

rumbo rural

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

LA CRISIS ALIMENTARIA EN MÉXICO

El derecho a la alimentación

La crisis alimentaria y su incidencia en México

La situación nutricional de la población
mexicana

■ Año 4 | No. 09 | mayo/agosto 2008 ■



CCEDRSSA

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

Te invitamos a que consultes y comentes
nuestras publicaciones



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

Que el saber sirva al campo

rumbo **rural**

mayo-agosto 2008



rumbo rural

Año 4, Núm. 9, mayo-agosto 2008

ISBN: 978-607-95058-3-7

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. Inigo 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

Legislar sobre la industria de jugos y bebidas en México | 6

Dip. Pedro Montalvo Gómez

El derecho a la alimentación en la legislación mexicana | 10

Francisco López Bárcenas

Análisis comparativo presupuestal del Programa

Especial Concurrente 2006-2009 | 18

Carlos Menéndez Gámiz



Artículos de fondo

Orígenes de la crisis alimentaria internacional | 30

Jesús Guzmán Flores

La crisis alimentaria y su incidencia en México | 40

Luis Gómez Oliver

La situación nutricional de la población mexicana | 64

Abelardo Ávila Curiel, Adolfo Chávez Villasana, Marco Antonio Ávila Arcos



Crisis alimentaria y el crédito agrícola | 88

Luis Cruz Nieva

■ Reseñas

Foros de consulta para una nueva Ley Agraria y evento de presentación de nueva página web | 96

Jaime Trejo Monroy

Libro "Seguridad alimentaria: seguridad nacional" | 100

Felipe Torres Torres

Libro "Modelos de tributación ecológica en América Latina" | 102

Enrique Serrano Gálvez

■ Pulso del sector

Proyecciones de la prevalencia de desnutrición en la población menor de 5 años por entidad federativa y municipios, EUM 2008-2030 | Anexo

Abelardo Ávila Curiel

Datos básicos sobre la Unidad de Producción Familiar en tres Regiones Agrícolas Avanzadas en México | Anexo

Samuel Peña Garza

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,

Juan Luis Sariego,

Sonia Araceli Soto Rodríguez,

Francois Lartigue,

Rosa Luz González

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

Elizabeth Gómez Leos

Ubicación

Palacio Legislativo de San Lázaro,

Edif. J, PB

Teléfonos

(55) 5628-1300, 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

La crisis alimentaria —tanto en el mundo como en México— fue un tema que se instaló en el centro de las preocupaciones de la población, de manera contundente e inequívoca, a mediados del año que termina. Y se confirmó y agudizó todavía más con el estallido de la crisis financiera mundial de octubre a nuestros días.

Por tal razón, la revista rumbo rural ofrece al Poder Legislativo y a la sociedad este número con el tema *Crisis alimentaria en México*, en el cual se incluyen una serie de colaboraciones que analizan las causas y características de tan complejo fenómeno, con la intención de contribuir a esclarecer las dimensiones de este proceso y respaldar acciones públicas y sociales para su encauzamiento y superación.

Así, en la sección *Agenda legislativa* se presentan los documentos “Legislar sobre la industria de jugos y bebidas en México”, en la que el diputado Pedro Montalvo Gómez da cuenta de los esfuerzos de la Comisión Especial que preside —en pro de una política productiva saludable, así como rentable en sus dimensiones social y económica—. Francisco López Bárcenas, prolífico investigador de este Centro de Estudios, publica “El derecho a la alimentación en la legislación mexicana” en la que ubica los instrumentos que en el ámbito internacional se han producido en las últimas décadas sobre este tema, para luego buscar su expresión en la legislación de nuestro país, concluyendo que —no obstante los antecedentes de este derecho en nuestro marco legal— “el derecho a la alimentación entre los mexicanos es una asignatura pendiente”.

En el ensayo “Análisis comparativo presupuestal del Programa Especial Concurrente 2006-2009”, Carlos Menéndez Gámiz, con base en fuentes autorizadas, describe el proceso de elaboración y aprobación del PEC en 2008 —en el marco de la presupuestación federal— y enseguida analiza e ilustra cómo evoluciona el techo presupuestario del mismo entre 2003 y 2009.

El trabajo “Orígenes de la crisis alimentaria”, escrito por el ingeniero Jesús Guzmán Flores, investigador de este centro de estudios, abre la sección de *Artículos de fondo*. En estas páginas, el autor —con base en datos de la FAO y en análisis cualitativos recientes— reflexiona sobre las características de la actual crisis alimentaria, sobre sus orígenes y repercusiones e incluso, agenda algunas formas de afrontarla.

Luis Gómez Oliver, colaborador invitado de rumbo rural, aporta el artículo “La crisis alimentaria mundial y su incidencia en México”, en el cual examina los precios mundiales y locales de los granos; analiza el carácter, las causas y consecuencias de la crisis agroalimentaria y aborda las posibles medidas de corto y largo plazo para enfrentar la crisis agroalimentaria, tanto en el contexto mundial como en el nacional.

Un importante documento que genera información valiosa y retrata fielmente el estado de salud económica y fisiológica de la sociedad mexicana contemporánea es el titulado “La situación nutricional de la población mexicana”, que debemos a la pluma de Abelardo Ávila Curiel, Adolfo Chávez Villasana y Marco Antonio Ávila Arcos,

Esclarecer las dimensiones de la crisis alimentaria y respaldar acciones públicas y sociales para su encauzamiento y superación

pertenecientes al Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición “Salvador Zubirán”. Este trabajo analiza la situación nutricional de la población mexicana, establece la magnitud, evolución, tendencia y distribución geográfica y social de la desnutrición en México, a lo largo de las últimas tres décadas; se constituye el documento como referencia importante para un diseño de políticas alimentarias diferenciadas por regiones.

Nuestro especialista en temas financieros, Luis Cruz Nieva, aporta en esta ocasión el ensayo “Crisis alimentaria y crédito agrícola”, en el cual examina las disposiciones que acompañan a la política de financiamiento hacia proyectos productivos, contrasta los lineamientos respectivos entre la banca comercial y la de desarrollo y presenta algunas opciones para fortalecer el papel de los pequeños productores en el abasto de alimentos dentro del mercado interno.

En la parte de *Reseñas*, Jaime Trejo Monroy da cuenta de las deliberaciones suscitadas con motivo de las sesiones de “Consulta para una Nueva Ley Agraria”, también comenta el evento en que se hizo pública la disponibilidad de la página web “subsidos al campo” para el público y los investigadores. Asimismo, en este apartado se reseñan dos libros: el primero titulado “Seguridad alimentaria: seguridad nacional”, coordinado por Felipe Torres Torres, que se considera útil por las definiciones y conceptos

que elabora, así como por los primeros resultados que logran los autores al aplicarlos para el ámbito mexicano. El otro texto, “Modelo de código tributario ambiental para América Latina”, ubica en contexto los logros y pendientes de México en materia de impuestos verdes.

En *Pulso del sector* se incluyen dos grupos de estadísticas de gran valor para la planeación del desarrollo rural: “Proyecciones de la prevalencia de desnutrición en población menor de cinco años por entidad federativa y municipios, Estados Unidos Mexicanos 2008-2030”, aportación de Bernardo Ávila, consejero de rumbo rural y, de Samuel Peña Garza, subdirector de Rentabilidad del CEDRSSA, un avance de la investigación en que ha empeñado sus esfuerzos, bajo el título “Datos básicos sobre la unidad de producción familiar en tres regiones agrícolas avanzadas de México”, en él es posible observar algunos aspectos relevantes de orden económico, demográfico y organizativo de las regiones seleccionadas.

Con la entrega de este número de nuestra revista reiteramos la invitación a todas las comisiones legislativas relacionadas con el campo, así como a las organizaciones de productores y a la comunidad académica, a que nos comenten sobre las investigaciones publicadas y que envíen sus propuestas de artículos, las cuales serán tomadas en consideración por el Comité Editorial para su eventual publicación.

Dr. Sergio Barrales Domínguez
Director General del CEDRSSA



FOTO Acervo de la Honorable Cámara de Diputados

Legislar sobre la industria de jugos y bebidas en México

Dip. Pedro Montalvo Gómez*/

Señoras y señores legisladores, autoridades federales, productores de fruta, académicos y legisladores, tanto nacionales como extranjeros, así como especialistas en temas nutricionales, económicos y agrícolas, representantes de los medios de comunicación y por supuesto la sociedad civil, amigas y amigos: En nombre de la Comisión Especial de Citricultura, me complace darles la más cordial bienvenida a este Foro plural sobre la industria de jugos.

El Poder Legislativo tiene una elevada encomienda para avanzar en el cumplimiento del Proyecto Nacional establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese sentido, establecer conjuntamente el trabajo con el poder Ejecutivo y los gobiernos locales, es parte de la congruencia que nos caracteriza, por ello y por la importancia que el estado de Veracruz tiene en la citricultura mexicana, se encuentran aquí el Representante del C. Gobernador Fidel Herrera, lo cual reafirma una vez más, el compromiso de Usted con el campo y su interés en los temas que inciden con mayor relevancia en el bienestar de la población.

*/ Presidente de la Comisión Especial de Citricultura y miembro del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Agradezco también la destacada presencia de la UNAM, por conducto de su Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de los productores y sus representantes, de todos ustedes que se interesan en este importante tema.

Para los legisladores es muy claro que un pueblo sano es un pueblo productivo, estudioso, creativo. Un pueblo adecuadamente alimentado se transforma en una sociedad mejor integrada, satisfecha y, por lo tanto, capaz de ejercer exhaustivamente sus derechos y sus obligaciones como personas, como comunidad y como país.

Los objetivos que buscamos para este encuentro son, entre otros, diagnósticos y propuestas en materia de salud pública, en el ámbito de las leyes y de las normas y en materia legislativa, que permitan dimensionar el contenido social, económico y humano de la industria de jugos en todas sus vertientes, desde la producción hasta el consumo, pasando por sus factores fiscales, de condiciones de trabajo y efectos en la salud de adultos, jóvenes y niños.

Sin pretender abarcar los temas que habrán de abordar, quisiera puntualizar algunos puntos de vista derivados de la experiencia legislativa en el tratamiento del sector de la fruta y de los jugos. Al respecto, un tema central que nos convoca es el de la normatividad de los jugos. Hoy en día, las Normas Oficiales Mexicanas de calidad de productos frescos definen grados de contenido de azúcares y sus características pero, al ser voluntarias, su aplicación es casi nula. Desde hace varios años se ha venido trabajando con las autoridades para establecer una Norma Oficial Mexicana que indique bajo qué características una bebida puede llamarse jugo, con el fin de dar claridad al consumidor en lo que a productos de alto contenido en fruta se refiere; sin embargo, hasta el día de hoy esta norma no ha sido. Estamos seguros de que contando con ella,

podría solucionarse el grave vacío que provoca desinformación en torno a su clasificación respecto de otras bebidas. Este es un objetivo prioritario de la Comisión Especial de Citricultura.

Por ello, quiero expresar mi más amplio reconocimiento al trabajo desarrollado para este objetivo por la Secretaría de Economía y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, quienes nos han anticipado que en este mismo año dicha Norma puede estar afortunadamente concluida y recibiremos sus beneficios, especialmente los consumidores que tendrán la certeza de que lo que consumen es verdaderamente natural y libre de aditivos dañinos para la salud.

Con la Norma Oficial de Jugos, en primer lugar, el consumidor encontrará un etiquetado realista, que indique claramente cuál es el contenido de las bebidas envasadas que consume. En segundo lugar, para atender la demanda de calidad de los jugos, las empresas se verán obligadas a adquirir un mayor volumen de fruta natural, favoreciendo el avance en la producción nacional.

Pensando en que ello requerirá mayor producción y productividad, entre varios esfuerzos, buscamos que por primera vez en la historia del país, exista una fruta en el conjunto de productos básicos y estratégicos. En ese sentido, el de la voz presentó una Iniciativa para modificar el Artículo 179 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, a fin de incorporar a la naranja como parte de ellos. En especial, buscamos que este producto y la citricultura en general reciban recursos públicos, apoyos, programas y políticas que la transformen en parte integral de una política productiva saludable, no sólo rentable económicamente, sino también socialmente. Es previsible que su aprobación ocurra el día de hoy por parte de la Comisión de Desarrollo Rural y esperamos que el Senado de la República la dictamine a favor en este periodo de sesiones, para que en breve esta sea una realidad jurídica.



FOTO

Elizabeth Gómez Leos

¿Qué justifica nuestro interés en buscar que los jugos y las bebidas envasadas sean naturales y de calidad?

La respuesta es que adolecemos de ella, toda vez que además de que América es el continente que más refrescos consume, el record mundial de 2007 lo tiene México con 135.8 litros *per cápita*, seguido por Chile con 98.1 litros *per cápita* y en tercer lugar Estados Unidos con 96 litros.

En las familias más pobres del país el consumo de refrescos se ha incrementado en 60% y en las más ricas en 45%, en los últimos 14 años. Y lo más dramático: el consumo de frutas y verduras bajó un 30% en ese periodo.

Diversos estudios de instituciones serias han señalado que el alto consumo de bebidas embotelladas ha contribuido ostensiblemente al avance en la posición de México como el país de América Latina con más problemas de obesidad y diabetes entre sus niños y jóvenes.

¿De qué manera afecta a la población? ¿Qué grupo es el más perjudicado?

En el grupo de escolares (entre 5 y 11 años de edad) la prevalencia nacional es de alrededor de 26% para ambos sexos, lo que representa aproximadamente 4'158,800 de escolares con sobrepeso u obesidad. En el caso de los adolescentes (de 12 a 19 años) indica que uno de cada tres hombres o mujeres tiene sobrepeso u obesidad, lo que constituye alrededor de 5'757,400 adolescentes. En los adultos (mayores de 20 años) la suma de sobrepeso y obesidad en mujeres es de 71.9% y en varones es de 66.7%.

En la reciente oleada de programas y legislación para combatir la obesidad, focalizados en niños y adolescentes, la prohibición y restricciones para la venta, etiquetado y comercialización de productos denominados "chatarra" ha creado confusión, ya que se han incluido todos los productos que contengan azúcar, incluso los jugos, a pesar de que, en muchos casos, se trata de azúcares naturales provenientes de la fruta. Estamos en favor de la lucha contra este grave problema, pero estamos seguros de que la solución no reside en prohibir o restringir el consumo de productos como los jugos, internacionalmente clasificados como bebidas saludables, sino en mejorar sus normas como lo he sostenido. Además, es altamente probable que la mejora de los jugos y la producción apoye principalmente a los cítricos, en los cuales México es un relevante productor global. Los mismos son cultivados en una superficie de más de 500 mil hectáreas en 23 estados del país, siendo una actividad a la que se dedican alrededor de 110 mil productores, entre los que destacan los de naranja, con más de 90 mil.

Quiero subrayar que al inicio de la LX Legislatura, en cuanto al presupuesto para el sector, en los dos años que lleva de existir la Comisión, logramos que de los 237 millones de 2006, para 2007 ascendieran a 340 millones, para 2008 a 420 y nos proponemos que para el 2009 se incrementen aún más y que fortalezcan, sobre todo, la comercialización, tanto para el mercado interno como para la exportación. El apoyo a la comercialización se ha incrementado también de manera importante, generando que la misma crezca desde 550,000 mil toneladas en 2005 y para 2008 serán 620,000 mil toneladas. Por el incremento constante

en el rubro de comercialización se otorga a los productores un apoyo de 250 pesos por tonelada. Gracias a este sensible apoyo, ha sido posible pasar de 200 mil a un millón de toneladas industrializadas para este año, reflejando una mayor eficiencia, eficacia y productividad citrícola. Desde esta Tribuna nos comprometemos firmemente a continuar este apoyo decidido hasta el cierre de la Legislatura.

Otro renglón muy relevante es el de las exportaciones: en el año 2007 se exportaron 694,554.16 toneladas con un valor de 266,811,006.53 dólares, que representa empleos directos e indirectos, así como trabajos

eventuales, divisas y apoyo al objetivo de la soberanía alimentaria del país y vamos por más. Con el apoyo de los productores, de los gobiernos federal, estatales, locales y de este Poder Legislativo, lograremos apoyar al 100% de la producción en correspondencia con la industrialización.

Para concluir y agradeciendo la generosidad de su paciencia, reconozco puntualmente su asistencia y les reitero que su participación se enmarca en los compromisos colectivos que establece nuestra Constitución y en una suma de esfuerzos a la que estamos obligados por el futuro de México. Muchas Gracias.



FOTO

Josefina Isabel Fajardo Arias



FOTO Acervo de la Honorable Cámara de Diputados

El derecho a la alimentación en la legislación mexicana

Francisco López Bárcenas*/

Introducción

El derecho a la alimentación es un derecho humano fundamental. Lo es, tanto porque satisface necesidades básicas de los seres vivos, en este caso los seres humanos, sin lo cual no podrían existir, como porque así lo reconocen diversos documentos jurídicos de derecho internacional y del derecho mexicano. La afirmación anterior, pareciendo tan obvia, tiene implicaciones que es necesario explicar. En primer lugar, conviene aclarar lo que desde un punto de vista jurídico se entiende como derecho humano fundamental, ya que en el lenguaje común se le confunde con derecho humano; mientras, desde otra óptica, algunos lo equiparan a una garantía constitucional, siendo que se trata de tres categorías jurídicas distintas, con alcances diferentes cada una.

De acuerdo con Luigi Ferrajoli, son derechos fundamentales “todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a ‘todos’ los seres humanos en cuanto dotados de *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por ‘derecho subjetivo’ cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por ‘*status*’ la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de estas”.¹

Los derechos humanos son una categoría más amplia que los derechos fundamentales, aunque también con menor rigor jurídico que ésta. La mayoría de las veces se hace referencia a ellos como derechos morales o expectativas de derechos que no están previstos en alguna norma jurídica o no lo están de

*/ Subdirector de Estudios Históricos del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, H. Cámara de Diputados, con el apoyo de Mayra Monserrat Eslava Galicia y Arianna Cruz Campos.

¹ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías*, España, Trotta, 2001, p. 37.

manera clara, con el objeto de reclamar lo que se considera le corresponde por el hecho de ser persona humana. Hay que señalar, sin embargo, que los derechos humanos no están reñidos con los derechos fundamentales, por el contrario, se complementan, al grado que bien puede afirmarse que los derechos fundamentales son derechos humanos reconocidos por las principales disposiciones de un orden jurídico específico. No se trata de categorías separadas, sino dependientes una de otra.

El propio Luigi Ferrajoli expresa que 'garantía' es "una expresión del léxico jurídico con la que se designa cualquier técnica normativa de tutela de un derecho subjetivo". Este mismo autor aporta los elementos que distinguen a las garantías de los derechos fundamentales. De acuerdo con sus postulados, en una primera acepción, las garantías son las obligaciones que derivan de los derechos; de esa forma, pueden haber garantías positivas y negativas; las primeras obligan a los órganos del Estado, lo mismo que a los particulares, a abstenerse de realizar determinados actos, como forma de respeto de algún derecho fundamental; las segundas, por el contrario, obligan a actuar positivamente para cumplir la expectativa que derive de algún derecho. También distingue entre garantías primarias y secundarias, también denominadas sustanciales y jurisdiccionales. Las primeras se constituyen por las obligaciones o prohibiciones que guardan relación con los derechos subjetivos reconocidos en algún texto jurídico; mientras las secundarias son las obligaciones que tienen los órganos jurisdiccionales de actuar para que no se viole el derecho reconocido o volverlo a su estado anterior si ese fuere el caso.²

En la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se confunden los

derechos fundamentales con las garantías individuales. De hecho, a su parte dogmática donde se regulan los derechos fundamentales la nombra garantías individuales, siendo que ni son garantías en el sentido que aquí se ha expresado ni sólo individuales, pues también las hay de carácter social y colectivo.

Hecha la distinción entre derechos fundamentales, derechos humanos y garantías individuales, puede concluirse que el derecho humano a la alimentación es un derecho fundamental, habida cuenta de que se regula en diversos documentos jurídicos tanto internacionales como nacionales, mismos que se analizan a continuación.

En ese mismo sentido, la doctrina jurídica afirma que una 'garantía' es "una expresión del léxico jurídico con la que se designa cualquier técnica normativa de tutela de un derecho subjetivo". De acuerdo con este postulado las garantías son las obligaciones que derivan de los derechos; de esa forma, pueden haber garantías positivas y negativas; las primeras obligan a los órganos del Estado lo mismo que a los particulares a abstenerse de realizar determinados actos, como forma de respeto de algún derecho fundamental; las segundas, por el contrario, obligan a actuar positivamente para cumplir la expectativa que derive de algún derecho. Suele distinguirse entre garantías primarias y secundarias, también denominadas sustanciales y jurisdiccionales. Las primeras se constituyen por las obligaciones o prohibiciones que guardan relación con los derechos subjetivos reconocidos en algún texto jurídico; mientras las secundarias son las obligaciones que tienen los órganos jurisdiccionales de actuar para que no se viole el derecho reconocido o volverlo a su estado anterior si ese fuere el caso.³

Marco jurídico internacional

En la doctrina jurídica moderna el derecho internacional público se define como "la conducta de los Estados y de los organismos internacionales entre sí, así como de algunas de sus relaciones con personas naturales o jurídicas"⁴, de ahí que el derecho internacional tenga como destinatarios o sujetos con derechos y obligaciones fundamentalmente para que los estados y los ciudadanos puedan obligarse o establecer relaciones a través de ellos. Para la integración de este tipo de derecho se reconocen cuatro fuentes formales del mismo: los tratados, la costumbre internacional, los principios generales del derecho y la jurisprudencia internacional. De esta forma las declaraciones, no forman parte del orden jurídico, aunque una corriente importante de la doctrina jurídica postula que las declaraciones de derechos humanos, por el principio de *jus cogens* -normas consuetudinarias o principios generales de carácter superior- si lo serían y por tanto su observancia sería obligatoria para los Estados, aun y cuando no los hubiesen firmado.

No obstante su falta de carácter vinculatorio, son varias las declaraciones que hacen referencia al derecho a la alimentación. En primer lugar, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, de la Organización de Naciones Unidas (ONU), aprobada en diciembre de 1948, en su artículo 25 expresa 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". A ésta siguió la *Declaración de los Derechos del Niño*, aprobada en 1954, misma que en su principio 4, determina que el niño debe gozar de los beneficios de la seguridad social;

² Ferrajoli, Luigi, "Garantías", en: *Sobre los derechos fundamentales y sus garantías México*, , Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2006, pp. 29-49.

³ Ibidem, pp. 29-49.

⁴ Buergenthal, Thomas et al., *Manual de Derecho Internacional Público*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 11-12.

consecuente con eso, tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud; para lo cual deberán proporcionársele, tanto a él como a su madre, cuidados especiales, incluso atención prenatal y postnatal.

Otro documento sobre el tema es la *Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social*, proclamada en 1969, la cual establece que “el progreso y el desarrollo en lo social deben encaminarse a la continua elevación del nivel de vida tanto material como espiritual de todos los miembros de la sociedad, dentro del respeto y del cumplimiento de los derechos humanos y de las libertades fundamentales” para ello se proponía lograr varios objetivos, entre ellos el contenido en su artículo 10, inciso b, relativo a “la eliminación del hambre y la malnutrición y la garantía del derecho a una nutrición adecuada”. En el año 1974, fue aprobada la *Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición*, la cual en sus doce artículos reconoce que todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho a no padecer hambre y malnutrición; y destacando que son los gobiernos los que tienen la responsabilidad de abarcar desde la producción hasta la distribución equitativa de los alimentos para la población en general. Finalmente, en 1986, la Asamblea General de la ONU aprobó la *Declaración Sobre el Derecho al Desarrollo*, la cual en su artículo 8 establece que los Estados para realizar un derecho al desarrollo deben garantizar la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, en caso concreto a los alimentos.

En cuanto a los tratados suscritos por México destaca el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*⁵, que en su artículo 11, párrafo primero, dispone lo siguiente: “Los Estados partes reconocen el derecho de toda persona a un nivel

de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y una mejora continua de las condiciones de existencia. Esta disposición se complementa con la del párrafo siguiente, donde se establece que “deberán adoptarse medidas inmediatas y urgentes para garantizar el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”. En esta línea, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —encargado de dar seguimiento al cumplimiento del Pacto— en su Observación número 12, párrafo 4 establece que “el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente a la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos”. De la misma manera postula que: “Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos”. Asimismo, el Comité considera que el contenido básico de una alimentación adecuada comprende, por un lado, la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada y, por otro, la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos”⁶.

Otro tratado que regula el derecho a la alimentación es la *Convención Sobre los Derechos de los Niños*⁷. En el párrafo primero de su artículo 24 establece que los Estados que han firmado la Convención reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud, para lo cual los propios

Estados deben esforzarse por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios. En esa misma línea, el párrafo siguiente determina que “los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para [...] combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente”; así como para “asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos”.

Un último documento de derecho internacional que contempla dentro de sus disposiciones el derecho a la alimentación es el *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, que en su artículo 12, denominado ‘Derecho a la Alimentación’⁸, expresa: “Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia”.

Es importante no olvidar el contenido de estas disposiciones porque, por

⁵ Depositario: ONU. Lugar de adopción: Nueva York, E. U. A. Fecha de adopción: 16 de diciembre de 1966. Vinculación de México: 23 de marzo de 1981, adhesión. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, general; 23 de junio de 1981, México. Publicación del decreto de promulgación en el Diario Oficial de la Federación: martes 12 de mayo de 1981. Última modificación Diario Oficial: ninguna. (Ver otras citas al final de la siguiente página).

disposición del artículo 133 constitucional, los tratados⁹ forman parte del orden jurídico interno del Estado, si cumplen con las condiciones que la misma norma constitucional establece. Entre tales condiciones se encuentran que no contradigan a la Constitución Federal; que los celebre el Presidente de la República y que los ratifique el Senado de la misma. Cuando los tratados cumplen esas condiciones no sólo forman parte del orden jurídico mexicano, sino son superiores jerárquicamente a las leyes federales y las autoridades deben cumplirlas, de acuerdo con el criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁰

Marco Jurídico Nacional

En forma un tanto distinta al derecho internacional, el derecho interno mexicano no ha avanzado mucho a pesar de los compromisos del Estado para hacerlo. En principio, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* no consagra en ninguna parte de su articulado el derecho a la alimentación

como derecho universal ni siquiera como derecho fundamental de un sector social. Una referencia de este se encuentra en el artículo 4º, párrafos sexto, séptimo y octavo, donde se establece, de manera genérica, que “los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”. El párrafo siguiente a esta disposición establece que son los ascendientes, tutores y custodios quienes tienen el deber de preservar estos derechos y que el Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos; otorgando facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.¹¹ El artículo 2, apartado B, fracción III, contiene otra mención al mismo derecho expresando que para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, las autoridades federales, estatales y municipales, tienen la obligación de “apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil”.¹²

⁶ Organización de Naciones Unidas, Consejo Económico Social, Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación 12. El derecho a una alimentación adecuada. E/C.12/1995/5. 12 de mayo de 1999, pp. 2-3.

⁷ Ratificada por México en 1990, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49.

⁸ El Protocolo de San Salvador fue suscrito el 17 de noviembre de 1998 en la Asamblea General como Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁹ De acuerdo con el artículo 1, inciso a de la Convención de Viena sobre el derecho de tratados, se entiende por ‘tratado’ “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”. En ese mismo sentido, la Ley sobre la Celebración de Tratados, en su artículo 2, los define como “el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos”.

¹⁰ Novena época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo X, noviembre de 1999; Tesis: P. LXXVI/99; Página: 46.

¹¹ Diario Oficial de la Federación, 7 de abril del 2000. Fe de erratas, Diario Oficial de la Federación, 12 de abril del 2000.

¹² Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto del 2001.

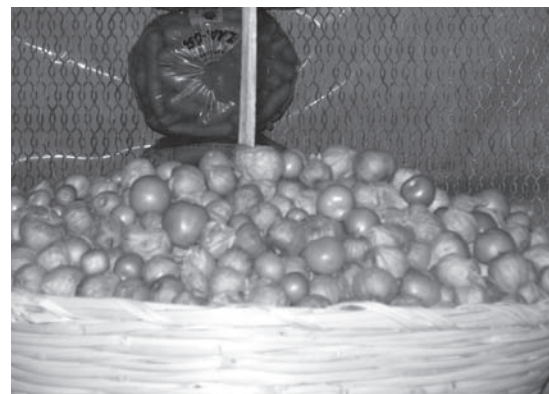


FOTO Elizabeth Gómez Leos

Como se observa, este derecho sólo alcanza a los niños, niñas e indígenas, traduciéndose en alimentos, en sentido estricto, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Nótese que los obligados no son los órganos del Estado —que es lo que le daría carácter de garantía— sino los ascendientes, es decir, padres, tíos y abuelos; y los tutores o custodios en caso de que aquellos faltaran. El Estado sólo asume la obligación de otorgar facilidades a los obligados para que cumplan con su obligación. De hecho en la legislación civil se hace referencia a las obligaciones sobre la alimentación pero entre particulares.

Además de la Constitución Federal, algunas leyes federales contienen dentro de su normatividad, alusiones al derecho a la alimentación, que en este caso sí guardan relación con el Estado. Entre ellas se encuentra la *Ley de Desarrollo Social*¹³, la cual en sus disposiciones generales la define como de orden público e interés social, por lo cual, además de prevalecer sobre otras leyes, sus disposiciones no pueden ser alteradas por voluntad de los particulares. Junto a la naturaleza de la ley se ubica su objeto que es garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución, a fin de asegurar su acceso a toda la población. Pero no sólo reglamenta los derechos consagrados en la Constitución Federal, también aumenta su alcance, pues en su artículo 6 expresa que “son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Los derechos no son únicamente para determinado sector social, sino para todos los mexicanos, tienen carácter universal.

La otra parte es que en su título tercero, capítulo segundo, la ley establece que

la Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, entre otras vertientes, “la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación”. En cuanto a financiamiento la ley manda que se otorgue prioridad a los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación; así como a los programas sociales relativos entre otras cosas a la alimentación, finalmente hay que señalar que menciona que entre lo lineamientos para tomar en cuenta la definición, identificación y medición de la pobreza deberán utilizarse entre otros indicadores el acceso a la alimentación.

La que se queda en los límites de la Constitución Federal es la *Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*¹⁴, pues expresa que el derecho a la alimentación es obligación de los padres o las personas que tengan a su cuidado niñas, niños y adolescentes; mientras una alimentación adecuada es obligación de los tres niveles de gobierno. Por su parte la *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*¹⁵, es un tanto distinta a las anteriores. En su artículo 5, relativo al capítulo de los derechos establece que “de manera enunciativa y no limitativa, esta Ley tiene por objeto garantizar a las personas adultas mayores, entre otros, el derecho a la salud, la alimentación y la familia”. Lo que distingue a esta ley de las anteriores es que al establecer el derecho a la alimentación como una garantía legal, aunque no lo diga expresamente, obliga a los órganos del Estado a proporcionarlos. Es una obligación de hacer, que puede reclamarse por vía de amparo cuando no se cumpla.

La *Ley de Asistencia Social*¹⁶, en su artículo 4, expresa que tienen derecho a la asistencia social todos los individuos y familias que por ciertas condiciones requieran de servicios de asistencia, pero dan preferencia a

¹³ Diario Oficial de la Federación, 20 de enero de 2004.

¹⁴ Diario Oficial de la Federación, 29 de mayo del 2000.

¹⁵ Diario Oficial de la Federación, 25 de junio de 2002.

¹⁶ Diario Oficial de la Federación, 2 de septiembre de 2004.

niños, niñas y adolescentes en situación de desnutrición; también específica, en su artículo 12, que en materia de asistencia social los servicios básicos de salud comprenden una orientación nutricional y la alimentación complementaria a población de escasos recursos y a población de zonas marginadas.

Por su parte, la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* regula las vías para hacer valer el derecho a la alimentación. Así, en sus artículos 32 y 34, faculta a la Secretaría de Desarrollo Social y a la Secretaría de Economía para que realicen actividades en materia de derecho a la alimentación, sea de manera directa o indirecta. Dicha ley no establece derechos para los gobernados, sino facultades para las instituciones. Eso es explicable, ya que siendo una ley orgánica su función es organizar la administración pública; pero aun así sus disposiciones son ambiguas ya que al no establecer la forma en que realizarán las funciones que se le asignan, queda a su discreción y los gobernados en la indefinición.

En cuanto a la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*¹⁷ —reglamentaria de la fracción XX del artículo 27 constitucional— establece que los programas federales impulsarán de manera adecuada la integración de factores del bienestar social en grupos sobre todo vulnerables; así como establecer las medidas necesarias para procurar el abasto de alimentos y productos básicos a la población, en especial a los sectores menos favorecidos. Es importante advertir que esta ley no establece derechos exigibles, sino disposiciones programáticas, ya que se trata de normas bastante discrecionales cuyo incumplimiento es difícil de reclamar. Podríamos decir que estas últimas leyes no establecen mecanismos para garantizar el derecho a la alimentación, sino que en realidad regulan las facultades de los órganos de gobierno para diseñar políticas públicas.

Aunado a esta legislación, la *Ley General de Salud*, regula la promoción del derecho a la alimentación, estableciendo el deber del Estado de promover, a través de la educación, el mejoramiento del conocimiento sobre la nutrición, así como la obligación de la Secretaría de Salud de participar en los programas de alimentación del Gobierno Federal y la evaluación de estos mismos a fin de contribuir en un mejor desarrollo nutricional.

Iniciativas de reforma constitucional

De años atrás, organizaciones sociales han venido planteando el reconocimiento del derecho a la alimentación como un derecho fundamental. Producto de los reclamos sociales, el 15 de diciembre de 2003 el Senado de la República aprobó una reforma al artículo 4° y una adición al artículo 27 para establecer como garantía constitucional el derecho a la alimentación y las políticas para lograrlo. El 29 de abril, al analizar la minuta del Senado, la Cámara de Diputados reformó la propuesta para que la analizaran nuevamente, y en su caso la aprobaran; al estudiarla por segunda vez, el 14 de diciembre de 2004, la Cámara de Senadores se sostuvo en su primera propuesta y la reenvió a la Cámara de Diputados para que volvieran a analizarla; hecho que a la fecha no ha sucedido.

La minuta aprobada por el Senado de la República propone adicionar reformar el artículo 4° constitucional para que diga:

Artículo 4°.- ...

...

El Estado tiene la obligación de garantizar eficientemente el acceso de toda persona a una alimentación suficiente y de calidad, que le permita satisfacer sus necesidades nutricionales que aseguren su desarrollo físico y mental.



FOTO

Acervo de la Honorable Cámara de Diputados

¹⁷ Diario Oficial de la Federación, 7 de diciembre de 2001.

De la misma manera, se propone adicionar un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27 constitucional, referente a las políticas para el desarrollo rural, a fin de que exprese:

I. a XIX. ...

XX. ...

Las políticas para el desarrollo rural integral, a que se refiere el párrafo anterior, tendrán como finalidad que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.

Recientemente en la Cámara de Diputados se han presentado algunas iniciativas de reforma constitucional sobre la materia. Entre éstas destaca la del diputado Pablo Leopoldo Arreola Ortega, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, quien el 9 de enero de 2008 presentó una iniciativa para reformar el párrafo quinto del artículo cuarto constitucional para quedar de la siguiente manera:

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. Asimismo, el Estado mexicano tendrá la obligación de garantizar el derecho a la alimentación y nutrición adecuada de las familias mexicanas; así como la obligación de instrumentar las políticas públicas necesarias que conduzcan a la salvaguarda del derecho a la alimentación, la nutrición y la autosuficiencia alimentaria del pueblo mexicano.¹⁸

En ese mismo sentido, el 14 de mayo del mismo año, la diputada Ruth Zavaleta, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó una iniciativa de reforma para adicionar un segundo párrafo al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada, que satisfaga sus necesidades nutricionales y permita que se desarrolle plenamente física y mentalmente. El Estado deberá garantizar su plena soberanía alimentaria, para permitir el acceso de toda la población a alimentos de calidad y con precios justos.¹⁹

Una tercera iniciativa sobre este tema fue presentada el día cuatro de junio de 2008, por la diputada Adriana Díaz Contreras, también del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, una iniciativa con proyecto de decreto por el que se propone adicionar un párrafo tercero al artículo cuarto constitucional y un párrafo segundo a la fracción XX del artículo 27, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El párrafo que se propone adicionar al artículo cuarto constitucional dice:

Toda persona tiene derecho a una alimentación suficiente, asequible, inocua y de calidad, que le permita satisfacer las necesidades nutricionales que aseguren su adecuado desarrollo físico y mental. El Estado garantizará la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, el abasto suficiente, oportuno y equitativo de alimentos, tomando como base la producción agropecuaria nacional y establecerá medidas para evitar la especulación y los precios excesivos en los alimentos.

Por su parte, la que se propone adicionar al artículo 27 constitucional expresa:

Las políticas para el desarrollo rural integral, señaladas en el párrafo precedente, tendrán por objeto que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos y estratégicos para la dieta promedio

nacional y que la ley establezca; tomando como base la producción agropecuaria nacional.²⁰

Las tres iniciativas se encuentran en las Comisiones respectivas, en espera de ser dictaminadas.

Conclusiones

El derecho a la alimentación es un derecho humano fundamental reconocido en el derecho internacional, lo mismo que en la legislación mexicana, aunque cada uno de ellos con diverso alcance. En el primero se le considera vinculado a la dignidad inherente a la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos; además postula que es inseparable de la justicia social ya que su ejercicio requiere de la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos.

De manera categórica, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —encargado de dar seguimiento al cumplimiento del Pacto— ha establecido el contenido básico de una alimentación adecuada que comprende, por un lado, la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada y, por otro, la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.

Cosa distinta sucede en el derecho nacional, pues en éste el derecho a la alimentación no se regula como derecho universal, sino sólo para sectores económicamente más desfavorecidos, además de que en muchos casos se

¹⁸ Gaceta Parlamentaria, 9 de enero de 2008.

¹⁹ Gaceta Parlamentaria, 14 de mayo de 2008.

²⁰ Gaceta del Senado de la república, 4 de junio de 2008.

trata de normas que establecen políticas públicas relacionadas con el derecho y no de garantizar su ejercicio.

Esta disfuncionalidad entre ambos órdenes jurídicos da como resultado que el derecho a la alimentación entre los mexicanos sea una asignatura pendiente. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) correspondiente a 2005, el 18.2% de la población se ubica en la línea de pobreza alimentaria (debido a que el ingreso es insuficiente para adquirir alimentos); 24.7% es pobre de capacidades (es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, cuenta con un ingreso per capita insuficiente para invertir en su educación y salud) y; 47% del total de los habitantes del país están en la línea de pobreza patrimonial.²¹

Esta deficiencia jurídica impone la obligación de realizar una revisión de la legislación mexicana en materia de derecho a la alimentación para que, por lo menos se homologue a los compromisos internacionales del Estado mexicano en esta materia, pero también que se revisen las funciones de las instituciones encargadas de su aplicación, lo mismo que las políticas que se diseñan para alcanzar el objetivo de que el derecho a la alimentación sea una realidad para todos los mexicanos.

Bibliografía

Buergenthal, Thomas *et al.*, *Manual de Derecho Internacional Público*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías*, España, Trotta, 2001.

Ferrajoli, Luigi, 'Garantías', en *Sobre los derechos fundamentales y sus garantías*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2006.

Diario Oficial de la Federación, 9 de enero de 1981.

Diario Oficial de la Federación, 2 de mayo de 1981.

Diario Oficial de la Federación, 7 de abril del 2000.

Diario Oficial de la Federación, 12 de abril del 2000.

Diario Oficial de la Federación, 29 de mayo del 2000.

Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto del 2001.

Diario Oficial de la Federación, 7 de diciembre de 2001.

Diario Oficial de la Federación, 25 de junio de 2002.

Diario Oficial de la Federación, 20 de enero de 2004.

Diario Oficial de la Federación, 2 de septiembre de 2004.

Gaceta Parlamentaria, 9 de enero del 2008.

Gaceta Parlamentaria, 14 de mayo del 2008.

Gaceta del Senado de la República, 4 de junio del 2008.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2005, México, INEGI, 2006.

Organización de Naciones Unidas, Consejo Económico Social, *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Observación 12. *El derecho a una alimentación adecuada*. E/C.12/1995/5. 12 de mayo de 1999.

Semanario Judicial de la Federación y su *Gaceta*; Tomo X, noviembre de 1999.



FOTO Acervo de la Honorable Cámara de Diputados

²¹ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2005, México, INEGI, 2006.



FOTO

Acervo de la Honorable Cámara de Diputados

Análisis comparativo

presupuestal del Programa Especial

Concurrente (PEC) 2006–2009

PDA Carlos R. Menéndez Gámiz */

Presentación

El Presupuesto de Egresos de la Federación, su aprobación y su fiscalización, son dos de las principales funciones que tiene a su cargo la cámara baja del H. Congreso de la Unión, la LX Legislatura cumplirá durante los meses de noviembre a diciembre de 2008 con la tarea de revisar y aprobar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que habrá de ejecutarse durante el año fiscal 2009. En este contexto y desde la perspectiva del CEDRSSA, órgano técnico de la Cámara de Diputados creado con el objetivo de prestar, en forma objetiva, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica requerida para el cumplimiento de las funciones de la Cámara.¹ Se presenta este análisis comparativo entre los presupuestos aprobados para el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable durante los años 2006, 2007 y 2008. Sin olvidar que el Centro de Estudios también tiene dentro de sus funciones elaborar y proponer análisis, estudios e investigaciones sobre soberanía alimentaria y nueva ruralidad, además de proporcionar asesoría técnica en materia de desarrollo rural y soberanía alimentaria, y promover acciones de colaboración e intercambio institucional sobre estos temas.² Dentro del marco que regula al CEDRSSA, destaca el hecho de que sus análisis, informes, proyecciones, y en general toda la información generada por los Centros, no podrá contener ni sugerir recomendaciones sobre políticas públicas.³ Considero estas aclaraciones pertinentes para marcar los límites normativos de este texto.

*/ Subdirector de Diseño de Políticas Públicas del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Cámara de Diputados.

¹ Artículo 35 del Estatuto de la organización técnica y administrativa y del servicio de carrera de la Cámara de Diputados, mayo de 2000.

² H. Cámara de Diputados, Secretaría de Servicios Parlamentarios, *Manual general de organización de la Cámara de Diputados*, México, junio de 2006.

³ Artículo 37 del Estatuto de la organización técnica y administrativa y del servicio de carrera de la Cámara de Diputados, mayo de 2000.

Los artículos 25, 26 y la fracción XX del Artículo 27 constitucional establecen el marco constitucional de la rectoría económica, la planeación democrática, y el desarrollo rural en México. Los artículos 22, 26 y 27 de la Ley de Planeación, establecen a los programas especiales como aquellos que implican la participación de dos o más ramos administrativos. La Ley de Planeación se reformó en mayo de 2002, para incorporar la "sustentabilidad" y lo "ambiental" como materias de la planeación y del sistema nacional de planeación, y en junio de 2003 se incorporan mandatos referidos a la planeación de los "pueblos y cultura indígena".

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), publicada en diciembre de 2001, en sus artículos 12 al 31 define y establece el nuevo marco de la planeación rural, criterios, procedimientos, instancias, así como los instrumentos de la planeación para el desarrollo rural sustentable. Establece el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.

En la fracción XXIII del Artículo 3, la LDRS define al PECDRS como el programa que incluye el conjunto de Programas Sectoriales relacionados con las materias motivo de esta Ley.

Por otra parte, el 8 de septiembre de 2007, en atención a sus atribuciones y facultades constitucionales, el Ejecutivo Federal a través de la SHCP, presentó a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2008 correspondiente a los ramos generales y autónomos, así como los anexos presupuestales de los Programas Especiales, incluyendo la propuesta de PECDRS 2008.

Respecto al PEC 2008, la Exposición de Motivos del PPEF 2008 señaló que:

"en el segundo eje de la política pública establecido en el PND se despliegan objetivos y estrategias que posibilitarán la atención de la población en el medio rural. *Uno de los propósitos fundamentales del Gobierno Federal consiste en elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales.* Para ello, será necesario formular y llevar a cabo programas de atención especial, con la concurrencia de los instrumentos de política de desarrollo rural, social y de población a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, de las entidades federativas, y de los municipios.

Asimismo, buscará la convergencia y optimización de los programas y recursos que incrementen las oportunidades de acceso a servicios en el medio rural y reduzcan significativamente la pobreza."⁴

A partir del 8 de septiembre, las diversas comisiones legislativas de la H. Cámara de Diputados se dedicaron a la revisión y análisis de la propuesta presupuestal, de acuerdo con el mandato constitucional contenido en la fracción IV del Artículo 74.

