres de la familia.

*** Se refiere a beneficiarios por estrato de productor (PD1, PD2 y PD3), no se dispone el dato por sexo.

**** La población beneficiaria se refiere al total de habitantes en localidades con tiendas Diconsa, la modalidad de abasto rural es a población abierta y no cuenta con padrón de beneficiarios.

*****Los beneficiarios se refiere al total de habitantes de una localidad, ya que la obra realizada es a población abierta y no cuenta con un padrón de beneficiarios.

*****Los beneficiarios por sexo no suman 100% pues hay programas que no distinguen personas atendidas por sexo.

Al analizar el ejercicio presupuestal 2007 de los principales programas destinados al sector rural encontramos que la SECON destinó el 87.2% de sus recursos a mujeres; la SRA, el 74.5%; FHONAPO, 54.3%; SECTUR, el 51.9%; SEDESOL, el 51.6%; DICONSA, el 51.4%; CDI, el 50.6 por ciento. Por el contrario, entidades como FIRA, SAGARPA y CONAFOR otorgaron pocos apoyos a este grupo (Robles, 2008).

La entrega de recursos de apoyo productivo o de asistencia social a las mujeres era impensable hace 10 o 15 años. Se les empezaron a entregar porque las mujeres administran mejor los recursos públicos, los aplican conforme al proyecto solicitado y por lo general cumplen con sus compromisos.

5. *La diversificación de los roles de las mujeres en el campo.* Las dificultades económicas por las que atraviesa el sector rural conllevan la necesidad de que las mujeres titulares de la tierra trabajen para el sostenimiento del hogar, muestra de ello, es que de cada 10 hogares, en tres la mujer contribuye a su sostenimiento y en otros tres es el único sostén. Es decir, en 6 de 10 hogares la mujer es un importante apoyo a la economía familiar (Robles, 2000).

Las mujeres no sólo se incorporaron a tareas que se consideraban propias de

su género como las artesanías, ahora participan en actividades económicas muy diversas. En los ejidos y comunidades que reportaron en 2007 una actividad distinta a las agropecuaria, se tiene que en los proyectos artesanales el 56.4% de los participantes son mujeres; en los turísticos el porcentaje es 26.1%, industriales el 20.1%, extracción de otros minerales el 19.2%, acuicultura el 18.7%; extracción de materiales para la construcción el 17.3% y en actividades pesqueras el 9.1 por ciento (INEGI, 2007).

El problema es que las mujeres por la misma actividad desempeñada por lo general ganan menos que los hombres. Además, una parte muy importante de mujeres trabajadoras perciben menos de un dólar diario, franja considerada por los organismos multinacionales como la separación entre pobreza y pobreza extrema. Mejorar las condiciones de vida, no sólo de las mujeres, sino de toda la población rural es una deuda pendiente en México.

6. Las mujeres día con día logran nuevos espacios, uno de ellos es la representación de sus núcleos agrarios, actualmente en el 20% de los ejidos y comunidades por lo menos una mujer ocupa un cargo de representación, sea en el Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales o en el Consejo de Vigilancia.



FOTO | Procuraduría Agraria

Cuadro 3. Actividades no agropecuarias

Actividades	Total	Mujeres	%	Hombres	%
Artesanales	48,381	27,287	56.4	21,094	43.6
Turísticas	31,637	8,252	26.1	23,385	73.9
Industriales	22,321	4,492	20.1	17,829	79.9
Extracción de otros minerales	7,696	1,480	19.2	6,216	80.8
Acuicultura	30,446	5,679	18.7	24,767	81.3
Extracción de materiales para la construcción	98,410	16,998	17.3	81,412	82.7
Pesqueras	29,824	2,704	9.1	27,120	90.9
Total	268,715	66,892	24.9	201,823	75.1

FUENTE: INEGI, IX Censo Ejidal 2007.

Es más, actualmente existen 800 mujeres que ocupan la máxima representación, son las presidentas del Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales (INEGI 2007).

También, las mujeres empiezan poco a poco a participar en asociaciones productivas. Actualmente, en los grupos para la producción, el 16% de los socios son mujeres, en las Sociedades de Producción Rural el 16% y en las Sociedades Mercantiles el 14.8 por ciento.

Cuadro 4. Mujeres presidentas del Comisariado Ejidal y participación en sociedades económicas

Figura	Total	Mujeres	%	Hombres	%
Presidente del Comisariado Ejidal	30,718	800	2.6	29,918	97.4
participación en sociedades					
Grupos para la producción	174,957	28,938	16.5	146,019	83.5
Sociedades de Producción Rural	85,952	13,729	16.0	72,223	84.0
Sociedades mercantiles	18,880	2,799	14.8	16,081	85.2
Total	279,789	45,466	16.3	234,323	83.7

FUENTE: INEGI, IX Censo Ejidal 2007.

Se requiere implementar una política que fortalezca el papel de la mujer como representante, especialmente porque la mayoría de ellas aceptó ocupar el cargo por un interés o sentido de responsabilidad hacia su ejido o comunidad. Igualmente debemos capacitarla sobre las ventajas y obligaciones de las distintas figuras asociativas. Por lo anterior, deberemos promover una política sustentada en la formación de capital humano.

7. La mujer con tierra no está exenta de los problemas estructurales presentes en el campo mexicano, uno de ellos es el fraccionamiento y minifundio de la tierra, por ejemplo, 53.2% de las mujeres ejidatarias usufructúan menos de cinco hectáreas, en el caso de las propietarias privadas lo hacen en el 62% de los casos y en el de las comuneras el 78.4% (Robles, 2002). Es decir, la mayoría de las mujeres titulares de la tierra se encuentran en esta situación. Estas unidades pequeñas y fraccionadas no permiten que las mujeres obtengan el sustento familiar de su actividad productiva, lo que conlleva desaliento y frustración. Para superar las restricciones del minifundio deberá rescatarse y promover la experiencia de organización local de las mujeres.

8. Otro de los problemas estructurales que requieren ser atendidos es el del envejecimiento de las titulares de la tierra, las ejidatarias, comuneras y propietarias privadas tienen en promedio 51 años, 66.9% rebasa los 50 años y 34.7% tiene más de 65 años (Robles, 2000). Esta situación implicará una cuantiosa reasignación de recursos para atender las necesidades de la población de la tercera edad, en particular debería de pensarse en proporcionar atención en materia de servicios de salud y seguridad social. Asimismo, se requerirá de nuevas formas de organización para solventar sus necesidades. Lo anterior obliga a extender al ámbito rural la política social que se desarrolló para las áreas urbanas. Sólo por mencionar un dato, los trabajadores de empresa y empleados públicos dentro de sus prestaciones tienen garantizados la asistencia médica y la jubilación. Por el contrario, el campesinado no tiene acceso a estos beneficios. Es decir, no tiene garantizados los mínimos de bienestar y una vejez tranquila.

9. El fenómeno de feminización del campo se está reflejando en las principales escuelas de agronomía del

país. La matrícula de la Universidad Autónoma Chapingo (UACH) se compone de 38% de mujeres (UPOM-UACH, 2008) y en la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN) es del 20% (UAAAN, 2008). En la UACH la doctora Susana Aspiroz, primera mujer titulada, se graduó en 1973; ahora 2,877 mujeres cursan la preparatoria o una carrera. Por su parte, en la UAAAN la primera mujer que fue aceptada cursó sus estudios en los años cincuenta. Otro dato relevante es que en esta última universidad, por primera vez, la sociedad de alumnos es presidida por una mujer.

10. Las mujeres rurales requieren conocer cuales son sus derechos para poder ejercerlos, especialmente cuando en los últimos años en el Congreso mexicano se han aprobado un sinnúmero de leyes que las involucran. Actualmente existen alrededor de 41 normas jurídicas que establecen disposiciones que inciden en las actividades que se desarrollan en el sector rural; los temas que abarcan son: social, agrario, recursos naturales y uso del suelo, económico productivo, y pueblos indígenas. Ahora se habla de una diversidad de leyes que abarcan rubros como el de la bioseguridad de organismos genéticamente modificados (OGMS); del equilibrio ecológico y protección al ambiente, para prevenir y eliminar la discriminación, del desarrollo rural sustentable, y de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, por mencionar algunos temas.

El problema es que la mayoría de las leyes aprobadas en los últimos años no son conocidas por las personas que viven en el campo mexicano, y mucho menos por las mujeres. Recordemos que los derechos pueden ejercerse sólo cuando se conocen.

Para poder conocer con mayor detalle cual es la situación que guardan las mujeres debería considerarse la posibilidad de que la información que genere el sector público fuese

presentada desagregada por género. En la actualidad, los censos de población sólo consideran características generales: edad, sexo, estado civil, número de hijos y educación. En la información estadística pocas veces son consignadas las horas que trabajan al día, el nivel de ingresos, la actividad productiva y su aportación al hogar, por mencionar algunos conceptos, todos ellos muy importantes para la reproducción de la unidad familiar. Mientras que esto no se tome en cuenta, difícilmente podrán identificarse sus necesidades y siempre estarán asociadas a las del conjunto de la población, sin reparar en sus especificaciones.

También, se requiere una política diferenciada y focalizada. Tradicionalmente las políticas públicas consideran un sujeto social sin reparar en sus especificaciones, lo anterior no representaría problema si las condiciones geográficas, ambientales y sociales fueran homogéneas. Sin embargo, el país es reconocido por la gran diversidad de ambientes y condiciones sociales, lo cual no es ajeno a las mujeres. Por ejemplo, alrededor de tres millones de mujeres mayores de cinco años hablan una lengua indígena; cerca de 100 mil mujeres son propietarias de tierra en regiones desérticas; en otros casos, viven en poblaciones rurales, pero no tienen acceso a la tierra y su única posibilidad para producir es un solar —alrededor de un millón 23 mil avecindadas en ejidos y comunidades—; en otros lugares —como Yucatán— de acuerdo con las prácticas de usos y costumbres la mujer no tiene acceso a la tierra (INI, 2000). Estas particularidades deben ser consideradas en la elaboración de cualquier política pública, si queremos tener éxito.

