

Seguridad alimentaria: seguridad nacional

Felipe Torres Torres
Coordinador



US SILVA HERZOG"
14/S44





UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Juan Ramón de la Fuente

Rector

Lic. Enrique del Val Blanco

Secretario General

Dra. Olga Elizabeth Hansberg Torres

Coordinadora de Humanidades



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dr. Jorge Basave Kunhardt

Director

Dra. Rosario Pérez Espejo

Secretaria Académica

Lic. Ernesto Reyes Guzmán

Secretario Técnico

Mtra. Georgina Naufal Tuena

Jefa del Departamento de Ediciones



ESCUELA NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL

Mtro. Carlos Arteaga Basurto

Director

Dr. Guillermo Campos Covarrubias

Secretario General

Lic. Ricardo Murillo Flores

Secretario Administrativo

Mtra. Leticia Cano Soriano

Jefa del Departamento de Comunicación Social

SEGURIDAD ALIMENTARIA: SEGURIDAD NACIONAL

Felipe Torres Torres
(COORDINADOR)

Coautores

Yolanda Trápaga Delfín • Javier Delgadillo Macías
José Gasca Zamora • David Ocegüera Parra • Noé Arroyo Morales
Teodoro Aguilar Ortega • Hector Cortés



Nls- 200303

HD 90/H.M.
S74

7/11/03

Fotografía de portada: Óscar Rodríguez Martínez
Diseño de portada: Omar A. Guerrero

Corrección de estilo y colaboración en el
cuidado de la edición: Marisol Simón del IIEC

Primera edición: agosto del año 2003

© 2003

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

© 2003

Por características tipográficas y de edición
Plaza y Valdés, S. A. de C. V.

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN: 970-722-187-9

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

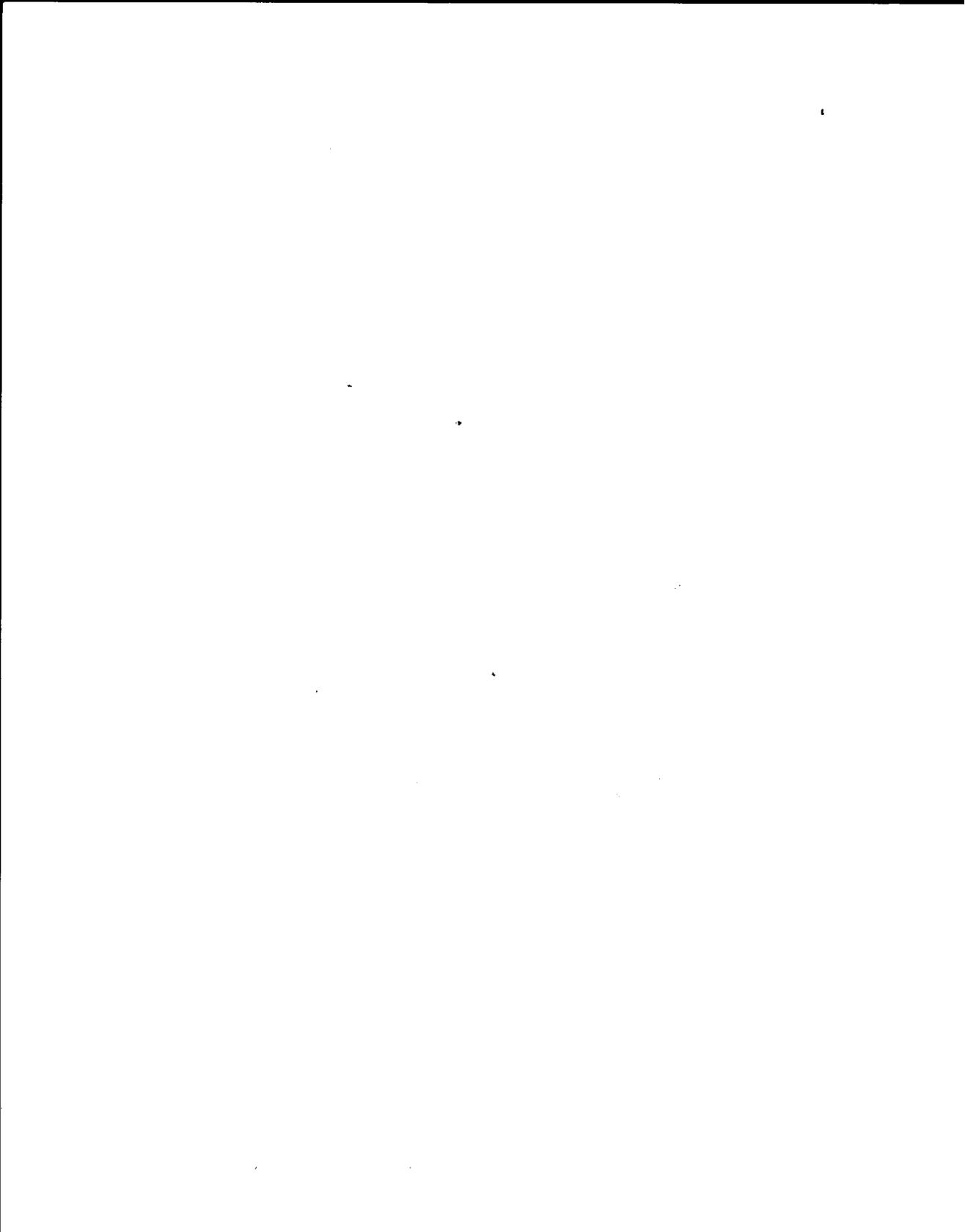
Manuel María Contreras 73, col. San Rafael, 06470
México, D.F.

Contenido

Introducción por <i>Felipe Torres Torres</i>	11
1. La visión teórica de la seguridad alimentaria como componente de la seguridad nacional	15
<i>Felipe Torres Torres</i>	
Seguridad alimentaria y seguridad nacional, 15; Seguridad nacional: una aproximación conceptual, 16; Los supuestos de la seguridad alimentaria, 22; La seguridad alimentaria. Una visión de conjunto, 27; La evolución del concepto de seguridad alimentaria, 29; Interpretaciones de la seguridad alimentaria, 31; La seguridad alimentaria, más allá de la autosuficiencia, 34; La seguridad alimentaria desde la perspectiva institucional, 36; Reconceptualización de la seguridad alimentaria hacia el tercer milenio, 38; Las hambrunas como indicador de la seguridad alimentaria, 40; La seguridad alimentaria como problema de los países pobres, 42; Estrategias de seguridad alimentaria en un contexto de pobreza, 44; Algunos antecedentes para ubicar la seguridad alimentaria interna, 49.	
2. Metodología para evaluar la seguridad alimentaria en México	53
<i>Felipe Torres Torres y Noé Arroyo Morales</i>	
Planteamiento del problema, 53; El indicador en el nivel estatal. Designación del objeto-índice, 54; Denominación de indicadores y fórmulas del índice, 55; El indicador en el nivel municipal. Los criterios para 1990 y 1995, 75; Los criterios para 2000, 77; El cálculo del índice de bienestar social y su estratificación, 82; Relación entre los estratos de seguridad alimentaria y bienestar social, 84.	

- 3. Aspectos externos de la vulnerabilidad alimentaria de México** **87**
Felipe Torres Torres y Teodoro Aguilar Ortega
 Efectos de la apertura comercial en la seguridad alimentaria interna, 87; Vulnerabilidad alimentaria externa y TLC, 103; Importación de alimentos por zonas de origen, 116.
- 4. La ayuda alimentaria internacional. Entre la política asistencial y la comercial** **123**
Yolanda Trápaga Delfín
 La seguridad alimentaria como marco de la ayuda alimentaria internacional, 125; La ayuda alimentaria internacional y sus instituciones, 127; Programa Mundial de Alimentos, 127; El convenio de ayuda alimentaria, 129; Los donadores, 135; Estados Unidos, 136; La Unión Europea, 139; Japón, 140; Los países receptores, 142.
- 5. Pobreza, políticas sociales y seguridad alimentaria** **149**
José Gasca Zamora
 Los cruces entre pobreza y seguridad alimentaria, 149; La pobreza y su magnitud en México, 151; La geografía de la pobreza y la marginación: los espacios de inseguridad alimentaria, 157; Políticas sociales y seguridad alimentaria, 166.
- 6. Seguridad alimentaria y bienestar social** **173**
Javier Delgadillo Macías y Héctor Cortez
 Acercamiento conceptual, 173; El bienestar social en México durante el periodo 1990-2000, 176; Los vínculos entre la seguridad alimentaria y el bienestar social, 181; Hacia una regionalización del país que vincule seguridad alimentaria y bienestar social, 194.
- 7. Dimensiones regionales de la seguridad alimentaria** **203**
Felipe Torres Torres
 Situación de la seguridad alimentaria en escala estatal-regional en 1990, 203; La seguridad alimentaria en escala municipal en 1990, 221; Las condiciones de la seguridad alimentaria en 1995, 219; Evolución comparativa de la seguridad alimentaria en escala municipal entre 1990 y 1995, 229; Evolución de las condiciones durante el periodo 1990-2000, 233; La situación regional de la seguridad alimentaria en el año 2000, 236.

8. Percepción popular de la seguridad y el riesgo alimentario	247
<i>David Ocegüera Parra</i>	
Otro enfoque de explicación, 247; El debate teórico en torno a la percepción popular sobre la seguridad alimentaria, 249; Exploración de la percepción urbano-popular en torno a la seguridad y el riesgo alimentario, 252; Aproximación a una interpretación de la percepción alimenticia ordinaria, 263.	
Conclusiones	267
<i>Felipe Torres Torres</i>	
Apreciaciones generales, 267; Escenarios tendenciales, 268; Regiones, seguridad y riesgo alimentario, 271; Una apreciación específica del TLC, 274; Efectos de la ganadería en el ambiente y el consumo de alimentos, 277.	
Bibliografía	281



Introducción

A partir de la posrevolución se aplicaron en México diversas estrategias de desarrollo que si bien tuvieron como prioridad alcanzar la justicia social, la realidad demostró que la brecha de la desigualdad pareciera no tener fin. Al contrario, lejos de tener éxito, dichas estrategias incrementaron la pobreza y el número de afectados en niveles sin precedentes, sometiendo a un estado de vulnerabilidad incluso a las capas medias de la población, que antes fueron ejemplo de movilidad social ascendente para mejorar su nivel de vida.

Los diversos análisis realizados hasta ahora sobre el desarrollo en México, concluyen que éste sirve para generar niveles de crecimiento económico aceptables, pero con una nula capacidad distributiva que se traduce en un desequilibrio social de tipo expansivo e irrefrenable en el tiempo. Estos desequilibrios provocan tensiones sociales y regionales cada vez más recurrentes, las cuales representan, en algunos casos, serias amenazas para la estabilidad del país, por lo que diferentes organismos, sobre todo gubernamentales, plantean como una necesidad inmediata atender el origen de los problemas antes de que éstos afecten la seguridad nacional.

Al respecto se identifican factores que en ciertas magnitudes pueden implicar ese riesgo de manera real y potencial. Entre ellos destacan la crisis económica, la estabilidad política, la disponibilidad del agua, el deterioro ambiental, la pobreza, la distribución de la energía, el equilibrio demográfico, el narcotráfico y la alimentación.

En tal sentido, se plantea que estos factores no constituyen por sí solos una amenaza a la seguridad nacional, pero inciden en un proceso de vulnerabilidad que, en forma conjunta y con coyunturas específicas de descontento social, pueden rebasar la tensión normal presente en algunos grupos y desencadenar conflictos regionales que afecten otros componentes (inversiones interna y externa), para adquirir así la categoría de riesgo para la seguridad nacional. Estos riesgos tienen entonces una clara relación con el desarrollo económico y los desequilibrios que genera, por lo que resolverlos

implica encauzar los procesos económicos de tal manera que garanticen la estabilidad social.

Con este enfoque se tratan de ubicar los problemas sociales como fuente de riesgo para la seguridad nacional, y rebasa las opciones de tipo político-militar en las que, mediante estrategias predefinidas en programas de inteligencia nacional, intentan mantener el control social posponiendo, reprimiendo o negociando el conflicto. La propia inercia de los procesos de globalización en el contexto de economías abiertas demuestra que los rezagos sociales, producto de los desequilibrios de la economía de mercado, deben atenderse de manera permanente para garantizar un tipo de crecimiento basado en la estabilidad de la inversión, la generación de empleos y la distribución del ingreso que mantengan la capacidad adquisitiva del salario.

Sin embargo, los umbrales en que estos problemas de origen social se convierten en amenazas para la seguridad nacional, no están definidos todavía, principalmente porque el concepto mismo en su apreciación más general se encuentra en revisión ante su franco cuestionamiento social, político y económico, o más bien sus límites son confusos ante la percepción de que sirven como instrumento para el espionaje hacia la sociedad. De cualquier manera, es conveniente contar con un diagnóstico social y regional preciso sobre los problemas de mayor conflicto potencial, para que de esa manera se planteen formas eficaces de atención y control, antes que conformen vertientes más caudalosas de inseguridad, principalmente en el terreno de los aspectos críticos como la alimentación, mismos que exigen definir sus rangos y criterios específicos de seguridad, en tanto el problema económico-social, se trate o no de un riesgo para la seguridad nacional. La seguridad alimentaria implica entonces el conocimiento de sus dimensiones internas, particularmente de los puntos geográficos y de los grupos sociales donde se ubican los principales focos de tensión. Pero además de ello, de otros componentes que influyen en situaciones de seguridad alimentaria que afectan la seguridad nacional asociada con desórdenes sociales, cuyo origen son los desequilibrios económicos que se reflejan en el subconsumo, la alimentación deficiente y el hambre.

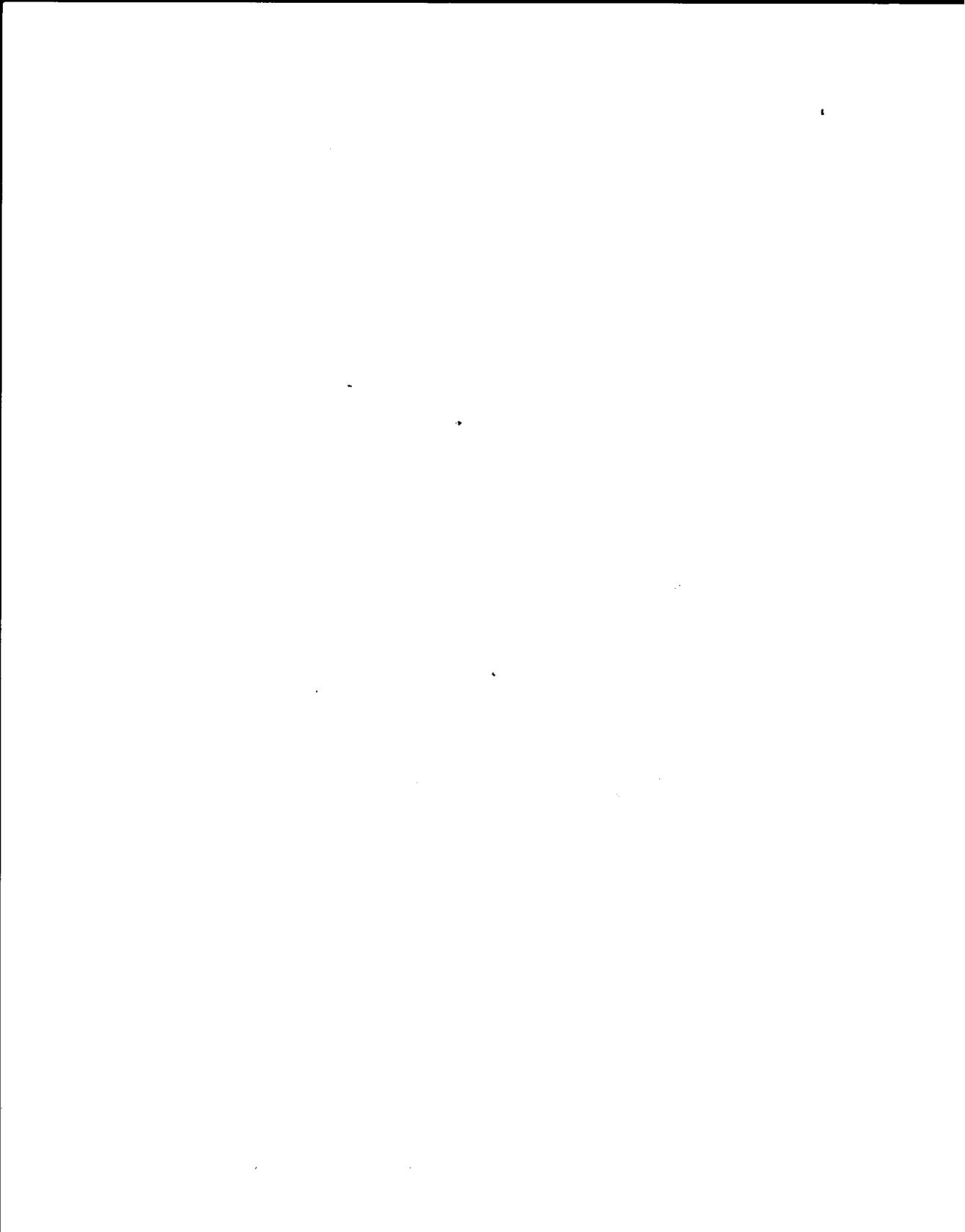
Desde ese punto de vista, consideramos importante ubicar la seguridad alimentaria en una perspectiva multidimensional, es decir, en sus factores internos y externos para conformar un primer diagnóstico teórico-empírico sobre la situación que guarda en el país, a partir de indicadores complementarios tales como las condiciones de vida, la ayuda alimentaria internacional, los desequilibrios de la balanza agropecuaria que genera la dependencia alimentaria y las condiciones de vida que se ven reducidas por la disminución de los niveles nutricionales. Finalmente, mediante una metodología rejustificada ubicamos cuáles son las condiciones regionales de la seguridad alimentaria en México, señalando los puntos de tensión que requiere una atención inmediata para

INTRODUCCIÓN

atenuar las asimetrías y resguardar la soberanía nacional mediante sus factores socio-económicos y políticos.

La fase final del proyecto implicó una suma de esfuerzos y voluntades. En primer lugar la confianza y el apoyo financiero de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) de la UNAM, mediante el Programa PAPIIT, así como al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y las facilidades de desarrollo otorgadas por el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. De gran valía resultó la participación de los becarios Noé Arroyo, Teodoro Aguilar, Rodrigo Huitrón, Felipe Álvarez y Rafael Olmos, junto con la entusiasta colaboración de la señora María Concepción Silva Ruiz.

Felipe Torres Torres



1

La visión teórica de la seguridad alimentaria como componente de la seguridad nacional

Felipe Torres Torres

Seguridad alimentaria y seguridad nacional

La seguridad alimentaria se ubica en nuevos escenarios del desarrollo y de la desigualdad, eso le confiere un tratamiento especial en una estrategia de seguridad nacional de carácter preventivo. Por ello deben establecerse sus límites en cuanto a factor de tensión y desequilibrio en sus vertientes sociales y regionales internas y también en lo que toca a los componentes externos. Los avances tecnológicos, la velocidad en la difusión de la información, la diseminación del proceso de globalización en todas las escalas territoriales, los ajustes recurrentes al modelo de economía de mercado, provocan desequilibrios de carácter complejo en la estructura socioespacial del país, pero también formas nuevas para enfrentarla.

Desde esa perspectiva pareciera tener consenso que las tensiones y desequilibrios sociales y territoriales se originan justamente en la exclusión que el modelo de desarrollo provoca. Los riesgos latentes que afectan la seguridad nacional adquieren una dimensión nueva en la perspectiva del desarrollo y de los conflictos de intereses que genera, aspectos que deben ser tratados desde la política económica, bajo la premisa de que en un mundo globalizado, salvaguardar la seguridad nacional se convierte en un factor estratégico porque fluyen intereses externos de mayor poder, sobre todo cuando los sectores económicos internos son altamente vulnerables en términos competitivos. Ésta se sustenta en que los desequilibrios internos sobrepasan sus límites tradicionales, ya no abarca sólo los espacios rurales más empobrecidos, sino que

abarca en grado creciente los espacios urbanos y esto genera tensiones de mayor explosividad al tratarse de una población más concentrada, politizada e informada que reclama mejores condiciones en su alimentación. Estos componentes no cuentan con los suficientes controles internos y no pueden revertirse bajo un esquema de mercados abiertos, por ello se encaminan a una situación de vulnerabilidad para la economía interna y los grupos sociales más débiles.

Vista así, la seguridad alimentaria del país se ve amenazada por un juego de intereses conformado al menos por cuatro elementos: por un lado, las condiciones internas de la política económica que generan insuficiencia de oferta agropecuaria para satisfacer la demanda interna de alimentos; en segundo lugar, la crisis económica recurrente que deteriora los niveles de ingreso y concentra la riqueza de tal manera que el acceso a los alimentos se ve severamente restringido en diversas regiones y para grupos muy amplios de la población; en tercer lugar, los factores externos donde los agentes económicos más fuertes instrumentan estrategias de manipulación de los mercados agrícolas, con lo cual están en posibilidades de desabastecer los mercados locales e incidir en la generación de riesgos y, finalmente, un posible escenario de desaceleración abrupta de la economía aunado a una creciente descomposición de la base productora agrícola que se traduce en insuficiencia alimentaria interna donde el valor de las importaciones alimentarias sobrepase los límites de valor convencionalmente aceptados para las exportaciones totales (más de una cuarta parte del valor de las exportaciones totales).

Aun con la presencia simultánea de los cuatro escenarios establecidos, estaríamos lejos del umbral de amenaza para la seguridad nacional el cual sólo puede presentarse en un contexto de hambre abierta que involucre a más de la mitad de la población total. Sin embargo, este escenario tampoco podría estar ausente si se presentaran esos mismos problemas combinados con fenómenos de sequía, generación de una tecnología inalcanzable en términos de sus costos para los productores nacionales, manipulación de precios internacionales e inestabilidad política interna.

Seguridad nacional: una aproximación conceptual

La definición de seguridad nacional presenta para los expertos un cierto grado de complicación conceptual. Según algunos, el concepto debe implicar una perspectiva amplia donde se incorporen fenómenos hasta ahora excluidos como el deterioro ambiental, el agotamiento de los recursos naturales, la pobreza o el narcotráfico.

Dicha perspectiva resulta especialmente importante para los países pobres, donde se reconoce que los problemas de seguridad surgen justamente de los múltiples

conflictos regionales y, por ello, una estrategia de seguridad debe ajustarse a la realidad de problemas tales como la carencia y la desigualdad, unido a la ausencia de consenso político que se traduce en violencia interna conformando de esta manera amenazas graves para la paz.

Se entiende como amenaza para la seguridad nacional una acción o secuencia de sucesos que implican, en un lapso relativamente breve, una degradación de la calidad de vida de los habitantes de un estado, que puede limitar la oferta de opciones políticas del Estado o de algunas entidades privadas que influyen en la estabilidad nacional por diversas vías (Renner, 1993).

Existe también una visión de alerta sobre los excesos de esa versión amplia, donde se confunden problemas económicos y políticos con problemas estrictamente de seguridad, aunque reconoce que la perspectiva convencional de situar la seguridad nacional como un problema de inteligencia, se encuentra agotada porque ésta es incapaz de explicar adecuadamente el origen de los conflictos sociales, o bien ignora las causas de inseguridad que provienen de fenómenos no relacionados con la defensa del territorio o de la soberanía (Elguea, 1990).

De cualquier manera, el concepto de seguridad nacional opera en buena medida bajo criterios territoriales de riesgo y defensa, donde los grupos sociales son vistos como enemigos de la soberanía nacional, por lo que debe ubicárseles y combatirlos. Esta práctica recurrente minimiza la importancia de las carencias y los rezagos acumulados como detonantes del conflicto que con el tiempo ponen en riesgo la estabilidad territorial.

Desde ese punto de vista, se contraponen una concepción de seguridad nacional cuyo adversario no son las fuerzas sociales o la adopción de un modelo de estado tipo comunista, sino el reconocimiento de la situación de atraso y dependencia prevalecientes sobre todo en América Latina.

La pobreza como expresión del atraso se convierte en el principal enemigo de la estabilidad política donde se reconocen las condiciones extremas como una de las principales causas de los movimientos subversivos en el continente. La mayoría de los retos graves para la seguridad nacional devienen entonces del fracaso por impulsar un desarrollo económico y político sostenido que contenga una perspectiva democrática mínima. Por lo tanto, la esencia de la seguridad nacional consiste en prevenir y anticipar los problemas de una sociedad antes de regularlos coercitivamente. De aquí derivamos la existencia de una relación compleja entre el desarrollo económico, la racionalidad, la eficiencia institucional, la democracia y la justicia social con la seguridad nacional.

Después de la denominada fase de Guerra Fría en el siglo xx, el concepto de seguridad nacional adquiere una dimensión amplia, ya que surge un nuevo ambiente internacional, aparentemente sin amenazas militares para la seguridad territorial de

los estados; aparecen conceptos como la seguridad de las personas y de los bienes, la seguridad jurídica, la seguridad alimentaria, la seguridad ecológica, la seguridad colectiva, la seguridad democrática y la seguridad ciudadana. El concepto de soberanía pierde valor porque los estados y las economías subyacentes son más abiertas, pero los asuntos sociales, tecnológicos y medioambientales se integran tanto con las políticas económicas como con las estrategias de seguridad (Oliva, 2000).

Ello se explica, por ejemplo, en el caso del medio ambiente, en el sentido de que los problemas ambientales trascienden las fronteras nacionales y se convierten en puntos de conflicto entre países (el uso de los basureros tóxicos y la caza de delfines son representativos), lo cual atenta contra la seguridad nacional; también la baja disponibilidad interna de alimentos origina un flujo considerable de migrantes rurales que tensan las relaciones bilaterales, más allá de la problemática regional interna diferenciada que alienta estallidos sociales.

En el caso de México, el tema de la seguridad nacional requiere de un tratamiento más complejo porque su alto grado de politización genera percepciones donde se confunden los conceptos de Estado-gobierno y Estado-nación. También se mezcla en el mismo concepto el interés específico del Estado con respecto al interés nacional; o bien resulta complicado entender desde la seguridad nacional, factores de seguridad, amenaza, riesgo o vulnerabilidad, aplicados al caso de una nación.

Las agencias de inteligencia se convierten, por tanto, en el producto surgido de la interacción de dos ámbitos distintos: el primero es el de la seguridad nacional que proporciona la base conceptual y la perspectiva analítica; el segundo el de la inteligencia que abastece la información requerida para identificar los diversos aspectos involucrados en cuanto a la operación del concepto de seguridad nacional.

Al iniciar la discusión sobre un concepto de seguridad nacional que permita la construcción de una agenda de riesgos y de métodos para la prevención y neutralización de las amenazas, se legitima uno de los principales puntos de interés que es la estabilidad nacional. Las preocupaciones de la seguridad no sólo se refieren a las amenazas externas que ponen en riesgo la soberanía interna, sino también a factores internos que derivan de los conflictos entre individuos, grupos, regiones y situaciones problemáticas que desafían la capacidad para gobernar (Calderón y Salgado, 2000).

Lo que queda claro, en todo caso, es que el concepto de seguridad no puede ser confundido con el de defensa o seguridad militar ya que además constituyen niveles de acción distintos. La seguridad nacional es un concepto más amplio y positivo que prioriza la necesidad de los individuos de vivir en paz y contar con los medios económicos, políticos y ambientales para una existencia digna; supone adoptar las políticas de desarrollo y distribución que corresponda al equilibrio social. Confundir defensa con seguridad ha provocado todos los problemas políticos de la región latinoamericana de hoy (Somavía e Insulza, 1990).