- Asuntos Indígenas.
- Reforma Agraria.
- Recursos Hidráulicos.
- Medio Ambiente.
- Pesca.

Y de manera especial las comisiones de:

- Desarrollo Rural.
- Agricultura y Ganadería.

Estas comisiones trabajaron el análisis, discusión y propuesta del PEC de manera integral, abordaron y analizaron los presupuestos de cada ramo,

vertiente, proyecto prioritario y de cada nuevo programa propuesto, lo que seguramente redundará en beneficio de un sistema institucional de apoyos al sector rural mejor direccionado y en sintonía con los nuevos escenarios y potencialidades del sector rural.

Entorno global y legislativo en el que se procesa la propuesta y aprobación del PECDRS

El sector rural mexicano, es sin lugar a dudas uno de los sectores más sensibles en la sociedad mexicana, sobre todo ahora que se ha fortalecido la idea reconocida en amplios sectores académicos, políticos, administrativos y gubernamentales de que no se trata de un sector agropecuario restringido al rol de productor de materias primas y alimentos baratos y homogéneos para la población de las urbes, sino de un sector rural que cada vez de manera más frecuente es abordado por sus diversos estudiosos desde una perspectiva multidimensional, reconociendo su *multifuncionalidad*, así como el *carácter estratégico de enfoque territorial rural*. No es sólo un sustrato productor de alimentos e insumos industriales, sino una poderosa fuente de biodiversidad, espacio de construcción social permanente, en donde vive y se recrea la riqueza cultural y étnica, un mosaico multicultural y fuente de servicios medioambientales como el agua y captura de carbono, procesos indispensables para mitigar los efectos del fenómeno del cambio climático mundial que aquejan al mundo.

El entorno tiene factores del orden social, económico, político y ambiental; por ello resulta relevante la entrada en vigor a partir de los primeros días del mes de enero de 2008 de la total desgravación arancelaria de mercancías consideradas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Para

⁴ SHCP. *Proyecto de Presupuesto de Egresos 2008. Exposición de Motivos*. México. P. 76.

México y sus pobladores rurales y de manera especial los que se dedican a la producción de maíz, frijol, leche y caña de azúcar, este hecho marca una nueva e inédita época. Al respecto debe reconocerse que la total entrada en vigor del Capítulo Agropecuario del TLCAN, se da en el marco de fallidas negociaciones comerciales de la Ronda de Doha, en donde a pesar de declaraciones, firmas y promesas en el sentido de la reducción, Estados Unidos y Europa destinan subsidios crecientes a sus sistemas de seguridad agroalimentaria, de la producción de commodities (*genéricos*) obligando a naciones como México a la búsqueda *en lo interno* de los instrumentos, los acuerdos y las instituciones capaces de lograr la producción, productividad, rentabilidad, competitividad y la co-competitividad agropecuaria y rural.

Otro proceso que opera en el nivel global, y de manera simultánea, es el del cambio de patrón energético que implica el cambio o por lo menos el tránsito hacia una nueva matriz energética que prescindir cada vez en mayor medida de los combustibles fósiles y derivados del petróleo, el uso alternativo de cereales y oleaginosas como alimento humano directo e indirecto, a través de su uso forrajero para la actividad pecuaria, así como el uso para elaborar bioenergéticos, sea etanol, biodiesel u otros carburantes. Así, la búsqueda de fuentes es otra megatendencia que sin duda influye en el análisis, diseño y toma de decisiones de los grupos parlamentarios y de los legisladores en particular.

Otro factor de carácter estructural es el histórico y cada día más impostergable adeudo de la sociedad mexicana en general, con la sociedad rural en particular, ya que el sector agropecuario y en particular el sector rural, ha sido el gran subsidiario del desarrollo nacional.

Por lo que es de suponerse, por lo menos así lo establece la Constitución Política en sus artículos 25, 26, 27, y 73 y sus leyes reglamentarias, los poderes Ejecutivo y Legislativo deben buscar con el presupuesto (único instrumento de justicia social de que dispone México), asignar recursos a través de criterios de orden social, económico, ambiental e institucional que promuevan el desarrollo integral de la sociedad mexicana.

Los criterios de orden social para atemperar, disminuir, reducir, disminuir: la pobreza, la inequidad, la migración, la insalubridad, el analfabetismo y abatir el desempleo; Los criterios de orden ambiental para recuperar, preservar, mantener, fortalecer y desarrollar: las capacidades de gestión ambiental y productivas de fauna, vegetación, suelos y aguas, bajo una óptica de sustentabilidad en el largo plazo.

En lo económico deben imperar los criterios para incrementar la producción, productividad, los rendimientos, rentabilidad y competitividad, y esta última a través de fuertes inversiones en tecnología, organización económica, infraestructura social y productiva.

Desde la perspectiva institucional, el Poder Ejecutivo es el encargado de ejecutar el mandato popular que le es entregado mediante el voto popular, y le corresponde el ejercicio ágil y oportuno de los recursos confiados por el pueblo a través de los presupuestos aprobados y específicos por la Cámara Baja del Poder Legislativo de manera anual.

En este entorno, legisladores y comisiones participantes en el proceso de análisis, discusión, modificación y aprobación del presupuesto de egresos, trabajaron en 2008 bajo los siguientes lineamientos:

- Blindaje de productos estratégicos agropecuarios (maíz, frijol, leche, caña de azúcar, cadenas pecuarias).
- Recuperación del desarrollo ganadero.
- Competitividad de los Sistemas Producto.
- Organización económica de productores.
- Orientación a productores de ingresos medios y bajos.
- Reducción de las asimetrías regionales.
- Financiamiento como una gran palanca del desarrollo del campo.

Así como por lineamientos más específicos, y no por ello menos relevantes:

- Compactación de programas.
- Federalización y corresponsabilidad de los estados.
- Alineación de Reglas de Operación.

Como parte de los insumos básicos y fundamentales para el buen desarrollo de su trabajo, los ciudadanos legisladores además tuvieron presente:

- La estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano.
- Los criterios generales de política económica.
- Las estimaciones de las fuentes de ingresos.
- Acciones para avanzar en el logro de los objetivos del PND.

- La disponibilidad de recursos.
- La disponibilidad de recursos.
- La evaluación de programas y proyectos.⁵

El plazo legal de aprobación presupuestal es el 15 de noviembre. El PEF se aprobó el día 12 de noviembre del 2007. El PEF debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar 20 días naturales después de su aprobación en la Cámara de Diputados.

Para el caso del PPEF 2009 el entorno en el que se dará su aprobación no es halagüeño debido a los siguientes factores:

- Caída del precio del petróleo, reducción de ingresos fiscales.
- Situación de crisis financiera en los Estados Unidos con el anuncio del día 6 de octubre de 2009 de la SHCP de que esa crisis sí afectará a la economía mexicana.
- Retorno de migrantes y reducción en las remesas.
- Incremento de presión inflacionaria con aumento de tasas.
- Posible agudización de la crisis alimentaria en México, entendida ésta como la reducción de las capacidades de acceso a los alimentos por parte de la población, por el alza de los precios de éstos, junto con la reducción de los inventarios mundiales y disponibilidades de granos y cereales.



Cuadro 1. Proceso de elaboración y aprobación PEF PECDRS 2008

Actividad	Periodo/mes	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
Evaluación 2007	Ene-nov												
Consulta y propuestas	Ago-oct												
Propuesta de entidades federativas	Sep-nov												
Análisis y aprobación	Sep-nov												
Difusión	Nov-dic												

⁵ Fracción VIII del Artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y responsabilidad Hacendaria.

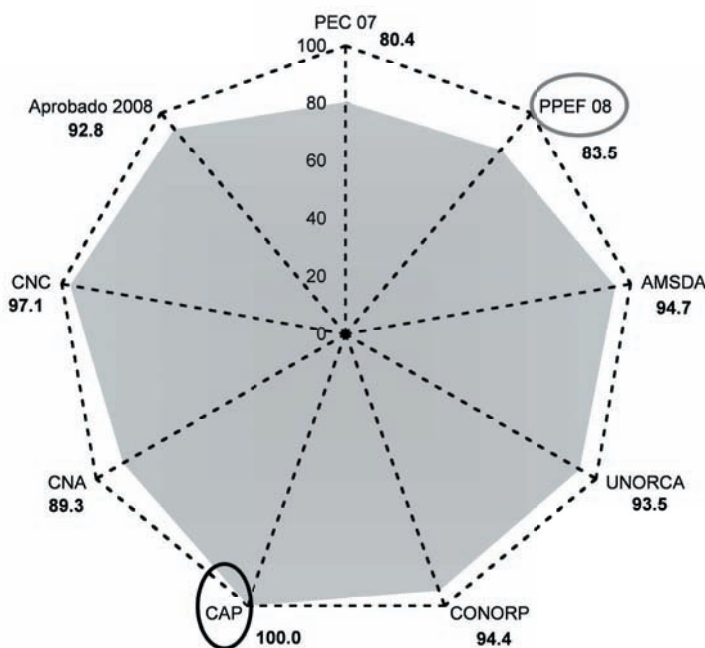
De la participación social en el proceso de aprobación del PEF 2008 de la Cámara de Diputados

Los diputados y comisiones legislativas, en particular, las de Desarrollo Rural y la de Agricultura y ganadería, desarrollaron una labor de consulta con los diversos actores y sectores sociales, productivos y empresariales de la sociedad rural nacional.

Estas comisiones contaron en ocasiones con la presencia, y de manera permanente, con las propuestas de carácter programático y presupuestal de una pléyade de organizaciones sociales, como el Congreso Agrario Permanente (CAP), la Confederación Nacional Campesina, la Central Campesina Independiente (CCI), la Unión Nacional de Organizaciones Campesinas Autónomas (UNORCA), del Consejo Nacional de Organizaciones Rurales y Pesqueras (CONORP), así como del Consejo Nacional de Organizaciones Campesinas (CONOC).

También se contó con la opinión y propuesta de representaciones empresariales del sector productivo agropecuario y pesquero, como el Consejo Nacional Agropecuario que agrupa a las principales empresas de diversos segmentos y clases del ramo agroalimentario nacional, así como representantes de Sistemas Producto, y de los gobiernos de las entidades federativas.

Gráfica 1. Propuestas Organizacionales Sociales PEC 2008 %



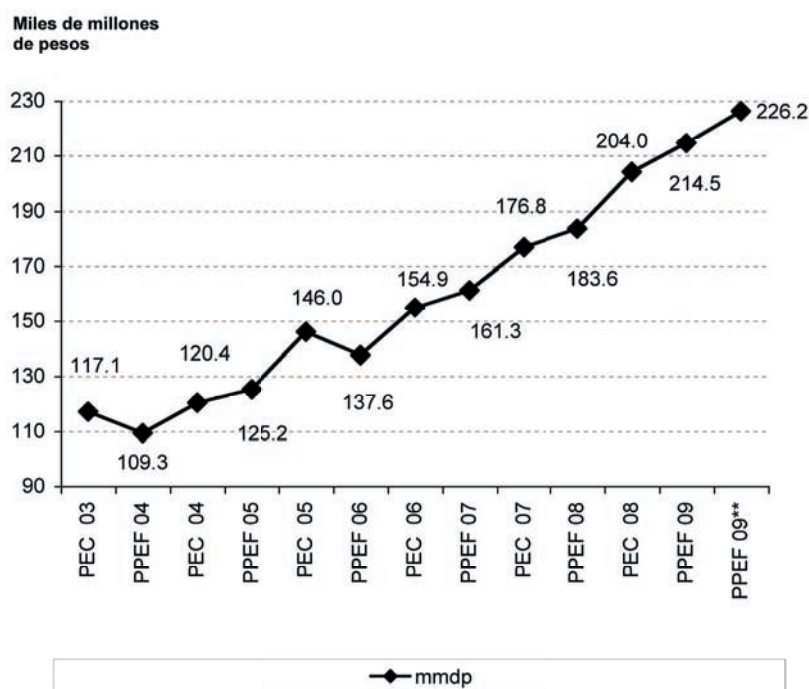
Fuente: Elaboró Carlos R. Menéndez Gámiz, CEDRSSA, con base en propuestas de organizaciones y representantes sociales y empresariales rurales. PPEF 2008.

Destaca que le correspondió al Congreso Agrario Permanente (CAP) presentar la propuesta de mayor monto. El análisis de las propuestas formuladas por cada central u organización amerita un análisis comparativo por separado que se presentará con mayor detalle en el próximo número de la Revista Rumbo Rural.

La evolución del PECDRS

El Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PECDRS), establecido por la Ley y presupuestado de manera anual por el Ejecutivo y por la propia Cámara de Diputados, ha mantenido un comportamiento creciente. Como se aprecia en el siguiente gráfico, las cifras debajo de la línea corresponden a los Proyectos de Presupuesto presentados por el Poder Ejecutivo y las cifras por arriba de la línea corresponden a los montos aprobados por la H. Cámara de Diputados.

Gráfica 2. Evolución presupuestal del PEC 2003-2009 (Miles de millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2004-2008 y PPEF 2009.

Nota: Los datos 2003, con base en SAGARPA. Los datos de 2009 con base en el PPEF 2009 y en Criterios Generales de Política Económica, SHCP.

**/ Oficio del Titular del Ejecutivo con ampliaciones al PPEF. Gaceta Parlamentaria 8 de octubre 2008.

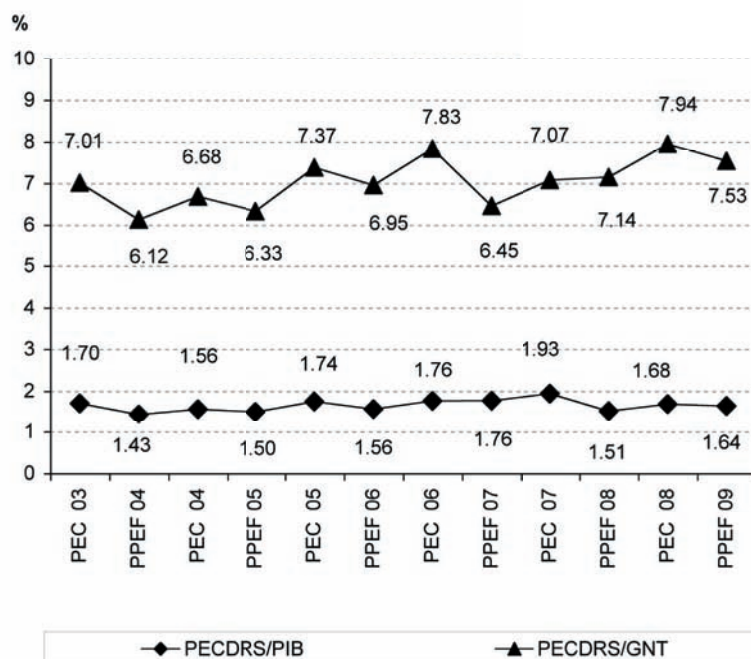
Como puede apreciarse, en todos los casos los presupuestos aprobados por la H. Cámara de Diputados han sido superiores a los originalmente propuestos por el Poder Ejecutivo, como una señal de la preocupación de los legisladores por la solución de los graves problemas sociales, económicos y ambientales que aquejan al sector rural. Así, el presupuesto aprobado para el PECDRS del PEF 2008 por la Cámara de Diputados (de 204 mil millones de pesos), históricamente es el que alcanzó el más alto nivel como porcentaje del PIB, pero no como porcentaje del Gasto Neto Total, cuyo máximo fue alcanzado en 2007, como se corrobora en la Gráfica 3.



FOTO Jesús Guzmán Flores

La propuesta de presupuesto para el ejercicio fiscal (PPEF) 2009, es de 214,492.4 millones de pesos, 10 mil 492.4 millones de pesos por arriba del PEC aprobado en 2008.

Gráfica 3. Evolución presupuestal del PEC 2003-2009 (porcentajes)



Fuente: Elaboró Carlos R. Menéndez, CEDRSSA, con base en SHCP PPEF 2004, y Gaceta parlamentaria y DOF 2004, 2005, 2006 y 2007. Datos del PIB con base en Producto Interno Bruto del INEGI 2008.

PECDRS 2008. Estructura y Monto Aprobado por la H. Cámara de Diputados

El Ejecutivo envió para 2008 una propuesta por 183 mil 563.6 millones de pesos, estructura en 17 ramos, 9 vertientes especializadas y una administrativa, 16 proyectos prioritarios, dentro de los cuáles se inscriben 47 programas y 95 componentes de apoyo.

Para el año 2009, se propone a esa Soberanía un proyecto de presupuesto para el Programa Especial Concurrente, de 214 mil 492.4 millones de pesos (mdp), monto similar en términos reales al de 2008, distribuidos conforme su nuevo ordenamiento en 47 programas y 96 componentes.

Como puede observarse en la tabla de Comparativo de PEC 2008 vs PEC PPEF 2009, en apariencia se estaría hablando tan solo de reducciones por 5 mil 984.3 millones de pesos en la vertiente de competitividad y de 841.8 millones de pesos en la vertiente financiera, sin embargo esto no es así, debido a que también hay reducciones en programas de otras vertientes, aunque esas reducciones son compensadas por los incrementos proporcionados por el Ejecutivo.

Cuadro 2. Matriz de Presupuesto por vertiente 2008-2009.
 Comparativo PEC 2008 vs PEC PPEF 2009 (Millones de pesos)

Vertientes PPEF 2009	PEC 2008	PEC PPEF 2009	PPEF 2009 –OEP 2009
01 Financiera	3,313.5	2,471.7	-841.8
02 Competitividad	53,290.0	47,305.7	-5,984.3
03 Educativa	27,137.1	28,110.4	973.3
04 Medio ambiente	13,187.3	13,469.2	281.9
05 Laboral	1,679.0	1,730.3	51.3
06 Social	33,184.7	42,043.3	8,858.6
07 Infraestructura	41,972.3	43,796.0	1,823.7
08 Salud	18,943.8	21,515.6	2,571.8
09 Agraria	1,248.0	1,554.1	306.1
10 Administrativa	10,044.3	12,496.0	2,451.7
Total general	204,000.0	214,492.3	10,492.3

Fuente: Elaboración propia con base en el PECDRS.

Del análisis por vertiente, del presupuesto del PECDRS aprobado y publicado junto con sus anexos en la Gaceta Parlamentaria, se resume en el siguiente gráfico representando los porcentajes de presupuestos aprobados para cada vertiente.

Gráfica 4. Comparativo del PECDRS 2006-2008 Y PPEF 2009 (porcentajes)

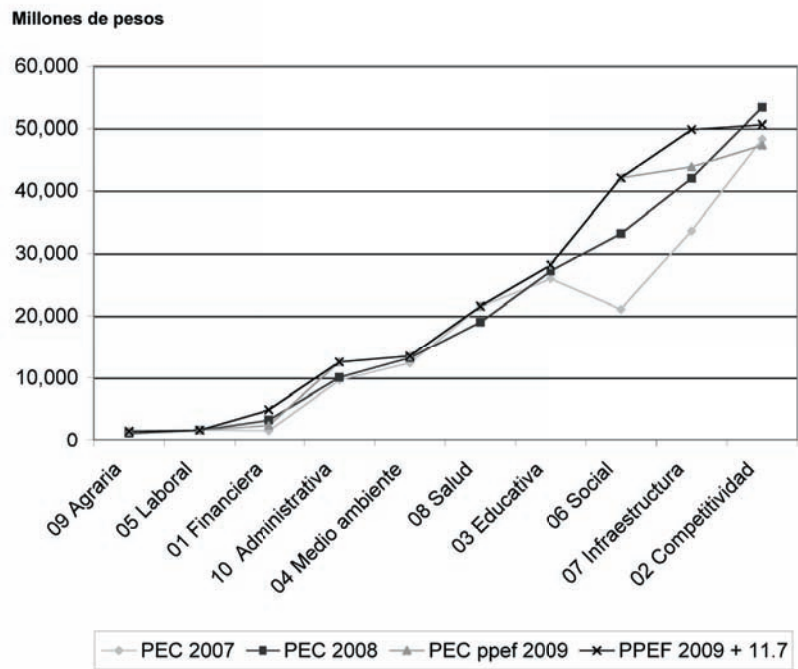


FOTO Elizabeth Gómez Leos

Fuente: Elaboró Carlos R. Menéndez, CEDRSSA, con base en PPEF 2009, DOF del PEF PEC 2006, 2007, 2008 y Gaceta Parlamentaria, Anexos Presupuestales, 12 de noviembre de 2007, Anexos 7 y 7A.

Quizá lo más notable es que el PPEF 2009 envíe señales de reducción en las vertientes de competitividad y financiera.

En un análisis por Proyecto Prioritario se observa que de los 20,406.2 millones de pesos aprobados de manera adicional por la LX Legislatura de la H. Cámara de Diputados, se destinaron 6,684.7 mdp al Programa de Infraestructura; para el Programa de Adquisición de Activos (Alianza para el Campo) se canalizan 4,075 mdp adicionales; para el Programa de Atención a la Pobreza en el medio rural, se adicionan otros 3,300 mdp, y para el Programa de Financiamiento que operará la SHCP, se asignan 2,000 mdp adicionales.

Cuadro 3. Anexo 7. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PECDRS). Comparativo 2006-2007 y 2008 (Millones de pesos /noviembre 2007) Según proyecto prioritario

Proyecto prioritario	PEF 2006	PEC 2007	PPEF 2008	Aprobado 2008
01. Programa de financiamiento y aseguramiento al medio rural	1,345.7	1,634.0	1,313.5	3,313.5
02. Programa para la adquisición de activos productivos	7,921.0	8,855.7	12,260.0	16,260.0
03. Programa de Apoyos Directos al Campo	15,272.2	16,036.0	16,678.0	16,678.0
04. Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural	320.7	883.5	3,135.1	3,215.1
05. Programa de atención a problemas estructurales	13,774.4	17,754.3	11,343.8	11,763.4
06. Programa de soporte	128.6	3,535.5	2,704.5	3,724.5
07. Programa de Atención a Contingencias Climatológicas	855.8	307.4	500.0	900.0
08. Programas de apoyo a la participación de actores para el desarrollo rural	307.0	997.9	599.0	749.0
09. Programas de educación	27,141.6	25,916.3	26,885.2	27,137.1
10. Programa de uso sustentable de recursos naturales para la producción primaria	5,201.1	12,265.5	11,797.3	13,187.3
11. Programa de mejoramiento de condiciones laborales en el medio rural	1,759.4	1,751.9	1,529.0	1,679.0
12. Programa de atención a la pobreza en el medio rural	22,109.6	21,385.3	29,884.7	33,184.7
13. Programa de infraestructura en el medio rural	27,346.6	33,599.6	35,287.6	41,972.3
14. Programa de atención a las condiciones de salud en el medio rural	17,148.5	21,453.4	18,643.8	18,943.8
15. Programa para la atención de aspectos agrarios	1,219.1	1,516.4	1,148.0	1,248.0
16. Gasto administrativo	13,064.5	10,127.4	9,929.3	10,044.3
Total general	154,915.7	176,794.6	183,563.8	204,000.0

Finalmente para los programas de Uso Sustentable y de Soporte al Sector se adicionaron 1,390 mdp y 1,020 mdp respectivamente.

En el presupuesto aprobado por la Cámara de Dipuados para 2008, destacan en orden de importancia los siguientes programa y proyectos presupuestales: Atención a la población de la SEDESOL que involucra programas como Adultos mayores, microrregiones, jornaleros agrícolas, programas alimentarios y Oportunidades. En segundo lugar, el Ramo 33, seguidos de Procampo, Oportunidades y Alianza para el Campo, este programa crece de manera relevante por mandato expreso de los diputados de la LX legislatura en un ánimo federalista.

También destaca el hecho de que se incorporó una sección denominada de Fuentes y Usos, de la cual poco se habla en el texto, y que al parecer buscaba asegurar niveles mínimos presupuestarios para las ramas productivas agropecuarias.

Cuadro 4. Presupuesto mínimo destinado a la Competitividad de Ramas Productivas

Preupuesto mínimo destinado a la competitividad de ramas productivas	16,119
Ganadería	5,624
Bovinos	4,100
Caprinos	80
Porcino	785
Ovino	159
Abejas	200
Infraestructura de rastros y obradore TIF	300
Infraestructura Bovinos	100
Infraestructura Porcinos	200
Caña de azúcar	1,625
Frijol	1,500
Maíz	2,200
Café	1,500
Pesca y acuacultura	1,300
Sistemas producto	2,370

Fuente: Anexo 7. Usos. PEF 2008. Aprobado 12 nov 2007.

La aprobación presupuestal

El acuerdo y la democracia fueron patentes en el proceso de aprobación del PECDRS 2008, testimonio de ello lo constituye el registro de la votación en el pleno, que incluye 449 votos a favor (188 del PAN, 114 del PRD, 96 del PRI, 15 de PVEM, 17 de CONV, 5 del PT 8 del PNA, 5 de PASC y 1 de IND); 6 votos en contra, 3 abstenciones y 41 ausentes (Anexo 7. Usos, PEF 2008. Aprobado el 12 de noviembre de 2007).

Textos relevantes del PECDRS aprobado por la Cámara de Diputados en sesión del pleno del día 12 de noviembre de 2007

A continuación se presenta un breve recuento de manera enunciativa, más no limitativa, de lo que a nuestro juicio constituyen los textos más relevantes del texto aprobado del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio 2008.

En el Artículo 30, se habla de la asignación presupuestal a instituciones de la banca agropecuaria, en donde se asignan a Financiera Rural 1,163.5 mdp adicionales para el Fondo Integral de formación, capacitación y consultoría para productores e intermediarios financieros rurales, de garantías líquidas, de reducción de costos de acceso al crédito y de constitución y operación de unidad de promoción de crédito.

Asimismo, se asignan al Fondo de capitalización e Inversión Rural (FOCIR) otros 300 mdp, para capital de riesgo para acopio, comercialización y transformación y de servicios de cobertura en los cuales se dará atención especial a la región sur sureste y las zonas temporaleras.

También se asignan a Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) 850 mdp, destinados al Fondo Especial de Asistencia Técnica



FOTO Acervo de la Honorable Cámara de Diputados

y Garantía para Créditos Agropecuarios FEGA, Programas de Fomento Financiero y Tecnológico de los Sectores Agropecuario y Pesquero.

Finalizando, con el deseo de privilegiar a productores de ingresos medios y bajos en zonas temporeras: En el Artículo 31 sobre AGROASEMEX, se asignan un mil millones de pesos a distribuir de la siguiente manera:

- 750 mdp para Prima del seguro agropecuario.
- 25 mdp para Fondos de aseguramiento agropecuario.
- 225 mdp para Contingencias y Autoaseguro.

En el Artículo 34 se establece nuevamente la Alianza para el Campo y sus nuevos límites de apoyos, que en este caso serían de hasta el 50% del costo total del proyecto o hasta 250 mil pesos (nuevo), con la excepción de proyectos de productores de menores ingresos; y dejando la posibilidad de establecer los porcentajes o cantidades establecidas por SAGARPA en las Reglas de Operación.

En el texto del Artículo 34, sobre la Alianza para el Campo y la Distribución de sus recursos, se deja entrever una nueva fórmula de distribución que deberá ser publicada a más tardar el 31 de enero, y que debería incorporar el promedio ponderado de los últimos cinco años del gasto federalizado por entidad federativa.

También se incluye un texto relativo a la inclusión del Anexo 7A con la distribución de los recursos a las entidades federativas, y se dio mayor precisión de la distribución de dicho anexo por la SAGARPA en el mes de febrero e informar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se establece que deberá haber un proceso de federalización del 80% del total de los recursos de la Alianza para el Campo, en dos asignaciones: 70% a más tardar el último día hábil de marzo, y 80% a más tardar el último día hábil del mes de agosto; con un *Pari passu* del 65% federal y 35% estados y beneficiarios. Estableciendo que para efectuar la segunda reasignación se evaluará el comportamiento de la primera. Y que los recursos deberán ser convenidos y comprometidos. Por otra parte, el mismo Artículo establece que en los anexos técnicos entre SAGARPA y los Fideicomisos Estatales deberá destinarse, por lo menos el 50% a la competitividad de las ramas productivas del anexo 7.

En el Artículo 35 sobre el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, se especificó lo relativo a los proyectos de infraestructura, que incluyen caminos rurales, electrificación y agua potable, y que deberían ser debidamente acordados con el Consejo Nacional Consultivo de Desarrollo Indígena.

El Artículo 44 que establece la participación de la Cámara de Diputados en las Reglas de Operación, sienta las bases para que las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados puedan opinar sobre las Reglas de Operación que el Ejecutivo Federal al efecto emita para que el ejercicio de los recursos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia (Artículo 77 LFPRH).

En el Artículo 49 del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), se establecen recursos para desarrollo regional de Oaxaca, Guerrero y Chiapas, por 900 mdp (consignados dentro de Alianza para el Campo). Los recursos se asignarán sin necesidad de aportación

estatal en contra partida. El PESA también asigna recursos para la mixteca poblana por 150 millones de pesos, y 50 millones para municipios del oriente del estado de Morelos.

En el Artículo 59 se establece que los recursos asignados a SAGARPA para Fondos de garantía, garantías y otros apoyos del Sistema Financiero Rural, por 2 mil 356.9 millones de pesos, deberán ser convenidos y transferidos a la banca de desarrollo en un plazo no mayor a los 90 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto; y enfatiza sobre la prioridad que deberá tener la atención de los productores de estratos de ingresos medios y bajos.

Entre los artículos Transitorios, sobre el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), se establece que la SHCP publicará en el DOF, el último día hábil de marzo, las disposiciones del SED.

En el vigésimo Transitorio se enfatizó sobre las facultades constitucionales del Congreso, y en especial sobre las funciones de fiscalización y evaluación de la Cámara de Diputados, en donde establece para la H. Cámara de Diputados la tarea de realizar un diagnóstico y consulta a los agentes involucrados para contar con las iniciativas necesarias para regular la Fiscalización y Evaluación del Gasto Público, así como el diseño e instrumentación de mecanismos que propicien la interrelación en estas materias con el Poder Ejecutivo, los gobiernos de las entidades federativas y los Congresos locales.

Con el objeto de adecuar el marco constitucional y la legislación que regula las funciones de fiscalización y evaluación de sus comisiones ordinarias y sus órganos técnicos, en el texto del vigésimo segundo Transitorio, que habla sobre la Evaluación y el Seguimiento, se establece claramente que la Cámara de Diputados definirá los elementos

legislativos necesarios para efectuar las tareas evaluatorias y de seguimiento que le confiere la Constitución. Y finalmente, en el Artículo vigésimo tercero referente al Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos, se estableció que los recursos aprobados en el Ramo 04 Gobernación, incluyen la cantidad de 700 millones de pesos para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Ley que crea el Fideicomiso del Fondo.

A más de un mes de que el Titular del Ejecutivo Federal rindió su segundo informe de gobierno, y después de que se dio una gran discusión en torno a la eficacia y eficiencia de las reglas de operación de los diversos programas federales, particularmente los de la SAGARPA, llega la Propuesta de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, con algunos cambios de grado pero no de fondo como puede apreciarse en el gráfico inmediato inferior.

La mayoría de los ciudadanos esperan ver resultados e impactos claros y verificables en las variables e indicadores nacionales relacionados con el medio ambiente, con el desarrollo social, y con la actividad económica y productiva del sector rural, en pocas palabras con los retos y oportunidades del desarrollo rural sustentable de México.

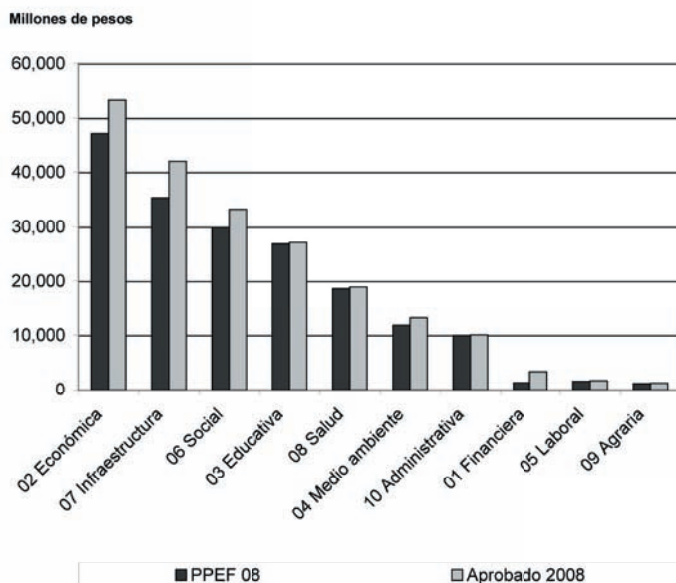
En un primer comparativo de las prioridades asignadas a los recursos presupuestales desde la óptica de la clasificación de las 10 vertientes del PEC, se obtienen los siguientes resultados generales: a las 10 vertientes se les da el mismo orden de prioridad (participación presupuestal) en el PPEF 2009, que en el presupuesto aprobado para 2008, aunque hay variación en las asignaciones, éstas no alteran la estructura general. Las vertientes con reducciones de recursos en el PPEF 2009 respecto al PECDRS 2008 son: Competitividad (-5,984.3 mdp) y Financiera (-841.8 mdp).

Para las demás vertientes, el Ejecutivo otorga incrementos importantes. Las vertientes que reciben el mayor apoyo presupuestal en la propuesta presupuestal, fueron la social, la de salud, y la administrativa, destacando la vertiente social, con 8,858.6 mdp en comparación con lo aprobado en 2008.

Por ello, es de esperar que para el PEC 2009, que será analizado, modificado y en su caso aprobado por el plano de la Cámara de Diputados, habrá una intensa labor de consulta, como la que ya desempeñan los ciudadanos legisladores con los ciudadanos y organizaciones económicas y sociales de todo el país.

Nota de participantes: Este documento fue elaborado, a solicitud expresa del Director General del CEDRSSA, Dr. José Sergio Barrales Domínguez, la integración informativa y gráfica, estuvo a cargo del Lic. Carlos R. Menéndez Gámiz, integrante del CEDRSSA, quien agradece a la M.C. Gloria Margarita Álvarez López su colaboración en la identificación de los textos relevantes del PEF 2008 aprobado en la H. Cámara de Diputados.

Gráfica 5. Comparativo PEC aprobado 2008 vs PPEF 2009 (millones de pesos)



Fuente: Elaboró Carlos R. Menéndez, CEDRSSA, con base en SHCP PPEF 2009, PEC 2008 aprobado y publicado.



FOTO | Jesús Guzmán Flores

Orígenes de la “crisis alimentaria” internacional

Jesús Guzmán Flores*

Existe un amplio consenso entre gobiernos, organismos internacionales y múltiples analistas económicos en el sentido de caracterizar la “**crisis alimentaria**” como la pronunciada alza de precios de los alimentos y su repercusión negativa en amplios sectores de la población mundial, que se observa desde finales de 2006 y de manera más aguda en lo que va de 2008. En contraste con este consenso, existen grandes divergencias en la explicación de su origen y de las medidas requeridas para afrontarla y prevenirla; por lo que resulta conveniente hacer algunas reflexiones tanto de las características de la crisis, como de sus orígenes, sus repercusiones, así como de las posibles formas de hacerle frente.

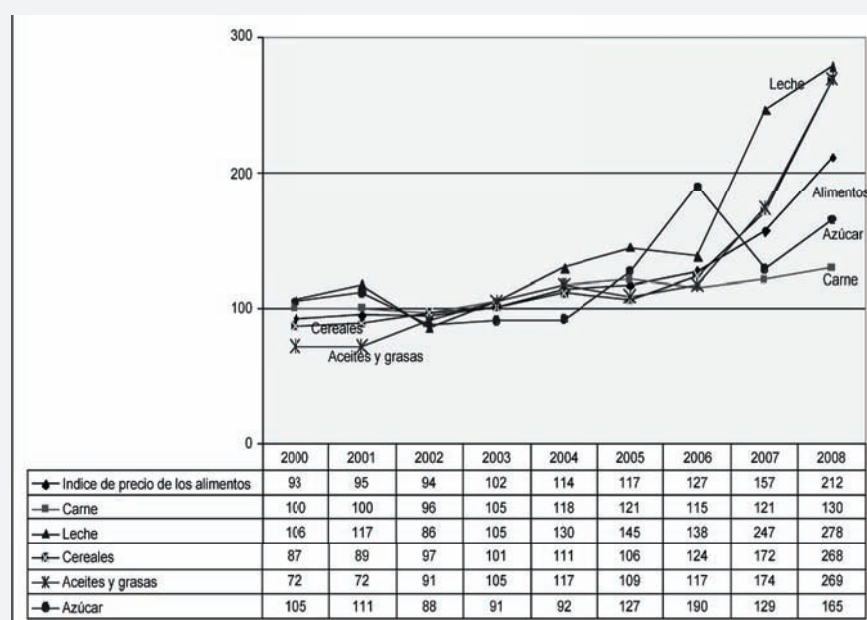
Características de la “**crisis alimentaria**”

La actual “**crisis alimentaria**” es reconocida por las dificultades para adquirir alimentos como consecuencia del aumento de precios, que afrontan principalmente los países de bajos ingresos con déficit de alimentos (PBIDA) y la población pobre de todo el mundo; en el caso de los PBIDA esto ocurre porque las importaciones de alimentos, que necesariamente tienen que realizar, se efectúa a un mayor precio, y en el caso de la población pobre del mundo, que destina la mayor parte de sus ingresos a la adquisición de sus alimentos, porque tendrá que incrementar sus erogaciones por ese concepto; situación que obliga a unos a desatender otras necesidades básicas, lleva a otros a una condición de hambre (100 millones) y a los que se encontraban en esta condición (861.6 millones) se les agrava y los aleja de toda esperanza de superarla.

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

La Gráfica 1, elaborada con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), ofrece una imagen clara sobre el incremento de los precios de los alimentos. Destacan los pronunciados incrementos de precios que ocurrieron en el año 2007 y el estimado para el primer cuatrimestre de 2008. Respecto al incremento de precios del año 2007 en relación con 2006, el de la leche fue de 72%, el de los cereales 39% y el correspondiente a aceites y grasas de 49 por ciento. En 2008 en relación con 2007 y para los productos mencionados, los incrementos de precios fueron de 13%, 56% y 55%, respectivamente. De manera acumulada, en el comercio mundial el incremento de precios de 2008 versus 2006 fue de 102% para la leche, 116% para cereales y 130% en el caso de los aceites y las grasas, es decir, los precios de estos alimentos se han incrementado en más del doble, en el transcurso de 16 meses.

Gráfica 1. Índice de la FAO para los precios de los alimentos



En el Cuadro 1 puede apreciarse el incremento de los precios en los últimos tres años. El precio del arroz se triplicó y los del maíz, el trigo y la soya se aumentaron en más del doble. En el año 2006 el incremento fue fundamentalmente en el trigo, en 2007 fue en el maíz y la soya y en 2008 éste se produjo en los cuatro productos, y que es cuando se reconoce de manera generalizada la situación de “crisis alimentaria”.

Cuadro 1. Precios internacionales de los principales productos básicos

Producto	Precio promedio del mes de mayo (dlis. EE.UU. x Ton)				Variación % respecto al año anterior			Variación % 2008 vs. 2005
	2005	2006	2007	2008	2006	2007	2008	
Arroz	297.5	316.0	324.5	963.2	6.2	2.7	196.8	223.8
Maíz	95.2	111.0	160.8	247.5	16.6	44.9	53.9	160.0
Trigo	150.5	199.2	203.0	353.8	32.4	1.9	74.3	135.1
Soya	248.3	229.9	285.8	500.6	-7.4	24.3	75.2	101.6

(1) Blanco 100% Bangkok, (2) Amarillo número 2 Golfo, (3) Rojo duro del invierno, Golfo, (4) Amarillo número 1, Golfo. Fuente: Elaborado por CEDRSSA, con datos de la FAO.

4. Es conveniente resaltar que hasta la presente “crisis alimentaria”, las acontecidas en el mundo tenían como características principales las siguientes: la de presentarse en una sola región o país, originarse por una escasez de alimentos y la de afectar en general a toda la población. En contrapartida, la actual crisis tiene alcance mundial, se origina por la carestía de los alimentos en años record de su producción mundial (ver Gráfica 2) y afecta, por el momento, sólo a la población en situación de pobreza, que es más de la mitad de la población mundial.

Según el reporte de la FAO, de los 36 países que requerirán asistencia alimentaria externa (excluyendo a tres de los que no se dispone información y a Rusia, cuya crisis se circunscribe a Chechenia) el 65% de su población habita en áreas rurales, en 23 de ellos la población rural abarca más de la mitad de su población total y en 14, la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada en la agricultura, representa más de la mitad de la PEA total.¹

Situación similar se observa en 82 países que la FAO clasificó (a noviembre del 2006) como de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA), en los que habita el 63% de la población mundial y de los cuales más de tres cuartas partes habita en el medio rural. De estos países, 47 muestran un saldo negativo en su balance de exportaciones e

importaciones, que sumados a 71 países que no entran en la clasificación de bajos ingresos, pero presentan saldo negativo en su balanza alimentaria, da un total de 118 países².

Lo anterior indica una grave contradicción, en el sentido de que países con un alto porcentaje de población que habita en el medio rural y de PEA ocupada en la agricultura, que deberían tener fortalezas en materia alimentaria, pasan por graves problemas para satisfacer sus necesidades alimenticias.

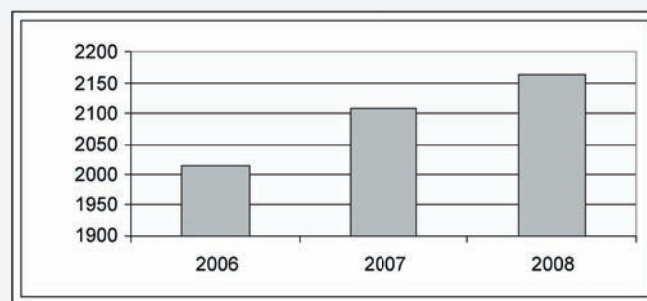
Por otra parte, es de resaltar que la producción de los tres principales cereales en que se basa la alimentación de la población mundial (arroz, trigo y maíz) se concentra en 25 países (ver Cuadro 2) que representan el 63% de la población. Diez de estas naciones concentran el 80% de la producción de arroz, 14 el 76.5% de trigo y diez países el 79.6% de maíz. De éstos, 16 muestran déficit en materia de comercio de alimentos y sobresalen como exportadores netos de alimentos: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Estados Unidos de América, Indonesia, Irán, Tailandia, Ucrania y Vietnam.

México, si bien se encuentra entre los principales productores de maíz del mundo, es deficitario en ese producto, al igual que de arroz y trigo, habiendo sido autosuficiente en décadas pasadas en los tres productos.



FOTO Josefina Isabel Fajardo Arias

Gráfica 2. Producción mundial de cereales



Fuente: Elaborada por CEDRSSA con datos de la FAO. Perspectivas de cosecha y situación alimentaria, abril de 2008, 2007 estimado y 2008 pronóstico.

¹ Anuario 2005.

² Ídem 2.

Cuadro 2. Principales países productores y exportadores netos de alimentos (2004)

	Arroz	Trigo	Maíz
Principales países productores ¹	Bangladesh Brasil China India Indonesia Japón Myanmar Filipinas Tailandia Vietnam	Argentina Australia Canadá China Francia Alemania India Irán Pakistán Rusia Turquía Ucrania Reino Unido Estados Unidos de América	Argentina Brasil China Francia India Indonesia Italia México Rumania Estados Unidos de América
Producción (miles de tons.)	488,610.8	481,583.9	576,690.6
% de la producción mundial	80.3	76.5	79.6
Países exportadores netos de productos agrícolas ²	Brasil Indonesia Tailandia Vietnam	Argentina Australia Canadá Irán Ucrania Estados Unidos de América	Argentina Brasil Indonesia Estados Unidos de América
Producción (miles de tons.)	91,225.4	151,054.4	367,948.4
% de la producción mundial	15.0	24.0	50.8

Fuente: Elaborado por CEDRSSA con información de la FAO, Anuario Estadístico 2005.

1) Con producción mayor a 10 millones de toneladas.

2) Con saldo positivo en su balanza alimentaria estimada con base en los importes reportados en 2004.