De los datos anteriores puede afirmarse que en el campo mexicano se registra un importante proceso de feminización, lo que constituye una situación novedosa a la que hay que dar seguimiento

y evaluar sus consecuencias. En la medida en que nosotros podamos difundir esta nueva realidad, de ahí la importancia de este evento por lo que felicito a los organizadores, estaremos contribuyendo a la superación de las diferencias de género en el medio rural, que es donde la discriminación de la mujer se encuentra más acentuada.

Uno de los grandes retos que debemos plantearnos y que debería de ser uno de los compromisos de los presentes en este foro, es promover que la feminización del campo sea reconocida por la sociedad en su conjunto, y en particular por las instituciones que trabajan en el campo, para que adecuen sus programas a las nuevas circunstancias, en el sentido de que deben ser tomadas en cuenta las necesidades, inquietudes y decisiones de las mujeres para su definición y operación.

Desterrar la marginación de las mujeres es una condición indispensable para lograr el desarrollo del país. De la misma manera en que la sociedad mexicana requiere para seguir avanzando impulsar el desarrollo del campo, los campesinos y la sociedad en su conjunto no podrán caminar sin la mujer por ese proceso.

Bibliografía

- BID, MIF-FOMIN, Pew Hispanic Center, 2003. *Receptoras de remesas en México. Encuesta de opinión pública*. México.
- Dirección General de Estudios y Publicaciones (2002) *Tipología de sujetos agrarios* *Procede*, Procuraduría Agraria, México.
- Estudios Regionales Multidisciplinarios A.C. (2007). *Cultura, organización comunitaria y riesgos psicosociales en las regiones rurales de migración internacional*. México.
- INEGI, 2000. *XII Censo General de Población y Vivienda*, México.
- INEGI, 2008. *IX Censo Ejidal 2007*, México.
- INI. *Estadísticas por localidades de población indígena*, mimeo, México 2000.

Cámara de Diputados, 2007. *Presupuesto de Egresos de la Federación 2008, anexo 9A*. México.

Robles, Héctor (Coordinador), 2000. *¡... y ando yo también en el campo! Presencia de la mujer en el agro mexicano*. Procuraduría Agraria, México.

Robles, Héctor y Concheiro, Luciano. *Retrospectiva de la tenencia de la tierra y legislación agraria*. Ponencia presentada en el seminario *Manejo Integrado de Ecosistemas*, Colegio de Posgraduados, marzo de 2002.

Robles, Héctor. 2008. *Ejercicio del presupuesto 2007*. México.

Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, 2008. *Presupuesto 2008*. Tríptico. México.

Unidad de Planeación, Organización y Métodos, 2008. Reporte Interno,, UACH. México.



FOTO María Guadalupe Valdez López

Cuadro 5. Beneficiarios de los principales programas del PEC en 2007 por sexo

Institución	Programa	Beneficiarios de los principales programas del PEC en 2007						
		Total	Hombres	%	Mujeres	%	Sin identificación de género	%
SRA	Programa de Mujeres del Sector Agrario (PROMUSAG)	30,763		-	30,763	100.0		-
SECON	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	178,337		-	178,337	100.0		-
CDI	Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	18,245		-	18,245	100.0		-
DICONSA	Programa de Apoyo Alimentario (PAL)	143,423	34,881	24.3	108,542	75.7		-
SEDESOL	Fondo Nacional de Población (FONAPO)	47,693	21,814	45.7	25,879	54.3		-
FONHAPO	Vivienda Rural	47,693	21,814	45.7	25,879	54.3		-
CDI	Promoción de Convenios en Materia de Justicia	116,795	54,500	46.7	62,295	53.3		-
SEDESOL	Microrregiones	2,587,743	1,236,732	47.8	1,351,011	52.2		-
SRA	Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos Agrarios (FAPPA)	19,844	9,539	48.1	10,305	51.9		-
SECTUR	Programa Ecoturismo y Turismo Rural	1,467	706	48.1	761	51.9		-
SAGARPA	Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR)*	19,832	9,556	48.2	10,276	51.8		-
SEDESOL	Oportunidades**	23,491,180	11,360,493	48.4	12,130,687	51.6		-
CDI	Tercer Nivel	2,970	1,443	48.6	1,527	51.4		-
DICONSA	Programa Abasto Rural (PAR)****	45,574,825	22,201,617	48.7	23,373,208	51.3		-
CDI	Fondos Regionales Indígenas	19,208	9,359	48.7	9,849	51.3		-
CDI	Programa de Infraestructura Básica a Indígenas	853,538	422,753	49.5	430,785	50.5		-
SEDESOL	Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y Más en Zonas Rurales	1,031,005	514,440	49.9	516,565	50.1		-
SAGARPA	Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA)*	7,243	3,730	51.5	3,513	48.5		-
CDI	Albergues	127,031	68,680	54.1	58,351	45.9		-
FINANCIERA RURAL	Garantías y Reducciones	806,604	443,037	54.9	363,567	45.1		-
SRA	Joven emprendedor Etapa A, B y PJEyFT	8,314	4,703	56.6	3,611	43.4		-
SAGARPA	Acuicultura y pesca*	129	74	57.4	55	42.6		-
SECON	Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad (FONAES)	51,063	29,297	57.4	21,766	42.6		-
CDI	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	28,296	16,625	58.8	11,671	41.2		-
CDI	Fomento y Desarrollo	14,523	8,947	61.6	5,576	38.4		-
FINANCIERA RURAL	Programa Integral	2,300,921	1,510,211	65.6	790,710	34.4		-
CDI	Turismo Alternativo	5,243	3,647	69.6	1,596	30.4		-
SCT	Programa de Empleo Temporal	244,220	172,585	70.7	71,635	29.3		-
FINANCIERA RURAL	Unidades de Promoción	6,533,141	4,671,031	71.5	1,862,110	28.5		-
FIRA	Capacitación Empresarial y Transferencia de Tecnología (CAP)	66,354	48,429	73.0	17,917	27.0	8	0.0
SAGARPA	Sanidad vegetal*	124,224	91,086	73.3	33,138	26.7		-
FIRA	Servicios de Asistencia Técnica Integral (SATI)	39,777	29,719	74.7	9,985	25.1	73	0.2

Institución	Programa	Beneficiarios de los principales programas del PEC en 2007						
		Total	Hombres	%	Mujeres	%	Sin identificación de género	%
SAGARPA	Programa de Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización y Reconversión Productiva	24,854	18,958	76.3	5,896	23.7		-
SAGARPA	Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR)*	2,357	1,814	77.0	543	23.0		-
CONAFOR	Servicios Ambientales	676	530	78.4	146	21.6		-
SAGARPA	Fortalecimiento de los Sistemas Producto Pecuarios*	29	23	79.3	6	20.7		-
SAGARPA	Fomento a la Inversión y Capitalización*	11,263	8,971	79.7	2,292	20.3		-
FIRA	Fortalecimiento de Competencias a Empresas y Organizaciones Económicas (FORTA)	878	673	76.7	171	19.5	34	3.9
CONAFOR	Plantaciones Forestales Comerciales	3,463	2,864	82.7	599	17.3		-
SAGARPA	Programa de Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización y Reconversión Productiva > Agricultura por contrato	3,241	2,681	82.7	560	17.3		-
CONAFOR	Manejo Forestal	5,457	4,515	82.7	942	17.3		-
CONAFOR	Equipamiento e Infraestructura	487	404	83.0	83	17.0		-
SAGARPA	Programa de Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización y Reconversión Productiva > Ingreso Objetivo	12,476	10,518	84.3	1,958	15.7		-
SAGARPA	Programa de Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización y Reconversión Productiva > Factores Críticos de Comercialización (Cítricos Dulces)	5,508	4,670	84.8	838	15.2		-
CONAFOR	Áreas naturales protegidas	9,840	8,384	85.2	1,456	14.8		-
SAGARPA	Sanidad Acuícola*	4,509	3,845	85.3	664	14.7		-
SAGARPA	Inocuidad de Alimentos*	4,553	3,887	85.4	666	14.6		-
SAGARPA	Desarrollo Ganadero*	13,320	11,397	85.6	1,923	14.4		-
SAGARPA	PROGAN	208,861	179,758	86.1	27,217	13.0	1,886	0.9
ASERCA	Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) Capitaliza	406,278	353,768	87.1	52,251	12.9	259	0.1
SAGARPA	Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable*	57	50	87.7	7	12.3		-
SAGARPA	Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales*	1,863	1,658	89.0	205	11.0		-
SAGARPA	Investigación y Transferencia Tecnológica*	959	887	92.5	72	7.5		-
SAGARPA	Salud Animal*	88	85	96.6	3	3.4		-
SAGARPA	Fortalecimiento de los Sistemas Producto*	348	340	97.7	8	2.3		-
SAGARPA	Programa de Fomento al Café	293,855		-		-		-
FIRA	Descuentos PD1, PD2 y PD3***	1,094,178		-		-		-
CNA	Agua Potable Nueva*****	346,468		-		-		-
CNA	Agua Potable Rehabilitación*****	27,877		-		-		-
CNA	Alcantarillado nuevo*****	242,992		-		-		-
CNA	Estudios o Proyectos*****	447,293		-		-		-
CNA	Sanitarios Rurales*****	24,650		-		-		-
TOTAL*****		44,306,268	23,051,205	52.0	18,769,362	42.4	8,388	0.02

FUENTE: Elaboración propia con información de: SAGARPA, SRA, SECON, SEDESOL, SECTOR, SCT, CDI, DICONSA, FIRA, ASERCA, CONAFOR, CNA, FINANCIERA RURAL.

