

# PANORAMA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN MÉXICO, 2012\*

## Introducción

La crisis de los precios de los alimentos que se empezó a manifestar a finales de 2007, situó el tema de la seguridad alimentaria en la agenda política internacional y nacional, rebasando las fronteras de los organismos y foros especializados. A su vez, la crisis económica y financiera de 2009 profundizó los impactos negativos de los precios en los consumidores de bajos ingresos y en las economías deficitarias en alimentos.

El tema de los precios puso de relieve una serie de cambios de largo alcance que se han venido produciendo en los sistemas alimentarios y que, al combinarse, limitaron en un momento dado la capacidad de respuesta de la oferta a la demanda de alimentos. La persistencia del alza, con precios estimados para la próxima década de entre 10% y 30% por arriba de los de la década anterior, apunta a un giro en la situación alimentaria mundial.

Entre los cambios estructurales habría que anotar el aumento notable y diversificado de la demanda de cárnicos, cereales, oleaginosas y azúcar, resultado del crecimiento de la población, del aumento del ingreso *per cápita*, el proceso de urbanización, la convergencia del modelo de consumo rico en proteína animal y grasas y del alza en las cotizaciones del petróleo. Así, la demanda ha aumentado para el consumo humano directo, pero sobre todo para la producción de alimentos de origen animal (carnes, lácteos y huevo), y para cubrir una demanda nueva y creciente: la producción de biocombustibles de primera generación.

Por el lado de la oferta, grandes empresas transnacionales, productoras y comercializadoras han sido un factor clave en la reorganización, concentración de la producción, la distribución independientemente de su origen y localiza-

---

\* Resumen del documento publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO, en 2013. Su descarga y consulta puede hacerse a través del sitio web siguiente: [www.colpos.mx/wb\\_pdf/Panorama\\_Seguridad\\_Alimentaria.pdf](http://www.colpos.mx/wb_pdf/Panorama_Seguridad_Alimentaria.pdf). Se presenta el texto íntegro de la introducción para que el lector conozca su contenido.

ción geográfica, incorporando innovaciones tecnológicas para producción en gran escala.

La forma en que ha aumentado la producción ha contribuido al deterioro de la calidad de los recursos naturales, las emisiones con efecto de gas invernadero de las actividades agropecuarias y resultado del cambio en el uso del suelo y deforestación, han contribuido al proceso del cambio climático, lo que afecta la estabilidad de la producción.

México no ha quedado al margen de esa dinámica de cambio –y de la crisis de precios, económico y financiera– que, entre otros, tuvo como resultado el aumento del número de hogares y personas que presentan carencia por acceso a la alimentación, sobre todo entre 2008 y 2010. Al mismo tiempo, el país dio un paso trascendental al llevar a rango constitucional el derecho a la alimentación con la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 2011.<sup>1</sup>

En ese marco, el presente Informe sobre la Seguridad Alimentaria en México pretende dar cuenta de la situación que guardan los cuatro pilares de la seguridad alimentaria en el país –disponibilidad, acceso, estabilidad y utilización de los alimentos, así como su efecto en el estado nutricional de las personas– logros alcanzados y desafíos que enfrenta, tomando en cuenta el nuevo entorno internacional y las perspectivas globales.

Cabe recordar que la seguridad alimentaria adquirió presencia a escala mundial hace cuatro décadas como consecuencia del alza pronunciada de los precios del trigo y el maíz y de problemas de disponibilidad agregada, principalmente de cereales. Cuando se estabilizaron los precios y la oferta, el número creciente de personas con hambre evidenciaron también que una disponibilidad agregada suficiente o más que suficiente, no fue garantía del acceso universal a los mínimos nutricionales.

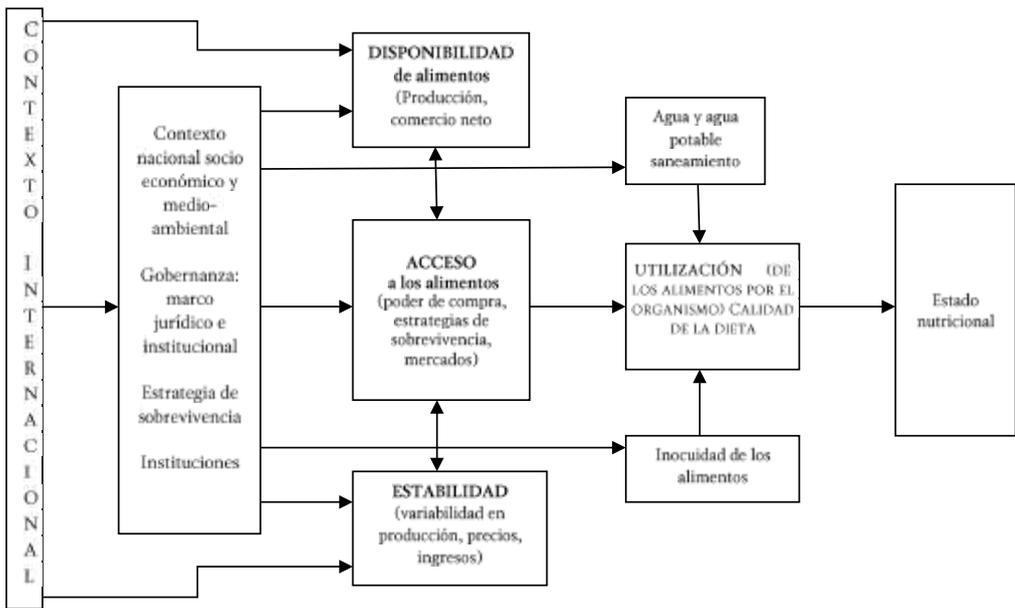
El concepto de seguridad alimentaria se revisó para enfatizar los problemas de inseguridad en los hogares y las personas. Por ello, la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 concluyó que “existe seguridad alimentaria cuan-

---

<sup>1</sup> Se adiciona un párrafo tercero al artículo 4°. Recorriéndose en el orden los subsecuentes y un segundo párrafo a la fracción II del artículo 27, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación* (DOF), 13 de octubre de 2011.

do todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana“. Esa definición, aceptada globalmente, permite identificar las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria ya citadas. Una representación esquemática de la interacción que se da entre las cuatro dimensiones y el contexto internacional se reproduce en la figura 1.

Figura 1. Seguridad alimentaria y nutricional: interacción entre las cuatro dimensiones



Fuente: adaptado de *Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping Systems* (FIVIMS), [www.FAO.org](http://www.FAO.org), 2008.

La descripción gráfica sintetiza de manera esquemática una serie de relaciones complejas que reflejan causas y la expresión de la seguridad –o inseguridad– alimentaria de la población de un país. Por una parte, se tienen el ámbito internacional y por otra el contexto nacional que interactúan con el sistema alimentario e influyen en la situación de cada una de las dimensiones de la seguridad alimentaria.

La disponibilidad de alimentos se refiere a la suficiencia del abasto en cantidad y calidad apropiada, sea de producción nacional o adquirida en el exterior. El acceso denota la capacidad de obtener recursos adecuados ya sea por empleo, o mediante el aprovechamiento de bienes para la producción, así como derechos para adquirir los alimentos apropiados para una dieta saludable. Una buena utilización de los alimentos por el organismo requiere no solo de una dieta diversa y saludable en alimentos nutritivos e inoctrinos, sino también de condiciones adecuadas de vida, vivienda, sanitarias, agua potable y cuidados de salud. La estabilidad se vincula tanto con la oferta como con el acceso a los alimentos, a lo largo del tiempo, es decir, que los hogares y las personas no carezcan de alimentos por efecto de impactos económicos o de oferta, problemas comerciales o de mercado, fenómenos climatológicos adversos o problemas laborales.

En los últimos 30 años, organizaciones de la sociedad civil y también algunos gobiernos, preocupados por cuestiones vinculadas con el modelo de consumo o con el origen de la disponibilidad de alimentos, han promovido conceptos diferentes al de la seguridad alimentaria. Por ejemplo, el de la autosuficiencia o el de soberanía alimentaria. A reserva de resultar muy esquemáticos, el de la autosuficiencia –producción nacional para satisfacer la demanda de todos los alimentos– ha ganado terreno ante la incertidumbre del funcionamiento de los mercados internacionales; sin embargo, su implementación completa tiene limitaciones, sobre todo en función de la variedad y alcance de las condiciones agroecológicas para la producción.

El concepto de soberanía por su parte, es una noción de carácter más político, ya que denota la capacidad nacional de decisión sobre modelos de consumo y producción. Pero no es sinónimo de autosuficiencia. Dadas las interrelaciones entre las dimensiones de la seguridad alimentaria y su contexto internacional, a escala global el concepto sigue siendo motivo de debate, y hasta ahora, en él se antepone el énfasis en la gobernanza global y nacional de la seguridad alimentaria.

En México la seguridad alimentaria es un tema que ha recibido gran atención, tanto en el marco de las políticas públicas como en el de las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, aún falta camino por re-

correr para articular una política comprensiva de seguridad alimentaria con su respectiva institucionalidad y recursos. La Cruzada Nacional Contra el Hambre, impulsada por el actual Gobierno es una iniciativa que permite posicionar el tema de la seguridad alimentaria al frente de las prioridades políticas nacionales. A través de ella, México responde al reto Hambre Cero planteado por el Secretario General Ban Ki-Moon durante la Conferencia Río +20.

Como marco legal, además del reconocimiento al derecho a la alimentación en el artículo 4º de la Constitución, la fracción XX del artículo 27 establece que “el desarrollo rural integral y sustentable... tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca”. Por su parte, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001) que reglamenta dicha fracción, indica que se impulsarán políticas, acciones y programas que tienen como objetivo contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso a la producción agropecuaria.

Para la Ley General de Desarrollo Social, en su artículo 6º, “Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo, la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. De igual relevancia es el hecho de que la carencia por acceso a la alimentación, sea una de las dimensiones que incluye el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) desde 2008 en la medición de la pobreza, adelantándose así a la consideración del derecho humano a la alimentación.

La preparación del presente Informe es un esfuerzo de colaboración entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el CONEVAL, el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) que facilitó la coordinación y la preparación de algunos materiales y los mensajes del informe a partir de las conclusiones de las diferentes contribuciones.

Dado el impacto que la crisis de los precios de los alimentos tuvo en la seguridad alimentaria, y que puso de manifiesto cómo la perspectiva global se con-

vierte en una referencia para las decisiones nacionales en la materia, el primer capítulo del informe parte de una consideración sobre el contexto internacional. Inicia, justamente, con un somero análisis de los cambios estructurales en la oferta y la demanda de alimentos, desde el crecimiento demográfico, al aumento del ingreso en las economías emergentes, la tendencia a homogeneizar patrones de consumo sesgados hacia un mayor componente de cárnicos, lácteos, grasas y azúcar. Y, por el lado de la oferta, la menor calidad de los recursos tierra y agua, el impacto del cambio climático y el precio de los combustibles.

Las reacciones individuales de gobiernos, la comunidad internacional ante el alza y la volatilidad de los precios, enfatizó la necesidad de contar con una gobernanza global –y nacional– de la seguridad alimentaria, que vele por los intereses de productores, consumidores, exportadores e importadores, y elimine distorsiones en el comercio, incluidos los mercados de futuros de productos básicos y derivados.

Los tres capítulos siguientes abordan la situación de las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria en México. El capítulo 2, elaborado con apoyo de la Dirección General de Planeación y Evaluación de la SAGARPA, se enfoca a la disponibilidad de alimentos y algunos de sus rasgos esperados: suficiencia, autonomía y estabilidad. Para efectos del informe, el análisis se centra en la fase primaria de la producción de los alimentos básicos, tanto de origen vegetal como animal –incluida la pesca– ya que facilita la comparación de la situación de los productos básicos en el mercado internacional. Con todo, se toman en cuenta los diferentes usos de los productos para diferenciar el destinado al consumo humano, a la transformación industrial o a la producción de forraje para consumo animal. Un estudio específico se podría dedicar con más detalle al análisis del sistema alimentario.

El capítulo 3, a cargo de funcionarios adscritos a la Dirección General Adjunta de Análisis de la Pobreza del CONEVAL, aborda el tema del acceso a la alimentación y la medición de su carencia, una de las dimensiones que definen la pobreza en México, tal y como lo establece la Ley General de Desarrollo Social. El CONEVAL da cuenta de la carencia por acceso a la alimentación haciendo uso de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA). Para ello, el Consejo utiliza la información del Módulo de Condiciones Socioeconómi-

cas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH), creado conjuntamente con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Dada la periodicidad que establece la ley, la última información disponible corresponde a 2010 a escala nacional y municipal.

En el presente reporte se ofrece información procesada recientemente sobre la carencia por acceso a la alimentación a escala estatal y municipal, se proporciona el perfil sociodemográfico de quienes padecen esta carencia, y cómo se articula con otras carencias sociales, toda ésta información muy útil para fines de formulación de políticas públicas. Adicionalmente, el informe ofrece un catálogo de mapas municipales y estatales que ilustran la incidencia de la carencia por acceso a la alimentación y los cambios registrados entre 2008 y 2010. Cabe mencionar que a partir de un diagnóstico del sector rural y pesquero de México preparado por la SAGARPA y la FAO (2012), se ofrece un sistema de seguimiento geográfico sobre el ejercicio de las políticas sectoriales, que de combinarse con el catálogo citado, pueden ofrecer una perspectiva territorial de carencias y apoyos productivos.

El capítulo 4 a cargo del Centro de Investigación en Nutrición y Salud del INSP, aborda el tema de la utilización de los alimentos a través del análisis de la diversidad y la calidad de la dieta y de la situación nutricional de la población, diferenciando entre niños, adolescentes y adultos. A partir de los resultados de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012, da cuenta de los avances en términos de la reducción de la desnutrición infantil –si bien la desnutrición crónica sigue siendo significativa– así como de la problemática de la doble carga de la desnutrición, más sesgada al tema del sobrepeso y la obesidad en niños y adultos. Se trata de un problema de salud pública.

Este capítulo también reporta la situación de los hogares con inseguridad alimentaria moderada y severa en 2012. Se trata de información de interés en términos de políticas públicas de atención, diferenciando entre población con deficiencias en la cantidad de alimentos que pueden adquirir, de aquella que llega a padecer hambre. Cabe subrayar que, si bien estas dos categorías corresponden a la definición que emplea el CONEVAL para estimar la carencia alimentaria antes citada, los resultados no son comparables. El INSP y el CONEVAL han empleado dos instrumentos de medición muy cercanos, las es-

calas latinoamericana armonizada y la mexicana de medición de la seguridad alimentaria, respectivamente, pero que tienen algunas diferencias a las que se hace referencia detallada en el informe y que imposibilitan su comparabilidad.