Orígenes de la crisis alimentaria

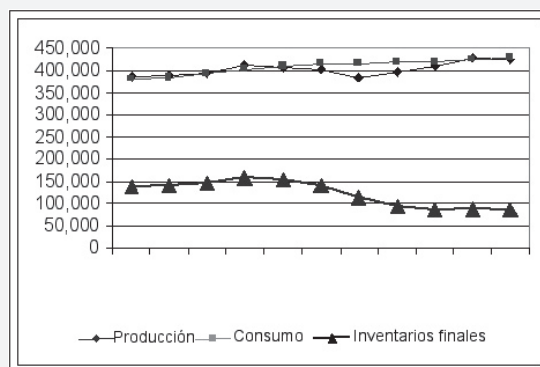
Sobre las causas de la crisis, predomina la opinión relativa a explicarla por el aumento en la demanda de cereales, originado por su uso en la producción de agrocombustibles (etanol de maíz) y por el aumento en su utilización como alimento para el ganado, específicamente para aves y cerdos. Los datos mundiales de la producción, consumo e inventarios finales en el caso del arroz, los granos secundarios (maíz, sorgo, cebada y otros) y el trigo, confirman los incrementos en el consumo, pero también en la producción, existiendo años en los que el consumo supera a la producción, lo que repercute en la baja de los inventarios finales (ver Gráficas 3a, 3b y 3c).



FOTO Josefina Isabel Fajardo Arias

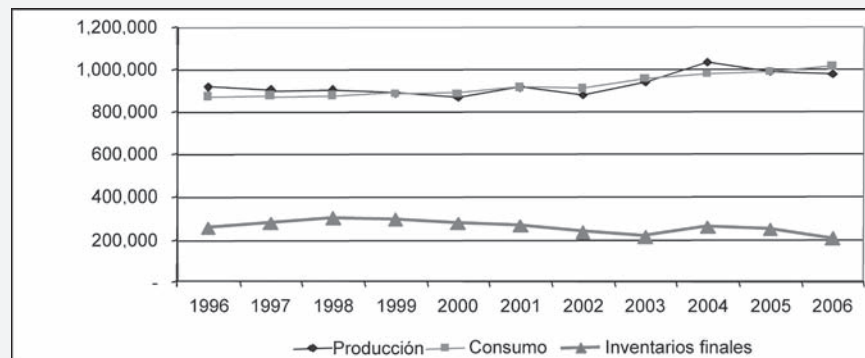
Destaca el periodo 2001-2003 en el que los tres productos muestran una diferencia negativa entre producción y consumo y en los que se observa el inicio de un declive en los inventarios, a partir de 2004 y hasta el año 2006 se observa una ligera tendencia a la alza de la producción, que la empareja con el consumo que sigue a la alza, por lo que los inventarios continúan en un nivel bajo. Este comportamiento de la producción y el consumo da como resultado que los inventarios del periodo 2001-2006 sea inferiores a los observados en el periodo 1996-2000, siendo más pronunciada la baja en los inventarios del trigo.

Gráfica 3a. Producción, consumo e inventarios finales mundiales de arroz.
(miles de toneladas)



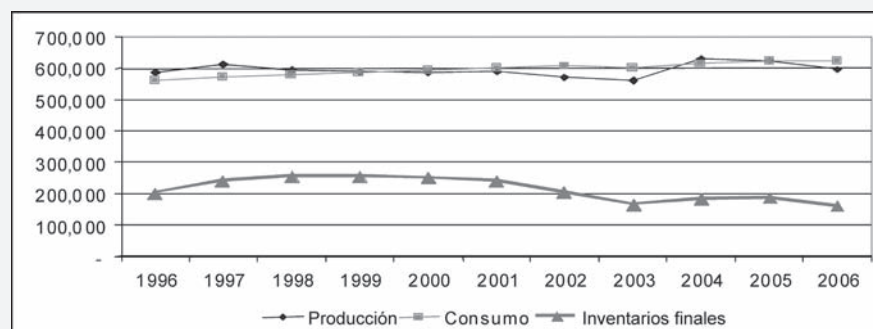
Fuente: Elaborado por CEDRSSA, con datos de la OCDE-FAO.

Gráfica 3b. Producción, consumo e inventarios finales mundiales de granos secundarios (miles de toneladas)



Fuente: Elaborado por CEDRSSA, con datos de la OCDE-FAO.

Gráfica 3c. Producción, consumo e inventarios finales mundiales de Trigo (miles de toneladas)



Fuente: Elaborado por CEDRSSA, con datos de la OCDE-FAO.



FOTO | Josefina Isabel Fajardo Arias

La información anterior permite considerar que el incremento en el consumo a tasas mayores que las de la producción, llevaron a una baja en los inventarios finales, que indudablemente repercutió en la elevación en los precios, aunque es difícil imputarle, por sí sola, la magnitud de esos incrementos. En el Cuadro 3 en el que se presentan las variaciones porcentuales 2006/1996 de los conceptos básicos de la producción y comercio de estos productos, se aprecia, en el caso de los granos secundarios, que el incremento en su consumo deriva de los usos ganadero e industrial (contenido este último en el rubro de otros y que incluye la destilación del etanol); en el trigo los incrementos están relacionados con su uso para alimentación y ganadero y, en el del arroz su incremento se deriva exclusivamente de la alimentación humana. En los tres productos se tienen incrementos porcentuales en las importaciones y en el consumo superiores a los registrados para la producción y en todos se observa una baja en los inventarios y en la relación inventarios/consumo.

La diferencia negativa entre producción y consumo se presenta a partir del año 2001 y se reduce a partir de 2004, no obstante los inventarios finales no se han recuperado y un mal año agrícola como el de 2006, incidió en la relación inventarios–consumo, reduciéndola a casi la mitad de lo observado en la década anterior, lo que puede explicar que en ese año se inicie un marcado proceso de incremento en los precios, como ya se ha señalado (Ver Gráfica 4 en página siguiente).

Una situación que indudablemente está repercutiendo en el incremento de los precios de los productos agrícolas, es el aumento en los precios del petróleo, que incide de manera directa en la elevación de los precios de los combustibles, energía eléctrica y los agroquímicos, lo que a su vez impacta los costos de producción, transporte y almacenamiento de los productos agrícolas. El precio promedio por barril en el primer trimestre de 2008 en relación con el del año 2005, es superior en 73% (ver Cuadro 5 en la página siguiente).

Cuadro 3. Variaciones porcentuales 2006/1996 de los indicadores básicos (arroz, granos secundarios y trigo)

	Variación porcentual		
	Arroz	Granos secundarios	Trigo
Superficie sembrada	2.8	-6.7	-7.5
Rendimiento	6.8	14.8	10.2
Producción	9.9	7.1	2.0
Importaciones	42.1	13.7	14.7
Exportaciones	53.4	14.5	0.7
Consumo *	12.1	16.6	10.8
* Alimentación humana	12.1	5.6	12.7
* Ganadero	n.r.	12.1	12.3
* Otros usos	n.r.	56.2	-3.8
Inventarios finales	-37.1	-18.5	-19.1
Relación inventarios/consumo	-43.9	-30.1	-27.0

Fuente: Elaborado por CEDRSSA con datos de la OCDE-FAO.



FOTO Josefina Isabel Fajardo Arias

Cuadro 4. Precios internacionales del petróleo (Promedio por barril Dlls. EE.UU)

Año	2005	2006	2007	2008**
Precio	56.63	66.15	72.38	106.54
Variación con respecto al año anterior %	*	16.8	9.4	47.2
Variación acumulada %	*	16.8	26.2	73.4

* Año base ** Promedio primer trimestre.

Fuente: Elaborado por CEDRSSA con datos del Ministerio del Poder Popular para la energía y Petróleo, www.menpet.gob.ve

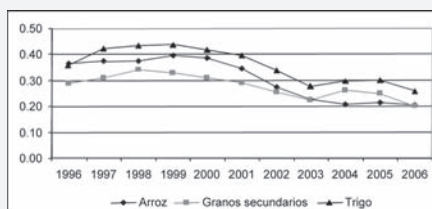
Los precios de los fertilizantes también se han incrementado, en el caso de México, que es un importador neto de ese insumo básico para la producción agrícola, se reportan incrementos superiores al 50% en los nitrogenados y 200% en los potásicos (ver Cuadro 5).

Cuadro 5. Precios de los fertilizantes en México (pesos por tonelada)

Producto	2005	2008	Variación %
Sulfato de amonio	2,200	3,300	50.0
Urea	4,200	6,465	53.9
Sulfato de potasio	4,151	12,857	209.7

Fuente: Elaborado por CEDRSSA con datos del SNIIM-SE. Precios al mayoreo al mes abril.

Gráfica 4. Relación inventarios finales/ consumo



Fuente: Elaborado por CEDRSSA con datos de la OCDE-FAO.

El incremento en el precio del petróleo, además de los impactos que tiene en los costos de producción y transporte, es un elemento determinante en el aumento del uso de productos agrícolas en la fabricación de combustibles (maíz, soya, colza y caña de azúcar) al hacerlos más competitivos en relación con los derivados del petróleo; uso que también es estimulado por las subvenciones que les otorgan los países desarrollados y las legislaciones aprobadas para su uso obligatorio. En EE.UU los subsidios al etanol por litro oscilan entre 29 y 36 centavos de dólar, en la Unión Europea son de 100 centavos, en Australia de 40 centavos; en el caso del biodiésel los subsidios en EE.UU. oscilan entre los 54 y los 67 centavos, 70 centavos en la Unión Europea y 40 centavos en Australia.³

El aumento en la utilización de productos agrícolas en la fabricación de combustibles, no sólo tiene repercusiones en el incremento en el consumo del producto específico utilizado en su fabricación, sino que también tiene efectos en otros productos a los que les disputa superficie de cultivo, tal es el caso del maíz en EE.UU., donde el aumento de su precio en el año 2006, originado por su uso en la fabricación de etanol, provocó que se incrementara la superficie cultivada a costa de las destinadas a la soya y el trigo, lo cual contribuyó a una menor producción de ellos y repercutió en el incremento de sus precios en 2007.

Su bajo precio en los EE.UU. fue reconocido como uno de los elementos que han contribuido al aumento del consumo de cereales en el mundo, el cual respondía a los subsidios otorgados a la producción y a la exportación, a los que se sumaba un dólar subvaluado, que abarató las importaciones provenientes de ese país, ya que los precios de sus productos agrícolas resultaban más bajos que los precios internos de muchos países con condiciones económicas y productivas



FOTO | Josefina Isabel Fajardo Arias

³ FAO, *Aumento de los precios de los alimentos: Hechos, perspectivas, impactos y acciones requeridas*, Roma, junio de 2008.

muy distintas a las norteamericanas; por lo que, bajo el principio de las ventajas comparativas, decidieron liberar su comercio, incrementar sus importaciones y desplazar con ello a una parte importante de su producción local, convirtiéndose en importadores obligados de alimentos, aun cuando esas ventajas hayan desaparecido.

Es indudable que el incremento de los precios del petróleo y en el consumo de cereales por arriba de los incrementos en su producción, con la consiguiente disminución de la relación inventarios/consumo, explican la presión al alza de sus precios. No obstante lo anterior, en la opinión de diversos analistas, las magnitudes del alza de los precios han sido determinadas en gran medida por actividades especulativas en las compras a futuro de grano que realizan quienes manejan grandes bolsas de inversión y que por la crisis de las inversiones relacionadas con los créditos hipotecarios, han buscado alternativas más seguras y rentables, como son los cereales y otras materias primas. El representante en México del Instituto Interamericano de Cooperación con la Agricultura (IICA) afirmó en conferencia dictada en la Cámara de Diputados⁴, que de cada 10 compradores de granos en el mercado de Chicago, solo tres están relacionados con el consumo final.

Las importaciones totales de cereales en el mundo representan un 12.4% del consumo total, lo cual implica que el 87.6% del consumo se satisface con la producción interna de los países, evidentemente en diferentes magnitudes; no obstante la baja proporción que representan las importaciones, los precios internacionales, son determinantes en los precios de comercialización de la producción interna de los países importadores, que antes de la actual crisis, tuvieron una repercusión negativa en los precios pagados a los productores. Por otra parte, si tenemos en cuenta

que los precios internacionales de los cereales son determinados en gran medida por las políticas de apoyo gubernamentales y el comportamiento de los mercados de físicos y futuros de los EE.UU., resulta que su participación del 2.4% en las importaciones mundiales de cereales, juega un papel fundamental en la fijación de los precios internacionales de los mismos.

En la producción, comercialización y transformación de los cereales y granos oleaginosos de EE.UU. y de una parte de los principales países importadores y las grandes empresas transnacionales agroindustriales (Bunge, Cargill y Archer Daniels Midland) tienen un papel fundamental, en consecuencia, puede afirmarse que éstas han contribuido a la generación de la presente crisis alimentaria. No es casual que estas empresas estén reportando un incremento considerable en sus utilidades (ver Cuadro 6) por lo que forman parte de los escasos ganadores de la crisis alimentaria.

Cuadro 6. Utilidades netas de operación

Empresa	2007	2008	Var. %
	(millones de dólares EE.UU)		
ADM	419.9	779	85.5
Bunge	27	419	1451.9
Cargill [*]	553	1003	81.4

Fuente: Elaborado por CEDRSSA con información financiera de las Empresas proporcionadas en Yahoo Finanzas.

La liberalización del comercio mundial de productos agrícolas que promueve la Organización Mundial de Comercio y los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) y que adoptaron la mayoría de los países importadores de alimentos, si bien les permitió, a partir del año 1996 y hasta el 2005, importar alimentos a un precio relativamente bajo, que afectó sus estructuras productivas y de consumo, a partir de 2006 esta



FOTO Karla Faccetti

⁴ Buzzetti, Gino, ponencia presentada en el XI Encuentro Nacional de Parlamentarios, Palacio Legislativo de San Lázaro, México, D. F., 4 de junio de 2008.

situación se revierte; ahora estas naciones que descuidaron su estructura productiva están obligadas a importar sus alimentos con los incrementos de precios mencionados, con la afectación sensible a su población en condiciones de pobreza y el incremento del déficit en sus respectivas balanzas comerciales y de pago.

La evolución de la crisis alimentaria por sí misma cuestiona las explicaciones parciales sobre sus orígenes, así como concepciones ampliamente difundidas sobre el comercio agrícola, como las siguientes:

- La explicación de que el uso de granos en la destilación de etanol y la alimentación del ganado para atender la demanda de combustibles y de productos cárnicos de ciertos países, no es muy consistente para explicar los incrementos de precios en el arroz, que fundamentalmente se utiliza directamente en la alimentación humana.
- La concepción de que el libre mercado en el mundo iba a proveer alimentos baratos y que por lo tanto había que actuar en función de las ventajas comparativas que ello otorgaba; la actual crisis alimentaria y el pronóstico de que se prolongará por al menos diez años, hacen difícil sostenerla.
- El manejo como mercados diferenciados de los maíces amarillo y blanco se debilita, pues la actual crisis demuestra, al menos en la fijación de precios, que guardan una relación estrecha. El uso del primero preponderantemente en la fabricación de etanol y como forraje, dos conceptos en los que se ha incrementado su consumo y que en consecuencia han influido en su precio, repercutieron en un incremento prácticamente por igual, en el precio del maíz blanco, destinado fundamentalmente a la alimentación humana.

En resumen, podemos concluir que entre los factores que han contribuido a la inflación de los precios internacionales de los cereales, están los siguientes:

- A. La liberalización y desregulación del comercio internacional y nacional de productos agrícolas, que por un lado hace susceptibles tanto al comercio mundial como local a prácticas especulativas y por otro, posibilita que los precios internos se desplomen en perjuicio de los productores locales, al importarse productos agrícolas producidos en condiciones tecnológicas y de apoyo gubernamental superiores a las del país importador, deteriorando gravemente sus capacidades productivas.
- B. Debilitamiento de la producción nacional en la mayor parte de los países de bajos ingresos con déficit de alimentos, por falta de apoyos a la agricultura campesina y la depresión de los precios al productor, provocada en el pasado reciente, por las importaciones de alimentos.
- C. La atención de una demanda creciente de productos de origen animal (carne y huevos) por sistemas de producción animal altamente demandantes de granos alimenticios, lo que genera una demanda adicional de los mismos y trae como consecuencia presiones sobre sus precios.
- D. La tendencia a reducir el número de productos utilizados en la alimentación, en contraposición a la todavía basta biodiversidad del planeta y de las experiencias en su uso alimentario, por lo que la demanda se concentra en pocos productos, que no todos los países tienen las condiciones para producir en condiciones de competitividad en mercados abiertos.
- E. La alta dependencia del modelo agrícola industrial de derivados del petróleo y otros hidrocarburos, que por las tendencias de precios altos de esas materias, mantendrán presión en

los costos y por tanto en los precios de los productos agrícolas.

- F. El uso de productos agrícolas en la fabricación de combustibles, compromete recursos y productos destinados a la alimentación humana, lo cual vulnera los principios de seguridad alimentaria que deben prevalecer en la producción agrícola.
- G. El predominio de la perspectiva del mayor beneficio económico en la agricultura y no el de garantizar un derecho humano fundamental como es el derecho a la alimentación.

Alternativas para afrontar la crisis alimentaria

El grado de reconocimiento y aceptación de los factores arriba enunciados, determinará las alternativas de cómo afrontar la actual crisis alimentaria y prevenir su reincidencia en el futuro. Por lo que partiendo de la aceptación de su validez, se propone lo siguiente:

- A. Promover acuerdos multilaterales y bilaterales en materia de comercio internacional que garanticen la protección de los sistemas agroalimentarios de cada país y en donde el comercio de alimentos se oriente a complementar la alimentación y en su caso, a cubrir insuficiencias temporales o crónicas de la producción de alimentos de los países. En el plano nacional se hace necesario contar con disposiciones legales contra prácticas especulativas en la producción y comercio de los alimentos e instancias que las hagan cumplir.
- B. Impulsar y fortalecer la producción local de alimentos, considerando no sólo la dimensión nacional, sino también la regional y por localidad, a fin de lograr intercambios más equitativos y justos entre la agricultura y otros sectores, así como entre productores y consumidores. Los medios idóneos ya probados para el impulso y fortalecimiento de

la agricultura, son la investigación para el desarrollo de los sistemas de producción campesina y la transferencia de sus resultados, la inversión en infraestructura, el acceso a un crédito agrícola, mayor capacitación y la promoción de la organización de los productores.

C. Promover sistemas de producción pecuaria menos demandantes de granos, como pueden ser los silvopastoriles y la incorporación de antiguas y nuevas especies animales en las dietas.

D. Impulsar una dieta más diversificada de productos alimenticios, a partir de los antecedentes culinarios que proporciona la diversidad cultural, ambiental y biológica de cada nación, teniendo en cuenta los efectos que provoca el cambio climático y que muchos de los patrones de consumo actuales, son el resultado de políticas orientadas a absorber los excedentes de los países agroexportadores.

E. Promover la adopción de modelos de producción agrícola sostenibles, que dependan en menor medida de insumos provenientes del petróleo (pesticidas y fertilizantes) y que los utilizados puedan ser generados en las propias unidades productivas. Si bien esta alternativa es válida para todos los sistemas, es fundamental para las unidades de producción con pequeña superficie, que son las predominantes en los países con alta proporción de población rural o de escasa disponibilidad de tierras, para los cuales los modelos de agricultura industrial resultan antieconómicos, tanto por su escala como por su dependencia de insumos y maquinaria producidos por otros sectores. Con esta propuesta, se contribuye también a la recuperación

y conservación de recursos naturales básicos utilizados en la agricultura, como son el suelo y el agua.

F. Regular el uso de las biomásas en la producción de combustibles, para impedir que comprometan la producción de alimentos, así como los recursos fundamentales utilizados en la producción (agua, tierra y vegetación en general). Para la atención de los problemas de energía en el mundo, se propone sea por la vía del desarrollo de fuentes de energía diversas y ante todo, por la disminución del consumo de energía; para esta última alternativa, la agricultura sostenible puede ser un gran contribuyente, pues se basa principalmente en la energía humana y en el uso de esquilmos de la propia actividad como insumos básicos (abonos orgánicos). También el impulso a la producción agrícola local propuesto en el punto B, contribuye a un menor consumo de combustibles, al reducir los originados por el transporte de productos agropecuarios de lugares distantes a los centros de población.

G. Reconocer el derecho humano a la alimentación en las cartas magnas de los países, al igual que el derecho soberano de las naciones y las colectividades que las integran, de producir sus propios alimentos y de decidir los medios y formas de hacerlo, conforme a su cultura y recursos, con la única limitación de preservar el medio ambiente y la especie humana. Este reconocimiento es la base fundamental a partir de la cual deben generarse los acuerdos internacionales, las legislaciones secundarias, las instituciones y las políticas públicas que cada nación debe promover.



FOTO | Jesús Guzmán Flores



FOTO Elizabeth Gómez Leos

LA CRISIS ALIMENTARIA MUNDIAL Y SU INCIDENCIA EN MÉXICO

Luis Gómez Oliver*/

Alzas en los precios mundiales de alimentos

Entre abril de 2007 y abril de 2008 los precios internacionales de los alimentos subieron 54%; los principales aumentos se dieron en los cereales (92%) y los aceites (84%). También se presentaron alzas significativas en el azúcar (29%), los lácteos (25%) y en menor medida en las carnes (14%).¹

Esos incrementos se sumaron a los que ya se habían registrado en 2007 respecto del año anterior: 23% en el índice general de alimentos, 39% en cereales, 49% en aceites y 79% en lácteos. Los incrementos acumulados en los dos últimos años han llevado los precios de los alimentos a su nivel nominal más alto en los últimos cincuenta años. En términos reales, los precios actuales son los más elevados en treinta años.

El índice de precios internacionales de los alimentos subió aceleradamente hasta febrero de 2008; a un ritmo menor, todavía subió en marzo de este año, cuando alcanzó su máximo. A partir de entonces se ha mantenido en ese elevado nivel, con poco cambio.

La crisis de los alimentos aumenta la complejidad del momento económico mundial, sumándose a la crisis financiera

*/ Consultor de la FAO y profesor de la Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

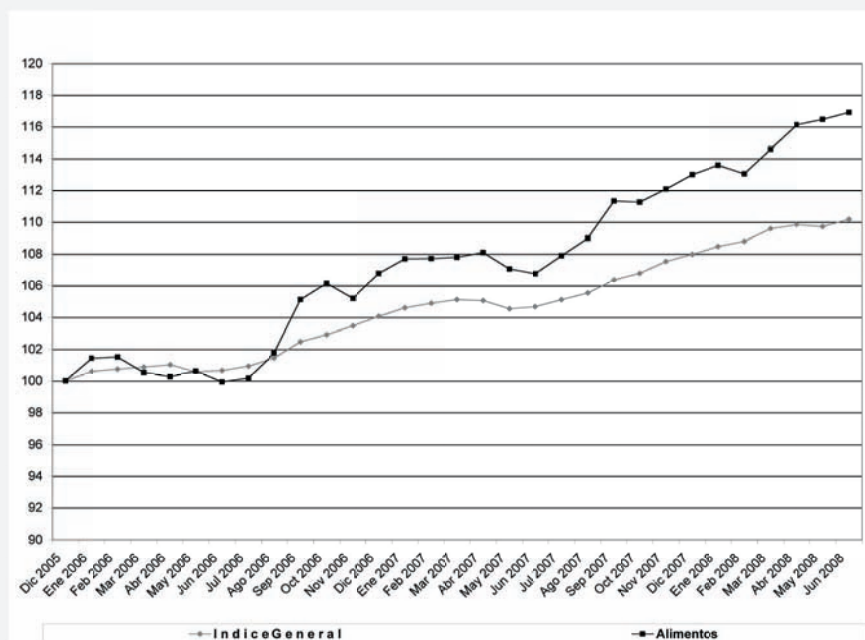
¹ FAO, FAOSTAT, Índice de precios de los alimentos.

desencadenada a partir de la crisis hipotecaria en Estados Unidos y a la crisis energética por los elevados precios del petróleo, que ha venido agudizándose en función de las condiciones geopolíticas: los conflictos en Nigeria, la intervención en Oriente Medio y las crecientes tensiones entre Israel e Irán.

Los precios de los alimentos en México

El primer semestre de 2006 es el final de un largo periodo de seis años de estabilidad en los precios de los alimentos en México, apenas interrumpido por las alzas, relativamente moderadas, de finales de 2004. Entre enero y julio de 2006 el índice de precios de los alimentos se mantuvo prácticamente estancado; de hecho, disminuyó (-1.2 por ciento). Los precios relativos de los alimentos básicos disminuían respecto de los productos industriales y los servicios, a pesar de que los precios de éstos crecían muy lentamente (el índice general de precios subió sólo 0.3% en todo el periodo de seis meses) (ver Gráfica 1).

Gráfica 1. México: Índice general de precios e índice de precios de alimentos (diciembre de 2005=100)



Fuente: Banco de México, Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

En el segundo semestre de 2006 se presentaron las primeras alzas sensibles en los precios de los alimentos; a partir de septiembre las alzas se hicieron más generales y se intensificaron, para culminar con la elevación del precio de la tortilla en enero de 2007. En el siguiente semestre, entre enero y julio de 2007, en general, los precios de los alimentos se estabilizaron, pero los del pollo, la leche y los aceites comestibles continuaron aumentando. Consecuentemente, entre junio de 2006 y junio de 2007, el índice de precios de los alimentos se elevó 6.8%, casi 70% más que el índice general de precios al consumidor (4.0%). Los mayores incrementos se dieron en los precios de pollo (16.0%), huevo (14.2%), y tortillas y derivados de maíz (13.6%) (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. México: Incrementos en el precio al consumidor (porcentajes)

	Variación junio 2006-2007	Variación junio 2007-2008	Variación junio 2006-2008
Índice General	4.0	5.3	9.4
Alimentos	6.8	9.5	17.0
Tortillas y derivados del maíz	13.6	4.2	18.4
Pan	8.5	16.4	26.3
Arroz y cereales preparados	5.8	27.5	34.9
Carne de ave	16.0	8.0	25.3
Leche pasteurizada y fresca	7.1	9.6	17.3
Huevo	14.2	21.8	39.2
Aceites y grasas vegetales comestibles	6.3	54.0	63.7

Fuente: Banco de México, INPC.

La segunda mitad del año 2007 fue nuevamente un periodo de fuertes alzas en los precios de los alimentos básicos y en los primeros seis meses de 2008 el ritmo de crecimiento de los precios de los alimentos ya no se redujo. En el último año, hasta junio de 2008, todos los alimentos básicos presentaron incrementos en los precios; en algunos, las alzas fueron sin precedente fuera de periodos inflacionarios: los aceites subieron 54%, el arroz y los cereales preparados 27.5%, el huevo 21.8% y el pan 16.4 por ciento. El índice promedio para los alimentos subió 9.5%, casi 80% más que el índice general.

En resumen, durante los dos últimos años, de junio de 2006 a junio de 2008, mientras el índice general de precios al consumidor ha subido 9.4%, el promedio de aumento en los alimentos fue 17.0 por ciento, es decir, cerca del doble. Las mayores alzas se presentaron en los precios de aceites (63.7%), huevo (39.2%), arroz y cereales preparados (34.9%), pan (26.3%) y pollo (25.3%); pero también el incremento en los precios de las tortillas y la leche fue significativo, alrededor de 18 por ciento (ver Cuadro 1).

Incidencia de las alzas internacionales sobre los precios domésticos de México

La transmisión de los precios internacionales de los alimentos a la estructura de precios interna en los distintos países, puede darse en grado diferente debido a múltiples factores de diversa naturaleza. Por ejemplo: las modificaciones en la tasa de cambio respecto del dólar norteamericano; la importancia del comercio internacional en la oferta y la demanda del país; los costos de transporte y otras formas de segmentación natural de los mercados; los subsidios y otras políticas de segmentación discrecional de los mercados; el peso relativo de los productos básicos agrícolas dentro del costo de los productos finales al consumidor (respecto de los costos de otros insumos y los costos de transformación y de comercialización); los márgenes de comercialización, situaciones monopólicas y otras desviaciones respecto de las condiciones de competencia; las políticas nacionales de protección al consumidor o de estímulos a la producción local; entre otros.



FOTO Karla Faccetti

Algunos de esos factores obedecen a condiciones estructurales de largo plazo, pero otros pueden ser modificados a través de medidas específicas. Por un lado, para mantener la estabilidad social y económica, y proteger a la población pobre del impacto de las alzas en la canasta básica alimentaria, puede ser indispensable moderar la transmisión de los precios internacionales. Por otro lado, para promover la eficiencia y la recuperación del equilibrio y la estabilidad en los mercados de los alimentos, los cambios en los precios internacionales deben llegar a consumidores y productores. Para enfrentar la crisis y proteger a la población más pobre, los países han instrumentado diferentes medidas, desde los controles de precios hasta la utilización de mecanismos de apoyo al ingreso. Consecuentemente, el grado de transmisión de los precios internacionales a la estructura de precios locales ha sido muy diverso, tanto entre países como entre ciudades o regiones del mismo país.

La comparación entre la evolución de los precios domésticos respecto de los cambios en los precios internacionales, permite estimar la “elasticidad de transmisión”. Por ejemplo, China ha permitido que el precio interno del

arroz refleje los cambios en los precios internacionales (coeficiente 64%); en cambio, India ha mantenido el precio nacional del arroz aislado de los cambios mundiales (coeficiente 9%). Indonesia ha permitido que los precios internos reflejen el incremento de los precios internacionales en algunas ciudades (coeficiente 32% en Surabaya) pero no en la capital –Yakarta– (coeficiente 5%) (FAO, 2008-a).

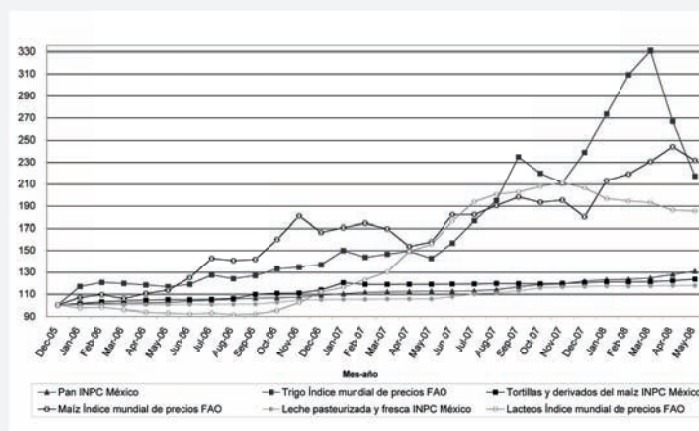
Como en todos los países, en México la evolución de los precios de los distintos alimentos depende de factores como los señalados anteriormente. Sin embargo, las grandes diferencias en la “elasticidad de transmisión” para los diversos productos parece indicar claramente el diferente grado de intervención gubernamental en los mercados correspondientes.

No obstante que las importaciones de cereales y de leche constituyen una parte significativa de la oferta interna, los precios al consumidor de la tortilla, el pan y la leche son precios administrados por el gobierno que se han mantenido relativamente aislados de los aumentos en los precios internacionales, debido a los subsidios fiscales canalizados a través de diferentes mecanismos de regulación (ver Gráfica 2).



FOTO Karla Faccetti

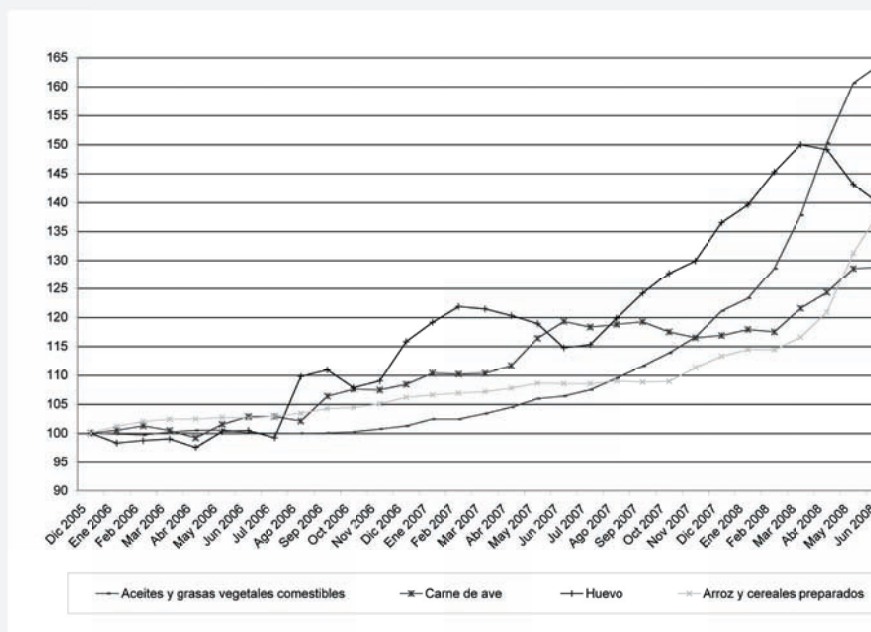
Gráfica 2. México: Precios internacionales y precios internos al consumidor (diciembre de 2005=100)



Fuente: Banco de México, INPC. Índices para los precios de los alimentos de FAO, Perspectivas alimentarias, <http://www.fao.org/giews/spanish/fo/index.htm>

En cambio, el menor grado de intervención en los mercados de aceites, huevo, pollo, y arroz y cereales preparados permite que la evolución de sus precios refleje la incidencia de los aumentos en los precios internacionales. Naturalmente, el alza en los precios al consumidor de estos productos finales es menor que la de los productos de origen, porque hay otros insumos y costos que pueden no haber subido de precio en la misma medida (como los salarios, la maquinaria, los costos de comercialización, etcétera), así como por los efectos de los demás factores arriba mencionados que inciden en la transmisión de los precios internacionales (ver Gráfica 3).

Gráfica 3. México: Índice de precios al consumidor (diciembre de 2005=100)



Fuente: Banco de México, INPC.

Las alzas aceleradas que se han presentado en aceites, huevo, pollo y arroz, se combinan con los incrementos, relativamente menores, en pan (el precio ha subido significativamente, pero muy por debajo de los incrementos en los precios internacionales de trigo), tortilla, leche y otros productos altamente regulados, para configurar el impacto global sobre el costo de la canasta alimentaria básica.

Carácter, causas y consecuencias de la crisis agroalimentaria mundial

En las últimas décadas se han presentado elevaciones de precios internacionales de los alimentos en diversas ocasiones (1973-1974, 1988, 1995 y el periodo actual). Sin embargo, la globalización económica y la creciente interacción con el mercado de petróleo y energéticos (a través de costos de insumos agrícolas y de transporte, así como por el estímulo a la producción de biocombustibles) y con los mercados financieros (hay una importante corriente de capitales hacia fondos financieros de productos agrícolas básicos) han dado a la actual crisis un alcance mucho mayor y características particulares:



FOTO Josefina Isabel Fajardo Arias

- Alcance mundial, derivado de la importancia creciente del comercio y de la internacionalización de la economía.
- Las alzas de precios afectan al conjunto de los alimentos principales (y no solamente a los cereales) debido a las múltiples interrelaciones productivas y de mercado.
- No se trata de un problema rural o agrícola; afecta al conjunto de la economía y a toda la sociedad, en mayor medida a los más pobres. Pero el campo puede aportar una parte importante de la solución.
- A consecuencia de los aumentos en el precio del petróleo, también subieron los precios de los insumos para producir los alimentos (fertilizantes, pesticidas, plásticos para empaque, etcétera).
- Los precios al consumidor se han incrementado adicionalmente por las alzas en los costos de transporte derivados de los aumentos en el precio del petróleo.
- La elevación de los precios de los alimentos se da en un contexto de fuertes presiones inflacionarias que por primera vez en muchos años afectan a la mayor parte de los países.
- El margen de maniobra de los gobiernos tiende a ser menor debido al actual debilitamiento en ritmo de crecimiento económico.
- Por las razones anteriores y la necesidad de reconstituir los inventarios mundiales agotados, el aumento en los precios será mucho más durable que en los episodios anteriores.

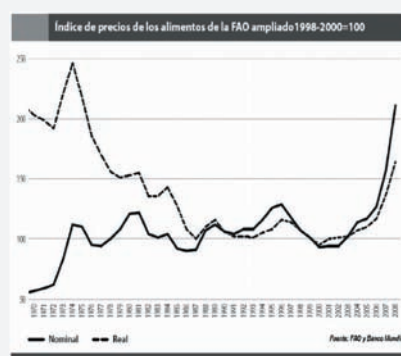
Causas

La explicación de la crisis alimentaria mundial es compleja; para intentar comprenderla es necesario considerar factores de muy diferente carácter. En términos esquemáticos podría señalarse que existieron factores estructu-

rales de largo plazo que generaron un desbalance deficitario acumulativo y el agotamiento de los inventarios, de manera que al presentarse los importantes desequilibrios derivados de factores coyunturales en los dos últimos años, la capacidad de respuesta es sumamente restringida y, simultáneamente, las fuerzas inerciales subyacentes de los factores estructurales continúan impulsando poderosamente la acumulación de un mayor déficit.

Un papel fundamental en la explicación de los factores estructurales corresponde a la evolución de los precios relativos de los alimentos en el largo plazo. En términos reales (es decir, descontando la inflación) los precios de los alimentos han disminuido durante más de un siglo;² sin embargo, el deterioro relativo se acentuó más en los últimos cincuenta años. Para el cambio de siglo, su nivel había caído a menos de la mitad respecto de los prevalecientes en los años sesenta y setenta (ver Gráfica 4).

Gráfica 4. Índice de precios de los alimentos de la FAO ampliado 1998-2000=100



Fuente: FAO y Banco Mundial.

Se consideraba que el principal problema que debía enfrentar la agricultura era el lento crecimiento de la demanda respecto de una amplia capacidad potencial para aumentar la producción. Los países desarrollados establecieron



FOTO Josefina Isabel Fajardo Arias

² En su famoso trabajo que sirvió de base a la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones en América Latina, Prebisch analizó el deterioro de los precios agrícolas en el periodo 1870-1949.

programas para limitar las siembras y para financiar la exportación subsidiada de excedentes. El abastecimiento de alimentos baratos parecía asegurado; una gran parte de los países juzgaba innecesario fortalecer la inversión productiva en la agricultura.

En ese escenario, el acelerado crecimiento económico mundial de los últimos años; sobre todo en algunos países en desarrollo, como China, India o Brasil, implicó importantes cambios en la dieta de poblaciones muy amplias, con incrementos en el consumo de aceites y de alimentos de origen animal, lo que significó fuertes aumentos en la demanda de oleaginosas, así como de cereales y pasta de soya para su transformación en carne, leche o huevos; por cada kilogramo de estos productos deben destinarse a la alimentación animal entre 2 y 8 kilogramos de productos vegetales, dependiendo del producto pecuario final. Estos incrementos en el consumo se han dado a lo largo del tiempo y, por sí mismos, no podrían explicar la brusca elevación de los precios en los últimos dos años; sin embargo, sí contribuyeron de manera muy importante, junto con la subinversión en la producción agrícola y el lento crecimiento de ésta, a un desbalance en el ritmo de progreso de la producción respecto del crecimiento del consumo y a la continua disminución de las reservas.

De 1970 a 1990 la producción de oleaginosas y cereales creció 2.2% por año, mientras que la población mundial aumentó 1.7% anualmente; esto daba como resultado un incremento anual de 0.56% en la disponibilidad promedio por persona. Pero entre 1990 y 2007 la producción ya solamente creció anualmente 1.3% y la población 1.4%, es decir, la disponibilidad por persona ya no aumentaba, sino que incluso disminuía -0.11% por año. Consecuentemente, el progreso en la producción era incapaz de responder a los incrementos en la demanda por persona derivados del crecimiento en la capacidad adquisitiva. Sin embargo, el mercado alcanzaba equilibrio porque una parte del consumo se satisfacía con la desacumulación de inventarios, los cuales bajaban a un ritmo de 3.5% por año. A pesar del déficit en la producción anual, la utilización complementaria de una parte de las reservas permitía satisfacer la demanda sin presiones de aumento de precios (ver Cuadro 2).

La reducción en las reservas se apegaba a la racionalidad económica ya que en el escenario de precios descendentes la expectativa era que los inventarios podrían reconstituirse a un precio menor en el futuro.



FOTO Josefina Isabel Fajardo Arias

Cuadro 2. Evolución de la producción mundial de cereales y oleaginosas

	Tendencia en las tasas de crecimiento		
	1970-1990	1990-2007	2009-2017
Producción	2.2	1.3	1.2
Rendimientos	2.1	1.1	0.8
Área	0.15	0.14	0.39
Población	1.7	1.4	1.1
Producción <i>per cápita</i>	0.56	-0.11	0.02

Fuente: USDA proyecciones de agricultura a 2017.

Además, se argumentaba que la necesidad de reservas para responder a eventuales riesgos era menos relevante debido a los mejores sistemas de información y a la diversificación de países participantes en el comercio internacional. El uso de inventarios para complementar la producción redujo las reservas mundiales de cereales a su menor nivel en las últimas tres décadas (FAO, 2008-b).

En resumen, en 2007 las tendencias en los mercados de alimentos obedecían a factores estables que generaban un crecimiento de la demanda superior al de la producción y niveles mínimos de inventarios. En ese año se presentaron diversos factores coyunturales que, dado ese contexto, desencadenaron el inicio de la crisis, la que posteriormente se agravó por las propias reacciones de los agentes intervinientes.

Los efectos del cambio climático, derivado del exceso en la liberación de gases de efecto invernadero, han provocado una mayor frecuencia de fenómenos extremos que afectan la producción agrícola. La producción mundial de cereales disminuyó 3.6% en 2005 y nuevamente bajó otro 6.9% en 2006, lo que agudizó la brecha deficitaria (FAO 2008-a).

Adicionalmente, se presentó un incremento en la producción de biocombustibles en Estados Unidos y Europa. En particular, la decisión del Gobierno Norteamericano de subsidiar la instalación de destilerías para la producción de etanol a partir de maíz, significó en 2007 un brusco aumento de 37% en la utilización de maíz para combustible. Actualmente, cerca de 100 millones de toneladas de maíz, una tercera parte del total de la producción de Estados Unidos (primer productor y exportador mundial), se destina a esta finalidad (comparado con el 5% de hace una década) (IFPRI, 2008). La atención a

esta nueva demanda significó también una nueva ampliación del déficit de cereales. Aunque la producción de etanol de caña en Brasil también creció, dicho aumento se dio dentro de la tendencia de largo plazo y su contribución al desequilibrio de los últimos años fue mínima. Tampoco la producción de biodiesel tuvo gran incidencia.

A consecuencia del incremento en los precios del petróleo, los costos de transporte aumentaron fuertemente desde finales de 2006 y en 2007 prácticamente se duplicaron respecto del año anterior (Trostle, 2008). Esta alza también incidió en los precios de los alimentos, sobre todo en el caso de las importaciones.

A esas causas se sumó la reacción de los países exportadores que redujeron significativamente la oferta en los mercados internacionales. A fin de asegurar el abasto interno y reducir el impacto del alza de precios de los alimentos sobre sus poblaciones, al menos 15 países, incluyendo varios de los principales productores, impusieron restricciones a las exportaciones (IFPRI, *op. cit.*).³

Finalmente, las fuertes turbulencias bursátiles, derivadas de la crisis *subprime* y sus consecuencias sobre el conjunto del sector financiero, la creciente preocupación sobre la posible pérdida de control de la inflación, el efecto de ésta en la disminución de las tasas reales de interés y la incertidumbre sobre la evolución futura de los tipos de cambio, han motivado una fuerte emigración de capitales hacia las materias primas. En los últimos meses, este flujo se incentivó hacia los productos básicos agropecuarios por los bruscos cambios (hacia arriba y hacia abajo) en los precios de cortísimo plazo de los alimentos, las erráticas intervenciones sobre las exportaciones y las expectativas de ganancias especulativas.



FOTO Josefina Isabel Fajardo Arias

³ En Argentina, las alzas en los impuestos a las exportaciones también obedecieron a la intención recaudatoria de aumentar las "retenciones", a fin de socializar una parte del incremento en la renta agrícola derivada de las mayores ganancias de los agricultores; esto condujo a fuertes protestas y bloqueos por parte de los productores que paralizaron su comercio hasta que se revirtió la decisión de aumentar los impuestos.

Consecuencias

En el ámbito mundial la consecuencia más grave de la crisis alimentaria es su impacto sobre los 862 millones de personas que padecen hambre. Esta población dedica la mayor parte de su ingreso a la adquisición de alimentos, sacrificando todos los demás tipos de satisfactores, y aun así no logra una alimentación adecuada. En esa población, el aumento de 40% ó 50% en el costo de su canasta alimentaria tiene efectos devastadores.