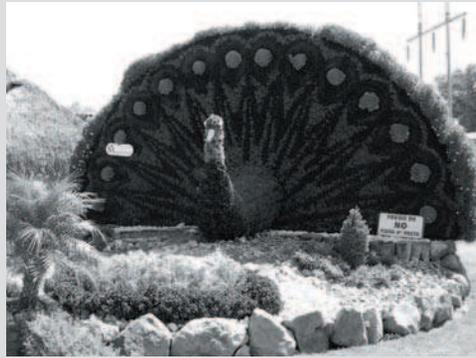


FOTO Luis Gabriel Hernández Gómez

La propiedad intelectual en los tiempos de la revolución biotecnológica*

**Autores: Tayde Morales Santos
y Agustín López Herrera**

Ing. Ernesto Ladrón de Guevara Alafita¹

Mi especial reconocimiento al Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) y a la Universidad Autónoma Chapingo, así como a los autores, por la publicación de este importante libro: La propiedad intelectual en los tiempos de la revolución biotecnológica.

Antes de hablar sobre el texto propiamente dicho, quiero destacar el historial y la capacidad de los autores del libro quienes, desde su diferente perfil científico y en el ámbito concreto de su especialidad, logran combinar el manejo profundo de lo jurídico legal y la biotecnología en el complejo tema que es la propiedad intelectual.

Tayde Morales Santos sobresale por su importante contribución al marco jurídico del campo, con colaboraciones en el diseño y la estructuración de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en la crítica al marco jurídico agrario y, recientemente, en la construcción de

la iniciativa para legislar sobre recursos genéticos, además de contar con otras aportaciones sobre temas sociales del campo.

A la par, Agustín López Herrera, destacado fitotecnista ha profundizado en el conocimiento de la genética. Asimismo, ha contribuido en la construcción del andamiaje institucional de las estructuras relacionadas con el tema de bioseguridad, participando activamente desde la constitución del primer Comité Técnico de Bioseguridad.

El libro que nos ocupa representa una aportación importante para nuestro país. México ocupa el quinto lugar del planeta en biodiversidad, siendo reconocido como uno de los países megadiversos y como centro de origen de varios cultivos entre los que destacan los del maíz, el tomate y el algodón, entre otros. En suma, nuestro país aporta y aportó al mundo una gran cantidad de recursos genéticos.

* Autores: Tayde Morales Santos y Agustín López Herrera.

¹ Asesor de la Comisión de Desarrollo Rural de la LX Legislatura.

México fue también líder internacional en el tema de los recursos genéticos, dio una gran aportación y orientación en el tema del Tratado Internacional de Recursos Genéticos en las décadas de los setenta y ochenta, al grado de que en la Comisión de Recursos Genéticos de la FAO se convocaba frecuentemente a México para que ejerciera sus buenos oficios de intermediación que lo caracterizaron en las relaciones internacionales; no obstante, esta presencia se perdió en la época del licenciado Salinas de Gortari, cuando asumimos una política de integración en el ámbito internacional, me refiero al TLCAN.

En tercer lugar, quiero destacar que las definiciones en torno a la propiedad intelectual son un tema polémico y de gran actualidad, donde el conocimiento, la propiedad de éste y su usufructo son disputados por fuertes grupos de interés. Citan los autores en el libro: que "la mitad del ingreso que tienen los países de la OCDE proviene de acciones derivadas del conocimiento o vinculadas al tema de propiedad intelectual".

El libro es importante en el contexto actual de crisis alimentaria que vivimos y de una grave crisis financiera, mismas que han contagiado a todo el mundo en el imperante marco de la globalización económica. No podemos ignorar que estas crisis ponen a discusión y revisión los actuales modelos de desarrollo económico y de producción agrícola, donde, en ambos casos, la propiedad intelectual juega un papel preponderante. No es gratuito que todos los organismos internacionales, en su diferente ámbito, han creado comisiones especiales que atienden este tema o bien acuerdos específicos —como la FAO, con el Tratado Internacional sobre Recursos Genéticos; la OMC, con los Acuerdos de Propiedad Intelectual vinculados al Comercio—,

así tenemos una Organización Mundial de la Propiedad Intelectual como organismo de las Naciones Unidas, al mismo nivel que lo relativo a salud, agricultura y alimentación, desarrollo y medio ambiente.

Desde el lado de las corporaciones, los cambios bruscos se han dado desde hace varios años; como bien dice el libro: "la propiedad intelectual es una forma de acumulación originaria de capital que se apropia de conocimiento colectivo creado en forma milenaria, como regularmente se presenta es en forma violenta y brusca, así observamos que en los últimos 10 años muchas empresas nacionales de semillas han sido adquiridas por multinacionales, que luego éstas se fusionan, que unas se declaran en quiebra y las otras se fortalecen, vivimos una gran concentración del conocimiento y de los recursos genéticos". Tenemos un claro ejemplo en casa: el grupo Savia o Pulsar, después de varias fusiones y compras llegó a convertirse en la quinta empresa semillera del mundo, seguramente la que mayor diversidad tuvo en cultivos tropicales y terminó siendo saneada o rescatada económicamente por la Secretaría de Hacienda en 2002, con una deuda de 1,300 millones de dólares, cantidad similar al monto de recursos que entregó PROCAMPO ese año para atender a casi tres millones de productores.

En lo que se refiere a la estructura del libro, éste nos brinda una visión completa del tema de propiedad intelectual, tanto para expertos y conocedores, como para quien se inicia en el tema. Existe una definición conceptual de los aspectos vinculados con la propiedad intelectual, así como un desenvolvimiento histórico de los mismos; si bien el eje central es la categoría jurídica de la propiedad intelectual, también se desarrolla la versión económica, sociológica y medioambiental del tema.

Indiscutiblemente, las primeras relaciones comerciales de la humanidad se dieron con el intercambio de semillas, ahora el comercio predomina en todas las esferas de la vida mundial. En su primer capítulo, el libro aborda el origen de la propiedad y presenta el desenvolvimiento histórico de la misma; se aborda también la filosofía del derecho, y se sustenta en las diferentes escuelas que le dan origen, hasta llegar a la propiedad intelectual en nuestros días, pasando por los derechos de propiedad industrial, los derechos de autor y los derechos de obtentor. Nos coloca finalmente en una nueva etapa de la propiedad intelectual que corresponde a los derechos genómicos, aún en construcción.

Se brinda además una visión histórica de cómo las invenciones tecnológicas han dado origen a una serie de variantes de la propiedad, tales como el diseño industrial, el secreto industrial, las indicaciones geográficas, las denominaciones de origen, la marca, el nombre y el aviso comercial, hasta llegar actualmente a la franquicia.

Se explica cómo, a diferentes etapas de la producción y del conocimiento, fueron correspondiendo diferentes formas de propiedad, como por ejemplo: los derechos de obtentor que se relacionan con la revolución verde y las patentes con la actualidad. *La carrera del conocimiento*, —como es denominado por Naciones Unidas— o *la guerra de patentes* —como se presenta en el ámbito comercial— constituye en los últimos años una gran monopolización del conocimiento.

Este primer capítulo brinda también una explicación de qué tan *sui generis* son los derechos del obtentor, explica que los bienes intangibles del conocimiento son ahora muy tangibles, enumera también una serie de deficiencias de los actuales esquemas de propiedad

intelectual, de ámbitos no cubiertos, producto de su origen en la propiedad industrial. La materia viva no puede estar regida por la propiedad industrial.

Además, señala cómo el premio como presea dada a quien desarrolla el conocimiento, ha quedado en desuso; ahora se utiliza la patente como instrumento de inversión y de protección. A diferencia de hace unas décadas, donde lo predominante era la acción de quien crea, descubre o inventa y donde se protegía como obtentor, ahora se traduce en una relación entre el generador del conocimiento y la corporación que lo patenta, tratándose en la mayoría de los casos no de una acción individual, sino de un conjunto de investigadores organizado por la misma corporación, de tal manera que el generador del conocimiento cede sus aportaciones a quien detenta la patente.

En el segundo capítulo, denominado "Los derechos de obtentor en el derecho internacional", los autores presentan los diferentes sucesos relacionados con esta forma de protección; desde el Compromiso Internacional sobre los Recursos Genéticos suscrito en la FAO en el año 1983, pasando por las acciones derivadas de la Cumbre de la Tierra, la cristalización de la Convención de la Biodiversidad, las formas de protección de los recursos genéticos, el reconocimiento de conocimiento tradicional, los requisitos de intercambio, así como el consentimiento informado previo, el reparto equitativo de beneficios, para cerrar con el tema del acceso a los recursos genéticos, concluyendo que los esquemas adoptados tienen la deficiencia de ser inequitativos, al no incorporar la determinación de beneficios económicos sobre quienes generaron las variedades y el conocimiento sobre el cual se establecen los derechos de obtentor.

Corresponde a esta modalidad la incorporación de los derechos del agricultor sobre los recursos genéticos, aspecto que fue conservado durante más de dos décadas en calidad de concepto, sin aplicación práctica, pero que fue fundamento para que los campesinos entregaran sus variedades a los centros de investigación durante décadas; fue también el sustento del principio adoptado a nivel mundial de que los recursos genéticos son patrimonio de la humanidad para resolver el problema del hambre, y que ahora presenta una gran indefinición jurídica sobre más de seis millones de muestras que existen en el sistema de investigación agrícola mundial denominado CGIAR, al que pertenece el CIMMYT.

En el mismo capítulo se explica, en un análisis comparativo, cómo protege Cuba su generación de conocimiento.