En ambos casos debe subrayarse el interés institucional de contar con la mejor información posible sobre un problema de enorme trascendencia. Seguramente los resultados llevarán a un diálogo de interés para varios países de América Latina que están aplicando la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA), armonizada. En ambos casos, los resultados de CONEVAL e INSP han sido corroborados por los análisis de consistencia y comparación con diferentes categorías sociodemográficas y de salud.

Como información adicional a estos dos capítulos, en el Anexo General se resume la información sobre el contenido, alcance y evaluación de los programas alimentarios de la SEDESOL que se proponen como apoyo para mejorar el acceso a la alimentación y, en casos específicos, a la mejora del estado nutricional de niños y madres en particular.

El capítulo 5, cuya elaboración estuvo a cargo de investigadores del CIAD y la Universidad Autónoma de Sinaloa, complementa el análisis sobre la utilización de los alimentos con el examen del Sistema Nacional de Inocuidad, la identificación de los temas de mayor interés para el país, y los avances logrados. Este es un tema del cual los consumidores han adquirido cada vez mayor conciencia por los efectos en la salud, y que en algunos casos, se convierte en barrera comercial, tanto para importaciones como exportaciones de alimentos.

Finalmente, el Resumen Ejecutivo recoge los mensajes principales del informe cuyo objetivo es que sean de utilidad en el diálogo para la formulación de una política de seguridad alimentaria, que incorpore y ordene, de manera coordinada, las contribuciones y visiones sectoriales de las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria.

### Mensajes principales

- La crisis de los precios de los alimentos colocó el tema de la seguridad alimentaria en la agenda política internacional y nacional, rebasando las

fronteras de los organismos y foros especializados. La crisis evidenció problemas en los mercados, así como cambios estructurales en la oferta y la demanda de alimentos. Puso de manifiesto la necesidad de construir una gobernanza global sólida para proteger intereses comunes. Es una oportunidad para replantear un nuevo paradigma de desarrollo desde la perspectiva de la seguridad alimentaria y repensar la institucionalidad nacional de una política afín con su carácter multidimensional. El derecho a la alimentación, elevado al rango constitucional, da una perspectiva nueva a esta política. Así mismo, la Cruzada Nacional Contra el Hambre es una oportuna iniciativa que permite posicionar el tema de la seguridad alimentaria al frente de las prioridades políticas nacionales.

- La situación de la seguridad alimentaria y nutricional en México presenta un panorama complejo y de contrastes. La suficiencia de la oferta se obtiene complementando la producción nacional con importaciones crecientes en productos estratégicos. Esa suficiencia coexiste con una alta concentración de recursos, producción, ventas y gasto público, al igual que con la vulnerabilidad de la población de bajos ingresos. Al deficiente acceso a los alimentos de grupos importantes, se suma la desnutrición crónica aún por atender, al igual que la alta prevalencia de sobrepeso y obesidad en niños, adolescentes y adultos. La doble carga de la malnutrición impide el adecuado desarrollo físico e intelectual del individuo al mismo tiempo que aumenta el riesgo de enfermedades crónicas no transmisibles, con grandes costos directos e indirectos para las familias y la sociedad.
- El contexto internacional influye en el grado de autonomía de la seguridad alimentaria nacional. Fenómenos globales como el cambio climático, el precio del petróleo, el funcionamiento de los mercados y los precios internacionales, así como las previsiones sobre la oferta y demanda globales –aumento de la demanda de biocombustibles– son una referencia para las decisiones nacionales sobre el abasto de alimentos. Si bien las compras de alimentos en el exterior no parecen ser un problema en términos financieros, una política de seguridad alimentaria que sea viable económica, social y ambientalmente, precisa definir el grado

de autonomía que se pretende alcanzar para mantener una disponibilidad suficiente y sustentable de alimentos.

- La crisis financiera y alimentaria mostraron efectos inmediatos en la disminución de los ingresos de la población y en el consecuente aumento de sus niveles de inseguridad alimentaria. La estrecha correlación entre la carencia alimentaria y el ingreso laboral confirma la necesidad de apuntalar la principal fuente de recursos de la población: su trabajo. En 2010, 22.2% de los hogares tuvieron que disminuir la cantidad y calidad de alimentos que suelen consumir e inclusive llegaron a experimentar hambre debido a la falta de dinero u otros recursos. El acceso deficiente a los alimentos es una manifestación de una profunda precariedad y un posible efecto de procesos de acumulación de desventajas. En 2010 se registró que casi ocho de cada 10 carentes por acceso a la alimentación no tienen seguridad social, uno de cada tres no tiene acceso a servicios de salud y alrededor de tres de cada 10 habita en viviendas de mala calidad. A pesar de ello, los programas de ayuda alimentaria benefician solo a cuatro de cada 10 hogares carentes de acceso a la alimentación.
- Los estados donde los niveles de pobreza tienden a ser mayores, presentan los niveles más elevados de carencia por acceso a la alimentación. Corresponden a regiones en donde predominan las unidades económicas rurales familiares de subsistencia. Sólo siete entidades del país y 128 municipios concentran a poco más de 50% de la población carente de alimentos. Son típicamente rurales, de mayor presencia indígena, lejanos a zonas metropolitanas y que han sido identificados como Zonas de Atención Prioritaria (ZAP).
- La desigualdad en acceso a recursos, activos, capacidades e ingresos, y acceso alimentario es central para la seguridad alimentaria. La concentración geográfica del valor de la producción de alimentos y de unidades económicas rurales empresariales dinámicas en pocas entidades federativas expresa una desigualdad crítica. El crecimiento agrícola con la participación de los pequeños agricultores, la mayoría en el país, especialmente las mujeres, será más eficaz para reducir la pobreza si per-

mite aumentar los ingresos de los trabajadores y generar empleo para la población en pobreza. La valoración de sus medios de vida se puede acrecentar con una atención de fomento productivo –asociado al apoyo asistencial– capacitación y organización para la recuperación de los recursos naturales. Su contribución a la seguridad alimentaria se dará a través de una ganancia en la calidad y cantidad de la alimentación del hogar de forma permanente y sustentable, a través de la conservación de recursos genéticos y de la agro-biodiversidad.

- El ámbito territorial y los ecosistemas son elementos cada vez más importantes a considerar cuando se trata de la disponibilidad de alimentos y desarrollo. Es en un territorio articulado a un ecosistema, en donde se tienen algunos recursos naturales, de cierta calidad, acceso al agua, mercados locales, diversos estratos de productores y determinada especialización. Es la dimensión en la que se pueden crear lazos de confianza y fortalecimiento de capital social para incursionar en actividades económicas diferentes, etapas del proceso productivo, y expresar necesidades y propuestas.
- La estructura del gasto público orientado a la agricultura resulta inadecuada para promover la inversión en la agricultura. El gasto destinado a bienes públicos productivos representa apenas 18% comparado con los bienes privados de beneficio social (33%). El enfoque de doble vía supone actuar en paralelo: atender necesidades inmediatas y crear condiciones para mejorar empleo e ingresos.
- El sistema de investigación y desarrollo –y extensión– tiene que adecuarse a la demanda de los distintos estratos de productores, incluidos los de poca o nula relación con el mercado, entre ellos los hablantes de una lengua indígena; que articule aspectos técnico-productivos, económicos y medioambientales. El G20 tiene a su disposición una propuesta para el crecimiento sostenible de la productividad agrícola y para reducir la brecha para la agricultura familiar.
- La erradicación de la inseguridad alimentaria requiere el rediseño de una política y estrategias orientadas a tal fin, en un proceso participativo que considere la multidimensionalidad de la seguridad alimenta-

ria, la institucionalidad que asegure la coordinación y coherencia de las políticas sectoriales y la propuesta de los recursos indispensables. La complejidad –económica, social, política y ambiental– de la seguridad alimentaria demanda una participación amplia en el debate sobre las distintas opciones que se tienen para asegurar una disponibilidad suficiente, estable, inocua y sustentable de alimentos.

## Resumen ejecutivo

La situación de la seguridad alimentaria y nutricional en México, entendiendo que “existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”, presenta un panorama complejo y de contrastes.

Por una parte, el país dio un paso trascendental al elevar a rango constitucional el derecho a la alimentación con la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 2011. Además, la disponibilidad de alimentos, medida en kilocalorías (Kcal), es más que suficiente para cubrir las necesidades de energía de su población: 3,145 Kcal en promedio por persona al día comparado con 2,362 Kcal de requerimiento (FAO, 2012a).<sup>2</sup>

Por otra, más de la cuarta parte de los mexicanos tiene acceso deficiente a la alimentación (Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, ENSANUT, 2012); la desnutrición infantil ha disminuido entre 1988 y 2012, sin embargo, casi 14 de cada 100 pre-escolares tienen baja talla para la edad, indicador de desnutrición crónica, lo que representa casi 1.5 millones de menores de cinco años. En población indígena la prevalencia es de más del doble: 33.1%. Adicionalmente, el sobrepeso y obesidad en niños, adolescentes y adultos se ha convertido en un problema de salud pública.

El crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) agrícola –que incluye ganadería, aprovechamiento forestal, caza y pesca– ha sido de 1.1% en promedio al año en lo que va del siglo (2000-2011, INEGI, 2012). El gasto en divisas

---

<sup>2</sup> Las referencias bibliográficas se encuentran en los capítulos correspondientes del Informe.

por importaciones de alimentos equivalen a 7% del valor de las exportaciones totales, y pese al dinamismo de las exportaciones agro-alimentarias, el déficit de la balanza comercial agroalimentaria se duplicó entre 2000 y 2011 para alcanzar los USD \$5,000 millones. Las importaciones complementan la producción nacional; para varios productos estratégicos (arroz, maíz amarillo, trigo, soya) la contribución externa supera a la nacional.

El 50% del valor total de la producción agrícola y el de la producción de alimentos de origen animal se concentra en siete entidades federativas: Jalisco, Veracruz, Sinaloa, Michoacán, Sonora, Chiapas y Puebla.<sup>3</sup> Dos grupos de unidades de los 5.3 millones de Unidades Económicas Rurales (UER) del país, las empresariales “pujantes” y “dinámicas” representan 8.7% del total de las UER y generan 74.2% de las ventas del sector (SAGARPA-FAO, 2012). El 50% de esas UER también se concentran en siete estados: Sinaloa, Sonora, Chihuahua, Jalisco, Guanajuato, Tamaulipas y Baja California (SAGARPA-FAO, 2012).

Esto plantea una serie de interrogantes sobre cómo opera el resto de las unidades económicas y cuáles serían las condiciones para aumentar su producción e ingresos. El 22.4% de las UER son catalogadas como “familiar de subsistencia sin vinculación al mercado” y 50.6% son “familiar de subsistencia con vinculación al mercado”. Estos dos estratos corresponden a UER cuyos integrantes se encuentran en condiciones de pobreza, dados los niveles de ingresos que obtienen. En el primero se da una mayor participación de mujeres, así como una mayor presencia relativa de personas que hablan alguna lengua indígena.

La brecha productiva de capital, capacidades e ingreso entre las unidades familiares de subsistencia –con y sin acceso al mercado– y las empresariales, es muy grande.

El impacto del alza de los precios en el acceso a los alimentos, puso en la agenda nacional la cuestión de la seguridad alimentaria. La preocupación por la desigualdad y la insuficiencia de ingresos o producción para un número importante de mexicanos, para tener acceso a los alimentos en calidad y cantidad en la ciudad y en el campo, seguramente serán clave para el diseño de

<sup>3</sup> Estimaciones sobre la base de SAGARPA, SIAP.

una política alimentaria nacional, que tenga como eje la seguridad alimentaria de los hogares y las personas y una definición estratégica sobre el abasto de alimentos.

### **EL CONTEXTO INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA**

El panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en el país parte del examen del conjunto de factores que han impactado la oferta y la demanda global de alimentos, y cómo se vislumbra el futuro con riesgos, restricciones y la expansión de un modelo de consumo difícilmente sustentable; de ahí destaca la imperiosa necesidad de construir una gobernanza sólida de la seguridad alimentaria con el fin de facilitar la toma de decisiones consistentes y coordinadas, para atender a intereses comunes.

El drástico incremento de los precios de los alimentos en los mercados internacionales a mediados de 2008 y su volatilidad, redujo el ritmo de los avances que se habían logrado en la lucha contra el hambre (FAO, 2012e). La situación se vio agravada por la crisis y recesión que impactó a las economías desarrolladas y que se extendió a muchas partes del mundo al mismo tiempo a lo largo de 2009. La amenaza a la seguridad alimentaria mundial alertó a los responsables de las políticas y al público en general, y puso de nuevo la preocupación por el hambre en la agenda de la comunidad internacional.

Las reacciones al alza de los precios fueron múltiples, tanto humanitarias y de emergencia, como de apoyo a balanza de pagos, de protección a los mercados nacionales y de apoyo a la producción local. En algunos casos tuvieron efectos contrarios a los esperados, contribuyendo a la especulación en los mercados.

La crisis de los precios, cuyos niveles en los próximos 10 años tenderán a mantenerse entre 10% y 30% por arriba de los de diez años atrás, evidenció fallas en los mercados de productos básicos y especulación en los mercados de futuros, derivada de la inestabilidad de los mercados financieros; también puso de manifiesto factores que están provocando cambios estructurales en los sistemas alimentarios y que, según se aborden, será la forma en que la oferta pueda responder a la demanda futura. Son factores a los que el país

habrá de dar seguimiento para la toma de decisiones en materia de seguridad alimentaria nacional. A ellos se suma la consideración sobre las bajas reservas internacionales.

#### CAMBIOS EN LA DEMANDA GLOBAL DE ALIMENTOS

El crecimiento demográfico, el aumento del ingreso *per cápita* y el proceso de urbanización, han generado un mayor consumo directo e indirecto de cereales y oleaginosas. El mayor impacto viene de la demanda de grandes economías emergentes como China e India, que se suman a la tendencia en la convergencia de las dietas, con un mayor contenido de carnes, lácteos y aceites comestibles. En los próximos 10 años los ingresos *per cápita* y la urbanización profundizarán las transformaciones, concentrando el consumo en alimentos más procesados, grasas y proteínas animales de más alto valor agregado, lo que determinará la demanda indirecta de cereales secundarios y oleaginosos para forraje (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OECD por sus siglas en inglés-FAO, 2012).