Adicionalmente, se estima que a consecuencia de la crisis de los precios de los alimentos otros 105 millones de personas podrían caer en la indigencia (es decir, su ingreso sería inferior al costo de la canasta alimentaria básica). El deterioro de los ingresos reales podría significar un retroceso de siete años en el combate a la pobreza.

Hay 22 países en riesgo de hambruna y en una treintena de países existen fuertes riesgos de inestabilidad social.

Los costos económicos también son importantes. El Banco Mundial estima que para 33 países importadores netos de alimentos el incremento reciente en los precios ha significado un costo de 2,300 millones de dólares entre enero de 2007 y junio de 2008, es decir, 0.5% de su PIB.

En 2007 los países de bajos ingresos deficitarios en alimentos tuvieron que pagar 120 mil millones de dólares por concepto de importaciones de alimentos, lo que representó un aumento del 35% respecto de 2006 y significó un máximo histórico. Sin embargo, a consecuencia de la crisis agroalimentaria, en 2008 su factura por importación de alimentos llegaría a 169 mil millones de dólares, es decir, 40% de aumento adicional, lo que significará una pesada carga en la balanza comercial de estos países pobres (FAO, 2008-c).

La incidencia del aumento acelerado en los precios de los alimentos sobre el nivel general de precios está significando presiones adicionales sobre el índice de inflación. El FMI estima que para 120 países en desarrollo, el consumo de alimentos representa 37% del consumo total, lo que significaría que por cada 1% de aumento en el índice de precios de los alimentos la inflación crece 0.37%. Consecuentemente, las presiones inflacionarias se han agudizado significativamente, sobre todo en los países más pobres que destinan una parte mayor de su ingreso al consumo de alimentos (FMI, 2008).

Los subsidios y el costo de otras medidas de apoyo orientadas a aliviar los efectos de las alzas en los precios de los alimentos implican importantes costos fiscales.

En contrapartida, también hay países, sectores y agentes que se han beneficiado de las alzas de precios. En América Latina, Argentina, Paraguay y Brasil han mejorado considerablemente los términos de sus intercambios internacionales, otro tanto ha ocurrido en algunos países de Europa Oriental. Por otra parte, el pequeño número de empresas comercializadoras de productos básicos agrícolas que controlan los mercados internacionales, en general, han incrementado considerablemente sus ganancias. Asimismo, en los mercados financieros, el capital de los fondos de inversión en productos agrícolas se multiplicó por cinco en Europa y por siete en Estados Unidos, lo que conllevará también beneficios (o perjuicios) muy considerables para diversos agentes.

Carácter, causas y consecuencias de la crisis de los precios de los alimentos en México

El alto grado de intervención existente en los mercados agroalimentarios (sobre todo en los productos de maíz,



FOTO Elizabeth Gómez Leos

en el trigo y en la leche), así como en los mercados energéticos, hacen que las cuentas fiscales sean el trasfondo fundamental de la crisis alimentaria en México. Los nuevos gastos fiscales para mantener los equilibrios comprometidos constituyen un elemento adicional entre los drásticos cambios (positivos y negativos) en las finanzas públicas, derivados del acelerado crecimiento del precio del petróleo, las reformas macroeconómicas y los relacionamientos internacionales.

A diferencia de lo que ocurre en el ámbito mundial, donde la política agropecuaria y el funcionamiento del sector agroalimentario constituyen el eje en el que se desenvuelven las decisiones respecto de la crisis alimentaria, en las particularidades de la crisis agroalimentaria en México la actuación estelar corresponde a las cuentas fiscales.

Causas

El papel protagónico de las cuentas fiscales en el alcance y profundidad de la crisis alimentaria en México no se limita al corto plazo y a las medidas urgentes de efecto inmediato; también refleja las condiciones más permanentes del desarrollo del sistema agroalimentario mexicano de los últimos años. Particularmente, la ausencia de una política nacional de seguridad alimentaria y de desarrollo agropecuario.

Desde que la crisis de la deuda externa y el proceso de ajuste estructural provocaron el dismantelamiento del frondoso e ineficiente aparato público para apoyo del sistema agropecuario, México declinó, en la práctica, la opción de una estrategia de desarrollo agroalimentario (agropecuario, agroindustrial y agrocomercial). En la década de los noventa, el profundo estancamiento de la agricultura y el deterioro acelerado de las condiciones

de vida en el medio rural hicieron necesario reconocer que el marco macroeconómico equilibrado no era suficiente para la reanimación de la agricultura y de la economía rural y que era indispensable responder a la marginalidad y a las severas deficiencias en infraestructura, en desarrollo institucional y en condiciones de vida del medio rural. Desde entonces la respuesta principal a los problemas agroalimentarios fue la utilización de recursos fiscales para compensar las condiciones desfavorables respecto de otros países, de otras regiones o de otros grupos de población; *pero sin una política de largo plazo para atacar las causas de dicha situación desventajosa*. Esta orientación ha sido cada vez más acentuada durante la última década.

Parcialmente, esas medidas encontraban fundamento en las transformaciones estructurales derivadas de la apertura económica, la desregulación de mercados y la integración comercial internacional que hicieron inviables muchos de los instrumentos de política anteriores e implicaron restricciones al diseño de la nueva política de desarrollo. Sin embargo, más allá del reconocimiento a las limitantes derivadas del modelo económico, en el enfoque del desarrollo agroalimentario prevaleció una visión extremadamente cortoplacista. En una expresión muy esquemática, para adecuarla al espacio de este artículo, la política agroalimentaria mexicana descansa en dos pies: por un lado, administrar las compras del exterior de todos los productos cuya importación resulte más barata que producirlos internamente; por otro lado, dar apoyos compensatorios a la población y a los agentes económicos que se vean afectados. En síntesis, la estrategia respecto de los mercados agroalimentarios fue la de "capturar los subsidios" que otros países dan a su producción agrícola, importando alimentos baratos, y dar apoyos fiscales,



FOTO Elizabeth Gómez Leos

según la demanda, a los agricultores, a la población rural y a los consumidores.

Desde luego, hay diversas medidas y programas que salen de ese estrecho marco; pero lo que se hace en el desarrollo agroalimentario respecto del logro de una competitividad de largo plazo, incrementos en productividad, mayor equidad, sustentabilidad ambiental, sanidad e inocuidad de alimentos, certificación de calidad o desarrollo institucional en el medio rural resulta insignificante ante la dimensión de los desafíos reales y recibe recursos mucho menores que los canalizados a los “apoyos compensatorios” arriba señalados.

Esa estrategia ha venido dando como resultado una participación rápidamente creciente de las importaciones en la oferta interna de productos agroalimentarios básicos. En los últimos años antes de la crisis la parte de la oferta cubierta por importaciones había subido de 74% a 84%, en el caso de las oleaginosas; de 22% a 40% en los cereales; de 18% a 27% en la carne y de 15% a 24% en la leche (ver Gráfica 5).

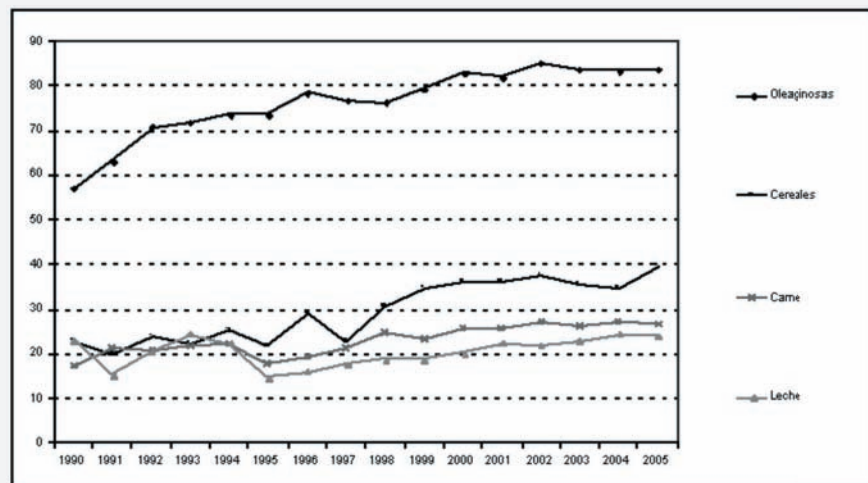
Al llamar la atención sobre el importante monto de las importaciones de productos agropecuarios básicos y su creciente participación en la oferta total de los mismos no se pretende abogar por un ineficiente proteccionismo ni volver a subsidios ineficaces. *Lo que está en cuestión no es la política comercial, sino la política agroalimentaria en dicho contexto de comercio.*

En los instrumentos de la estrategia de desarrollo agropecuario y en los programas de gasto público rural no se plantearon programas poderosos que pudieran acompañar la apertura apoyando la competitividad de la producción nacional y el desarrollo de cadenas agroalimentarias eficientes para que las importaciones fueran disminuyendo paulatinamente en los rubros donde se incrementara la productividad. Por el contrario, en ausencia de mecanismos eficaces para impulsar la competitividad del sector agroalimentario y el desarrollo de sistemas producto autónomos y eficientes, los alimentos importados han venido tomando una parte creciente dentro de la oferta total. México se ha



FOTO Josefina Isabel Fajardo Arias

Gráfica 5. México: Importaciones en la oferta total de productos agroalimentarios (porcentajes)



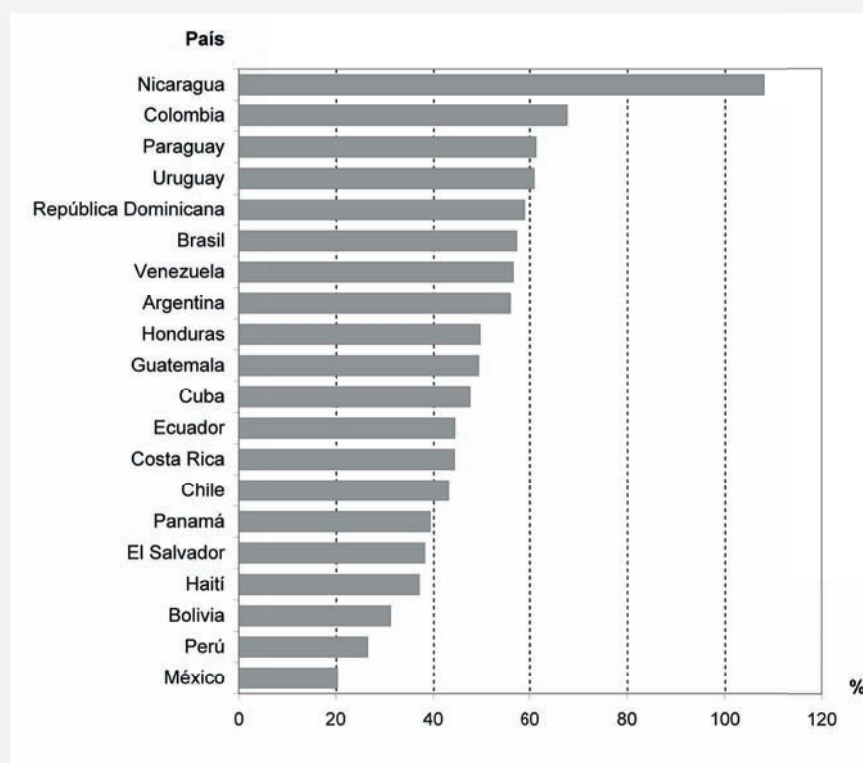
Fuente: FAO, FAOSTAT.

convertido en uno de los principales países importadores de productos agrícolas en el mundo, a pesar de su potencial productivo, de la gran proporción de población vinculada a la agricultura y del nivel relativamente reducido de otras actividades de alta tecnología. Actualmente México es el tercer importador mundial de cereales (después de Japón y la Unión Europea); ocupa el cuarto lugar entre los importadores de oleaginosas (después de la Unión Europea, China y Japón); el tercer lugar entre los importadores de fibras (después de China y la Unión Europea); el quinto lugar entre los importadores de carne (después de Japón, Rusia, Estados Unidos y la Unión Europea); y es el número uno mundial en importaciones de leche (FAO, 2007).

Paralelamente, en los últimos diez años el progreso agropecuario en México ha estado entre los más débiles en América Latina, solamente fue superior al de Haití (-0.9% anual), Cuba (-0.4% anual) y Colombia (1.6% anual), países que presentan agudos problemas para el desarrollo de sus actividades agrícolas; pero fue inferior al progreso alcanzado por los otros 16 países latinoamericanos (FAO, 2008-d).

Asimismo, aunque no se cuenta con información estadística comparable, el valor agregado en el sector agroindustrial mexicano es relativamente reducido, a diferencia de la importancia relevante que alcanzan las cadenas agroindustriales en el PIB global de Argentina, Brasil, Chile o Costa Rica.⁴

Gráfica 6. Productividad agrícola respecto de la productividad global (porcentajes)



Fuente: FAO/RLC, basado en cifras de CEPAL, 2007.



FOTO Josefina Isabel Fajardo Arias

⁴ Si se considera el tequila y la cerveza, la diferencia es menor.

El producto agropecuario no crece y la economía rural se estanca; pero, a pesar de la emigración hacia Estados Unidos, la población dedicada a la agricultura disminuye lentamente. Como consecuencia, la productividad por habitante rural se mantiene sumamente baja y la brecha con el resto de la economía se amplía, no por el dinamismo del resto de la economía, sino por el estancamiento del sector agropecuario. El producto por persona ocupada en la agricultura mexicana es apenas 20% del producto por persona en el promedio nacional. Ésta es, de lejos, la relación más polarizada entre todos los países latinoamericanos. México tiene una agricultura sumamente atrasada respecto de su nivel general de desarrollo económico (ver Gráfica 6).

El Salvador) y República Dominicana) países con una base industrial y de servicios reducida, donde la agricultura tiene un peso importante en la economía global, destinan una proporción mayor de su gasto al medio rural;

- En el índice de orientación agrícola del gasto público (es decir, la relación entre la participación del gasto público rural dentro del gasto público total respecto del aporte de la agricultura dentro del PIB global) México presenta, de lejos, el mayor coeficiente entre todos los países latinoamericanos.

El problema no está en la dimensión de los recursos, sino en pretender sustituir una política de desarrollo agroalimentario por meros apoyos fiscales.

El esfuerzo fiscal

Sin embargo, los recursos fiscales destinados al desarrollo rural y agroalimentario han sido muy significativos. El Programa Especial Concurrente PEC ha venido creciendo y para este año llega a 204 mil millones de pesos, es decir, algo más de 20 mil millones de dólares (el Director de la FAO ha insistido en que se requieren 30 mil millones de dólares anuales para enfrentar la crisis alimentaria *en el mundo*). Además de su importante magnitud absoluta, el gasto público rural en México resulta excepcionalmente elevado dentro del contexto latinoamericano considerando diversos indicadores relativos:

- México es el país latinoamericano que destina mayores recursos públicos por habitante rural;
- La proporción del gasto público rural en México dentro del total del gasto público es superior a la de todos los países sudamericanos y significativamente mayor que el promedio regional. Solamente los países centroamericanos (sin incluir a

Dentro de la estrategia -correcta- de terminar con las ineficiencias derivadas de las diferentes formas de proteccionismo y aceptar la participación en el mercado que resulta de las competitividades relativas, la agricultura mexicana, después de un largo periodo de alta regulación, se vio enfrentada a la competencia internacional en un rápido proceso de desregulación de mercados y apertura comercial. Pero no se progresó igualmente rápido en la solución de los problemas de carencia de infraestructura, ausencia de servicios, falta de financiamiento, acelerado deterioro de los recursos naturales, debilidad de las instituciones, baja productividad y elevados costos de transacción en el medio rural. Tampoco ha habido mejoramiento en el funcionamiento de las cadenas comerciales agroalimentarias, las que presentan grandes asimetrías y se han distorsionado según los múltiples subsidios e intervenciones, con fuertes imperfecciones de mercado y severos vicios administrativos e institucionales.

La actual política de desarrollo agroalimentario se reduce a los



FOTO Josefina Isabel Fajardo Arias

programas de gasto fiscal; no existe una visión consensuada de la vía para el desarrollo agroalimentario nacional, ni un eje ordenador que dé coherencia a las acciones de los diferentes agentes, (Gobierno Federal, gobiernos estatales, autoridades municipales, agricultores, organizaciones sociales y rurales, agroindustriales, comerciantes, etcétera). Consecuentemente, la preocupación principal de todos estos agentes se reduce a captar la mayor proporción posible de los recursos fiscales ("bajar" recursos del presupuesto público). La capacidad de negociación o de presión determina la asignación del gasto. En estas condiciones, predomina la canalización hacia necesidades sentidas, hacia programas de beneficio social o a transferencias de ingreso, cuando no se pierde en vicios administrativos o corrupción. En cambio, los recursos para las variables estratégicas del desarrollo agroalimentario de largo plazo son mucho menores.

En 2007, más de la mitad de los recursos del PEC (55.5%) se destinaron a programas de beneficio social. A su vez, un poco más de la mitad del gasto para beneficio social (29.3% del PEC) se canalizó a través de bienes privados (transferencias o subsidios entregados a población calificada como objetivo); el resto (26.3% del PEC) se distribuyó a través de bienes públicos, como servicios de educación, salud y otros. Otra parte del gasto (9.9% del PEC) fue de fomento productivo indirecto, como el gasto administrativo en las entidades gubernamentales o en educación agrícola superior. Los programas orientados directamente al fomento productivo contaron solamente con el 34.6% de los recursos del PEC, apenas algo más de la tercera parte del total. En la distribución de estos fondos para fomento productivo los programas a través de bienes privados (como subsidios a la compra de insumos o de bienes de capital, apoyos para la comercialización de excedentes o

transferencias compensatorias y otros) significaron más de la mitad, 18.8% del total de recursos del PEC. El resto, solamente 15.7% de todos los recursos financieros considerados en el PEC, se canalizaron a los bienes públicos de fomento productivo necesarios para atender los problemas estructurales que limitan severamente la actividad económica en el medio rural.⁵

La débil participación del gasto en bienes públicos de fomento productivo dentro del gasto público rural contrasta con la importancia de sus finalidades. En ese 15.7% están todos los recursos fiscales para las condiciones estratégicas del desarrollo agroalimentario del país:

- Todos los programas para el desarrollo de infraestructura: productiva (irrigación y otras), de comercialización, caminos, etcétera.
- Todos los programas para apoyar la recuperación y el uso sostenible de los recursos naturales (suelo, agua, biodiversidad, etcétera).
- Todos los programas para proteger el patrimonio nacional en los aspectos sanitarios, incluyendo todas las acciones encaminadas a mejorar la salud animal, la sanidad vegetal y la inocuidad de los alimentos.
- La ampliación del capital tecnológico, incluyendo todos los gastos en investigación y desarrollo para el medio rural, la investigación básica agropecuaria y la orientada hacia otras actividades productivas en el medio rural; la extensión y transferencia tecnológica y la capacitación para incrementar la productividad en diferentes actividades económicas rurales.
- Los programas de apoyo a la integración de cadenas agroalimentarias eficientes tanto para el mercado interno como para la exportación.
- El capital social, incluyendo el desarrollo institucional, para fortalecer los derechos de propiedad y el



FOTO Jesús Guzmán Flores

⁵ En este cálculo se considera que PROCAMPO es un programa de beneficio social ya que se trata de transferencias directas que incrementan el ingreso del agricultor sin que exista obligación de que ese ingreso adicional sea utilizado para mejorar la producción. Desde luego, como ocurre con cualquier otro programa de beneficio social, alguna fracción de esos recursos podría destinarse a fines productivos; pero eso no permite calificar al programa como

funcionamiento -eficaz y equitativo- de los mercados de recursos naturales (tierra, cuotas de agua, concesiones forestales, cuotas de pesca, patentes tecnológicas); sistemas financieros rurales (de ahorro y crédito), mercados laborales rurales; apoyo a las organizaciones de productores.

Por la falta total de visión de largo plazo y la carencia de una política consensuada de desarrollo agroalimentario, los problemas estructurales resultan invisibles o minimizados en las prioridades del gasto público rural. En consecuencia, los programas de bienes públicos orientados al fomento productivo reciben una muy reducida proporción de los recursos fiscales. Además, es la única categoría de programas que ha presentado una tasa negativa durante los últimos años, es decir, el presupuesto para estos programas se ha venido reduciendo aún más en términos reales.

En la práctica, México está siguiendo una estrategia agroalimentaria semejante a la de países desarrollados, con la diferencia de que en éstos la población dedicada a la agricultura es mucho menor y las condiciones de vida en el medio rural están aseguradas por el nivel de ingreso y los apoyos gubernamentales. En cambio, en las condiciones de severa marginalidad rural de México esa estrategia está implicando el estancamiento creciente de amplias regiones (sobre todo en el sur del país, pero también en otras grandes zonas del territorio nacional), con graves consecuencias sobre las posibilidades de progreso de una parte muy significativa de su población, así como sobre los recursos naturales, el medio ambiente, el ordenamiento territorial del desarrollo y los desequilibrios en el desarrollo regional.

En el desarrollo agroalimentario nacional, la ausencia de una política de Estado con visión de largo plazo impulsa

a los agentes (públicos y privados) a maximizar la captación de recursos fiscales de corto plazo, mientras que los problemas estructurales se agravan continuamente. En ese contexto, la única respuesta posible a la crisis agroalimentaria dentro de las cuentas fiscales es una lógica de "más de lo mismo".

Consecuencias de la crisis agroalimentaria en México

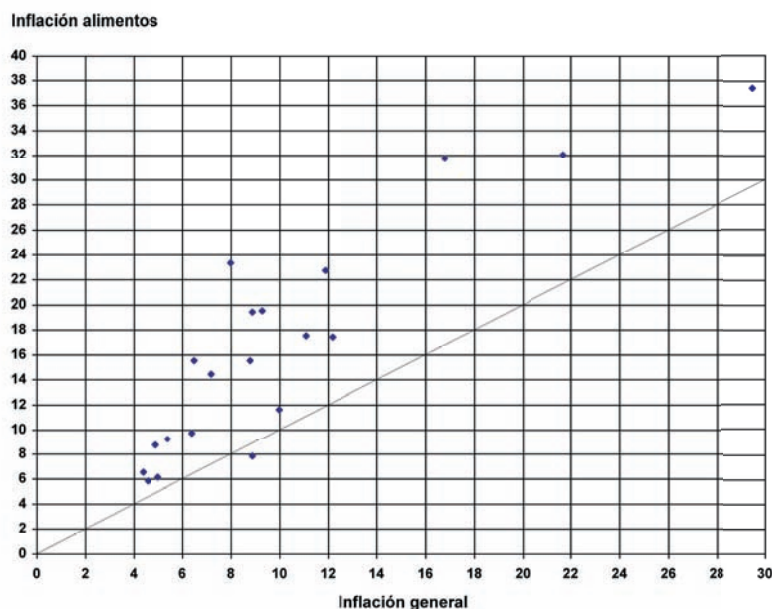
El nivel de desarrollo económico y la capacidad de gasto público de México (gracias a los ingresos del petróleo) han logrado reducir el impacto de las alzas de precios internacionales y evitar problemas de desabastecimiento de alimentos. Los problemas de subnutrición siguen vinculados fundamentalmente a los niveles de pobreza, los que están lejos

de solucionarse o de haber mejorado; pero se ha evitado un agravamiento de gran dimensión derivado de las alzas en los precios internacionales de los alimentos.

Los subsidios fiscales también han evitado una mayor incidencia de las alzas de precios de los alimentos sobre el nivel de inflación (Además, los subsidios a la gasolina y a otros energéticos están funcionando como ancla antiinflacionaria).

Entre los países latinoamericanos, México presenta los menores índices de aumento en el nivel general de precios y en el índice de precios de los alimentos; en ambos índices, sus niveles están más bien cercanos a los de los países de la OCDE. También en este caso las cuentas fiscales están permitiendo mantener los equilibrios (ver Gráfica 7).

Gráfica 7. México: Tasa de inflación general y de alimentos (mayo de 2007-mayo de 2008)



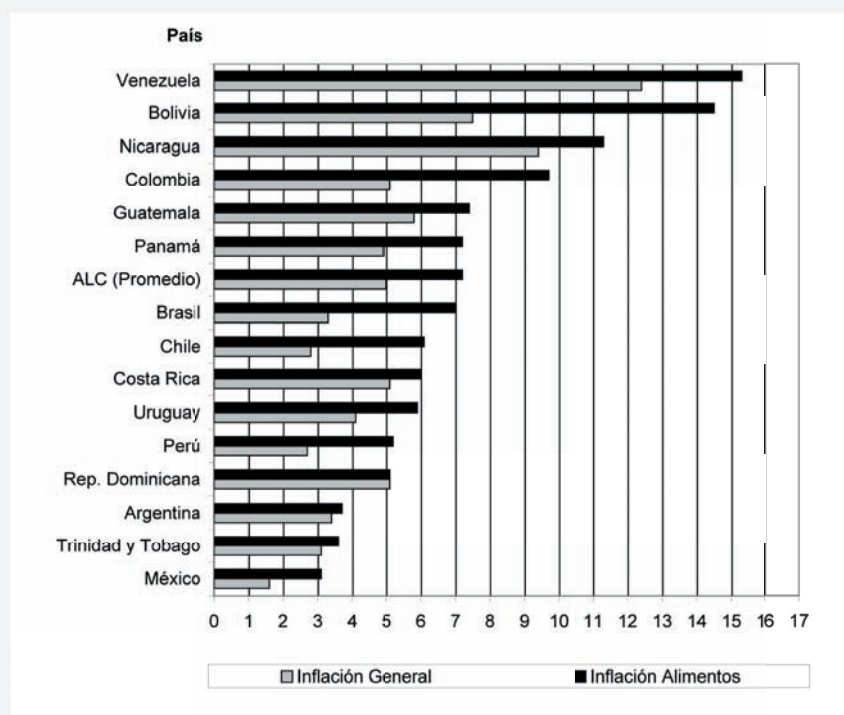
Nota: Tasas anualizadas de Argentina y Trinidad y Tobago a abril de 2008, India y China a febrero de 2008, EUA y OCDE a junio de 2008.

Fuente: FAO, análisis basado en información oficial de los países seleccionados.

productivo. Sin embargo, si se acepta la clasificación tradicional y PROCAMPO se considera un programa de fomento agropecuario, el porcentaje de gasto para fines productivos subiría a 44.4% y el de beneficio social bajaría a 45.7%. Lo más importante, el exiguo porcentaje del gasto que se destina a bienes públicos para fomento productivo no cambiaría, seguiría en solamente 15.7 por ciento.

Los subsidios han logrado que el nivel general de precios se mantenga en márgenes relativamente reducidos, disminuyendo el impacto de las alzas de los precios internacionales de los alimentos sobre el ingreso real. La presión derivada de las alzas en los precios internacionales de los alimentos parece haber tocado techo desde marzo y es posible que los precios de algunos de los productos básicos disminuyan ligeramente, aunque se prevé que por varios años no volverían al nivel alcanzado en el año 2005. En esta perspectiva, es posible prever que el impacto del alza en los precios de los alimentos contribuirá a retrasar el alineamiento de la inflación con la meta de 3% anual; pero, a diferencia de lo que ocurre en otros países latinoamericanos, no provocará un índice inflacionario de dos dígitos en 2008 (ver Gráfica 8).

Gráfica 8. México: Tasa de inflación acumulada (enero-mayo de 2008)



FOTO

Josefina Isabel Fajardo Arias

Nota: Datos de Argentina y Trinidad y Tobago son los reportados hasta abril de 2008.

Fuente: FAO, análisis basado en información oficial de los países seleccionados.

A pesar del control inflacionario, el incremento en los precios de los alimentos básicos significará un retroceso en la lucha contra la pobreza y un incremento en el número de personas pobres en el país. Entre junio de 2006 y junio de 2008 el costo de la canasta básica creció 16.0% en las ciudades y 16.4% en el medio rural. Este incremento es semejante al aumento en el índice de precios de los alimentos acumulado en esos dos años (17.0%) (ver Cuadro 3).

Cuadro 3. México: Canasta alimentaria urbana

México: Canasta alimentaria urbana	Var. % jun 2006 -jun 2008	Costo diario por persona junio 2006		Costo diario por persona junio 2008		Incremento ponderado %	Participación %
		\$	%	\$	%		
Pan, tortillas y cereales	23.47	4.40	16.30	5.43	17.35	3.82	23.96
Carnes	12.78	6.82	25.26	7.69	24.57	3.23	20.22
Leche, derivados de leche	18.94	3.22	11.93	3.83	12.23	2.26	14.15
Huevo	39.18	0.81	3.00	1.13	3.60	1.18	7.36
Aceites y grasas vegetales comestible	63.69	0.80	2.96	1.31	4.18	1.89	11.82
Tubérculos y raíces (papa)	-20.01	1.13	4.19	0.90	2.89	-0.84	-5.25
Legumbres	18.40	1.19	4.41	1.41	4.50	0.81	5.08
Hortalizas	12.62	2.42	8.96	2.73	8.70	1.13	7.08
Frutas frescas	21.49	1.52	5.63	1.85	5.90	1.21	7.58
Azúcares	3.78	1.02	3.78	1.06	3.38	0.14	0.89
Alimentos procesados	10.33	0.59	2.19	0.65	2.08	0.23	1.41
Bebidas	7.94	3.08	11.41	3.32	10.62	0.91	5.67
		27.00	100.00	31.31	100.00	15.96	100.00

México: Canasta alimentaria rural	Var. % jun 2006 -jun 2008	Costo diario por persona junio de 2006		Costo diario por persona junio de 2008		Incremento ponderado %	Participación %
		\$	%	\$	%		
Pan, tortillas y cereales	23.47	3.78	18.95	4.67	20.10	4.45	27.15
Carnes	12.78	5.18	25.96	5.84	25.16	3.32	20.26
Leche, derivados de leche	18.94	2.11	10.58	2.51	10.81	2.00	12.23
Huevo	39.18	0.60	3.01	0.84	3.60	1.18	7.20
Aceites y grasas vegetales comestible	63.69	0.55	2.76	0.90	3.88	1.76	10.72
Tubérculos y raíces (papa)	-20.01	0.62	3.11	0.50	2.14	-0.62	-3.80
Legumbres	18.40	1.15	5.76	1.36	5.86	1.06	6.48
Hortalizas	12.62	1.65	8.27	1.86	8.00	1.04	6.37
Frutas frescas	21.49	0.92	4.61	1.12	4.81	0.99	6.05
Azúcares	3.78	0.88	4.41	0.91	3.93	0.17	1.02
Alimentos procesados	10.33	0.30	1.50	0.33	1.43	0.16	0.95
Bebidas	7.94	2.21	11.08	2.39	10.27	0.88	5.37
Total		19.95	100.00	23.22	100.00	16.38	100.00

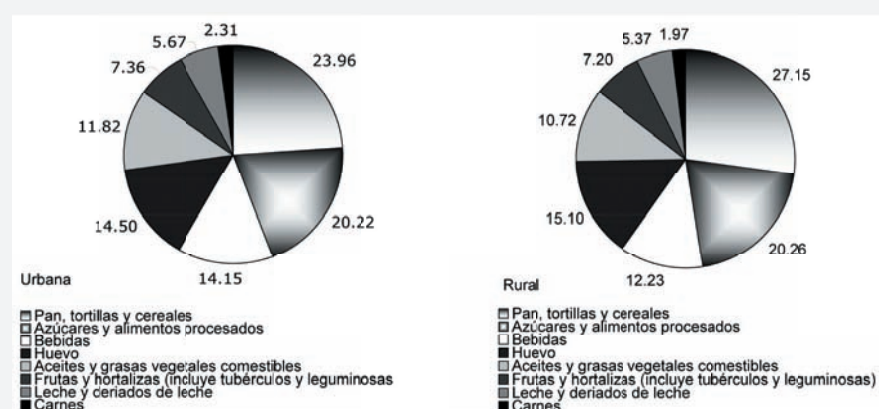
Fuente: Canasta Alimentaria INEGI-CEPAL, tomado de la Oficina del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, PNUD México. Banco de México, INPC.

La incidencia de cada rubro en el incremento del costo de la canasta básica es relativamente similar en las ciudades y en el campo. En ambos casos la mayor participación en el aumento global del costo de la canasta alimentaria correspondió al rubro que agrupa las tortillas, el pan y los cereales (24.0% en la ciudad y 27.1%, en el campo). El segundo rubro en importancia para explicar el aumento del costo de la canasta básica corresponde a las carnes (20.2% tanto en el medio urbano como en el rural), impulsado sobre todo por el incremento en el precio del pollo. La incidencia del aumento en el precio de la leche, así como en los aceites fue un poco más importante para la canasta urbana que para la rural. En cambio, las ciudades se beneficiaron más de la baja en el precio de la papa, mientras que en el campo se resintió más el aumento en el precio del frijol (ver Gráfica 9).

Gráfica 9. Participación en el incremento del costo de la canasta alimentaria (%)

México: Canasta alimentaria urbana

México: Canasta alimentaria rural



Fuente: Elaborado con base en información de la Canasta Alimentaria INEGI-CEPAL, tomado de la Oficina del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, PNUD México (ver cuadro 3).

El incremento de 16% en dos años es mucho menor que las alzas en los precios internacionales de los principales alimentos. Sin embargo, muy probablemente significa un aumento superior al crecimiento de los ingresos de gran parte de la población que estaba apenas por arriba de la línea de la pobreza alimentaria, lo que implicará un grave incremento en las cifras de población pobre. Para mantener la misma capacidad adquisitiva el ingreso nominal de esas familias debería haber crecido al 7.7% anual durante los dos últimos años.

Por otra parte, los mayores precios de los alimentos también provocarán una presión adicional en la balanza comercial. Como consecuencia de la elevada participación de las importaciones de productos agroalimentarios dentro de la oferta interna, el alza en los precios tendrá un impacto significativo sobre la factura de las compras externas de alimentos, la que se sumará a los incrementos en los costos de las gasolinas y de otros productos. Sin embargo, el equilibrio externo no está en riesgo, en virtud de la importante entrada de dólares atraídos por el diferencial de tasas de interés en México respecto de las de Estados Unidos, donde las tasas reales son negativas (el interés pagado es inferior a la tasa de inflación).

Por último, la utilización de recursos fiscales para enfrentar el alza de precios de los alimentos también tiene un impacto sobre las finanzas públicas. La utilización de los



FOTO Josefina Isabel Fajardo Arias

diferentes mecanismos de subsidio está permitiendolimitar los efectos negativos de las alzas en varias esferas importantes del desarrollo económico y social del país; sin embargo, también significa restar recursos al financiamiento del desarrollo y costos importantes sobre el potencial de crecimiento. Los subsidios a los alimentos (y con mayor razón los de las gasolinas) implican un sacrificio en las posibilidades de aumento de la tasa de inversión para apoyar un crecimiento económico más acelerado y lograr mejores niveles de consumo en forma permanente.

Medidas de política para enfrentar la crisis alimentaria mundial

Las opciones de política para enfrentar la crisis se orientan en dos direcciones. En el corto plazo, se trata de mitigar el impacto del alza de los precios de los alimentos sobre las condiciones de vida de la población, especialmente la más pobre. En el mediano y largo plazo se buscaría impulsar la producción agrícola de manera sostenible, a fin de recuperar un ritmo de crecimiento equivalente al de la demanda. El súbito proceso de alzas de precios, no ha dado oportunidad a la realización de ajustes en la producción; seguramente tomará varios ciclos agrícolas volver a equilibrar los mercados. Probablemente, el nuevo equilibrio se alcanzará con cambios significativos en los procesos productivos y comerciales, asimismo, podrá implicar modificaciones sustanciales en la participación relativa de los países en el comercio mundial, con un mayor grado de especialización y concentración de la oferta internacional en pocos países exportadores.

La dimensión, amplitud y carácter de la crisis demanda una respuesta eficaz en cada país, pero también un esfuerzo internacional. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) y las

instituciones de Bretton Woods han establecido un "Marco integral para la acción", dentro del cual se han definido cuatro líneas de acción para atender las necesidades inmediatas de la población vulnerable:

- 1.1. Asistencia alimentaria de emergencia.
- 1.2. Impulso a la producción de alimentos de los pequeños productores agrícolas.
- 1.3. Ajustes en las políticas arancelarias.
- 1.4. Manejo de las implicaciones macroeconómicas.

Asimismo, se han definido otras cuatro líneas de acción para fortalecer la seguridad alimentaria en el largo plazo:

- 2.1. Expansión de las redes de protección social.
- 2.2. Fortalecimiento y sostenibilidad de la producción agrícola de los pequeños productores.
- 2.3. Mejora de los mercados internacionales de productos agroalimentarios.
- 2.4. Desarrollo de un consenso internacional respecto de los biocombustibles.

En el plazo inmediato, el aumento en el costo de los alimentos básicos ha hecho indispensable incrementar el presupuesto del Programa Mundial de Alimentos, para mantener su capacidad de respuesta a las urgencias de abastecimiento suficiente de alimentos en los países pobres que son deficitarios.

En cada país es necesario fortalecer las redes de seguridad social, a fin de permitir que los grupos de población pobre tengan acceso a los alimentos. Esto implica distribución segmentada de alimentos básicos para esta población o transferencias focalizadas de dinero en efectivo para que puedan adquirirlos.



FOTO Josefina Isabel Fajardo Arias

Controles o congelamientos generalizados de precios no son recomendables porque además de introducir distorsiones que retrasan la recuperación de los equilibrios en los mercados, tienden a ser altamente regresivos ya que benefician más al que más compra y no al que más necesita. Para que un control de este tipo beneficiara preferentemente a los más pobres tendría que tratarse de bienes con elasticidad ingreso negativa, es decir, los llamados “bienes inferiores” cuyo consumo *per cápita* disminuye a medida que aumenta el ingreso. Sin embargo, casi todos los alimentos de amplio comercio tienen elasticidad ingreso positiva.

Cuando los congelamientos de precios conducen a distorsiones muy grandes pueden generarse sobreconsumos o despilfarros de alto costo económico y social. En ocasiones, algunos alimentos básicos subsidiados han sido utilizados para alimentar animales o como materias primas industriales porque el subsidio reduce su costo por debajo del de los insumos alternativos tradicionales.

La disminución o eliminación de los aranceles a la importación ayudan a bajar los precios y a ampliar la oferta. Sin embargo, en muchos países estos aranceles ya eran reducidos, por lo que el efecto sería relativamente menor. Además, los aumentos en los precios de transporte pueden contrarrestar parcial o completamente dichas reducciones. En algunos países donde los impuestos a estas importaciones son elevados también suelen ser una fuente importante de ingresos fiscales, por lo que su eliminación podría requerir una compensación en las cuentas públicas.

El establecimiento de impuestos o prohibiciones a las exportaciones para proteger el abastecimiento del mercado interno reduce aún más la oferta mundial para los países importadores y retrasa la recuperación de los

equilibrios. Estas restricciones tienen un papel similar al de las “compras de pánico” de los países importadores, agudizando los problemas de escasez y desabastecimiento. Además, aumentan la volatilidad y la incertidumbre en los mercados, lo que conduce a países importadores a establecer medidas proteccionistas ya que la oferta externa no sería confiable.

Una gran parte de la población pobre y en inseguridad alimentaria vive en las zonas rurales, donde las redes de seguridad social tienen una menor presencia. Además, los costos de transporte y comercialización suelen ser elevados por lo que el abastecimiento de varios alimentos básicos depende de condiciones locales. Es importante que los mejores precios lleguen a los productores de las pequeñas localidades y que éstos tengan capacidad de respuesta productiva. Para ampliar y mejorar la oferta local es fundamental asegurar la disponibilidad oportuna de semillas, fertilizantes y otros insumos, así como el financiamiento para que los agricultores puedan adquirirlos.

En mercados tan imperfectos como los que enfrentan los pequeños productores agropecuarios es muy posible que los aumentos en los precios de los alimentos se queden en la cadena comercial y no se reflejen en mejores precios al productor. En cambio, ningún eslabón de la cadena absorberá los fuertes incrementos en los costos en los fertilizantes y otros insumos. De esta manera, existe el riesgo de que en vez de un estímulo a la producción local de alimentos, en amplias zonas rurales se genere una disminución en la producción agrícola y un menor ingreso rural, lo que aumentaría los problemas alimentarios de esta población. A pesar del fuerte incremento en los precios de los productos básicos agrícolas, el impacto del aumento en los precios del petróleo sobre los fertilizantes y otros insumos ha sido mayor. Hasta



FOTO Elizabeth Gómez Leos

2007 la paridad entre ambos índices se mantuvo aproximadamente sin cambio; pero a partir de entonces los aumentos en los precios de los insumos han sido más amplios. Actualmente, el índice de precios de los productos agrícolas alimenticios respecto al de los insumos es aproximadamente la mitad de la paridad que existía en 2003, es decir, ahora se requiere el doble de productos agrícolas para comprar la misma cantidad de fertilizantes que antes. Se requieren intervenciones de emergencia para facilitar los flujos de insumos y de productos; pero, también, una política de mejoramiento de los sistemas de comercialización que permita convertir la crisis agroalimentaria en oportunidad para relanzar la agricultura de los pequeños productores.

Finalmente, para restablecer el equilibrio de largo plazo entre la producción y el consumo de alimentos los países deben reimpulsar la inversión productiva en agricultura, sobre todo en los bienes públicos, como inversión en infraestructura; en recursos naturales (suelo y agua); en sistemas de sanidad, de inocuidad y de certificación de calidad; en investigación y transferencia de tecnología; y en programas sociales focalizados a la población rural.

Medidas de política para enfrentar la crisis alimentaria en México

A finales de mayo de 2008, el Presidente de la República anunció 19 medidas para enfrentar la crisis alimentaria, cubriendo tres ejes:

- i. Favorecer el acceso a los productos internacionales al mejor precio posible.
- ii. Impulsar la producción de alimentos.
- iii. Proteger el ingreso de las familias pobres. Los instrumentos específicos fueron:

- Eliminar total o parcialmente los impuestos a la importación de alimentos básicos, de fertilizantes y de insumos para elaborar fertilizantes.
- Dar un apoyo adicional de 120 pesos a las familias beneficiarias de las redes sociales.
- Fortalecer la distribución de alimentos y de fertilizantes por parte de DICONSA.
- Impulsar el crédito preferencial a los pequeños agricultores.
- Fortalecer los programas en marcha que atienden los problemas de seguridad alimentaria.

Adicionalmente, el Gobierno estableció un acuerdo voluntario con la asociación de tiendas de autoservicio para estabilizar los precios de ciento cincuenta productos.

A través de esas medidas y de los demás mecanismos existentes de intervención y regulación de los mercados de los alimentos básicos, el Gobierno ha cubierto –en diversa medida– las diferentes opciones de políticas de corto plazo, sobre todo, en lo que corresponde a la población pobre de las ciudades que es la que presenta los mayores riesgos.

Es posible que en las zonas rurales la cobertura de esas medidas resulte demasiado parcial y que el conjunto de esfuerzos decididos sea insuficiente para evitar un mayor deterioro de las condiciones de inseguridad alimentaria de gran parte de esa población. Por las dificultades y estrangulamientos de comercialización en estas áreas, sería fundamental incrementar la producción de alimentos de los pequeños agricultores locales, tanto para autoconsumo como para abastecer los mercados de las diferentes zonas rurales; sin embargo, hacer llegar los apoyos con la profundidad necesaria para llegar a la población objetivo y con



FOTO Elizabeth Gómez Leos

la rapidez indispensable en atención a la oportunidad de las fechas de siembra plantea desafíos que no parecen estar superándose.

Quizás lo más preocupante es que después de tanto tiempo todavía no se estén planteando medidas de mediano y largo plazo. Estas no deberían formularse para iniciar en una fecha futura incierta y más o menos lejana; es urgente comenzar lo más pronto posible, pero con la guía de un horizonte de largo plazo que asegure la continuidad en las acciones. Si se mantienen las actuales tendencias, la seguridad alimentaria será cada vez más precaria y costosa debido al acelerado deterioro de los recursos naturales que está implicando índices alarmantes de agotamiento del agua, de empobrecimiento de los suelos y de pérdida de biodiversidad. Aunque es muy probable que en este año se alcancen cosechas récord en varios rubros productivos, esto depende de las favorables condiciones climáticas y de los apoyos fiscales. La sociedad rural carece de vías sostenibles de desarrollo autónomo y persiste una enorme marginalidad que inhibe las actividades productivas (agrícolas y no agrícolas) y provoca condiciones de vida altamente discriminatorias dentro del contexto nacional que impiden el desarrollo del capital humano y dejan a la emigración como única vía de progreso. Los sistemas producto son fuertemente dependientes de los apoyos fiscales y no están generando una dinámica autónoma de crecimiento que conduzca a una mayor competitividad y disminuya la dependencia de las importaciones de alimentos.