La seguridad nacional se convierte entonces en un asunto de Estado que deriva de objetivos fundamentados en el desarrollo, mediante un sistema de seguridad con la capacidad suficiente para preservar el modo de vida y la autodeterminación nacional, impidiendo el sometimiento material y espiritual; es decir, asegurar la independencia política y la integridad de la nación donde cada estado enfrente su seguridad organizando sus recursos. Desarrollo y seguridad son dos aspectos con absoluta interdependencia (Cavalla, 1979).

Encontramos por tanto un avance significativo en el hecho de reconocer que la defensa del interés nacional, como un componente esencial de la seguridad, tiende a cambiar a lo largo del tiempo, donde un país preocupado por alcanzar niveles mínimos de salud y educación para su población, con deudas económicas, cuyos intereses generados le impiden crecer y con un sistema político débil y vulnerable, defenderá sus intereses nacionales de una forma distinta a cualquier país industrializado.

Otra vertiente importante es el reconocimiento de que no todos son problemas de seguridad nacional. La economía, la alimentación, la contaminación, la migración son problemas del desarrollo que no comprometen en grado absoluto la seguridad nacional; por lo que sólo aquellos intereses nacionales que representan una verdadera amenaza para la sobrevivencia de la nación, donde el uso de la fuerza armada y de la violencia estén comprometidos, serían verdadera disputa de los intereses para la seguridad de la nación (Elguea, 1990).

Aun así, el común denominador de casi todos los conflictos armados en países pobres es el de las expectativas frustradas de progreso económico y social que cuestionan el modelo de desarrollo. Más allá de su concepción de defensa al incluir, en el caso de países como el nuestro, además del territorio y de la soberanía, la capacidad de crecimiento económico y el desarrollo social y político como componentes importantes de la seguridad nacional, implica un gran avance en el diagnóstico. En sentido estricto, estos componentes no son problemas del desarrollo, sino de las asimetrías del mismo que se expresan en problemas sociales generadores del conflicto que afectan potencialmente la seguridad nacional.

La seguridad nacional se convierte en una situación ideal permanente que se procura por medio del conjunto de elementos políticos, económicos, militares, sociales y culturales, que garantizan la soberanía y promueven el interés de la nación al estrechar las ventanas de la vulnerabilidad frente al exterior y fortalecer los elementos que proporcionan viabilidad, solidez y consistencia a un proyecto de desarrollo (Ramírez, 2000).

En conclusión, la mejor y más útil de las definiciones de seguridad nacional será la que evite el uso de la fuerza y la violencia organizada, previniéndola y anticipándola; la utilidad de esta forma de concebir la seguridad es proporcionar lineamientos de cómo evitar la inseguridad (Elguea, 1990).

Otras apreciaciones sugieren que es a partir de la política por donde debemos derivar estrategias de seguridad nacional. El poder militar tiene que orientarse hacia la disuasión, de tal manera que los antagonismos identificados como de naturaleza política, económica o social puedan quedar resueltos (Somovía e Insulza, 1990).

Las apreciaciones teóricas que vinculan la existencia de la democracia con la seguridad nacional han ganado un terreno considerable. La seguridad democrática es un concepto nuevo e integral de seguridad que pretende responder a los desafíos y amenazas contemporáneas de los países; su objetivo principal es asegurar el desarrollo con justicia social en el nivel nacional al igual que la autonomía y la independencia en el plano internacional.

Al margen de los matices conceptuales, todo intento de incidir en la seguridad nacional se concreta en garantizar el bienestar social desde perspectivas que mantienen relación con la seguridad social, lo cual permite la estabilidad social y territorial con tan sólo atender necesidades básicas como la alimentación.

La seguridad nacional se plantea como la búsqueda de los fines esenciales sobre la base del bien común. El bienestar general y la seguridad integral son posibles en una nación que satisfaga en forma oportuna y adecuada las necesidades básicas, su supervivencia, los intereses colectivos, la soberanía y la independencia. Es un grado relativo de garantías que mediante acciones políticas, económicas y militares puede proporcionar un Estado para salvaguardar los intereses nacionales reconociendo los antagonismos internos o externos, existentes o previsibles (Oliva, 2000).

Finalmente, la seguridad nacional se convierte en un conjunto de condiciones necesarias para la estabilidad, que incluye el hecho de que el Estado nacional pueda llevar adelante su proyecto de dirigir a la sociedad hacia el logro de los objetivos del desarrollo y la estabilidad social. La estabilidad política y la gobernabilidad constituyen los objetivos de la seguridad nacional, pero éstos se justifican sólo como precondition de los satisfactores que proporciona el desarrollo económico. El espacio y su transfiguración en región conforma el punto de ubicación donde se producen los desequilibrios y las tensiones derivadas del crecimiento y la distribución desigual de los recursos. Desde ahí pueden localizarse los detonantes que atentan contra la estabilidad y la gobernabilidad que ponen en situación de riesgo la seguridad nacional.

En la alimentación, el punto de conflicto sólo puede asociarse a la carencia total de nutrientes que podrían provocar muertes por hambre, o bien el deterioro gradual observado en el umbral del subconsumo en las regiones críticas asociado con la pobreza, la destrucción del medio ambiente que impidan aleatoriamente garantizar ciertos niveles de producción, aunado a una disminución abrupta en los flujos de ayuda alimentaria, ya sea por medio de suministros y subsidios gubernamentales, por envío de remesas de emigrantes o derivados de la ayuda alimentaria internacional.

Los riesgos que verdaderamente inciden en la seguridad nacional son aquellos que, de manera acumulada en el tiempo, conforman acciones o secuencias de acontecimientos que provocan de manera drástica una degradación de las condiciones y calidad de vida para amplios sectores de la población; amenazan con limitar sensiblemente la toma de decisiones o el margen de maniobra del Estado y además plantean un desafío o bien tienden a cuestionar la viabilidad a largo plazo del proyecto nacional (Quadri, 2000).

Dichos factores pueden aludir a distintos escenarios del desarrollo y operar desde lo individual hasta lo global. Por sólo mencionar algunos ejemplos en la ecología: la degradación ambiental y el agotamiento de recursos inducidos por acciones humanas, plantea amenazas serias para la seguridad física de los individuos, grupos sociales, estados, ecosistemas naturales y las relaciones internacionales. Las regiones más propensas a tensión son: áreas montañosas con alta densidad de población y fuertes interacciones ecológicas entre zonas o cuencas altas o bajas; áreas o cuencas hidrográficas compartidas por varias divisiones políticas; áreas degradadas o amenazadas de afectación por obras de infraestructura; áreas de bosques tropicales; suburbios empobrecidos de grandes ciudades; áreas urbanas o rurales marginales muy vulnerables a fenómenos naturales como inundaciones, aludes, etc. Asimismo, áreas con fuertes presiones demográficas, ausencia de cohesión social, fragilidad ecológica y recursos sobreexplotados (Quadri, ob. cit.). Todos estos elementos permiten visualizar a la ecología como un factor de riesgo a la seguridad nacional, al convertir en inviables para la producción de alimentos y para la vida a regiones amplias del país, cuya población, o bien emigra y genera tensión en las principales ciudades, o presenta un conflicto recurrente con zonas colindantes.

La esencia de la relación entre seguridad y ambiente se encuentra en el vínculo escasez-conflicto-violencia. Por ejemplo, la deforestación acelera la erosión, cambia los ciclos hidrológicos locales, impide la retención del agua pluvial y la recarga de acuíferos, provoca inundaciones y deslaves, sedimenta ríos y estuarios y afecta recursos pesqueros. Todo esto inicia la secuencia escasez-tensiones-disputas-conflictos violentos. En ausencia de un proceso exitoso de adaptación, la escasez ambiental agudiza las diferencias entre grupos y propicia oportunidades para una acción colectiva violenta, ya que fortalece identidades de grupo basadas en rasgos étnicos, religiosos o socioeconómicos al resaltar condiciones comunes de desventaja. Esta escasez tenderá a asociarse con otros factores y a expresarse de manera difusa y persistente en tensiones, migración y debilitamiento institucional, planteando riesgos importantes a la seguridad nacional.

Otro ejemplo importante es el fenómeno demográfico, más señaladamente el de la transición demográfica. Los jóvenes que de manera tendencial tienen pocas

oportunidades de acceder a los mercados de trabajo se convierten en un factor de presión que desencadena hechos violentos.

También se encuentra presente el imperativo de enfrentar la sobrevivencia de los viejos. El seguro de la vejez que durante mucho tiempo había sido construido mediante los hijos, prácticamente desaparece ante la caída de la fecundidad; a su vez los sistemas institucionales vigentes basados en la solidaridad generacional, se transforman para dar paso a un sistema de aportaciones individuales, al cual pocos pueden contribuir, debido a los desequilibrios estructurales en la asignación de los beneficios durante la vida activa. Una de las situaciones más significativas para la sociedad mexicana en el presente siglo estará relacionada con el funcionamiento de la seguridad social y la atención de las demandas de los viejos (Sánchez Almanza, 2000).

Lo anterior implica un reto para las estrategias de desarrollo económico y en general para todos los satisfactores que deberán generarse para atender los cambios en la estructura de la población, las sociedades más competitivas, y también cada vez más politizadas y organizadas de hoy, conforman un sustrato que puede ser usado en procesos de desestabilización política si las expectativas no responde a sus criterios de asignación de beneficios.

Los factores señalados se presentan en un espacio físico que contiene grupos sociales. Los espacios y las regiones de mayor atraso conforman los principales focos de riesgo para la seguridad alimentaria. En estos espacios se mezclan problemas estructurales y coyunturales de presencia indefinida. Se desarrollan así segregaciones sociales poco competitivas para el desarrollo.

Los supuestos de la seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria requiere de diversas condiciones previas antes de conformar un riesgo para la seguridad nacional. En el nivel más general está asociada a un problema de vulnerabilidad social, ubicada en problemas de accesibilidad a los alimentos cuyo origen está en las asimetrías del desarrollo. Esto implica en escala poblacional una capacidad diferenciada para adquirir alimentos, así como una desigualdad entre países en términos de disponibilidad que también se ve reflejado en el nivel intrarregional. Pero esta condición apenas representa diferencias en los niveles nutricionales que pueden afectar la seguridad alimentaria en sí misma, pero no la seguridad nacional en conjunto. Para que ocurra lo segundo, primero deben superarse los umbrales de la seguridad alimentaria y del subconsumo alimentario, y además asociarse éstos, posteriormente, con otros factores del desarrollo en situación crítica similar.

Generalmente se tiene la percepción de que los problemas de disponibilidad que son producto de las deficiencias observadas en la estructura productiva sectorial, influyen de manera determinante en la seguridad alimentaria; sin embargo se ha demostrado que las verdaderas dimensiones del problema se encuentran en la accesibilidad.

De acuerdo con la FAO, los países donde mayor es la prevalencia de la desnutrición, mantienen todavía un predominio de la agricultura como actividad principal en su estructura económica. Pero si bien la elevada proporción de personas desnutridas puede constituir un obstáculo para el desarrollo económico, un superávit neto en el comercio agrícola tampoco mejora los niveles de consumo, ni hace más óptima la seguridad alimentaria.

En otro sentido la inseguridad alimentaria significa no tener los medios para obtener los suficientes alimentos, por lo que se asocia con los niveles de pobreza.

La seguridad alimentaria es un problema de países atrasados, donde además el ingreso de la población es restringido y asimétrico. Países desarrollados como Japón o Suiza pueden no presentar disponibilidad alimentaria estable, pero cuentan con ingresos suficientes para obtener alimentación de calidad y por lo tanto no registran problemas de seguridad alimentaria, aunque podrían caer en un cierto rango de vulnerabilidad. Otros países pueden disponer de capacidad productiva, pero sufrir simultáneamente un bajo nivel de accesibilidad, como es el caso de Brasil y México; otros más enfrentan un doble problema de seguridad, tanto en la disponibilidad como en la accesibilidad, por ejemplo Cuba y Haití.

La seguridad alimentaria se convierte, por tanto, en un problema del desarrollo económico que se resuelve diseñando políticas económicas internas de corte distributivo, donde las medidas de baja cobertura, regional, social o sectorial, al igual que los programas focalizados hacia los grupos más vulnerables, representan únicamente soluciones limitadas.

Una propuesta de solución debe encaminarse al mejoramiento del ingreso de los grupos vulnerables, sin embargo en una economía de mercado esto resulta acotado. Las estrategias de ayuda implican controlar el problema, pero generan inmovilidad temporal entre los grupos afectados y sólo posponen los conflictos sociales cuyo origen es el consumo de alimentos. Las estrategias de reactivación de la producción requieren de apoyos gubernamentales y de situarla en la dinámica permanentemente cambiante del mercado internacional. En este mismo caso se ubicarían las cuestiones coyunturales de tipo físico que ponen en riesgo la producción y el tratamiento de los problemas de residualidad social, además de las desventajas regionales internas producto de rezagos en la seguridad nacional.

En economías abiertas, la seguridad alimentaria está asociada al tipo de desarrollo que cubre las asimetrías por la vía del subsidio y se convierte en obstáculo para el mercado internacional; esto genera otras asociaciones problemáticas que incrementan el sustrato del descontento. Entonces la seguridad alimentaria interna no es un problema de la relación oferta-demanda, sino de las asimetrías en las condiciones de acceso. Un país con riesgo de inseguridad alimentaria, no lo es en su totalidad en términos regionales, ni todos los grupos sociales padecen una situación similar por el acceso.

En términos de evaluación, la seguridad alimentaria se refiere en primera instancia al grado de satisfacción de los requerimientos nutricionales; en segundo, a las variaciones internas de esa satisfacción. Una noción de inseguridad alimentaria estaría dada por la probabilidad de que el consumo efectivo de la población se encuentre por abajo del consumo mínimo, o éste sea inexistente y sólo con este incremento tiene un grado de importancia real para la seguridad nacional. En síntesis, la seguridad alimentaria no es un problema de equilibrio de mercado, sino de equidad social.

La seguridad alimentaria presenta también obstáculos internacionales, debido a las formas de control que se ejercen en el mercado mundial de alimentos, así como en las tecnologías agrícolas. Los países con superioridad tecnológica pueden conformar un factor que vulnere la seguridad alimentaria interna al apropiarse y privatizar los conocimientos que liberen sólo bajo condiciones de mercado.

En teoría, en un mercado internacional perfectamente balanceado, el aumento de las exportaciones se contrarrestaría con importaciones de los bienes alimenticios necesarios para satisfacer la demanda local. Pero en una situación de recursos locales escasos y un mercado internacional volátil, saturado o restringido, el aumento en el intercambio puede implicar una creciente vulnerabilidad al sistema alimentario (Hewit, 1992).

El planteamiento de la seguridad alimentaria implica por ello una serie de obstáculos. Entre otros, la posibilidad real de asociar pobreza con seguridad alimentaria; o bien, si la primera es sólo un problema atribuible al desarrollo económico, a la política o a la competitividad. En tal caso también se requiere establecer si la seguridad alimentaria es sólo un riesgo social que desencadena un problema para la seguridad nacional; cómo influyen los riesgos físicos en la seguridad alimentaria regional; si la producción interna de alimentos es determinante o no para la seguridad alimentaria; qué diferencias existen entre seguridad alimentaria estructural y coyuntural; si la seguridad alimentaria es sólo un problema rural o hasta dónde ha penetrado el medio urbano; si es la globalización un detonante de mayor inseguridad; y, finalmente, si en función de la apertura económica es relevante o no contar con seguridad alimentaria interna en su sentido más clásico de las ventajas naturales o de costos.

La seguridad alimentaria debe analizarse y discutirse ahora con tres condicionantes: los efectos acumulados de la crisis en el ingreso (que ensancha la brecha de la pobreza) limitan la accesibilidad a los alimentos; los efectos del declive de la producción agropecuaria que repercute severamente en la disponibilidad interna de alimentos; y la ausencia de políticas públicas que trasciendan las medidas coyunturales de atención. Pero además, con una apertura económica que se basa en la competencia, disminuye el marco de acción focalizado y debilita las estrategias de sobrevivencia familiar antes efectivas como el autoconsumo.

Por lo tanto, los supuestos para emprender el análisis empírico de la seguridad alimentaria serían:

- a) Una región con disponibilidad alimentaria no necesariamente alcanza el rango de seguridad alimentaria, si sus niveles de ingreso (generados internamente o provenientes del exterior) requeridos para cubrir su canasta alimentaria son muy bajos o inexistentes; pero si además los espacios de cobertura establecidos por las políticas públicas son focalizados en extremo hacia un número restringido de localidades y familias. En este caso es necesario resolver la interrogante de si aumentan los niveles de marginación, se eliminan los procesos de autoabasto local, disminuye la ayuda familiar extraterritorial, se restringen los recursos públicos de apoyos directos a la alimentación y si todo ello repercute en la proliferación de nichos espaciales de hambre abierta, entonces la seguridad alimentaria entra en fase de riesgo y contribuye a vulnerar la seguridad nacional.
- b) La seguridad alimentaria se encuentra condicionada por el tipo y los niveles de desarrollo interno, el cual requiere acompañarse de mecanismos eficientes de distribución del ingreso, ya que la oferta en algunos componentes puede ser suficiente y rebasar incluso los niveles de la demanda; sin embargo, la competencia y el crecimiento fluctuante de la economía y del mercado profundizan las desigualdades, generando mayor desequilibrio social y, durante las crisis, un incremento de la inseguridad alimentaria.
- c) La seguridad alimentaria es un asunto de distribución adecuada de los beneficios por parte del Estado y de asignación eficiente de los mismos por parte del mercado.
- d) Visto desde el consumo, para las regiones internas en situación de inseguridad alimentaria, a medida que avanza la crisis se incrementan las desigualdades, aún cuando los niveles de disponibilidad sean mayores. En este caso, las regiones conforman un riesgo focalizado que puede representar un detonante para la seguridad nacional, si la economía cae en niveles extremos emergen los rezagos

acumulados desencadenando una crisis política y social que se mantenían en estado latente.

- e) Los niveles de consumo sólo pueden reflejar una situación alimentaria mejor o peor entre la población, ya que no son un componente determinante en la definición de la seguridad alimentaria, en cambio influyen en la seguridad nacional al debilitar otros componentes del desarrollo económico como son la productividad y la competitividad necesarias para sobrevivir en un ambiente de economía abierta.
- f) La definición de niveles de consumo sirve para ubicar los umbrales de la inseguridad alimentaria, pero no para cuestiones que afectan la seguridad nacional. Una población mayoritariamente desnutrida se compensa en cuanto a equilibrar la tensión social, con los que tienen niveles medios o altos y eso puede justificar que la alimentación no es un problema contundente de inseguridad social en un país determinado. Los rangos de inseguridad se pueden ubicar como producto del establecimiento de criterios expresados en raciones, calorías, proteínas, grados de diversificación; sin embargo, otros componentes como la infraestructura, la tecnología empleada en la producción y la capacidad de ofertar en función de los precios, influye en los rangos regionales de seguridad alimentaria y, como consecuencia, de los focos de tensión.
- g) La disponibilidad de oferta, en las condiciones actuales de economía abierta, supera tanto los niveles de necesidad como de capacidad de acceso; el mercado abierto vulneró los sistemas locales de seguridad alimentaria regional antes establecidos por medio del autoconsumo, en la medida que toda la producción de alimentos entra en marcos de competencia insuperables para productores y regiones pobres, donde la seguridad alimentaria local, ante la falta de competitividad regional, está determinada por la oferta externa. Este es el principal factor de riesgo exógeno porque genera falta de oferta alimentaria local y de empleo agrícola, incrementa las migraciones y desequilibrios regionales y contribuye al surgimiento de los principales puntos de tensión para la seguridad nacional.
- h) La seguridad alimentaria interna requiere la conformación de una reserva del 20% de las necesidades alimentarias anuales antes de comenzar un nuevo ciclo agrícola y una vez satisfechas las necesidades del ciclo corriente. Éste es el grado mínimo de seguridad para crear salvaguardas contra situaciones de escasez aguda, derivada de malas cosechas o catástrofes naturales aunque existen otras formas de determinación que tienen que ver con la fortaleza de la economía en sus variables externas.

Los factores señalados obligan a pensar en una estrategia de seguridad alimentaria, como compensación de las tensiones para la seguridad nacional, que podría sintetizarse en los puntos siguientes:

1. Ser capaz de generar una oferta interna de alimentos cuya composición y volumen permitan satisfacer no sólo la demanda efectiva, sino también las necesidades de las regiones y de los grupos sociales que no tienen acceso al mercado por problemas de ingreso.
2. Cuenten con los mecanismos necesarios para neutralizar las fluctuaciones cíclicas en la producción y en los precios.
3. Reduzca al mínimo la dependencia externa de alimentos básicos.
4. Sea sostenible en el largo plazo, sobre todo en el uso racional de los recursos naturales.
5. Asegure el consumo básico de todos los sectores de la población.

La seguridad alimentaria. Una visión de conjunto

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

El reto de enfrentar la seguridad alimentaria ha permitido a lo largo de la historia, superar las limitaciones de la producción originada en lo errático del clima y los ciclos de lluvia, lograr avances tecnológicos para incrementar el rendimiento de los cultivos, incorporar nuevos descubrimientos para el ataque de plagas y enfermedades de las plantas, diversificar la producción, mejorar los procesos de conservación y almacenamiento, y también nuevas formas de procesamiento de los productos para disponer de reservas durante periodos más largos.

En ese impulso creador de la sociedad frente a la previsión y al riesgo intervienen recientemente los mecanismos de mercado que, mediante la fijación de sistemas de precios nacionales e internacionales, influyen en las existencias mundiales de alimentos y pueden desestabilizar los sistemas nacionales de seguridad alimentaria, particularmente en países que observan una estructura productiva frágil y dependen mayoritariamente de los suministros externos.

En el resguardo de la seguridad alimentaria participan distintos agentes sociales e individuales, pero principalmente instituciones de carácter público. Por tanto, se inscribe en las políticas de Estado y ha correspondido a éstos definir lineamientos y umbrales para prever posibles riesgos de seguridad nacional originados, por ejemplo, en las hambrunas.

A la definición de criterios se abocan también organismos internacionales quienes establecen diversas líneas de acción que retoman los gobiernos nacionales en el diseño de políticas públicas. De esta manera la seguridad alimentaria es un problema que atañe a la soberanía nacional.

La seguridad alimentaria constituye un factor estratégico para la seguridad de un país, ya que está inmersa en la necesidad de satisfacer el consumo humano inmediato y conformar una reserva estratégica para enfrentar adversidades que lo mismo pueden estar relacionadas con lo errático del clima o las especulaciones del mercado.

En el contexto del desarrollo actual el problema de la seguridad alimentaria puede plantearse en distintos niveles y escenarios. Sin embargo, lo verdaderamente importante es prever y resolver sus puntos de conflicto antes que rebasen ciertos umbrales presentes en grupos sociales o territorios, e influyan en el deterioro de las condiciones individuales de desarrollo biológico y competitividad por malnutrición ante restricciones en el acceso.

En ese contexto y considerando la fuerte dependencia de los suministros externos de alimentos, se requiere incorporar hoy al concepto de seguridad alimentaria, la manipulación recurrente de las variables internacionales, ya que se ve sobredeterminada por un conjunto de intereses económicos y políticos de corte transnacional asociadas a nuevas dinámicas de mercado. Aquí interactúa la disputa de los mercados abiertos por abastecer o desabastecer la demanda nacional, unidos con el Estado que intenta resguardar la estabilidad social de manera eficiente, pero que no cuenta con los instrumentos necesarios para controlar las variables externas o distribuir eficientemente los beneficios.

En las dos últimas décadas del siglo pasado, la seguridad alimentaria estuvo sujeta a cambios y adaptaciones muy rápidas que modificaron su concepción tradicional endógena. Ahora parte de la existencia de mercados globales que interactúan en economías abiertas, de ventajas territoriales competitivas obtenidas por medio de la relación costo-precio y de la integración de flujos rápidos y eficientes de alimentos originados por avances tecnológicos en todas las esferas del desarrollo. La integración de estos flujos permite ahora obtener alimentos en forma ilimitada gracias a los excedentes mundiales alcanzados mediante el incremento de la productividad, pero pueden actuar como factores de bloqueo mediante la fijación de precios que también

aceleran la inseguridad y no ven como punto de interés la complementariedad de esquemas agrícolas entre países.

Incluso, los organismos multilaterales de vigilancia y ayuda han entrado ya en un proceso de adaptación del concepto de seguridad alimentaria a los criterios del mercado global, de los acuerdos fijados con los organismos internacionales ante la disminución de aportes por los países donantes. De esa forma orientan las políticas públicas del ramo, particularmente en países que, como México, dependen desde hace décadas de los suministros externos, si bien no por el lado de la ayuda alimentaria directa, sí por la vía del endeudamiento, que en circunstancias coyunturales obliga a destinar una parte del crédito a la compra de alimentos.

Para el caso de México, la seguridad alimentaria comenzó a convertirse en un punto de mayor atención y consideración como problema de seguridad nacional una vez que el país entró en una fase de crisis y de fuerte dependencia externa, después de un largo periodo de auge que aseguró la autosuficiencia y hasta permitió la generación de excedentes exportables. Esa dependencia rebasó en relativamente poco tiempo los niveles de complementariedad normales para asegurar el consumo interno y resguardar la reserva nacional ante un eventual desastre.

La definición de una estrategia de seguridad alimentaria trasciende entonces el problema de la crisis económica interna general, ya que su objetivo es garantizar el equilibrio social en su sentido más primario, no alude a una condición de carencia, parcial o absoluta, sino más bien a una estrategia que toma en cuenta factores endógenos y exógenos para contar con lo indispensable del consumo en una sociedad específica.

En una estrategia de largo plazo es importante plantearse cómo debe interpretarse el problema de la seguridad alimentaria; cuándo se rompe el equilibrio entre producción-consumo-disponibilidad-seguridad; en qué momento se convierte en un punto de conflicto social real y qué estrategias deben replantearse en el contexto de una economía abierta como la actual, de restricciones y asimetrías en la distribución del ingreso, de diversificación de la demanda, de cambios generacionales acelerados que modifican las tendencias históricas del patrón de consumo y que induce cambios en la estructura de la oferta de manera muy rápida.

La evolución del concepto de seguridad alimentaria

Existen dos factores consustanciales a la seguridad alimentaria: *a)* la capacidad interna para incrementar la producción en los diferentes rubros de la demanda y *b)* las posibilidades financieras del país para complementar los suministros alimentarios. A

partir de estas consideraciones el concepto de seguridad oscila entre diferentes interpretaciones teóricas y estratégicas, las cuales se asocian con la vigencia de los modelos de desarrollo y no pocas veces integra un matiz político-ideológico.

A partir de que el país comenzó a presentar las primeras manifestaciones de dependencia externa, también se advirtió sobre los riesgos de vulnerabilidad al no cubrir la demanda interna de alimentos, particularmente en momentos de fuertes presiones políticas internacionales. Así, la preocupación dentro de las políticas públicas se orientaba en torno a lograr la autosuficiencia; es decir, a satisfacer la demanda interna con la producción local.

Sin embargo, debido a las características que asume la diversificación del consumo humano, junto con las restricciones de la producción derivadas de una situación de crisis, resulta técnicamente inviable lograr la autosuficiencia, por lo cual esa concepción entró rápidamente en desuso. De cualquier manera, aun con este enfoque limitado, la alimentación es vista como un problema de seguridad nacional tanto en medios académicos como en el diseño de políticas públicas. Sin embargo, el concepto de autosuficiencia fue sustituido por el de soberanía alimentaria.