La demanda de biocombustibles por su parte, aumentó en forma acelerada en la década de 2000. La producción de bioetanol se duplicó comparada con 2005 y la de biodiesel aumentó cinco veces, lo que presionó los precios al alza. Se prevé que la demanda global de ambos casi se duplique hacia 2021, concentrando su elaboración en Brasil, Estados Unidos de América y la Unión Europea; y que se consuma una proporción creciente de la producción global de caña de azúcar (34%), aceite vegetal (16%) y cereales secundarios (14%), entre los cuales el maíz es el más importante (OECD-FAO, 2012).

#### FACTORES DE CAMBIO EN LA OFERTA GLOBAL DE ALIMENTOS

En la oferta destacan los efectos acumulativos de la subinversión en la agricultura en los últimos 30 años ocasionada por el continuo deterioro de los precios de productos agropecuarios hasta principios de la década de 2000. La tasa de formación de capital en la agricultura mundial ha sido de apenas 0.5% en el periodo 1991-2007 (FAO, 2012). La inversión en mejoramiento de tierras y su infraestructura también ha caído, pese al deterioro de los recursos naturales y la reducción en la fertilidad del suelo (Von Cramón-Taubadel, *et al.*,

2009). Los costos de producción han seguido los movimientos del precio del petróleo, dándose una articulación muy estrecha entre energía y agricultura.

Aún con precios elevados de los alimentos, en la próxima década se prevé un ritmo lento de crecimiento de la producción mundial de 1.7% anual, comparado con 2% observado en las últimas décadas (OECD-FAO, 2012). A largo plazo el sector agrícola tendrá que producir 1,000 millones de toneladas adicionales de cereales y 200 millones de toneladas más de carne al año para 2050, comparados con los niveles de 2005-2007.

Globalmente, la posibilidad de ampliar el área bajo cultivo es limitada. La principal recomendación es prestar mayor atención al crecimiento de la productividad agrícola sustentable, aprovechar mejor los recursos naturales, adoptar prácticas amigables con el ambiente y eliminar las medidas comerciales que distorsionan el mercado, invirtiendo en investigación y desarrollo (OECD-FAO, 2012). El aumento en la productividad será clave para contener el alza en los precios de los alimentos y un factor central de la seguridad alimentaria global.

Varios estudios estiman que el gasto público en agricultura, como apoyo a la inversión y al desarrollo del sector, se redujo en la década de 1990 asociado a la aplicación de las reformas estructurales (FAO, 2001). Con diferentes líneas de gasto consideradas, otras estimaciones calculan un aumento en términos reales entre 1980 y 2007.<sup>4</sup>

Ese crecimiento sería marginal en América Latina y el Caribe, y negativo en México (Lowder, S y B. Carisma, 2011). La inversión en investigación y desarrollo ha sido insuficiente, lo que ha provocado un lento progreso en los rendimientos agrícolas a partir de la década de 1990 (Fischer, 2009).

Revertir el proceso es un gran desafío, sobre todo cuando las proyecciones sobre la oferta global de alimentos suponen que 60% adicional en la producción en 2050, tendrá que resultar de mejores rendimientos e intensidad en la agricultura en 90% y solo 10% por ampliación del área sembrada (OECD-FAO, 2012); que las áreas de interés para la investigación entre países desarrollados

---

<sup>4</sup> Información para 67 países, Base de datos *Statistics of Public Expenditure for Economic Development* (SPEED) desarrollada por el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, (IFPRI).

y en desarrollo han cambiado y que los mecanismos de “derrame” de resultados entre países, se ha reducido (Par dey *et al.*, 2006).

Igualmente importante es la pérdida acumulada de recursos naturales, agravada por la mayor incidencia de los fenómenos climatológicos adversos y el cambio climático. Se prevé una modificación radical en las zonas, calendarios y rendimientos de la producción de no tomarse medidas de mitigación y adaptación (FAO, 2011b; Fisher, 2009). La intensificación de la agricultura, ganadería, pesca, acuicultura, ampliación de la frontera agrícola y deforestación, han generado problemas medioambientales que solo se pueden revertir adoptando seriamente modelos de consumo y de producción sustentables, en los que el cuidado del medioambiente, la salud y las actividades productivas vayan de la mano.

Vinculada a menor inversión en infraestructura y a los estilos de consumo, está la elevada proporción de mermas y desperdicios de alimentos estimados en 30% del total producido a escala global (Gustavsson *et al.*, 2011).

Los más pobres y quienes viven en inseguridad alimentaria son los más vulnerables a los potenciales impactos del cambio climático y son también los que tienen menor capacidad de adaptación. En general, la adaptación requiere un enorme esfuerzo de investigación y a menudo implica cambios sustanciales en prácticas que podrían necesitar un largo periodo para aplicarse o arrojar beneficios. La FAO ha propuesto la agricultura climáticamente inteligente como una fórmula para vincular más directamente las actividades productivas con la mitigación y adaptación al cambio climático, y que se vincula con el modelo de “ahorrar para ganar” (FAO, 2010). Los cambios son locales, pero no funcionan aislados y aplican tanto a los sistemas agrícolas comerciales como a los de subsistencia, con diferencias significativas en prioridades y capacidad para incorporar las medidas.

Esas transformaciones suponen un nuevo paradigma de desarrollo.

## GOBERNANZA GLOBAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Gobernanza global se refiere principalmente a la construcción de consensos sobre la elección óptima de políticas, y a propiciar su coordinación para tratar cuestiones globales (Prakash, 2011) como cambio climático, comercio internacional o para la seguridad alimentaria como lo indican el número de personas que padecen hambre, la preocupación por la suficiencia sustentable de la oferta global y la distribución para el acceso a los alimentos.

Significa evitar decisiones unilaterales por parte de países o entidades privadas que afecten a terceros y se reflejan en el funcionamiento distorsionado de los mercados, presiones especulativas, desarticulación entre medioambiente, agricultura, etcétera. De ahí la relevancia de la decisión de los Estados Miembros del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) de emprender una reforma ambiciosa del Comité para que desempeñe plenamente su papel fundamental en la gobernanza de la seguridad alimentaria y la nutrición, incluida la coordinación internacional y el aumento de su capacidad para promover políticas que reduzcan la inseguridad alimentaria (Conferencia de la FAO, noviembre de 2011).

Destaca el carácter multilateral e inclusivo del CFS, ya que en él participan –o pueden participar– todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, sus organismos especializados, las Instituciones Financieras Internacionales, IFI, y actores no gubernamentales. En los últimos dos años ha mostrado su potencial como foro deliberativo, analítico y de coordinación. Los principios que rigen la gobernanza son la participación, la transparencia y la rendición de cuentas.

La suma de esfuerzos de diferentes foros y el apoyo al CFS para atender la complejidad y multidimensionalidad de la inseguridad alimentaria en la agenda de desarrollo y de la política internacional ha adquirido relevancia. Los grandes déficits en la materia indican, sin embargo, que todavía hay mucho camino por recorrer en términos de gobernanza global y nacional.

## LA DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS EN MÉXICO

La disponibilidad agregada para la seguridad alimentaria nacional se puede caracterizar por la suficiencia de la oferta para satisfacer determinados niveles de demanda socialmente deseables; el grado de autonomía (o su inverso, el grado de dependencia externa), la estabilidad de la oferta a lo largo del tiempo, la sustentabilidad a largo plazo de las condiciones mencionadas y la calidad e inocuidad de los alimentos (Schejtman, s/f.).

En la década de 1990<sup>5</sup> el Producto Interno Bruto (PIB) agropecuario creció 2.7% en promedio anual, y en lo que va del siglo su aumento ha sido de 1.1% promedio al año (INEGI, 2012). En ambos casos fue inferior al conjunto de la economía. Comparado con otros países de América Latina, el progreso de la agricultura en los últimos 10 años ha estado prácticamente por debajo del conjunto de la región. La contribución del sector agropecuario al PIB nacional ha ido disminuyendo hasta representar 3.8% en 2011. Al integrar la producción primaria con la fase de producción industrial de alimentos, bebidas y tabaco para formar el PIB agroalimentario, éste participa con 8.5% del PIB en 2011. Es un sector más dinámico que creció 2% en promedio al año en 2010-2011, y representa una ventana de oportunidad para un encadenamiento productivo con la producción primaria nacional.

La Población Económicamente Activa (PEA) ocupada en el sector primario, alrededor de 6.6 millones de personas representan 13.9% del total (INEGI, ENOE, 2012). La productividad del trabajo es baja y sólo representa 23% de la productividad nacional. También en este rubro México está en desventaja respecto al resto de los países de América Latina (Gómez Oliver, 2011).

El escaso crecimiento de la agricultura y su baja productividad son motivo de preocupación. El sector es proveedor de alimentos y materias primas; a falta de abasto interno suficiente se pierde la oportunidad de generar encadenamientos productivos potenciales entre el sector secundario y primario (SAGARPA-FAO, 2012). La actividad proporciona una parte importante del sustento de una cuarta parte de los hogares del país; eso pese a que el ingreso originado en el sector, sobre todo para unidades familiares de subsistencia, ha dejado de ser su principal fuente de ingresos.

<sup>5</sup> Datos para 1993-2000, a precios de 2003, INEGI, 2012.

## SUFICIENCIA

En los últimos 20 años México ha mantenido, en promedio, un Suministro de Energía Alimentaria (SEA) equivalente a 3,141 Kcal por persona al día, disponibilidad suficiente para cubrir las necesidades promedio de su población. Sin embargo, la información sobre acceso a la alimentación y nutrición muestra que existe una importante demanda no satisfecha y severas deficiencias tanto en el campo como en la ciudad.

La estructura del SEA se ha modificado en los últimos 20 años. La contribución de cereales y tubérculos se redujo, y casi se duplicó el aporte de carnes, huevo y hortalizas. Nueve alimentos proporcionan 75% del SEA; por orden de importancia son: maíz con más de la tercera parte, azúcar, trigo, leche, carne de cerdo, aceite de soya, carne de aves de corral, frijol y huevo.

Esta información es consistente con la estructura del gasto en alimentos de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2010. El gasto en alimentos que se consume dentro del hogar se distribuye en la forma siguiente: cereales (18.7%), carnes y pescado (24.8%), lácteos (12.3%), aceite (1.7%), y huevo (3.4%). El gasto en azúcar significa 1.3%; el total sería: 62.2%. Si se agrega el gasto en bebidas (9.4%) suma 71.6%. Faltaría añadir frijol que dentro del gasto se incluye en el grupo de verduras y legumbres (12%).

El margen entre disponibilidad y requerimientos es un indicio de que la suficiencia de la oferta podría mantenerse en niveles adecuados, reduciendo los esfuerzos en producción –o en importaciones– si se atendiera adecuadamente primero la desigualdad, y luego el problema de las mermas y pérdidas de las cosechas, los alimentos de origen animal y pescado. En América Latina se estiman pérdidas de 200 kg de alimentos *per cápita* al año y 25 kg adicionales por desperdicio (Gustavsson *et al.*, 2011) los más altos de las regiones en desarrollo. Estos valores se convierten en una referencia obligada para profundizar en el análisis e identificar áreas de intervención para prevención y corrección en México.

## AUTONOMÍA

El grado de autonomía es un indicador del peso relativo de las importaciones en la oferta nacional. Tiene relación con la producción, las exportaciones y la balanza comercial. Las importaciones han compensado la producción en varios productos básicos, estratégicos por su contribución al SEA.

*Producción agrícola.*<sup>6</sup> El valor de la producción agrícola nacional creció 1.5% en promedio anual en las dos últimas décadas y se amplió el área cultivada en 2.5 millones de hectáreas. La mayor expansión en tierras y producción se dio en forrajes y la mayor contracción en oleaginosas, legumbres y cereales —excepto maíz—. Por grupos de cultivos, el valor de la producción más importante sigue siendo la de los cereales (sólo el maíz aporta 19% del valor total), seguido de frutales, forrajes, hortalizas y cultivos industriales. En siete estados se concentra 50% del valor de la producción: Sinaloa, Michoacán, Veracruz, Jalisco, Sonora, Chihuahua y Chiapas.

Los rendimientos promedio, tanto de riego como de temporal (75% de la agricultura) han evolucionado de manera dispar y a ritmo muy diferenciado en los principales cultivos. En maíz mejoró el promedio nacional entre mediados de la década de 1990 y la de 2010; sin embargo, en 22 entidades federativas los rendimientos siguen siendo inferiores al promedio nacional. La comparación con los principales países productores muestra márgenes para mejorar resultados y acortar la brecha entre estados y sistemas productivos sin que eso signifique, necesariamente, que todos los productores tengan la posibilidad de producir excedentes importantes para el mercado.

*Producción de alimentos de origen animal.* En las últimas dos décadas el valor de la producción de los alimentos pecuarios incluidos en el estudio<sup>7</sup> creció más que la agrícola: 3.3% en promedio anual (2.3% en la década de 2000). El 50% del valor de la producción se concentra en seis entidades: Jalisco, Veracruz, Puebla, Durango, Guanajuato y Sonora. Destaca por su dinamismo la rama avícola, tanto en la producción de carne como de huevo.

<sup>6</sup> Estimaciones sobre la base de información de SAGARPA, SIAP.

<sup>7</sup> Tomando como base la definición de alimentos estratégicos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, (Art. 179) el Informe se centra en maíz (blanco y amarillo), caña de azúcar, frijol, trigo, arroz, sorgo, café, huevo, leche, carne de bovinos, porcinos, aves y pescado; y se agrega información puntual sobre oleaginosas y algunas hortalizas.

El aumento de la producción pecuaria en forma sustentable enfrenta un enorme reto para superar prácticas de sobre-pastoreo, erosión de los suelos, uso ineficiente del agua y riesgos sanitarios por la alta intensidad y concentración de la producción.

*Disponibilidad de pescado.* El consumo promedio de pescado por persona es inferior al promedio mundial. La explotación se concentra en alrededor de 112 especies; por volumen de captura, sardina, camarón y túnidos son las principales. En valor, el camarón ocupa el primer lugar y los túnidos el segundo. Más de 80% de la captura se realiza en los estados de Sonora, Sinaloa y Baja California Sur. La acuicultura por su parte, con una tasa de crecimiento promedio de 3.2% en los últimos 10 años, representa 16.7% del volumen de la producción pesquera (Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca, CONAPESCA, 2012).

*Administrar la biodiversidad requiere un esfuerzo mayor de gestión.* En 2000, la Carta Nacional Pesquera (CNP), instrumento regulatorio pesquero-ambiental, registró que 82% de las 75 Unidades Pesqueras de Manejo (UPM) se encontraban totalmente explotadas y de éstas, cerca de 25% requerían intervención inmediata para su recuperación. Solo 18.5% tenían posibilidades de crecimiento por encontrarse subexplotadas. Ese porcentaje se redujo a 9% en 2004 y el número de pesquerías en estado crítico de explotación aumentó (Carabias, 2010).