Es urgente establecer una política de Estado de largo plazo para incrementar la producción nacional de alimentos; acelerar el desarrollo agropecuario y rural con infraestructura, tecnología y sistemas sanitarios adecuados que

mejoren las condiciones de ingreso y empleo en el campo; lograr mayor equidad y cohesión de la sociedad rural, desarrollando una institucionalidad que descansa en bases económicas, pero que integre el conjunto de vínculos sociales; y revertir el grave deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente.

El cambio respecto de la política actual puede resumirse en las siguientes modificaciones estratégicas: visión de largo plazo y no sólo asignación de recursos en el presupuesto anual; transformación productiva en vez de asistencialismo; creación de capacidades más allá de medidas de alivio a la pobreza; enfoque de desarrollo territorial en lugar de política meramente sectorial; dotación de infraestructura y servicios además de apoyos puntuales al ingreso; formación de capital humano más que apoyos al consumo; incorporación de los recursos naturales a una dinámica rural sustentable en vez de medidas conservacionistas al margen de las comunidades rurales; desarrollo institucional para la transformación productiva en lugar de dependencia y paternalismo; programa plurianual de inversión productiva en lugar de subsidios recurrentes.

La iniciativa para la formulación de esa política de Estado corresponde al Gobierno, pero en su diseño e instrumentación deberá participar el conjunto de la sociedad nacional, incluyendo los demás poderes del Estado, las autoridades estatales y municipales, los centros académicos y de investigación, los productores, industriales y comerciantes, así como el conjunto de la sociedad civil.

Las actividades de producción, comercialización y consumo de alimentos son realizadas por agentes privados; la política de Estado deberá descansar en



FOTO Acervo del Dip, Miguel Ángel González Salum

una alianza público-privada de largo aliento, no limitada a los temas de gobernabilidad o de distribución de recursos fiscales, sino centrada en la transformación productiva.

Dentro de esa política de Estado, los programas para el mejoramiento sostenible de la producción de alimentos no deben restringirse a la producción primaria. Una gran parte de las limitantes a la rentabilidad y al crecimiento de la producción se localizan, principalmente, en la falta de financiamiento, en las dificultades de acceso a los mercados, en la deficiente infraestructura comercial y en las desfavorables condiciones de comercialización. Es fundamental un enfoque de sistema agroalimentario que incluya el conjunto de la cadena producción-comercialización-consumo capaz de reducir las pérdidas postcosecha y los costos de transacción de los pequeños agricultores, así como de eliminar las graves distorsiones en las cadenas de comercialización, donde siguen existiendo “introdutores”, “inspectores” y otros agentes o “coyotes” con privilegios administrativos que implican estrangulamientos e ineficiencias sin justificación técnica, y provocan una limitada vigencia de la legalidad.

Asimismo, el impulso al desarrollo rural no debe limitarse al apoyo a la producción agropecuaria. Aunque ésta forma parte importante de los sistemas productivos rurales y no debe ser ignorada o subestimada, existen múltiples actividades económicas diferentes a la agricultura que ya significan la mayor parte del empleo y del ingreso en el medio rural y que también enfrentan los estrangulamientos derivados de la marginación. Persiste una fuerte inercia tanto en las autoridades de gobierno como en los agentes privados del medio rural a considerar los programas de fomento productivo de manera circunscrita al sector agropecuario. Es

indispensable un enfoque territorial del desarrollo que permita aprovechar el potencial de las distintas posibilidades de actividad económica en el medio rural y favorezca el diseño de programas de apoyo a las actividades productivas no agropecuarias.

La política de Estado deberá desarrollar un marco institucional para un poderoso programa de inversiones orientado a mejorar la infraestructura física, las condiciones de vida y las bases económicas de la población rural, a fin de reducir el enorme grado de marginación. También es necesario que el desarrollo institucional incluya, entre otros elementos: un marco regulatorio y operacional del mercado laboral, considerando las particularidades del empleo rural; los derechos de propiedad (tierra, agua, recursos forestales, cuotas de pesca, biodiversidad, patentes tecnológicas), incluyendo la definición de instrumentos (contratos y otros) para el cumplimiento de la ley; el desarrollo de sistemas financieros rurales, incluyendo ahorro y crédito; y la sustentabilidad ambiental del desarrollo rural. Nuevos programas dirigidos al fomento productivo de actividades diferentes a la agricultura, así como los de fomento agropecuario que van más allá de la producción primaria deberían ser enfatizados.

La gran heterogeneidad en la sociedad rural y la diversidad del potencial productivo en las diferentes regiones hace indispensable la instrumentación de políticas diferenciadas. El paternalismo actual ha conducido al establecimiento de apoyos y subsidios para población marginada que en la práctica son captados por los agentes económicos más solventes. En cambio, los principales problemas que enfrentan los agricultores comerciales y los agroindustriales no están teniendo una respuesta eficaz ni se atacan las condiciones de marginación que inhiben otras actividades productivas.



FOTO Acervo de la H. Cámara de Diputados

Es fundamental que la entidad responsable de reducir la marginalidad rural sea distinta a la que tiene las responsabilidades del desarrollo agrícola sectorial. Esta entidad debe tener capacidades de inversión en infraestructura y en programas de largo aliento en amplias áreas para reducir la marginalidad estructural y permitir la viabilidad de programas de fomento productivo para la población rural. Asimismo, deberá tener la capacidad para impulsar la coordinación de las distintas acciones sectoriales, incluyendo la política agrícola, la que seguiría siendo responsabilidad de una entidad con enfoque sectorial.

Es indispensable diseñar nuevos programas y reforzar los existentes, en un espectro que vaya mucho más allá de los apoyos asistenciales, enfatizando la transformación productiva y el progreso autónomo de la población rural pobre. Son los habitantes del medio rural quienes deben tener la capacidad de decisión sobre el uso de estos recursos, dentro de una normatividad explícita.

Referencias

FAO, 2008-a, *Aumento de los precios de los alimentos: Hechos, perspectivas, impacto y acciones requeridas*, Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial: Los Desafíos del Cambio Climático y la Bioenergía, Documento HLC/08/INF/1, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, Roma, Italia.

FAO, 2008-b, *Aumento de los precios de los alimentos: Hechos, perspectivas, impacto y acciones requeridas*, Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial: Los Desafíos del Cambio Climático y la Bioenergía, Documento HLC/08/INF/1-Abstract, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, Roma, Italia.

FAO, 2008-c, *Food Outlook, Global Market Analysis*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, Roma, Italia.

FAO, 2008-d, *Tendencias y desafíos de la agricultura, los montes y la pesca en América Latina y el Caribe – 2006*, FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.

FAO, 2007, *El estado de los mercados de los productos básicos agrícolas – 2006*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, Roma, Italia.

FMI, 2008, *Food and Fuel Prices - Recent Developments, Macroeconomic Impact, and Policy Responses*, International Monetary Fund, IMF, Washington, Estados Unidos.

IFPRI, 2008, *High Food Prices: The What, Who, and How of Proposed Policy Actions*, Policy Brief, May 2008, International Food Policy Research Institute, IFPRI, Washington, Estados Unidos.

Trostle, Ronald, 2008, *Global Agriculture Supply and Demand: Factors Contributing to the Recent Increase in Food Commodity Prices*, United States Department of Agriculture, WRS-0801, May 2008, Economic Research Service, USDA, Estados Unidos.



FOTO

Gabriela Rangel Faz



FOTO | Gabriela Rangel Faz

La situación nutricional de la población mexicana

Abelardo Ávila Curiel*/, Adolfo Chávez Villasana/
Marco Antonio Ávila Arcos***/**

El presente trabajo analiza la situación nutricional de la población mexicana a partir de las principales encuestas y estudios nacionales realizados en las últimas tres décadas. Parte sustantiva de la información aquí presentada es inédita ya que ha sido generada directamente por los autores con las bases de datos de las series ENAL, CNT, y de la Ensanut2006 y no aparece necesariamente en las publicaciones de las encuestas referidas; en todo caso, siempre se cuidó la congruencia entre el dato obtenido por el procesamiento directo de las bases y la información publicada. A partir de la información analizada se establece la magnitud, evolución, tendencia y distribución geográfica y social de la desnutrición infantil en México. En el Cuadro 1 se enlistan las fuentes de información utilizadas.

Cuadro 1. Fuentes de información acerca de la situación nutricional de la población infantil mexicana 1974-2006

1. Encuestas Nacionales de Nutrición (ENN 1988¹, ENN 1999²), Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut2006³).
2. Encuestas Nacionales de Alimentación y Nutrición en el Medio Rural Mexicano (ENAL 1974, 1979⁴, 1989⁵, 1996⁶, 7 y 2006⁸).
3. Censos Nacionales de Talla en población escolar de primer grado de primaria (CNT 1993⁹, 1994¹⁰, 1999¹¹ y 2004¹²).

*/ Investigador de la Dirección de Nutrición, Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán.

**/ Jefe del Departamento de Educación Nutricional, Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán.

***/ Asesor en Informática de la Dirección de Nutrición, Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán.

Las referencias bibliográficas correspondientes a las citas que aparecen en el texto se enlistan al final del artículo como referencias bibliográficas.

Desnutrición infantil, conceptos e indicadores

La desnutrición se define como un estado patológico resultante de una deficiencia relativa a los requerimientos de energía o nutrimentos de un organismo para el desempeño normal de sus funciones vitales. Pueden tenerse muchas formas de deficiencia ya que los nutrimentos requeridos por el ser humano suman varias decenas. Cuando se trata de una deficiencia específica, ésta se denomina en función de las manifestaciones clínicas asociadas con la función metabólica del nutrimento; algunas deficiencias de vitaminas y minerales se manifiestan con anemia, lesiones cutáneas y en conjuntivas, fragilidad capilar, neuropatía, alteraciones en la visión, raquitismo, osteoporosis, hipotiroidismo, entre otras¹³.

A pesar de que existen muchas formas y etiologías de la desnutrición, convencionalmente el término **desnutrición** se ha reservado para expresar una deficiencia en el consumo de energía, proteínas o ambos en relación con la demanda del organismo para el mantenimiento de un crecimiento y una vida saludables. En consecuencia, una primera distinción entre los diversos tipos de desnutrición debe hacerse en relación a si **la carencia predominante** es de energía (*marasmo, desnutrición energética o calórica*) o de proteína (*kwashiorkor*)¹⁴, si bien cabe esperar que una alimentación cuantitativamente deficiente en energía implique frecuentemente un insuficiente aporte de proteínas y múltiples micronutrimentos manifestándose como un *síndrome pluricarencial*¹⁵.

En cuanto a su **origen**, la deficiencia nutricional puede deberse a un consumo alimentario en cantidad insuficiente (*desnutrición primaria*), a problemas en la utilización de los nutrientes por parte del organismo debido a problemas de

absorción, a alteraciones metabólicas, o debido a una demanda exagerada ya sea patológica o funcional (*desnutrición secundaria*); desde esta perspectiva también pueden haber *formas mixtas de desnutrición*.

Por lo que se refiere a la **duración** de la deficiencia, la desnutrición puede ser clasificada como *aguda*, asociada con adelgazamiento, o como *crónica*, cuando la persistencia prolongada de la desnutrición detiene el crecimiento o produce alteraciones orgánicas además de la pérdida de peso. Es posible reconocer también formas *crónicas agudizadas* de desnutrición. Dado que la desnutrición suele dejar secuelas permanentes, es posible reconocer que un individuo padeció desnutrición en una **etapa** previa de su *vida* (clasificada como *desnutrición anterior*) o si un individuo se encuentra actualmente desnutrido (*identificada como desnutrición actual*).

Otro aspecto relevante para caracterizar la desnutrición es la **intensidad** de la deficiencia, y para ello se utilizan frecuentemente tres grados: *leve*, si la deficiencia es incipiente y sin riesgo de secuelas importantes; *moderado* si el daño no es suficiente para comprometer la vida en forma inminente pero el riesgo de secuelas permanentes es alto, y *grave* si la deficiencia pone en peligro la vida. Convencionalmente se asocian estos grados a intervalos de deficiencia de peso o talla.

Es conveniente destacar además que la desnutrición presenta características específicas en cada etapa del **ciclo de vida**, y que el tipo de deficiencia compromete de manera particular la función del organismo a diferentes edades. La desnutrición calórica o proteínica es más frecuente en los extremos de la vida: durante la etapa fetal y en los primeros años de vida se asocia con la demanda impuesta por el acelerado crecimiento del organismo,

en tanto que en la edad avanzada se asocia con el deterioro de las funciones orgánicas.

La deficiencia primaria en nuestro país está relacionada fundamentalmente con un bajo consumo de energía y en menor medida con deficiencias de proteínas de buena calidad y de algunos nutrimentos como el hierro¹⁶, el zinc¹⁷, la vitamina A y el ácido fólico¹⁸. Se considera que la corrección de la deficiencia primaria de energía mediante una alimentación variada y suficiente corrige en gran parte la deficiencia de otros micronutrimentos.

La desnutrición infantil en México no es consecuencia mecánica de la escasa disponibilidad de alimentos en el hogar, ya que no es raro encontrar en una misma familia la coexistencia de preescolares desnutridos con adultos y escolares obesos; esta condición se observa cada vez con mayor frecuencia en familias de bajo ingreso¹⁹. Los casos de desnutrición infantil grave a los dos años de edad representan tan sólo un déficit de 50 calorías diarias, cantidad insignificante en términos de disponibilidad familiar de alimentos.

Los estudios epidemiológicos muestran que la generación de la desnutrición infantil se debe a un complejo círculo vicioso de falta de cuidados esenciales, infecciones virales, bacterianas y parasitosis²⁰, alteraciones en la alimentación, disminución de la absorción y biodisponibilidad de nutrimentos, desequilibrio nutrimental, incremento en el gasto energético, disminución de la resistencia inmunológica, mal manejo de las infecciones, el vómito y la anorexia, lo cual frecuentemente conduce a un estado de desnutrición, que a su vez favorece la presencia de episodios infecciosos más frecuentes y de mayor duración en un medio ambiente insalubre²¹. Este círculo vicioso no se rompe fácilmente ni siquiera mediante

el incremento en la disponibilidad alimentaria familiar.

Es necesario reconocer también en la dinámica de la desnutrición infantil que cualquier organismo que enfrenta escasez de alimento recurre a mecanismos de adaptación como la detención del crecimiento, la disminución del apetito y de la actividad física, el incremento en el tiempo de sueño y una adaptación metabólica a la escasez de energía y nutrientes, todo ello en aras de la preservación de la vida y la continuidad de la especie²². En un contexto cultural de hambre crónica, estos mecanismos pueden constituirse en pautas consideradas "normales" de comportamiento y desarrollo. Por ejemplo, un niño que duerme mucho y tiene poco apetito, puede sobrevivir y ser funcional en una comunidad pobre, aun a costa de sacrificar su crecimiento corporal y el desarrollo de las capacidades cognitivas complejas²³.

En las condiciones específicas de México ha quedado bien establecido que el principal problema de desnutrición, por lo demás consecuencia directa de las condiciones de marginación y pobreza, es la que se presenta en los primeros años de la vida, es decir la desnutrición infantil o preescolar. Asociada estrechamente a la desnutrición preescolar se ubica la desnutrición materna. El común denominador de la desnutrición materna e infantil es la incapacidad para satisfacer la demanda fisiológica para garantizar el crecimiento y desarrollo acelerados de la etapa fetal y durante los primeros años de vida del niño, lo que puede dar origen a daños irreversibles que limiten ostensiblemente el desarrollo de las capacidades futuras del infante.

La desnutrición infantil suele estar condicionada fundamentalmente por los cuidados específicos durante la etapa fetal y los primeros dos o tres años de vida. Básicamente la desnutrición en

los primeros dos años de vida se asocia con una pobre ganancia de peso de la madre durante el embarazo, la omisión de la lactancia materna, la ablactación inadecuada, la falta de prevención de enfermedades infecciosas y su manejo incorrecto una vez que se presentan, además de un ambiente de escasa estimulación neurológica²⁴. De esta manera, la desnutrición infantil expresa en forma sintética el conjunto de condiciones de alimentación, salud, vivienda y educación de las comunidades pobres del país.

La desnutrición infantil se genera principalmente entre los seis y los 24 meses de edad; este periodo, que ha sido denominado metafóricamente "el valle de la muerte", representa la etapa de mayor riesgo para la sobrevivencia del niño desnutrido y es donde se produce el mayor daño a su organismo²⁵. No es raro que los niños del medio rural pobre nazcan con peso normal, aun si la madre presenta deficiencias marginales en su nutrición. Este mecanismo protector de alta eficiencia en la transferencia de energía se prolonga durante la lactancia, sin embargo no deja de tener consecuencias negativas para la salud de la madre. Los embarazos frecuentes en condiciones de mala nutrición terminan por rebasar la capacidad materna de transferir sustancias nutritivas y da lugar a la desnutrición *in útero*, la cual afecta en nuestro país al 9% de los neonatos, al 12% de los recién nacidos del medio rural y al 8% en el medio urbano, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Nutrición de 1999. A partir del cuarto mes se aprecia un deterioro acelerado, que continúa hasta los 18 meses, estabilizándose posteriormente.

Medición de la desnutrición

La forma más práctica de estimar el estado de nutrición de una población es mediante la comparación de la masa corporal y la longitud o estatura de los individuos, de acuerdo con

su edad y sexo, con los estándares antropométricos de una población de referencia²⁶. Los valores observados en los individuos se expresan por arriba o por debajo de intervalos críticos para establecer la normalidad, la deficiencia o el exceso en una escala de grados, por ejemplo: leve, moderado y grave. En el caso de la evaluación antropométrica del estado de nutrición se han propuesto numerosos puntos de corte para mediciones de peso y talla basados en diversos criterios de normalidad, desde criterios empíricos²⁷ hasta elaboraciones sistemáticas de tablas de referencia con alto rigor metodológico como el estudio multicéntrico del patrón de crecimiento infantil desarrollado por la Organización Mundial de la Salud, publicado en 2006²⁸.

México adoptó desde 1993 la norma de referencia de **peso para la edad, peso para la talla y talla para la edad** recomendada por la Organización Mundial de la Salud (NOM-008-SSA, actualizada en la NOM 031-SSA2-1999). Sin embargo, es frecuente que las estimaciones de la proporción y la magnitud de la prevalencia de desnutrición en una población difieran en forma extrema según se elija uno u otro estimador o un punto de corte más sensible o específico. Esto ha dado lugar a la posibilidad de elegir diversos criterios de evaluación de la prevalencia de desnutrición, incluso con la posibilidad de minimizarla en situaciones en que evidentemente hay graves problemas de desnutrición²⁹.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), considera que el indicador más adecuado para estimar la prevalencia real de la desnutrición infantil es el peso para la edad³⁰. En los reportes de prevalencia suelen considerarse tres grados de desnutrición **leve, moderada y grave** en asociación a intervalos unitarios de desviaciones estándar por debajo de la mediana de la población de referencia. La prevalencia reportada

en unidades de desviación estándar no puede interpretarse en forma adecuada si no se tiene en cuenta que, por definición, en la población de referencia, integrada con individuos no desnutridos, aproximadamente un 16% se ubica una desviación por debajo de la mediana. Este porcentaje es indicativo de la proporción de **falsos positivos** que cabe esperar en la prevalencia de desnutrición calculada cuando se usa el criterio de considerar a un niño como desnutrido a partir de -1 desviación estándar ($-1z$).

Por lo anterior es conveniente diferenciar tres estimaciones convencionales de la prevalencia de desnutrición:

1. Niños con peso o talla menor a -1 desviación estándar (puntuación z).

Estos niños se clasifican como desnutridos en grado *leve*, *moderado* y *grave* de acuerdo con intervalos unitarios de puntuación z . Es un indicador sensible, pero no específico ya que, como se advirtió, incluye alrededor de un 16% de falsos positivos.

2. Niños con peso o talla menor a $-2z$.

Incluye sólo a los niños clasificados como desnutridos en grado *moderado* y *grave*. A esta desnutrición se le denomina desnutrición de *alto riesgo* y es muy probable que quienes la padecen presenten daños y secuelas irreversibles. Si bien es útil para establecer la magnitud del daño, la sensibilidad de esta estimación no contabiliza a niños evidentemente desnutridos que se encuentran entre una o dos desviaciones estándar debajo de la mediana de la población de referencia. Una ventaja de este estimador es la cuantificación del avance de la meta de erradicación de la desnutrición de alto riesgo, la cual se considera alcanzada cuando la prevalencia se ubica alrededor del 2.5%, percentil correspondiente a $-2z$ de una distribución normal.

3. Excedente de la prevalencia esperada de los tres grados de desnutrición en una población normal.

Esta estimación consiste en deducir de la prevalencia porcentual de niños con pesos menores a $-1z$ observada en una población empírica, el 16% esperado en una distribución normal. De esta manera, una prevalencia observada del 30% por debajo de $-1z$ se estimaría como una prevalencia "real" de $30-16=14\%$. Se considera que este estimador mantiene un equilibrio en sensibilidad y especificidad respecto a los dos anteriores. Convencionalmente denominaremos a este estimador "*ex-1zped*" cuando se refiera al peso para la edad, y "*ex-1zted*" cuando haga referencia a la talla para la edad.

Un recurso muy valioso para estimar la prevalencia de desnutrición en población preescolar lo constituye la talla en niños de primer año de primaria: la prevalencia porcentual de niños de seis a siete años con talla para la edad menor a $-2z$ tiene una alta correlación con la prevalencia de desnutrición en niños menores de 5 años del mismo ámbito estimada mediante el peso para la edad. El coeficiente de correlación de la prevalencia de desnutrición infantil estimada en el medio rural a partir de la base de datos del segundo Censo Nacional de Talla en 1994 (talla edad $\leq 2z$), en los estados de la República Mexicana, comparada con la prevalencia estimada por la ENAL 96 (*ex-1zped*) fue de 0.89³¹ y de 0.81 entre el CNT 2004 y la Ensanut 2006.

Mediante el uso de este estimador proximal es posible documentar de una manera confiable las tendencias recientes de prevalencia de desnutrición infantil en México, con diversas escalas de estratificación, recurriendo a la información conciliada de las Encuestas Nacionales de Nutrición y los Censos Nacionales de Talla.



FOTO Acervo del Dip. Miguel Ángel González Salum

Prevalencia de la desnutrición infantil en México

Encuestas Nacionales de Nutrición

En los Cuadros 2 y 3 se presenta la prevalencia de desnutrición reportada por la serie ENN-Ensanut 1988-2006 de acuerdo con los estimadores *peso para la talla* y *talla para la edad*, para cada una de las cuatro regiones consideradas en esta serie (Figura 1). Cabe precisar que las ENN 1988 y 1999 consideran como *Región Ciudad de México* al Distrito Federal (D. F.) en conjunto con los municipios conurbados del Estado de México, en tanto que la Ensanut 2006 la limita sólo al D. F.

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

De acuerdo con la *talla para la edad*, en el periodo 1988 a 2006 la prevalencia de los tres grados de déficit pasó de 45.9% a 34.5%, el déficit moderado y grave de 23.2% a 12.7% y la prevalencia excedente a $-1z$ (*ex-1zted*) de 29.9% a 18.5%; esta última representa una disminución en la estimación de la magnitud de la desnutrición infantil en México de 2.665 millones de niños desnutridos en 1988 a 1.750 millones en 2006. La disminución de la magnitud del niños con *talla para la edad* $\leq 2z$ fue de 2.066 millones en esta situación nutricional en 1988 a 1.195 en 2006.

Cuadro 2. Distribución de la población menor de 5 años según región y estado de nutrición de acuerdo con el peso para la edad

Encuestas Nacionales de Nutrición México 1988-2006

Región	No desnutridos Magnitud (miles)			Con desnutrición Magnitud (miles)					
				Leve			Moderada y grave		
	1988	1999	2006	1988	1999	2006	1988	1999	2006
Norte	937.4	1,605.6	1,494.4	302.8	283.2	268.6	148.6	64.5	71.6
Centro	1,658.7	2,654.2	2,803.0	749.1	718.3	781.0	408.3	219.1	180.1
Sur	1,407.7	2,048.4	2,193.6	916.9	971.0	757.4	614.2	411.7	188.7
Ciudad de México	1,232.1	1,062.2	525.8	419.5	322.4	146.4	111.0	101.0	32.4
Nacional	5,237.0	7,375.4	7,016.8	2,386.9	2,291.1	1,953.3	1,282.5	795.1	472.9
Porcentaje									
Norte	67.5	82.2	81.5	21.8	14.5	14.6	10.7	3.3	3.9
Centro	58.9	73.9	74.5	26.6	20.0	20.7	14.5	6.1	4.8
Sur	47.9	59.7	69.9	31.2	28.3	24.1	20.9	12.0	6.0
Ciudad de México	69.9	71.5	74.6	23.8	21.7	20.8	6.3	6.8	4.6
Nacional	58.8	70.5	74.3	26.8	21.9	20.7	14.4	7.6	5.0
Región	Excedente -1zped						Población menor de 5 años (miles)		
	Magnitud (miles)			Porcentaje					
	1988	1999	2006	1988	1999	2006	1988	1999	2006
Norte	229.2	35.2	45.9	16.5	1.8	2.5	1,388.8	1,953.3	1,834.6
Centro	706.9	362.8	357.6	25.1	10.1	9.5	2,816.2	3,591.6	3,764.1
Sur	1,060.9	833.8	442.7	36.1	24.3	14.1	2,938.8	3,431.1	3,139.7
Ciudad de México	248.5	185.7	66.2	14.1	12.5	9.4	1,762.6	1,485.6	704.6
Nacional	2,244.4	1,412.3	916.0	25.2	13.5	9.7	8,906.4	10,461.6	9,443.0

Cuadro 3. Distribución de la población menor de 5 años según región y estado de nutrición de acuerdo con la talla para la edad Encuestas Nacionales de Nutrición México 1988-2006

Región	No desnutridos Magnitud (miles)			Con desnutrición Magnitud (miles)					
				Leve			Moderada y grave		
	1988	1999	2006	1988	1999	2006	1988	1999	2006
Magnitud (miles)									
Norte	962.4	1,371.3	1,347.3	266.6	371.8	357.1	159.7	133.7	130.2
Centro	1,478.7	2,047.7	2,588.0	629.2	923.8	769.5	708.3	504.6	405.0
Sur	1,208.4	1,399.3	1,750.8	712.2	984.8	814.3	1,018.2	985.4	575.8
Ciudad de México	1,166.5	853.2	495.8	416.7	388.3	125.0	179.4	187.6	83.9
Nacional	4,816.0	5,671.7	6,182.2	2,024.7	2,668.7	2,065.9	2,065.6	1,811.4	1,194.8
Porcentaje									
Norte	69.3	73.1	73.4	19.2	19.8	19.5	11.5	7.1	7.1
Centro	52.5	58.9	68.8	22.3	26.6	20.4	25.2	14.5	10.8
Sur	41.1	41.5	55.8	24.2	29.2	25.9	34.6	29.3	18.3
Ciudad de México	66.2	59.7	70.4	23.6	27.2	17.7	10.2	13.1	11.9
Nacional	54.1	55.9	65.5	22.7	26.3	21.9	23.2	17.8	12.7
Región	Excedente -1ztd						Población menor de 5 años (miles)		
	Magnitud (miles)			Porcentaje					
	1988	1999	2006	1988	1999	2006	1988	1999	2006
Norte	204.2	205.2	193.8	14.7	10.9	10.6	1,388.8	1,876.8	1,834.6
Centro	887.1	872.2	573.8	31.5	25.1	15.2	2,816.2	3,476.1	3,764.1
Sur	1,257.8	1,432.9	886.5	42.8	42.5	28.2	2,938.8	3,369.5	3,139.7
Ciudad de México	313.7	347.2	96.1	17.8	24.3	13.6	1,762.6	1,429.1	704.6
Nacional	2,665.3	2,855.8	1,749.8	29.9	28.1	18.5	8,906.4	10,151.8	9,442.9



FOTO Acervo del Dip. Tomás Gloria Requena

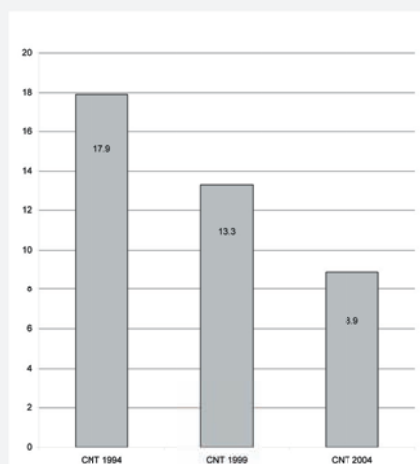
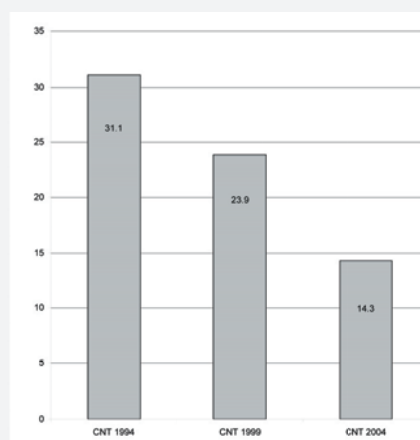
Censos Nacionales de Talla

En los cuadros 4, 5 y 6 se presentan los resultados del procesamiento de la bases de datos de los Censos Nacionales de Talla 1994, 1999 y 2004 en la población escolar entre seis y nueve años de edad que asiste al primer grado de primaria. Este indicador se asocia con el grado en que los niños han tenido circunstancias favorables de salud y nutrición a lo largo de los primeros años de vida. Hipotéticamente, si todos hubiesen crecido en condiciones óptimas durante los primeros años de vida la distribución de la talla alcanzada por la población escolar sería similar a la población de referencia, es decir la proporción de niños con talla para



FOTO | Rodrigo Castellanos Fajardo

Censos nacionales de talla



Encuestas nacionales de nutrición

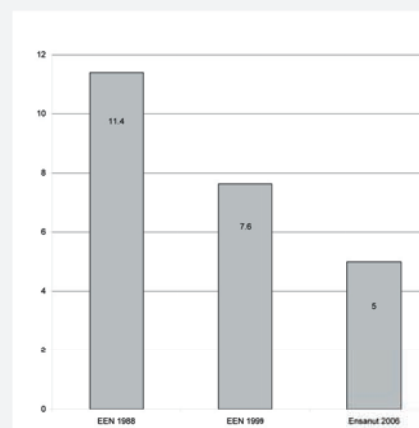
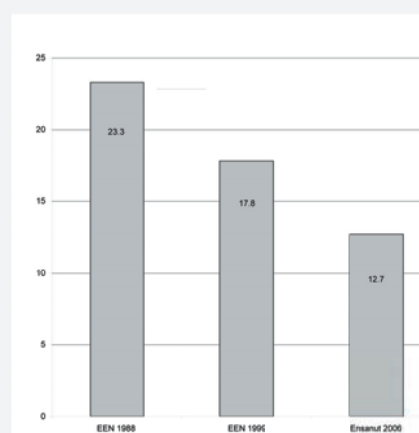


Figura 2. Comparación de los estimadores de déficit nutricional de las Encuestas Nacionales de Nutrición y los Censos Nacionales de Talla México 1994-2006

Una notable ventaja de los Censos Nacionales de Talla es su capacidad de desagregación geográfica de la información, la cual permite discriminar prevalencias estatales e incluso municipales en diferentes momentos, a partir de las cuales es posible diferenciar la situación nutricional y las tendencias en regiones y grupos vulnerables.

la edad $\leq 2z$ tendería a 2.5% y el $ex-1z$ tendería a cero. En la década transcurrida entre estos tres censos la proporción de escolares con talla $\leq 2z$ disminuyó de 17.9% en 1994 a 8.9% en 2004 y el $ex-1z$ pasó de 31.1% a 14.3%, en plena congruencia con las tendencias observadas en las Encuestas Nacionales de Nutrición (Figura 2).

Los Censos Nacionales de Talla no sólo confirman la importante disminución de la prevalencia de desnutrición infantil en la década reciente, sino también revelan la existencia de importantes asimetrías: mientras que en los estados del norte y centro-occidente del país y el Distrito Federal la desnutrición infantil evaluada por talla baja ($\leq 2z$) en población escolar prácticamente parece abatida, en los estados de Chiapas, Oaxaca y Yucatán más del 20% de los escolares presenta este sacrificio de talla asociado con desnutrición infantil; además de estas entidades, Guerrero, Puebla, Veracruz, Estado de México, presentan municipios que concentran gran número de niños en condiciones de desnutrición de alto riesgo.

Cuadro 4. Distribución de la población escolar de 6 a 9 años de edad que asiste al primer grado de educación primaria de acuerdo con la talla para la edad Censo Nacional de Talla 1994

Entidad	Normal		Déficit de talla										Total
			Leve		Moderado		Grave		≤2 d.e.		ex-1zted		
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	
República Mexicana	1,248,989	52.9	690,756	29.2	333,233	14.1	88,715	3.8	421,948	17.9	734,833	31.1	2,361,693
Aguascalientes	16,464	69.2	5,603	23.6	1,510	6.3	211	0.9	1,721	7.2	3,518	14.8	23,788
Baja California	30,515	77.4	7,176	18.2	1,600	4.1	159	0.4	1,759	4.5	2,623	6.6	39,450
Baja California Sur	7,417	77.5	1,756	18.3	357	3.7	42	0.4	399	4.2	623	6.5	9,572
Campeche	6,675	35.5	6,657	35.4	4,327	23.0	1,134	6.0	5,461	29.1	9,111	48.5	18,793
Coahuila	36,592	71.4	11,585	22.6	2,738	5.3	325	0.6	3,063	6.0	6,450	12.6	51,240
Colima	8,789	66.5	3,305	25.0	974	7.4	148	1.1	1,122	8.5	2,312	17.5	13,216
Chiapas	28,938	25.1	37,177	32.3	34,367	29.8	14,655	12.7	49,022	42.6	67,777	58.9	115,137
Chihuahua	48,295	71.5	14,384	21.3	4,063	6.0	773	1.1	4,836	7.2	8,418	12.5	67,515
Distrito Federal	120,252	69.6	40,385	23.4	10,833	6.3	1,297	0.8	12,130	7.0	24,872	14.4	172,767
Durango	25,514	66.2	9,580	24.9	2,912	7.6	521	1.4	3,433	8.9	6,849	17.8	38,527
Guanajuato	74,393	56.0	40,337	30.4	15,399	11.6	2,669	2.0	18,068	13.6	37,157	28.0	132,798
Guerrero	27,773	33.3	28,272	33.9	20,364	24.4	6,937	8.3	27,301	32.8	42,238	50.7	83,346
Hidalgo	26,425	41.6	21,364	33.6	12,219	19.2	3,548	5.6	15,767	24.8	26,962	42.4	63,556
Jalisco	107,410	68.8	37,263	23.9	10,099	6.5	1,443	0.9	11,542	7.4	23,811	15.2	156,215
México	159,004	51.9	98,058	32.0	41,035	13.4	8,058	2.6	49,093	16.0	98,166	32.1	306,155
Michoacán	52,421	62.3	22,125	26.3	8,066	9.6	1,592	1.9	9,658	11.5	18,310	21.7	84,204
Morelos	18,597	52.9	11,412	32.4	4,427	12.6	739	2.1	5,166	14.7	10,950	31.1	35,175
Nayarit	15,288	61.0	7,118	28.4	2,280	9.1	386	1.5	2,666	10.6	5,772	23.0	25,072
Nuevo León	48,297	68.2	17,502	24.7	4,512	6.4	496	0.7	5,008	7.1	11,181	15.8	70,807
Oaxaca	25,206	24.1	35,308	33.8	31,413	30.1	12,467	11.9	43,880	42.0	62,485	59.9	104,394
Puebla	44,186	34.4	45,690	35.6	29,809	23.2	8,657	6.7	38,466	30.0	63,621	49.6	128,342
Querétaro	18,991	50.3	12,231	32.4	5,400	14.3	1,147	3.0	6,547	17.3	12,735	33.7	37,769
Quintana Roo	7,010	39.1	5,656	31.5	3,905	21.8	1,366	7.6	5,271	29.4	8,057	44.9	17,937
San Luis Potosí	30,171	50.4	19,062	31.9	8,764	14.6	1,845	3.1	10,609	17.7	20,096	33.6	59,842
Sinaloa	41,235	68.5	14,699	24.4	3,736	6.2	546	0.9	4,282	7.1	9,346	15.5	60,216
Sonora	38,971	77.0	9,561	18.9	1,895	3.7	209	0.4	2,104	4.2	3,563	7.0	50,636
Tabasco	23,620	43.2	19,437	35.5	9,546	17.4	2,118	3.9	11,664	21.3	22,346	40.8	54,721
Tamaulipas	35,878	66.0	14,377	26.5	3,686	6.8	409	0.8	4,095	7.5	9,776	18.0	54,350
Tlaxcala	11,241	51.8	6,850	31.6	3,103	14.3	512	2.4	3,615	16.7	6,992	32.2	21,706
Veracruz	72,859	41.6	59,182	33.8	33,968	19.4	9,282	5.3	43,250	24.7	74,385	42.4	175,291
Yucatán	15,612	32.2	15,877	32.7	12,469	25.7	4,544	9.4	17,013	35.1	25,130	51.8	48,502
Zacatecas	24,950	61.4	11,767	28.9	3,457	8.5	480	1.2	3,937	9.7	9,199	22.6	40,654

Estado	Déficit de talla										Total		
	Normal		Leve		Moderado		Grave		≤2 d.e.			ex-1zted	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%		n	%
República Mexicana	1,368,538	60.1	606,962	26.7	241,856	10.6	60,069	2.6	301,925	13.3	544,499	23.9	2,277,425
Aguascalientes	18,257	74.3	5,064	20.6	1,092	4.4	145	0.6	1,237	5.0	2,372	9.7	24,558
Baja California	39,769	79.1	8,468	16.8	1,816	3.6	224	0.4	2,040	4.1	2,464	4.9	50,277
Baja California Sur	8,320	80.9	1,616	15.7	306	3.0	48	0.5	354	3.4	324	3.1	10,290
Campeche	8,354	45.2	6,393	34.6	3,048	16.5	667	3.6	3,715	20.1	7,154	38.8	18,462
Coahuila	43,558	76.2	11,157	19.5	2,164	3.8	265	0.5	2,429	4.3	4,443	7.8	57,144
Colima	9,733	76.4	2,382	18.7	539	4.2	85	0.7	624	4.9	968	7.6	12,739
Chiapas	36,932	30.8	39,476	32.9	31,204	26.0	12,274	10.2	43,478	36.3	63,772	53.2	119,886
Chihuahua	49,291	79.4	10,291	16.6	2,143	3.5	333	0.5	2,476	4.0	2,838	4.6	62,058
Distrito Federal	119,437	73.6	35,086	21.6	7,007	4.3	761	0.5	7,768	4.8	16,887	10.4	162,291
Durango	28,848	73.1	8,324	21.1	2,002	5.1	290	0.7	2,292	5.8	4,302	10.9	39,464
Guanajuato	85,701	63.6	36,523	27.1	10,821	8.0	1,720	1.3	12,541	9.3	27,502	20.4	134,765
Guerrero	47,467	41.7	36,905	32.4	21,970	19.3	7,476	6.6	29,446	25.9	48,140	42.3	113,818
Hidalgo	29,332	50.6	18,428	31.8	8,303	14.3	1,903	3.3	10,206	17.6	19,359	33.4	57,966
Jalisco	91,574	74.7	24,873	20.3	5,430	4.4	724	0.6	6,154	5.0	11,411	9.3	122,607
México	155,024	60.4	72,920	28.4	24,375	9.5	4,433	1.7	28,808	11.2	60,648	23.6	256,752
Michoacán	60,047	65.3	23,394	25.4	7,336	8.0	1,245	1.4	8,581	9.3	17,251	18.7	92,022
Morelos	22,978	60.6	10,870	28.7	3,532	9.3	516	1.4	4,048	10.7	8,855	23.4	37,896
Nayarit	15,420	70.1	4,924	22.4	1,414	6.4	246	1.1	1,660	7.5	3,063	13.9	22,004
Nuevo León	58,974	74.5	16,532	20.9	3,283	4.1	389	0.5	3,672	4.6	7,536	9.5	79,178
Oaxaca	31,090	30.7	35,645	35.2	25,978	25.6	8,686	8.6	34,664	34.2	54,085	53.3	101,399
Puebla	55,165	43.9	43,285	34.4	21,826	17.4	5,485	4.4	27,311	21.7	50,474	40.1	125,761
Querétaro	19,851	56.7	10,792	30.8	3,773	10.8	620	1.8	4,393	12.5	9,579	27.3	35,036
Quintana Roo	11,805	52.3	6,584	29.1	3,338	14.8	866	3.8	4,204	18.6	7,173	31.7	22,593
San Luis Potosí	37,382	57.1	19,475	29.7	7,283	11.1	1,345	2.1	8,628	13.2	17,625	26.9	65,485
Sinaloa	46,072	74.4	12,398	20.0	2,934	4.7	517	0.8	3,451	5.6	5,942	9.6	61,921
Sonora	41,962	79.9	8,962	17.1	1,479	2.8	136	0.3	1,615	3.1	2,171	4.1	52,539
Tabasco	26,193	54.3	15,136	31.4	5,866	12.2	1,040	2.2	6,906	14.3	14,324	29.7	48,235
Tamaulipas	48,937	72.5	14,833	22.0	3,281	4.9	424	0.6	3,705	5.5	7,742	11.5	67

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

Estado	Déficit de talla										Total		
	Normal		Leve		Moderado		Grave		≤2 d.e.			ex-1zted	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%		n	%
República Mexicana	1,458,242	69.7	447,301	21.4	145,322	6.9	41,395	2.0	186,717	8.9	299,256	14.3	2,092,260
Aguascalientes	18,172	81.1	3,465	15.5	659	2.9	107	0.5	766	3.4	647	2.9	22,403
Baja California	42,336	83.0	7,248	14.2	1,270	2.5	183	0.4	1,453	2.8	535	1.0	51,037
Baja California Sur	9,326	83.9	1,396	12.6	320	2.9	70	0.6	390	3.5	8	0.1	11,112
Campeche	10,191	60.9	4,653	27.8	1,551	9.3	331	2.0	1,882	11.3	3,859	23.1	16,726
Coahuila	46,424	83.9	7,301	13.2	1,223	2.2	365	0.7	1,588	2.9	39	0.1	55,313
Colima	7,821	80.2	1,617	16.6	279	2.9	37	0.4	316	3.2	372	3.8	9,754
Chiapas	46,039	40.0	35,624	31.0	23,753	20.6	9,640	8.4	33,393	29.0	50,608	44.0	115,056
Chihuahua	57,522	82.1	9,623	13.7	2,071	3.0	839	1.2	2,910	4.2	1,324	1.9	70,055
Distrito Federal	118,039	79.9	24,988	16.9	4,257	2.9	514	0.3	4,771	3.2	6,111	4.1	147,798
Durango	30,226	82.7	5,033	13.8	1,066	2.9	227	0.6	1,293	3.5	478	1.3	36,552
Guanajuato	73,814	74.6	19,914	20.1	4,415	4.5	755	0.8	5,170	5.2	9,260	9.4	98,898
Guerrero	41,017	51.9	22,355	28.3	11,157	14.1	4,570	5.8	15,727	19.9	25,426	32.1	79,099
Hidalgo	30,975	63.5	12,842	26.3	4,102	8.4	888	1.8	4,990	10.2	10,023	20.5	48,807
Jalisco	94,403	81.7	17,224	14.9	3,174	2.7	729	0.6	3,903	3.4	2,642	2.3	115,530
México	179,646	68.6	61,845	23.6	17,140	6.5	3,103	1.2	20,243	7.7	40,211	15.4	261,734
Michoacán	57,924	75.1	14,542	18.9	3,645	4.7	993	1.3	4,638	6.0	6,843	8.9	77,104
Morelos	20,800	71.4	5,941	20.4	1,564	5.4	808	2.8	2,372	8.1	3,655	12.6	29,113
Nayarit	15,641	80.8	3,023	15.6	592	3.1	99	0.5	691	3.6	617	3.2	19,355
Nuevo León	71,099	83.0	12,032	14.1	1,944	2.3	552	0.6	2,496	2.9	828	1.0	85,627
Oaxaca	36,848	43.1	28,435	33.3	15,282	17.9	4,923	5.8	20,205	23.6	34,962	40.9	85,488
Puebla	56,953	57.9	28,637	29.1	10,042	10.2	2,666	2.7	12,708	12.9	25,617	26.1	98,298
Querétaro	28,097	73.4	7,798	20.4	1,994	5.2	389	1.0	2,383	6.2	4,057	10.6	38,278
Quintana Roo	14,233	65.2	5,059	23.2	1,973	9.0	553	2.5	2,526	11.6	4,094	18.8	21,818
San Luis Potosí	39,232	69.8	12,646	22.5	3,617	6.4	731	1.3	4,348	7.7	7,998	14.2	56,226
Sinaloa	42,791	80.9	7,991	15.1	1,727	3.3	372	0.7	2,099	4.0	1,629	3.1	52,881
Sonora	43,208	83.7	7,064	13.7	1,168	2.3	194	0.4	1,362	2.6	165	0.3	51,634
Tabasco	31,329	66.3	12,011	25.4	3,376	7.1	536	1.1	3,912	8.3	8,363	17.7	47,252
Tamaulipas	51,235	80.9	9,641	15.2	1,819	2.9	618	1.0	2,437	3.8	1,948	3.1	63,313
Tlaxcala	13,616	66.3	5,225	25.5	1,318	6.4	371	1.8	1,689	8.2	3,629	17.7	20,530
Veracruz	84,850	62.0	36,606	26.8	12,403	9.1	2,973	2.2	15,376	11.2	30,089	22.0	136,832
Yucatán	19,398	50.7	11,169	29.2	5,657	14.8	2,007	5.2	7,664	20.0	12,716	33.3	38,231
Zacatecas	25,037	82.3	4,353	14.3	764	2.5	252	0.8	1,016	3.3	504	1.7	30,406

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

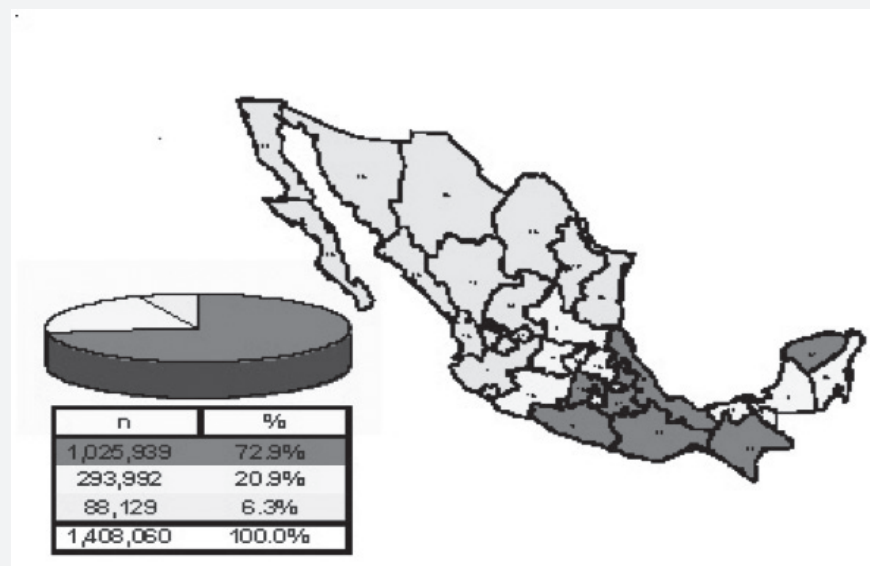


Figura 3. Distribución estatal de la población menor de 5 años desnutrida en la República Mexicana, estimada por la prevalencia de talla baja (≤ 2 ted) del Censo Nacional de Talla 2004 y la población estimada por Conapo al 1 de enero de 2005

Aunado al enfoque geográfico, los Censos Nacionales de Talla permiten también identificar sectores sociales vulnerables a la desnutrición infantil. En la Figura 4 y en el Cuadro 7 se muestran las diferencias en prevalencia de talla baja y tendencia a la disminución de la población escolar analizada, de acuerdo con el tipo de escuela a la que asisten.