En el tercer capítulo, relativo a la Patente como Propiedad Intelectual Dura, se analizan las diferentes modalidades de propiedad y protección, también se someten a análisis la materia viva como un bien jurídico y las patentes sobre la vida y los genes, realizando un desarrollo histórico de los diferentes sucesos durante la Guerra Fría; se plantea el marco jurídico y las disposiciones relativas a patentes en México y en el mundo; se concluye que paralelamente a que está desarrollándose el conocimiento y la revolución biotecnológica, está naciendo un proceso de regulación jurídica sobre el mismo.

Aquí se concluye además que el actual derecho internacional sobre propiedad industrial tiene una serie de vacíos, ambigüedades e indefiniciones sobre los conceptos básicos de variedad, planta y organismos genéticamente modificados y cómo esta situación ha generado casos de plagios, fraudes y piratería.

Se establece igualmente que la actual guerra de patentes se da entre los Estados Unidos y la Unión Europea, dejando fuera a la mayoría de los países en desarrollo y los megadiversos que son los poseedores de la biodiversidad.

También se aclara que el costo de la patente o regalía se le suma al consumidor.

El cuarto capítulo abre un debate sobre los impactos de los transgénicos en los sistemas alimentarios, incorporando las posiciones de algunos actores sociales; se analiza el caso de Percy, en Canadá, demandado por Monsanto al tener semilla contaminada con transgénicos en su parcela, señalando los autores que se trata de un caso de bioservidumbre.

Se abordan los temas de biotecnología, principio precautorio, principio de necesidad, bioseguridad, riesgo sanitario, riesgo ambiental, inocuidad, bio-prospección, biopiratería, bioterrorismo, bioética y sus principios, así como biorremediación.

Temas de gran interés en el momento actual donde enfrentamos casos como el patentamiento del nopal y del maguey por China y Japón, violando incluso los principios básicos de toda patente, que son la novedad, la no obviedad y la utilidad. Así, estos cultivos que son parte de la identidad de los mexicanos fueron patentados en esos países como

una novedad, o creación de ellos. Cabe destacar la falta de defensa del Gobierno mexicano para anular estas patentes.

El caso más escandaloso de las deficiencias en los esquemas de derechos de propiedad es el caso del "Himno nacional mexicano", que se encuentra registrado como propiedad de una empresa transnacional a la que hay que pagar regalías cada vez que se canta o toca en el extranjero.

Otro tema de gran importancia es la actual introducción de semilla transgénica de maíz como siembra comercial, por ejemplo en Chihuahua, con más de dos mil hectáreas, sin que se tenga a la fecha el Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados y el llamado Régimen Especial de Protección del Maíz, como requisitos previos para autorizar estos cultivos en forma experimental. Con ello se está violando el actual régimen legal.

En conclusión, la lectura del libro: *La propiedad intelectual en los tiempos de la revolución biotecnológica* es necesaria para todos los interesados en los temas de desarrollo del conocimiento, para los agrónomos y los ambientalistas, los estudiosos de las ciencias sociales y las biológicas, incluyendo las genómicas, los luchadores sociales y todo aquel que esté preocupado por el futuro de nuestro país y de la humanidad.



Armonización de los movimientos campesinos en México (1990-2007)

**desarrollo nacional, cuestión agraria
y la pequeña producción mercantil rural
en México (Antología crítica)***

Prof. Luis Meneses Murillo¹

Esta obra antológica donde los autores exponen de manera clara, analítica, sintética, pero sobre todo crítica, los vaivenes del movimiento campesino en México. Los corporativos e independientes, sumisión ante el Estado y propuestas alternativas al neoliberalismo.

El libro presenta ocho capítulos, la síntesis y el análisis de la catástrofe social de la neorreforma agraria del año 1991 y la Nueva Ley Agraria de 1992, así como del Tratado de Libre Comercio con América del Norte en 1994, nos narran los efectos del neoliberalismo sobre el campo mexicano, la privatización acelerada de la tierra, la descapitalización y el abandono del campo ocasionando la exclusión de los productores rurales.

Tomando en cuenta que décadas atrás la productividad agropecuaria fue la fuente del desarrollo como productora y consumidora; hoy representa lo opuesto. Si en la década de los ochenta, se dieron los pasos para agudizar la crisis y no para resolverla, hoy en día el Gobierno Federal sólo busca administrar al proyecto oligopólico con el supuesto de que los más avanzados arrastren tras sí a los rezagados.

Es así que las fuerzas económicas imponen desde el Estado, su *nueva* visión de reforma agraria consistente en realizar *otro* proceso redistributivo de la tierra, sólo que ahora en sentido inverso: pasar del *usufructo* a la pequeña propiedad, bajo la *tutela* del Estado, para desde allí relanzarla hacia la gran propiedad o articularla al capital agroindustrial monopólico. De esta manera es que la reforma al artículo 27 constitucional sentó las bases para el cambio de propiedad de un grupo social a otro.

* Compiladores: Francisco J. Ramírez Díaz y Altynai Arias Hernández. México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, H. Cámara de Diputados/Universidad Autónoma Chapingo, 2008.

¹ Miembro de la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas (UNORCA).

Según los autores, esta situación obliga a dimensionar el derecho "de crear, bajo principios que puedan ya existir, nuevas instituciones jurídicas, sustantivas y procedimentales que le den orden y funcionalidad a las actividades productivas del campo".

Los autores precisan en su tesis central: "no puede superarse la crisis nacional, si no se remonta la crisis agraria". Para ellos hay que tomar en cuenta la pequeña producción campesina, que los actores sociales redefinan sus posturas, que se tome en cuenta que el actual problema agrario tiene como raíz y fundamento al rezago productivo y al rezago económico. De esta manera la modernización del campo es una necesidad nacional, como premisa fundamental para resolver la crisis nacional. En donde el ejido rompa con la producción individual y la transforme en social, como condición para el despegue de la productividad sustentable.

Sobre esta tesis se sumergen los autores en el carácter regresivo de la neorreforma donde el capital nacional y transnacional se aprovecha para adquirir tierras, esta privatización de la tierra se enmarca dentro de la apropiación de los recursos naturales, de la biopiratería, de los megaproyectos de inversión territorial; es decir, el neoliberalismo del PRIAN.

Ante esta situación los actores sociales buscan romper la exclusión económica y social impulsando propuestas alternativas basadas en una economía moral, acompañadas de procesos de resistencia social, de búsqueda de interlocución con el Gobierno Federal, de ahí la afirmación de los autores de que "otra agricultura es posible".

El movimiento campesino: sus luchas libertarias, autogestivas, rebeliones,

movilizaciones, mítines, han acompañado la construcción de un México como nación. El problema agrario ha sido determinante; las masas rurales han estado presentes en las insurrecciones contra el Estado y el sistema político. Sin embargo, su fuerza ha sido coyuntural, sin lograr trascender, en el mejor de los casos es una lucha reivindicativa esencialmente democrática pero que, por su naturaleza, deviene siempre en estructuras subordinadas al Estado, muy a pesar de su origen y de ciertas prácticas independientes. De esta manera, si encontramos un movimiento campesino débil y transitorio, ¿qué lo hace revolucionario? ¿por qué se ha convertido en el sector más emblemático de las luchas sociales? ¿será que a pesar de que son "negociadores" y buscan incesantemente la interlocución con el Estado, nunca pierden su accionar revolucionario?

En el debacle civilizatorio del capitalismo neoliberal, los campesinos toman como eje articulador el elemento de identidad, permitiendo que los agravios sufridos, tengan una respuesta colectiva. Tomando en cuenta que la organización campesina nacional tiene ya una trascendencia histórica desde el Partido Nacional Agrarista.

Sobre este antecedente, el libro presenta una muestra de cómo el Estado fue excluyendo a los rústicos, en donde éstos son tomados como atrasados, como un sector social residual, de esta manera se relegó del desarrollo al campo mexicano. Contrario a ello, la nueva ruralidad revaloriza el espacio rural, su territorio, e impulsa la pluriactividad, lo heterógeno, la conservación del patrimonio en recursos naturales, la agricultura sustentable, el comercio, la ganadería, la pesca, las artesanías, los servicios, el ecoturismo y los servicios ambientales. Esta nueva ruralidad acompañada de las organizaciones

campesinas independientes ha mantenido su capacidad de lucha ante el Estado, donde su principal demanda es la defensa de los derechos humanos, su derecho a defender su condición política, cultural y territorial.

Esta lucha por sus derechos incluye el de una vida sana, alimentos campesinos y una economía moral, ya que las importaciones de alimentos provenientes de Estados Unidos —que de 1994 a 2007 alcanzó la cifra de 110 mil millones de dólares—, ocasionaron el incremento en la dependencia alimentaria pasando del 10% en 1994, al 40% en 2006. Por su parte, el 80% de la agroexportación está en manos de empresas extranjeras. Es así que nos volvimos importadores de agroalimentos como cereales, carne y leche.

Sobre esto, la respuesta no se hace esperar, la movilización campesina se reorganiza y se enfilan y afilan machetes con dirección a la Ciudad de México, y hacia la toma de oficinas estatales de diversas secretarías, así como de oficinas del BID y de instituciones financieras internacionales.

Los autores relatan cronológicamente un movimiento campesino independiente, desde su aparición hasta su transformación o desaparición, tal es el caso del Movimiento Nacional de Resistencia y Lucha Campesina (MONARCA) y el Movimiento El Campo No Aguanta Más (MECNAM).

Finalmente, el texto nos remite con toda crudeza al saldo que han dejado las importaciones de agroalimentos para la economía campesina y del consumidor: en lo cultural y en lo político la soberanía fue mermada. De ahí que los combativos campesinos y el mundo rural tengan una lucha incesante en el siglo XXI, por una democracia real y un desarrollo sustentable.