*Consumo aparente de alimentos.* La información revela la importancia que tiene la oferta externa en la disponibilidad nacional de alimentos. De los 14 productos incluidos en el informe, la contribución del volumen importado a la disponibilidad promedio en 2009-11 en el país va de:

Menos de 10%	Huevo (0.4%), maíz blanco (3.7%), café oro (4.6%) y azúcar (9.5%)
Del 10 a 30%	Leche (13.2%), frijol (13.5%), carne de aves (18.3%) y sorgo (26.1%)

Del 30 a 50%	Carne de bovino (34.5%) y de porcino (40.2%)
Más de 50%	Trigo (51%), maíz amarillo (80.1%), arroz (89%) y soya (95%)

La relevancia del tema reside en el hecho de que, como se indicó, nueve de ellos (o 10 al diferenciar entre maíz amarillo y blanco) contribuyen con 75% del suministro de energía alimentaria *per cápita* en México: maíz, azúcar, trigo, leche, carne de cerdo, aceite de soya, pollo, frijol y huevo. Es un tema a profundizar y a considerar en una planeación estratégica sobre cómo se opta por mantener la disponibilidad suficiente de alimentos, y si hay condiciones para que la disponibilidad sea de origen nacional, en qué proporción o en qué rubros.

En términos de balanza de pagos, entre 1993 y 2011 el dinamismo ha caracterizado el comercio agroalimentario. Las exportaciones crecieron casi cinco veces para llegar a USD\$22,000 millones y las importaciones a USD\$27,067 millones, ampliando el saldo negativo de su balanza agroalimentaria (Grupo de Trabajo de Estadísticas de Comercio Exterior, 2012). Entre las exportaciones destacan las hortalizas, frutas, café, pescados y moluscos que, en conjunto representan 80% del valor de las ventas del grupo de productos primarios y las bebidas en el ramo industrial.

El gasto por importaciones de alimentos –sin procesar e industrializados– representan 7.6% del ingreso por exportaciones totales. Dado el escenario internacional, cabe preguntarse cuál es el nivel de dependencia alimentaria económica y socialmente aceptable y, en su caso, cuáles son las condiciones necesarias (inversión, gasto público, investigación y desarrollo, mitigación y adaptación al cambio climático, recuperación de recursos naturales y manejo post-cosecha) para el crecimiento sustentable de la producción de alimentos, sus rendimientos y productividad. Además de la participación deseable de los diferentes tipos de unidades económicas.

## SOBRE LA ESTABILIDAD Y LA SUSTENTABILIDAD

La disponibilidad agregada de energía alimentaria *per cápita* ha sido relativamente estable en los últimos 20 años, medida por la magnitud de las oscilaciones entre años. Los siniestros, sin embargo, perjudicaron 12% promedio al año de las siembras de temporal (y 3.5% promedio en riego) en la década de 2000.<sup>8</sup> De manera excepcional, en 2011 las pérdidas alcanzaron 20% y 12% respectivamente, resultado de las heladas en el noroeste y de la sequía en el norte. Además, 35% de la superficie nacional está expuesta a sequías intensas. La atención correctiva y preventiva se vincula cada vez más con medidas de mitigación y adaptación al cambio climático. La reducción de riesgos a través de la contratación de seguros ha sido una medida clave.

La estabilidad se vincula estrechamente a la sustentabilidad, es decir, a la capacidad de asegurar que el logro de los niveles de suficiencia, estabilidad y autonomía no impliquen un deterioro tal de los recursos naturales renovables y no renovables, que hagan imposible el sostenimiento de dichas condiciones en el largo plazo afectando la seguridad alimentaria de generaciones futuras.

Posiblemente un desafío mayor sea reconsiderar el capital natural, base de la producción, y a los ecosistemas como el marco de referencia para el aprovechamiento sustentable de los recursos para la seguridad alimentaria. A escala nacional, los suelos con mayor fertilidad cubren en conjunto 29% del territorio. Se estima que en conjunto, 45% muestra algún tipo de degradación (SEMARNAT, 2009a).

En recursos hídricos, en ocho de las 13 regiones hidrológico-administrativas del país se ha generado una presión por el recurso fuerte o muy fuerte,<sup>9</sup> localizadas principalmente en las zonas norte, noroeste y centro del país (CONAGUA, 2011). La sobre-explotación de los recursos hídricos se puede explicar por tres causas principalmente: subsidios distorsionantes a la energía, baja eficiencia de riego y escaso control de concesiones o cuotas de agua.

La producción de alimentos enfrenta la realidad del cambio climático –al cual la producción agropecuaria también contribuye–. De acuerdo con el

<sup>8</sup> Estimaciones sobre la base de información de SAGARPA, SIAP.

<sup>9</sup> Cuando la razón del volumen total de agua concesionada respecto al agua renovable es mayor a 40% y menor a 100%; muy alto: cuando la razón es mayor a 100% (SEMARNAT, 2009a).

Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2009-2012, la categoría de agricultura, bosque y otros usos del suelo, constituye la segunda fuente más importante de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) a la atmósfera en México, con alrededor de 19% de las emisiones totales. Para su reducción, los objetivos sectoriales del PECC se enfocan en cuatro áreas: reconversión productiva, uso eficiente de fertilizantes, labranza de conservación y ganadería sustentable (SEMARNAT, 2009a).

La dimensión del problema supone un seguimiento cuidadoso de las metas por parte del sector productivo y ambiental, acompañado del correspondiente recurso fiscal, con una asignación que atienda y cree sinergias de manera concertada y coordinada entre los diferentes componentes de la seguridad alimentaria. Eso significa compatibilizar los objetivos asistenciales de corto plazo con los productivos de mediano y largo plazo.

Para el G20, del cual México forma parte, el compromiso es adoptar medidas para fortalecer la productividad, sostenibilidad y resiliencia del sistema alimentario y agrícola en todo el mundo, lo que comprende diversos elementos. Entre ellos, fortalecer el sistema de investigación y dar especial atención a los pequeños productores (agricultura familiar de subsistencia y economía campesina), en particular las mujeres y los jóvenes, para así atender desde el lado de la oferta y la demanda, la seguridad alimentaria de los grupos vulnerables (FAO-OECD, 2012). La investigación tiene dificultades para beneficiar a los productores de tierras marginadas; sin embargo, es posible desarrollar estudios participativos para mejorar sus cultivos, que incluyan las dimensiones de riesgo y vulnerabilidad e incorporen variedades que han sido desatendidas o subutilizadas, y que son importantes para los pobres y para los pueblos indígenas (Bellón, 2006).

#### HETEROGENEIDAD DE LOS PRODUCTORES DE ALIMENTOS

Un diagnóstico reciente de la SAGARPA y la FAO (2012) clasificó a las unidades de producción agropecuaria, forestal y pesquera en seis grupos de Unidad Económica Rural (UER) según el valor de sus ventas. Los dos primeros estratos son unidades familiares de subsistencia, uno sin relación con el mercado (22.4% del total) y el segundo con vinculación al mercado (50.6%). El terce-

ro es un grupo en transición (8.3%). Los tres restantes son unidades empresariales, con “rentabilidad frágil” (9.9%), “pujantes” (8.4%) y empresarios “dinámicos” (0.3% del total). Su problemática es altamente diferenciada en acceso a capital natural, financiero, humano, tecnología, productividad, integración, mercados, ventas e ingresos. A la desigualdad se suma la concentración: solo dos grupos de UER empresariales, 8.7% del total, reúne 74.2% de las ventas del sector (SAGARPA-FAO, 2012).

La heterogeneidad de la problemática de las UER plantea una agenda amplia, que identifica áreas de intervención pública y de acción concertada con productores. Para ilustrar la atención que se da, así como faltantes, se hace referencia al gasto en investigación y al gasto público orientado al sector rural.

México destina 0.4% del PIB a investigación y desarrollo. Esa proporción es de 0.5% en Argentina, 0.7% en Chile y 1.1% en Brasil. Mientras México tiene 353 investigadores por cada millón de habitantes, Argentina tiene 980, Chile 833 y Brasil 694 (FAO, 2012).

*Concentración de la producción y el gasto público.* Más de la mitad de las UER dinámicas se localizan en siete estados: Sinaloa, Sonora, Chihuahua, Jalisco, Guanajuato, Tamaulipas y Baja California. También siete entidades concentran la mitad del valor de la producción agrícola y la pecuaria incluida en este estudio: Jalisco, Veracruz, Sinaloa, Michoacán, Sonora, Chiapas y Puebla. Paradójicamente, también 50% del gasto público de SAGARPA (promedio 2008-2010) se ejerció en siete de esos mismo estados: Sinaloa, Tamaulipas, Sonora, Jalisco, Chihuahua, Chiapas y Veracruz (Robles, 2011).

Desde la perspectiva de la clasificación del gasto según su orientación en bienes privados y públicos, y según su finalidad en bienestar social y fomento productivo directo e indirecto, el gasto público para bienes públicos de fomento productivo es una parte muy pequeña (18%) comparada con 33% para bienes privados de beneficio social (Oportunidades, por ejemplo); 26% de bienes públicos son de beneficio social (como salud y educación); 15% para bienes privados de fomento productivo (como apoyos en activos o estímulos de acuerdo con ciertas condiciones), y 8% de gasto corriente como fomento indirecto (Gómez Oliver, 2010). Es decir, desde la óptica de

la seguridad alimentaria, sería muy pertinente una revisión de los criterios de asignación de recursos públicos.

### ESTADO DEL ACCESO A LOS ALIMENTOS EN MÉXICO

En virtud de que el derecho a la alimentación ha sido definido como aquel que “(...) se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada o medios para obtenerla” (Naciones Unidas, 1999), el indicador de carencia por acceso a la alimentación identifica a la población que experimenta dificultades para acceder a los elementos mínimos requeridos para el ejercicio del derecho a la alimentación. El indicador se ha consolidado como una herramienta útil para la identificación de escenarios de pobreza o vulnerabilidad, que restringen la capacidad de la población para alimentarse y convierte a México en el primer país que considera el derecho a la alimentación como parte de una situación de privación social que trasciende las limitaciones económicas.

### EL INDICADOR DE CARENCIA POR ACCESO A LA ALIMENTACIÓN

Para construir el indicador de carencia por acceso a la alimentación como parte de la medición multidimensional de la pobreza, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), utilizó una de las escalas de seguridad alimentaria como instrumento: la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA). La EMSA capta la percepción de la población en relación con el acceso a alimentos variados, nutritivos y suficientes, y consta de 12 preguntas que exploran si en un periodo de referencia determinado, por falta de dinero o recursos, los hogares experimentaron situaciones en las que percibieron que su acceso a los alimentos se vio obstaculizado. Los 12 *ítems* que componen la escala están organizados en un continuo que va de menor a mayor gravedad, iniciando con escenarios en los que se percibe pérdida en la variedad de la dieta, hasta llegar al reporte de experiencias de hambre. A través de esta escala es posible reconocer cuatro posibles niveles de seguridad e inseguridad alimentaria en los hogares: seguridad alimentaria, inseguridad alimentaria leve, moderada y severa.

El nivel de inseguridad alimentaria leve se relaciona con preocupaciones respecto al acceso a los alimentos y la disminución en la calidad de los mismos. Por su parte, la inseguridad alimentaria moderada reporta la disminución de la cantidad de los alimentos consumidos por el mismo motivo y, finalmente, la inseguridad severa concentra las experiencias de hambre causadas por la insuficiencia de recursos.

Dado que la manifestación de síntomas de preocupación o ansiedad en torno al acceso a los alimentos pueden mostrar gran variabilidad entre la población, el CONEVAL tomó la decisión de construir el indicador de carencia por acceso a la alimentación considerando los niveles de inseguridad alimentaria moderada y severa, los cuales están relacionados fundamentalmente con el registro de situaciones concretas que ocurrieron en el hogar. Así mismo, la relación entre estos dos niveles de inseguridad alimentaria con otro conjunto de carencias y, en general con la pobreza, es robusta lo cual permite identificar a la población que experimenta mayores precariedades y así, optimizar la focalización de las acciones públicas.

### LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

Según el CONEVAL en 2008, 21.7% de la población en México era carente por acceso a la alimentación, mientras que en 2010 esta proporción ascendió a 24.9%, lo que implicó pasar de 24 a 28 millones de personas con acceso deficiente a la alimentación.

La información desagregada a escala territorial por entidades federativas y por municipios, es la que se presenta en este informe. Se muestra el comportamiento general de la carencia por acceso a la alimentación, desde una perspectiva territorial que asocie características relevantes de las unidades geográficas o administrativas donde vive la población, con la facilidad o dificultad que experimentan para acceder a los alimentos. En el caso de los estados, se analizan los niveles de la carencia y el cambio observado entre 2008 y 2010. Respecto a las estimaciones municipales disponibles por primera vez en 2010, se evalúa el porcentaje de población carente en función de ciertas características de los territorios que se vinculan con el desarrollo y bienestar, tales como el rezago social, la naturaleza rural o urbana, o la presencia de población indígena.

En un anexo se presentan mapas de carencia por acceso a la alimentación para la República Mexicana y los municipios de cada entidad federativa. Los mapas permiten identificar claramente regiones geográficas que, además de concentrar mayores porcentajes de población carente, tienden a compartir otro tipo de características (climatológicas, hidrográficas, orográficas, socioeconómicas, de acceso a vías de comunicación e incluso, culturales) que podrían incidir en sus niveles de carencia y constituyen campos para la acción pública.

Las entidades donde los niveles de pobreza tienden a ser mayores, presentan los niveles más elevados de carencia por acceso a la alimentación. En 2010, 13 entidades superaron el porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación observado a nivel nacional. Destaca Guerrero como la entidad que presentó el mayor nivel de carencia (42.6%), seguido de Tabasco (33.3%). El resto de las entidades que superaron el promedio nacional fueron: Estado de México, Campeche, Chiapas, San Luis Potosí, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Oaxaca, Veracruz, Sonora y Baja California Sur.

En el mismo año siete entidades concentraron a poco más de 50% de la población total con carencia por acceso a la alimentación: el Estado de México, Veracruz, Puebla, Chiapas, Distrito Federal, Guerrero y Jalisco.

Únicamente ocho entidades disminuyeron el porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación entre un año y otro; Guanajuato fue la entidad que presentó la mayor reducción (12.4%).