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



FOTO Josefina Isabel Fajardo Arias

Cuadro 7. Comparación de la prevalencia e índice de disminución de talla baja de los niños de primero de primaria según tipo de plantel escolar México, Censos Nacionales de Talla 1994-2004

Tipo de Escuela	CNT 1994		CNT 1999		Índice de disminución 1994-1999	CNT 2004		Índice de disminución 1994-2004
	Niños (n)	Prevalencia de talla baja (%)	Niños (n)	Prevalencia de talla baja (%)		Niños (n)	Prevalencia de talla baja (%)	
Indígena	106,787	58.1	117,202	50.7	0.128	97,793	40.4	0.305
Conafe	34,764	29.1	36,132	24.1	0.170	19,310	23.0	0.208
Oficial	2,050,428	16.7	1,957,288	11.8	0.296	1,801,088	7.7	0.540
Privada	148,008	2.7	165,679	2.2	0.193	161,147	2.2	0.184
Total	2,339,987	17.9	2,277,425	13.3	0.258	2,092,260	8.9	0.501

Como puede apreciarse claramente hay un escalamiento progresivo en la prevalencia de talla baja conforme se desciende en la escala social representada por el tipo de escuela a la que asiste el niño. La Talla baja es prácticamente inexistente en la clase alta, en las escuelas oficiales la prevalencia de talla baja es de sólo el 7.7% habiendo presentado un descenso del 54% en la década reciente. En las escuelas de la Conafe 23% de los niños de primer grado presentaron talla baja con una tasa de descenso decenal muy lenta (21%). La población que asiste a los albergues indígenas presentó una prevalencia muy elevada: 40% y una tasa de descenso del 30%.

En el Cuadro 8 se compara la prevalencia de talla baja de acuerdo con la clasificación de marginación municipal 2000 del Consejo Nacional de Población³². En 2004 el 34.5% de los niños que asisten a primero de primaria en municipios de marginación muy alta presentaron tallas para la edad menores a -2z, lo cual evidencia sin lugar a dudas una grave situación nutricional; aunado a esto, la tasa decenal de descenso en estos municipios fue de 34%, comparado con el descenso en el resto de los estratos, el cual se ubicó entre el 49% y el 56%, esto implica un rezago respecto a la tendencia secular nacional de descenso: en 1994 la prevalencia de talla baja en los municipios de muy alta marginación era 6.5 veces mayor que en los de muy baja, esta relación era ya de nueve veces en 2004.



FOTO Josefina Isabel Fajardo Arias

Cuadro 8. Prevalencia de talla baja de los niños de primero de primaria según clasificación de marginación del municipio de ubicación de las escuelas México, Censos Nacionales de Talla 1994, 1999 y 2004

Año	1994			1999			2004		
	Talla Baja	Niños		Talla Baja	Niños		Talla Baja	Niños	
Marginación	%	n	N	%	n	N	%	n	N
Muy Alta	52.4	74,797	142,858	44.2	65,448	148,125	34.5	45,510	131,750
Alta	33.3	139,699	419,668	24.5	95,693	390,214	17.0	56,210	330,206
Media	19.8	64,678	326,672	14.2	41,826	295,586	8.8	22,162	252,241
Baja	14.2	54,515	382,825	10.0	36,759	368,627	6.4	20,941	325,107
Muy Baja	8.1	88,219	1,089,095	5.8	62,061	1,073,878	3.9	40,865	1,047,627
Todos	17.9	421,908	2,361,118	13.3	301,787	2,276,430	8.9	185,688	2,086,931

Encuestas en el Medio Rural

La desnutrición infantil ha afectado predominantemente a la población del medio rural mexicano. En la Figura 5 se muestra la evolución de la prevalencia nacional de desnutrición de la población de 12 a 59 meses del medio rural según el estimador peso para la edad reportada por la serie ENAL 1974-1996 y la serie ENN-Ensanut (1999-2006).

Para el periodo 1974-1996 puede apreciarse un estancamiento en cuanto a la prevalencia nacional, si bien en el análisis regional se reportaron cambios importantes al apreciarse una consistente disminución de la prevalencia de desnutrición en la región norte, un deterioro en las regiones indígenas sobre todo en las huastecas, la montaña de Guerrero, la sierra norte de Puebla, la sierra de Zongolica y la península de Yucatán, y la persistencia de altos índices de desnutrición en el medio rural de los estados de Oaxaca y Chiapas. A finales de este periodo se observa también una importante mejoría en la región centro.

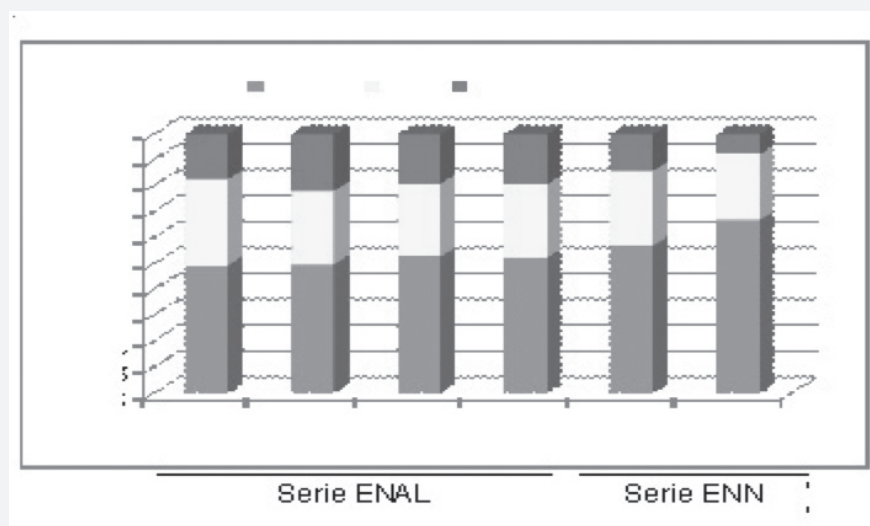


Figura 5. Evolución de la prevalencia nacional de desnutrición de la población de 12 a 59 meses del medio rural según el estimador peso para la edad reportada por la serie ENAL 1974-1996 y la serie ENN-Ensanut (1999-2006)

La ENN 1999 y la Ensanut 2006 reportan una disminución consistente de la desnutrición infantil en el medio rural. La prevalencia de peso para la edad $\leq 2z$ en la población de 12 a 59 meses pasó de 14.1% a 7.7% en dicho periodo. Esta mejoría también fue corroborada por la ENAL 2006 en los 13 estados en que fue aplicada: la prevalencia de este indicador en la población menor de 5 años bajó de 16.1% a 8.7% (Figura 6).

Al considerar la dinámica urbana- rural de la desnutrición infantil, la Ensanut 2006 apreció descensos importantes en zonas rurales de la región sur y en el norte, y descensos modestos en el centro. Aunque la región sur rural continúa presentando la prevalencia de baja talla más alta (25.6%), fue la que experimentó el mayor descenso durante el periodo de estudio: 15.9%, el equivalente al 38.3 por ciento. Este descenso representa 2.3 puntos porcentuales por año, casi tres veces el descenso observado para el ámbito nacional.



FOTO | Rodrigo Castellanos Fajardo

Desnutrición infantil y condición indígena

La ENN 1999 reportó que las prevalencias de baja talla y de bajo peso fueron mayores en los preescolares indígenas que en los no indígenas (Cuadro 9). En el ámbito nacional y en zonas urbanas, estas prevalencias fueron casi tres veces mayores, mientras que en zonas rurales fueron casi dos veces mayores. Estas diferencias se redujeron aproximadamente a la mitad al ajustar por condiciones de vivienda, infraestructura de servicios y posesión de bienes, pero continuaron siendo significativamente superiores ($p > 0.05$) en niños indígenas, lo cual indica que además de las condiciones económicas, la condición indígena implica una desventaja social a compensar³³. Los niños indígenas en ese año representaban alrededor del 11% de la población menor de cinco años, pero conformaban cerca del 30% del total de desnutridos.

Cuadro 9. Prevalencia de bajo peso y baja talla en población indígena y no indígena, según medio urbano o rural y región, de la población menor de 5 años. México ENN 1999

Ámbito	Población	Bajo peso (<-2ztd)		Baja talla (<-2ztd)	
Región	N (miles)	%	n (miles)	%	n (miles)
Nacional					
No indígenas	9,279.2	6.2	575.3	14.5	1,345.5
Indígenas	1,181.4	18.5	218.6	44.3	523.4
Rural					
No indígenas	2,417.2	9.9	239.3	26.9	650.2
Indígenas	692.5	20.6	142.7	51.0	353.2
Urbana					0.0
No indígenas	6,862.1	5.0	343.1	10.1	693.1
Indígenas	488.8	15.6	76.3	34.8	170.1
Región Sur					
No indígenas	2,573.4	9.0	231.6	22.9	589.3
Indígenas	857.7	21.2	181.8	48.4	415.1
Norte, Centro y Ciudad de México					
No indígenas	6,705.8	5.2	348.7	11.2	751.0
Indígenas	323.7	11.5	37.2	33.2	107.5

Cuadro 10. Prevalencia de desnutrición según peso para la edad en niños menores de 5 años del medio rural según condición étnica México ENAL 1996

Condición	ex-1zped		≤2zped		Total
Étnica	N	%	n	%	N
Indígena	2,791	42.2	1,865	28.2	6,614
Presencia indígena	1,525	29.2	904	17.3	5,223
No indígena	3,996	22.6	2,493	14.1	17,680
Global	8,294	28.1	5,254	17.8	29,517

La ENAL96 mostró también la mayor prevalencia de desnutrición en preescolares indígenas. De acuerdo con la presencia de hablantes de lengua indígena en las comunidades estudiadas. Se catalogaron como *indígenas* cuando la mayoría de las



FOTO Josefina Isabel Fajardo Arias

familias era hablante de lengua indígena, con *presencia indígena* si era una proporción minoritaria, y *no indígenas* en ausencia de esta característica. La prevalencia de bajo peso para la edad fue dos veces mayor en los niños de comunidades *indígenas* que en los de comunidades *no indígenas*, y 1.5 respecto a las comunidades de *presencia indígena* (Cuadro 10).

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

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

A partir de los diversos indicadores hasta aquí considerados podemos hacer una estimación general acerca de cuál es la magnitud y la tendencia reciente de la desnutrición infantil en México y poder proyectar escenarios considerando especialmente a los grupos vulnerables. En el Cuadro 11 y la Figura 7 se presenta la estimación de la prevalencia de desnutrición en la población menor de 5 años durante la última década a partir de mediciones de las series ENN-Ensanut y CNT y la estimación del número de menores de 5 años al primero de enero en el país, de acuerdo con las proyecciones del Consejo Nacional de Población³⁴ mediante inter y extrapolación lineal de las tendencias observadas.

Cuadro 11. Estimación de la prevalencia de desnutrición en la población menor de 5 años a partir de las Encuestas Nacionales de Nutrición y los Censos Nacionales de Talla, México 1999-2008

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

(a) Conapo proyecciones de población 1990-2000; (b) Conapo proyecciones de población 2000-2030. (c) Interpolación lineal 2000-2005; (d) Conapo proyecciones de población 2005-2050.

En las Encuestas Nacionales de Nutrición el estimador de la medición de preescolares basado en la *talla para la edad* prácticamente duplica la estimación de niños desnutridos basada en *peso para la edad* (1.9 vs. 1 millón en 2006). La tasa quinquenal (2003-2008) de descenso con el estimador de *talla para la edad* es de 0.34 en tanto que con *peso para la talla* es de 0.29. Las estimaciones a partir del CNT al inicio del periodo se ubican en un punto intermedio entre las dos anteriores, pero debido a la mayor tasa de descenso (.43) al final del periodo la prevalencia estimada es más cercana al estimador *ex-1zped* de la Ensanut. El descenso en la magnitud se explica en gran medida por la disminución de la proporción de desnutridos, pero también por el descenso en la población en este grupo de edad: 9.3% en el quinquenio reciente. La proyección lineal de estas tendencias implicaría que alrededor del año 2020 la desnutrición infantil estaría abatida en el país.

La interpretación de estas diferencias de magnitudes y tasas de descenso es objeto de debate y difícilmente es concebible un acuerdo unánime acerca de si en el año 2006 había uno o dos millones de niños desnutridos y si en 2008 hay novecientos mil o un millón y medio.

A medida que la nutrición de una población mejore, la prevalencia de todos los estimadores probabilísticos debiera converger al tender a límite de la normalidad. En este sentido, los autores del presente análisis proponen el uso del estimador *ex-1zted* a partir de los Censos Nacionales de Talla como un estimador central de la prevalencia de desnutrición infantil, en virtud de la capacidad de aportar información a escala municipal, de su comportamiento intermedio entre los dos estimadores antropométricos más consistentes, y toda vez que la regularidad de su registro periódico permite estimar tendencias en forma consistente.

Mediante el reprocesamiento de las bases de datos de los CNT 1994, 1999 y 2004 se estimaron las prevalencias municipales de *ex-1zted*, después de corregir los errores

y omisiones detectados. A partir de esta matriz se calcularon las tendencias de descenso para cada municipio y se estimó matemáticamente, como función de tiempo, la magnitud municipal de niños menores de 5 años con desnutrición, con punto de arranque a partir del 1 de enero de 2007 y hasta el 1 de enero de 2030 de acuerdo con la proyección de la población elaborada por el Consejo Nacional de Población. A partir de la suma de estas estimaciones municipales se obtuvo la magnitud para cada estado, así como la nacional; al resultado de este ejercicio lo hemos denominado *El Reloj de la Desnutrición Infantil*³⁵.

En el Cuadro 12 se presenta la proyección quinquenal de las prevalencias por entidad federativa en orden descendente según la magnitud estatal de la desnutrición proyectada al 1 de enero del año 2020.

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

Cuadro 12. Proyección quinquenal de las prevalencias por entidad federativa en orden descendente según la magnitud estatal de la desnutrición proyectada al 1 de enero del año 2020.

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

Polarización nutricional La paradoja de la obesidad en la pobreza

La información epidemiológica disponible muestra que en nuestro país se ha producido en las dos décadas recientes una explosiva epidemia de sobrepeso y obesidad en todos los ámbitos y estratos sociales hasta afectar a casi el 70% de la población adulta, ocupando el segundo lugar mundial entre los países con más de un millón de habitantes. Concomitantemente se presenta también una epidemia de padecimientos crónicos asociados con la obesidad, la cual constituye una grave

amenaza a la salud de la población y a la capacidad instalada y financiera de los servicios de salud destinados a su atención. La alimentación en el medio urbano está transitando hacia esquemas de sobrealimentación nocivos para la salud y con graves repercusiones socioeconómicas³⁶. La creciente incidencia de la obesidad y las enfermedades asociadas a ella en el medio urbano permean ya aceleradamente al medio rural³⁷.

En las dos décadas recientes también se ha producido una extraordinaria transformación en el estilo de vida de la población mexicana. Los procesos de trabajo, los sistemas de transporte y el ambiente urbano favorecen el sedentarismo extremo; aunado a esto, los sistemas alimentarios dominantes cada vez más imponen una disponibilidad, oferta, promoción y costo de alimentos que promueven patrones alimentarios de alta densidad energética y carente de factores protectores contra la obesidad y daños a la salud asociados³⁸.

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

fundamentos de una alimentación saludable³⁹.

El acelerado incremento de la obesidad en la población mexicana desde edades tempranas tiene consecuencias muy graves para la salud de la población. La relación entre la epidemia de obesidad y la epidemia de enfermedades crónicas como la diabetes mellitus, la aterosclerosis, la hipertensión y ciertos tipos de tumores malignos ha sido reconocida extensamente⁴⁰; enfermedades que constituyen en conjunto la principal causa de morbilidad y mortalidad a escala mundial⁴¹ y nacional, ya no sólo en los países desarrollados, sino también en vías de desarrollo⁴². Estas enfermedades comparten un conjunto de alteraciones como la acumulación de tejido adiposo, resistencia a la insulina, hiperglicemia, dislipidemia e hipertensión arterial, las cuales en conjunto constituyen el denominado **síndrome metabólico**⁴³.

La transición epidemiológica y alimentaria en México ha sido extraordinariamente acelerada. Los cambios en los años recientes muestran que se están generando graves daños a la salud como consecuencia de esta acelerada transición. En el Cuadro 13 se muestra el incremento de la tasa de mortalidad en el país entre 1980 y 2005 a causa de enfermedades crónicas asociadas al síndrome metabólico.

Una situación particularmente grave en México es que los factores de riesgo alimentario para el desarrollo de las enfermedades crónicas se presentan en una población especialmente vulnerable. La población mexicana, sobre todo la de ancestros amerindios, probablemente posee una conformación genética más apropiada para aprovechar una alimentación basada en cereales integrales, leguminosas y otros vegetales, con un consumo moderado de carne magra, en un medio demandante de una actividad física intensa, es decir, las condiciones predominantes en las comunidades rurales donde se asentaba la mayoría de la población del país hasta hace unas cuantas décadas.⁴⁴ Esta situación ha cambiado radicalmente. El tipo de alimentación predominante en los años recientes se caracteriza por un elevado consumo de alimentos energéticamente densos, con alto contenido de alimentos de origen animal, grasas saturadas, harinas y azúcares refinadas, y con un bajo contenido en fibra dietética y antioxidantes, lo cual contrasta con la capacidad metabólica genéticamente seleccionada en un ecosistema radicalmente distinto⁴⁵.

Un segundo elemento que explica la alta susceptibilidad de la población mexicana a las enfermedades crónicas emergentes es la existencia de mecanismos fisiológicos de adaptación anticipativa a condiciones de escasez. A lo largo de la evolución filogenética de las especies, las condiciones iniciales de un organismo persistían en buena medida a lo largo de toda la vida, de tal suerte que la modulación de su metabolismo a las circunstancias prevalecientes durante su desarrollo embrionario y de las primeras etapas de la vida, permitirían al organismo mayor posibilidad de éxito biológico. Recientemente se han reconocido mecanismos muy extendidos en todos los seres vivos mediante los cuales se modula la plasticidad metabólica de los organismos a las condiciones del medio

Cuadro 13. Defunciones por enfermedades asociadas con obesidad y síndrome metabólico, México 1980-2005

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

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

ambiente al inicio de la vida.⁴⁶ Se ha obtenido evidencia científica que un ser humano expuesto a escasez de alimento durante la vida fetal y los primeros meses de vida genera una serie de mecanismos de adaptación metabólica⁴⁷. Esta adaptación estaría implicada en la denominada Hipótesis de Barker que postula la asociación epidemiológica entre factores de deficiencia nutricional intrauterina y en edad temprana, y la ocurrencia de enfermedades crónicas, como diabetes e infartos, en la población adulta expuesta a tales factores⁴⁸, toda vez que las condiciones de nutrición cambian radicalmente hacia la sobrealimentación y exceso de alimentos de alto índice glicémico y densidad energética^{49,50}.

Si tomamos en consideración las características genéticas de la población mexicana así como el hecho de que gran parte de la población adulta en el México actual estuvo expuesta a deficiencias nutricionales en edades tempranas, aunado a la rápida transformación de los patrones alimentarios, encontraremos una explicación a la rápida emergencia de los padecimientos asociados con el síndrome metabólico en la población mexicana desde edades cada vez más tempranas⁵¹.

Hasta hace dos décadas se consideraba que las enfermedades crónicas afectaban principalmente a individuos de clases sociales altas que eran quienes podían acceder a una alimentación excesiva y mantener un estilo de vida sedentario, pero esta situación ha cambiado radicalmente: la población en condiciones de pobreza presenta en la actualidad el mayor riesgo de padecer este tipo de enfermedades⁵².

Una evidencia indirecta que puede expresar esta condición, la encontramos en los resultados de la Encuestas Nacionales de Enfermedades Crónicas (Enec 1993) y de Salud (Ensa 2000), las cuales documentaron

coincidentalmente una prevalencia de diabetes mellitus de dos a tres veces mayor en la población con menor grado de escolaridad (9.7% a 15.1%), respecto a la población con nivel educativo de secundaria o más: 3.9% a 4.8% (Figura 8)⁵³.

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

Prevalencia de sobrepeso y obesidad en México

La ENN 1999 reportó una prevalencia de sobrepeso y obesidad en población en edad escolar del 26.6% en la Ciudad de México y del 22.9% para el medio urbano nacional⁵⁴. La misma encuesta registró que el 21.2% de las mujeres en edad reproductiva se clasificaron como obesas ($IMC^1 \geq 30 \text{ kg/m}^2$) y el 30.6% con sobrepeso (IMC entre 25 y 29.9 kg/m^2); en el medio urbano la prevalencia fue de 22.6 de obesidad y 31.5% de sobrepeso, en tanto que la prevalencia respectiva en el medio rural fue de 16.8% y 27.6 por ciento.

La ENSA 2000 encontró una prevalencia general de obesidad (más de 30 kg/m^2) del 23.7% en la población mayor de 20 años, en tanto que los casos de sobrepeso alcanzaron una prevalencia del 38.4 por ciento. La prevalencia de obesidad fue casi 50% mayor en las mujeres (28.1%), comparada con la de los hombres (18.6%). Esta magnitud de prevalencia de sobrepeso y obesidad ubican a México en los primeros lugares a escala mundial.⁵⁵

La mejor estimación de la magnitud del incremento de la obesidad entre



FOTO Josefina Isabel Fajardo Arias

¹ El índice de masa corporal (IMC) es el peso de una persona en kilogramos dividido entre su talla en metros elevada al cuadrado.

la población mexicana nos la proporciona la serie de Encuestas Nacionales de Nutrición, la cual muestra que en menos de dos décadas se ha duplicado la prevalencia del sobrepeso y la obesidad en las mujeres en edad reproductiva. Esta pasó del 35.1% al 69.3% entre 1988 y 2006.

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

Cuadro 14. Prevalencia porcentual de sobrepeso y obesidad en hombres y mujeres según ámbito de residencia, México, ENN 1999, Ensanut 2006

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

La Ensanut 2006 documenta a escala nacional las prevalencias urbanas y rurales de la población adulta de ambos sexos (Cuadro 14). En el ámbito nacional se aprecia que la obesidad afecta en mayor medida a las mujeres que a los hombres: 34.5% vs. 24.4%; esta diferencia se acentúa en el medio rural: 30.4% vs. 17%. En el caso de los hombres la prevalencia de obesidad es 53% mayor en el medio urbano (26.1%) respecto al rural (17%); en las mujeres esta diferencia fue mucho menor 35.6% vs. 30.4%, lo que representa únicamente un 17%. Cabría suponer que esto último puede deberse a un incremento acelerado de la obesidad en las mujeres del medio rural.

La Ensanut 2006 también permite apreciar diferencias en la prevalencia del sobrepeso y la obesidad por el nivel socioeconómico de la población. La base de datos consigna un índice socioeconómico construido con un conjunto de variables pertinentes mediante componentes principales; el vector de este índice fue agrupado en quintiles, correspondiendo el quintil 1 al nivel más bajo (Cuadro 15).

Cuadro 15. Prevalencia (%) de sobrepeso y obesidad en hombres y mujeres mayores de 20 años según quintiles de nivel socioeconómico, México, Ensanut 2006

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

Al comparar la prevalencia puede apreciarse una mayor proporción de obesidad en las mujeres respecto a los hombres en todos los niveles socioeconómicos.

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

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

Como puede apreciarse la epidemia de obesidad ya ha permeado a prácticamente todos los estratos

socioeconómicos de la población; únicamente la población en condiciones de pobreza extrema parece no participar aún en la misma magnitud de este problema, sin que ello signifique que no se vean afectados en forma importante. En todos los estratos el sobrepeso y la obesidad sumados afectan al menos al 56% de los hombres y al 65% de las mujeres.

Disponibilidad de alimentos

De acuerdo con las hojas de balance alimentario de FAO para México, de 1961 a 1980 se aprecia un incremento constante en el suministro *per cápita* nacional al pasar de 2,412 Kcal. diarias a 3,123. Desde 1980 se establece una meseta de disponibilidad alimentaria en un intervalo de entre 3,100 y 3,200 Kcal. (Figura 10). Es decir, desde hace 40 años se alcanzó el nivel de suministro *per cápita* mínimo indispensable para satisfacer plenamente los requerimientos nutricionales de toda su población, y desde hace 25 años el suministro de alimentos en México rebasa con mucho dicho nivel. Este incremento se realizó a expensas del mayor suministro de todos los grupos de alimentos con excepción del de maíz, el cual permaneció entre 125 y 130 gramos diarios por persona, el de oleaginosas, y el de frijol, cuyo suministro pasó de 17 a 11 gramos; el azúcar, frutas, hortalizas y los productos de origen animal mostraron un incremento entre el 200% y el 450 por ciento.

Los cambios observados en el suministro interno de energía alimentaria no sólo son cuantitativos sino que también se ha producido una importante transformación cualitativa en su integración. En 1961, con tan solo 2,412 Kcal/d/hab., el 57% de la energía era aportada por cereales, principalmente por el maíz con el 43% del total; las leguminosas aportaban el 7.3% de la energía; los productos de origen animal

y los azúcares contribuían, cada uno, con poco menos del 11 por ciento. Desde 1980 hasta nuestros días ha conformado un patrón alimentario caracterizado por la disminución del consumo de cereales los cuales actualmente aportan en conjunto alrededor del 45% del suministro interno de energía, el maíz aporta únicamente el 33%, por su parte las leguminosas aportan en esta nueva estructura menos del 4%; esta reducción se ha correspondido con el incremento en el consumo de azúcares y productos de origen animal que en conjunto aportan más del 30% del suministro nacional de energía.

La magnitud del incremento de la energía disponible y los cambios en la proporción del aporte de los alimentos representan modificaciones sustantivas en la alimentación de la población; por ejemplo, en 1961 la disponibilidad *per cápita* de energía aportada por los azúcares era de 258 Kcal/d/hab., en tanto que a partir de 1980 y hasta la fecha se ubica en el orden de las 460 a las 480 Kcal., lo que representa un incremento del 85 por ciento. Esta estructura de la disponibilidad alimentaria constituye un factor de riesgo en la generación de la grave epidemia de obesidad que enfrenta el país.

En el periodo reciente se ha modificado aceleradamente el patrón alimentario de la población mexicana. El patrón tradicional basado en maíz y frijol que de alguna forma era común a toda la población hace 50 años, está siendo sustituido por un patrón en el que el consumo de harinas refinadas, azúcares y los alimentos de origen animal aportan el 70% de la energía. Este patrón se encuentra ya muy extendido en las clases medias y altas del medio urbano y es tendencial y muy probablemente aspiracional en los demás estratos socioeconómicos en la medida que la disponibilidad local y la capacidad económica lo permitan.

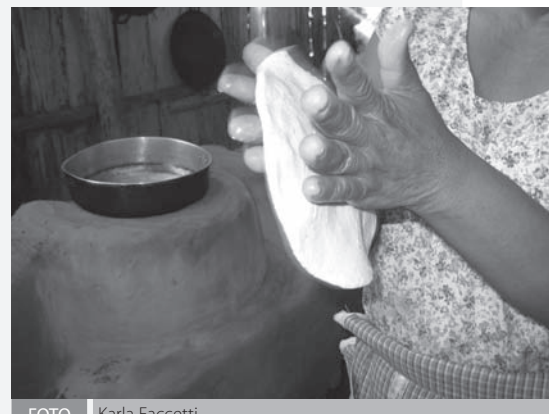


FOTO Karla Faccetti



FOTO Josefina Isabel Fajardo Arias

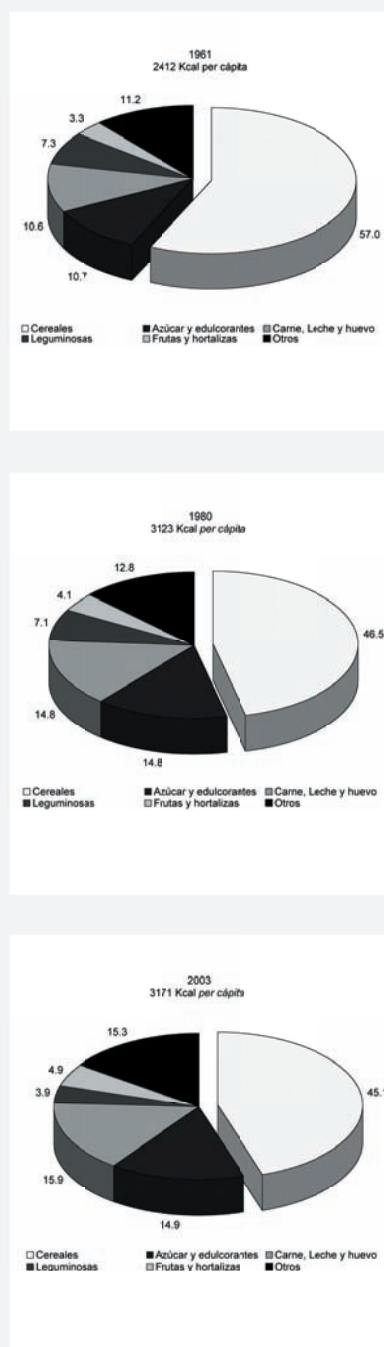


Figura 10. Estructura alimentaria del suministro de alimentos en México 1960, 1980 y 2003 Hojas de Balance FAO

Conclusiones

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

Los riesgos sociales y económicos derivados de la actual situación nutricional de la población mexicana requieren analizar la capacidad actual del Estado Mexicano, tanto en la pertinencia del marco jurídico existente como en la capacidad institucional a través de las acciones y programas de gobierno para enfrentar esta grave situación.

Referencias bibliográficas

- ¹ Sepúlveda-Amor J, Lezana MA, Tapia-Conyer R, Valdespino JL, Madrigal H, Kumate J. Estado Nutricional de preescolares y mujeres en México: Resultados de una encuesta probabilística nacional. Gac Med Mex. 1990 mayo-junio; 126 3:207-224.
- ² Rivera Dommarco J, Shamah Levy T, Villalpando Hernández S, González de Cossio T, Hernández Prado B, Sepúlveda J. Encuesta Nacional de Nutrición 1999. Estado nutricional en niños y mujeres en México. Instituto Nacional de Salud Pública, Cuernavaca, Mor, México 2001.
- ³ Olaiz G, Rivera J, Shamah T, Rojas R, Villalpando S, Hernández M, Sepúlveda J. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición ENSANUT 2006. Instituto Nacional de Salud Pública Cuernavaca, Morelos, México, 2006.
- ⁴ Madrigal H, Moreno-Terrazas CO, Chávez VA. Encuesta Nacional de

- Alimentación 1979: resultados de la Encuesta Rural analizada por ponderación. Presentada por entidad federativa y desagregada según zonas nutricionales. Publicación L-46. México, División de Nutrición, INNSZ, 1982.
- ⁵ Ávila-Curiel A, Chávez A, Shamah T, Madrigal H. La desnutrición infantil en el medio rural a través de las encuestas nacionales de alimentación. *Revista Salud Publica de México* 1993 Nov-dic; 35 (6):658-66.
 - ⁶ Ávila-Curiel A, Shamah T, Chávez A. Encuesta Nacional de alimentación y nutrición en el medio rural 1996 (ENAL 96). Resultados por Entidad. INNSZ. Sedesol, DIF, UNICEF, IMSS-Solidaridad, INI. SSA México, 1997. 93 p.
 - ⁷ Ávila-Curiel A, Shamah-Levy T, Galindo GC, Rodríguez G, Barragán L. La desnutrición infantil en el medio rural mexicano. Resultados de la cuarta encuesta nacional de alimentación y nutrición (Enal 96). *Revista de Salud Pública de México* 1998 Marz-Abr; 40(2):50-360.
 - ⁸ Ávila-Curiel A, Galindo GC, Chávez A. Encuesta Nacional de alimentación y nutrición en el medio rural 2006 (ENAL 2006). Resultados por Entidad. INNSZ. México, 2006.
 - ⁹ Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Primer Censo Nacional de Talla 1993. DIF, SEP, México 1994.
 - ¹⁰ Sistema Nacional Para el Desarrollo Integral de la Familia Segundo. Censo Nacional de Talla en niños de primer grado de primaria 1994. DIF, SEP, México 1996.
 - ¹¹ Sistema Nacional Para el Desarrollo Integral de la Familia. Tercer Censo Nacional de Talla, 1999. DIF, SEP, UNAM, México, 2000.
 - ¹² Sistema Nacional Para el Desarrollo Integral de la Familia, Secretaría de Educación Pública, Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán. Tercer Censo Nacional de Talla, 1999. DIF, SEP, INNSZ, México, 2005.
 - ¹³ Ramos-Galván R, Mariscal AR, Viniegra CA, Pérez-Ortiz B. Desnutrición en el niño. México: ediciones Hospital Infantil de México; 1969.
 - ¹⁴ Gómez F, Ramos R, Cravioto J, y Frenk S. Malnutrition in Infancy and Childhood with special reference to Kwashiorkor. *Adv Pediat* 1955; 7:131.
 - ¹⁵ Autret M. & Behar M. Síndrome pluricarencial infantil (kwashiorkor) and its prevention in Central America. *FAO Nutritional Studies* no. 13. Food and Agriculture Organization, Rome, Italy, 1954.
 - ¹⁶ Villalpando S, Shamah-Levy T, Ramírez-Silva CI, Mejía-Rodríguez F, Rivera JA. Prevalence of anemia in children 1 to 12 years of age. Results from a nationwide probabilistic survey in Mexico *Salud Pública Méx* 2003; Vol. 45(4):490-498.
 - ¹⁷ Rosado JL, Bourges H y Saint Martín B. Deficiencia de vitaminas y minerales en México. Una revisión crítica del estado de la información: I. Deficiencia de minerales. *Salud Pública Mex* 1995; 37:130-9.
 - ¹⁸ Villalpando S, Montalvo-Velarde I, Zambrano N, García-Guerra A, Ramírez-Silva CI, Shamah-Levy T, Rivera JA. Vitamins A, and C and folate status in Mexican children under 12 years and women 12-49 years: A probabilistic national survey. *Salud Publica Mex* 2003; 45 suppl 4: S508-S519.
 - ¹⁹ Peña M, Bacallao J. La obesidad y condicionamientos económicos, socioculturales y ambientales en: Organización Panamericana de la Salud. La obesidad en la pobreza: un nuevo reto para la salud. OPS, Washington, 2000.



FOTO Karla Faccetti



FOTO Josefina Isabel Fajardo Arias

- ²⁰ Scrimshaw NS. Historical concepts of interactions, synergism and antagonism between nutrition and infection. *J. Nutr*, 2003 Jan; 133:316S-321S.
- ²¹ Chandra RK. Nutrition, immunity, and infection: present knowledge and future directions. *Lancet*, 1983; 1:688-91.
- ²² Ramos Galván R. Crecimiento en la desnutrición. *Gac. Méd. Méx*, 1967; 97: 1327-40.
- ²³ Chávez A, Martínez C. Nutrition and development of children from poor rural areas. V. Nutrition and behavioral development. *Nutr. Rep Int*. 1975 Jun; 11(6):477-89.
- ²⁴ Chávez A, Martínez C. Nutrición y desarrollo infantil. Ed. Interamericana, México, 1979.
- ²⁵ Muñoz de Chávez M, Chávez A. Desnutrición. Su impacto en la salud humana y en la capacidad funcional. Ed. Grama, México, 2007.
- ²⁶ Organización Mundial de la Salud. Comité de expertos de la OMS. El estado físico: Uso e interpretación de la antropometría. Serie de Informes Técnicos, N° 854. OMS, Ginebra, 1995.
- ²⁷ González Richmond A. Estudio comparativo de diferentes índices antropométricos y sistemas de clasificación del estado nutricional. Monografía L-47 Dirección de Nutrición INNSZ, 1982.
- ²⁸ World Health Organization. WHO child growth standards: length/height-for-age, weight-for-age, weight-for-length, weight-forheight and body mass index-for-age: methods and development. WHO, Geneve, 2006.
- ²⁹ Seckler D. Small but healthy: A basis hypothesis in the theory, management and policy of malnutrition. En: Newer concepts in nutrition and its implications for policy (Sukhatame ed.) Pune, India, 1982.
- ³⁰ Organización Mundial de la Salud. Medición del cambio del estado nutricional. Directrices para evaluar el efecto nutricional de programas de alimentación suplementaria destinados a grupos vulnerables. OMS, Ginebra, 1983.
- ³¹ Ávila-Curiel A, Shamah Levy T. Diagnóstico de la magnitud de la desnutrición infantil en México. En: México ante los desafíos de desarrollo del milenio. Consejo Nacional de Población, México, 2006.
- ³² Consejo Nacional de Población. Índices de marginación 2000. CONAPO México, 2001.
- ³³ Rivera J, Monterrubio E, González-Cossío T, García-Feregrino R, García-Guerra A, Sepúlveda-Amor J. Nutritional status of indigenous children younger than five years of age in Mexico: Results of a Nacional Probabilistic Survey. *Revista Salud Pública de México*. 2003; 45 Suppl 4: S466-S476.
- ³⁴ <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/proy/RM.xls>, (consultado 19 nov 2007).
- ³⁵ http://www.slan.org.mx/cont_desnut/ (acceso desde el 10 de enero de 2007)
- ³⁶ Chávez MM, Valles V, Blatter F, Avila A, Chávez A. La alimentación rural y urbana y su relación con el riesgo aterogénico. *Salud Publica Mex*. 1993 Nov-Dic; 35(6):651-7.
- ³⁷ Rivera JA, Barquera S, Campirano F, Campos I, Safdie M, Tovar V. Epidemiological and nutritional transition in Mexico: rapid increase of non-communicable chronic diseases and obesity. *Public Health Nutr*. 2002 Feb; 5(1A):113-22.
- ³⁸ French SA, Story M, Jeffery RW. Environmental influences on eating and physical activity. *Annu Rev Public Health*. 2001; 22:309-35.
- ³⁹ Ávila-Curiel A, Shamah-Levy T, Chávez-Villasana A, Encuesta Urbana de Alimentación y Nutrición en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, DF. ENURBAL 2002. INNSZ, México, 2002.
- ⁴⁰ World Health Organization. Obesity: preventing and managing the global epidemic. Report of a WHO Consultation. World Health

- Organization, 2000; Tech Rep Ser. 894.
- ⁴¹ Troiano RP, Frongillo EA Jr, Sobal J, Levitsky DA. The relationship between body weight and mortality: a quantitative analysis of combined information from existing studies. *Int J Obes Relat Metab Disord.* 1996;20:63–75.
 - ⁴² Monteiro CA, Moura EC, Conde WL, Popkin BM. Socioeconomic status and obesity in adult populations of developing countries: a review. *Bull World Health Organ.* 2004 Dec;82(12):940-6.
 - ⁴³ Liese AD, Mayer-Davis EJ, Haffner SM. Development of the multiple metabolic syndrome: an epidemiologic perspective. *Epidemiol Rev.* 1998; 20(2):157-72.
 - ⁴⁴ Martorell R. Diabetes and Mexicans: why the two are linked. *Prev Chronic Dis.* 2005 Jan;2(1):A04.
 - ⁴⁵ Cordain L, Eaton B, Sebastian A, Mann N, Lindeberg S, et al. Origins and evolution of the Western diet: health implications for the 21st century^{1,2} *Am J Clin Nutr.* 2005; 81:341–54.
 - ⁴⁶ Hochachka PW. Design of metabolic and enzymic machinery to fit lifestyle and environment. *Biochem Soc Symp.* 1976; (41):3-31.
 - ⁴⁷ Waterland RA, Garza C. Potential mechanisms of metabolic imprinting that lead to chronic disease. *Am J Clin Nutr.* 1999; 69 : 179-197.
 - ⁴⁸ Barker DJ. The fetal and infant origins of adult disease. *BMJ.* 1990 Nov;17; 301(6761):1111.
 - ⁴⁹ Waterland RA, Garza C. Early postnatal nutrition determines adult pancreatic glucose-responsive insulin secretion and islet gene expression in rats *J Nutr.* 2002 Mar; 132(3):357-64.
 - ⁵⁰ Liu S, Willett WC. Dietary glycemic load and atherothrombotic risk. *Curr Atheroscler Rep.* 2002; 4:454–61.
 - ⁵¹ Cruz M, Torres M, Aguilar-Herrera B, Perez-Johnston R, Guzman-Juarez N, Aranda M, Kumate J. Type 2 diabetes mellitus in children an increasing health problem in Mexico. *J Pediatr Endocrinol Metab.* 2004 Feb; 17(2):183-90.
 - ⁵² Drewnowski A, Specter SE.. Poverty and obesity: the role of energy density and energy costs *Am J Clin Nutr.* 2004; 79:6 –16.
 - ⁵³ Olaiz G, Rojas R, Barquera S, Shamah T, Aguilar C, Cravioto P, López MP, Hernández M, Tapia, R Sepúlveda J. Encuesta Nacional de Salud 2000. TOMO II. La salud de los adultos. Instituto Nacional de Salud Pública, Secretaría de Salud, Academia Nacional de Medicina. Cuernavaca, Mor. México, 2003.
 - ⁵⁴ Hernández B, Cuevas-Nasu L, Shamah-Levy T, Monterrubio EA, Ramírez-Silva CI, García-Feregrino R, Rivera JA, Sepúlveda-Amor J. Factors associated with overweight and obesity in Mexican school-age children: Results from the National Nutrition Survey 1999. *Salud Pública Mex.* 2003; 45 suppl 4:S551-S557.
 - ⁵⁵ Popkin BM, Gordon-Larsen P. The nutrition transition: worldwide obesity dynamics and their determinants. *Int J Obes Relat Metab Disord.* 2004 Nov; 28 Suppl 3:S2-9.