La soberanía alimentaria representa un reto indudable para cualquier país que aspire a conservar su independencia con respecto del exterior en todos sus órdenes. Ser soberanos en términos alimentarios implica mantener simultáneamente una infraestructura agropecuaria fuerte, un sistema de precios que permita niveles adecuados de capitalización en el campo, una fortaleza competitiva en la producción básica, que no dependa de las fluctuaciones internacionales del mercado, apoyada por directrices políticas que aseguren el consumo interno de la población, independientemente del nivel social alcanzado y de su participación en la distribución del ingreso (González y Torres, 1994).

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

En nuestro país, el principio de soberanía alimentaria estuvo limitado en principio por un doble candado. De un lado se encuentra la crisis interna del sector agropecuario y por el otro la forma en que se negoció el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), donde fuimos obligados a liberar aranceles de forma gradual pero con franca desventaja en términos de precios y costos en los principales alimentos y orillados mediante el comercio a comprar lo que podemos producir. Ambos elementos

comprometieron *de facto* la soberanía y mucho más la mal lograda posibilidad de alcanzar la autosuficiencia.

El hecho de que nuestra agricultura y la industria alimentaria misma no cuenten con una base tecnológica sólida que les permita abaratar costos de producción y contrarrestar, independientemente de competir en mercados abiertos, el más bajo precio internacional de los principales bienes alimentarios, nos obliga a considerar que cualquier tipo de planteamiento encaminado al logro de la soberanía alimentaria se convierte en una discusión estéril. El problema mayor deriva de que al depender de suministros externos, en un esquema de incertidumbre y fluctuación de los ciclos económicos internos, nos somete a un escenario peor.

Un esquema de seguridad alimentaria no debe abstraerse de las consideraciones anteriores, particularmente en lo referido al carácter errático de la disponibilidad financiera interna sustentado en una economía fuerte, para enfrentar las compras al exterior ante el incremento de la demanda.

Sin embargo, el replanteamiento del concepto que alude a la seguridad alimentaria se encuentra supeditado a las decisiones de los organismos internacionales, quienes finalmente orientan las políticas públicas del ramo.

Surgen con ello marcados contrastes respecto a los criterios que asume la seguridad alimentaria entre países desarrollados y no desarrollados. Instituciones financieras como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial provocan que los países cuyas condiciones naturales para la producción son inadecuados, deban asumir una posición de importadores netos de alimentos básicos; esta estrategia tiene efectos indeseados en la autosuficiencia alimentaria por rubros y también un cambio de categoría de países exportadores a importadores (Xue Dong, 1996).

En cambio, los países desarrollados siguen subsidiando su producción y gracias a ello adquieren un poder ilimitado para manipular el mercado mundial de alimentos.

Interpretaciones de la seguridad alimentaria

En economía la autosuficiencia alimentaria se define en términos prácticos, como una situación en la cual la producción alimentaria nacional, o regional, es igual a la demanda efectiva interna. A la proporción de ésta por un bien que se satisface con la producción nacional se le llama razón de autosuficiencia o grado de autosuficiencia, cualquier grado menor al óptimo entra en una fase de inseguridad.

La interpretación de autosuficiencia alimentaria es muy variada. Un supuesto, como ya mencionamos, es que se cubran todos los bienes de acuerdo con la especie, variedad, tiempo y lugar de provisión; sin embargo, su amplitud impide que algún país

pueda utilizarla para definir políticas orientadas al logro de la seguridad alimentaria, por lo cual más bien se manejan márgenes de seguridad.

Una concepción alternativa donde intervienen de manera más concreta los criterios de seguridad es aquella en la que se especifica el bien donde lograr la autosuficiencia; este es el caso del arroz en Corea y Japón o el maíz y frijol en México, la cual resulta acorde con el supuesto de que entre más se abre una economía las preferencias se diversifican, por lo que debe asegurarse el bien de mayor demanda interna. Cumplir esta condición se asocia más con una condición de soberanía alimentaria.

Otra concepción implica la selección de un grupo de bienes debidamente diagnosticados, formado principalmente de alimentos básicos que son sustitutos mutuos. En este esquema la política de autosuficiencia alimentaria trata de igualar la oferta interna a la demanda efectiva de una clase amplia de bienes. También permite las exportaciones e importaciones dentro del grupo seleccionado de acuerdo con los precios relativos entre el mercado local y el internacional, pero sin entrar en un rango amplio de desequilibrio.

En el caso de la autosuficiencia sectorial el valor de las exportaciones agrícolas al menos debe cubrir el de las importaciones, incluyendo los productos agrícolas y los insumos utilizados por dicho sector en el ramo agroindustrial, de tal manera que no ocurra ninguna transferencia neta de divisas a la producción agrícola desde los demás sectores, ni a otros sectores económicos desde el agrícola; menos aún ante la imposibilidad de la economía para cubrir las importaciones y que esto se convierta en factor de desabasto e inseguridad.

Otro enfoque se refiere a la definición de una política que trate de evitar el déficit en la balanza de pagos en escala nacional. En este caso la autosuficiencia alimentaria es equivalente al de seguridad alimentaria; es decir, el país tiene la capacidad de alimentarse a sí mismo con su propia producción o con las importaciones, pero sustentadas por las exportaciones de otros bienes (Xue Dong, 1996); aunque este enfoque se encuentra sujeto a la fortaleza de la economía interna y su consistente estabilidad en el tiempo para lograr crecimientos óptimos.

La autosuficiencia alimentaria depende en gran medida del grado de desarrollo de un país; por un lado, los consumidores no presentan una dieta homogénea o común entre países: por ejemplo, un país desarrollado puede sustentar su consumo en productos cárnicos, por otro, uno menos desarrollado consume granos básicos. Aun así, una estrategia de seguridad debe considerar hasta dónde la demanda interna se satisface bajo condiciones de equilibrio.

Otra variante es que si la economía crece y mejora el nivel de vida de los consumidores, la producción y el consumo directo de granos podría registrar una tendencia a la baja dentro del total. En este caso, un país subdesarrollado, aun cuando

logre en un lapso dado la autosuficiencia alimentaria, puede tener una dieta inadecuada y de baja calidad. La conclusión de este supuesto es que si aumenta el ingreso per cápita, la autosuficiencia lograda podría perderse paulatinamente debido al crecimiento más rápido de la demanda efectiva que la oferta y también por la incorporación de mayor valor agregado a los productos y las mismas condiciones de diversificación del consumo.

Además, si aumenta el ingreso de manera constante se llega a un punto en que la demanda efectiva de alimentos básicos ya no crece tan rápido como antes y los gobiernos cuentan con una flexibilidad mayor de manejo de los precios de los productos agrícolas para impulsar el desarrollo de la producción. En consecuencia, mejorará la oferta interna y los países subdesarrollados podrían promover la autosuficiencia mediante subsidios directos e indirectos. Por tanto, en un esquema de autosuficiencia debe incluirse la dimensión del tiempo, ya que el cambio gradual de ingreso y preferencias causará la variación de la tasa de autosuficiencia alimentaria, aunque quede sin cambio la oferta; por ejemplo, la sustitución de granos por carne en el consumo de la población.

Por otra parte, la autosuficiencia alimentaria no implica satisfacer todo tipo de demandas alimentarias. Ya que los productos sujetos a la política de autosuficiencia alimentaria deben ser cuidadosamente seleccionados de acuerdo con las ventajas comparativas de los precios y la dieta predominante en la población.

La autosuficiencia alimentaria puede representar un factor determinante en la estabilidad económica. Para lograr la industrialización, los países en desarrollo consideran bajo el costo de vida de los trabajadores y de esa manera ayudan a mejorar la competitividad de sus productos en el mercado internacional.

Los bajos precios en alimentos básicos es indispensable, pero esto perjudica la producción agrícola y representa la causa de que los países en desarrollo pierdan el grado de autosuficiencia y se conviertan en importadores netos de alimentos básicos. Ello arrastra a la agricultura hacia un estado permanente de dependencia externa, lo cual perturba la economía interna ante las fluctuaciones de los precios agrícolas impuesta por los países exportadores para mantener la estabilidad de sus mercados.

De acuerdo con ese esquema, aunque los países en desarrollo puedan beneficiarse de los bajos precios de los alimentos básicos en el mercado internacional durante un lapso determinado, y aun cuando éste resulte relativamente largo, aparecen pérdidas causadas por la variación de los precios.

A mediados de los sesenta los países importadores perdieron por el aumento de los precios. Para enfrentar esas pérdidas cambiaron sus estrategias de crecimiento, considerando la autosuficiencia alimentaria como un objetivo central en las políticas económicas.

El problema se agrava si el país importador presenta escasez de divisas. Una variación pequeña de los precios alimentarios internacionales produce un choque en la economía interna, reduce la capacidad de importación y empeora la situación nutricional. También ocasiona un aumento en el costo de la vida, ya que el costo de los alimentos representa una proporción importante del ingreso y afecta la competitividad de los productos de exportación en el mercado internacional. Un país con escasez de divisas generalmente cuenta con un tipo de cambio inestable y se encuentra expuesta a una devaluación abrupta y a un aumento sustancial de los productos importados, lo cual desestimulará las posibilidades de crecimiento interno. La crisis para el pago de la deuda externa de los países latinoamericanos en los años ochenta, constituye un ejemplo clásico, en donde se recurrió al endeudamiento para satisfacer la demanda interna.

La seguridad alimentaria, más allá de la autosuficiencia

Ante la inviabilidad de convertir en exitosa una política de autosuficiencia alimentaria, por factores de estrategia económica, surgió a partir de 1974 el concepto de seguridad alimentaria, aunque no fue necesariamente asociada como componente de la seguridad nacional. Con esto se proponía asegurar la oferta alimentaria y evitar la insatisfacción de la demanda efectiva de la población.

El concepto de seguridad alimentaria se impuso a partir de que los principales países exportadores de alimentos tomaron la decisión de reducir la superficie cultivada de granos, lo cual provocó la disminución del nivel de inventarios nacionales e internacionales, donde también intervinieron las malas condiciones de clima y la desestabilización de los precios mundiales ante las compras masivas de la ex Unión Soviética y de los países que conformaban el bloque socialista.

Bajo el peligro de entrar en una fase de inseguridad alimentaria, los organismos internacionales propusieron a los países desarrollados la adopción de estrategias de seguridad alimentaria como objetivo de las políticas de crecimiento.

La seguridad alimentaria se planteó como un problema individual al margen del ingreso y del poder adquisitivo. Posteriormente incorporó factores tales como la producción suficiente la estabilidad de la oferta en un grado máximo y la garantía individual para obtener los alimentos por medio del mejoramiento del poder adquisitivo. Este planteamiento se ha refinado ahora en términos de que debe ser parte de la seguridad de las familias y de los consumidores.

Por tanto, no sólo se requiere que los países incrementen su producción agrícola para aumentar la oferta, sino que la economía crezca y la población mejore su poder

adquisitivo. Sin embargo, en un país donde la distribución del ingreso beneficia a los más ricos, la seguridad alimentaria se polariza socialmente y, además, se le concibe como una cuestión de largo plazo.

Debido a que la seguridad alimentaria se define en función de la energía consumida, ésta implica que mediante el consumo medio un país puede alcanzar el grado de seguridad alimentaria. Sin embargo una situación interna desigual desmiente esa posibilidad, por lo que los países en desarrollo hacen hincapié en los estratos de ingresos bajos. Por ello, el análisis de la seguridad alimentaria, para un país en particular, el grado de seguridad de sus habitantes con ingreso bajo y la probabilidad de ocurrencia de inseguridad en escala regional, constituye el punto central de una estrategia que prevenga desequilibrios sociales.

Mientras mayor sea la participación de la población con ingreso bajo en el total, de tal manera que se ubique bajo condiciones de pobreza, el grado de inseguridad será más alto, aunque el nivel de energía consumida haya alcanzado los promedios internacionales. Así, el mejoramiento en la distribución del ingreso significa el aumento del grado de seguridad alimentaria en los países que presentan mayor desigualdad, aunque el volumen de la oferta alimentaria permanezca sin cambio alguno. Si el gobierno descuida los estratos bajos, el grado de seguridad alimentaria empeora ya que el aumento de la oferta alimentaria no provoca ningún efecto distributivo.

La seguridad alimentaria puede estar afectada por un conjunto de factores, algunos son naturales, otros económicos y sociales, pero todos causan inseguridad e incertidumbre en la alimentación de la población cuando no está definida una estrategia para enfrentar los riesgos, por ejemplo la sequía o las calamidades derivadas del ataque de plagas.

La oferta alimentaria incluye tres aspectos: la cantidad producida, la importada y la inventariada; entre ellas, solamente la inventariada está predeterminada temporalmente, las otras resultan inestables y dependen de variables externas. La estabilidad de la producción agrícola interna desempeña el papel más importante para alcanzar la seguridad alimentaria por la vía de la disponibilidad.

Así, la seguridad alimentaria es un concepto dinámico que debe acentuarse en la producción agrícola interna; las importaciones deben ser sólo una parte complementaria de la oferta total y su participación debe ser pequeña. Si las importaciones tienen una mayor participación en la oferta total, la seguridad alimentaria se torna muy frágil y sensible a las fluctuaciones del volumen exportado por otros países, así como a la cantidad exportada en el mercado internacional, lo que implica una inseguridad alimentaria muy alta.

De cualquier manera, un país debe elegir uno o varios factores donde cuente con facilidades para realizar su autosuficiencia y otros donde se permita importar, usando

las ventajas comparativas como orientador y considerando las fluctuaciones internacionales.

La seguridad alimentaria desde la perspectiva institucional

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO por sus siglas en inglés), define la seguridad alimentaria como la posibilidad de acceso a los alimentos que tiene toda la población en cualquier momento para llevar una vida sana y activa (FAO, 1999b). Según este planteamiento, la seguridad alimentaria se consigue al momento de garantizar la disponibilidad de los alimentos, el suministro es estable y todas las personas tienen a su alcance los alimentos para cumplir con la condición de accesibilidad.

En el terreno de la planeación indicativa, que sirve de referente a los programas gubernamentales de seguridad alimentaria de países en desarrollo, ese concepto, basado en el logro de la justicia social, resulta ideal pero restringido en el alcance real de sus objetivos.

Visto el suministro de alimentos como un problema de seguridad mundial, dados los desequilibrios regionales presentes en el acceso, en contraste con la existencia de reservas ilimitadas que provocan la caída de los precios internacionales, entramos en una fase de riesgo para la estabilidad en la medida que cada año aumentan el número de regiones con hambrunas abiertas. En esta categoría se ubican países con conflicto bélico reciente o permanente, pero cuentan además con una deuda externa impagable que les impide crecer y mejorar el consumo, la ayuda internacional es errática, insuficiente y complicada de suministrar y su población tiende a emigrar hacia otras regiones ante la perspectiva de muerte por inanición.

Se calcula que alrededor de 800 millones de personas que habitan en países en desarrollo (cerca de 20% de su población total) padece de desnutrición crónica (FAO, 1999b). De persistir las mismas dificultades, se calcula que para el año 2025 la situación empeorará en la medida en que la población mundial alcanzará los 8 300 millones de personas, sin mejorar las perspectivas de accesibilidad.

El origen de la inseguridad alimentaria y de la desnutrición crónica asociada se explica, de acuerdo con la FAO, a partir de por lo menos tres factores:

- a) la baja productividad agrícola que deriva de limitaciones institucionales, tecnológicas y de insuficiencias en las políticas públicas;
- b) la gran variabilidad de las reservas de alimentos entre año y ciclo agrícola, debido a la irregularidad de las lluvias y a la falta de agua requerida para la producción agropecuaria;

- c) la falta de empleo fuera del promedio agrícola, que se suma a la escasez e inseguridad de los ingresos en las zonas rurales y urbanas, que son a la vez causa y consecuencia de la inseguridad alimentaria.

Según esos factores, la solución a los problemas de seguridad alimentaria estarían resueltos con el incremento de la productividad agrícola, principalmente a partir de los campesinos más pobres. Para reducir el hambre hace falta asegurar condiciones propicias internas, mejorar la obtención a los alimentos, producir más, reducir los efectos del comercio, enfrentar de manera adecuada los casos de desastre e invertir en la seguridad alimentaria de largo plazo.

A partir de 1973, la FAO propuso un compromiso internacional sobre seguridad alimentaria mundial que fue adoptado por la Conferencia Mundial de Alimentación en 1974 avalado por 82 estados miembros y por la Unión Europea, quienes se comprometieron a “poner en práctica políticas nacionales de reservas para contribuir a garantizar un nivel mínimo de seguridad de reservas alimentarias básicas” para el mundo en tiempos de malas cosechas y desastres naturales.

Dicho compromiso implicó la creación de un Sistema Mundial de Información y Alerta sobre alimentación y agricultura instituido en 1975, donde intervienen 92 países y la UE. Su objetivo central parte de alertar sobre los cambios inminentes de la oferta y demanda mundiales de alimentos, así como el propósito de fomentar la capacidad de los gobiernos y organizaciones internacionales para adoptar acciones rápidas y apropiadas para enfrentar la escasez.

En 1976 la FAO estableció el Plan de Asistencia para la Seguridad Alimentaria con el apoyo de fondos financieros de diversos gobiernos. El Plan se complementa, de manera indirecta, con recursos locales de los países en desarrollo y aportaciones multilaterales por conducto del Programa Mundial de Alimentos, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, los Bancos Regionales de Desarrollo y la Unión Europea. La ayuda se circunscribe a la formulación de normas nacionales de seguridad alimentaria y de los planes de acción; a la definición y preparación de proyectos para la ejecución de las normas de seguridad alimentaria y a la movilización de recursos externos para costear proyectos ya definidos.

En 1977 fue aprobado el Programa de Acción de la FAO para la Prevención de las Pérdidas de Alimentos. Este programa contiene acciones directas, entre ellas, el mejoramiento de estructuras rurales de almacenamiento; la proyección, construcción y explotación de almacenes experimentales y el mejoramiento de los sistemas poscosecha.

En 1979, ante la suspensión de la Conferencia de Negociación de las Naciones Unidas para establecer un Nuevo Acuerdo Internacional sobre Cereales, se creó un

nuevo programa que pretendía resolver los problemas más inmediatos de la seguridad alimentaria, especialmente en los países de bajos ingresos con déficit alimentario. Este plan comprende cinco puntos esenciales: 1) la adopción de políticas de reservas de cereales para el consumo humano; 2) los criterios para la administración y liberación de las existencias nacionales constituidas; 3) medidas especiales para ayudar a los países con bajos ingresos y déficit de alimentos para satisfacer sus necesidades de importación y de emergencia; 4) disposiciones especiales para incrementar la asistencia en la seguridad alimentaria; y, 5) la autosuficiencia para los países en desarrollo.

Una experiencia más reciente de los organismos multilaterales quedó plasmada en la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria.

Reconceptualización de la seguridad alimentaria hacia el tercer milenio

El discurso de la seguridad alimentaria, desde la perspectiva de los organismos multilaterales, de los países donantes y de la misma academia, se renovó recientemente. En una perspectiva de economía abierta, libre mercado y mayor control de los excedentes por la vía de los precios, resulta necesario que el concepto se adapte a nuevas circunstancias político-económicas.

La declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial emitida por jefes de Estado y de Gobierno en 1996 reafirma el “derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”.

El objetivo central es erradicar el hambre de todos los países y reducir a la mitad el número de personas desnutridas hacia el año 2015. Se reconoce que los suministros de alimentos aumentan considerablemente, pero los factores que obstaculizan el acceso a ellos y la continua insuficiencia de los ingresos familiares y nacionales para comprarlos, así como la inestabilidad de la oferta y la demanda y las catástrofes naturales, impiden satisfacer las necesidades alimentarias básicas.

En el mismo sentido, se reconoce también que

los problemas del hambre y la inseguridad alimentaria, tienen dimensiones mundiales, y es probable que persistan e incluso se agraven dramáticamente en algunas regiones, si no se adapta con urgencia una acción decidida y concertada, dado el incremento de la población mundial previsto y la tensión a que están sometidos los recursos naturales.

Para resolver las expectativas de la demanda y alcanzar la seguridad alimentaria, establece como premisa un entorno político, social y económico pacífico, aunado a la erradicación de la pobreza.

La novedad del planteamiento se encuentra no en el compromiso, sino en el reconocimiento de que posponer la seguridad alimentaria mundial implica hoy un riesgo de grandes dimensiones. Ante ello se introduce el enfoque de sustentabilidad, además de los factores que deben superarse para no entrar en un esquema de inseguridad: los conflictos, el terrorismo, la corrupción y la degradación del medio ambiente.

De esa manera, la reconceptualización sobre seguridad alimentaria implica ahora conseguir una mayor producción de alimentos básicos en un marco de ordenamiento sostenible de los recursos naturales, la eliminación de modelos de consumo y producción no sostenibles, la estabilización de la población mundial y la revitalización de las zonas rurales.

Según dicho planteamiento, la seguridad alimentaria es una tarea compleja, que incumbe en primer lugar a los gobiernos, donde los alimentos no deben utilizarse como instrumento de presión política.

Una interrogante crucial estriba en saber hasta dónde la tierra y los avances tecnológicos pueden soportar un ritmo de producción tal, que permita satisfacer las demandas, y si el mercado es capaz de corregir el desequilibrio social y regional en el consumo.

Si bien algunas regiones se encuentran ya frente a un problema de hambre abierta, esto no se ha manifestado todavía como un problema de seguridad nacional o de conflicto social real. Sin embargo tampoco se puede establecer en términos teóricos cuál es el punto de rompimiento de ese equilibrio, ya que la ayuda internacional, por ejemplo, hacia el África Subsahariana, mantiene un flujo escaso pero latente.

El cuestionamiento hacia la ayuda como factor de seguridad, partiría entonces de establecer hasta dónde podría mantenerse en el futuro esa ayuda, tomando en cuenta el incremento de regiones con presencia de hambruna y cuáles son los límites de la ayuda si el problema crece ante la mayor pobreza, pero donde además los países donantes se ven sujetos a presiones institucionales.

La seguridad alimentaria se entiende así como la capacidad de los países deficitarios, o determinadas regiones de ese país, para satisfacer sus necesidades alimentarias año tras año. Se reconoce de esta manera el papel del comercio como mecanismo compensador de variaciones en la producción nacional, aunque en la práctica este supuesto implica serias restricciones. Asimismo, toma en cuenta los riesgos de diferentes fuentes de proveedores y que pueden fluctuar con el tiempo, en

tanto considera las variaciones de los precios mundiales y la incertidumbre en la entrega de los mercados internacionales, las fluctuaciones en los niveles de producción nacional e introduce la dimensión temporal en la selección de una estrategia alimentaria.

Durante los ochenta el concepto de seguridad alimentaria evolucionó en dos direcciones: primero, como antes explicamos, atañe al país, a la región, a la familia y al interior mismo de la familia, ya que las soluciones individuales de ninguna manera representan soluciones más amplias y pueden ser factor latente de descontento como reflejo de la desigualdad individual y familiar. Una segunda vía atañe a los niveles de acceso, lo que implica incrementar el poder de compra y crear empleos, lo cual trasciende a la simple idea de disponibilidad.

Los cuatro componentes clave de una estrategia institucional local de seguridad alimentaria se expresan como sigue: 1) una alimentación suficiente para que la población considerada lleve una dieta activa y saludable, tal como se defina localmente; 2) el acceso garantizado principalmente mediante la producción, compra o ayuda alimentaria; 3) reducción de la vulnerabilidad al riesgo de pérdida de los medios de existencia; y, 4) la necesidad de considerar el corto, mediano y largo plazos.

Las hambrunas como indicador de la seguridad alimentaria

En tanto la seguridad alimentaria involucra a personas, el incremento de la producción agrícola es insuficiente para resolver la demanda. Por lo tanto un grupo con este conflicto puede permanecer en estado latente de desnutrición, desplazarse hacia un estado de hambruna o, sin que esta última fase ocurra, influir en la degradación social y en la conformación de generaciones de estratos mayoritarios inviables para la competencia de hoy, lo cual conduce a la nación a un nivel de riesgo/país.

En una estrategia de seguridad alimentaria debe considerarse que la hambruna (entendida no como subconsumo, sino como carencia absoluta de alimentos), representa el punto principal de conflicto y puede manifestarse al menos de tres maneras. De acuerdo con el Programa Mundial de Alimentos el primer tipo de hambruna corresponde a víctimas de conflictos y catástrofes naturales que enfrentan una situación de hambre aguda. En este caso, la sobrevivencia se impone sobre el desarrollo a largo plazo y es de carácter prioritario. El supuesto es que las personas no pueden esperar el largo plazo, ni el incremento de la productividad para resolver sus problemas inmediatos.

El segundo tipo se refiere a las necesidades apremiantes en una coyuntura de vida. En este caso se encuentran los niños recién nacidos, las madres embarazadas y lactantes. Los niños que sobreviven a una malnutrición grave son, por lo general,

Factores a considerar en una estrategia de seguridad alimentaria

<i>Corto plazo (menos de un año)</i>	<i>Mediano plazo (1-5 años)</i>	<i>Largo plazo: (más de cinco años)</i>
<p>Alerta precoz de crisis alimentarias</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inundaciones y sequías. • Lluvias mal distribuidas. • Alza en los precios de los alimentos. • Venta de animales. • Cálculo en los beneficios alimentarios actuales. • Gestión de crisis alimentaria. • Utilización de las reservas de seguridad. • Importaciones alimentarias suplementarios. • Distribución de ayuda (alimentaria y no alimentaria). 	<p>Condiciones macroeconómicas propicias a la seguridad alimentaria.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento de las entradas por habitante por categoría socioeconómica. • Nivel de empleos elevado por categoría socioeconómica. • Estabilidad de los precios. • Tasa de cambio de equilibrio para evitar una sobre elevación y permitir el acceso a las divisas. • Equilibrio intersectorial para no penalizar la agricultura o el medio rural. • Inversión (pública y privada) en la agricultura y el medio rural. • Control del éxodo rural y del crecimiento urbano. • Iniciación al desarrollo de la transformación, agroalimentaria, fuente de empleos y de entradas. • Mejor comprensión del impacto de las políticas gubernamentales en materia de seguridad alimentaria. 	<p>Paz civil y estabilidad de las políticas.</p> <p>Redistribución de las riquezas entre otras de la tierra para asegurar un acceso equitativo a los recursos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de una estrategia alimentaria dando una visión prospectiva del equilibrio alimentario (utilización disponibilidad) y del equilibrio nutricional. • Del lado de la oferta. • Capacidades productivas • Región, cultura y categoría de productores. • Potencial de alimentación de las superficies cultivadas y del coeficiente de intensidad cultural. • Potencial de aumentación y de rendimientos para los progresos tecnológicos. • Implicaciones para la gestión durable de los recursos naturales diversificando las actividades y los riesgos. • Del lado de la demanda. • Crecimiento demográfico y potencial de control. • Urbanización y potencial de control. • Variaciones de entradas por categorías socioeconómicas. • Costumbres alimentarias por categorías socioeconómicas.

Fuente: FAO, 1996.

adultos desfavorecidos, propensos a la pobreza, expuestos a la inseguridad alimentaria y víctimas de situaciones de emergencia. Las medidas para resolver el problema corresponden más al largo plazo.

En el tercer tipo se inscriben aquellos grupos sociales de ingresos bajos y variables quienes carecen de capacidad adquisitiva y padecen desnutrición crónica; la hambruna no es sólo una manifestación, sino también una causa de su pobreza. Una medida de seguridad alimentaria requiere antes eliminar la hambruna y la pobreza.