El número 10 de Rumbo Rural

fue impreso y encuadernado en abril de 2009
en los talleres de Offset Universal, S. A. Calle 2 Núm. 113,
Col. Granjas San Antonio Delegación Iztapalapa, 09070 México, D. F.
Teléfonos 5581-7701 y 5581-1016
Tiraje 2,000 ejemplares

rumborural

septiembre-diciembre 2008



pulso del **sector**

septiembre-diciembre 2008



Numeralia



Presupuesto del Ejercicio Fiscal 2009, aprobado al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo rural sustentable (PEC)

Ricardo González Cárabes*

En el marco del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, la Cámara de Diputados aprobó para el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), recursos por 235,858.4 millones de pesos, que equivalen al 7.74% del Gasto Neto Total que podrán ejercer los poderes de la Unión (3'045,478.6 millones de pesos) y al 15.2% del Gasto Programable autorizado a para los Ramos Administrativos y Generales del Presupuesto de Egresos de la Federación (1'554,561.6 millones de pesos), incluidos en estos últimos las Aportaciones a Seguridad Social (Ramo 19), las Previsiones Salariales y Económicas (Ramo 23) y las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33), que en parte, también se cubren con recursos del PEC.

El presupuesto del PEC autorizado para este año, es 31,858.5 millones de pesos superior al aprobado para 2008 y 11,116 millones de pesos más que la segunda propuesta que el Ejecutivo Federal presentó a la Cámara de Diputados para este Programa el 8 de octubre de 2008, cuando revisó sus escenarios macroeconómicos, luego de evaluar que el entorno externo sería más desfavorable. En términos reales, el incremento con respecto al presupuesto del año pasado es de 22,066.4 millones de pesos, esto es, 10.3% adicional.

** Subdirector de Evaluación de Políticas Públicas del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, H. Cámara de Diputados.

La distribución del PEC quedó establecida en el Anexo 8 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación publicado el 28 de noviembre de 2008, que incluye también un anexo de "Usos" en diversas ramas productivas y temas estratégicos previstos para 24,657.2 millones de pesos del PEC y los anexos 8A y 8B, en los que se determinan los montos a federalizar de los Programas de Adquisición de Activos Productivos Campo y de Activos Productivos Pesca y Acuacultura. Los dos cuadros contenidos en esta Numeralia ofrecen una visión complementaria a dichos anexos, presentando en primer término la matriz del PEC contenida en la exposición de motivos que envió el Ejecutivo Federal con el PPEF 2009, actualizada con los montos aprobados por Ramo, Vertiente y Programa de gasto.

El segundo cuadro contiene la misma información del Anexo 8 del PEF, aunque, a diferencia de éste, en el que los Subprogramas se clasifican por Vertiente y Programa, la agregación se hace por Ramo, respetando la subdivisión por Programa; adicionalmente se compara con el presupuesto aprobado para el Ejercicio Fiscal 2008, en términos nominales y reales.

Cabe aclarar que, como ya ha sucedido en años previos, las sumas del presupuesto correspondiente a la SAGARPA y a la Secretaría de la Reforma Agraria, no coinciden con los montos que les fueron aprobados de acuerdo con el Anexo 1 del PEF, lo que implicará que, de no hacerse alguna transferencia para estas dependencias, los programas del PEC a su cargo deberán ser ajustados, en este caso a la baja, en 256.3 millones de pesos para la SAGARPA y en 81.1 millones para la Reforma Agraria.

CUADRO 1.
DIFERENCIAS ENTRE EL ANEXO 1 Y LA SUMA POR RAMO
DEL ANEXO 8 DEL PEF 2009 (MILLONES DE PESOS)

Dependencia	Anexo 1	Suma PEC	Diferencia
SAGARPA	70,705.4	70,961.7	256.3
Secretaría de la Reforma Agraria	5,804.3	5,885.4	81.1

CUADRO 2.
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2009
MATRIZ PRESUPUESTAL DEL PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTES
PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE (PEC) (MILLONES DE PESOS)

Vertiente / Programa	Total	R04	R05	R06	R08	R09	R10
Total	235,858.4	400.0	75.0	10,917.9	70,961.7	9,443.7	932.5
Financiera	3,108.7	-	-	3,108.7	-	-	-
1. Programa de Financiamiento y Aseguramiento al Medio Rural	3,108.7			3,108.7			
Competitividad	57,887.3	-	-	-	53,331.7	-	932.5
2. Programa para la Adquisición de Activos Productivos	16,042.1				13,310.9		932.5
3. Programa de Apoyos Directos al Campo	16,803.1				16,803.1		
4. Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural	4,049.8				3,532.1		
5. Programa de Atención a Problemas Estructurales	13,117.9				13,117.9		
6. Programa de Soporte	6,131.4				5,125.4		
7. Programa de Atención a Contingencias Climatológicas	900.0				900.0		
8. Programas de apoyo a la participación de actores para el desarrollo rural	843.0				542.3		
Educativa	28,317.5	-	-	-	2,695.3	-	-
9. Programas de educación	28,317.5				2,695.3		
Medio Ambiente	13,923.9	-	-	-	5,990.7	-	-
10. Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	13,923.9				5,990.7		
Laboral	1,775.0	400.0	-	-	-	949.3	-
11. Programa de Mejoramiento de Condiciones Laborales en el Medio Rural	1,775.0	400.0				949.3	
Social	43,743.3	-	75.0	7,809.2	-	-	-
12. Programa de Atención a la Pobreza en el Medio Rural	43,743.3		75.0	7,809.2			
Infraestructura	51,979.4	-	-	-	-	8,494.4	-
13. Programa de Infraestructura en el Medio Rural	51,979.4					8,494.4	
Salud	21,715.6	-	-	-	-	-	-
14. Programa de Atención a las Condiciones de Salud en el Medio Rural	21,715.6						
Agraria	1,665.7	-	-	-	-	-	-
15. Programa para la Atención de Aspectos Agrarios	1,665.7						
Administrativa	11,742.0	-	-	-	8,944.0	-	-
16. Gasto administrativo	11,742.0				8,944.0		

NOTAS: R04: Gobernación; R05: Relaciones Exteriores; R06: Hacienda; R08: Agricultura; R09: Comunicaciones y Transportes; R10: Economía; R11: Educación Pública; R12: Salud; R14: Trabajo y Previsión Social; R15: Reforma Agraria; R16: Medio Ambiente; R19: Seguridad Social; R20: Desarrollo Social; R21: Turismo; R23: Provisiones Salariales; R31: Tribunales Agrarios; R33: Aportaciones a Entidades Federativas y Municipios; R40: Estadística y Geografía.

R11	R12	R14	R15	R16	R19	R20	R21	R23	R31	R33	R40
25,622.2	15,515.6	157.7	5,885.4	20,826.3	6,200.0	36,261.5	135.0	1,783.4	926.0	28,808.5	1,006.0
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	2,347.7	-	-	134.4	135.0	-	-	-	1,006.0
			1,663.7				135.0				
			487.1			30.6					
											1,006.0
			196.9			103.8					
25,622.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
25,622.2											
-	-	-	-	7,933.2	-	-	-	-	-	-	-
				7,933.2							
-	-	157.7	-	-	-	268.0	-	-	-	-	-
		157.7				268.0					
-	-	-	-	-	-	35,859.1	-	-	-	-	-
						35,859.1					
-	-	-	-	12,893.1	-	-	-	1,783.4	-	28,808.5	-
				12,893.1				1,783.4		28,808.5	
-	15,515.6	-	-	-	6,200.0	-	-	-	-	-	-
	15,515.6				6,200.0						
-	-	-	1,665.7	-	-	-	-	-	-	-	-
			1,665.7								
-	-	-	1,872.0	-	-	-	-	-	926.0	-	-
			1,872.0						926.0		

CUADRO 3.
PRESUPUESTO PARA EL PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTES (PEC) 2008-2009
POR RAMO Y PROGRAMA (MILLONES DE PESOS)

Ramo / Programa	PEF 2008 a/	PEF 2008 b/ (pesos de 2009)	PEF 2009 c/	Variación real (c-b)	
				(\$)	(%)
Total	204,000.0	213,792.0	235,858.4	22066.4	10.3
Ramo 04 Gobernación	400.0	419.2	400.0	-19.2	-4.6
Programa de mejoramiento de condiciones laborales en el medio rural	400.0	419.2	400.0	-19.2	-4.6
Fondo para pago de adeudos a braceros rurales del 42 al 64	400.0	419.2	400.0	-19.2	-4.6
Ramo 05 Relaciones Exteriores	69.7	73.1	75.0	2.0	2.7
Programa de atención a la pobreza en el medio rural	69.7	73.1	75.0	2.0	2.7
Atención a migrantes	69.7	73.1	75.0	2.0	2.7
Ramo 06 Hacienda y Crédito Público	10,583.9	11,091.9	10,917.8	-174.1	-1.6
Programa de financiamiento y aseguramiento al medio rural	3,313.5	3,472.5	3,108.6	-363.9	-10.5
AGROASEMEX	1,000.0	1,048.0	1,089.3	41.3	3.9
FINANCIERA RURAL	1,163.5	1,219.3	998.9	-220.4	-18.1
FOCIR	300.0	314.4	234.7	-79.7	-25.4
FIRA	850.0	890.8	607.0	-283.8	-31.9
BANSEFI	-	0.0	178.7	178.7	
Programa de atención a la pobreza en el medio rural	7,270.4	7,619.4	7,809.2	189.8	2.5
Atención a Indígenas (CONADEPI)	7,270.4	7,619.4	7,809.2	189.8	2.5
Ramo 08 agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación	65,341.4	68,477.8	70,961.5	2483.8	3.6
Adquisición de activos productivos	13,673.7	14,330.0	13,310.9	-1019.1	-7.1
Alianza para el Campo	13,673.7	14,330.0	9,570.9	-4759.1	-33.2

Fuente: Elaboración propia con base en información de los Decretos PEF 2008-2009.

a/ Decreto PEF 2008, DOF de 13/Dic/2007, Anexo 7.

b/Decreto PEF 2008, DOF 13/Dic/2007, Anexo 7. Deflactor del PIB = 4.8, Marco Macroeconómico 2008-2009, Paquete Económico 2009, SHCP.

c/Decreto PEF 2009, DOF 28/Nov/2008, Anexo 8.