FOTO Josefina Isabel Fajardo Arias

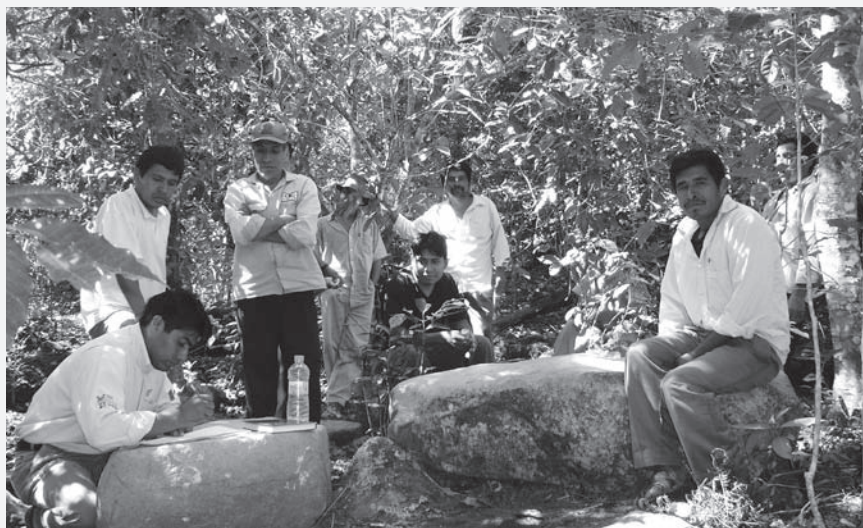


FOTO | Francisco López Bárcenas

Crisis alimentaria y el crédito agrícola

Luis Cruz Nieva*

Resumen

El financiamiento como instrumento para hacer viable el desarrollo sigue siendo un tema pendiente para un conjunto amplio de productores pequeños y medianos del campo, más ahora en el contexto de la crisis internacional que nos arrastra por efecto de la integración económica de los mercados. Pero como en toda crisis existen posibles salidas para encararlas y salir fortalecidos. En este artículo hacemos referencia a una posible alternativa, centrada en los pequeños productores y sus posibilidades de tener una mayor y mejor participación en el mercado nacional. Desde esa óptica examinamos las disposiciones en materia de política de financiamiento para apoyar sus proyectos productivos; contrastamos sus lineamientos con el desempeño de la banca de desarrollo y comercial; marcamos tendencias y; presentamos algunas conclusiones con relación a las posibilidades de aprovechar el entorno de oportunidad que se abre para que los pequeños productores contribuyan en el abasto nacional de alimentos en el corto plazo.

* / Subdirector de Estudios de Rentabilidad del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, H. Cámara de Diputados.

Introducción

La turbulencia de precios en las materias primas y los energéticos que marca el ambiente de la economía mundial, con el grado de integración de nuestra economía a esa escala, pone en evidencia los grandes riesgos que la política de integración conlleva. Las políticas públicas para el campo se han enfocado hacia la conformación de un modelo agro-exportador de frutas y hortalizas y otros productos especializados, sustentado en productores de gran escala, al tiempo que se desatiende a los cultivos tradicionales y a la economía campesina. Hoy nuestro sistema agroalimentario es principalmente importador de granos básicos e insumos y ha disminuido su aporte al desarrollo de las economías locales. Así, en la coyuntura actual estamos sujetos a los vaivenes de los precios del mercado internacional, pues estamos desprovistos de las bases productivas para atemperar el incremento de precios en los alimentos.

El pasado mes de junio el CEDRSSA convocó a un foro para analizar esta situación; en la mesa que se instaló para discutir la política ante la crisis alimentaria, los ponentes provenientes de diversos centros académicos y de organizaciones de productores fueron coincidentes al señalar que "...las políticas públicas deben promover la productividad de todos los sistemas de producción, especialmente la agricultura campesina; la diversidad del país debe ser aprovechada en su fortaleza para el desarrollo de los mercados regionales y locales, así como para la formación de recursos técnicos y profesionales adecuados y la generación de infraestructura, información y tecnología sustentable."

En nuestro contexto, de considerarse una estrategia de tal naturaleza debiera descansar necesariamente en el relanzamiento de la productividad de las

unidades de producción rural pequeñas y medianas. Desafortunadamente estas unidades hoy observan una baja capacidad de ahorro y de capitalización por efecto de reducir su precio y su margen de ganancias para encarar la competencia frente a las importaciones.

De ahí que en el actual escenario un tema de la mayor relevancia en la agenda nacional lo constituye el financiamiento de la inversión que requiere el medio rural, para expandir la producción local y obtener un rápido crecimiento de su productividad y estar en condiciones de proveer alimentos que el mercado interno demanda (no como sustitución del comercio internacional, sino como complemento del mismo).

Sin embargo ¿qué posibilidades ofrece la política de financiamiento para una estrategia de este tipo? O en su caso, con base en la misma ¿cuáles serían los posibles ajustes a operar para estar en condiciones de financiarla?

Para tratar de respondernos a estas interrogantes revisaremos cuál es el comportamiento del crédito en los últimos años, así como las determinantes que le impone la política económica para esclarecer las tendencias y comentar las posibles alternativas.

La estrategia de financiamiento rural 2007-2012

La estrategia de financiamiento para el desarrollo del sector primario, emanada de los documentos rectores para el periodo 2007-2012, considera la oportunidad que abre el alza de precios internacionales en los productos del sector para fomentar la productividad y una mejoría significativa en el nivel de vida de los pequeños productores. Al mismo tiempo, enfatiza la oportunidad de instrumentar una estrategia integral de tal modo que propicie un desarrollo regional más equilibrado en el contexto



FOTO Elizabeth Gómez Leos

nacional. En este sentido, se propone como objetivo abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares; elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en zonas rurales y costeras; mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, promoviendo los procesos de agregación de valor y la producción de bioenergéticos; revertir el deterioro de los ecosistemas, a través de acciones para preservar el agua el suelo y la biodiversidad y; conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas, tomando acuerdos con todos los actores de la sociedad rural, además de promover acciones que propicien la certidumbre legal en el medio rural. Estos objetivos se verán respaldados por una mayor inversión en infraestructura, lo que permitirá reducir los costos de transporte de los productos agropecuarios y pesqueros así como de los insumos de los mismos (PND, PRONAFIDE, Programa Sectorial, PEC).

Como puede observarse los propósitos son muy amplios y pertinentes; consideran el entorno de oportunidad de la pequeña producción para que participen en el abasto interno de alimentos mediante el fomento a su productividad, con el fin último de elevar el nivel de desarrollo humano al tiempo que se busca un desarrollo regional más equilibrado. Los instrumentos de política que se proponen para lograrlo van desde la reorientación de la banca de desarrollo, enfocándose hacia segmentos de población sin acceso al sistema financiero; promover la profundización financiera mediante el apoyo a la creación de nuevos intermediarios financieros en el campo y; mejorar la coordinación entre la banca de desarrollo y otras dependencias. Asimismo, consideran diseñar nuevos esquemas financieros diferenciados, de

acuerdo con el nivel de desarrollo de los productores y de sus necesidades de capitalización; fortalecer las figuras de FINCAS y ampliar la cobertura financiera a través de garantías líquidas.

Lo anterior nos dibuja, de estar operando los diversos programas de financiamiento al sector bajo estos lineamientos, un ambiente propicio para el aprovechamiento de las oportunidades de negocios de las diversas actividades productivas en el campo, incluidas las de los pequeños productores y de las regiones agrícolas rezagadas.

No obstante, los productores siguen manifestando la falta de recursos suficientes, oportunos y adaptados a sus requerimientos. ¿Qué está pasando?

El crédito en el periodo 2000 – 2007

Para tratar de aportar algunos elementos a tal incertidumbre, revisaremos cuál ha sido el comportamiento de la colocación crediticia de la banca de fomento y comercial en los siete últimos años.

Durante el periodo de referencia la banca de desarrollo en general, y en particular la del sector, han experimentado cambios esenciales en el ámbito institucional, en su operación y en su orientación. De manera indicativa enunciamos las siguientes: se liquidaron 13 bancos que conformaban el sistema BANRURAL y se crea la Financiera Rural para impulsar el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y demás vinculadas al medio rural; se creó la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) con el propósito de proporcionar un marco normativo adecuado para la transparencia y seguridad en la operación de los intermediarios financieros no bancarios; se transformó el Patronato de Ahorro Nacional (PANHAL) en el Banco Nacional de Servicios Financieros Rurales (BANSEFI), cuyo propósito es constituirse en la Caja



FOTO Francisco López Bárcenas

de cajas e impulsar el desarrollo de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular (reguladas por la LACP); a partir de 2001 AGROASEMEX dejó de operar en primer piso y; en 2005 se creó la Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural.

Asimismo, se realizaron reformas a diversos ordenamientos relacionados con las instituciones de crédito, bancarias y no bancarias, que han dado lugar a nuevas figuras y nuevos instrumentos y en las cuales, bajo parámetros internacionales, se han adoptado medidas prudenciales homologadas a la regulación aplicable a la banca comercial.

En cuanto al comportamiento de la colocación crediticia de la banca de desarrollo, tenemos que de 1995 a 2000 el crédito rural mostró una tasa media de crecimiento anual (TMCA) en términos reales de menos cinco por ciento; mientras que la TMCA para crédito de avío y refaccionario en dicho lapso tuvo un comportamiento de seis por ciento y menos 22 por ciento, respectivamente. No se puede dejar de anotar que contrario a la función primordial del financiamiento al desarrollo, éste retrocedió fuertemente durante la etapa de preparación a la liberalización comercial para los productos del campo, periodo en que se requirió apoyar la capitalización del sector para superar los rezagos de los productores mexicanos frente al escenario de competencia que se abrió con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Para el periodo 2001-2007 la banca de desarrollo tuvo una recuperación de la colocación total crediticia con un desempeño en la TMCA del 10 por ciento. No obstante que ello es importante, se requeriría de un crecimiento anual del 17% durante 15 años para alcanzar los niveles de financiamiento de 1994 (De la Madrid, 2008).

Adicionalmente, otro aspecto que inquieta en el desempeño de la banca de desarrollo, es su distribución por tipo de crédito; en los siete años recientes el crédito de avío se ha desempeñado con una TMCA del 12 por ciento, mientras que el refaccionario apenas muestra una TMCA del uno por ciento.

Es importante destacar la forma en que se distribuye esta colocación en los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), así como en la Financiera Rural. En el periodo 2000-2007, FIRA tiene una colocación crediticia promedio del 76% en créditos de avío y 24% en refaccionarios; mientras que la Financiera Rural del año 2003 al 2007, ha realizado una colocación crediticia promedio del 91% en avío y nueve por ciento en refaccionario.

Lo anterior nos llama a pensar que el desempeño de la propia banca de desarrollo en el sector, en esta nueva etapa, se guía por una racionalidad conservadora en donde no asume los riesgos en proyectos de gran impacto y de mediano y largo plazos; inversiones en las que la banca comercial tampoco está dispuesta a comprometer sus recursos.

¿Y por qué pensamos así de uno, como de otro? Por lo siguiente: la banca comercial en el periodo 2000-2007 tiene un desempeño en la colocación crediticia al sector con recursos propios a una TMCA de menos 19 por ciento, en términos reales (se han restado los montos que descuenta en la banca de desarrollo). Esto quiere decir que actualmente los recursos financieros al sector provienen principalmente de la banca de desarrollo y la participación de la banca comercial hoy en día no es importante. Pero más aun, es previsible que la banca comercial no incremente su colocación de cartera de crédito porque se mantendrá en el negocio de la intermediación de los recursos públicos, pues se fondea con FIRA,



FOTO

Elizabeth Gómez Leos

por ejemplo, a una tasa de entre TIIE y TIIE menos 6. Y en la colocación tiene la posibilidad de fijar la tasa libremente con el productor, sin que FIRA le imponga ningún tipo de restricción.

Así tenemos que en 2007, el 82% de los recursos financieros provienen de la banca de desarrollo, y el 18% de la banca comercial como lo muestra la siguiente gráfica.

Cuadro 1. Evolución del crédito total al sector rural (millones de pesos, 1993 = 100)

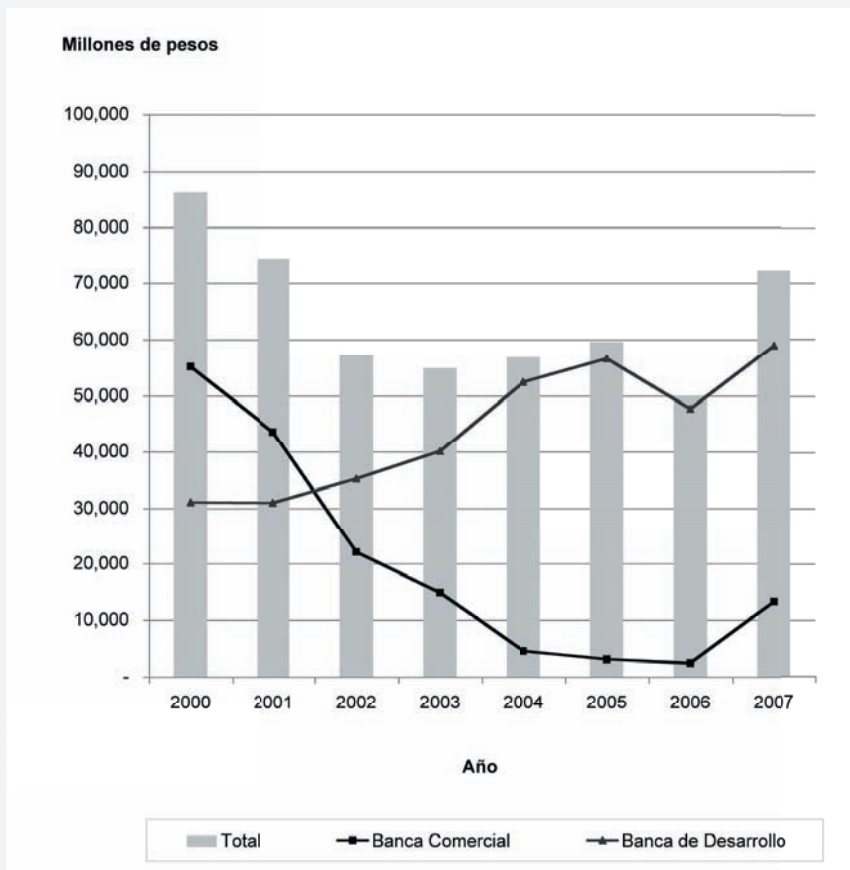


FOTO Josefina Isabel Fajardo Arias

Fuente: Cruz, Luis, *Alcances de los programas de crédito de la banca de desarrollo en el medio rural*, México, CEDRSSA-Cámara de Diputados, 2008.

Es previsible que esta tendencia se mantendrá en el presente periodo de gobierno debido a los principios de política económica asumidos: la política de control de la inflación basada en el tipo de cambio apreciado y el uso de la tasa de interés, así como el mantenimiento de la disciplina fiscal. La consecuencia de ello es, por un lado, una restricción crediticia y una fuerte contención del presupuesto federal.

Así las cosas, en tanto debe restringirse el circulante para que no se eleve el consumo y por lo tanto se contengan las presiones inflacionarias (o se mantenga en los límites que recomienda la OCDE), en materia de financiamiento se mantendrá el comportamiento observado en el periodo anterior, con TMCA fluctuando entre el 9 y el 10 por ciento, o en su defecto disminuirá si las presiones inflacionarias persisten.

Por otra parte, en el tema que nos ocupa, la disciplina fiscal impone la contención del gasto público por la vía de las *economías*, así como de la *disminución de los apoyos y subsidios*. Por lo observado en los dos primeros años se traduce en lo siguiente.

Disminución de los apoyos y subsidios

Para abordar este aspecto tomaremos el caso del Proyecto Estratégico de Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol (PROMAF). Los apoyos para maíz, en la modalidad de Aportaciones Directas y Riesgo Compartido, tienden a disminuir debido a que se establece en las Reglas de operación de dicho programa que "...sólo se apoyará a productores de temporal que no hayan recibido apoyos del PROMAF en años anteriores..." Ello implica que el apoyo será por única vez, lo que conduce a que en un plazo corto se haya "atendido" al universo total de la población objetivo y con ello, es previsible que se concluya con esta modalidad de apoyo. Desde luego que el proyecto considera continuar con el apoyo (en Riesgo Compartido), a condición que se cumpla con aportaciones de los productores y que éstas sean utilizadas únicamente para la constitución de garantías líquidas en la aplicación del nuevo paquete tecnológico. Es decir, todos los caminos llevan a garantías líquidas. Para este caso, ya se observa en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 la disminución de los apoyos señalada: el componente del PIDEFIMER que se vincula con el PROMAF, mediante la modalidad de Riesgo Compartido, tiene una disminución al pasar de un presupuesto para 2008 de mil 855.9 millones de pesos a mil millones de pesos para 2009. Así, la disminución de apoyos se enlaza con las economías que busca realizar el Ejecutivo como veremos en el siguiente apartado. Lo mismo ocurre con el PIDEFIMER. Para el actual ejercicio

presupuestal, los componentes que implican apoyos para el fomento a la intermediación financiera desaparecen en el PPEF 2009; no así el componente de garantías líquidas, que por el contrario se fortalece.

Como puede observarse, hoy la política de financiamiento al sector tiende a concentrarse en garantías líquidas. Ello obedece a que logra un efecto multiplicador de la inversión pública (la disciplina fiscal se traduce en hacer más con menos). De esta manera, de acuerdo con SAGARPA, por cada peso de inversión pública se logra detonar 15 pesos. Estas garantías son respaldadas por el Fondo Nacional de Garantías. Bajo este esquema tanto la banca comercial, como los intermediarios financieros que hoy están presentes (pocos por cierto) son los principales actores de los fondos públicos; no así los productores porque los recursos que obtienen de estas instituciones tienen un margen de intermediación mucho mayor que al que se fondea de la banca de desarrollo (como ya se indicó arriba). Quienes sostienen esta política señalan que otro de los "beneficios" es que con ello se atrae la inversión de la banca comercial así como de los IFR especializados, pero como vimos en la gráfica que se muestra arriba (Gráfica 1), este no es el caso.

Para los pequeños agricultores

Ahora bien, como se anotó en la estrategia para el periodo, una de las acciones sustantivas se encamina a fomentar la productividad y una mejoría significativa en el nivel de vida de los pequeños productores, al tiempo de instrumentar una estrategia que propicie un desarrollo regional más equilibrado en el contexto nacional.

Al respecto, y de acuerdo con el desempeño que hasta ahora muestra la colocación crediticia por tipo de productor, para lograrlo se requiere de

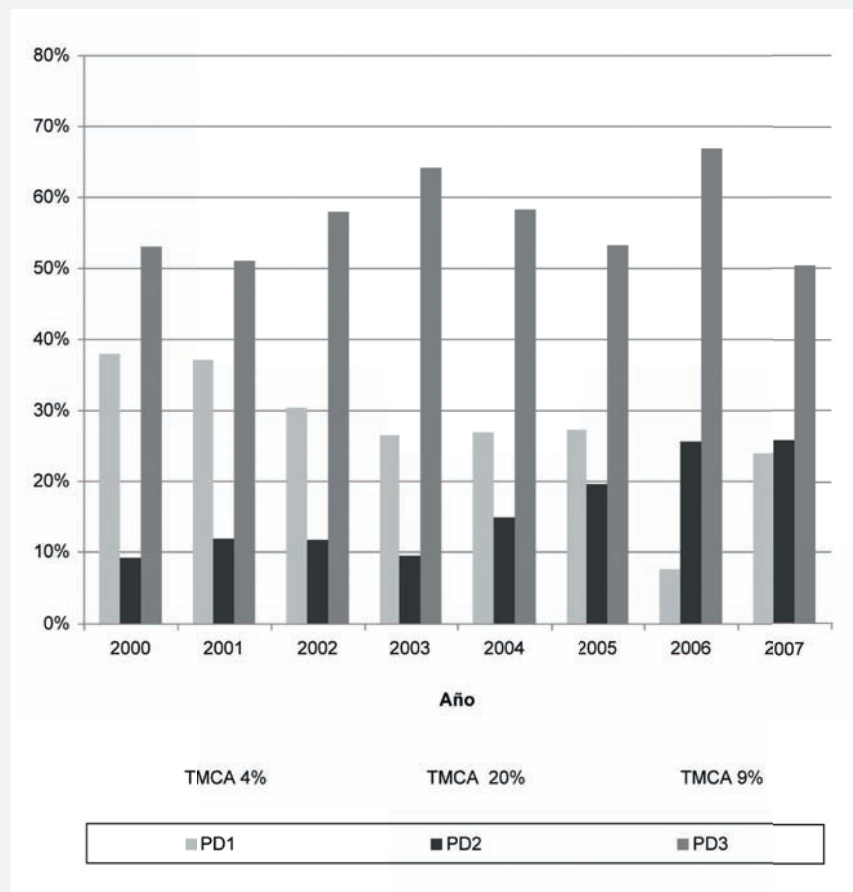


FOTO

Elizabeth Gómez Leos

un cambio de orientación muy importante. En el periodo 2000-2007 el desempeño de la TMCA de los créditos otorgados a los productores denominados PD1¹ es del cuatro por ciento; esto es muy por debajo tanto del desempeño mostrado en el crédito total, como de los productores PD2 y PD3 como puede observarse en la siguiente gráfica.

Gráfica 2. Colocación crediticia de la Banca de desarrollo por tipo de productor



Fuente: Cruz Nieva, Luis, *Alcances de los programas de crédito de la banca de desarrollo en el medio rural*, México, CEDRSSA-Cámara de Diputados, 2008.

Si bien los recursos totales de la banca de desarrollo han experimentado un incremento en el periodo de referencia, éste no se ha reflejado proporcionalmente en los recursos orientados a los productores PD1, pues los PD3 siguen teniendo la mayor participación.

Adicionalmente, dentro de la estrategia para superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada región, podemos señalar que los recursos reportados en el ejercicio 2008 en el 2° Informe de Gobierno (Calderón Hinojosa, 2008), el 42% se canalizaron hacia estados del Noroeste del país, estados cuyo Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2008) es mayor que los del Sur y Sureste, a quienes se canalizó el 21% de los recursos financieros.

De esta manera aquí se verifica, nuevamente, que las acciones no se corresponden con los lineamientos de política.

Comentario final

Bajo el panorama que acaba de exponerse podemos comentar las posibilidades que ofrece la política de financiamiento hacia los pequeños y medianos agricultores.

Se constata que en el actual diseño de la política financiera al sector, a pesar de que la estrategia trazada en sus documentos normativos es amplia y pertinente, en los hechos se focaliza a la integración de fondos de garantía (banca de desarrollo) y al descuento a través de la banca comercial e IFR's especializados. Desde esta perspectiva, los posibles beneficiarios de ello (sin dejar de obviar al sector financiero del país) son principalmente los agricultores comerciales que cuentan de entrada con proyectos rentables. Para los que se encuentran en transición o en desarrollo tiene frente sí a una política de financiamiento que no considera el acompañamiento para madurar proyectos en el campo, dado que los apoyos, disminuyen y tienden a ser por única vez.

En este sentido se observan acciones limitadas en los programas e instrumentos dirigidos a los productores de pequeña escala y de subsistencia, que requieren de apoyos para impulsar su actividad en áreas de oportunidad para incorporarse al mercado. Desde luego que la banca de fomento en los últimos siete años ha experimentado una recuperación, pero su colocación crediticia se canaliza de manera importante a los productores que cuentan con proyectos que ya son rentables, es decir, a los productores de cultivos comerciales y/o vinculados a la exportación. Ello ha propiciado que a

¹ PD1.- Productores en desarrollo que su ingreso neto anual no rebase 1,000 veces el salario mínimo diario de la zona en la que se realizarán las inversiones. PD2.- Productores en desarrollo que su ingreso neto anual es mayor a 1,000 y hasta 3,000 veces el salario mínimo diario de la zona en la que se realizarán las inversiones. PD3.- Productores en desarrollo que su ingreso neto anual es mayor a 3,000 veces el salario mínimo diario de la zona en la que se realizarán las inversiones.

los "buenos clientes", los que garantizan el retorno, se los estén disputando FIRA y la Financiera Rural. Esta situación constituye uno de los sin sentidos en la operación de la política, pues siendo ambos organismos de la Administración Pública Federal, sus programas deberían ser complementarios (por su propia naturaleza) y no debieran de competir entre sí.

En la práctica los pequeños productores eventualmente contarían con los recursos que se movilizan vía las cajas de populares (en las regiones donde hay presencia de este tipo de figuras), pero son escasos y tienen limitaciones sistémicas, pues no logran financiar actividades productivas que requieren una inversión inicial importante y a largo plazo. De hecho, tales recursos se concentran en el financiamiento al consumo de la población rural, por su pequeño monto y su corto plazo, lo cual no deja de ser importante su contribución, pero sigue sin atenderse las necesidades de financiamiento para la capitalización de la pequeña producción en el medio rural.

Así, desde esta perspectiva el papel del crédito para fomentar la productividad y una mejoría significativa en el nivel de vida de los pequeños productores, así como para atemperar el desarrollo regional desigual en el contexto

nacional, está lejos de cumplir con los lineamientos trazados en los documentos normativos relativos al financiamiento hacia el sector.

Referencias bibliográficas

De la Madrid Cordero, Enrique, "La FR, nuevo instrumento del desarrollo rural", en *"Agro XXI"*, Milenio diario, núm. 03, 8 de agosto de 2008.

Diario Oficial de la Federación, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, 31 de mayo de 2007.

Diario Oficial de la Federación, *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012*, 25 de junio de 2008.

Diario Oficial de la Federación, *Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero*, 17 de enero 2008.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007-2012*, 2007. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe Calderón Hinojosa, *Segundo Informe de Gobierno 2008*, 1º de septiembre de 2008.

PNUD, *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005*, PNUD-México, 2008.

SHCP, *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009*, México, 2008.



FOTO

Elizabeth Gómez Leos



FOTO Acervo de la H. Cámara de Diputados

Consulta para una nueva Ley Agraria y presentación de nueva página web

Jaime Trejo Monroy*

Los días 30 de septiembre y siete de octubre, el Comité del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria junto a su similar del Centro de Estudios de Derecho e Investigación Parlamentaria así como la Comisión de Desarrollo Rural y la Universidad Autónoma Chapingo celebraron dos foros de consulta sobre la propuesta de Ley Agraria.

Teniendo como sede el Palacio Legislativo de San Lázaro y las instalaciones del Partenón de la UACH, estos foros contaron con la participación de diputados federales, organizaciones campesinas, académicos e investigadores y conocieron de la propuesta que, de manera conjunta, formulan los partidos de la Revolución Democrática (PRD) y Revolucionario Institucional (PRI).

Al inaugurar el foro celebrado en este Palacio Legislativo el 30 de septiembre, el presidente de la Comisión de Desarrollo Rural, Carlos Ernesto Navarro López, resaltó que el mismo tenía por finalidad propiciar la discusión y el análisis para adoptar una decisión sobre este tema. A su vez, en el mismo acto, el diputado presidente del Comité del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Alejandro Martínez Hernández, calificó

que la iniciativa presentada por legisladores del Partido Acción Nacional (PAN) da paso a la privatización total de la tierra.

La exposición sobre los contenidos de la propuesta fue hecha por Ante Hugo Castro Aranda, Héctor René García Quiñones y Edgardo Valencia. Manifestaron que contempla, entre otras cuestiones, añadir las funciones de desarrollo rural a la actual Secretaría

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

de la Reforma Agraria; la Procuraduría Agraria se transformaría en Procuraduría para la Defensa del Derecho Agrario; la nueva SRADR se encargaría de promover la organización de los productores; CORETT retornaría al sector agrario; se crean nuevas instancias de participación como serían el Consejo de Administración, el de Administrador General y, el Consejo de Conciliación; se establece un nuevo procedimiento para la adopción del dominio pleno así como que sólo el 25 por ciento de la superficie titulada podrá desincorporarse; se enumeran los requisitos para la formulación de los contratos agrarios; se incorpora el derecho a la permuta; limita la conformación de sociedades mercantiles entre las comunidades y no con terceros; faculta a la Procuraduría Agraria para intervenir en asuntos ambientales que tengan origen en el derecho agrario.

En los comentarios, Miguel Luna de la CODUC manifestó su preocupación por los juicios civiles y cuestionó que se mantenga la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles ante la legislación agraria. Gloria Tello propuso la incorporación del concepto de igualdad de género y promover la participación de la mujer en la adopción de las decisiones en el núcleo agrario. Juvenal Olivares de la CCC llamó la atención sobre la necesidad de proteger el patrimonio familiar y, Óscar Ojeda de la UNORCA destacó el papel de los poseionarios.

Al inaugurar el segundo foro, cuyo escenario fue el Partenón en la Universidad Autónoma Chapingo, el rector de esa casa de estudios, Aureliano Peña Lomelín, indicó con certeza que los planteamientos académicos enriquecerán la propuesta y planteó la necesidad de garantizar la tenencia de la tierra, luego de 25 años en los que no se ha atendido de forma suficiente al campo mexicano.

Por su parte, el Diputado Alejandro Martínez Hernández, presidente del Comité del del CEDRSSA, afirmó que reformar la Ley Agraria es un asunto álgido y que cualquier reforma a dicho ordenamiento no puede aprobarse sin considerar las opiniones de las organizaciones campesinas y de los investigadores del medio rural. Recordó que la reforma al Artículo 27 Constitucional de 1992 vulneró el carácter social del ejido y promovió prácticas como la renta y venta de tierras y fenómenos como la feminización y la migración que caracterizan al medio rural de México en la actualidad.

El Diputado Martínez Hernández añadió que la propuesta que se somete a consulta de las organizaciones campesinas y de todos aquellos interesados en el campo, contempla, entre otras cuestiones, que a la Secretaría de la Reforma Agraria se le adicione tareas vinculadas al desarrollo rural y la limitación de los contratos que se dan en el campo y que suelen perjudicar a los productores.

Asimismo, el Doctor Onosandro Trejo, director general del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), expresó que la propuesta se apegue a lo establecido en nuestra Carta Magna y defiende el carácter social de la propiedad en el campo.

Federico Ovalle Vaquera de la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), señaló la necesidad de hacer una evaluación de la reforma al Artículo 27 Constitucional de 1992, ya que ésta fue un parteaguas en el movimiento campesino. El ejido, añadió, perdió su naturaleza y las asambleas establecidas no se realizan y tenemos un escenario en el cual hay una crisis alimentaria, no se respetan los derechos de los jornaleros y hay rentismo de las tierras. Habría que

preguntarse, agregó, cuál es el papel del campo y los campesinos así como de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Por su parte Miguel Luna Hernández de la CODUC destacó la necesidad de una reforma para la vida interna de los ejidos, así como la existencia de problemas de justicia agraria por lo que instó a crear un Código de Procedimientos Agrarios que acompañe a la propuesta que se somete a discusión.

Luego de las exposiciones de Hugo Castro Aranda y Edgardo Valencia, en la ronda de intervenciones, el Doctor Bernardino Mata destacó la necesidad de recuperar el trabajo comunal y colectivo, así como la necesidad de reducir los límites en la propiedad privada y orientar la tierra y el agua hacia la producción de alimentos. A su vez la Doctora Tayde Morales cuestionó que se privilegie el derecho mercantil cuando en el derecho agrario se habla de un derecho social, así como el papel concedido a los tratados internacionales por encima de las leyes nacionales.

Los foros contaron con la participación de representantes de la Confederación Nacional Campesina (CNC), Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA), Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), Coordinadora Nacional de Organizaciones Rurales y Pesqueras (CONORP), Central Campesina Cardenista (CCC), y CODUC, entre otras.

Por otra parte, el director de FUNDAR, Jorge Romero León, afirmó que con los datos obtenidos de manera directa puede concluirse que, entre 1994 y 2008, los programas PROCAMPO e Ingresos Objetivo aplicados por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), han ejercido poco más de 168 mil 400 millones de pesos, de los cuales 10 por ciento de beneficiarios recibieron 16 mil 46 millones de pesos en promedio por año, mientras el 80

por ciento apenas recibió 964 pesos en promedio por año.

Lo anterior al presentar la página web subsidiosalcampo que, dijo, será una herramienta de mucha utilidad para el desarrollo de las tareas del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) y para la reformulación de las políticas públicas para el campo mexicano que, hasta ahora y con los datos obtenidos y que pueden consultarse en la citada página web, se evidencia como un campo inequitativo.

Antes, al inaugurar este acto, el secretario del Comité, Diputado Martín Stefanonni Mazzocco, manifestó que el tema que abordaba la página web es nodal en el debate entre las naciones, reconociendo que existen dos posiciones contrapuestas ya que los países menos desarrollados han demandado que los países desarrollados modifiquen sus políticas de subsidios y con ello construir una nueva etapa en los intercambios comerciales de las naciones del mundo.

Acompañado por el presidente del Comité del Centro, Diputado Alejandro Martínez Hernández, y del también secretario, Diputado Ramón Barajas López, Stefanonni Mazzocco destacó que la página refleja el esfuerzo de la sociedad civil por acceder a la información sobre el uso y destino de recursos públicos.

En su oportunidad Lina Ornelas, quien acudió en representación de la consejera del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), Jacqueline Peschard, expuso sobre la línea que borda entre el hacer pública información trascendental como puede ser los montos y beneficiarios de los programas gubernamentales y, al mismo tiempo proteger y garantizar la privacidad de las personas.

Kristina Pirker señaló que el tema de los subsidios y, en particular los destinados al sector agropecuario, es altamente sensible tanto por los montos con los que suele apoyarse a los productores en los países altamente desarrollados como por la opacidad que rodea al otorgamiento de aquellos.

La académica destacó que la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea constituye el 40 por ciento de los subsidios canalizados en esa región en general, lo que evidencia la importancia que tiene la actividad agropecuaria pero, aclaró dichos montos no tienen relación con la transparencia que debería existir para mostrar quiénes y cómo resultan beneficiados con esos apoyos. A nivel internacional, puntualizó Pirker, existe

un debate sobre la transparencia respecto a quienes son los beneficiarios de los subsidios agrícolas.

Por su parte, el director de Políticas Públicas de la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras del Sector Social (ANEC), Iván Polanco, expresó que la exposición de la página de FUNDAR da cuenta que la política de subsidios aplicada en nuestro país debe revisarse ya que la concentración que suele darse con programas como PROCAMPO e Ingreso Objetivo los vuelven altamente regresivos a los mismos.

Finalmente, el director del área de Nueva Ruralidad del Centro, Héctor Robles Berlanga, reconoció que la página será de gran ayuda para el trabajo que se desarrolla en el CEDRSSA).



FOTO Jesús Guzmán Flores

Seguridad alimentaria: seguridad nacional

Felipe Torres Torres (coordinador)
Ed. UNAM–Plaza y Valdés, México, 2003, 292 p.

Felipe Torres Torres*

En el marco de los trabajos del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, los autores, coordinados por Felipe Torres Torres, consideran importante ubicar la seguridad alimentaria en una perspectiva multidimensional, que involucra factores internos y externos, para conformar un primer diagnóstico teórico-empírico sobre la situación que guarda ese “bien intangible”, a partir de indicadores complementarios tales como las condiciones de vida, la ayuda alimentaria internacional, los desequilibrios de la balanza agropecuaria que genera la dependencia alimentaria y las condiciones de vida que se ven reducidas por la disminución de los niveles nutricionales.

Es un libro que trata sobre el deterioro del abasto alimentario en nuestro país, advierte sobre los posibles riesgos a que puede llevar la profundización de las asimetrías

sociales y regionales, aunado al incremento de la pobreza. En las líneas que siguen se destacan algunas de las ideas, tal como las sustentan los autores, que pueden contribuir más de cerca en el examen del tema por parte del Legislativo.

La **seguridad alimentaria** constituye un impulso casi instintivo de los grupos humanos por asegurar su sobrevivencia frente a la escasez. La variable “tiempo” asociada con las expectativas inciertas de la relación producción-disponibilidad, representa un factor de primer orden a partir del cual se conforman reservas alimentarias necesarias para asegurar el equilibrio social, buscando eliminar el riesgo de una carencia no prevista de alimentos.

En economía la **autosuficiencia alimentaria** se define en términos prácticos como una situación en la cual la producción alimentaria nacional, o regional, es igual a la **demand**

efectiva interna. A la proporción de ésta por un bien que se satisface con la producción nacional se le llama **razón de autosuficiencia** o grado de autosuficiencia, cualquier grado menor al óptimo entra en una fase de inseguridad. Debido a las características que asume la diversificación del consumo humano, junto con las restricciones de la producción derivadas de una situación de crisis, resulta técnicamente inviable lograr la autosuficiencia –para un país como México–, por lo cual esta visión de meta entró rápidamente en desuso, señalan los autores.

Este concepto fue remplazado por el de **soberanía alimentaria**. Ser soberanos en términos alimentarios implica mantener simultáneamente una infraestructura agropecuaria fuerte, un sistema de precios que permita niveles adecuados de capitalización en el campo, una fortaleza

* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

competitiva en la producción básica, que no dependa de las fluctuaciones internacionales del mercado, apoyado por directrices políticas que aseguren el consumo interno de la población, independientemente del nivel social alcanzado y de su participación en la distribución del ingreso.

La soberanía alimentaria no representa un paso previo ni está reñida con un proyecto de autosuficiencia. Más bien, rompe con los criterios clásicos donde se plantea que basta asegurar un porcentaje de los requerimientos internos del consumo para protegernos de una eventual vulnerabilidad externa; del mismo modo, se circunscribe a una nueva dinámica del mercado internacional y se ha visto sometida al carácter de los acuerdos multilaterales entre países. Es decir, el margen de soberanía depende del grado de fortaleza agrícola de los países involucrados en negociaciones de mercado.

Los capítulos que configuran este libro son "La visión teórica de la seguridad alimentaria como componente de la seguridad nacional", escrito por Felipe Torres, coordinador de esta investigación; "Metodología para evaluar la seguridad alimentaria en México", escrito por el mismo autor en coautoría con Noé Arroyo Morales; "Aspectos externos de la vulnerabilidad alimentaria de México", escrito por el mismo Felipe Torres y Teodoro Aguilar Ortega; "La ayuda alimentaria internacional. Entre la política asistencial y la comercial", de Yolanda Trápaga Delfín; "Pobreza, políticas sociales y seguridad alimentaria"; de José Gazca Zamora; "Seguridad alimentaria y bienestar social", por Javier Delgadillo y Héctor Cortés; "Dimensiones regionales de la seguridad alimentaria", también de Felipe Torres; y "Percepción popular de la seguridad y el riesgo alimentario", de David Ocegüera Parra..

En las conclusiones de este trabajo, el autor señala que "una proyección de las necesidades del país hacia el año 2020 indicaría que requerimos por lo menos 25 por ciento más de alimentos, los cuales no estamos en condiciones de producir con el esquema actual: no por falta de espacio, infraestructura o soporte humano, sino por falta de competitividad ante los costos y precios internacionales y además porque la política sectorial insiste en una estrategia exportadora que no compensa con sus divisas las necesidades internas de granos, oleaginosas, leche y carne"

"De persistir las tendencias actuales –prosigue–, en el año 2020 se requerirá importar al menos 2 millones de toneladas de leche y cerca de 600,000 toneladas de carne, esto sin considerar un posible repunte del ingreso".

"El reto para la seguridad alimentaria interna, visto por el acceso al consumo, pero extensivo a la producción agropecuaria, consiste en producir alimentos suficientes a bajo costo, garantizar el abasto y la obtención de los mismos, preservar el medio ambiente mediante esquemas productivos óptimos de aprovechamiento de los recursos y evitar estallidos sociales regionales mediante la generación de empleo directo en el campo, garantizando niveles de certeza en la posesión de la tierra, una diseminación regional del crédito agrícola en la producción de básicos y medidas proteccionistas temporales y diferenciadas que frenen el embate de la apertura comercial sobre esquemas no competitivos como el nuestro", advierten los investigadores en grandes líneas; sin embargo, es conveniente entrar al detalle de su metodología de medición de la condición alimentaria y de detección de posibles salidas al deterioro, por lo cual es útil examinar esta obra.



FOTO Karla Faccetti

Modelo de código tributario ambiental para América Latina

Enrique Serrano Gálvez*

Desde hace al menos una década, si no es que más, en México ha venido analizándose y discutiéndose la urgencia de avanzar en la definición de un esquema fiscal en materia ambiental. Sin embargo, por la dificultad del tema, de acuerdo con el Instituto Nacional de Ecología (2001), quizá el primer reto consista en establecer prioridades; decidir entre la necesidad de impulsar una reforma fiscal ambiental o bien realizar reformas de las políticas fiscales.

Una reforma fiscal requiere de una gran coordinación para crear los consensos necesarios. En cuanto a las reformas de políticas fiscales, se piensa en un avance paulatino hacia una coordinación de políticas, donde se busque más modificar la conducta que recaudar.

Entre los diversos instrumentos de política ambiental, los impuestos son los más favorecidos, de tal forma que mediante su aplicación se envíen señales a los agentes económicos (productores y consumidores) para

que éstos modifiquen sus criterios, sus decisiones y opten por las alternativas más amigables con el ambiente.

Es en este contexto, que adquiere particular relevancia el libro en comento. Éste presenta un análisis de los diversos sistemas tributarios relacionados de manera directa o indirecta con el ambiente, particularmente de algunos países de América Latina incluidos México y España.

Al respecto, se señala en la obra, que en relación con el tema de los sistemas tributarios, éstos se caracterizan por un elevado grado de confusión, cuando no de un verdadero caos, pues en muchos casos se duda hasta de la naturaleza jurídica de estas figuras. Además, contribuye a la confusión reinante, la proliferación de tributos pretendidamente ambientales con fines simplemente recaudatorios, que no incentivan la protección del entorno natural. No obstante estos señalamientos, se considera

que la lectura del libro ofrece una visión panorámica de las principales características de estos sistemas en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, España, México y Panamá.

Para el caso de México se presentan los principios tributarios ambientales contenidos actualmente en nuestra legislación, tanto en el ámbito federal como en el estatal y municipal. Dependiendo del punto de vista que se desee evaluar, el libro tiene la virtud de que a través de una mirada rápida, el lector tendrá en poco tiempo una idea global del tema. Por otro lado, una probable deficiencia de la obra es que en su intento por hacer una síntesis para cada uno de los países, ésta se queda demasiado corta en su contenido por lo que los estudiosos del tema seguramente la considerarán insuficiente. No obstante, en términos generales, el material provee información bastante valiosa a través de la cual los interesados en el tema podrán profundizar posteriormente.

* Secretario Técnico del Comité del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, H. Cámara de Diputados.

rumbo **rural**

mayo-agosto 2008



El número 9 de Rumbo Rural

fue impreso y encuadernado en diciembre de 2008
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

pulso del **sector**

mayo-agosto 2008



Numeralia

Proyecciones de la prevalencia de desnutrición en la población menor de 5 años por entidad federativa y municipios, EUM 2008-2030

Abelardo Ávila Curiel*

METODOLOGÍA

El cálculo de las tendencias municipales de la prevalencia de la desnutrición en la población menor de 5 años se basa en la estimación de la misma a partir de los resultados de los cuatro Censos Nacionales de Talla (CNT) en población de primer año de primaria, realizados en 1993, 1994, 1999 y 2004, por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y la Secretaría de Educación Pública. Se dispuso del procesamiento de las bases de datos de dichos censos realizados por los autores del presente instrumento en el ámbito del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán.

Se ha demostrado que existe una alta correlación entre la prevalencia de déficit de talla de los niños entre seis y siete años, y la prevalencia de desnutrición en la población preescolar del mismo ámbito geográfico, esto permite su uso como un excelente estimador proximal.