Por su parte, los municipios que presentan altos niveles de rezago social son predominantemente rurales o concentran mayor cantidad de población indígena y muestran niveles más elevados de esta carencia. En 2010, 40.5% de la población que habita en municipios urbanos se encontraba en situación de pobreza, mientras 64.9% de la población que habita en municipios rurales se hallaba en esta situación. Estos últimos municipios suelen ubicarse en zonas de difícil acceso, lo que encarece la construcción de infraestructura y dificulta el acceso a servicios básicos como la educación y salud. Aunado a ello, la dispersión poblacional que caracteriza a estos territorios propicia que las carencias aumenten y se concentren, entre ellas, la del acceso a la alimentación. Así, 33.5% de la población que habita en municipios

rurales presenta carencia por acceso a la alimentación, mientras que entre la población que habita en municipios urbanos el porcentaje es de 22.9%.

De los 2,456 municipios del país, en 128 (5.2%) se concentra poco más de 50% de la población con esta carencia. Así mismo, en 25 municipios concentrados en seis entidades (Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Puebla, Estado de México y Chihuahua), se registran porcentajes de población con dicha carencia superiores a 60% y en tres entidades (Baja California Sur, Quintana Roo y Sinaloa) más de 75% de sus municipios presentan porcentajes de carencia superiores al porcentaje presentado por la entidad correspondiente, tal y como se puede apreciar en los mapas que se anexan al Informe.

En los municipios considerados indígenas se da el porcentaje más alto de este indicador (36.5%), mientras que los municipios sin presencia indígena presentan el porcentaje más bajo (18.6%).

#### CARACTERIZACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA

El análisis por entidad y municipios se complementa con los rasgos principales que la carencia por acceso a la alimentación adopta, en función de diferentes características de la población y sus hogares. Se explora así la relación del indicador con rasgos sociodemográficos básicos de los hogares, toda vez que, si bien la carencia se reporta de forma individual –dadas las propiedades de los indicadores que conforman la medición multidimensional de la pobreza– los grupos domésticos son núcleos básicos de la organización social en los cuales la obtención, transformación, distribución e incluso, el disfrute de los alimentos, tienen un papel central. Se consideran variables como el sexo y la edad de la jefatura del hogar, la pertenencia étnica, el nivel de escolaridad, entre otras. También se analiza la carencia por acceso a la alimentación a la luz del ingreso y el gasto de la población, en especial, el gasto en alimentos.

El impacto de la crisis mundial ocurrida entre 2008 y 2009, se vio reflejado en la disminución del ingreso y gasto neto *per cápita* de los hogares. Si bien la diferencia entre ingreso y gasto es positiva tanto en 2008 como en 2010 (lo que indica que el ingreso promedio es superior al gasto medio y que, por ende, habría algún margen de acción para gastos inesperados o ahorro), ésta se redujo poco más de 40% de un año a otro. La brecha entre ingresos y gastos

se cerró de manera más drástica entre la población con mayor nivel de inseguridad alimentaria (50% en el nivel moderado y 78% en el severo).

El monto absoluto del gasto en alimentación se redujo en todos los niveles de inseguridad alimentaria representando, en promedio, 11% menos del gasto alimentario realizado en 2008. En 2010, 19.4% de la población no contaba con recursos suficientes para adquirir la canasta alimentaria.<sup>10</sup>

En el Informe se describe también la vinculación de la carencia por acceso a la alimentación con el resto de las carencias sociales consideradas en la metodología de medición de la pobreza y con el bienestar económico. La población carente por acceso a la alimentación presenta, de manera sistemática, mayores porcentajes de carencia en otros derechos sociales, en comparación con la población total; esto sugiere que el acceso deficiente a los alimentos es una manifestación de profunda precariedad y un posible efecto de la presencia de procesos de acumulación de desventajas. Es decir, a la carencia en el acceso a la alimentación se suman privaciones en otros derechos sociales que vuelven aún más compleja la reducción de la pobreza y favorecen su reproducción intergeneracional.

Lo anterior es particularmente preocupante dada la importancia del acceso a alimentación adecuada para la realización de actividades sustantivas como la educación, el trabajo o el propio mantenimiento de la salud. Adicionalmente, ocho de cada 10 carentes no tienen seguridad social, uno de cada tres ni siquiera tiene acceso a servicios de salud y duplican a la población que habita viviendas precarias.

A partir de esta información es posible identificar aciertos y desafíos específicos para la política de desarrollo social en particular, así como de una política de seguridad alimentaria que contemple su multidimensionalidad.

---

<sup>10</sup> Es importante no perder de vista que la definición de la línea de bienestar mínimo identifica a la población con ingresos insuficientes para cubrir el costo de una canastas alimentaria, aun si hiciese uso de todos sus recursos con ese propósito. Toda vez que la población, incluso la más pobre, debe distribuir sus recursos en necesidades de diversa índole y no solo las alimentarias, la proporción de personas que efectivamente no puede adquirir la canasta básica a través de sus ingresos es aún mayor.

### LA DOBLE CARGA DE LA MALNUTRICIÓN: DESNUTRICIÓN Y OBESIDAD

Bajo este título, el objetivo es examinar los problemas de malnutrición, ya sea por exceso o deficiencia, asociado a variables como la diversidad de la dieta, el beneficio de programas de ayuda y la inseguridad alimentaria en hogares. La información de base es la Encuesta de Salud y Nutrición (ENSANUT) de 2012, a cargo del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).

El Informe describe la metodología empleada para evaluar el estado de nutrición, la diversidad de la dieta de varios grupos etarios, así como la inseguridad alimentaria de los hogares. De acuerdo con la experiencia de los individuos, la inseguridad se midió usando la versión adaptada para México de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA). La ELCSA constó de 15 preguntas con opciones de respuesta “sí” o “no” dirigidas al jefe o jefa de familia o a la mujer encargada de preparar los alimentos en el hogar. El periodo de referencia para las preguntas son los tres meses previos a la aplicación de la escala que clasifica a los hogares en cuatro categorías, dependiendo del número de respuestas positivas y si cuentan o no con integrantes menores de 18 años. En el análisis se da relevancia a la inseguridad alimentaria severa y moderada, ya que además de disminuir la calidad de los alimentos, refieren restricciones en la cantidad de alimentos consumidos y en el caso severo, relatan experiencias de hambre en adultos, y finalmente en niños.

Si bien estas dos categorías –inseguridad alimentaria severa y moderada– corresponden a las que incluye el CONEVAL para estimar la carencia alimentaria, los resultados no son comparables. Los instrumentos de medición: las escalas latinoamericana armonizada y la mexicana de medición de la seguridad alimentaria son muy cercanos, pero tienen algunas diferencias a las que se hace referencia detallada en el Informe. Con todo, destaca la consistencia entre ambas mediciones y facilita un acercamiento del análisis de los resultados propiamente de salud y nutrición con los de seguridad alimentaria de los hogares.

### DESNUTRICIÓN

De acuerdo con los resultados de la ENSANUT 2012, la prevalencia de las tres formas de desnutrición en menores de 5 años ha tenido disminuciones notables entre 1988 y 2012. La prevalencia de emaciación (bajo peso para talla) y

bajo peso disminuyeron a una cuarta parte, para alcanzar valores compatibles con poblaciones sin desnutrición. En cambio, la desnutrición crónica (baja talla para la edad), aunque disminuyó a la mitad de la prevalencia en 1988, sigue siendo elevada (13.6%), representando casi 1.5 millones de menores de 5 años en dicha condición. Ello produce efectos adversos que se reflejan en morbilidad, mortalidad y menor desarrollo psicomotor del niño y deficiente desempeño intelectual y físico del escolar, el adolescente y el adulto, lo que se traduce en desventajas de por vida en el desarrollo de capacidades.

La prevalencia de la desnutrición crónica en poblaciones rurales se ha mantenido históricamente en el doble de las de zonas urbanas; ha disminuido con mayor velocidad en las regiones norte y centro comparadas con el sur, en donde sigue siendo la más elevada (27.5%). En población indígena la prevalencia es de 33.1% en 2012; siendo muy alta, significa una disminución muy importante en 24 años. La mayor reducción se dio entre 1999 y 2006, único periodo en el que se combinó una reducción sostenida de la pobreza por ingresos y la presencia de programas pertinentes y bien focalizados.

La probabilidad de que un niño de 2 a 4 años de edad presente baja talla, aumenta 1.3 veces cuando el hogar en el que se reside se encuentra en inseguridad alimentaria severa. Otras variables relacionadas con la presencia de baja talla son: pertenecer al quintil bajo de condiciones de bienestar, habitar en áreas rurales y la condición de indígena ( $p < 0.05$ ).

#### OBESIDAD EN NIÑOS Y EN ADULTOS

En 2006, la ENSANUT documentó la importancia creciente del sobrepeso y obesidad como una epidemia en la población mexicana. Actualmente, 34.4% de niños y niñas de entre 5 y 11 años de edad tienen exceso de peso, es decir, sobrepeso y obesidad. Proporción similar de adolescentes lo padecen. Es decir, más de 6 millones de adolescentes. Con todo, significa una ligera desaceleración de la tendencia al alza en la prevalencia de peso excesivo (sobrepeso y obesidad) en niños y adolescentes.

Respecto a la población adulta, aun cuando el aumento en la prevalencia de sobrepeso y obesidad en los adultos mexicanos ha declinado en los últimos seis años, debe señalarse que la prevalencia de estas condiciones de salud se

encuentra entre las más altas del mundo, es decir, 73 de cada 100 mujeres y 69 de cada 100 hombres adultos presentan exceso de peso; esto es, la sumatoria de ambas categorías: sobrepeso y obesidad, lo que aumenta el riesgo de enfermedades crónicas no transmisibles, con grandes costos directos e indirectos para la persona y la sociedad. Por lugar de residencia, para la categoría de obesidad se encontró una diferencia de 7.5 puntos porcentuales mayor en las zonas urbanas (34%) en comparación con las rurales (26.5%).

Los hogares donde habitan madres de familia con sobrepeso, 10.8% de alguno de sus hijos menor de cinco años tiene también sobrepeso. En contraste, en los hogares donde habitan madres de familia con obesidad esta cifra se eleva a 14%. Es de remarcar también la coexistencia de la desnutrición crónica (baja talla para la edad) en menores de cinco años con madres de familia con sobrepeso (14%) o con obesidad (12.4%). En México, donde la prevalencia de la obesidad es un problema de salud pública, se enfrenta la doble carga de la enfermedad, ya que en los hogares coexiste sobrepeso materno con hijos desnutridos (retraso del crecimiento).

### EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE AYUDA ALIMENTARIA

Cuatro de cada diez hogares recibe el beneficio de algún programa de ayuda alimentaria, cuyos objetivos, alcance y resultados de evaluaciones, se recogen en el Anexo General del Informe. El de mayor cobertura es *Oportunidades*, ya que uno de cada cinco hogares (18.8%) son beneficiarios. En programas de Desayunos Escolares y Liconsa, uno de cada 10 hogares recibe sus beneficios. *Oportunidades* beneficia en mayor proporción a los hogares con niños que padecen desnutrición crónica respecto a los niños con estado de nutrición normal. Se esperaría que todos los hogares en pobreza extrema y con hijos menores de dos años, con talla baja, tuvieran el beneficio del programa y otros.

### LA EXPERIENCIA DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

De acuerdo con la ENSANUT 2012, el 28.2% de los hogares mexicanos se encuentran en inseguridad moderada y severa; consumen una dieta insuficiente en calidad y cantidad y, en casos extremos, han experimentado hambre debido a la falta de dinero u otros recursos. En hogares rurales la proporción

es mayor: 35.4%. La inseguridad alimentaria tiene estrecha relación con las condiciones de bienestar. Alrededor de cuatro de cada 10 hogares clasificados en el quintil más bajo de condiciones de bienestar, se encuentran en las categorías de inseguridad alimentaria moderada y severa.

En cuatro de cada 10 hogares donde el jefe o jefa de familia o cónyuge hablan lengua indígena, se da la condición de inseguridad alimentaria moderada y severa. Alrededor de 20% de hogares indígenas tuvieron experiencias de hambre; es decir, algún miembro del hogar, adulto o niño, dejó de consumir comida algún tiempo o pasó todo un día sin comer debido a la falta de dinero u otros recursos.

#### DIVERSIDAD DE LA DIETA

En 2012 alrededor de dos terceras partes de los niños de 6-23 meses consumen alimentos ricos en hierro; en esta proporción no existe diferencia estadísticamente significativa ( $P < 0.05$ ) de acuerdo al nivel de inseguridad alimentaria. Es posible que la papilla Nutrisano –rica en hierro– del Programa *Oportunidades*, explique por qué a niveles altos de Inseguridad Alimentaria (IA), no haya cambios negativos en el consumo de alimentos ricos en hierro. Sin embargo, la diversidad de alimentos y la frecuencia mínima de consumo de alimentos decrecen notablemente conforme se agrava la inseguridad alimentaria.

Es muy preocupante que en situación de IA severa, solo dos terceras partes de los niños de 6-23 meses consuman alimentos con la frecuencia mínima sugerida por la Organización Mundial de la Salud (OMS); y solamente la mitad de los niños en IA severa, come el número mínimo de veces recomendado para una buena alimentación.

La lista de grupos de alimentos consumidos por más de la mitad de los niños de dos a cuatro años, permite ver que los que tienen una diversidad baja de la dieta, consumen sólo cereales y lácteos; los que se encuentran en diversidad dietética media incluyen un grupo más que es el de las leguminosas. Por último, los niños que tienen una diversidad dietética alta, incluyen además el grupo de carnes y huevo, además de frutas y verduras ricas en vitamina A.

En este grupo de edad, alrededor de 50% consume una dieta con diversidad media; es decir, consume alrededor de 3 a 4 grupos de alimentos cada día. Solo una tercera parte de los niños consume una dieta catalogada de alta diversidad (de 5 a 7 grupos de alimentos). Llama la atención que una cuarta parte de los niños indígenas tiene una dieta que incluye, como máximo, dos grupos de alimentos. Los niños que viven en hogares que padecen inseguridad alimentaria, consumen tres grupos de alimentos: cereales, lácteos y leguminosas.

Por cierto, en el quintil más alto de bienestar, 33.2% de los niños en este grupo de edad, tienen una alta diversidad dietética. Así mismo, una mayor proporción de niños (40.5%) que viven en hogares en condiciones de seguridad alimentaria consumen una dieta con alta diversidad (5 a 7 grupos de alimentos por día).

En cuanto a los adultos, la población se concentró en la categoría de *Diversidad de la Dieta media* con poco más del 60%, mientras que en la categoría de *Diversidad de la Dieta Alta* la proporción fue muy pequeña, con solo 4.7%.