Esas tres manifestaciones de hambre son universales, pero se concentran e intensifican en los países pobres, donde el índice de vulnerabilidad es mayor en cualquiera de sus indicadores. En estos países la productividad agrícola es baja, la tasa de fecundidad elevada y las catástrofes naturales de alto impacto, los conflictos armados impiden un flujo regular de ayuda y los recursos internos para atender la hambruna son limitados. En este caso los conflictos cuyas raíces parten de la hambruna o la posesión territorial, un movimiento armado puede ser tan letal como la sequía, ya que genera escasez pero también tensión que actúa como factor negativo de los suministros.

La ayuda alimentaria constituye en esos casos un recurso esencial para enfrentar situaciones de hambruna coyuntural, pero no para diseñar un esquema de seguridad alimentaria de largo plazo.

La seguridad alimentaria como problema de los países pobres

La seguridad alimentaria de los países pobres, especialmente de América Latina, se plantea como un problema de déficit de la producción, asociada con una situación de carencia, deterioro nutricional y hambre localizada que atañe al funcionamiento del sistema alimentario en su conjunto (CEPAL, 1988).

Así, la seguridad alimentaria encuentra obstáculos en la disponibilidad nacional agregada y en el acceso familiar individual que se asocian con factores estructurales y coyunturales (CEPAL, 1986).

Los problemas coyunturales de disponibilidad derivan de fluctuaciones estacionales en la producción y/o en la oferta de los precios internacionales. Los problemas estructurales de disponibilidad se refieren a la presencia de un déficit persistente y/o creciente de la producción interna respecto a la demanda. Los problemas coyunturales de acceso se refieren a los que enfrentan personas o familiares por razones fortuitas; los problemas estructurales de acceso son los que afectan de modo persistente y sistemático a determinados sectores sociales. Este último es el problema de mayor importancia y rebasa las medidas de política alimentaria interna.

En esas condiciones, la seguridad alimentaria requiere de la construcción de sistemas alimentarios suficientes para el conjunto de las necesidades, que además consideren estabilidad, sustentabilidad de largo plazo, autonomía y equidad. Dado que las condiciones de deterioro económico regional registrado en las dos últimas décadas, incidió también en condiciones alimentarias negativas para grupos cada vez más amplios de población, particularmente en zonas rurales, es necesario ubicar por lo menos los factores endógenos necesarios para diseñar una estrategia de seguridad alimentaria.

La búsqueda de la seguridad alimentaria en los países pobres, incluso bajo las condiciones que imponen los mercados globalizados, parten de la necesidad de fortalecer la agricultura campesina tanto en el rubro de la productividad como del control del proceso productivo. Esto en la medida que constituye un sector productor de alimentos y a la vez enfrenta problemas de insuficiencia alimentaria interna, debido a rezagos en la competencia de mercados abiertos. Una prioridad es el incremento de los ingresos campesinos, unido a programas para superar la pobreza urbana.

Fomentar una estrategia de seguridad alimentaria considerando a la economía campesina implica controlar un riesgo de seguridad nacional latente, en la medida que, en los países pobres el campesinado continúa creciendo en términos absolutos y su reducción relativa se traduce en el aumento de la pobreza urbana, ya que no pueden ser absorbidos por las actividades de las ciudades y presionan sobre una oferta de alimentos a la que además no pueden acceder de manera integral, pero contribuye a incrementar la dependencia externa.

Dado que el fortalecimiento de la economía campesina se relaciona con acciones institucionales emanadas del gobierno y que éste, debido a los cambios en el modelo de desarrollo, se alejó de las organizaciones sociales y de la transferencia de subsidios, habría que considerar nuevos mecanismos de relación y corresponsabilidad (Schejtman, 1987). En este caso se requiere considerar el carácter inestable que en la región tiene la seguridad alimentaria, debido a las oscilaciones en el consumo, que son producto a la vez del ingreso y que se origina en la crisis económica generalizada. Esta crisis obliga a las familias a replantear sus estrategias, disminuir cantidades y entrar en una fase de subconsumo que abarca grupos cada vez más amplios.

Una consecuencia de la crisis generalizada de la economía en la alimentación deviene tanto de la escasez como de la sobreoferta; ambos casos son preocupantes para la seguridad alimentaria. Visto así, la seguridad alimentaria es la capacidad de los países deficitarios para alcanzar en forma estable niveles de oferta interna que no sean significativamente inferiores a la tendencia que registra demanda efectiva.

En un contexto de sobreoferta, una oferta agregada, por generosa y estable que sea, no basta para asegurar el acceso universal a los alimentos básicos a la población que carece de poder adquisitivo para obtenerlos, ya que esto constituye una de las

principales manifestaciones de inseguridad en países de la región (Schejtman, 1988). Con ello la seguridad alimentaria interna se supedita a las oscilaciones de los precios internacionales. Pese a la declinación de los precios internacionales, el mercado mundial de los principales granos se ha tornado volátil y muy sensible a las variaciones de la oferta; los países latinoamericanos han acrecentado su grado de dependencia y disminuido la capacidad para importar como resultado del incremento de la deuda externa (Schejtman, 1988) y su escaso crecimiento económico.

Un ejemplo de lo anterior es que 44% de la población latinoamericana incurre en subconsumo (Schejtman, 1988). Así, la crisis de la alimentación se expresa en quiebres en el crecimiento de la oferta agregada. En los casos que logra niveles adecuados es porque obedece a la desacumulación de existencias, de incrementos en el contenido calórico de los componentes (oferta y demanda) y a la caída de alimentos para ganado. La disponibilidad regional de calorías importadas ha disminuido en algo más de 18%; ello no significa que decrecieran las necesidades internas ni la autonomía, sino que expresan la restricción de la capacidad de compra regional, que no se compensa ni con la baja en el nivel de precios. Tampoco significa mejores niveles de autonomía, ya que se logró a costa de un estancamiento de la suficiencia y del uso de existencias acumuladas en periodos anteriores.

Estrategias de seguridad alimentaria en un contexto de pobreza

El crecimiento económico y el incremento del ingreso por habitante no resuelven los problemas de la desigualdad y la pobreza, por lo que se convierten en los factores de mayor adversidad para la seguridad alimentaria. Con la crisis la situación empeora, por lo que las medidas aisladas y coyunturales para enfrentar el problema se convierten en poco eficaces.

En tanto la pobreza constituye un detonante de los desequilibrios en la seguridad alimentaria, es en este factor donde deben configurarse las estrategias. Sin embargo, en economías como la de México, con una dualidad presente de apertura y dependencia las posibilidades resultan más acotadas.

La seguridad alimentaria se define así por el acceso, durante el mayor tiempo posible, a un mínimo satisfactorio para la nutrición. La inseguridad alimentaria estaría dada por la probabilidad de que el consumo efectivo de la población se ubique por abajo del consumo mínimo, o en un estado de carencia absoluta para el conjunto de la población, o de ciertos estratos sociales, o determinadas porciones territoriales o los productos estratégicos en la dieta dominante.

La seguridad alimentaria también se refiere al grado de satisfacción de los requerimientos nutricionales y a su viabilidad. La estimación de la tendencia del consumo efectivo ayuda a conocer el grado de satisfacción, disposición o viabilidad. En ello interviene también un grado acertado de política y la definición de derechos sociales de acceso a la alimentación (CEPAL, 1992).

Si bien el equilibrio de mercado no garantiza la seguridad alimentaria de los grupos vulnerables, una oferta interna insuficiente tampoco significa inseguridad en un contexto de economía abierta, pero sí requiere afinar los mecanismos de regulación del Estado en cuanto a resolver los problemas de las residualidades del mercado en su vertiente social.

Por tanto, la inseguridad alimentaria se asocia con fluctuaciones ya sea de la producción de alimentos o de sus precios. Las oscilaciones se vinculan a la vez con las variaciones en el ingreso real y presenta diferentes grados de afectación. Las descompensaciones para no afectar la seguridad alimentaria de un país se resuelven disponiendo de reservas de activos que permitan importar. Sin embargo, resulta riesgoso depender de los suministros externos, más allá de una quinta parte del consumo.

La dicotomía entre ventajas comparativas-autosuficiencia alimentaria, incluso la variante de ventajas competitivas, aísla factores externos y no pueden ser tomados como válidos en un esquema de seguridad alimentaria que tiene como detonante a la pobreza.

Resolver el problema de la pobreza no puede convertirse en objeto de corto plazo, pero sí el del acceso a la alimentación entre la población pobre que sobrepasa ciertas líneas y apunta hacia la pobreza extrema, ya que aquí se ubica el principal punto de conflicto. Las estrategias deben ser complementarias, es decir, desde fortalecer la producción interna hasta instrumentar mecanismos de ayuda directa mediante subvenciones gubernamentales o privadas. En el contexto actual de residualidades generadas por el mercado, resulta complicado pensar en una solución única que prevenga la violencia social originada en el hambre.

En tanto la pobreza es detonante del hambre y ésta de la desigualdad social y la violencia, la primera se convierte en un imperativo de la política social para lograr parte del equilibrio interno. Cabe entonces preguntarse ¿cómo debe abordarse el problema de la pobreza y cuál es la trascendencia de las medidas convencionales para atacarla?

En el caso de México, la política social diseñada para combatir la pobreza no ha tenido en cuenta la diversidad regional, ni los problemas estructurales que los generan, cuyo origen es la desigualdad del ingreso y la asignación de los recursos. La pobreza se reproduce hoy en una paradoja tal que mientras más recursos proporcionales se

destinan al gasto social, más aumenta el número de pobres y pobres extremos y con ello la inseguridad y la violencia. La explicación y la solución deben ubicarse fuera de este círculo vicioso.

De acuerdo con analistas especializados (Preciado, 1997), los programas de combate a la pobreza en México responden a una doble racionalidad: buscan aminorar la geografía de la exclusión generada por el modelo de desarrollo y disminuir conflictos que tengan por efecto la desintegración social. En otra vertiente, se combate a la pobreza por que está excluida socialmente y se convierte en un obstáculo para la acumulación. Los umbrales de intervención están dados de acuerdo con los límites de la política económica, por el tipo de tratamiento que realice el Estado según la presión de las demandas, o bien por el grado de vinculación de las demandas sociales con el sistema político y de partidos.

En ese sentido, los servicios de acceso al bienestar que ofrece el gobierno son instrumentos redistributivos que pueden variar desde servicios sociales básicos, seguridad social y asistencia pública. Para el caso de la asistencia pública, el Estado neoliberal se convierte en administrador o regulador de la pobreza mediante programas de inversión pública, así se actúa sobre apariencias inmediatas de la pobreza, pero no sobre sus causas. El propósito es atacar los puntos conflictivos por medio de medidas específicas diseñadas para una población objetivo, como lo hace el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), pero que no atiende su origen en el tiempo, que es el origen del conflicto social.

En el caso de la alimentación esto parece más evidente: se atiende un margen estrecho de la población en pobreza extrema mediante una canasta básica normativa, pero los umbrales del hambre trascienden con mucho a la población objetivo beneficiaria. Esto último tiene relación con el carácter excluyente de la política económica, sumada al efecto de la propia globalización, que incrementa los niveles de pobreza pero no al extremo de generar conflictos sin control, en la medida que se atienden algunos satisfactores básicos en los segmentos más problemáticos.

Lo anterior se extiende al plano territorial. En la relación asignación del gasto-combate a la pobreza se distinguen al menos tres divisiones de país, que son a la vez expresión de la desigualdad social (Preciado, 1997), pero cuyo efecto es de carácter coyuntural y limitado.

En la primera división se ubica la mitad del Sur, donde a la vez se concentra el mayor número de pobres y recibe también el aporte más significativo de los recursos; las zonas de segunda prioridad se localizan en torno a las grandes aglomeraciones de la Ciudad de México, Guadalajara, Mérida y la Frontera Norte; la tercera zona corresponde al resto del país y recibe las más bajas proporciones del gasto.

Problemas a resolver para una estrategia de seguridad

<i>Problemas coyunturales de disponibilidad agregada</i>	<i>Problemas estructurales de disponibilidad agregada</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Fenómenos climáticos adversos. 2. Problemas sociopolíticos (huelgas, conflictos armados, bloqueos, boicots, etcétera). 3. Fluctuaciones en los ingresos en divisas o en la capacidad para importar. 4. Etcétera 1. Crecimiento de la demanda tendencialmente superior al de la producción interna. 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Deterioro del potencial productivo (salinización, erosión, desertificación, etcétera). 3. Sustitución de cultivos alimentarios para otros. 4. Deterioro tendencial de los términos del intercambio y/o de la demanda por exportaciones. 5. Cuellos de botella en la infraestructura de almacenaje, transporte, transformación, descarga, etcétera. 6. Etcétera.
<i>Problemas coyunturales de acceso familiar o individual</i>	<i>Problemas estructurales de acceso familiar o individual</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Malas cosechas no compensadas por mejores precios. 2. Caídas estacionales de los precios del producto. 3. Desempleo estacional. 4. Conflicto social que involucra a las familias en referencia. 5. Declinación temporal en los salarios reales (rezago inflación/reajuste). 6. Transición hacia otras opciones productivas, otras formas de organización (reforma agraria) o periodos de maduración de nuevas opciones técnicas. 7. Migraciones. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fragmentación por subdivisión. 2. Pérdida de fertilidad por intensidad o forma de explotación. 3. Descomposición de la agricultura campesina sin proletarización. 4. Falta o insuficiencia de tierra y trabajo. 5. Salario menor que costo canasta básica. 6. Desempleo crónico sin seguro social compensatorio. 7. Aislamiento geográfico. 8. Analfabetismo, problemas de salud, edad, etcétera. 9. Etcétera.

Fuente: FAO, 1996.

Debido a que la alimentación es un indicador relevante de la segregación y la pobreza y ésta se vincula a diversas variables relacionadas con lo político y lo económico, su grado de satisfacción define a la población con hambre, las formas de solución y el grado de responsabilidad institucional en su tratamiento.

El supuesto es que un enfoque exclusivamente macroeconómico es incapaz de resolver el problema de la seguridad alimentaria; es necesario, más bien, considerar las variables y dinámicas que conforman un sistema alimentario nacional, ya que cada país se distingue por una complejidad de arreglos sociales, políticos y económicos

que invalidan soluciones sencillas. En este caso, cabe la afirmación de que ni la autosuficiencia alimentaria garantiza seguridad, ni una estrategia de desarrollo agrícola volcada a las exportaciones implica deterioro interno.

Para combatir la inseguridad alimentaria es necesario modificar las pautas de comercio de alimentos o aumentar la producción nacional (Luna, 1997). Esto si se acepta que el problema nutricional se vincula con insuficiencia de oferta, ya sea permanente o transitoria, y que la inseguridad alimentaria transitoria, que se caracteriza por un deterioro temporal en un nivel menor que el consumo, se atribuye a reducciones de la producción local o en el volumen de importaciones y que algunas de las opciones para prevenirla es la conformación de reservas estratégicas, mecanismos comerciales compensatorios y ayuda alimentaria.

Lo anterior no evita hambrunas, ni la solución a los límites del hambre, por el mayor énfasis en la oferta o la satisfacción de mínimos nutricionales, ya que el hambre permanece como un fenómeno de subconsumo y aunado a otros detonantes incide en la violencia.

Para 1990 el consumo calórico de más de 40 millones de mexicanos estuvo por abajo del mínimo recomendado y significa un aumento en la desnutrición de casi seis millones de personas, en una década que se mantiene constante en términos relativos. Las causas de este fenómeno son distintas: para los campesinos el principal problema es la elevada volatilidad del ingreso; en los jornaleros la pobreza obedece a la poca demanda de mano de obra ante la exclusión por una agricultura comercial intensiva en capital; los trabajadores urbanos resienten más los efectos del ajuste macroeconómico, la inflación y las restricciones salariales que intentan controlarla; finalmente, los marginados urbanos enfrentan tanto el problema de la volatilidad del ingreso como la vulnerabilidad de las condiciones macroeconómicas que se expresan en conjunto, en menor acceso y posibilidades de consumo. Producir más comida es importante, pero si el objetivo es eliminar el hambre, es necesario colocar esos alimentos donde más se necesitan y lograrlo es el verdadero desafío (Luna, 1997).

La inseguridad alimentaria es una manifestación del fenómeno general de la pobreza; y una forma para poder identificar a los grupos más vulnerables es por medio del análisis de los niveles de ingreso.

La combinación de políticas de precios y gasto público constituyen un poderoso instrumento de erradicación del hambre. La volatilidad de las importaciones alimentarias en México obedece a condiciones internas: si el mercado nacional es suficientemente fuerte, el país puede obtener los alimentos que necesita, ya sea en el mercado interno o externo. El grado de dependencia y las magnitudes relativas del comercio internacional del país no siempre representan una vulnerabilidad estratégica potencial.

Algunos antecedentes para ubicar la seguridad alimentaria interna

Una forma de prospectar el futuro de la seguridad alimentaria en México es a partir de entender cómo se resolvió el problema en el pasado y cuáles fueron los errores cometidos. Después de la posrevolución el país entró en un proceso de estabilización. Hasta muy entrada la década de los sesenta el campo logró dos objetivos dorados: ser autosuficiente en alimentos y servir de impulso al desarrollo industrial. Este privilegio se perdió a partir de la imposición de un proyecto irreal de apertura externa donde el sector agropecuario fue el principal perdedor y la economía entró en un franco debilitamiento.

Los dos periodos de mayor auge (1946/1948 y 1964/1966) se sustentaron en dos elementos: la ampliación del área cosechada (particularmente la superficie bajo riego) y la incorporación de tecnología que generó un aumento considerable en los rendimientos globales, aunque también fue apoyada por fuertes inversiones estatales y por un grupo empresarial dinámico (SARH, CESP, ONU, CEPAL, 1982).

La declinación posterior obedeció, en un terreno estrictamente técnico, a los límites de la frontera agrícola y a la incapacidad, por diversas causas, para incorporar tecnología a los mismos ritmos anteriores. Una limitante física estriba entonces en la valoración de la potencialidad de los recursos naturales del país y su grado de aprovechamiento.

El límite de expansión real de la frontera agrícola alcanza poco más de 32 millones de hectáreas, lo que implica una incorporación máxima de seis millones de hectáreas adicionales a las actualmente explotadas, pero encuentra límites en su correlación con otros recursos: la potencialidad se presenta en la Región Norte y tendría que hacerse bajo condiciones de riego considerando el agotamiento de agua. El déficit de tierra y agua deberá en el futuro ser contrarrestada con incrementos en los rendimientos físicos y cambios en la estructura del suelo, de acuerdo con la evolución del patrón de consumo.

Otro factor limitante en el uso del suelo es su propia degradación provocada tanto por agentes naturales como por mal manejo; estos factores obligan al abandono de amplias superficies agrícolas y ganaderas del país. Ante este panorama, se presenta la necesidad de incorporar áreas tropicales, aunque los efectos negativos sobre el medio ambiente serían de magnitudes considerables.

Por otra parte, los datos disponibles sobre uso del suelo sugieren el agotamiento de la superficie de agostadero, lo cual impide proponer como alternativa la expansión física de la superficie de uso pecuario. Debido a que se abusa del sobrepastoreo, el futuro de la actividad ganadera deberá apoyarse en el incremento de la productividad

de las actuales áreas de agostadero, o bien apostar a la disminución tendencial del consumo de proteína animal.

Dado que apostar a una distribución equitativa del ingreso entre la población, con el objetivo de garantizar un acceso adecuado a la alimentación, resulta aventurado, ya que de todas maneras existirían rezagos que incidirían en la inseguridad, una política de alimentación directa sería el mejor mecanismo de compensación, más allá de los criterios formales del modelo económico y del mercado entre los sectores rezagados.

De cualquier forma, una estrategia de seguridad alimentaria tiene una connotación más amplia. En primer lugar sugiere resolver los rezagos internos de la producción y lograr un equilibrio entre oferta y demanda alimentaria considerando diversos factores exógenos, pero sobretodo la estructura de los precios internacionales con los niveles de fortaleza de la economía mexicana. Deben partir además de una política interna de planeación agropecuaria mucho más amplia y de más largo plazo, considerando con más cuidado los factores externos.

La política expansiva de atención al agro con protección estatal irreflexiva se agotó. Cada avance adicional demandará empeño y recursos relativamente mayores. Cada acción sectorial desborda rápidamente las fronteras del propio sector, por lo tanto es la totalidad del sistema agropecuario la base para desarrollos futuros.

En principio deben atenuarse las desigualdades entre agricultura comercial y economía campesina; temporal y riego; condiciones de vida rural y urbana; campo-ciudad y agricultura e industria, mediante una mayor ¿o mejor? integración entre la economía interna y el patrón de desarrollo global.

El eje de incremento a la productividad debe ser la economía campesina adecuada a las condiciones de los mercados abiertos y de sus propias necesidades familiares y locales. Tanto por lo que implica estructuralmente si se le mantiene en condiciones de rezago social, como por el peso que representa en términos de la estructura productiva; sólo en esas condiciones se puede atender la demanda futura.

Entre 1967 y 1977 se mantuvo como tendencia general un ritmo de crecimiento de la demanda interna de alimentos superior a la población, aumentando la participación de los productos pecuarios. Esta demanda ha crecido, aunque con un mayor desequilibrio con respecto a la oferta interna.

Los principales grupos que integran la demanda son: carne, leche, cereales, frutales, huevo, oleaginosas y azúcar, conforman alrededor del 90% del consumo que se complementa con hortalizas, leguminosas, tubérculos, miel y otros alimentos. Carne y leche como complementos conforman 50% de la demanda interna, mientras que la participación de los cereales oscila entre 16 y 17%. El huevo ha mantenido un crecimiento constante y forma parte junto con los refrescos embotellados del grupo de mayor significancia. Esta estructura no ha variado, salvo en casos de reflujos en el

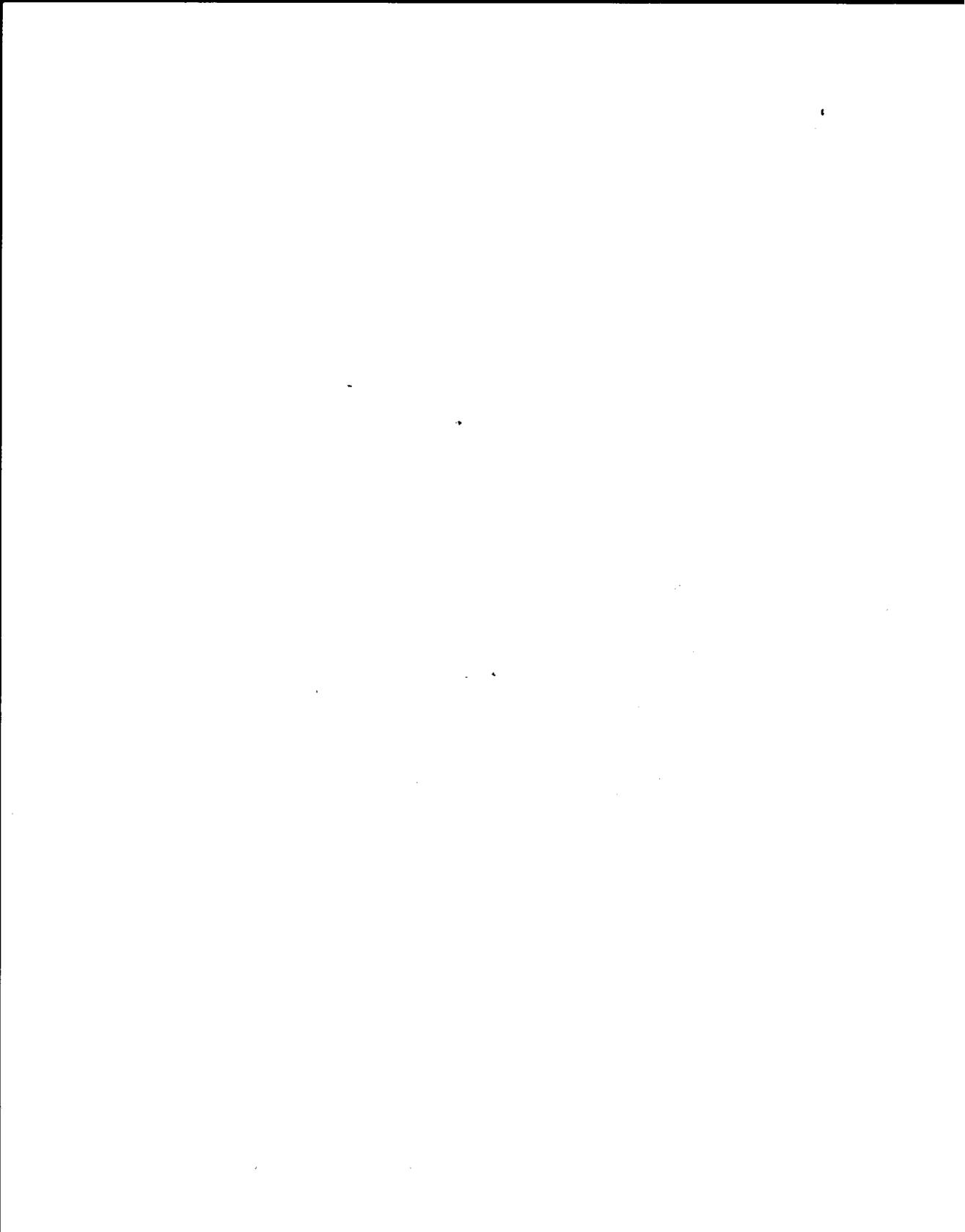
Medidas de seguridad alimentaria en los ámbitos nacional e internacional

<i>Ámbitos</i>		
Manejo de reservas coordinadas	Local/nacional Reservas locales	Internacional Reservas nacionales
	Reservas centrales	Reservas regionales Reservas de emergencia
Producción Fertilizantes	Disponibilidad de insumos Administración hidráulica	Mecanismo de oferta de
	Control de enfermedades Mejora de variedades Política de precios	Centros de investigación Apoyos a la producción
Consumo	Subsidio al consumo Mejoras en la distribución Distribución por parte del Estado Políticas de precios Reducción de mermas Política de salarios	Derechos alimentarios Mecanismos para alcanzar Consumos objetivo
	Comercialización	Bilaterales Mercados a futuros Política comercial Adquisiciones colectivas Reservas de divisas
Otras	Información de mercados y análisis Estabilidad de las ganancias por exportaciones	Mecanismos de información Disposiciones monetarias Medidas de comercio no alimentario

Fuente: A.F. McCalla y T. Joseling, *Agricultural Policies and World Markets*, Nueva York, 1985, p. 243.

ingreso entre los grupos más pobres que han debido suplantar los productos más caros.

Finalmente, deben ubicarse precisamente las regiones más vulnerables en términos alimentarios del país para comenzar desde ahí una estrategia de recuperación de la seguridad alimentaria interna. En la propuesta metodológica de diagnóstico nos abocamos en el apartado siguiente.



2

Metodología para evaluar la seguridad alimentaria en México

*Felipe Torres Torres
Noé Arroyo Morales*

Planteamiento del problema

La seguridad alimentaria debe abordarse según los distintos niveles de desarrollo humano dentro de su escala territorial y en el contexto de su desarrollo económico. Lo que puede considerarse como inseguridad para un grupo o región puede no serlo para otros. Una primera distinción se refiere a los niveles de inseguridad o seguridad alimentaria nacional en escalas regional, familiar o individual, por tanto requerimos construir indicadores.

Asimismo, debemos considerar otros factores que influyen en la seguridad alimentaria, que a su vez pueden afinar la explicación desde una perspectiva no necesariamente cuantitativa. Se asume que la seguridad alimentaria debe ser cuantificada y evaluada a partir de tres factores representativos: suficiencia, estabilidad y acceso de los individuos a los alimentos. Por tanto, cada espacio territorial o segmento de la población a evaluar debe abordarse en estos tres aspectos, mismos que a su vez comprenden indicadores compuestos que quedan desglosados de la manera siguiente:

1. Suficiencia:
 - a) En escala nacional: producción e intercambio comercial.
 - b) En escala regional: disponibilidad en mercados locales según producción local y/o familiar.