Ramo / Programa	PEF 2008 a/	PEF 2008 b/ (pesos de 2009)	PEF 2009 c/	Variación real (c-b)	
				(\$)	(%)
Agrícola	5,601.6	5,870.5	4,261.6	-1608.9	-27.4
Ganadero	2,546.5	2,668.7	1,954.0	-714.7	-26.8
Pesca	1,225.6	1,284.4	748.2	-536.2	-41.7
Desarrollo rural	4,300.0	4,506.4	2,607.1	-1899.3	-42.1
Programas estratégicos	-	-	3,740.0	3740.0	
Tecnificación de riego y agricultura protegida	-	-	1,700.0	1700.0	
Trópico húmedo	-	-	500.0	500.0	
Recría pecuaria	-	-	200.0	200.0	
Acuicultura, sustitución de motores y otros	-	-	540.0	540.0	
PROMAF	-	-	800.0	800.0	
PROCAMPO	16,678.0	17,478.5	16,803.1	-675.4	-3.9
PROCAMPO	16,678.0	17,478.5	16,803.1	-675.4	-3.9
PROCAMPO normal	13,008.8	13,633.2	16,803.1	3169.9	23.3
Ley de Capitalización	3,669.2	3,845.3		-3845.3	-100.0
Inducción y desarrollo del financiamiento	2,686.0	2,814.9	3,532.1	717.2	25.5
Apoyo a intermediarios financieros	329.1	344.9		-344.9	-100.0
Garantías y otros apoyos	501.0	525.1	1,562.0	1037.0	197.5
Fondos de garantía (2009: riesgo compartido)	1,855.9	1,945.0	1,000.0	-945.0	-48.6

Fuente: Elaboración propia con base en información de los Decretos PEF 2008-2009.

a/ Decreto PEF 2008, DOF de 13/Dic/2007, Anexo 7.

b/Decreto PEF 2008, DOF 13/Dic/2007, Anexo 7. Deflactor del PIB = 4.8, Marco Macroeconómico 2008-2009, Paquete Económico 2009, SHCP.

c/Decreto PEF 2009, DOF 28/Nov/2008, Anexo 8.

Ramo / Programa	PEF 2008 a/	PEF 2008 b/ (pesos de 2009)	PEF 2009 c/	Variación real (c-b)	
				(\$)	(%)
Fondo para la Administración de Riesgos de Precios Agropecuarios (500 mdp, sector pecuario, 471.1 mdp, agrícola)	-	-	970.1	970.1	
Problemas estructurales	11,763.4	12,328.0	13,117.9	789.9	6.4
Diesel agropecuario y marino y gasolina ribereña	2,964.1	3,106.4	2,964.1	-142.3	-4.6
Diesel agropecuario	1,834.1	1,922.1	1,834.1	-88.0	-4.6
Diesel marino	965.0	1,011.3	965.0	-46.3	-4.6
Gasolina ribereña	165.0	172.9	165.0	-7.9	-4.6
Reconversión productiva	351.6	368.5	651.6	283.1	76.8
Productividad	-	-		0.0	
Apoyo al ingreso objetivo y a la comercialización	8,447.7	8,853.2	9,502.2	649.0	7.3
Soporte	3,513.1	3,681.7	5,125.3	1443.6	39.2
Sanidades e inocuidad	2,219.4	2,325.9	3,513.7	1187.8	51.1
Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (SNIDRUS)	83.7	87.7	134.0	46.3	52.8
Innovación y transferencia de tecnología	-	-		0.0	
Capacitación y servicios de asistencia técnica, innovación y transferencia de tecnología	880.0	922.2	1,013.7	91.5	9.9
Planeación y prospectiva	30.0	31.4	72.3	40.9	130.0
Promoción de exportaciones y ferias	300.0	314.4	344.3	29.9	9.5
Desarrollo de mercados	-	-	47.3	47.3	
Contingencias climatológicas	900.0	943.2	900.0	-43.2	-4.6
Contingencias climatológicas	900.0	943.2	900.0	-43.2	-4.6
Participación de actores	375.0	393.0	542.3	149.3	38.0

Fuente: Elaboración propia con base en información de los Decretos PEF 2008-2009.

a/ Decreto PEF 2008, DOF de 13/Dic/2007, Anexo 7.

b/Decreto PEF 2008, DOF 13/Dic/2007, Anexo 7. Deflactor del PIB = 4.8, Marco Macroeconómico 2008-2009, Paquete Económico 2009, SHCP.

c/Decreto PEF 2009, DOF 28/Nov/2008, Anexo 8.

Ramo / Programa	PEF 2008 a/	PEF 2008 b/ (pesos de 2009)	PEF 2009 c/	Variación real (c-b)	
				(\$)	(%)
Apoyo a organizaciones sociales	275.0	288.2	322.3	34.1	11.8
Organismos territoriales (2009: sistemas producto)	100.0	104.8	220.0	115.2	109.9
Educación	2,442.2	2,559.4	2,695.2	135.8	5.3
CSAEGRO	51.6	54.1	54.2	0.1	0.2
Colegio de Postgraduados	790.6	828.5	840.9	12.4	1.5
Universidad Autónoma Chapingo	1,600.0	1,676.8	1,800.1	123.3	7.4
Uso sustentable de recursos	5,935.2	6,220.1	5,990.7	-229.4	-3.7
Conservación y uso sustentable de suelo y agua (Incl. 150' para el D. F)	806.0	844.7	1,260.7	416.0	49.3
Programa ganadero (PROGAN)	4,200.0	4,401.6	4,200.0	-201.6	-4.6
Recursos biogenéticos y biodiversidad	210.0	220.1	210.0	-10.1	-4.6
Bioenergía y fuentes alternativas	300.0	314.4	300.0	-14.4	-4.6
Pesca	419.2	439.3	20.0	-419.3	-95.4
Gasto administrativo	7,374.8	7,728.8	8,944.0	1215.2	15.7
Dependencia	4,048.7	4,243.0	4,480.0	237.0	5.6
CONAZA	52.8	55.3	50.8	-4.5	-8.2
FEESA	9.3	9.7	108.2	98.5	1010.2
FIRCO	263.3	275.9	259.0	-16.9	-6.1
INIFAP	1,226.8	1,285.7	1,182.0	-103.7	-8.1
INCA RURAL	35.7	37.4	34.4	-3.0	-8.1
SENASICA	665.6	697.5	1,240.3	542.8	77.8

Fuente: Elaboración propia con base en información de los Decretos PEF 2008-2009.

a/ Decreto PEF 2008, DOF de 13/Dic/2007, Anexo 7.

b/Decreto PEF 2008, DOF 13/Dic/2007, Anexo 7. Deflactor del PIB = 4.8, Marco Macroeconómico 2008-2009, Paquete Económico 2009, SHCP.

c/Decreto PEF 2009, DOF 28/Nov/2008, Anexo 8.

Ramo / Programa	PEF 2008 a/	PEF 2008 b/ (pesos de 2009)	PEF 2009 c/	Variación real (c-b)	
				(\$)	(%)
SIAP	80.6	84.5	111.5	27.0	32.0
SNICS	11.7	12.3	11.8	-0.5	-3.8
ASERCA	346.7	363.3	330.6	-32.7	-9.0
INPESCA	234.3	245.5	240.5	-5.1	-2.1
CONAPESCA	399.3	418.5	889.7	471.2	112.6
Gasto administrativo	-	-	800.4	800.4	
Inspección, vigilancia y obra pública	-	-	89.3	89.3	
Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar	-	-	5.2	5.2	
Ramo 09 Comunicaciones y Transportes	7,545.7	7,907.9	9,443.7	1535.8	19.4
Programa de mejoramiento de condiciones laborales en el medio rural	850.0	890.8	949.3	58.5	6.6
PET	850.0	890.8	949.3	58.5	6.6
Programa de Infraestructura en el medio rural	6,695.7	7,017.1	8,494.4	1477.3	21.1
Infraestructura	6,695.7	7,017.1	8,494.4	1477.3	21.1
Caminos rurales	6,695.7	7,017.1	8,490.0	1472.9	21.0
Telefonía rural	-	-	4.4	4.4	
Ramo 10 Economía	918.2	962.3	932.5	-29.7	-3.1
Programa para la adquisición de activos productivos	918.2	962.3	932.5	-29.8	-3.1
FOMMUR	132.4	138.8	130.0	-8.8	-6.3
FONAES	690.3	723.4	787.5	64.1	8.9
Microrregiones	80.0	83.8		-83.8	-100.0

Fuente: Elaboración propia con base en información de los Decretos PEF 2008-2009.

a/ Decreto PEF 2008, DOF de 13/Dic/2007, Anexo 7.

b/Decreto PEF 2008, DOF 13/Dic/2007, Anexo 7. Deflactor del PIB = 4.8, Marco Macroeconómico 2008-2009, Paquete Económico 2009, SHCP.

c/Decreto PEF 2009, DOF 28/Nov/2008, Anexo 8.