A este fin se verificó la congruencia entre la prevalencia de talla baja en los escolares y los indicadores directos, equiparables en tiempo y lugar, en preescolares obtenidos en las Encuestas Nacionales de Nutrición (ENN 1999 y ENSANUT 2006) y las Encuestas Nacionales de Alimentación y Nutrición en el Medio Rural (ENAL 1996 y 2004-2006).

De este ejercicio se determinó como criterio para establecer la prevalencia de desnutrición el porcentaje de población con talla por debajo al valor $-1z$ de la referencia OMS-NCHS, de acuerdo con la Norma Oficial Mexicana NOM-031-SSA2-1999; a este porcentaje se le restó 16%, que corresponde a la proporción esperada de individuos en esta situación en una población normal.

Se procedió también a evaluar la consistencia y congruencia de los datos de cada municipio del estimador de talla baja tanto en su magnitud como en su tendencia; se corrigieron los datos inconsistentes y se imputaron los inexistentes mediante inter o extrapolación de la serie cuando se contaba con dos o tres valores consistentes de los cuatro posibles; de no ser así, o cuando se trataba de municipios de nueva creación, el dato se imputó mediante el valor obtenido por un modelo de regresión respecto al índice de marginación de los municipios con información consistente. De esta forma se contó con una matriz, para todos los municipios existentes en el país al 1 de enero de 2005, con la prevalencia de desnutrición, la tasa de disminución observada en la década reciente y la proyección de la población menor de 5 años del 1 de enero de 2005 al 1 de enero de 2030 estimada por el Consejo Nacional de Población. A partir de estos datos se estimó la magnitud de la población desnutrida al 1 de enero de 2005 y se proyectó con la tasa decenal de disminución hasta el 1 de enero de 2030.

* Investigador del Instituto Nacional de Nutrición "Salvador Zubirán" y Consejero Editorial del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la H. Cámara de Diputados.

CUADRO 1.
PROYECCIÓN DE LA PREVALENCIA DE DESNUTRICIÓN
EN POBLACIÓN MENOR DE 5 AÑOS POR ENTIDAD FEDERATIVA Y MUNICIPIOS.
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 2008-2030

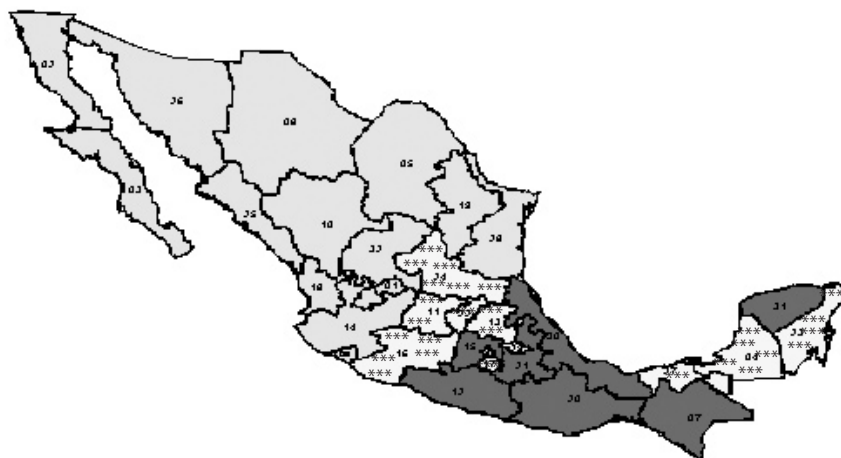
Entidad	2008	2010	2015	2020	2025	2030
Chiapas	166,526	148,148	113,820	92,798	77,628	65,093
Estado de México	135,480	106,262	55,156	28,522	16,784	10,507
Veracruz	133,542	115,872	83,473	62,706	48,139	37,170
Oaxaca	123,714	106,095	75,058	56,364	43,388	33,749
Puebla	103,139	82,978	49,163	30,464	20,518	14,510
Guerrero	93,283	81,172	58,305	43,985	34,085	26,354
Yucatán	43,351	36,983	25,316	17,573	11,952	8,156
Guanajuato	33,672	25,378	14,833	9,606	6,908	5,234
Michoacán	26,696	20,969	12,151	7,778	5,093	3,545
Hidalgo	25,006	16,384	5,604	1,622	384	60
San Luis Potosí	22,857	17,869	10,143	6,278	3,946	2,395
Tabasco	22,376	16,550	6,640	2,315	955	475
Morelos	16,499	14,103	9,793	7,170	5,472	4,376
Quintana Roo	14,600	12,019	6,963	4,535	3,133	2,262
Campeche	13,105	10,459	5,953	3,518	2,480	1,724
Tlaxcala	12,255	9,372	4,843	2,700	1,753	1,390
Distrito Federal	10,728	5,243	1,624	493	0	0
Querétaro	8,832	6,228	3,095	1,538	803	432
Jalisco	8,159	5,947	3,944	3,147	2,641	2,264
Sinaloa	5,522	4,300	2,623	1,617	907	557
Tamaulipas	5,271	3,769	1,513	890	422	93
Chihuahua	4,689	3,830	2,200	1,558	1,113	758
Nayarit	2,876	2,366	1,583	1,092	752	506
Nuevo León	1,938	1,528	837	516	347	219
Durango	1,887	1,633	1,163	891	717	585
Zacatecas	1,237	740	271	189	149	117
Aguascalientes	1,193	755	483	394	354	316
Baja California	1,103	294	134	90	44	1
Colima	881	487	94	49	43	36
Sonora	649	501	354	310	277	252
Coahuila	400	164	37	29	26	23
Baja California Sur	323	264	183	142	100	62
Nacional	1,041,789	858,662	557,352	390,879	291,313	223,221

Fuente: Ávila-Curiel A. El Reloj de la Desnutrición. Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, 2006.

http://www.slan.org.mx/cont_desnut/

CUADRO 2.
PROYECCIÓN DE LA PREVALENCIA DE DESNUTRICIÓN
EN POBLACIÓN MENOR DE 5 AÑOS A NIVEL NACIONAL.
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 2008-2030

Prevalencia	2008		2030	
	N	%	N	%
Alta	799,035	76.7	195,539	87.6
Media	187,066	18.0	21,461	9.6
*** Baja	55,688	5.3	6,221	2.8
Total	1,041,789	100.0	223,221	100.0



Datos básicos sobre la Unidad de Producción Familiar en tres regiones agrícolas avanzadas de México

Samuel Peña Garza**

Introducción

El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) conduce una investigación denominada *Estudios Regionales en Apoyo a la Construcción de una Política de Estado para el Desarrollo Rural Sustentable*. Esta tiene dos vertientes: el estudio de **regiones agrícolas rezagadas** y el estudio de **regiones agrícolas avanzadas**. Se trata de reconocer en las regiones agrícolas las interdeterminaciones de los mapas fisiográficos y los “mapas” sociales que aporten al diseño del proyecto nacional de desarrollo rural las consideraciones -por esencia- inherentes a la acción local.

Así, con la participación de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN) diseñando y aplicando una encuesta de estratificación socioeconómica, el año 2006 se inició con la vertiente de regiones agrícolas rezagadas abordando su estudio en una muestra de tres microregiones ubicadas en el sur, centro y norte del país. Siendo fin del Estudio en esta vertiente el aportar elementos para el diseño de política agrícola para el desarrollo de regiones rezagadas, el principal criterio para la selección de las microregiones fue que estuvieran comprendidas entre aquellas detectadas por La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

En el año 2007, siempre con la colaboración de la UAAAN, se continuó con la vertiente referida a regiones agrícolas avanzadas. El propósito central fue profundizar en el conocimiento y la comprensión de los procesos técnicos de producción agrícola y la miscelánea de actividades económicas que definen magnitud y composición del ingreso de la UPFR, pero también recuperar información de variables como tamaño, pirámide de edades, analfabetismo y escolaridad de la familia; de tenencia de la tierra y de organización en tres regiones agrícolas que destacan a nivel nacional por el valor de la producción en alguno de los productos agropecuarios cuya liberación total a su importación se previó, en el TLCAN, para el año 2008.

Los Estudios Regionales en Apoyo a la Construcción de una Política de Estado para el Desarrollo Rural Sustentable, en la vertiente de regiones agrícolas avanzadas, se efectuó en Culiacán y Navolato en Sinaloa, Estado líder en la producción de maíz con el 21.7% de la producción nacional; la Comarca Lagunera que comparten Durango y Coahuila lidera la producción de leche de vaca con el 21.6% de la producción nacional y, el líder en caña de azúcar es el estado de Veracruz con el 37.6% de la producción nacional y donde se abordarían las áreas de influencia de los ingenios El Progreso y El Potrero1, en el Mpio. De Paso del Macho.

La información estadística graficada que aquí se presenta, tiene el propósito de aportar algunos elementos de juicio en la investigación del desarrollo rural regional. Es sin embargo pertinente señalar que no incorporamos ahora la información de regiones agrícolas rezagadas. Evidentemente la lectura que el investigador realice de las graficas responderá a su objeto de estudio.

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

I. La familia

FIGURA 1.
TAMAÑO DE LA FAMILIA EN TRES REGIONES
AGRÍCOLAS AVANZADAS DE MÉXICO

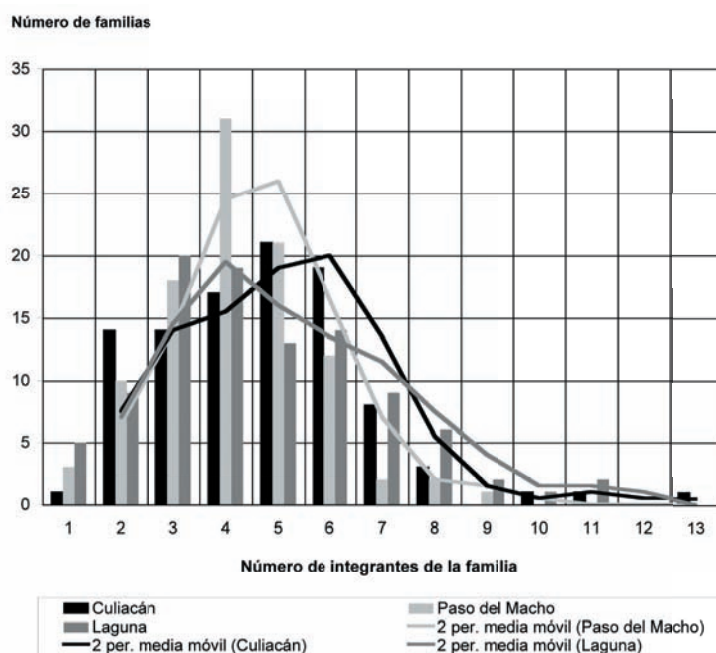
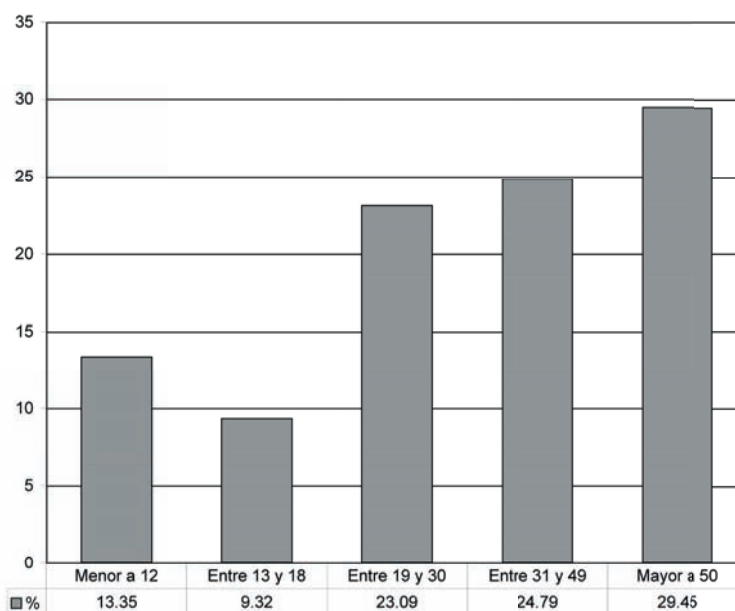


FIGURA 2.
PIRÁMIDE DE EDADES EN FAMILIAS RURALES
DE CULIACÁN Y NAVOLATO, SINALOA



I. La familia

FIGURA 3.
PIRÁMIDE DE EDADES EN FAMILIAS RURALES
DE EL PASO DEL MACHO, VERACRUZ

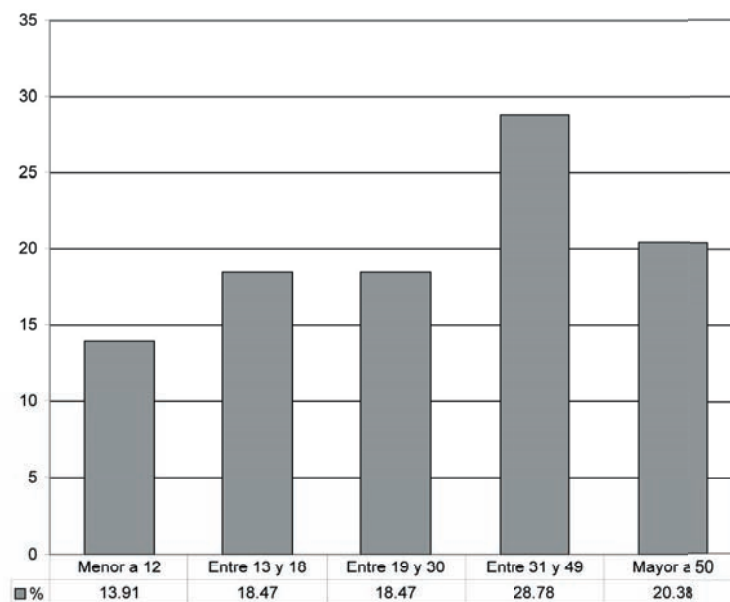
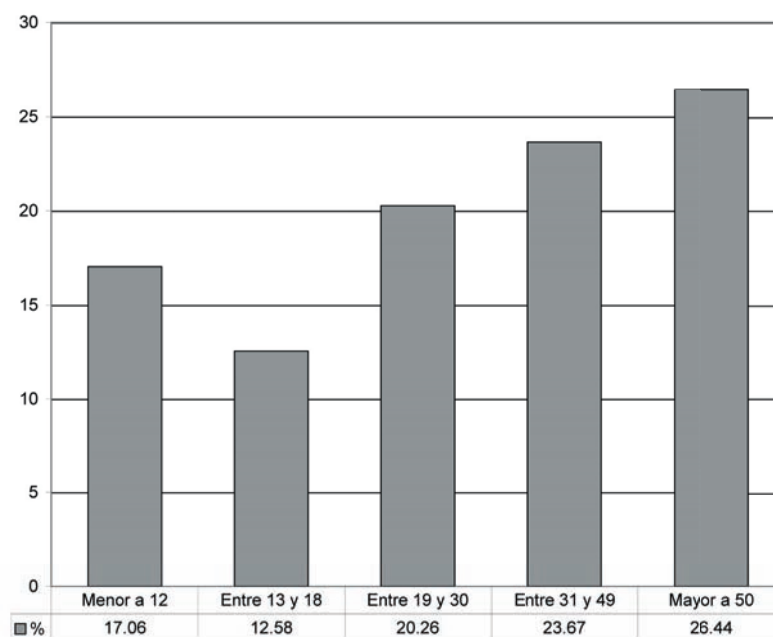


FIGURA 4.
PIRÁMIDE DE EDADES EN FAMILIAS RURALES
DE LA COMARCA LAGUNERA



I. La familia

FIGURA 5.
ANALFABETISMO EN TRES REGIONES
AGRÍCOLAS AVANZADAS DE MÉXICO

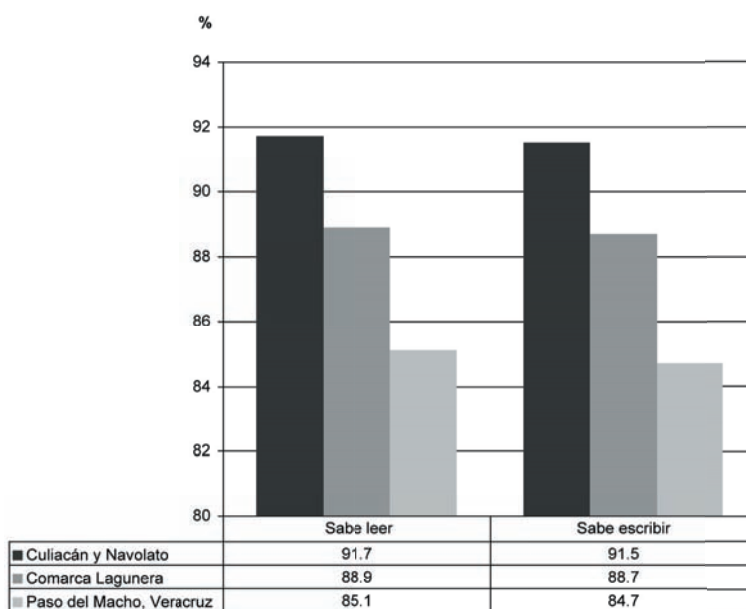
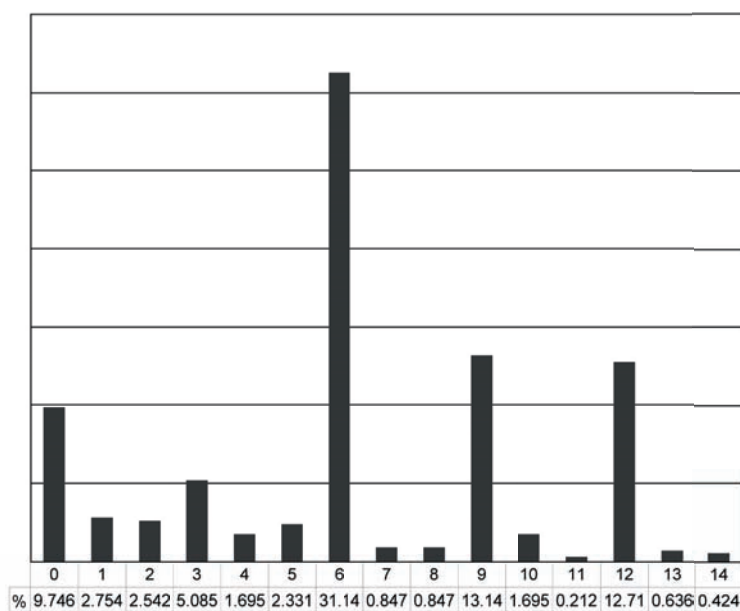


FIGURA 6A.
ESCOLARIDAD EN TRES REGIONES
AVANZADAS DE MÉXICO



I. La familia

FIGURA 6B.
ESCOLARIDAD EN TRES REGIONES
AVANZADAS DE MÉXICO

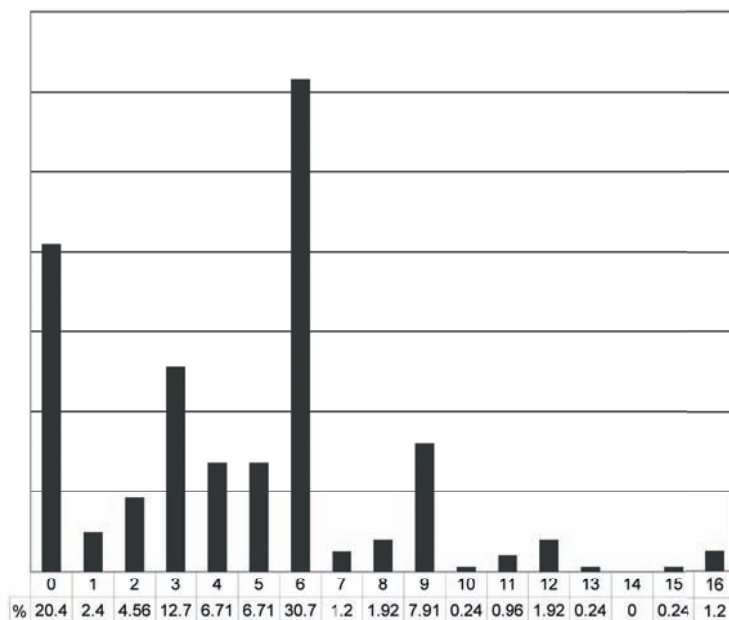
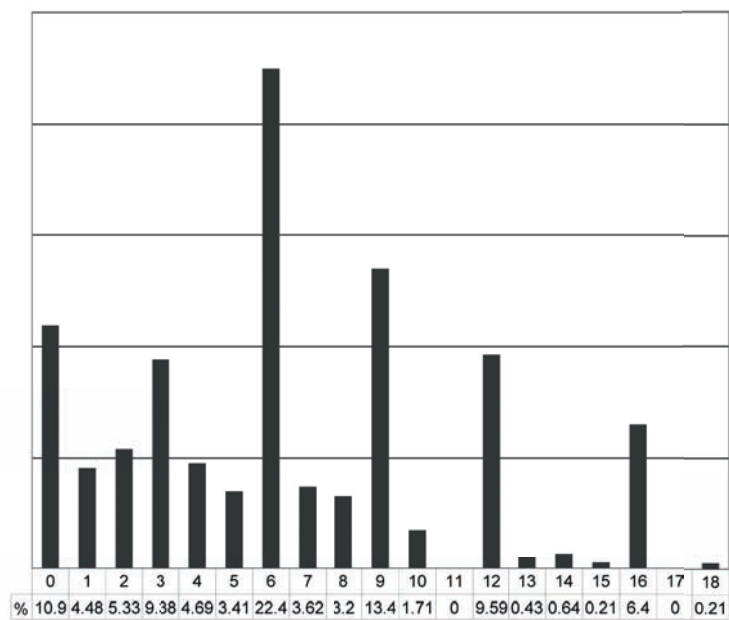


FIGURA 6C.
ESCOLARIDAD EN TRES REGIONES
AVANZADAS DE MÉXICO



II. Tenencia de la tierra

FIGURA 7.
JEFES DE FAMILIA CON TIERRA
EN TRES REGIONES AVANZADAS DE MÉXICO

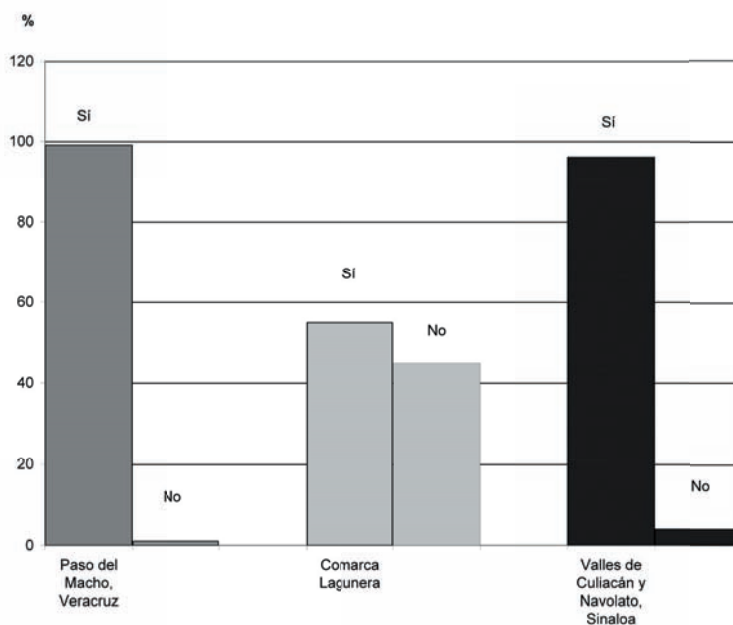
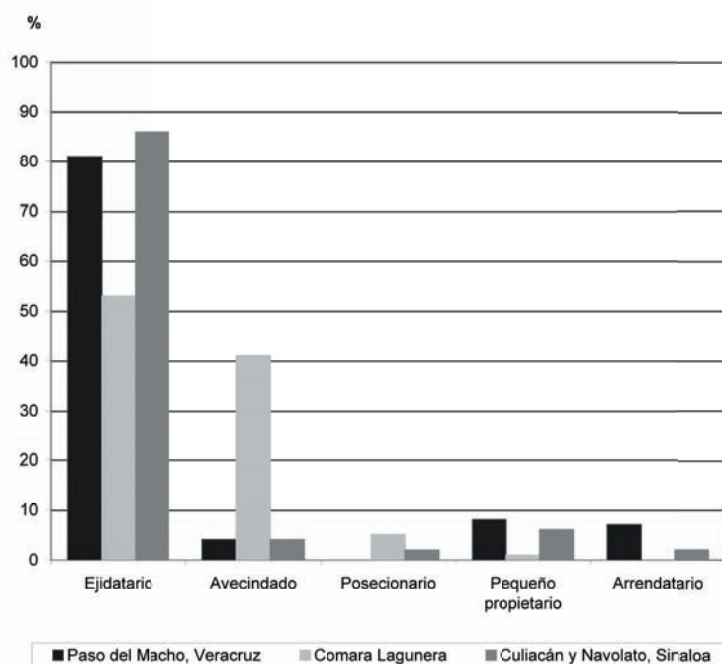


FIGURA 8.
PERSONALIDAD AGRARIA DEL JEFE DE FAMILIA
EN TRES REGIONES AVANZADAS DE MÉXICO



II. Tenencia de la tierra

FIGURA 9.
SUPERFICIE AGRÍCOLA POR JEFE DE FAMILIA, PROPIEDAD
Y RÉGIMEN DE HUMEDAD (VALLES DE CULIACÁN Y NAVOLATO)

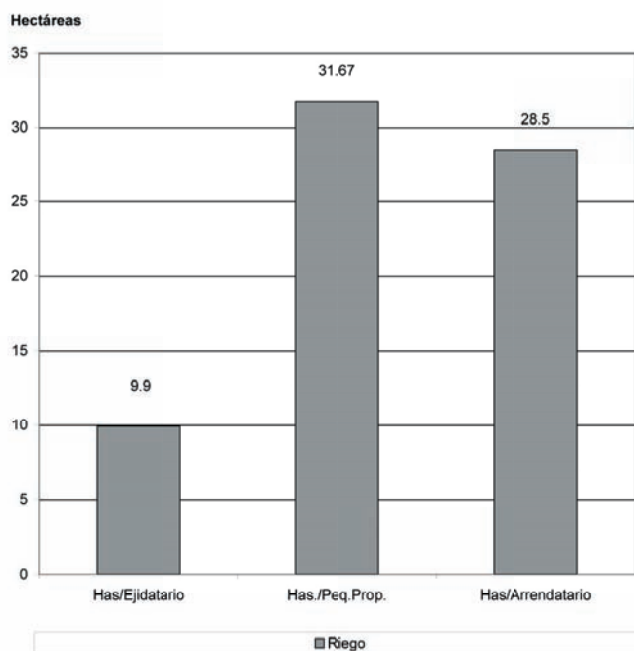
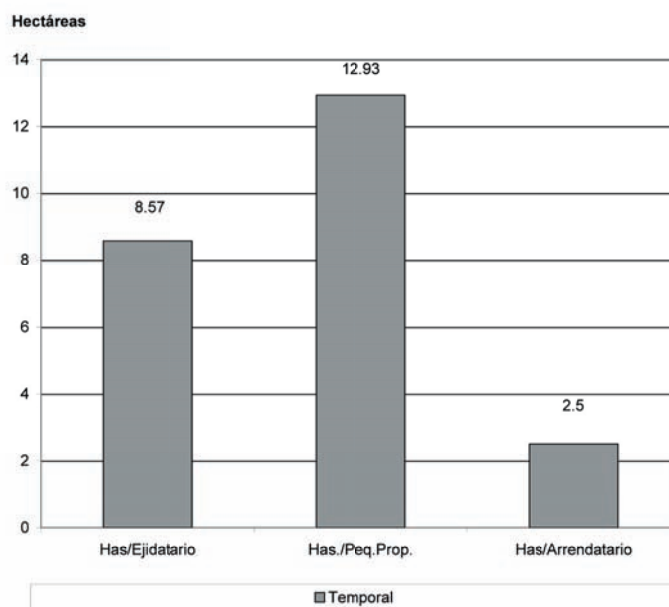
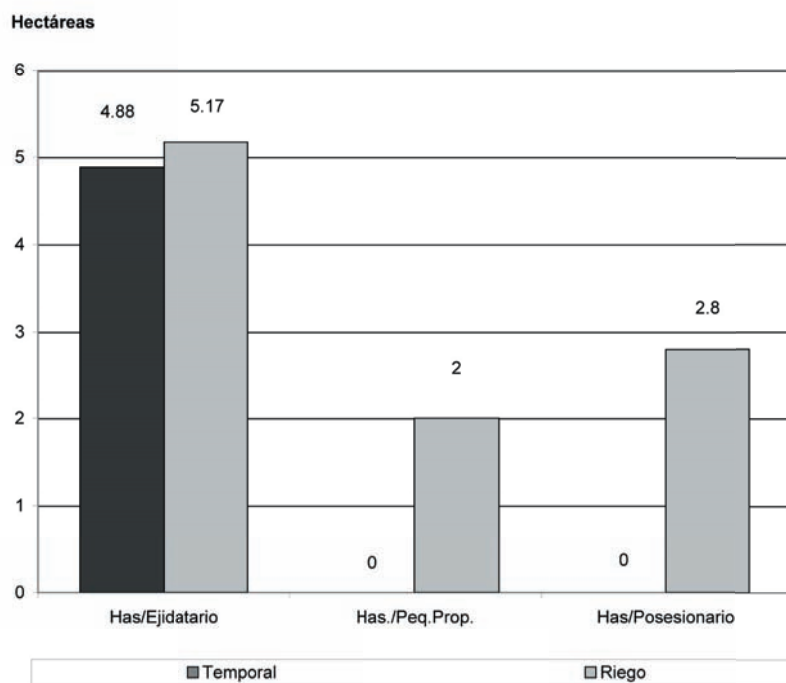


FIGURA 10.
SUPERFICIE AGRÍCOLA POR JEFE DE FAMILIA, PROPIEDAD
Y RÉGIMEN DE HUMEDAD (PASO DEL MACHO, VERACRUZ)



II. Tenencia de la tierra

FIGURA 11.
SUPERFICIE AGRÍCOLA POR JEFE DE FAMILIA, PROPIEDAD
Y RÉGIMEN DE HUMEDAD (COMARCA LAGUNERA)



III. Situación organizativa

FIGURA 12.
PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIÓN DE PRODUCCIÓN
CULIACÁN Y NAVOLATO

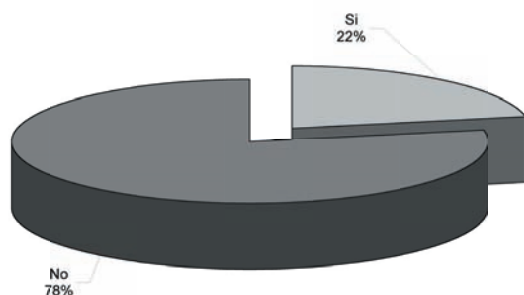


FIGURA 15.
PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIÓN DE PRODUCCIÓN,
PASO DEL MACHO, VERACRUZ

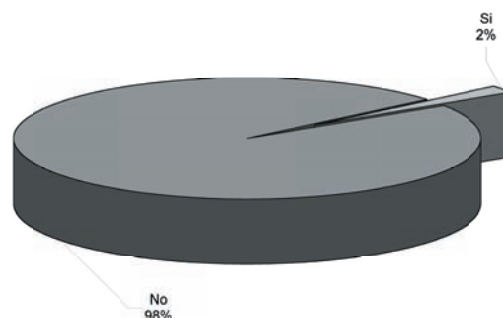


FIGURA 13.
PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIÓN CAMPESINA
VALLES DE CULIACÁN Y NAVOLATO

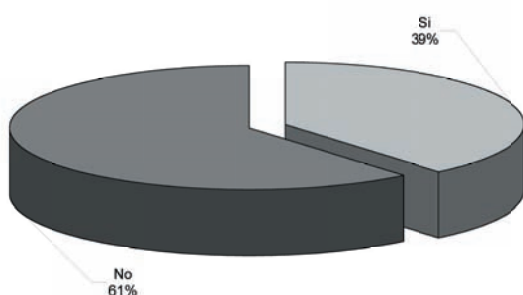


FIGURA 16.
PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIÓN CAMPESINA,
COMARCA LAGUNERA

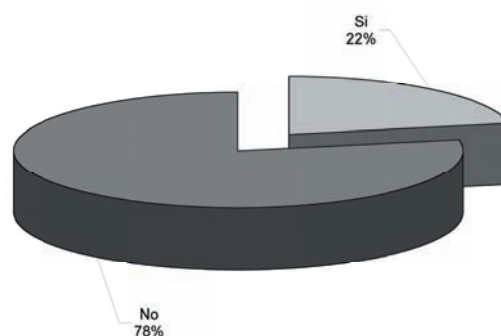


FIGURA 14.
PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIÓN CAMPESINA
PASO DEL MACHO, VERACRUZ

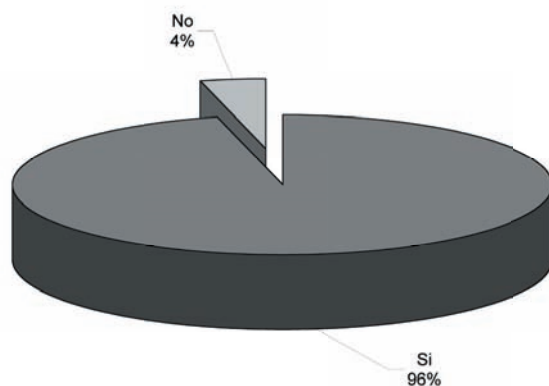
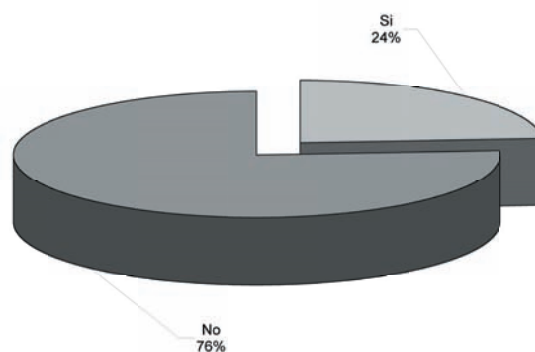


FIGURA 17.
PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIÓN DE PRODUCCIÓN,
COMARCA LAGUNERA



III. Ingreso

FIGURA 18.
COMPOSICIÓN DEL INGRESO POR ESTRATO (PESO PORCENTUAL POR FUENTE)
VALLE DE CULIACÁN Y NAVOLATO

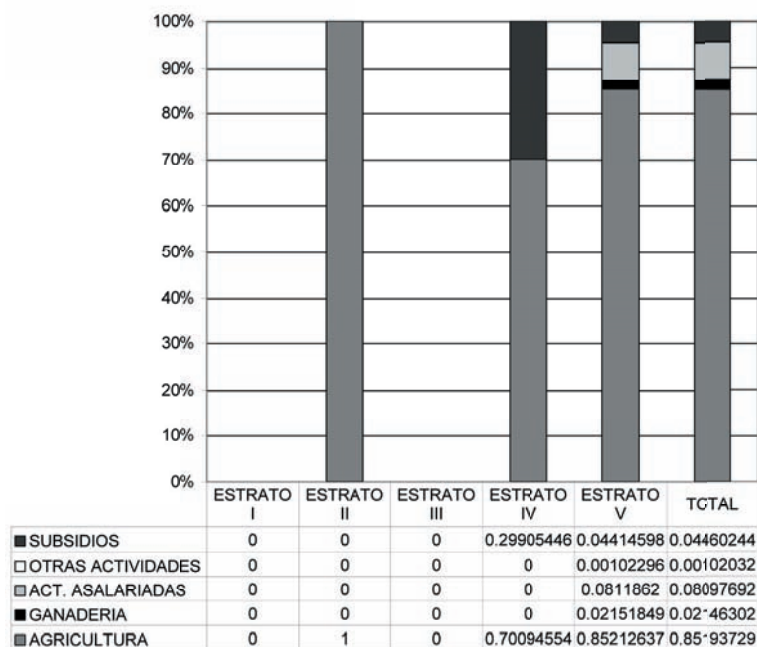
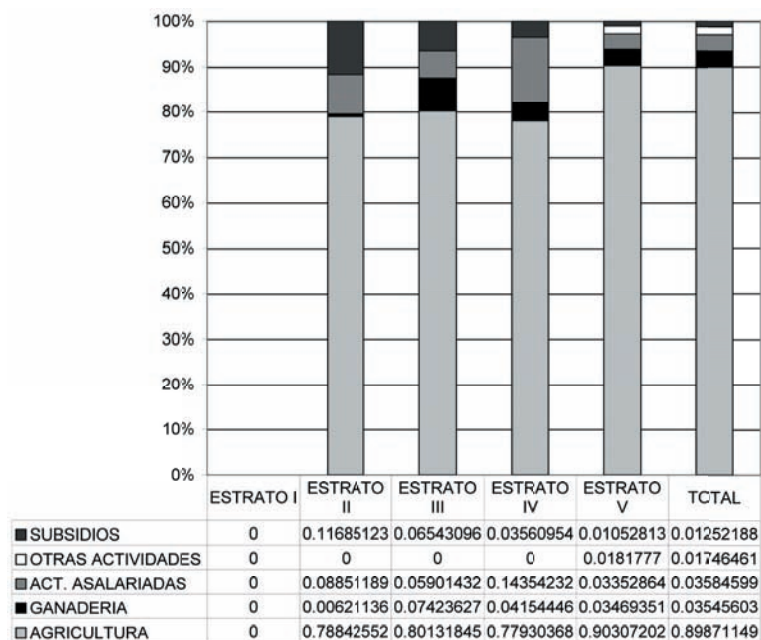


FIGURA 19.
COMPOSICIÓN DEL INGRESO POR ESTRATO (PESO PORCENTUAL POR FUENTE)
PASO DEL MACHO, VERACRUZ



III. Ingreso

FIGURA 20.
COMPOSICIÓN DEL INGRESO POR ESTRATO (PESO PORCENTUAL POR FUENTE)
COMARCA LAGUNERA

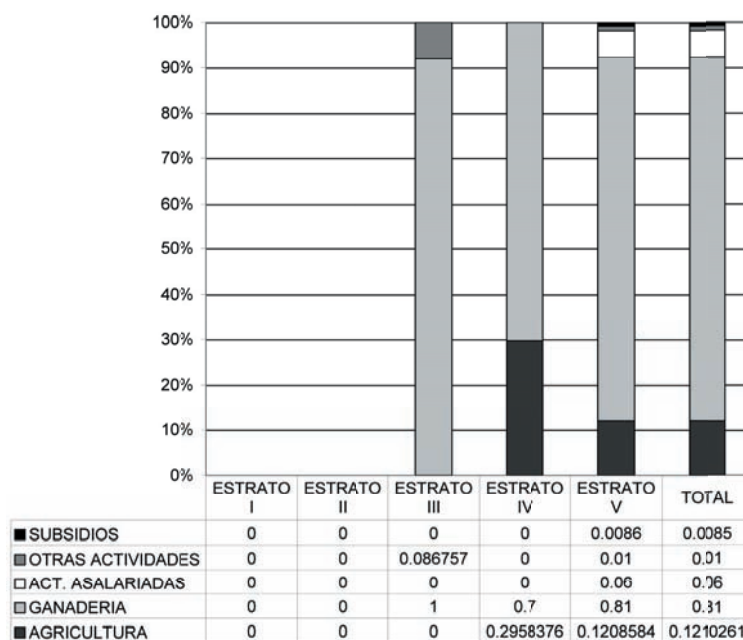
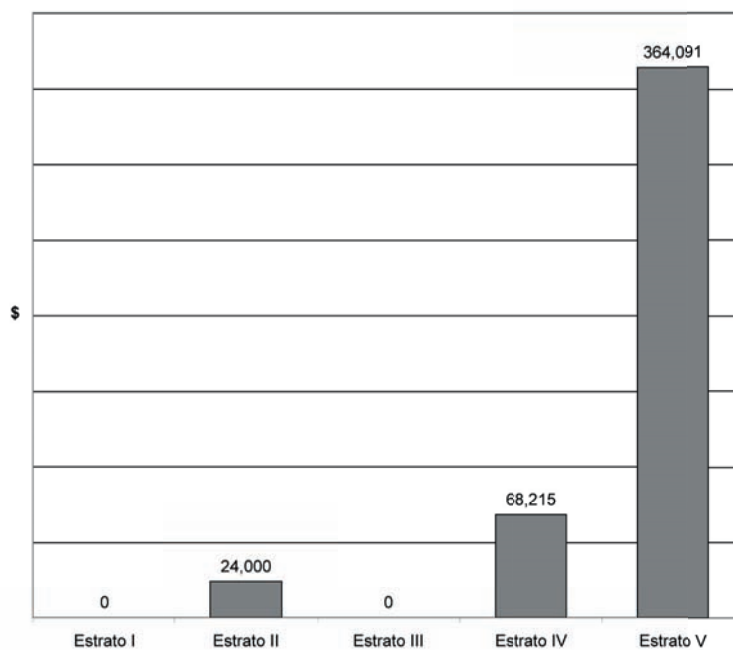


FIGURA 21.
INGRESO ANUAL PROMEDIO POR FAMILIA Y ESTRATO CULIACÁN Y NAVOLATO



III. Ingreso

FIGURA 22.
INGRESO ANUAL PROMEDIO POR FAMILIA Y ESTRATO,
PASO DEL MACHO, VERACRUZ

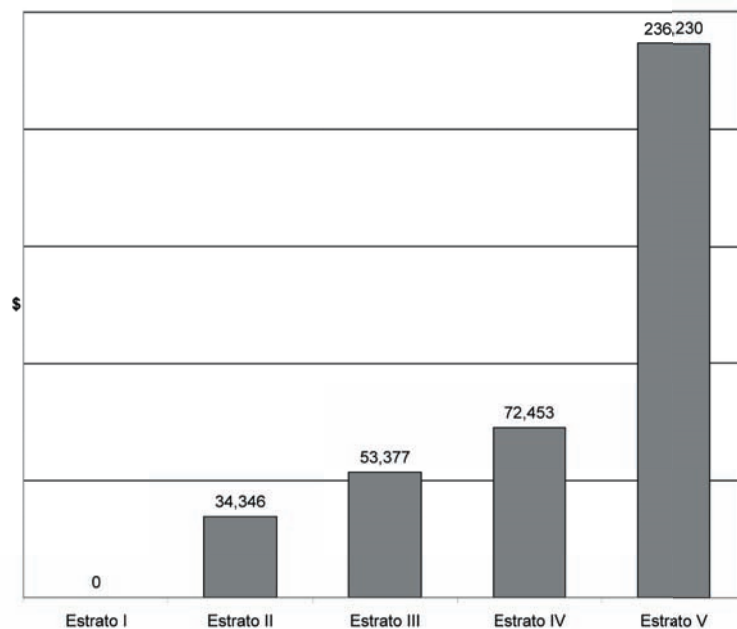
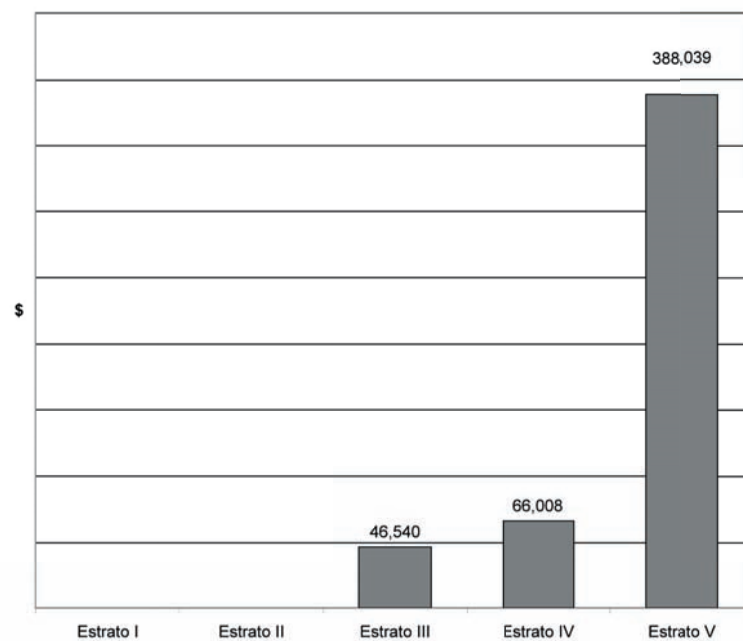


FIGURA 23.
INGRESO ANUAL PROMEDIO POR FAMILIA Y ESTRATO,
COMARCA LAGUNERA



QUE EL SABER SIRVA AL CAMPO



CCEDRSSA



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

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.