Estudios realizados en varios países han documentado la asociación que existe entre la inseguridad alimentaria y el tipo de alimentos consumidos. Melgar-Quiñones H. y col., 2006, reportaron una asociación positiva entre la inseguridad alimentaria y un menor gasto en alimentos (2006); así mismo, la inseguridad alimentaria se ha asociado con bajos suministros en el hogar de carne, cereales, frutas y verduras (Hackett M. y col., 2007); mayor trabajo infantil y mendicidad (Hackett M. y col., 2008) y bajo nivel de escolaridad (Gulliford MC y col., 2005). Un estudio hecho en México permitió observar una prevalencia mayor de sobrepeso en escolares, así como un mayor consumo de alimentos altos en grasas, azúcar y harinas refinadas en hogares con inseguridad alimentaria (Ortíz -Hernández L. y col., 2007).

El estudio confirma que en los hogares mexicanos cohabitan la deficiencia y el exceso; en ello sin duda repercute la variedad de la dieta y el nivel de inseguridad alimentaria. En cuanto a la desnutrición infantil, se han dado avances importantes en su erradicación; sin embargo, continúa siendo un problema altamente prevalente y la brecha del rezago de los más pobres (región sur y medio rural del país) no se ha podido acortar.

Finalmente, el examen de la situación de la seguridad alimentaria se complementa con una reflexión sobre la inocuidad de alimentos a lo largo de la cadena productiva. Se recogen iniciativas que están funcionando y la necesidad de desarrollar proyectos de investigación a escala regional y nacional. Eso permitirá reducir el impacto de las enfermedades transmitidas por alimentos contaminados y sentar bases para regular una mejor calidad de los alimentos.

## Estado del acceso a los alimentos<sup>11</sup>

### INTRODUCCIÓN

La incorporación del acceso, en todo lugar y todo momento, a alimentos suficientes y variados, como parte de la medición multidimensional de la pobreza, convierte a México en el primer país que considera el derecho a la alimentación como uno de los componentes de la misma.

A partir de la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos realizada a la Carta Magna de nuestro país en 2011, todas las instancias públicas tienen la obligación de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2012).

Bajo estas premisas, y en atención a las atribuciones establecidas por la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) desarrolló la metodología de medición de la pobreza y, en particular, el indicador de carencia por acceso a la alimentación, el cual constituye una aproximación a las dificultades que experimenta la población para ver satisfechas sus necesidades alimentarias, en términos de la cantidad, la calidad y la variedad de la dieta.

---

<sup>11</sup> Autores: Paloma Villagómez Ornelas, Pedro Hernández López, Brenda Carrasco Enríquez, Karina Barrios Sánchez, Marco Antonio Romero Navarro y Ricardo Aparicio Jiménez, personal adscrito a la Dirección General Adjunta de Análisis de la Pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad exclusiva de sus autores.

Como en el resto de los derechos, en el caso de la alimentación, el principio de universalidad refiere a la asignación de la titularidad de los derechos a los individuos en condiciones garantizadas y permanentes de igualdad y no discriminación. Por su parte, la interdependencia alude a la medida en que la realización de un derecho o un conjunto de derechos depende de que otro u otros se vean cumplidos. Toda vez que de la alimentación dependen funciones biológicas básicas que permiten a las personas desarrollarse en otros ámbitos como la educación o el trabajo, la interdependencia entre éste y el resto de los derechos es contundente.

La indivisibilidad, por su parte, se define como la imposibilidad de separar, priorizar o jerarquizar a los derechos, dado que el Estado tiene la obligación de garantizarlos todos con el mismo sentido de urgencia. Finalmente, la progresividad es la premisa que indica que el ejercicio de los derechos debe estar siempre en mejora constante. Esto significa que se trata de un proceso que no concluye de una vez y para siempre con el cumplimiento de una meta establecida, sino que se debe trabajar de manera continua para sostener los logros alcanzados y transitar gradualmente al ejercicio pleno del derecho.

En 2008, 21.7% de la población en México era carente por acceso a la alimentación, mientras que en 2010 esta proporción ascendió a 24.9%, lo que implicó pasar de 24 a 28 millones de personas con un acceso deficiente a la alimentación. Además de la relevancia que el fenómeno reviste por sí mismo, este incremento de más de 14% llamó la atención porque fue, junto con el ingreso, la única carencia social de la medición de la pobreza que mostró retrocesos, toda vez que el resto de las carencias disminuyó su presencia entre la población.

En virtud de que el derecho a la alimentación ha sido definido como aquel que “(...) se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico,<sup>12</sup> en todo momento, a una alimentación adecuada o medios para obtenerla” (Naciones Unidas, 1999), el indicador de carencia por acceso a la alimentación se ha consolidado como una herramienta útil para la identificación de escenarios de pobreza o vulnerabilidad que restringen la capacidad de la población para alimentarse.

---

<sup>12</sup> Las cursivas son propias.

En reconocimiento de la necesidad crítica de contar con información desagregada a escala territorial para la toma de decisiones locales, la LGDS determina que los resultados de la medición de la pobreza se elaboren con periodicidad bianual para las entidades federativas, y quinquenal para los municipios. El resultado de esa medición se presenta en la primera parte de este capítulo. En la segunda parte se muestran los rasgos principales que la carencia por acceso a la alimentación adopta en función de diferentes características de la población y sus hogares. El ánimo de un análisis de esta naturaleza es aportar información útil para la identificación de factores que podrían asociarse con la presencia de dificultades para acceder a la alimentación, a fin de incidir sobre los mismos desde el ámbito de la acción pública organizada.

### **LA CARENCIA DE ACCESO A LA ALIMENTACIÓN EN LAS ENTIDADES Y MUNICIPIOS DE MÉXICO**

El territorio es una variable fundamental para la configuración del acceso que tienen las personas a infraestructura y servicios sociales básicos, entre ellos los que tienen como fin proveer a la población de alimentos y medios para adquirirlos. En él se conjugan condiciones de disponibilidad, accesibilidad física e incluso, calidad y variedad de los alimentos, toda vez que las diversas circunstancias climatológicas, topográficas, administrativas y hasta de seguridad en las regiones, modifican la naturaleza de la producción alimentaria y, por lo tanto, del consumo.

Si bien esta relación ha sido documentada mediante diversos análisis que se aproximan a este fenómeno desde distintas perspectivas, hasta este momento el país no contaba con información sobre la carencia en el acceso a la alimentación a escala estatal y municipal, así como el desglose analítico de la misma de acuerdo con diferentes características de los municipios.

De tal forma, el objetivo de este apartado es mostrar el comportamiento general de la carencia por acceso a la alimentación, desde una perspectiva territorial que asocie características relevantes de las unidades geográficas o administrativas donde vive la población, con la facilidad o dificultad que experimentan para acceder a los alimentos.

La estructura del análisis comprende, en primer lugar, un acápite que revisa aspectos conceptuales y metodológicos generales tanto de la metodología de medición de la pobreza desarrollada por el CONEVAL bajo las directrices establecidas por la LGDS, como del propio indicador de carencia por acceso a la alimentación.

Posteriormente, se explora el comportamiento del indicador a escala nacional, por entidad federativa y municipios. En el caso de los estados, se analizan los niveles de la carencia y el cambio observado entre 2008 y 2010. Respecto a las estimaciones municipales, disponibles por primera vez en 2010, se evalúa el porcentaje de población carente en función de ciertas características de los territorios que se vinculan con el desarrollo y bienestar, tales como el rezago social, la naturaleza rural o urbana o la presencia de población indígena.

Una parte sustantiva de este capítulo es la presentación, en un anexo, de mapas de inseguridad alimentaria y carencia por acceso a la alimentación, tanto para la República Mexicana, como para los municipios de cada entidad federativa. La elaboración de mapas de carencia por acceso a la alimentación permite identificar claramente regiones geográficas que, además de concentrar mayores porcentajes de población carente, tienden a compartir otro tipo de características (climatológicas, hidrográficas, orográficas, socioeconómicas, de acceso a vías de comunicación e, incluso, culturales) que podrían incidir en sus niveles de carencia y constituyen campos para la acción pública.

### ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS GENERALES

#### *a) La metodología de medición de la pobreza*

El CONEVAL es un organismo público con autonomía técnica y de gestión, creado mediante mandato de la LGDS en 2004. Tiene como objetivos normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza. En México, como en otros países, la estimación de la pobreza ha sido desarrollada, tradicional y mayoritariamente, con un enfoque unidimensional, en el cual se utiliza el ingreso como una aproximación del bienestar económico de la población. Desde esta perspectiva, se define un umbral o línea de pobreza que representa el ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes

considerados indispensables. Dicho umbral es comparado con el ingreso de los hogares para identificar aquellos que son pobres y los que no lo son.

Sin embargo, en los últimos años se ha discutido en distintos ámbitos, tanto académicos como institucionales, la necesidad de incorporar otros factores que influyen en las condiciones de bienestar de la población, tales como educación, salud, alimentación, condiciones de la vivienda, entre otros. Estas discusiones han derivado en la necesidad de generar una medida multidimensional de la pobreza que, además del ingreso, incorpore otras dimensiones relevantes para identificar población pobre y no pobre.

El CONEVAL, con información proveniente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) generó una medición multidimensional que, de acuerdo con la LGDS, debe considerar al menos los ocho indicadores siguientes:

- I. Ingreso corriente *per cápita*;
- II. Rezago educativo promedio en el hogar;
- III. Acceso a los servicios de salud;
- IV. Acceso a la seguridad social;
- V. Calidad y espacios de la vivienda;
- VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda;
- VII. Acceso a la alimentación, y
- VIII. Grado de cohesión social.

Luego de consultar con una serie de expertos y expertas nacionales e internacionales sobre la mejor forma de aproximarse a una medición multidimensional de pobreza, el CONEVAL consideró la inclusión de dos grandes enfoques: el enfoque de bienestar y el de derechos. El primero busca identificar necesidades básicas insatisfechas, es decir, establece dimensiones y condiciones que limitan la libertad de las personas para desarrollarse plenamente, considerando fundamental para el acceso a ellas la disponibilidad de recursos económicos. El segundo, por su parte, considera dichas dimensiones y condiciones necesarias para el bienestar como derechos fundamentales, inalienables, insustitui-

bles e interdependientes. Desde esta perspectiva, la pobreza constituye, en sí misma, una negación de los derechos humanos (CONEVAL, 2010).

Se consideró que el espacio del bienestar y el de los derechos definen la pobreza mediante una aproximación a las limitaciones y restricciones que pueden enfrentar las personas al no contar con suficientes recursos económicos, o bien, al no contar con elementos mínimos para ejercer alguno de sus derechos. De este modo, CONEVAL estableció una medición que identifica, mediante criterios diferenciados, ambos espacios. En el espacio de bienestar se establece una cantidad mínima de recursos monetarios que serían necesarios para satisfacer necesidades alimentarias y no alimentarias. En el espacio de los derechos sociales se considera que una persona no cuenta con condiciones mínimas para el ejercicio de sus derechos cuando presenta carencia en al menos uno de los ocho indicadores, exceptuando el grado de cohesión social, cuya medición se realiza a escala territorial.

Bajo esta perspectiva multidimensional, el CONEVAL define que una persona es pobre cuando no tiene garantizado el ejercicio de sus derechos para el desarrollo social y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (CONEVAL, 2010).

Para la realización de esta medición, el CONEVAL, en colaboración con el INEGI, desarrolló el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) a partir del cual es posible obtener información sobre los ocho indicadores mencionados.<sup>13</sup>

De conformidad con lo señalado por la LGDS respecto a la periodicidad bianual de la medición de la pobreza en los estados y quinquenal para los municipios, la primera estimación multidimensional de pobreza a escala nacional y por entidad federativa corresponde a 2008 y la segunda a 2010. En diciembre de 2011 el CONEVAL presentó las primeras estimaciones de pobreza a escala municipal elaboradas a partir del *Censo de Población y Vivienda 2010*.

---

<sup>13</sup> Toda la información concerniente al MCS-ENIGH (diseño, cuestionarios, bases de datos) y al cálculo de los indicadores de pobreza, es pública y se encuentra en la página del CONEVAL.

### b) La carencia por acceso a la alimentación

Como ya se indicó, el derecho a la alimentación se encuentra resguardado en el Artículo 4° de la CPEUM. Asimismo, la LGDS hace referencia al derecho a la alimentación como uno de los derechos indispensables para el desarrollo social y establece su incorporación a la medición de la pobreza a través del indicador de carencia por acceso a la alimentación.

Con el objeto de aproximarse al ejercicio de este derecho, diversos organismos e instituciones internacionales han desarrollado el concepto de seguridad alimentaria que, de acuerdo con la FAO (2006), comprende el acceso en todo momento a comida suficiente, inocua y nutritiva para llevar una vida activa y sana, lo cual está asociado a los conceptos de estabilidad y suficiencia en la disponibilidad, inocuidad y utilización de los alimentos.

En las últimas décadas se han desarrollado diversas medidas para aproximarse al fenómeno de la seguridad alimentaria. Éstas pueden clasificarse entre las de carácter indirecto que se realizan utilizando datos de ingresos y gastos de los hogares, medidas antropométricas o evaluaciones de la ingesta de alimentos y calorías; por otra parte, las de carácter directo, obtenidas a través de escalas de reporte de experiencias, mejor conocidas como escalas de seguridad alimentaria, que se basan en la percepción sobre experiencias de hambre en los hogares.

A continuación se detallan algunas metodologías utilizadas para desarrollar mediciones indirectas:

1. La FAO utiliza las hojas de balance de alimentos para estimar la disponibilidad y el consumo *per cápita* en calorías y lo compara con los requerimientos promedio y mínimos, que varían de país a país, como se ha indicado en el capítulo 2. Se trata de una aproximación general, dado que sólo puede referirse en términos nacionales y no reporta resultados para grupos específicos de población (Acosta, 1995). Es importante tener en cuenta que si bien este método constituye una aproximación al consumo de los alimentos, no es posible conocer

- si los alimentos fueron efectivamente ingeridos y, por lo tanto, si el requerimiento calórico se satisface.
2. El acceso potencial a los alimentos en los hogares también se puede medir a través del ingreso. El acceso se mide generalmente a través del costo de una canasta básica de alimentos respecto al ingreso de los hogares (Pérez-Escamilla, 2008).
  3. Las medidas antropométricas se definen usualmente con base en el peso y la talla de la población, y con ellas se detecta quiénes tienen una ingesta calórica insuficiente o excesiva. Para ello, se establecen indicadores aceptados internacionalmente sobre los requerimientos calóricos, determinados por el fenotipo considerado típico en cada país y las medidas antropométricas de los individuos (peso esperado para la edad; talla esperada para la edad; peso esperado para la talla, y circunferencia de cintura, para el caso de adultos).
  4. Estos indicadores permiten observar la severidad de la desnutrición; la baja talla muestra los efectos negativos acumulados, producto de periodos de alimentación inadecuada en cantidad o calidad, así como los efectos de infecciones agudas repetidas. A este rezago en el crecimiento se le conoce como desnutrición crónica o desmedro. Cuando el peso esperado para la talla o el peso esperado para la edad se encuentran por debajo de los estándares internacionales, se clasifica como emaciación o bajo peso, que es un indicador de desnutrición aguda. El bajo peso es un indicador mixto influido por la baja talla y la emaciación (INSP, 2007).<sup>14</sup>
  5. La ingesta de alimentos y calorías del individuo se puede medir a través de los recordatorios de 24 horas, frecuencias de alimentos o registros de alimentos (Pérez-Escamilla, 2008).