Ramo / Programa	PEF 2008 a/	PEF 2008 b/ (pesos de 2009)	PEF 2009 c/	Variación real (c-b)	
				(\$)	(%)
PRONAFIM	15.5	16.2	15.0	-1.2	-7.7
Ramo 11 Educación Pública	24,694.9	25,880.3	25,622.2	-258.1	-1.0
Programas de educación	24,694.9	25,880.3	25,622.2	-258.1	-1.0
Educación agropecuaria	4,176.7	4,377.2	4,575.0	197.8	4.5
Programa Educativo Rural	155.3	162.8	55.8	-107.0	-65.7
Universidad Antonio Narro	525.7	550.9	639.2	88.3	16.0
Enciclomedia	-	-		0.0	
Oportunidades	15,324.4	16,060.0	15,324.4	-735.6	-4.6
Desarrollo de Capacidades	4,512.8	4,729.4	5,027.8	298.4	6.3
Ramo 12 Salud	12,643.8	13,250.7	15,515.6	2264.9	17.1
Programa de atención a las condiciones de salud en el medio rural	12,643.8	13,250.7	15,515.6	2264.9	17.1
Salud en población rural	12,643.8	13,250.7	15,515.6	2264.9	17.1
Oportunidades	3,168.5	3,320.6	3,168.0	-152.6	-4.6
Desarrollo de Capacidades	55.4	58.1	528.8	470.7	810.8
Seguro Popular (SSPS)	9,419.9	9,872.1	11,818.8	1946.7	19.7
Ramo 14 Trabajo y Previsión Social	111.0	116.3	157.7	41.4	35.6
Programa de mejoramiento de condiciones laborales en el medio rural	111.0	116.3	157.7	41.4	35.6
Trabajadores Agrícolas Temporales	111.0	116.3	157.7	41.4	35.6
Ramo 15 Reforma Agraria	5,435.4	5,696.3	5,885.5	189.2	3.3
Programa para la adquisición de activos productivos	1,533.1	1,606.7	1,663.8	57.1	3.6

Fuente: Elaboración propia con base en información de los Decretos PEF 2008-2009.

a/ Decreto PEF 2008, DOF de 13/Dic/2007, Anexo 7.

b/Decreto PEF 2008, DOF 13/Dic/2007, Anexo 7. Deflactor del PIB = 4.8, Marco Macroeconómico 2008-2009, Paquete Económico 2009, SHCP.

c/Decreto PEF 2009, DOF 28/Nov/2008, Anexo 8.

Ramo / Programa	PEF 2008 a/	PEF 2008 b/ (pesos de 2009)	PEF 2009 c/	Variación real (c-b)	
				(\$)	(%)
FAPPA	611.0	640.3	668.3	28.0	4.4
PROMUSAG	922.1	966.4	995.5	29.1	3.0
Programa de inducción y desarrollo del financiamiento al medio rural	500.0	524.0	487.1	-36.9	-7.0
Joven Emp. y Fondo de Tierras	500.0	524.0	487.1	-36.9	-7.0
Programas de apoyo a la participación de actores para el desarrollo rural	275.0	288.2	196.9	-91.3	-31.7
Organizaciones Sociales	275.0	288.2	196.9	-91.3	-31.7
Programa para la atención de aspectos agrarios	1,248.0	1,307.9	1,665.7	357.8	27.4
Atención de aspectos agrarios	1,248.0	1,307.9	1,665.7	357.8	27.4
Conflictos Agrarios y Obligaciones	1,182.7	1,239.5	1,226.1	-13.4	-1.1
FANAR	25.0	26.2	27.0	0.8	3.1
Archivo General Agrario	40.3	42.2	390.3	348.1	824.1
Fomento y organización agraria	-	-	-	0.0	-
Fondo de rescate de tierras rentadas ejidales y comunales	-	-	22.3	22.3	-
Modernización de catastro rural	-	-	-	0.0	-
Gasto administrativo	1,879.3	1,969.5	1,872.0	-97.5	-5.0
Dependencia	588.7	617.0	596.9	-20.1	-3.3
Procuraduría Agraria	763.6	800.3	768.8	-31.5	-3.9
Registro Agrario Nacional	527.0	552.3	506.3	-46.0	-8.3
Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	17,520.2	18,361.2	20,826.3	2465.1	13.4

Fuente: Elaboración propia con base en información de los Decretos PEF 2008-2009.

a/ Decreto PEF 2008, DOF de 13/Dic/2007, Anexo 7.

b/Decreto PEF 2008, DOF 13/Dic/2007, Anexo 7. Deflactor del PIB = 4.8, Marco Macroeconómico 2008-2009, Paquete Económico 2009, SHCP.

c/Decreto PEF 2009, DOF 28/Nov/2008, Anexo 8.

Ramo / Programa	PEF 2008 a/	PEF 2008 b/ (pesos de 2009)	PEF 2009 c/	Variación real (c-b)	
				(\$)	(%)
Programa de uso sustentable de recursos naturales para la producción primaria	7,252.1	7,600.2	7,933.2	333.0	4.4
Protección al medio ambiente en el medio rural	1,874.1	1,964.1	2,509.1	545.0	27.8
Áreas naturales protegidas	616.1	645.7	635.0	-10.7	-1.7
PROFEPA	181.2	189.9	185.4	-4.5	-2.4
Vida silvestre	118.4	124.1	123.7	-0.4	-0.3
Desarrollo regional sustentable	180.0	188.6	210.0	21.4	11.3
PET (incendios forestales)	113.0	118.4	113.0	-5.4	-4.6
Otros de medio ambiente	665.4	697.3	1,242.0	544.7	78.1
Forestal (incluye Proárbol)	5,378.0	5,636.1	5,424.1	-212.0	-3.8
Otros programas (no incluidos en 2008)	-	-		0.0	
Programa de infraestructura en el medio rural	10,268.1	10,761.0	12,893.1	2132.1	19.8
Infraestructura hidroagrícola	4,538.1	4,755.9	7,364.3	2608.4	54.8
IMTA	230.0	241.0	219.1	-21.9	-9.1
Programas hidráulicos	5,500.0	5,764.0	5,309.7	-454.3	-7.9
Ramo 19 aportaciones a seguridad social	6,300.0	6,602.4	6,200.0	-402.4	-6.1
Programa de atención a las condiciones de salud en el medio rural	6,300.0	6,602.4	6,200.0	-402.4	-6.1
IMSS-Oportunidades	6,000.0	6,288.0	6,000.0	-288.0	-4.6
Seguridad Social Cañeros	300.0	314.4	200.0	-114.4	-36.4
Ramo 20 Desarrollo Social	26,290.7	27,552.7	36,261.5	8708.8	31.6
Programa de Inducción y desarrollo del financiamiento al medio rural	29.1	30.5	30.6	0.1	0.3

Fuente: Elaboración propia con base en información de los Decretos PEF 2008-2009.

a/ Decreto PEF 2008, DOF de 13/Dic/2007, Anexo 7.

b/Decreto PEF 2008, DOF 13/Dic/2007, Anexo 7. Deflactor del PIB = 4.8, Marco Macroeconómico 2008-2009, Paquete Económico 2009, SHCP.

c/Decreto PEF 2009, DOF 28/Nov/2008, Anexo 8.

Ramo / Programa	PEF 2008 a/	PEF 2008 b/ (pesos de 2009)	PEF 2009 c/	Variación real (c-b)	
				(\$)	(%)
FONART	29.1	30.5	30.6	0.1	0.3
Programas de apoyo a la participación de actores para el desarrollo rural	99.0	103.8	103.8	0.1	0.1
Coinversión Social Ramo 20	99.0	103.8	103.8	0.1	0.1
Opciones Productivas (no incluido en 2008)	-	-		0.0	
Programa de mejoramiento de condiciones laborales en el medio rural	318.0	333.3	268.0	-65.3	-19.6
PET	318.0	333.3	268.0	-65.3	-19.6
Programa de atención a la pobreza en el medio rural	25,844.6	27,085.1	35,859.1	8774.0	32.4
Atención a la población	25,844.6	27,085.1	35,859.1	8774.0	32.4
Adultos Mayores de 70 y +	6,353.3	6,658.3	10,340.0	3681.7	55.3
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (Microrregiones)	1,689.2	1,770.3	1,881.5	111.2	6.3
Jornaleros Agrícolas	130.0	136.2	130.0	-6.2	-4.6
Vivienda Rural (Incluye "Tu Casa" Rural)	1,040.0	1,089.9	974.8	-115.1	-10.6
PAZAP	3,000.0	3,144.0	948.6	-2195.4	-69.8
Programas alimentarios	1,255.0	1,315.2	2,496.2	1181.0	89.8
Programa Alimentario Diconsa, S.A. de C.V.	-	-	496.2	496.2	
Programa de Abasto Rural Diconsa, S.A. de C.V.	-	-	2,000.0	2000.0	
Oportunidades	12,377.1	12,971.2	19,088.0	6116.8	47.2
Ramo 21 Turismo	135.0	141.5	135.0	-6.5	-4.6

Fuente: Elaboración propia con base en información de los Decretos PEF 2008-2009.

a/ Decreto PEF 2008, DOF de 13/Dic/2007, Anexo 7.

b/Decreto PEF 2008, DOF 13/Dic/2007, Anexo 7. Deflactor del PIB = 4.8, Marco Macroeconómico 2008-2009, Paquete Económico 2009, SHCP.

c/Decreto PEF 2009, DOF 28/Nov/2008, Anexo 8.