2. Estabilidad:
 - a) Producción continua.
 - b) Estabilidad de precios entre distintas zonas o regiones.

3. Acceso:
 - a) De desarrollo económico. Ingresos, precios, créditos, subsidios, transferencias directas o indirectas.
 - b) De tipo físico: infraestructura carretera, equipamiento para el abasto y de mercados, almacenamiento y bodegas.

4. Otras:
 - a) Autoconsumo.
 - b) Hábitos alimentarios.
 - c) Formas de preparación de los alimentos.
 - d) Ayuda externa coyuntural.
 - e) Transferencia temporal de remesas.

No obstante, si bien es necesario evaluar la seguridad alimentaria en todos y cada uno de los aspectos que la conforman, resulta difícil obtener datos que permitan la medición de cada uno de los indicadores requeridos. Esta dificultad queda superada mediante la construcción de un índice global, lo que permite identificar el grado de seguridad alimentaria de los diversos grupos y regiones del país pero sólo empleando aquellos datos que ofrecen información confiable.

Dicha consideración parte de que hasta ahora no es posible por medio de un solo indicador medir la seguridad alimentaria en un grupo social o región, más bien requerimos una gran diversidad para evaluar la multitud de aspectos que la comprenden. Por ello, hemos creado un primer indicador con el fin de evaluar la seguridad alimentaria en su dimensión nacional y uno adicional para su evaluación en escala regional, estatal o municipal, según disponibilidad de información para establecer la diferencia de rangos y regiones. El indicador global es resultado de un método riguroso seguido en la delimitación de las variables utilizadas, y en la ponderación de las cifras obtenidas en la construcción del índice de seguridad alimentaria.

El indicador en el nivel estatal. Designación del objeto-índice

La construcción de un índice de seguridad alimentaria nacional tiene como objetivo conocer la dimensión del riesgo alimentario del país a partir de la situación de la

producción y el acceso de la población a los alimentos. Para precisar este indicador, establecimos parámetros orientados a conocer la situación de la seguridad alimentaria dentro del país; aun reconociendo las dificultades que implica contar con estadísticas confiables en niveles tan específicos como la producción y el consumo locales. El punto de partida es un análisis en la escala nacional, considerando la situación en cada entidad del país, a partir de los factores centrales de la seguridad alimentaria: suficiencia, estabilidad y acceso.

Denominación de indicadores y fórmulas del índice

El cálculo de los factores de disponibilidad y estabilidad fueron resueltos mediante el cálculo del consumo aparente, el cual comprende aspectos de la producción y el comercio. Sin embargo, al carecer de estadísticas completas sobre comercio interior, realizamos algunas estimaciones para conocer la existencia de déficit o superávit en la producción estatal. El punto de partida fue conocer a cuánto ascienden los requerimientos del consumo de alimentos en cada estado. Para ello multiplicamos el número de habitantes por las cantidades sugeridas en la Canasta Normativa Alimentaria (CNA) elaborada por Coplamar donde se establecen los requerimientos mínimos individuales.¹

En este sentido la línea de pobreza alimentaria podría equivaler a un umbral de inseguridad alimentaria, donde se ubican aquellos hogares que aun dedicando todo su ingreso al consumo de alimentos no podrían satisfacer sus necesidades mínimas en este rubro.

La línea o umbral de seguridad alimentaria, expresada normalmente en términos per cápita, se compara con el ingreso, también per cápita, del hogar. Los hogares que tienen ingresos inferiores a esa línea son considerados en inseguridad alimentaria. Las personas reciben el atributo del hogar; en la medida que éstos se clasifican por deciles, o grupos de diez de acuerdo con su ingreso, se estima la población total que corresponde a cada decil.

Al respecto, la forma más didáctica para su explicación requirió seleccionar un ejemplo estatal mediante el cual se pudieran representar los diversos factores de cálculo y su grado de confiabilidad.

¹ Esta canasta se basa en diversas encuestas sobre el consumo y alimentación de los hogares y comprende ocho grupos de productos básicos en las cantidades mínimas requeridas para considerar que una persona cubre sus necesidades indispensables de alimentación.

El ejemplo seleccionado fue el del estado de Aguascalientes, donde tomamos en cuenta el número total de habitantes de la entidad estimado a mitad del año 2000.² Esta cifra se multiplica, en cada caso, por los requerimientos diarios de alimentos por persona, para obtener el total de la demanda diaria promedio. Posteriormente, esta cifra fue multiplicada por 365 para obtener la cifra a la cual equivale la demanda anual.

En el planteamiento de este cálculo no consideramos la distribución por edades de la población, lo cual puede generar ligeras variaciones en el volumen de alimentos requeridos y por tanto en la demanda futura lo que impide definir una prospección más clara de la seguridad alimentaria.

Asimismo, la cifra de población corresponde al número de personas que habitaban la entidad al momento en que fue levantado el censo y no considera los incrementos que podrían originarse con el crecimiento natural de la población o del flujo migratorio. La estimación refleja de cualquier forma el comportamiento de la demanda en el año 2000 y no altera el factor de vulnerabilidad social o espacial en cuanto a la seguridad alimentaria.

El siguiente paso consistió en conocer la capacidad que tienen los estados para cubrir su propia demanda, por lo que resultó necesario conocer el volumen de producción.

Al construir un índice que refleje los niveles de seguridad alimentaria en el país, se requiere contar con cifras que expresen el comportamiento de las variables para periodos de tiempo similares. Al no contar hasta ese momento con cifras definitivas para el año 2000, algunos datos se estimaron. Dicha estimación se extrapola con base en la tasa de crecimiento observada en el periodo 1998-1999.

Siguiendo el ejemplo de Aguascalientes, tenemos que la producción de maíz de ese estado ascendió a 63 082 toneladas en 1998, para 1999 fue de tan sólo 37 657 toneladas, es decir registró un crecimiento medio anual negativo de 22.737%; por lo que suponiendo que este comportamiento se mantuvo en el año 2000, la producción esperada es de 22 856 toneladas. Este procedimiento se repite en cada uno de los productos que comprenden la CNA.

Para precisar el cálculo y establecer su congruencia en el tiempo, hicimos algunos ajustes como el agrupamiento de pescados y mariscos en un solo rubro, la supresión de alimentos cuya producción no es significativa o presenta cifras poco sólidas para estimar su producción como el caso de la lechuga, el aceite vegetal y la manteca de cerdo, así como la inclusión sólo de carne de pollo en el renglón de aves.

² Tomado de Adolfo Sánchez Almanza, *Marginación e ingreso en los municipios de México*, anexo digitalizado. UNAM, IIEC, México, 2000.

Aguascalientes, México

<i>(Habitantes: 943 506)</i> Producto de la Canasta Normativa Alimentaria	<i>Requerimientos</i>	
	<i>Gramo diario/ persona (gramos)</i>	<i>Anual total (ton)</i>
Maíz	352.86	121 517.817
Trigo	30.51	10 507.024
Arroz	21.71	7 476.483
Frijol	57.37	19 757.063
Papa	29.99	10 327.947
Jitomate	33.88	11 667.584
Chile	2.41	829.955
Cebolla	3.09	1 064.133
Lechuga	0.5	172.190
Zanahoria	1.48	509.682
Plátano	28.68	9 876.810
Manzana	1.78	612.996
Limón	11.56	3 981.029
Naranja	63.74	21 950.761
Aceite vegetal	19.07	6 567.321
Azúcar	49.63	17 091.564
Carne de res	35.97	12 387.337
Carne de cerdo	11.31	3 894.934
Carne de aves	18.32	6 309.036
Carne de ovino	1.55	533.789
Leche fresca	194	66 809.660
Huevo	30.2	10 400.267
Manteca de cerdo	2.56	881.612
Pescado fresco	9.08	3 126.968
Mariscos frescos	2.8	964.263
Pescado seco	0.12	41.326
Pescado enlatado	0.19	65.432
Total		349 324.982

El ejemplo seguido se refiere a la oferta estatal generada con base en el comportamiento de la producción de 1998 y 1999. Esta oferta se comparó con la demanda estimada para definir si cada entidad se encuentra en una situación de déficit o superávit con respecto a sus requerimientos, y si esto es suficiente para considerarla o no en un rango de seguridad alimentaria.

Aguascalientes, México, 2000

<i>Producto</i>	<i>Requerimientos</i>			
	<i>Diario/persona (gramos)</i>	<i>Anual total (ton)</i>	<i>Oferta (ton)</i>	<i>Déficit/superávit</i>
Maíz	352.86	125 142.207	29 095	-96 047.207
Trigo	30.51	10 820.407	21	-10 799.407
Arroz	21.71	7 699.477	0	-7 699.477
Frijol	57.37	20 346.337	3 867	-16 479.337
Papa	29.99	10 635.988	10 928	292.012
Jitomate	33.88	12 015.581	15 825	3 809.419
Chile	2.41	854.709	49 182	48 327.291
Cebolla	3.09	1 095.872	4 812	3 716.128
Zanahoria	1.48	524.884	6 206	5 681.116
Plátano	28.68	10 171.395	0	-10 171.395
Manzana	1.78	631.279	35	-596.279
Limón	11.56	4 099.767	48	-4 051.767
Naranja	63.74	22 605.465	12	-22 593.465
Azúcar	49.63	17 601.337	0	-17 601.337
Carne de res	35.97	12 756.802	8 149.09	-4 607.712
Carne de cerdo	11.31	4 011.105	4 358.03	346.925
Carne de aves	18.32	6 497.209	107 571.59	101 074.381
Carne de ovino	1.55	549.709	553.38	3.671
Leche fresca	194	68 802.324	398 931.24	330 128.916
Huevo	30.2	10 710.465	8 891.56	-1 818.905
Pescados y mariscos	12.19	4 323.198	438	-3 885.198

Una vez establecido el nivel de requerimientos que no pueden ser cubiertos con la producción local, o de aquellos productos en los cuales se tiene superávit, así sea mínimo, establecimos el indicador del déficit o superávit real de alimentos en el estado.

Para ello, según su magnitud, se asigna un valor entre -1 y 1 a cada categoría de acuerdo con la escala presentada en la tabla de criterios sugeridos por algunos autores para elaborar los índices de disponibilidad de alimentos, donde se indica que el suministro de alimentos es suficiente cuando supera entre 10 y 20% la cantidad requerida en el consumo, para así compensar la desigualdad de la distribución de los alimentos, y los desperdicios y pérdidas que ocurren antes de consumirlos.³

³ Seo Dowler, *Assessment of Energy Intake. Estimates of Food Supply and Measurement of Food Consumption*, Food Policy, 1985. Citado en Santa Jiménez Acosta, *Métodos de medición de la Seguridad Alimentaria*. 1995.

<i>Escala (%)</i>	<i>Valor (v)</i>
Déficit > 20	-1.0
10 < Déficit < 20	-0.5
-10 < Saldo < 10	0.0
10 < Superávit < 20	0.5
Superávit > 20	1.0

Este paso se efectúa para cada uno de los productos que conforman la CNA, o en su defecto, cuando no existan datos sobre el producto como tal, recurrimos al componente principal del producto (por ejemplo, el trigo para elaborar hojuelas).⁴

La calificación definitiva del índice de disponibilidad, al que denominamos I_d , fue establecida por medio de la media aritmética de los valores asignados (v), es decir:

$$I_d = \frac{(v_1)+(v_2)+\dots+(v_{21})}{21}$$

En el ejemplo seleccionado, los resultados obtenidos se muestran en el cuadro correspondiente, los que al promediarse entre sí ofrecen un índice con valor igual a -0.262, donde se refleja el alcance del índice de disponibilidad de alimentos en la entidad federativa, expresando en términos generales el déficit o superávit en la producción de alimentos y también su expresión correspondiente como un componente importante de la seguridad alimentaria.

Es decir:

$$I_d = \frac{(v_1)+(v_2)+\dots+(v_{21})}{21} = \frac{-5.5}{21} = -0.262$$

La construcción de un índice con aspectos diversos implica también unificar criterios equiparables: para ello agrupamos 32 entidades del país según los resultados, en cinco estratos distintos de acuerdo con su alcance de cobertura. Para contar con agrupaciones de tendencia en comportamiento normal, se utilizó la metodología de estratificación

⁴ En este caso, se propone asignar a todos los indicadores la misma ponderación, sin embargo, si se considerara justificado, existe la posibilidad de fijar distintas ponderaciones a los indicadores de acuerdo con su importancia dentro de la alimentación, establecido según el porcentaje que cada rubro representa dentro de los requerimientos totales para alimentar a una persona en promedio.

Aguascalientes, México, 2000

<i>Producto</i>	<i>Déficit/superávit</i>	<i>Saldo (%)</i>	<i>Valor</i>
Maíz	-96 047.207	-76.750	-1
Trigo	-10 799.407	-99.806	-1
Arroz	-7 699.477	-100.000	-1
Frijol	-16 479.337	-80.994	-1
Papa	292.012	2.746	0
Jitomate	3 809.419	31.704	1
Chile	48 327.291	5 654.237	1
Cebolla	3 716.128	339.102	1
Zanahoria	5 681.116	1 082.357	1
Plátano	-10 171.395	-100.000	-1
Manzana	-596.279	-94.456	-1
Limón	-4 051.767	-98.829	-1
Naranja	-22 593.465	-99.947	-1
Azúcar	-17 601.337	-100.000	-1
Carne de res	-4 607.712	-36.120	-1
Carne de cerdo	346.925	8.649	0
Carne de aves	101 074.381	1 555.658	1
Carne de ovino	3.671	0.668	0
Leche fresca	330 128.916	479.822	1
Huevo	-1 818.905	-16.983	-0.5
Pescados y mariscos	-3 885.198	-89.869	-1
Promedio			-0.262

óptima, la cual permite agrupar series de datos basados en la función de densidad, $f(x)$, definida a partir de un indicador resumen.⁵

Este procedimiento lo utilizamos en la agrupación de los estados de acuerdo con la infraestructura para el abasto de que disponen y también empleamos el índice de nutrición elaborado por el Instituto Nacional de la Nutrición Salvador Zubirán (INNSZ).

La función de densidad se obtuvo a partir de la construcción de un histograma de 10 clases, mediante la tabla de frecuencia encontrada como resultado de la estimación

⁵ T. Dalenius y J.L. Hodges (1959), "Minimum Variance Stratification", *Journal American Statistical Association*, vol. 54, pp. 88-101, y T. Dalenius y M. Gurney (1951), "The Problem of Optimum Stratification", vol. II, *Skand Akt*, núm. 34, pp. 133-148.

En esencia, el proceso de estratificación desarrollado por dichos autores es el siguiente: una vez establecido el número de estratos requeridos (en nuestro caso, por ejemplo, se ha decidido crear cinco categorías), se procede a agrupar los datos de acuerdo con los siguientes parámetros:

del índice de disponibilidad. Para ello, dividimos en 10 partes iguales el rango total de variación del índice, donde contamos el número de observaciones pertenecientes a cada una de ellas. De cada frecuencia de clase obtenemos la raíz cuadrada acumulada, como se observa en la tabla de la siguiente página.

Así, para los datos del índice de disponibilidad, planteamos que:

$$\int_{X_0}^{X_1} \sqrt{f(t)} dt + \int_{X_1}^{X_2} \sqrt{f(t)} dt + \dots + \int_{X_4}^{X_5} \sqrt{f(t)} dt = 15.767$$

Sean X_0 y X_5 los valores mínimo y máximo de la variable bajo consideración. entonces, es necesario encontrar los puntos X_1 , X_2 , X_3 y X_4 que permitan la agrupación de los valores obtenidos mediante la siguiente condición:

Grupo I $X_0 \leq X \leq X_1$

Grupo II $X_1 \leq X \leq X_2$

Grupo III $X_2 \leq X \leq X_3$

Grupo IV $X_3 \leq X \leq X_4$

Grupo V $X_4 \leq X \leq X_5$

que representan los cortes que logran minimizar la varianza del estimador de la media poblacional mediante la siguiente transformación de la función de densidad:

$$y(\mu) = \int_{-\infty}^{\mu} \sqrt{f(t)} dt$$

donde: y = número de grupos deseados

μ = media o valor esperado

f = frecuencia de clase

t = número de casos en el intervalo

dt = frecuencia de clase acumulada con raíz cuadrada

Dados los puntos X_1 , X_2 , X_3 y X_4 , se tiene que:

$$y(\infty) = \int_{X_0}^{X_1} \sqrt{f(t)} dt + \int_{X_1}^{X_2} \sqrt{f(t)} dt + \dots + \int_{X_4}^{X_5} \sqrt{f(t)} dt = H$$

donde: H = Valor total acumulado de las frecuencias de clase con raíz cuadrada

Como la varianza se minimiza si $y(X_h) - y(X_{h-1})$, para $H = 1,5$, es constante. Es decir, si X_h y X_{h-1} toman valores de tal manera que:

$$\int_{X_{h-1}}^{X_h} \sqrt{f(t)} dt = \frac{H}{5} \qquad h = 1,5$$

Calculamos el valor H y dividimos entre el número de grupos deseado para encontrar los valores X_h que cumplan con esta condición.

Aplicación del método de estratificación óptima al índice de disponibilidad*

Clase	Rango	$f(t)$	$\sqrt{f(t)}$	Dt	$y(\mu)$	Estados
1	-0.6190 / -0.5095	2	1.414	1.414		
2	-0.5095 / -0.4000	1	1.000	2.414	3.153	3
3	-0.4000 / -0.2905	2	1.414	3.828	6.307	2
4	-0.2905 / -0.1810	7	2.646	6.474		
5	-0.1810 / -0.0715	8	2.828	9.303	9.460	15
6	-0.0715 / 0.0380	4	2.000	11.303	12.613	4
7	0.0380 / 0.1475	3	1.732	13.035		
8	0.1475 / 0.2570	0	0.000	13.035		
9	0.2570 / 0.3665	3	1.732	14.767		
10	0.3665 / 0.4760	1	1.000	15.767	15.767	7

* Para evitar una mayor dispersión de los datos omitimos al D.F., cuyo índice es de -1 e inicialmente está en el grupo 1 que incluye a los estados con un mayor déficit en la producción de alimentos.

Finalmente, se encuentran los valores X_1, X_2, X_3 y X_4 que cumplan con la igualdad:

$$\int_{X_0}^{X_1} \sqrt{f(t)} dt + \int_{X_1}^{X_2} \sqrt{f(t)} dt + \dots + \int_{X_4}^{X_5} \sqrt{f(t)} dt = \frac{15.767}{5} = 3.153$$

De lo anterior resulta que el primer estrato está formado por los municipios cuyo índice sea menor o igual al valor de X_1 , donde la función $y(\mu)$ acumula hasta 3.153. Puesto que 3.153 es un número intermedio entre 2.414 y 3.828, los municipios que cumplen con la condición anterior son los correspondientes a las dos primeras clases, es decir, dos de la primera y uno de la segunda. Este procedimiento se repite de manera sucesiva hasta encontrar el número de estados que forman cada estrato, los cuales, después de su clasificación se agruparían como se indica en la tabla de la siguiente página.

Si consideramos que la parte de la demanda de alimentos no cubierta con la producción local se puede resolver mediante compras desde otras entidades, de la misma forma en que se colocan los excedentes generados en otros mercados, tanto nacionales como provenientes del exterior, entonces el abasto interno de alimentos está garantizado tanto en disponibilidad como en estabilidad de los suministros.

Desde esta perspectiva la oferta es considerada autónoma, toda vez que la producción permanezca constante y no registre una balanza externa significativamente desfavorable.

Como consecuencia, la problemática se ubica por el lado del acceso, pues al existir disponibilidad de alimentos sólo se debe contar con ingresos suficientes para tener

Índice de disponibilidad (producción)

<i>Estado</i>	<i>Índice</i>	<i>Valor</i>
Distrito Federal	-1.000	
Quintana Roo	-0.619	1
México	-0.500	
Guerrero	-0.405	
Nuevo León	-0.381	
Tlaxcala	-0.333	
Hidalgo	-0.286	
Aguascalientes	-0.262	
Tamaulipas	-0.262	
Baja California	-0.238	2
Durango	-0.238	
Yucatán	-0.238	
Querétaro	-0.214	
Coahuila	-0.190	
Chihuahua	-0.190	
Oaxaca	-0.190	
Morelos	-0.347	3
Campeche	-0.143	
San Luis Potosí	-0.143	
Chiapas	-0.095	
Tabasco	-0.095	
Baja California Sur	-0.071	
Zacatecas	-0.071	
Guanajuato	-0.048	
Colima	0.000	4
Sonora	0.048	
Puebla	0.095	
Veracruz	0.119	
Jalisco	0.262	
Sinaloa	0.333	5
Nayarit	0.357	
Michoacán	0.476	

acceso a ellos. Por lo tanto pensamos en la utilización de un indicador referente a ingreso de los consumidores en las regiones, en particular aquel que se destina para cubrir el costo de las compras realizadas en otros mercados.

Una vez establecidos los requerimientos individuales de alimentos por año, comparamos con los ingresos manifestados por los consumidores para cubrir su costo.

En el supuesto extremo, de que los individuos pudieran gastar todos sus ingresos exclusivamente en alimentos, se establece como criterio de medición el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, en relación con el costo de la CNA, definiendo parámetros que nos permitan establecer el grado de seguridad o inseguridad alimentaria en cada entidad.

Para ello utilizamos cifras de población existente a la mitad del año 2000 en los estados, y así como datos estimados en cuanto a magnitud del Producto Interno Bruto municipal en el mismo año (Sánchez Almanza, 2000). El PIB per cápita fue calculado dividiendo el PIB total estimado y sumando el producto generado por todos y cada uno de los municipios de la entidad de que se trate sobre el número de habitantes por estado.

El siguiente paso consistió en resolver si dicho ingreso, que teóricamente se distribuyó de manera equitativa dentro de los municipios del estado, pudo ser empleado únicamente para la adquisición de alimentos. Para ello, fue necesario conocer cuánto debería gastar un individuo en promedio para alimentarse, por lo que procedimos a estimar el monto equivalente del costo de la CNA en el año 2000, para compararlo posteriormente con el ingreso per cápita y mostrar así su grado de cobertura.

En ese caso el procedimiento contiene los pasos siguientes:

1. Actualización del costo de la CNA

El costo mensual de la CNA para una familia integrada en promedio por 4.9 personas fue estimado en 1990 en 881.00 pesos, equivalentes a 3.15 salarios mínimos vigentes en ese año. Para poder actualizar el costo de la CNA, es necesario considerar los efectos de la inflación. Se realiza para ello una transformación del INPC (Índice Nacional de Precios al Consumidor) para establecer el año 2000 como base (igual a 100), y posteriormente se busca encontrar la equivalencia de los 881.00 pesos de 1990 en el año 2000.

Con esta consideración el INPC para 1990 es de 19.121 y para el año 2000 es igual a 100. Entonces la equivalencia de los 881.00 pesos de 1990 en el año 2000 se encuentra de la siguiente forma:

$$19.121 = \$881.00$$

$$\Rightarrow \$4\ 607.50$$

$$100 = \times$$

Una vez realizados los cálculos aritméticos se encontró que el nuevo costo para la CNA es de 4 607.50 pesos por mes, equivalentes a 4.373 salarios mínimos vigentes.

2. Determinación del PIB per cápita anual requerido para cubrir los costos de alimentación

En este caso calculamos el ingreso requerido por cada habitante para satisfacer sus necesidades de consumo alimentario a lo largo del año, por lo cual estimamos el costo mensual por persona, dividiendo la cifra obtenida en el paso anterior entre el número de personas (4.9), resultando dicho costo en 940.35 pesos. Posteriormente multiplicamos esta cifra por 12 y obtuvimos así el costo de la CNA por persona.

El resultado en ese caso es de 11 283.67 pesos corrientes del año 2000. Es conveniente señalar que el PIB per cápita nacional fue de 53.726.80 pesos para ese año, lo cual serviría para cubrir la CNA varias veces, sin embargo el salario mínimo apenas alcanzó 1 053.60 pesos por mes, 12 643.20 pesos al año, lo que alcanza apenas para cubrir los requerimientos de alimentos de una persona y no de una familia, lo cual expresa los grandes contrastes sociales en el país, donde la seguridad alimentaria no es en la actualidad un riesgo/país, sino de los grupos y regiones específicas que conforman espacios de tensión, afectando en el tiempo la seguridad nacional.

3. Escalas de cobertura del costo alimenticio por el PIB per cápita

Finalmente, necesitamos comparar el PIB per cápita estimado para el año 2000 con los requerimientos monetarios para cubrir los costos de la alimentación.

A partir de ello fijamos distintos grados de seguridad alimentaria de acuerdo con la cobertura que el ingreso (ejemplificado por medio del PIB por habitante) ofrezca en ese sentido. Mediante este cálculo se establecen los rangos de seguridad con respecto a la capacidad de acceso, mediante el ingreso, que tendrían los habitantes de las distintas áreas del país, al cual definimos como índice de accesibilidad (I_a).

Según los resultados anteriores, establecimos una clasificación de acuerdo con el supuesto de que el ingreso total de una familia, está representado por el PIB per cápita y se debe estimar su grado de cobertura sobre los requerimientos monetarios para todas las necesidades humanas y no sólo las de tipo alimenticio. La clasificación en este nivel se basa en los porcentajes que representan, dentro del gasto total, las erogaciones realizadas para los distintos rubros de consumo como alimentación, vivienda, higiene y medicamentos, educación, cultura y recreación, transporte comunicaciones, vestido y calzado, y presentación personal.⁶

⁶ Las cifras fueron estimadas según el porcentaje que las familias destinaban al gasto total de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 1998. INEGI (2000).

Los rangos fueron establecidos finalmente agregando los porcentajes en gasto, de acuerdo con la importancia que pueden tener en el desarrollo humano; los límites superiores quedaron entonces establecidos de la siguiente manera:

<i>Concepto</i>	<i>Costo monetario (pesos de 2000)</i>	<i>Valor</i>
(1) Costo de la Canasta Normativa Alimentaria	11 283.67	1
(2) 1 + gastos de vestido y calzado, energía, artículos para el hogar y transporte	24 409.67	2
(3) 2 + gastos de salud, educación, cuidado personal y autoconsumo	35 079.24	3
(4) 3 + pagos en especie, regalos, alquiler de vivienda y gastos de cultura y recreación	52 770.07	4
(5) Ingresos superiores a 4	> 54 436.01	5

Según los criterios establecidos, el ejemplo del estado de Aguascalientes se ubicaría en la categoría correspondiente al número cinco; este valor equivale a su índice de accesibilidad, tal y como podemos apreciar en la siguiente tabla donde se muestra la clasificación del total de los estados de la República. Este rango de accesibilidad indicaría, bajo el supuesto ya señalado de considerar al PIB per cápita como el indicador que delimita el alcance de las familias para cubrir sus necesidades, que los habitantes del estado de Aguascalientes disponen, en promedio, de los recursos suficientes para cubrir sus necesidades de alimentación vestido y calzado transporte, salud, educación, cultura y recreación, disponiendo incluso de algún excedente que pueda ser destinado al ahorro.

Para complementar otros aspectos de la seguridad alimentaria y afinar su dimensión social y espacial, integramos indicadores que permitieron suponer la existencia de infraestructura de almacenamiento y los canales de distribución requeridos para facilitar el acceso a los alimentos. Concretamente, nos referimos a la existencia de bodegas y mercados, considerando que en aquellas regiones donde no se producen los alimentos pueden ser traídos desde otras regiones o del exterior, siempre y cuando, además del ingreso, cuente con la presencia de almacenes y lugares de venta necesarios para su comercialización y acceso al consumidor final.