Por su parte, las medidas directas se basan en los reportes de experiencias o escalas de seguridad alimentaria, las cuales se miden a través de encuestas en las que se incluyen preguntas que reportan la experiencia vivida en torno a

---

<sup>14</sup> Para mayor información sobre la relación entre la alimentación y los indicadores antropométricos, se recomienda revisar el capítulo 4.

situaciones que reflejan inseguridad alimentaria en un periodo determinado de tiempo.

En México, el CONEVAL ha venido desarrollando nuevas medidas para conocer la incidencia y evolución de la pobreza y el papel que juega el acceso a la alimentación en dicho fenómeno. En este sentido, en la medición multidimensional de la pobreza se definió la utilización de una de las escalas de seguridad alimentaria como instrumento para construir el indicador de carencia por acceso a la alimentación.

La aproximación a este concepto se lleva a cabo a partir de la información recabada en la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA), cuyo antecedente directo es la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA). La EMSA capta la percepción de la población respecto al acceso a alimentos variados, nutritivos y suficientes. Consta de 12 preguntas que exploran si en un periodo de referencia determinado,<sup>15</sup> por falta de dinero o recursos, los hogares experimentaron situaciones en las que percibieron que su acceso a los alimentos se vio obstaculizado. Los 12 ítems que componen la escala están organizados en un continuo que va de menor a mayor gravedad, iniciando con escenarios en los que se percibe pérdida en la variedad de la dieta, hasta llegar al reporte de experiencias de hambre. A través de esta escala es posible reconocer cuatro posibles niveles de inseguridad alimentaria en los hogares: seguridad alimentaria, inseguridad alimentaria leve, inseguridad alimentaria moderada e inseguridad alimentaria severa.<sup>16,17</sup>

Como se menciona con mayor detalle en el capítulo 4, el nivel de inseguridad alimentaria leve se relaciona con preocupaciones respecto al acceso a los alimentos y la disminución de la calidad de los mismos, como resultado de la falta de dinero u otros recursos para obtenerlos. Por su parte, la inseguridad

<sup>15</sup> La EMSA explora los tres meses previos al levantamiento de la encuesta.

<sup>16</sup> La diferencia entre la ELCSA y la EMSA es que la primera contiene 16 preguntas y la segunda retoma solo 12 de ese conjunto. El CONEVAL realizó diversos ejercicios de validación de ambas escalas que respaldan la viabilidad de obtener estimaciones robustas de inseguridad alimentaria en los hogares con el constructo reducido.

<sup>17</sup> Si bien la unidad de observación de la EMSA son los hogares, dado el principio de universalidad plasmado en los indicadores de la metodología, la carencia debe estar referida a nivel individual, por lo que, como se explica más adelante, la estimación obtenida a nivel del hogar se imputa a todos sus miembros.

alimentaria moderada reporta la disminución de la cantidad de los alimentos consumidos por el mismo motivo y, finalmente, la inseguridad severa concentra las experiencias de hambre causadas por la insuficiencia de recursos.

Dado que la manifestación de síntomas de preocupación o ansiedad en torno al acceso a los alimentos o la opinión sobre la calidad de los mismos son aspectos subjetivos que pueden mostrar mayor variabilidad entre la población, el CONEVAL tomó la decisión de construir el indicador de carencia por acceso a la alimentación considerando los niveles de inseguridad alimentaria moderada y severa, los cuales están relacionados fundamentalmente con el registro de situaciones concretas que ocurrieron en el hogar (CONEVAL, 2010). Asimismo, como podrá verse, la relación entre estos dos niveles de inseguridad alimentaria con otro conjunto de carencias y, en general, con la pobreza, es robusta lo cual permite identificar a la población que experimenta mayores precariedades y así, optimizar la focalización de las acciones públicas.

De esta forma, al analizar en este capítulo el comportamiento de la carencia por acceso a la alimentación, el estudio se concentra en los dos niveles de inseguridad alimentaria que la metodología diseñada por el CONEVAL considera en este indicador: el nivel moderado y el severo.

Gracias a que se cuenta con estimaciones de pobreza para dos años, ha sido posible realizar comparaciones sobre las condiciones de vida de la población en dicho periodo. En este capítulo se analiza el comportamiento de la carencia por acceso a alimentación desde una perspectiva territorial, enfatizando los resultados a escala nacional, por entidad federativa y para los municipios.

#### NIVELES Y TENDENCIAS DE LA CARENCIA EN ACCESO A LA ALIMENTACIÓN EN LAS ENTIDADES Y MUNICIPIOS DE MÉXICO

##### *a) Carencia por acceso a la alimentación a escala nacional y estatal*

Como se mencionó, entre 2008 y 2010, el resto de las carencias consideradas en la medición multidimensional de la pobreza (rezago educativo, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda, seguridad social y salud) disminuyeron su presencia entre la población. Sin embargo, la carencia en el

acceso a la alimentación y el ingreso fueron los únicos indicadores que mostraron un desempeño negativo en el periodo observado.

En 2010, 13 entidades superaron el porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación observado a escala nacional (24.9%). Entre dichos estados destaca Guerrero como la entidad que presentó el mayor nivel de carencia (42.6%), seguido de Tabasco (33.3%). El resto de las entidades que superan el promedio nacional fueron: Estado de México, Campeche, Chiapas, San Luis Potosí, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Oaxaca, Veracruz, Sonora y Baja California Sur.

En el mismo año siete entidades concentraron a poco más de 50% de la población total con carencia por acceso a la alimentación. Dichos estados son el Estado de México, Veracruz, Puebla, Chiapas, Distrito Federal, Guerrero y Jalisco.

En 2008, en cambio, fueron 14 entidades las que sobrepasaron el nivel promedio de la carencia (21.7%). En dicho año, Tabasco presentó el mayor porcentaje (34.5%), seguido de Guerrero (34.0 %). Cabe destacar que las entidades que prevalecieron por encima de la media nacional en ambas observaciones fueron, además de Tabasco y Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Chiapas, Veracruz, Hidalgo y San Luis Potosí (cuadro A3-2 del Anexo 3-1).

Las entidades en las que se presentó el mayor aumento porcentual en el periodo observado fueron: Baja California Sur (68.1%), Campeche (53.7%), Estado de México (49.2%), Quintana Roo (47.2%) y Nuevo León (45.9%) (Cuadro A3-2 del Anexo 3-1). Únicamente ocho entidades disminuyeron el porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación (Cuadro A3-1 del Anexo 3-1), siendo Guanajuato la entidad que presentó la mayor disminución, reduciendo 12.4% el porcentaje de población con carencia.

### *b) Carencia por acceso a la alimentación a escala municipal*

El MCS-ENIGH permite medir de manera directa cada uno de los indicadores estipulados en la LGDS. Sin embargo, el mayor nivel de desagregación geográfica posible en esta encuesta es la entidad federativa. El instrumento con el que es posible obtener información a escala municipal es el *Censo de Población*

y *Vivienda 2010* (CPV, 2010). Empero, el objetivo de los *Censos de Población* es recabar información general sobre aspectos relevantes de la dinámica demográfica y no tienen como propósito explorar otro tipo de temas a profundidad, entre ellos, el de la pobreza —particularmente la que se mide desde una perspectiva multidimensional—. Por lo anterior, el CONEVAL y el INEGI, mediante una colaboración institucional constante y estrecha, acordaron la inclusión de algunas preguntas que permitieran aproximarse a los indicadores de la medición multidimensional.

Así, el CPV, 2010 permite calcular directamente cuatro indicadores: educación, salud, calidad y espacios de la vivienda y acceso a los servicios básicos de la vivienda. Para la medición de la pobreza municipal 2010, el ingreso, el acceso a la seguridad social y el acceso a la alimentación tuvieron que calcularse de manera indirecta mediante aproximaciones estadísticas.

El CONEVAL consultó a diversos especialistas en el ámbito nacional e internacional sobre las metodologías existentes para estimar estas variables a escala municipal, conocidas como metodologías de estimación de áreas pequeñas. Las estimaciones realizadas bajo los procedimientos seleccionados permitieron al país contar, por primera vez, con una medición de pobreza a escala municipal que se ajusta a los criterios señalados por la LGDS.

En el caso del indicador de acceso a la alimentación, se incorporaron dos preguntas de la EMSA en el cuestionario ampliado del CPV, 2010. Sin embargo, esta información no era suficiente para estimar la carencia de manera directa, por lo que se desarrolló un modelo estadístico que incorporó variables sobre las características de los hogares y sus integrantes, así como variables de los municipios a los que pertenecían estos hogares, con lo que se consiguió imputar a cada integrante del hogar una probabilidad de ser carente o no.<sup>18</sup>

Los resultados que arrojan las estimaciones de carencia por acceso a la alimentación a este nivel muestran que de los 2,456 municipios del país, 128 (5.2%) concentra poco más de 50% de la población con esta carencia. Asimismo, en 25 municipios concentrados en seis entidades (Oaxaca, Chiapas,

---

<sup>18</sup> Para información más detallada sobre las estimaciones municipales de la pobreza, véase la nota técnica en [http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/multidimensional/nota\\_metodologica\\_municipales\\_2010.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/multidimensional/nota_metodologica_municipales_2010.es.do).

Guerrero, Puebla, Estado de México y Chihuahua), se registran porcentajes de población con dicha carencia superiores a 60% y en tres entidades (Baja California Sur, Quintana Roo y Sinaloa) más de 75% de sus municipios presentan porcentajes de carencia superiores al porcentaje presentado por la entidad correspondiente (ver Anexo 3-4).

A continuación se analiza el comportamiento de la carencia por acceso a la alimentación en función de diversas clasificaciones que agrupan a los municipios de acuerdo con criterios demográficos o de desarrollo social. Se considera que la presentación de esta información constituye un aporte relevante para la identificación de las características territoriales que guardan vínculos estrechos con el acceso deficiente a los alimentos.

i) *Carencia por acceso a la alimentación en municipios urbanos y rurales.*<sup>19</sup> En 2010, 40.5% de la población que habitaba en municipios urbanos se encontraba en situación de pobreza, mientras 64.9% de la población que habitaba en municipios rurales se hallaba en esta situación. Estos últimos municipios suelen ubicarse en zonas de difícil acceso, lo que encarece la construcción de infraestructura y dificulta el acceso a servicios básicos como la educación y la salud. Aunado a ello, la dispersión poblacional que caracteriza a estos territorios propicia que las carencias aumenten y se concentren, entre ellas, la del acceso a la alimentación.

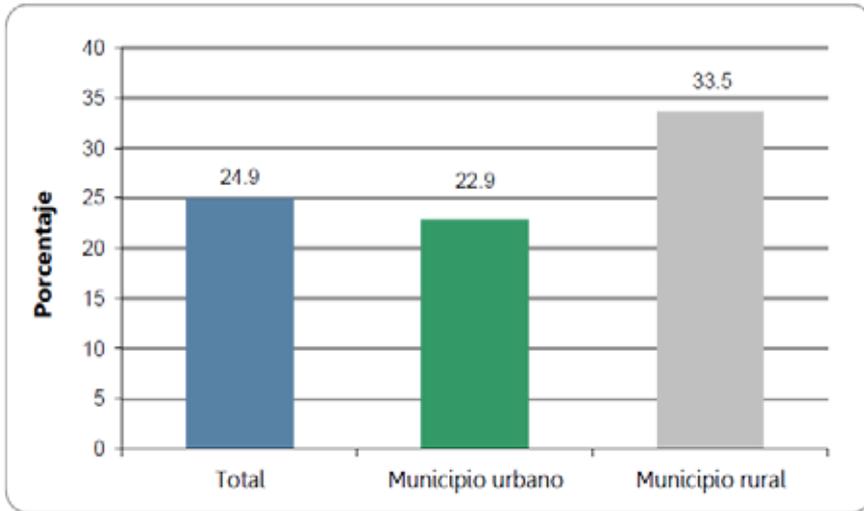
Como se observa en la Figura 3-1, 33.5% de la población que habitaba en municipios rurales presenta carencia por acceso a la alimentación, mientras que entre la población que habitaba en municipios urbanos el porcentaje era de 22.9%.

Estos datos pueden obedecer, por un lado, a la falta de infraestructura de los municipios rurales y a las dificultades de acceso para el abasto de alimentos y, por otro lado, a una diversidad de eventos climáticos que tienden a agudizarse y reducen las actividades de autoconsumo.

---

<sup>19</sup> Se consideran municipios urbanos aquellos en los que 50% o más de su población reside en localidades mayores a 2,500 habitantes y rurales aquellos en los que más del 50% de su población reside en localidades menores a 2,500 habitantes.

Figura 3-1. Porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación para municipios rurales y urbanos, 2010



Fuente: estimaciones propias con base en el *Censo de Población y Vivienda, 2010*.

ii) *Carencia por acceso a la alimentación y presencia de población indígena en los municipios.* La población indígena ha presentado a lo largo de varias décadas una situación de precariedad estructural proveniente de una serie de desventajas acumuladas que dificultan la superación de sus condiciones de vida.