Ramo / Programa	PEF 2008 a/	PEF 2008 b/ (pesos de 2009)	PEF 2009 c/	Variación real (c-b)	
				(\$)	(%)
Programa para la adquisición de activos productivos	135.0	141.5	135.0	-6.5	-4.6
Ecoturismo y turismo rural	135.0	141.5	135.0	-6.5	-4.6
Ramo 23 provisiones salariales y económicas	250.0	262.0	1,783.4	1521.4	580.7
Programa de infraestructura en el medio rural	250.0	262.0	1,783.4	1521.4	580.7
Provisiones salariales y económicas	250.0	262.0	1,079.4	817.4	312.0
Apoyo para el desarrollo y mejoramiento rural	-	-	704.0	704.0	
Ramo 31 tribunales agrarios	790.2	828.1	926.0	97.9	11.8
Gasto administrativo	790.2	828.1	926.0	97.9	11.8
Tribunales agrarios	790.2	828.1	926.0	97.9	11.8
Ramo 33 aportaciones federales para entidades federativas y municipios	24,758.5	25,946.9	28,808.5	2861.6	11.0
Programa de infraestructura en el medio rural	24,758.5	25,946.9	28,808.5	2861.6	11.0
Aportaciones federales a entidades y municipios	24,758.5	25,946.9	28,808.5	2861.6	11.0
Ramo 40 Instituto Nacional de Estadística y Geografía	211.4	221.5	1,006.0	784.5	354.1
Programa de soporte	211.4	221.5	1,006.0	784.5	354.1
INEGI	211.4	221.5	1,006.0	784.5	354.1
Censo Agropecuario	211.4	221.5		-221.5	-100.0
Censo General de Población y Vivienda 2010	-	-	322.8	322.8	
Censos Económicos 2009	-	-	683.2	683.2	

Fuente: Elaboración propia con base en información de los Decretos PEF 2008-2009.

a/ Decreto PEF 2008, DOF de 13/Dic/2007, Anexo 7.

b/Decreto PEF 2008, DOF 13/Dic/2007, Anexo 7. Deflactor del PIB = 4.8, Marco Macroeconómico 2008-2009, Paquete Económico 2009, SHCP.

c/Decreto PEF 2009, DOF 28/Nov/2008, Anexo 8.

El número 10 de Rumbo Rural

fue impreso y encuadernado en abril de 2009
en los talleres de Offset Universal, S. A. Calle 2 Núm. 113,
Col. Granjas San Antonio Delegación Iztapalapa, 09070 México, D. F.
Teléfonos 5581-7701 y 5581-1016
Tiraje 2,000 ejemplares

QUE EL SABER SIRVA AL CAMPO

Información e instrucciones para los autores de la Revista Rumbo Rural

La revista rumbo rural es una publicación cuatrimestral del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) de la Honorable Cámara de Diputados, orientada a exponer la problemática del sector rural y pesquero del país, así como la relacionada con el medio ambiente, el sector alimentario y los pueblos indígenas, a través de la participación de los sectores académicos y legislativos interesados.

Los artículos propuestos para publicación en la revista rumbo rural estarán escritos en español y deberán abarcar el tema central que se ha elegido para cada número, pudiendo participar en alguna de las secciones que la conforman: Agenda Legislativa, Artículos de fondo, Debate, Reseñas y Pulso del sector.

- **Agenda Legislativa:** Abarca la postura de los diferentes grupos parlamentarios y las Comisiones de la Cámara de Diputados en torno al eje temático propuesto para cada uno de los números de la publicación.
- **Artículos de fondo:** Busca la participación de investigadores o especialistas nacionales e internacionales, quienes desde sus diferentes ópticas y especialidades (economía, derecho, agronomía, antropología, historia, filosofía, biología, etc.) realizan un análisis profundo y especializado sobre un aspecto relacionado con el tema central de cada revista. La extensión máxima para los Artículos de Fondo será de 15 cuartillas, contando cuadros, figuras, citas al pie y referencias bibliográficas.
- **Debate:** Destinada al análisis crítico de los aciertos y desaciertos de las políticas gubernamentales por parte de los distintos y diferentes actores que participan en el sector medioambiental, pesquero, agropecuario e indígena, entre otros. Admite artículos cuya extensión no excede 10 cuartillas.
- **Reseñas:** Incluye las relativas a eventos, conferencias, cursos y presentaciones de libros, celebradas durante el periodo que abarca cada número de la revista, así como las correspondientes a nuevas publicaciones relacionadas con las temáticas que maneja el CEDRSSA, con extensión máxima de tres cuartillas. Las reseñas bibliográficas deberán incluir la ficha bibliográfica completa y un ejemplar del libro reseñado. Las relativas a cursos, conferencias y similares serán acompañadas del programa correspondiente.
- **Pulso del sector:** Acepta para su publicación cuadros estadísticos sobre cualquier tema relacionado con el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria, debidamente sustentados.

De preferencia se tratará de artículos inéditos. En caso contrario, serán acompañados por el permiso de su autor y de la revista o editorial en la que hayan aparecido anteriormente, autorizando su reproducción en rumbo rural.

Lineamientos para la presentación de trabajos

1. Todos los artículos serán acompañados de una carta de presentación que contenga: a) Certificación escrita de que la aportación es original. Si algún material del trabajo, excepto el resumen, ha sido publicado en otro medio o ha sido enviado para su publicación a otra revista, es responsabilidad de los autores informarlo al Editor, b) Cesión explícita de los derechos de propiedad permanente del trabajo a la revista, si éste es publicado; el trabajo no podrá ser publicado total ni parcialmente en otro medio sin permiso escrito de la revista, c) La firma de todos los autores e identificación de uno como su representante.
2. El manuscrito debe presentarse en original y una copia, impreso en hojas de papel tamaño carta, numeradas consecutivamente, con márgenes de 2.5 cm, acompañado del archivo electrónico correspondiente (en CD o cualquier almacenador electrónico). Se utilizará procesador de textos de Microsoft Word para su elaboración, debiendo utilizar letra Arial de 12 puntos, a doble espacio, en mayúsculas y minúsculas (en ningún caso sólo mayúsculas, salvo para siglas).
3. La primera página contendrá: título del artículo; nombre y apellidos de cada autor, así como las instituciones en las que colaboran, convenientemente relacionados con asteriscos, o indicar si se trata de un consultor independiente; dirección para correspondencia, número telefónico, fax y correo electrónico del autor responsable de la publicación, y las instituciones de las que recibió apoyo. Si el trabajo ha sido presentado total o parcialmente o se presentará en un congreso, indicar el nombre con el que lo hizo o hará, debiendo relacionar lugar, fecha y nombre del mismo.
4. Currículum vitae breve de cada uno de los autores, con extensión máxima de una cuartilla, que incluya un resumen en el que destaquen los aspectos relevantes de su trabajo en el área de interés.
5. Para los trabajos de la sección Artículos de Fondo, se incluirá un resumen estructurado en español y de cuatro a seis palabras clave en español.
6. Los cuadros y figuras deben llevar numeración y título independiente y citarse en orden numérico en el texto. Éstos, lo mismo que las referencias de la fuente se escribirán fuera de la

imagen, no debiendo formar parte de la misma. No se aceptan cuadros o figuras que repitan información del texto. Si se usan abreviaturas, explicarlas en orden alfabético en la leyenda o parte inferior del cuadro o figura. También será necesario incluir las gráficas numeradas en un archivo de Excel, por separado, que incluya los datos de origen (que sirvieron para su elaboración). Las gráficas deberán elaborarse en escala de grises (no en color), con acotaciones claramente identificables.

7. El autor incluirá un archivo electrónico con fotografías en alta resolución para la ilustración de su artículo, debiendo especificar los créditos para cada una.
8. Los autores son responsables de la exactitud de las citas. Las citas deben identificarse con números arábigos por orden de aparición en el texto; evite citar comunicaciones personales y datos no publicados. Las citas, tanto las que forman parte del texto como las de referencias deberán apegarse al formato establecido por el Cedrsa para sus publicaciones (solicitar instructivo al editor de la revista).
9. Los artículos recibidos son dictaminados por los miembros del Consejo Consultivo Editorial o bien por algún especialista en el tema, propuesto por los Consejeros o por los investigadores del CEDRSSA.
10. En caso de que el fallo del Consejo Consultivo Editorial sea positivo, se hará del conocimiento del autor responsable. Si su publicación está condicionada, se harán llegar al autor los comentarios realizados para el mejoramiento del artículo. El rechazo de un trabajo enviado para publicación será justificado y comunicado a su autor.
11. La revista proporcionará en forma gratuita ejemplares de la publicación al autor que figure en primer lugar; los autores que deseen mayor número deberán indicarlo en una solicitud por escrito.
12. Todos los artículos deberán ser enviados a la siguiente dirección:

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA)
Palacio Legislativo de San Lázaro
Av. Congreso de la Unión No. 66
Col. El Parque
15969 México D. F.
Edif. J, PB.

Direcciones electrónicas:
Página Web: www.cedrsa.gob.mx;
Correo electrónico para correspondencia:
mario.hernandez@congreso.gob.mx;
sergio.barrales@congreso.gob.mx



Que el saber sirva al campo



El 27 de abril de 2004, con base en lo establecido en el numeral 277 del Acuerdo Nacional para el Campo, fue aprobada por la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura, la creación del **Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria**, con el aval unánime de las siete Comisiones relacionadas con el sector rural. Hecho que pone de manifiesto la importancia de contar con una instancia que dé apoyo a los diputados en la realización del análisis y la evaluación de propuestas relativas al mejoramiento de la calidad de vida de las familias rurales, y a la conservación y rehabilitación de los recursos naturales del país.

El Centro se creó para contribuir a que los retos que enfrenta el agro mexicano se solventen vía la participación de la H. Cámara de Diputados, con base en información objetiva, imparcial y oportuna, acorde con los cánones de la investigación científica.

Por lo anterior, el CEDRSSA se ha constituido como una instancia profesional, apartidista, con autonomía técnica, capaz de contribuir con información especializada, al análisis, evaluaciones y generación de opciones de carácter estratégico, para el logro de una adecuada Política de Estado para el campo.