El criterio de medición más funcional parte de establecer la relación existente entre el número de habitantes y de establecimientos. Sin embargo tomarlo de manera simple puede resultar engañoso, pues, por ejemplo, en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) existen pocos lugares especializados en comparación con el

Índice de accesibilidad (I_a)

<i>Clave estado</i>	<i>Entidad federativa</i>	<i>PIB per cápita, pesos de 2000</i>	<i>Valor</i>
7000	Chiapas	18 882.296	
20000	Oaxaca	19 656.043	2
12000	Guerrero	20 947.225	
18000	Nayarit	21 487.015	
13000	Hidalgo	24 448.679	
16000	Michoacán	25 090.208	
29000	Tlaxcala	25 111.321	
32000	Zacatecas	26 063.188	
27000	Tabasco	29 706.033	
30000	Veracruz	30 350.637	3
17000	Morelos	31 266.596	
11000	Guanajuato	31 297.292	
25000	Sinaloa	32 203.034	
31000	Yucatán	32 389.213	
21000	Puebla	32 608.644	
24000	San Luis Potosí	33 725.184	
15000	México	36 159.552	
6000	Colima	42 520.707	4
14000	Jalisco	43 136.102	
10000	Durango	43 199.305	
28000	Tamaulipas	55 897.305	
3000	Baja California Sur	56 791.294	
23000	Quintana Roo	58 064.427	
26000	Sonora	59 660.606	
1000	Aguascalientes	60 679.770	
22000	Querétaro	65 314.404	5
2000	Baja California	67 814.079	
8000	Chihuahua	69 237.344	
5000	Coahuila	76 856.794	
19000	Nuevo León	80 016.621	
4000	Campeche	93 369.287	
9000	Distrito Federal	113 010.302	

número de habitantes, sin embargo, la magnitud de los mismos es claramente más eficiente que en aquellos lugares donde existe un mayor número. No obstante, mantuvimos este criterio y lo ajustamos para efectos de análisis con los recorridos de campo.

Dentro de los establecimientos totales incluimos la mayor diversidad posible registrada en los equipamientos: frigoríficos, rastros y empacadoras Tipo Inspección Federal (TIF), rastros municipales y privados, almacenes especializados, centrales y módulos de abasto. Para aprovechar de la mejor manera esta información fue necesario agrupar a las entidades federativas de acuerdo con la relación antes señalada, considerando por separado el caso de la ZMCM, ya que por el volumen concentrado y manejado en sus centros de abasto y distribución, concretamente por medio de la Central de Abasto (Ceda) de Iztapalapa, rebasa claramente los niveles de accesibilidad establecidos, por lo que fue agrupado de manera automática en el rango mayor de clasificación.

Considerando dicha particularidad, agrupamos al resto de las entidades federativas de acuerdo con el número de habitantes que debe atender en promedio cada establecimiento. Es difícil establecer el nivel óptimo de habitantes que debiera atender cada uno de los establecimientos de este tipo, pues ello depende de factores como la densidad de población, el tamaño mismo del establecimiento e, incluso, de las condiciones climatológicas prevalcientes en cada región.

Sin embargo, deseamos esas particularidades y agrupamos las entidades federativas de la República mexicana de acuerdo con el número de habitantes que en promedio debe atender cada establecimiento. Para ello se empleó el método de estratificación óptima, explicado anteriormente. Una vez efectuado el proceso, la agrupación de los estados de la República mexicana en rangos de calificación quedó definido como se muestra en la tabla de la página siguiente.

Dicho agrupamiento permite mostrar que algunos estados son deficitarios con relación a la infraestructura de almacenamiento y ventas necesarios para facilitar el acceso alimentario de la población, mientras que otros tienen una situación suficiente e incluso, superior. El valor asignado en esta correlación constituye lo que podríamos llamar un índice de infraestructura (I), que en algunos casos puede complicar el nivel de seguridad alimentaria regional por deficiencias de infraestructura.

En este ejercicio al estado de Aguascalientes le correspondió el valor de cinco, debido a su ubicación en la parte superior de la agrupación realizada por estratificación óptima, lo cual sugiere que la presencia de establecimientos de infraestructura comercial y de almacenamiento ayudan a mejorar las posibilidades de acceso a los alimentos porque, entre otras razones, compiten constantemente por atender a los clientes, y eso mejora el acceso en forma cualitativa.

Índice de infraestructura (I_i)

<i>Estado</i>	<i>Infraestructura mayorista</i>	<i>Habitantes promedio atendidos</i>	<i>Valor</i>
Baja California	29	85 782.759	
Oaxaca	43	79 818.140	1
Nuevo León	50	76 524.800	
Coahuila	34	67 523.765	
México	233	56 151.755	
Guerrero	61	50 411.197	
Morelos	37	41 969.676	2
Yucatán	45	36 793.489	
Hidalgo	68	32 814.588	
Puebla	161	31 492.832	
Veracruz	225	30 671.604	
Guanajuato	152	30 636.586	
Quintana Roo	30	29 126.800	
Chiapas	142	27 609.261	
Querétaro	51	27 490.392	3
San Luis Potosí	89	25 801.831	
Tamaulipas	109	25 202.881	
Tlaxcala	39	24 664.410	
Colima	24	22 528.292	
Tabasco	86	21 969.384	
Michoacán	196	20 301.923	4
Jalisco	317	19 940.940	
Baja California Sur	23	18 413.739	
Campeche	40	17 241.400	
Nayarit	63	14 599.032	
Sonora	159	13 920.566	
Aguascalientes	68	13 875.088	
Sinaloa	198	12 802.197	5
Chihuahua	313	9 737.594	
Durango	170	8 505.424	
Zacatecas	175	7 721.183	
Distrito Federal	55	156 205.618	

La medición de la seguridad alimentaria regional de la población fue complementada con otro indicador que toma en consideración la situación nutricional para cada una de las regiones del país. La información se encuentra disponible tanto en escala municipal como estatal y refleja claramente cuáles pueden ser los niveles reales de accesibilidad, tanto en función de la disponibilidad de ingresos como de la existencia segura de los productos en determinada área geográfica del país.

Para integrar esos resultados a la metodología utilizada en la presente evaluación se maneja en términos de una escala semejante, lo cual fue posible establecer a partir del siguiente procedimiento:

1. El índice obtenido en el estudio del Instituto Nacional de la Nutrición Salvador Zubirán para el año 2000 expresa los niveles de desnutrición en una escala de cero a 100, mientras que en nuestro caso interesó más medir los niveles de seguridad alimentaria. Por tanto un primer paso consiste en restar el valor asignado en el estudio a 100 para encontrar el grado de nutrición como un indicador inverso, es decir, expresado como grado de desnutrición.
2. Los nuevos valores obtenidos oscilan entre 92.82 y 64.22; siguiendo un criterio de agrupación similar al utilizado en los casos de disponibilidad e infraestructura, se estratifican las entidades según el grado de optimización, en cinco grupos asignándoles valores entre uno y cinco a cada estado. La agrupación resultante mostrada en el cuadro siguiente sitúa al estado de Aguascalientes en el grupo cuatro.

Este valor fue integrado a los obtenidos anteriormente para evaluar el grado de seguridad alimentaria de la población por estado. Esta función se realizó a partir de la obtención de un promedio aritmético de los cuatro valores asignados, respectivamente, a cada uno de los factores que conforman los niveles de seguridad alimentaria establecidos que tomamos como criterio de cálculo.

El índice de seguridad alimentaria en escala regional (estatal en este caso), estaría dado por la media aritmética de las distintas ponderaciones obtenidas por medio del proceso de evaluación seguido, es decir:

$$ISA = \frac{I_d + I_a + I_i + I_n}{4} * 100$$

El establecimiento de una nueva relación entre los indicadores obtenidos refleja el grado de inseguridad alimentaria de las entidades del país, donde la escala T se establece a partir de valores que oscilan entre uno y cinco. El número menor corresponde a los

Índice de nutrición (I_N)

<i>Estado</i>	<i>Índice de nutrición</i>	<i>Valor</i>
Oaxaca	64.22	
Chiapas	64.89	1
Yucatán	69.67	
Guerrero	69.77	
Puebla	71.10	
Quintana Roo	74.44	
Veracruz	75.18	2
Campeche	75.85	
Hidalgo	77.88	
San Luis Potosí	79.66	3
Querétaro	81.93	
México	82.68	
Durango	82.81	
Guanajuato	82.94	
Tabasco	83.44	
Michoacán	83.83	4
Tlaxcala	84.17	
Nayarit	84.73	
Morelos	85.13	
Chihuahua	85.55	
Aguascalientes	86.10	
Zacatecas	86.28	
Jalisco	86.44	
Sinaloa	88.10	
Colima	89.03	
Tamaulipas	90.57	
Coahuila	91.91	
Sonora	92.10	5
Nuevo León	92.24	
Baja California Sur	92.57	
Distrito Federal	92.72	
Baja California	92.82	

niveles de inseguridad mayores el cual marca una tendencia ascendente a medida que su nivel de seguridad alimentaria se incrementa. Este índice refleja en qué medida están cubiertas las necesidades alimentarias en su conjunto, ya que considera factores como la producción, la existencia de infraestructura, la capacidad monetaria de la población para poder cubrir los costos que implica alimentarse, aunado a los resultados empíricos de estudios previos que refieren los aspectos relacionados con la ingesta como son los niveles de nutrición/desnutrición en el país, sumado a la contrastación de la información en campo.

Esta manera de evaluar la seguridad alimentaria puede presentar algunas limitaciones, entre ellas la dificultad para obtener datos confiables de producción y existencias en los mercados locales de alimentos, así como la cuantificación de la producción destinada al autoconsumo. A pesar de ello, los resultados obtenidos que se muestran en el siguiente cuadro, en el cual mediante el promedio aritmético de los cuatro índices obtenidos se realiza una nueva agrupación de los estados de la República mexicana. Para examinar el grado de seguridad alimentaria podríamos optar por una nueva agrupación con base en los promedios obtenidos, sin embargo, buscamos su agrupación nuevamente mediante el proceso de estratificación óptima, que puede reflejar una mayor similitud entre estados con promedios aparentemente distintos.

El proceso de estratificación óptima utilizado en las etapas anteriores también se empleó para crear una regionalización en el nivel estatal, de acuerdo con el promedio aritmético obtenido en la combinación de los cuatro indicadores y que se muestran en la última columna del cuadro de la siguiente página. Ésta se expresa de manera más contundente, todavía en escala de agrupación en el cuadro de la página 74.

La agrupación final fue realizada también mediante el procedimiento de estratificación óptima y muestra el grado de seguridad alimentaria de cada una de las entidades del país, correspondiendo el número más pequeño con un grado inferior de seguridad alimentaria o, lo que es lo mismo, a un mayor grado de inseguridad; el cual, en este caso, se encuentran los estados de Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Yucatán e Hidalgo. A medida que el rango donde fueron situados se incrementa, aumenta también el grado de seguridad para cada uno de los estados. De acuerdo con el ejemplo que hemos seguido, Aguascalientes se sitúa en el grupo de seguridad alimentaria superior al lado de Colima, Chihuahua, Jalisco, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora, tomando en consideración los componentes anteriormente descritos, aunque esto no significa que dentro no existan rezagos municipales y regionales, como posteriormente fue demostrado en recorridos de campo y también en los municipios de más baja urbanización de las ciudades.

Índice estatal de seguridad alimentaria

<i>Estado</i>	I_d	I_a	I_i	I_n	<i>Promedio</i>
Aguascalientes	3	5	5	4	4.333
Baja California	3	5	1	5	3.000
Baja California Sur	4	5	4	5	4.333
Campeche	3	5	4	2	4.000
Coahuila	3	5	1	5	3.000
Colima	4	4	4	5	4.000
Chiapas	3	2	3	1	2.667
Chihuahua	3	5	5	4	4.333
Distrito Federal	1	5	5	5	3.667
Durango	3	4	5	4	4.000
Guanajuato	4	3	3	4	3.333
Guerrero	1	2	2	1	1.667
Hidalgo	3	3	2	2	2.667
Jalisco	5	4	4	4	4.333
México	1	4	2	4	2.333
Michoacán	5	3	4	4	4.000
Morelos	3	3	2	4	2.667
Nayarit	5	2	5	4	4.000
Nuevo León	2	5	1	5	2.667
Oaxaca	3	2	1	1	2.000
Puebla	5	3	2	2	3.333
Querétaro	3	5	3	3	3.667
Quintana Roo	1	5	3	2	3.000
San Luis Potosí	3	3	3	3	3.000
Sinaloa	5	3	5	5	4.333
Sonora	5	5	5	5	5.000
Tabasco	3	3	4	4	3.333
Tamaulipas	3	5	3	5	3.667
Tlaxcala	2	3	3	4	2.667
Veracruz	5	3	3	2	3.667
Yucatán	3	3	2	1	2.667
Zacatecas	4	3	5	4	4.000

Índice estatal de seguridad alimentaria

<i>Estado</i>	<i>I_d</i>	<i>I_a</i>	<i>I_i</i>	<i>I_n</i>	<i>Promedio</i>	<i>Rango</i>
Guerrero	1	2	2	1	1.5000	
Oaxaca	3	2	1	1	1.7500	
Chiapas	3	2	3	1	2.2500	1
Yucatán	3	3	2	1	2.2500	
Hidalgo	3	3	2	2	2.5000	
México	1	4	2	4	2.7500	2
Quintana Roo	1	5	3	2	2.7500	
Morelos	3	3	2	4	3.0000	
Tlaxcala	2	3	3	4	3.0000	
San Luis Potosí	3	3	3	3	3.0000	
Puebla	5	3	2	2	3.0000	
Nuevo León	2	5	1	5	3.2500	3
Veracruz	5	3	3	2	3.2500	
Baja California	3	5	1	5	3.5000	
Coahuila	3	5	1	5	3.5000	
Guanajuato	4	3	3	4	3.5000	
Tabasco	3	3	4	4	3.5000	
Querétaro	3	5	3	3	3.5000	
Campeche	3	5	4	2	3.5000	
Distrito Federal	1	5	5	5	4.0000	
Tamaulipas	3	5	3	5	4.0000	
Durango	3	4	5	4	4.0000	4
Michoacán	5	3	4	4	4.0000	
Nayarit	5	2	5	4	4.0000	
Zacatecas	4	3	5	4	4.0000	
Colima	4	4	4	5	4.2500	
Aguascalientes	3	5	5	4	4.2500	
Chihuahua	3	5	5	4	4.2500	5
Jalisco	5	4	4	4	4.2500	
Baja California Sur	4	5	4	5	4.5000	
Sinaloa	5	3	5	5	4.5000	
Sonora	5	5	5	5	5.0000	

El indicador en el nivel municipal. Los criterios para 1990 y 1995

Dentro de los próximos años, la combinación de factores productivos y de distribución del ingreso dentro de las diversas regiones de México serán esenciales para explicar los rangos, grados de tensión, riesgos de la seguridad alimentaria y su influencia en la seguridad nacional. Si bien en el ámbito macroeconómico se pronostica que la seguridad alimentaria se alcanza mediante el equilibrio de la balanza comercial en el nivel regional, resulta importante tomar en cuenta no sólo la evolución de las mismas, sino las condiciones históricas y culturales de cada una de ellas según condiciones de desigualdad social y regional.

Para clasificar los municipios que se ubicaron como zonas bajo distintos grados de riesgo alimentario, en 1990 y 1995 utilizamos los criterios fijados por Coplamar en cuanto a la determinación de los artículos que conforman una CNA y la canasta submínima (CS). Adicionalmente consideramos la elaboración de criterios para determinar la posición en que se encuentra el resto de los municipios no incluidos en las dos primeras categorías, que serán aquellas donde se incluya al sector de la población con mayor riesgo alimentario. Para dicha clasificación se utiliza la información disponible del PIB per cápita por municipio, ello con la finalidad de establecer cómo evoluciona la distribución de la riqueza en el territorio nacional y definir así de qué forma influye sobre el acceso de la población a los alimentos.

El procedimiento seguido para realizar dichas estimaciones consistió en actualizar los precios de la Canasta Normativa Alimentaria de Coplamar para 1990 y 1995, posteriormente, se unificaron a precios constantes de 1980, base en que se encuentran los datos de PIB per cápita por habitante disponibles. El siguiente paso fue realizar un cruce directo de la información para ubicar los municipios cuyo ingreso se sitúa por debajo de la línea mínima de ingreso que les impide, por esa vía, satisfacer sus necesidades alimenticias. Al realizar este ejercicio para dos años distintos definimos cuáles son los cambios observados.

En términos metodológicos requerimos personalizar la CNA de una familia, para determinar cuál es el costo que implica alimentar a una persona. Además, los resultados se presentan de manera diferenciada, de tal forma que se pueda ubicar la magnitud de la población que se encuentra en situación precaria en extremo y de aquella que, si bien su situación es precaria, no resulta tan alarmante.

En primer lugar consideramos aquella parte de la población que ni aun destinando todo su PIB per cápita para la adquisición de alimentos, puede cubrir el costo de la Canasta Normativa Alimentaria. En la segunda parte ubicamos a la población que si bien podría cubrir el costo de los alimentos, no le alcanza para financiar los de energía que representa el medio para prepararlos y consumirlos, además de los componentes en

vivienda, higiene, salud y educación. Un tercer grupo comprende al grueso de la población nacional, que de acuerdo con esta clasificación puede cubrir de manera general los costos de alimentación, vivienda, vestido y destinar algún excedente para factores como educación y diversión, por citar algunos. El cuarto grupo comprende aquellos municipios donde el PIB per cápita resulta suficiente para cubrir en forma óptima su alimentación. Finalmente, presentamos un último grupo de municipios en donde el PIB per cápita alcanza para cubrir de manera adecuada los requerimientos de sus habitantes, e incluso cuentan con excedentes para ser canalizados hacia otros rubros.

Los resultados de esta clasificación no indican necesariamente que los municipios situados en la parte superior de la escala estén exentos de problemas alimentarios, ya que el PIB no se distribuye de manera equitativa en términos regionales. Por ello pueden existir sectores de la población cuyos ingresos no les permitan consumir el mínimo nutricional, tal es el caso de los cinturones que se forman en las periferias de las grandes urbes.

De cualquier forma, los resultados muestran cuáles son aquellos municipios en donde la mayor parte de la población tiene problemas para alimentarse al tener ingresos mucho menores a los requeridos para cubrir esas necesidades según el requerimiento teórico del ingreso. Es decir, representa el total de los municipios en donde se requiere de atención inmediata para que las familias puedan satisfacer su alimentación, vivienda, salud y educación, y evitar que se conviertan en factores de riesgo y atenten contra la seguridad nacional ante una reclamación violenta por disposición de alimentos.

Para realizar los análisis comparativos entre 1990 y 1995, los requerimientos monetarios fueron actualizados utilizando el índice de precios al consumidor por objeto de gasto en alimentos, bebidas y tabaco, así como los salarios promedio vigentes en cada uno de los años utilizados. Finalmente, convertimos todos los indicadores a precios constantes de 1980, con ello evitamos la generación de errores debidos a factores oscilantes o coyunturales como la inflación y la evolución del poder adquisitivo real de la población.

Procedimos así a realizar la clasificación de los municipios de la República mexicana para cada uno de los años mencionados. En una primera parte se muestra únicamente el número de municipios que se clasificaba en cada uno de los grupos, mientras que en un segundo cuadro se muestra el número de personas que habitaba en ellos. Al presentar los resultados en esta forma se podrá definir cuáles son los municipios y regiones de México que requieren de una atención prioritaria en términos de su ubicación y volumen de población que comprenden.

Para 1990 se consideraron un total de 2 405 municipios en escala nacional, ello debido a que algunos que aparecieron en ese año ya no existen, o estaban integrados algunos otros, por lo cual el total difiere de la considerada para 1995.

Los criterios para 2000

Para establecer el grado de seguridad alimentaria de cada uno de los municipios del país es necesario definir la cantidad de alimentos requeridos. Esto es posible sólo de manera aproximada según los requerimientos mínimos sugeridos en la CNA de Coplamar. Sin embargo, existen dificultades para conocer con exactitud la proporción con que cada municipio podría cubrir su propia demanda, ya que no podemos apreciar a cuánto asciende la producción de los diversos productos que conforma la CNA en cada uno de ellos. Tampoco existen datos sobre la producción que no entra al mercado y se destina a autoconsumo o que se intercambia por medio de trueque; la CNA, está estimada para un individuo promedio, es decir, no toma en consideración la distribución por edades de la población, por lo que los requerimientos específicos en cada municipio varían y también se modificarían en el tiempo una vez que la propia evolución introduce cambios en la demanda.

Para superar dichas especificidades, consideramos el grado de suficiencia para cada municipio de acuerdo con el índice que le fue asignado a la entidad a la cual pertenecen y obtener así el rango de disponibilidad,⁷ el cual se expresa en la tabla de la siguiente página.

La accesibilidad es posible estimarla por medio del PIB per cápita por municipio, por ello el procedimiento para fijar el grado de accesibilidad de los individuos en escala municipal lo establecimos de manera similar en la estatal. Esta escala comprende exactamente los mismos rubros de gasto de las familias y se resumen de la siguiente manera:

1. Actualización del costo de la CNA para familias de 4.9 personas para el año 2000 en 4 607.00 pesos.
2. Determinación del Producto Interno Bruto per cápita para cubrir los costos de alimentación en 11 283.67 pesos anuales por persona.
3. Escalas de cobertura del costo alimenticio según el PIB per cápita. En este caso fijamos escalas de acuerdo con la cobertura que el ingreso (ejemplificado

⁷ La asignación del rango se explica en la parte de la determinación del índice de seguridad alimentaria en el nivel estatal, sin embargo, existe una discrepancia entre diversos intérpretes del método de estratificación óptima de Dalenius-Hodge, en cuanto al punto de la raíz cuadrada acumulada de cada intervalo de clase que debe tomarse en consideración para realizar el corte para cada rango. Algunos autores mencionan que debe ser el inmediato inferior (Sánchez Almanza, 2000), mientras que otros indican que debe ser el punto más cercano, sin importar si es mayor o menor (Cochran, 1977). Por considerarlo más realista y apegado a los objetivos trazados, se adopta este último criterio.

Índice de disponibilidad (producción)

<i>Municipios de los estados de:</i>	<i>Valor-índice</i>
Distrito Federal, Quintana Roo, México, Guerrero, Nuevo León y Tlaxcala	1
Hidalgo, Aguascalientes, Tamaulipas, Baja California, Durango, Yucatán y Querétaro	2
Coahuila, Chihuahua, Oaxaca, Morelos, Campeche, San Luis Potosí, Chiapas y Tabasco	3
Baja California Sur, Zacatecas, Guanajuato, Colima, Sonora, Puebla y Veracruz	4
Jalisco, Sinaloa, Nayarit y Michoacán	5

mediante el PIB por habitante), ofrece para la adquisición de bienes de consumo que reflejen la capacidad de acceso promedio, medido por el ingreso, que tendrían los habitantes de los distintos municipios del país.

Esta clasificación corresponde exactamente a los mismos parámetros fijados en la determinación del índice en el nivel estatal, cuyos rangos son los siguientes:

<i>Concepto</i>	<i>Costo monetario (pesos de 2000)</i>	<i>Valor</i>
(1) Costo de la Canasta Normativa Alimentaria	11 283.67	1
(2) 1 + gastos de vestido y calzado, energía, artículos para el hogar y transporte	24 409.67	2
(3) 2 + gastos de salud, educación, cuidado personal y autoconsumo	35 079.24	3
(4) 3 + pagos en especie, regalos, alquiler de vivienda y gastos de cultura y recreación	52 770.07	4
(5) Ingresos superiores a 4	> 54 436.01	5

Con estos criterios determinamos cuáles son los municipios que se encuentran dentro de cada rango, distribuyéndose en forma numérica como sigue:

Índice de accesibilidad (ingreso)

<i>Rango</i>	<i>Número de municipios</i>
1	320
2	788
3	586
4	335
5	399

En el caso de la infraestructura establecimos parámetros acordes con el número de establecimientos especializados en almacenamiento y distribución, se trate de frigoríficos, rastros, almacenes especializados, centrales de abasto, etc., considerando además el número de habitantes del municipio en el cual se encuentran localizados y de lo cual podrían beneficiarse potencialmente.

Fue necesario establecer criterios en cuanto a considerar si estos establecimientos resultan o no suficientes para atender a la población mínima del municipio, aceptando la posibilidad de que pueden también abastecer a otros municipios aledaños. También omitimos la diferencia existente entre uno y otro tipo de almacenamiento para facilitar su clasificación, aún reconociendo que existen grandes diferencias entre ellos. Existen aquí establecimientos que no se encuentran adaptados para conservar la cosecha o para manejar grandes volúmenes, por lo que la agrupación se realizó de acuerdo con los siguientes criterios:

1. Se considera en el nivel inferior a aquellos municipios que no cuentan con infraestructura comercial especializada y a los que tienen que atender a un gran número de habitantes, considerando 100 000 como el punto de corte.
2. El resto de los municipios se agruparon mediante el método de estratificación óptima cuya descripción y sus bases matemáticas y estadísticas ya referimos quedando la clasificación como lo muestra la tabla de la siguiente página.

Finalmente, el índice de nutrición se incorpora de una manera similar a la que se realizó para el nivel estatal:

Índice de infraestructura

<i>Rango</i>	<i>Criterio</i>	<i>Número de municipios</i>
1	Municipios sin infraestructura comercial y aquellos que en promedio deben atender a más de 100 000 habitantes	1368
2	Municipios cuyos establecimientos atienden más de 46 697 y menos de 100 000	114
3	Municipios cuyos establecimientos atienden más de 19 598 y menos de 46 697	266
4	Municipios cuyos establecimientos atienden más de 9 899 y menos de 19 598	251
5	Municipios cuyos establecimientos atienden a menos de 9 899 habitantes	421

1. Conversión del índice de desnutrición, para el año 2000, del INNSZ a índice de nutrición, lo cual se hace mediante el proceso de restar el valor asignado en el estudio a 100 para encontrar el grado de nutrición como un indicador inverso en el nivel de desnutrición.
2. Los valores obtenidos oscilan entre 28.77 y 100.54, y son agrupados mediante el proceso de estratificación óptima a los municipios en cinco grupos (para hacer aún más explícita la agrupación, el número inicial de clases fue de 20), asignándoles valores entre uno y cinco, de acuerdo con el nivel de nutrición de cada uno de ellos. La agrupación se comporta así:

Índice de nutrición

<i>Rango de nivel nutricional</i>	<i>Número de municipios</i>
1	279
2	305
3	567
4	568
5	709

Una vez establecido el rango en que se ubica cada uno de los municipios en cada aspecto considerado, procedimos a fusionarlos en un solo indicador o índice que exprese cuál es su grado de seguridad alimentaria. Para combinar los cuatro indicadores en uno solo y obtener de esta manera un índice de seguridad alimentaria en el nivel municipal, procedimos a asignar un peso específico a cada uno, tomando en cuenta su importancia relativa en los niveles de seguridad de la población.

Al considerar que el acceso de la población a los alimentos en una sociedad de mercado donde interesa la demanda efectiva y no la demanda real, está determinado en mayor proporción por el ingreso, asignamos a esta variable un mayor peso específico (40%). En segundo lugar, se considera que aun contando con el ingreso necesario, lo cual en muy pocos casos ocurre, para poder adquirir los productos necesarios para su alimentación es necesario que éstos se encuentren en el mercado, es decir, que previamente se hayan producido y puesto a la venta, por esta razón se asigna a la producción un peso de 30 por ciento.