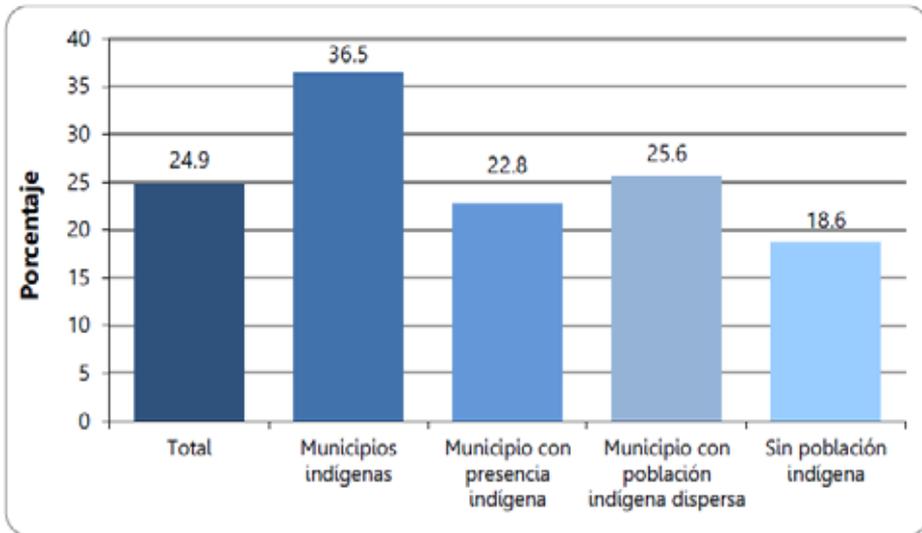
Aun cuando esta condición ha propiciado que tanto en México como en el ámbito internacional se reconozca a los grupos indígenas como grupos de atención prioritaria, la población indígena continúa presentando de manera sistemática condiciones de pobreza y carencia social.

En 2010, 79.3% de la población Hablante de Lengua Indígena (HLI) se encontraba en pobreza, mientras que 44.1% de la población No Hablante de Lengua Indígena (NHLI) padecía la misma situación. Para este análisis, la clasificación de municipios por presencia de población indígena se estableció de acuerdo con los criterios de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los

Pueblos Indígenas (CDI) según la densidad de población indígena que habita en cada uno de ellos.<sup>20</sup>

Como se observa en la Figura 3-2, conforme la presencia de población indígena es mayor en los municipios, el porcentaje de población con carencia en el acceso a la alimentación aumenta. Así, los municipios considerados indígenas presentan el porcentaje más alto de este indicador (36.5%), mientras que los municipios sin presencia indígena presentan el porcentaje más bajo (18.6%).

Figura 3-2. Porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación para municipios clasificados según presencia de población indígena, 2010



Fuente: estimaciones propias con base en el *Censo de Población y Vivienda, 2010* y la clasificación municipal de la CDI, 2010.

<sup>20</sup> De acuerdo con la CDI, los municipios indígenas son aquellos donde más de 40% de su población es indígena; los municipios con presencia indígena son aquellos en los que menos de 40% de su población es indígena y hay más de 5,000 indígenas en números absolutos o bien hay presencia de hablantes de lenguas con menos de 5,000 hablantes o lenguas minoritarias; municipios con población indígena dispersa, en los que menos de 40% de su población es indígena y hay menos de 5,000 indígenas y, finalmente, municipios sin presencia indígena.

iii) *Carencia por acceso a la alimentación en zonas metropolitanas.*<sup>21</sup>

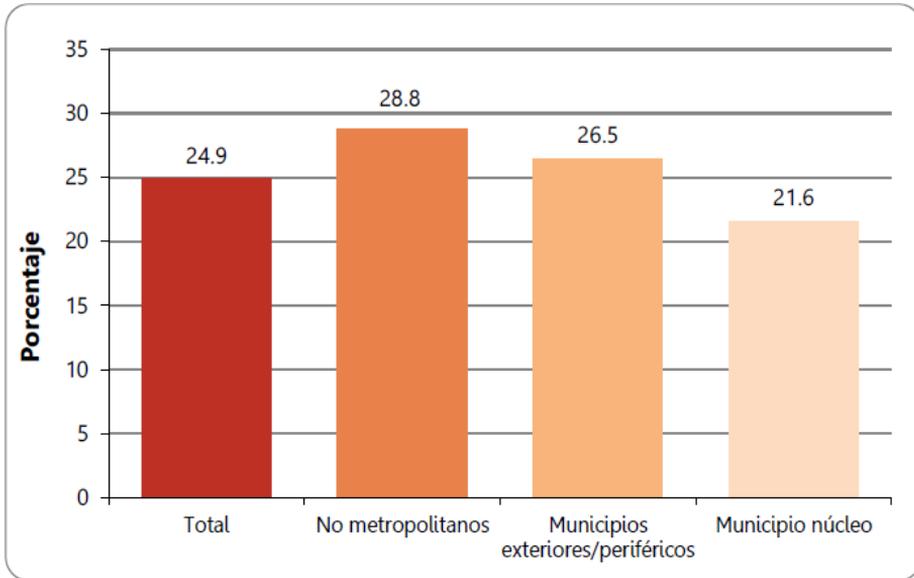
Los intensos procesos de urbanización por los que el país atraviesa desde hace ya varias décadas han tenido como consecuencia, entre otras, la creación de ciudades concentradoras de población, bienes y servicios. Si bien esto ha permitido a varios sectores gozar de los beneficios del desarrollo, entre los efectos negativos de esta concentración se encuentran la saturación de los espacios y servicios, a la par de la dispersión poblacional que experimentan varios territorios del país. Así, a mayor cercanía de una zona metropolitana corresponden posibilidades mayores de acceder –si bien con creciente dificultad– a servicios de diversa índole que tienen un impacto positivo en la calidad de vida de las personas. Por el contrario, la lejanía de un territorio respecto a estos nodos implica, generalmente, alejarse también del desarrollo y sus recursos.

Como se muestra en la Figura 3-3, los municipios núcleo presentaron el menor porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación (21.6%), mientras que los municipios exteriores o periféricos y los no metropolitanos, presentaron porcentajes mayores, siendo estos últimos los que muestran el mayor nivel de carencia (28.8%).

---

<sup>21</sup> Para la clasificación de los municipios según la distancia que guardan con las zonas metropolitanas del país se recurrió a la definición generada por el Grupo Técnico Interinstitucional de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO). De acuerdo con esta definición, los municipios “núcleo” o centrales son aquellos que incluyen a la ciudad que origina la zona metropolitana; los municipios periféricos o exteriores son, generalmente, contiguos a los nucleares u obedecen a criterios locales de planeación.

Figura 3-3. Porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación para municipios clasificados según pertenencia a zonas metropolitanas, 2010

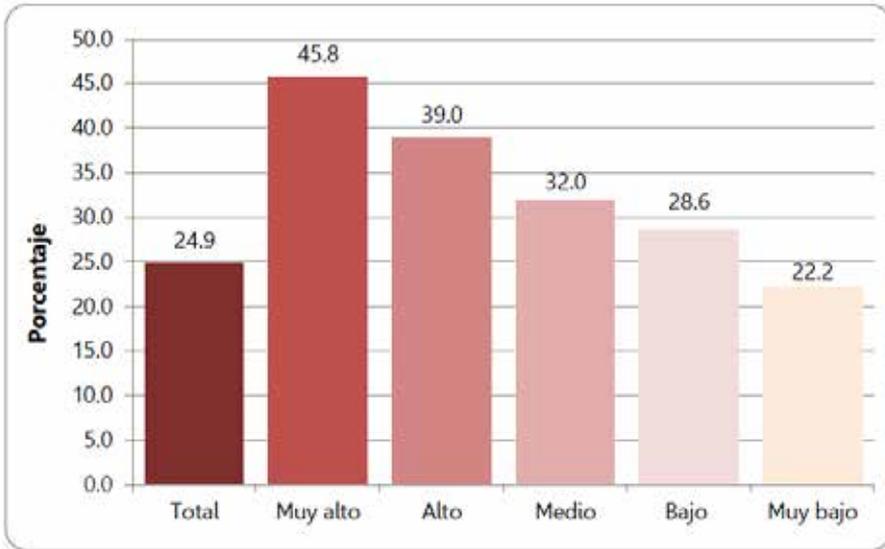


Fuente: estimaciones propias con base en el *Censo de Población y Vivienda, 2010*.

iv) *Carencia por acceso a la alimentación en municipios con rezago social.* El CONEVAL estima cada cinco años el índice de rezago social. Este índice busca agrupar los municipios del país a través de estratos que reflejen la ordenación de entidades, municipios y localidades de mayor a menor rezago social, en un periodo temporal determinado.

Como se muestra en la Figura 3-4, existe una relación positiva entre el índice de rezago social y la carencia por acceso a la alimentación. En los municipios clasificados con un índice de rezago social muy alto, 45.8% de la población presenta carencia por acceso a la alimentación, mientras que en los municipios con un índice de rezago social muy bajo, la proporción de la población que presenta carencia disminuye a 22.2%.

Figura 3-4. Porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación para municipios clasificados según índice de rezago social, 2010

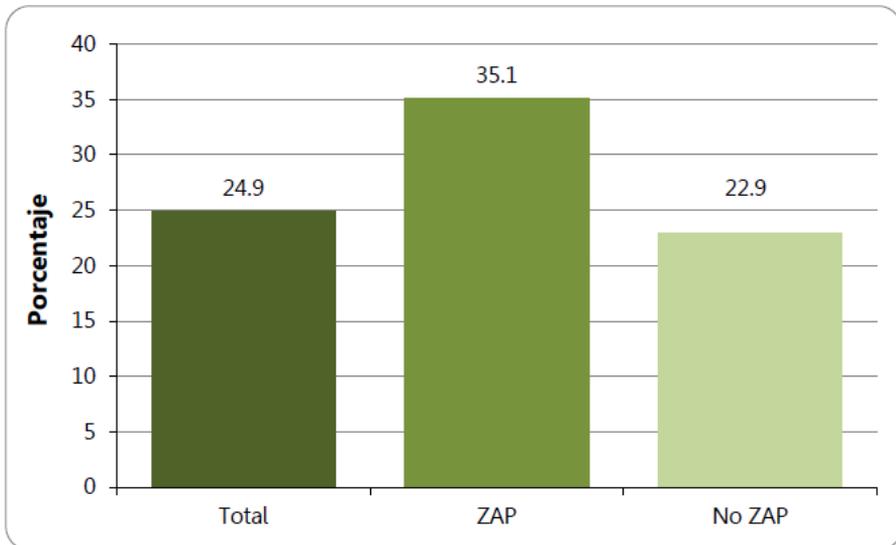


Fuente: estimaciones propias con base en el *Censo de Población y Vivienda, 2010*.

v) *Carencia por acceso a la alimentación en municipios catalogados como Zonas de Atención Prioritaria (ZAP)*. De acuerdo con la LGDS, se considera ZAP a las regiones o áreas cuya población registra índices de pobreza y marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos sociales para su desarrollo. El artículo 30 de la misma ley atribuye al CONEVAL la obligación de definir cuáles son dichas zonas. Por su parte, el Poder Ejecutivo Federal tiene la responsabilidad de revisar anualmente las zonas y la Cámara de Diputados es la encargada de hacer la declaratoria de las ZAP, a fin de que anualmente se contemplen en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Esto es particularmente importante ya que permite orientar y focalizar la política pública para atender aquellas zonas que se encuentran más rezagadas en el país.

La Figura 3-5 da cuenta de cómo en las zonas que no son declaradas como de atención prioritaria, 22.9% de la población presenta carencia en acceso a la alimentación, mientras que en las que sí lo son, la proporción de población que presenta carencia sube a 35.1%.

Figura 3-5. Porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación para municipios clasificados según pertenencia a Zona de Atención Prioritaria (ZAP), 2010



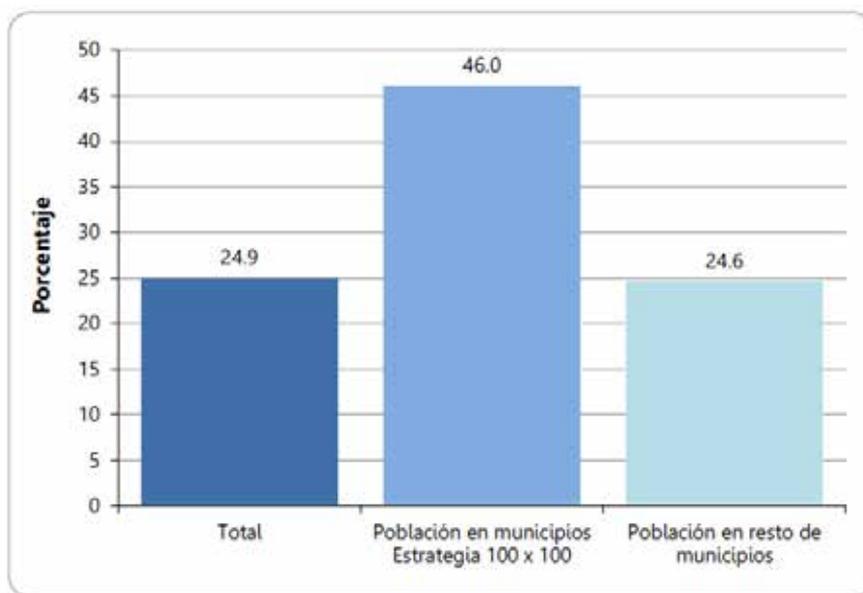
Fuente: estimaciones propias con base en el *Censo de Población y Vivienda, 2010*.

vi) *Carencia por acceso a la alimentación en municipios donde opera la Estrategia 100x100*. La Estrategia 100x100 es un esquema que busca coordinar las acciones de los diferentes programas federales que promueven el desarrollo económico y social, teniendo como prioridad los 125 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH) del país. Al igual que la declaración de ZAP, este enfoque de política pública permite encauzar el presupuesto hacia dichos municipios, donde se espera tener mayores impactos en los niveles de vida de la población.

La Figura 3-6 muestra, por una parte, que en los municipios donde no opera la Estrategia 100x100, 24.6% de la población presenta carencia por acceso a la ali-

mentación, mientras que en los 125 municipios sujetos a la estrategia 100x100, 46% de la población es carente en esta dimensión. Ello sugiere una adecuada selección de los municipios más vulnerables para ser incorporados a la Estrategia.

Figura 3-6. Porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación para municipios clasificados según pertenencia a Estrategia 100 x 100, 2010



Fuente: estimaciones propias con base en el *Censo de Población y Vivienda, 2010*.

Como es posible apreciar, a menores niveles o condiciones para el desarrollo corresponden mayores niveles de carencia en el acceso a la alimentación. El análisis expuesto enfatiza la pertinencia de orientar las acciones en materia de alimentación a los territorios donde los niveles de bienestar, visto a través de diversos indicadores, enfrentan mayores rezagos.

Un aspecto igualmente importante es la gran consistencia que guardan las estimaciones del indicador de carencia por acceso a la alimentación con indicadores relacionados con el bienestar. En cada caso, la EMSA demostró que sus resultados se asocian de manera esperada en función de mayores o menores niveles de bienestar en las unidades territoriales analizadas.