Para que el consumidor final pueda obtener productos alimenticios es necesario que éstos puedan adquirirse en todas las regiones del país, por ello es necesario contar con un adecuado sistema de distribución, aunque este factor no es determinante en el consumo, sin duda sí tiene relevancia, por lo que le asignamos una ponderación de 20%; finalmente, al aspecto nutricional se le asigna 10% restante al encontrar que la nutrición es un aspecto que determina los niveles de seguridad alimentaria, pero es a la vez también consecuencia de factores como el nivel de ingreso, la producción y la infraestructura comercial.

Con base en la combinación de estos cuatro indicadores se obtiene finalmente el índice de seguridad alimentaria en escala municipal, cuyo procedimiento fue establecido mediante un ejemplo de tipo aleatorio. Éste es el caso del municipio 2146 (Santa Catarina Tlaltempan en el estado de Puebla), cuyos valores obtenidos en la respectivas variables fueron:

Ingreso	3
Producción	5
Infraestructura	1
Nutrición	2

Estos valores son multiplicados por los distintos ponderadores de acuerdo con el peso específico que les fue asignado, es decir:

Ingreso	$3 * 0.4 = 1.2$
Producción	$5 * 0.3 = 1.5$

Infraestructura	$1 * 0.2 = 0.2$
Nutrición	$2 * 0.1 = 0.2$

Los valores se suman, para obtener una media aritmética. En el caso seleccionado el valor resultante es 0.775. Este proceso se repite para cada uno de los 2 428 municipios del país y, una vez logrados, los valores correspondientes son agrupados con base en el método de estratificación óptima para establecer su rango de seguridad alimentaria. Nuestro ejemplo se encuentra en el grupo tres que pertenece a los de Inseguridad Moderada.

Una vez conocidos cuáles son los municipios que se encuentran en cada uno de los rangos de seguridad alimentaria definidos, procedimos a construir una regionalización tomando como base las características de similitud que pudieran existir entre los municipios. Con ello determinamos cuáles son las regiones que pueden requerir de una atención prioritaria para proponer acciones que dejen atrás la inseguridad alimentaria. Esta misma idea pero complementada con otros indicadores de bienestar social y calculada mediante el método de componentes principales fue realizada también, logrando observar claramente la asociación entre regiones de inseguridad alimentaria con regiones en diferentes rangos de pobreza donde se ubican los focos de tensión social.

El cálculo del índice de bienestar social y su estratificación

Para estimar el índice de bienestar social tomamos datos del INEGI correspondientes al Censo General de Población, México, 2000. La base original consta de 36 variables socioeconómicas, de ellas seleccionamos 19 quedando conformadas como sigue:

1. % de población de 6 a 14 años alfabeta.
2. % de población de 15 años y más alfabeta.
3. % de población de 6 a 11 años que asiste a la escuela.
4. % de población de 12 a 14 años que asiste a la escuela.
5. % de población de 15 a 19 años que asiste a la escuela.
6. Escolaridad promedio.
7. % de población económicamente activa.
8. % de viviendas con piso de tierra.
9. Cuartos por vivienda.
10. % de viviendas con drenaje.
11. % de viviendas con agua entubada.

12. % de viviendas con electricidad.
13. Factor de dependencia.
14. % de población ocupada en el sector primario.
15. % de población ocupada en el sector terciario.
16. % de viviendas que usan leña o carbón para cocinar.
17. % de población no derechohabiente.
18. % viviendas sin refrigerador.
19. % viviendas sin televisión.

Cabe advertir que las variables originales calculadas por el INEGI fueron seleccionadas de un conjunto aún mayor de variables utilizando el método de componentes principales, y los municipios se clasificaron con el de homogeneidad de grupos. Éstas, y 17 variables más, sirvieron para la estratificación de bienestar y grupos homólogos en un número de siete. Sin embargo, la aplicación de esa estratificación y agrupamiento no era recomendable en nuestro caso ya que las estratificaciones tanto en el nivel estatal como municipal que se propuso en el proyecto original de seguridad alimentaria están divididas en cinco; transformamos entonces los siete estratos en cinco. El método empleado aquí para determinar los cinco estratos de bienestar social fue el valor índice medio. Éste consiste en normalizar los datos de cada variable y municipio a partir del cálculo de sus medias estadísticas y desviaciones estándar. A partir de ello se homogenizan los valores independientemente de las unidades en que las variables estén medidas.

Posteriormente, se determina el rango de todos los valores normales y se divide en cinco, para jerarquizar los municipios en lo que corresponde a cada variable. De acuerdo con estos valores: el uno le corresponderá al municipio cuyo valor de la variable esté en la primera división del rango; dos al que esté en la segunda división, y así sucesivamente hasta la quinta y última división del rango, cuidando de invertir el peso en las variables cuyos valores menores deben estar en las últimas divisiones del rango ya que, por lo general, en este tipo de variables, los primeros valores del rango suelen indicar mejores condiciones de bienestar.

Una vez calculadas las ponderaciones de cada municipio con relación a cada una de las variables, se obtiene un promedio de las mismas. Dicho promedio es el valor índice medio. Se ordenan dichos valores índices, de menor a mayor, y se identifican grupos con valores muy cercanos y que no difieran significativamente de los valores centrales de cada grupo. El conjunto de estos valores forman un grupo homogéneo y le corresponde un valor de acuerdo con el orden que ocupan en la escala del 1 al 5. De esta manera, se estratifican los cinco niveles o estratos de seguridad alimentaria. Los valores del índice medio se agruparon como sigue:

<i>Índice medio</i>	<i>Estrato</i>
1.53	1
2.29	2
3.0-3.41	3
3.82-4.0	4
4.65	5

Relación entre los estratos de seguridad alimentaria y bienestar social

En efecto, los valores de estratos de bienestar social se correlacionan positivamente con los estratos de seguridad alimentaria, siendo su coeficiente de correlación 0.55; es decir, los municipios cuya población posee niveles de bienestar altos también presenta mayores capacidades para la suficiencia, estabilidad y obtención de los alimentos, que se traducen en altos niveles de seguridad alimentaria.

Es importante advertir que los niveles de bienestar explican en mayor medida los niveles de seguridad alimentaria. Al realizar la regresión entre estas dos variables, consideradas como variable independiente a los estratos de seguridad alimentaria, se aprecia que por cada nivel de seguridad alimentaria que pueda subir un municipio, los niveles de bienestar social suben 0.49 niveles con un término constante de 1.71, el cual corresponde a la parte de bienestar social que no es explicada por los niveles de seguridad alimentaria. Ambos términos son significativos con 5% de error, tal como se aprecia a continuación.

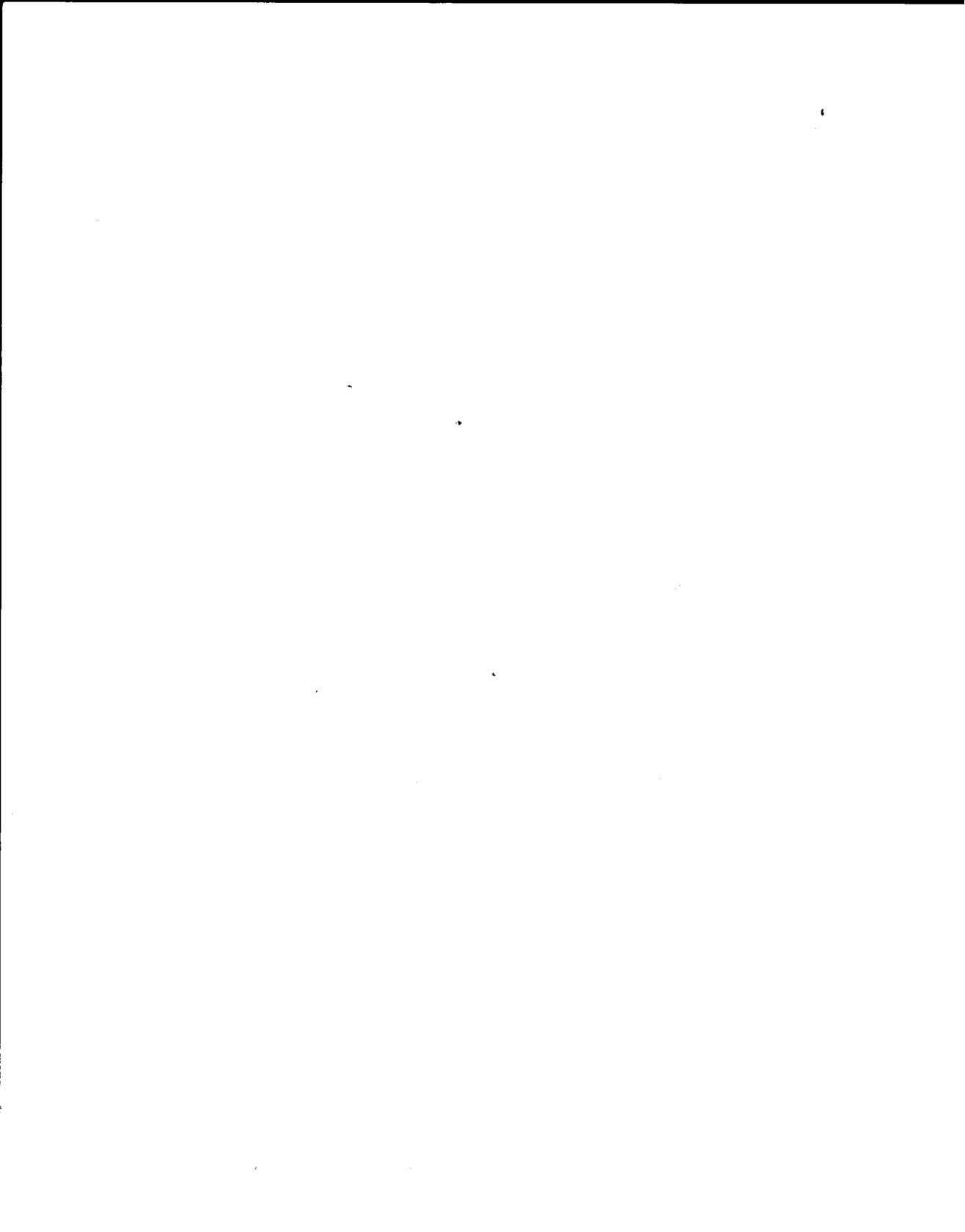
Regresión con el índice de seguridad alimentaria como variable independiente

<i>Variables in the Equation</i>					
<i>Variable</i>	<i>B</i>	<i>SE B</i>	<i>Beta</i>	<i>T</i>	<i>Sig T</i>
ESTSEGal	.448526	.014799	.524078	30.309	.0000
(Constant)	1.713245	.045734		37.461	.0000

Sin embargo, cuando se aplica la regresión al bienestar social como variable independiente de la seguridad alimentaria, se tiene que por cada nivel que aumente el bienestar de la población, los niveles de seguridad alimentaria aumentarán 0.61, es decir 0.12 más que cuando el bienestar social es explicado por la seguridad alimentaria. Aquí, el término constante también se reduce a 0.97, lo cual significa que el bienestar social está explicando en mayor medida la seguridad alimentaria, que lo que explica la seguridad alimentaria al bienestar social.

**Regresión con el índice de bienestar social
como variable independiente**

<i>Variables in the Equation</i>					
<i>Variable</i>	<i>B</i>	<i>SE B</i>	<i>Beta</i>	<i>T</i>	<i>Sig T</i>
ESTRABIE	.612356	.020204	.524078	30.309	.0000
(Constant)	.969176	.064189		15.099	.0000



3

Aspectos externos de la vulnerabilidad alimentaria de México

*Felipe Torres Torres
Teodoro Aguilar Ortega*

Efectos de la apertura comercial en la seguridad alimentaria interna

Durante las dos últimas décadas del siglo pasado, México entró en una etapa de inserción más intensa al mercado mundial, lo que conllevó un incremento considerable del intercambio comercial del país con el resto del mundo. Este incremento acelerado del comercio exterior presenta como principales activadores el ingreso de México al GATT (hoy OMC, Organización Mundial de Comercio) y posteriormente la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN),¹ que a la vez desató otros acuerdos comerciales con el resto del mundo, terminados o en preparación.

El crecimiento del comercio exterior de México ha sido de tal magnitud en los últimos diez años, que actualmente el país se ubica como la octava potencia exportadora en el mundo y la primera potencia comercial de América Latina.² Sin

¹ Los promotores del libre comercio argumentan que la apertura comercial, al enfrentar a los productores internos con la competencia del exterior, busca incrementar la eficiencia en la utilización de los factores de producción, aprovechando las ventajas comparativas de que goza la economía.

² *El Financiero*, "México, octavo lugar entre los principales exportadores del mundo", 16 de abril de 2001.

embargo, esta dinámica es sectorialmente errática y no se expresa de la misma manera en la agricultura.

Estos factores incrementan nuestra vulnerabilidad alimentaria externa, ya que la apertura se realizó de una forma desventajosa para la agricultura mexicana, ya que no puede competir con esquemas agrícolas más eficaces en la producción de granos básicos. El factor externo es ahora crucial para nuestra seguridad alimentaria.

Las exportaciones totales de México en las dos últimas décadas del siglo pasado, mantienen un crecimiento promedio anual superior respecto al PIB nacional, el cual presenta dividido en cuatro etapas. En estos años la tasa de crecimiento de las exportaciones es positiva; por ejemplo, en la primera mitad de la década de los ochenta crecieron en un promedio de 7.6% anual, con un ligero descenso en la segunda mitad de la misma década; sin embargo, mantuvieron una tasa positiva de 6% anual en promedio.

El mayor crecimiento de las exportaciones mexicanas se observó durante la primera mitad de la última década del siglo pasado, cuando el crecimiento promedio alcanzó 25% anual, pero presentó una disminución para la segunda mitad al bajar 16% anual. Durante dicha década las exportaciones mexicanas subieron de 27 000 millones de dólares en 1990 a más de 166 000 millones en el año 2000, lo que significa que el valor de las exportaciones se multiplicaron por seis en ese periodo³ (William, 1994).

A pesar del incremento en valor y del crecimiento sostenido en volumen de las exportaciones mexicanas, el intercambio comercial de México con el resto del mundo

Cuadro 1. Crecimiento porcentual anual promedio del comercio exterior total* (importaciones y exportaciones) de México por quinquenio

<i>Periodo</i>	<i>1981-1985</i>	<i>1986-1990</i>	<i>1991-1995</i>	<i>1996-2000</i>
Exportaciones	7.66	6.07	25.52	16.05
Importaciones	0.36	18.92	19.84	18.65

* Incluye los sectores: I. Agricultura y silvicultura; II. Ganadería, apicultura, caza y pesca; III. Industria extractiva, y IV. Industrias manufactureras. El crecimiento señala que cada año se creció en promedio a esa tasa durante todo el quinquenio.

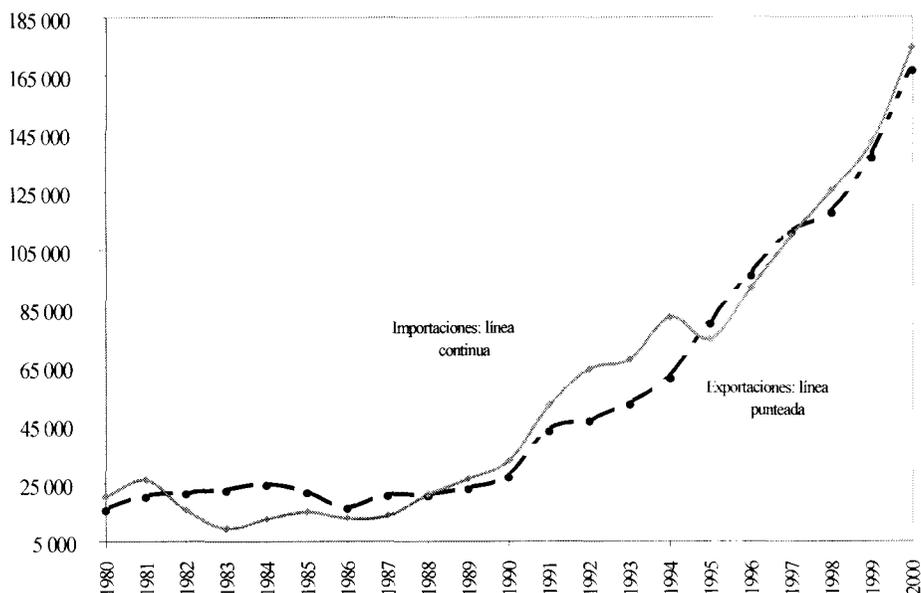
Fuente: Construido con datos de INEGI, Anuario Estadístico de los EUM, 1992, 1997 y 1999. INEGI, Anuario Estadístico del Comercio Exterior de los EUM, 1999. www.inegi.gob.mx, 2001.

³ “El monto de la deuda externa y la crisis económica a principios de los años ochenta obligaron a México a abandonar una estrategia de desarrollo económico de sustitución de importaciones y a favorecer los mercados abiertos y el comercio.”

es en general desfavorable para nuestro país, ya que si bien las exportaciones crecen a tasas elevadas, las importaciones mantienen una tendencia más elevada, de tal manera que para la segunda mitad de los noventa del siglo xx, la tasa de crecimiento porcentual anual promedio de las importaciones es superior al de las exportaciones en más de dos puntos. El valor de las importaciones mexicanas se incrementó de 33 000 millones de dólares en 1990 a 174 000 millones para el 2000.

Desde mediados y hasta finales de la última década del siglo que finalizó, las importaciones totales mexicanas fueron muy superiores a las exportaciones debido a que el crecimiento anual de estas últimas resultó inferior a las primeras, lo que demuestra la dependencia de la economía nacional de los productos e insumos externos.

Gráfica 1. Comportamiento anual del valor de las exportaciones e importaciones totales de México, en los últimos veinte años (millones de dólares)



Esta gráfica incluye cuatro ramas: I. Agricultura y silvicultura; II. Ganadería, apicultura, caza y pesca; III. Industrias extractivas, y IV. Industrias manufactureras.

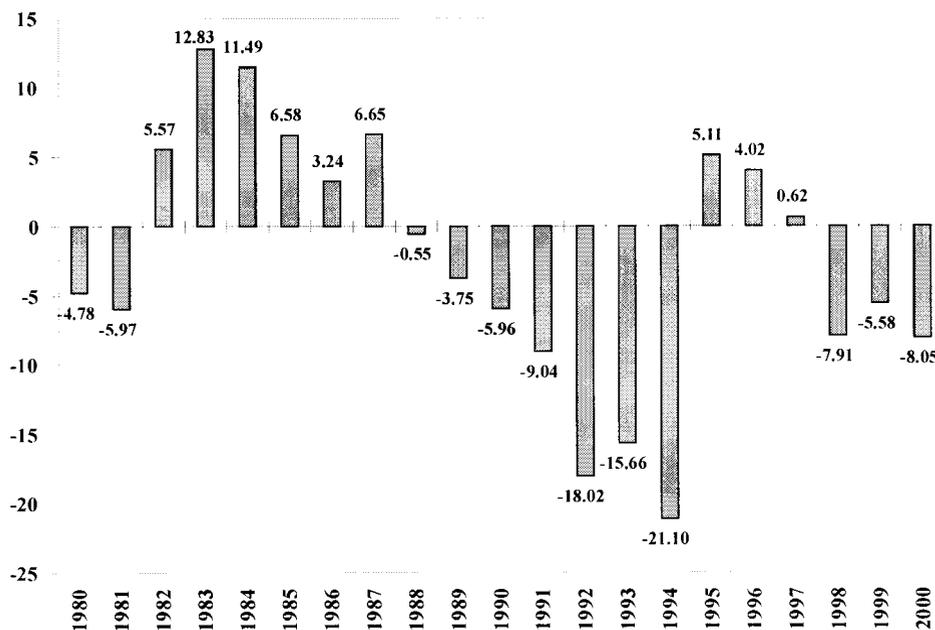
Fuente: Construido con datos de INEGI, Anuario Estadístico de los EUM, 1992, 1997 y 1999.

INEGI, Anuario Estadístico del Comercio Exterior de los EUM, 1999. www.inegi.gob.mx, 2001.

Las tendencias observadas en el flujo total del comercio (exportaciones más importaciones) mostraron un crecimiento continuo y acelerado en los últimos diez años del siglo xx, aunque es de esperarse una disminución en la tasa anual y que se sitúen por debajo de 15%. Sin embargo, la tasa de crecimiento se mantendrá positiva y no se prevé, de acuerdo con las tendencias observadas, un cambio radicalmente diferente.

Ante el elevado y constante crecimiento de las importaciones nacionales en los últimos diez años, la balanza comercial mexicana ha sido deficitaria, sólo para el año 2000 fue de más de 8 000 millones de dólares; sin embargo, este indicador alcanzó su máximo en el año de 1994 al registrar un déficit superior a 21 000 millones de dólares.

Gráfica 2. Valor del saldo anual de la balanza comercial total de México (miles de millones de dólares)



Fuente: Construido con datos del INEGI, Anuario Estadístico de los EUM, 1992, 1997 y 1999. Anuario Estadístico del Comercio Exterior de los EUM, 1999. www.inegi.gob.mx, 2001.

El incremento del comercio exterior total de México repercute, en mayor o menor medida, en todos los sectores económicos los cuales se ven arrastrados por la dinámica de las exportaciones como de las importaciones.

A partir de 1960 la producción agrícola registró importantes tasas de crecimiento gracias al aumento de las áreas de riego, el uso de insecticidas, nuevas técnicas de cultivo y mejoramiento de las semillas, en suma, del avance tecnológico. El rendimiento por hectárea aumentó en forma notoria, especialmente en maíz, trigo, papa, caña de azúcar y tabaco. Sin embargo, este auge agrícola se estancó a principios de los años ochenta y, a partir de entonces, las cosechas de granos básicos no son suficientes para atender, con la producción nacional, la demanda interna de la población en constante aumento.

El sector agrícola mexicano se encuentra en una crisis de producción generada por el agotamiento del modelo económico llamado estabilizador (que abarcó aproximadamente de los años cincuenta a fines de los setenta del siglo pasado) y también debido al abandono en la política económica, que cayó sobre este sector a partir de entonces. La situación se vio agravada por la contracción del financiamiento de las actividades productivas primarias, por la caída en la rentabilidad del sector agrícola y porque, además, este sector se convirtió en el más endeudado de todos los sectores productivos que conforman la economía nacional.⁴

La falta de inversión y apoyo al campo mexicano, sumado a la crisis que este sector arrastra desde hace varios años, provoca que no cuente con la capacidad de producción de alimentos acorde al tamaño y al crecimiento de la población mexicana. El déficit de alimentos conduce a un aumento considerable en las importaciones de estos bienes necesarios para satisfacer la demanda interna, la cual, bajo este esquema, crece año con año, lo cual además de los factores internos que establecen claras contradicciones en la distribución del ingreso, acentúa la fragilidad de la seguridad alimentaria.

El desempeño negativo de este sector en los últimos años, está determinado por la profundización de las debilidades estructurales que lo caracteriza a partir de la presencia de la crisis de principios de los sesenta y que arrastra en forma profunda desde hace más de 20 años; igual interviene el proceso de apertura externa del país en el actual marco de globalización económica y liberación comercial.

⁴ La actividad del sector agropecuario se ha estancado a lo largo de los últimos veinte años con tasas de crecimiento promedio anual que son las menores de entre los sectores, y consecuentemente una reducida participación del agro en la generación del PIB nacional.

En ese contexto, el flujo total de comercio agroalimentario de México (importaciones más exportaciones) registró un incremento mayor a 9.3% anual en la última década del siglo xx. La insuficiente producción de alimentos se cubre con importaciones, provenientes en su mayoría de EUA, lo que agrava la dependencia alimentaria de México principalmente con este país.

Cuadro 2. Variación porcentual de las exportaciones e importaciones agroalimentarias en México, promedio anual por quinquenio

<i>Periodo</i>	<i>1981-1985</i>	<i>1986-1990</i>	<i>1991-1995</i>	<i>1996-2000</i>
Variación exportaciones*	-0.74	9.65	16.12	4.87
Variación importaciones*	-6.09	24.09	5.57	14.62

* Incluyen tres ramas: I. Agricultura y silvicultura; II. Ganadería, apicultura, caza y pesca, y III. Industria manufacturera (alimentos, bebidas y tabaco).

Fuente: Construido con datos del INEGI, Anuario Estadístico de los EUM, 1992, 1997 y 1999. INEGI, Anuario Estadístico del Comercio Exterior de los EUM, 1999. www.inegi.gob.mx, 2001.

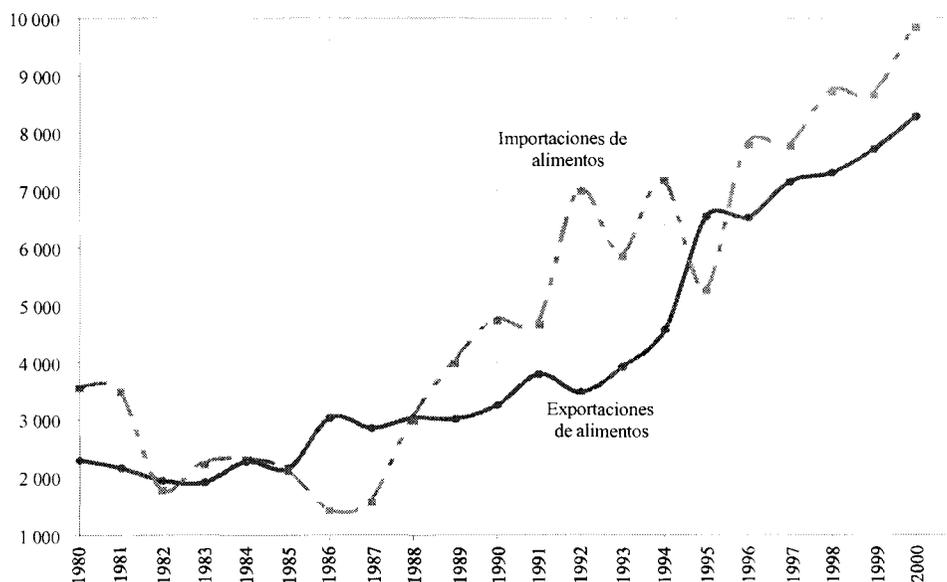
Adquirir los alimentos en el exterior coloca a México en una situación de vulnerabilidad alimentaria ya que el consumo interno está sujeto a la crisis de producción y a la fluctuación de los precios internacionales de estos bienes, ambos fuera de nuestro control. Esta situación no se ha corregido ni aún en el ciclo de tendencia a la baja de los precios internacionales de productos básicos, y se muestra gradualmente expuesta a un repunte de los precios, lo cual vulnera la economía y consecuentemente reduce la seguridad alimentaria nacional.

Como ya señalamos, el crecimiento del comercio internacional agroalimentario⁵ de México presentó cuatro etapas diferentes durante los últimos 20 años del siglo pasado, con algunos lapsos negativos durante la primera mitad de la década de los ochenta, el crecimiento promedio anual de las importaciones fue muy superior al de las exportaciones durante la segunda mitad de las décadas de los ochenta y noventa. A partir de la segunda mitad, el crecimiento promedio del comercio exterior de estos bienes es mayor a 19% anual para cada periodo.

⁵ La balanza comercial agroalimentaria incluye los rubros de agricultura, ganadería, silvicultura, apicultura, caza, pesca y alimentos, bebidas y tabaco del sector manufacturero.

Las exportaciones totales de alimentos crecieron en forma positiva desde fines de la década de los ochenta, con una ligera caída en el año de 1996; sin embargo, se recuperaron para el año 2000, en el cual alcanzaron más de 8 200 millones de dólares.

Gráfica 3. Variación en valor de las exportaciones e importaciones de alimentos de México en las dos últimas décadas del siglo xx (millones de dólares)



Fuente: Construido con datos de INEGI, Anuario Estadístico de los EUM, 1992, 1997 y 1999. INEGI, Anuario Estadístico del Comercio Exterior de los EUM, 1999. www.inegi.gob.mx, 2001.

Las exportaciones agroalimentarias se concentran en una docena de productos que en conjunto representan 70% del valor de las exportaciones totales de alimentos. Algunos de los productos de mayor dinamismo por el valor que representa, se ubican en el ramo de las legumbres y hortalizas frescas que han llegado a sobrepasar los 1 300 millones de dólares.

En el sector agrícola, son cuatro agregados de productos de exportación los que acaparan más de 80% del valor total de este sector: el café en grano; el jitomate; las legumbres y hortalizas frescas; el melón, sandía y otras frutas frescas. Dentro del sector ganadero, es el ganado vacuno en pie el principal producto de exportación, el porcentaje registrado en esta rama es siempre mayor a 50% y alcanzó, en el año 2000 un máximo de 90%; sin embargo, no compensa el desbalance observado en granos básicos y tampoco es suficiente para irradiar beneficios que reviertan el estado de tensión de la seguridad alimentaria.

En la exportación de productos manufacturados de la rama de alimentos, bebidas y tabaco, sobresalen por su valor las bebidas alcohólicas que en los últimos años incrementaron su importancia: la cerveza, el tequila y otros aguardientes representan ahora un tercio del valor total de este sector. Éstos, si bien corresponden a las bebidas y no a los alimentos, de todas maneras alcanzan un alto grado de significancia por el valor que representan en la obtención o fuga de divisas.

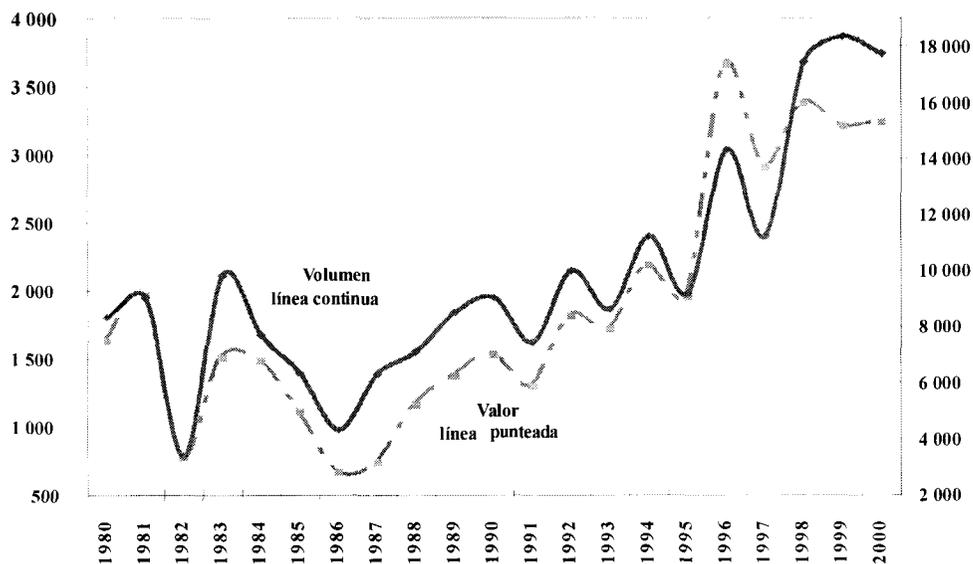
La producción agroalimentaria interna está orientada desde la década de los cincuenta hacia productos de exportación más rentables, como son: frutas, hortalizas, legumbres frescas, bebidas alcohólicas y café. Sin embargo, estos productos enfrentan demandas mundiales fluctuantes, a veces relativamente débiles y con graves variaciones en los precios internacionales por lo que no se puede apostar en ellos como compensadores del desequilibrio que provocan las fuertes importaciones.

En forma superior a las exportaciones, las importaciones agroalimentarias mostraron un gran dinamismo. A pesar de que México es importador de granos básicos, es a partir de las últimas dos décadas del siglo pasado cuando los volúmenes y el valor de estos productos se incrementó en forma notoria. Las compras de alimentos al exterior ascendieron de 3 500 millones de dólares en 1980 a más de 9 800 millones de dólares para el año 2000.

El crecimiento acelerado de las importaciones de alimentos superó, a partir de la segunda mitad de los años ochenta del siglo pasado, a las exportaciones manteniendo una tendencia ascendente, con excepción de los años 1993 y 1995; sin embargo, para el siguiente año las importaciones recuperaron la tendencia observada durante las últimas dos décadas, con un incremento considerable.

La crisis económica de finales de 1994 en México, que presentó sus efectos mayores en 1995, provocó que las importaciones agroalimentarias disminuyeran en más de 26% con respecto al año anterior; sin embargo, con la recuperación económica interna lograda en 1996, las importaciones de alimentos tuvieron un fuerte repunte al incrementarse 48% en volumen y sumar 7 780 millones de dólares en valor.

Gráfica 4. Importaciones agroalimentarias de México en valor y volumen (miles de dólares y toneladas)



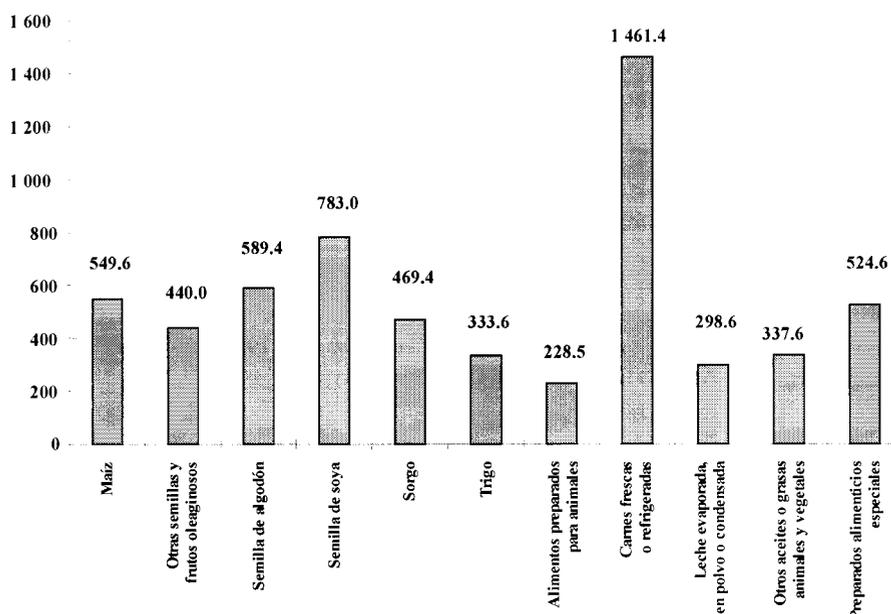
Fuente: Construido con datos del INEGI, Anuario Estadístico de los EUM, 1992, 1997 y 1999. www.inegi.gov.mx, 2001. Anuario Estadístico del Comercio Exterior de los EUM, 1999.

Las importaciones de mayor peso se observan en los granos básicos como semilla de soya, semilla de algodón, maíz, sorgo, trigo, frijol y cebada, que representan más de 75% del valor total de las importaciones de productos agrícolas.⁶ Dentro de la rama de alimentos, bebidas y tabaco de la industria manufacturera, las carnes refrigeradas, los preparados alimenticios especiales, los aceites y grasas y la leche en todas sus presentaciones, cubren el mayor porcentaje dentro de esta rama.

⁶ Dos productos principales de la dieta de los mexicanos presentan elevados volúmenes de importación, lo que atenta contra la seguridad alimentaria de los más pobres ya que estos dos bienes aseguran una dieta a bajo costo. Los frijoles que son considerados como la fuente de proteínas más barata, y el maíz que se ubica como la fuente de calorías más barata. Esos productos provienen en gran parte de Estados Unidos con variaciones en sabor y en niveles nutricionales.

La dependencia agroalimentaria externa de México es más aguda en algunos productos como carnes frescas o refrigeradas, semillas de soya o de algodón y granos básicos como sorgo, trigo, maíz, frijol y cebada en grano. En estos productos se tienen aumentos importantes en valor y volumen.⁷

Gráfica 5. Valor de los principales productos agroalimentarios de importación en México, para el año 2000 (millones de dólares)



Fuente: Construido con datos del INEGI, www.inegi.gob.mx, 2001.

⁷ Como la agricultura mexicana está en ruinas, el país depende peligrosamente del exterior para adquirir sus alimentos básicos, la dependencia alimentaria es de 95% en el caso de las oleaginosas, 50% en el de arroz, 40% en el de la carne y en el maíz de 30%, aproximadamente.

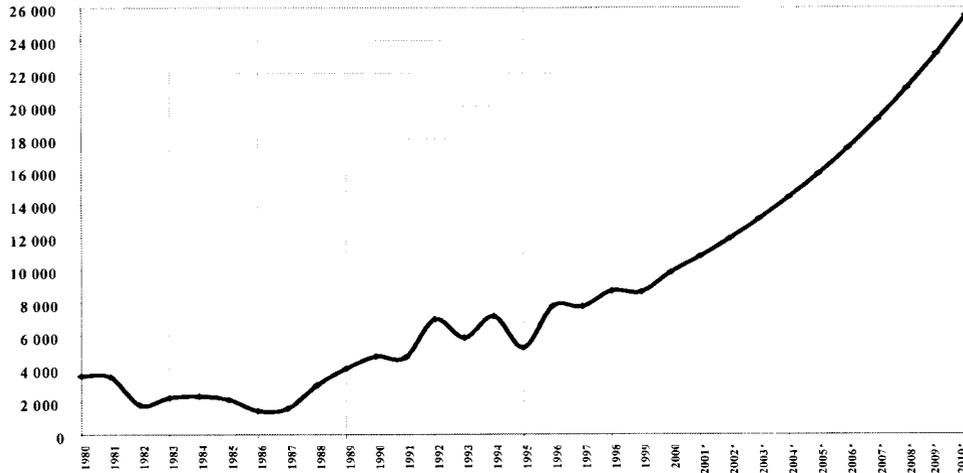
La combinación de las tendencias expuestas con anterioridad explican el deterioro creciente de la balanza comercial agroalimentaria, el cual se mantiene constante en casi toda la última década del siglo pasado. El déficit se presentó en todos los años; excepto en 1995 en que se contrajo debido a las condiciones de crisis en que se encontraba el país, lo que provocó que las importaciones cayeran más de 26% en ese año, mientras que las exportaciones crecieron 43%, la combinación de estos dos factores, en este lapso, logró que México mantuvieran un superávit de más de 1 290 millones de dólares.

Las importaciones crecientes conformaron, en los últimos 20 años, el principal detonante de la vulnerabilidad alimentaria externa de México. Éstas tuvieron un crecimiento de 24% para la segunda mitad de los años ochenta y registraron una tasa anual promedio mayor a 10% durante toda la década de los noventa. De seguir esta tendencia, para finales de la primera década del presente siglo, el país importará más de 25 000 millones de dólares en alimentos al año, lo que nos coloca como un país frágil en la medida de lo errático del crecimiento económico interno.

La tasa de crecimiento alta y sostenida de las importaciones de alimentos nos ubica como país en una situación de vulnerabilidad alimentaria en su variable externa, ya que está sujeto a las políticas de producción interna y de las oscilaciones de los precios internacionales de alimentos, además de que el incremento considerable en las importaciones de estos productos, implica transferir millones de dólares al exterior y constituye un freno para el crecimiento de la economía en su conjunto. El valor acumulado de las importaciones de alimentos en los últimos 20 años (1980-1999) es de más de 102 000 millones de dólares. Si obtenemos el promedio por año, tendremos que anualmente se importaron más de 4 800 millones de dólares, cifra que representa además un componente importante de la deuda externa, de la dependencia del país y un flanco débil de su seguridad nacional.

Las tendencias de los últimos 20 años muestran que las importaciones de alimentos podrían seguir creciendo debido a que la crisis en el campo mexicano pareciera no tener fin, ya que las políticas públicas no muestran un claro interés por mejorar las condiciones en este sector, además de que en el modelo de desarrollo actual se tiene la idea de que lo mejor para el país es impulsar las importaciones de granos básicos y la exportación de algunos productos con ventajas comparativas (frutas, así como legumbres y hortalizas frescas), favoreciendo la desarticulación entre campo y ciudad, y entre productores y consumidores.

Gráfica 6. Valor de las importaciones agroalimentarias de México y proyección para los primeros 10 años del siglo XXI (millones de dólares)



* Valor proyectado en estos años, el cual se calcula con base en el crecimiento promedio de 10% que año con año se observó durante la década de los noventa, considerando que se mantenga la misma tendencia y la misma tasa de crecimiento anual durante toda la presente década.

Fuente: Construido con datos del INEGI, Anuario Estadístico de los EUM, 1992, 1997 y 1999. Anuario Estadístico de Comercio Exterior de los EUM, 1999. www.inegi.gob.mx, 2001.

Para importar alimentos no generados en el país es indispensable obtener divisas. Sin embargo, no solamente se importan alimentos, sino todo tipo de bienes y servicios, por ello el peso que guardan las importaciones alimentarias con respecto a las exportaciones debe equilibrarse con la producción interna, ya que de lo contrario se caería en una situación de dependencia alimentaria externa de nivel extremo.

El monto de divisas que México transfiere al exterior para importar alimentos se obtiene de diversas formas: por las exportaciones que realiza su sector productivo (manufacturas y petróleo), mediante préstamos externos, por inversión extranjera o por envío de remesas de mexicanos residentes en el exterior. La forma más recomendable debería ser mediante las exportaciones, por lo tanto es importante conocer el porcentaje que guardan las importaciones de alimentos con respecto a las exportaciones totales.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) señala que un país se ubica en situación grave de vulnerabilidad y dependencia alimentaria externa cuando el valor de las importaciones alimentarias absorben 25% o más de los ingresos obtenidos por exportaciones totales (Mendoza Zazueta, 2000).⁸

A principios de la década de los años ochenta del siglo XX, la relación que guardaban las importaciones de alimentos con respecto a las exportaciones totales era de 16%; sin embargo, este porcentaje se observa a la baja en los últimos 20 años. De cualquier forma este indicador es limitado ya que su caída proporcional no es producto de una disminución real de las importaciones de alimentos, sino de una disminución en la tasa de crecimiento de las exportaciones totales y de un incremento en las exportaciones totales; sin embargo, cuando ocurren fenómenos como la desaceleración económica de Estados Unidos, la economía interna se debilita y entra en franco riesgo en alimentos.

Cuadro 3. Relación que guardan las importaciones agroalimentarias con respecto a las exportaciones totales en México, promedio anual por quinquenio

<i>Periodo</i>	<i>1980-1985</i>	<i>1986-1990</i>	<i>1991-1995</i>	<i>1996-2000</i>	<i>1980-2000</i>
Tasa promedio anual	16.31	13.17	8.87	6.84	11.5

Fuente: Construido con datos del INEGI, Anuario Estadístico de los EUM, 1992, 1997 y 1999. INEGI, Anuario Estadístico del Comercio Exterior de los EUM, 1999. www.inegi.gob.mx, 2001.

En los últimos 20 años, la tasa promedio de la relación de vulnerabilidad establecida por la FAO (importaciones alimentarias/ exportaciones totales) fue de 11.5% anual, aún lejos de 25% señalado por este organismo. Sin embargo, no podemos ser optimistas ante este indicador, ya que si bien la tasa se mantiene lejos del límite señalado, la dependencia alimentaria externa de México sigue creciendo ante las profundas asimetrías existentes entre la agricultura mexicana y la de sus principales socios

⁸ El valor de las importaciones de alimentos con respecto a las exportaciones totales nos señala el porcentaje de divisas de las exportaciones totales utilizadas para la importación de alimentos, se considera que este porcentaje no debe ser superior a 25% ya que las divisas generadas por las exportaciones son necesarias para la importación de todo tipo de bienes y servicios.

comerciales: Estados Unidos y Canadá. Aún más, implica la descapitalización del campo mexicano, la pérdida de empleos directos e indirectos, la migración y el incremento de la pobreza, además del incremento del deterioro en los niveles nutricionales y de la seguridad alimentaria que son la fuente principal de riesgo para la seguridad nacional.

La tasa promedio de importaciones agroalimentarias con respecto a las exportaciones totales para el periodo comprendido en el periodo 1980-2000, ha sido de 11.5% anual; sin embargo, para la segunda mitad de la década pasada este porcentaje había disminuido 6.84%, lo cual muestra que a pesar del aumento en el valor de las importaciones de alimentos, el porcentaje bajó en los últimos años; producto del incremento constante del valor de las exportaciones totales mexicanas.

Las actuales tendencias muestran que este índice entrará en una fuerte oscilación a la alza ante el aumento permanente de las exportaciones totales de México, pero también de la fuerte desaceleración de la economía de Estados Unidos y el repunte de los precios internacionales. Ésta es una situación que no puede mantenerse constante debido a que, por otra parte, la economía puede desplomarse y depender aún más de las importaciones de alimentos, lo cual es una traba que somete al país a un endeudamiento desproporcionado.

Otra forma de medir la vulnerabilidad alimentaria externa, parte de analizar el porcentaje que representan estas importaciones en relación con las totales. Si la demanda de alimentos en el país no se cubre totalmente con la producción interna, ésta se resuelve con importaciones y entonces la dependencia externa aumenta significativamente en valor y constituye un freno al desarrollo económico interno, debido al peso de las importaciones.

Cuadro 4. Relación que guardan las importaciones agroalimentarias con respecto a las importaciones totales en México, promedio por quinquenio

<i>Periodo</i>	<i>1980-1985</i>	<i>1986-1990</i>	<i>1991-1995</i>	<i>1996-2000</i>	<i>1980-2000</i>
Tasa promedio anual	12.98	13.21	11.13	6.96	11.2

Los porcentajes del quinquenio son la media de los años que lo componen.

Fuente: Construido con datos del INEGI, Anuario Estadístico de los EUM, 1992, 1997 y 1999. INEGI, Anuario Estadístico del Comercio Exterior de los EUM, 1999. www.inegi.gob.mx, 2001.

Si analizamos el componente de las importaciones de México durante los últimos 20 años, encontraremos que las agroalimentarias representaron en promedio 11.2% del total, es decir, que para el periodo comprendido de 1980 al año 2000, del valor total de las importaciones realizadas, más de 11% correspondieron a alimentos. Visto por quinquenio, este porcentaje ha ido a la baja, situándose en 6.9% para el último lustro del siglo pasado.

Sin embargo, dicha baja no es causada por una disminución gradual y significativa de las importaciones de alimentos, sino por un incremento importante, en valor y volumen, de las importaciones totales del país. Estimamos que dicho porcentaje se mantendrá a la baja o por lo menos constante, si el comercio exterior total se incrementa en términos de los pronósticos, aún si persiste la tendencia de importar grandes volúmenes de productos agroalimentarios.

El comercio exterior de alimentos se mantiene en una situación de déficit comercial considerable, debido a que las importaciones de granos básicos crece a tasas muy superiores a las exportaciones de otros productos agrícolas que cumplirían una función compensadora. Una situación similar ocurre con las importaciones referentes a alimentos, bebidas y tabaco manufacturados, los cuales son superiores en relación con sus exportaciones correspondientes.

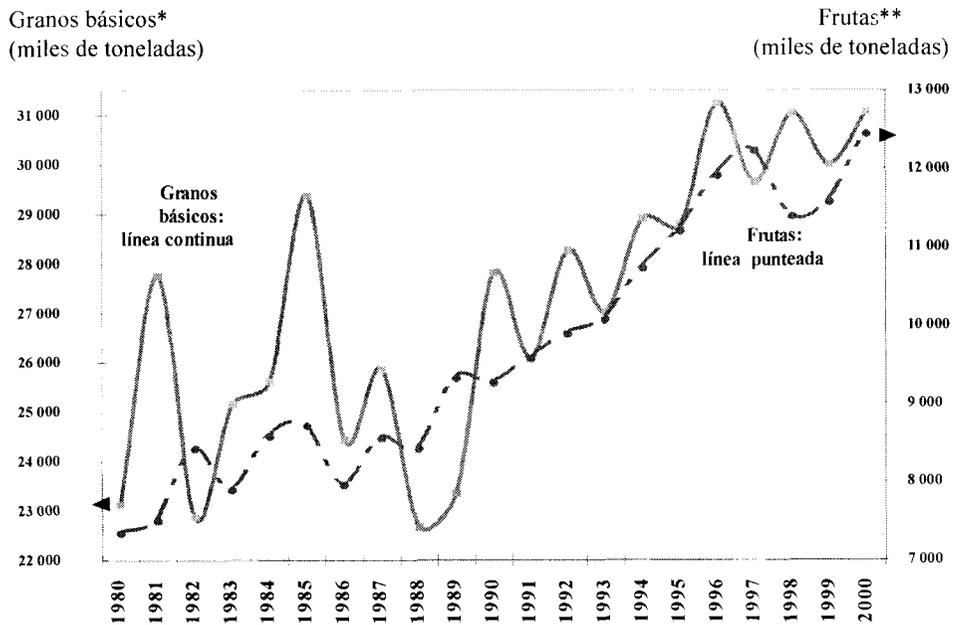
La dependencia del exterior en bienes primarios recae principalmente en los granos básicos, donde el promedio anual de compras al exterior en los últimos 20 años (1980-2000) supera los 39 000 millones de dólares. Por su parte la rama de alimentos, bebidas y tabaco de las manufacturas, tuvieron importaciones con un valor promedio anual de más de 24 000 millones de dólares para ese mismo periodo.

La caída que han sufrido en los últimos años las exportaciones, el alto valor de las importaciones de alimentos, así como el déficit en la balanza comercial alimentaria se agravó, conformando un acumulado de más de 15 500 millones de dólares en los últimos 20 años. Durante la segunda mitad de los años noventa, el déficit se mantiene año tras año, sin que se observe un cambio de tendencia. El mayor déficit observado en la balanza comercial alimentaria ocurrió en el año de 1992 al alcanzar 3 497 millones de dólares debido a un incremento en las importaciones de casi 50% con respecto al año anterior.

Con la apertura comercial indiscriminada la producción nacional tiende, en el mediano plazo, a especializarse en los productos intensivos en uso de mano de obra, como frutas y hortalizas, donde gozamos de supuestas ventajas comparativas. En contrapartida se contrae relativamente la producción de granos básicos, al considerarse dentro de la lógica de productos no rentables y que además en ocasiones enfrentan problemas de comercialización.

A partir de 1980 se observa un crecimiento acelerado de la producción de frutas, principalmente dirigido al mercado externo, en contrapartida los granos básicos mantienen una tasa de crecimiento inferior, a pesar de que su producción es muy superior en volumen (30 millones de toneladas para el año 2000, contra 12 millones de las frutas) su crecimiento no es tan alentador como en el caso de las frutas.

Gráfica 7. Producción anual de granos básicos y frutas en México



* Incluye: maíz, arroz, frijol, trigo, ajonjolí, algodón, cártago y soya.

** Incluye: aguacate, durazno, fresa, limón, mango, mandarina, manzana, melón, naranja, piña, plátano, uva y sandía.

Fuente: INEGI, Anuario Estadístico de los EUM, 1993. Presidencia de la República, *VI Informe de Gobierno*, anexo estadístico, 2000.

Todos estos factores generan un escenario de extrema vulnerabilidad, dado que dependemos de la importación de artículos de primera necesidad como son los granos básicos, pero a la vez se promueve la exportación de bienes prescindibles. Estos

últimos dependen de mercados volátiles que ante una situación de dificultad económica son los primeros en desecharse. Además, sus precios tienden a fijarse en los países compradores e imponen trabas no arancelarias, lo que coloca a los productores nacionales en una situación de dependencia del mercado externo, sin resolver las cuestiones de seguridad alimentaria interna. Visto en un planteamiento de seguridad nacional, sería uno de los principales aspectos a resolver.

El país enfrenta hoy más que nunca los riesgos de una situación de vulnerabilidad alimentaria externa, con un sector productivo golpeado por las políticas de apertura comercial, las sequías y la falta de crédito. Esta apertura comercial acelerada en los últimos diez años, acentúa la dependencia alimentaria con el exterior en la medida en que se parte de la idea de que son relativamente más fáciles las importaciones de alimentos y no requieren un compromiso político-económico del sector público.

Vulnerabilidad alimentaria externa y TLC

Como señalamos en el apartado anterior, México vive una grave crisis agrícola y alimentaria, especialmente en la producción de granos básicos. Ésta es en gran medida resultado del abandono y descuido en que cayó el campo y la reducción sustancial de la inversión pública orientada al desarrollo rural, lo cual profundizó el deterioro en el ingreso y nivel de vida de los habitantes del campo. La eliminación de subsidios y la reducción de los apoyos de la banca oficial no sólo se tradujeron en el aumento de los costos de producción, sino también redujeron las posibilidades de endeudamiento y un agudo problema de carteras vencidas de los productores rurales.

Una de las manifestaciones más graves de la crisis agrícola es la falta de incorporación de tecnología en la producción del campo, que se expresa en el estancamiento de los rendimientos por hectárea de los principales cultivos. Aunado a ello se presenta recurrentemente un proceso de disminución de la mano de obra ocupada porque grandes masas de campesinos emigran a Estados Unidos en busca de mejores condiciones de vida, lo que limita aún más la producción agropecuaria. Todos estos factores contribuyen al aumento de la dependencia alimentaria.

A partir de la crisis del sector agrícola, y el reconocimiento de la incapacidad de este sector para producir los alimentos que requiere la demanda interna, se alienta una política de apertura comercial acelerada que tiene por objeto satisfacer dicha demanda, bajo la lógica de satisfacer el consumo interno con alimentos adquiridos a bajo precio en el mercado internacional. Sin embargo, la apertura comercial acrecentó la crisis en la agricultura, al disminuir la producción y productividad de los principales cultivos e incrementar los costos por falta de competitividad.

Una vez que entramos en la fase de inserción al mercado mundial, los flujos de intercambio comercial se incrementaron considerablemente, todos los sectores de la economía fueron arrastrados por la dinámica de la apertura. La agricultura se vio forzada a competir con los productores externos que cuentan con altos niveles de competitividad por el apoyo que reciben de sus gobiernos. Esta competencia desigual provocó un incremento significativo de las importaciones de alimentos que entraron al país por el esquema del libre mercado.

El comercio exterior de México se realiza fundamentalmente con Estados Unidos; una vez que entramos en la fase de inserción en el mercado mundial ocurre una mayor concentración del intercambio comercial con ese país. Para el año de 1991 Estados Unidos y Canadá representaban poco más de 80% del comercio exterior de mercancías de México aunque la participación de Canadá es todavía poco importante.

De la misma forma en que el mayor porcentaje del comercio total del país se realiza con la región de Norteamérica, también se mantienen elevados los niveles de intercambio agroalimentario, que en promedio representan 72% de las importaciones totales de alimentos para el periodo 1988-1998. La excesiva concentración del comercio exterior nos convierte en un país dependiente de las políticas, de los precios y de la demanda de alimentos que en ese país se establecen como parte de su política económica o de seguridad nacional.

**Cuadro 5. Importaciones agroalimentarias de México, por origen
(millones de dólares)**

<i>Año</i>	<i>Estados Unidos</i>		<i>Resto del mundo</i>		<i>Total</i>	
	<i>Valor</i>	<i>% del total</i>	<i>Valor</i>	<i>% del total</i>	<i>Valor</i>	<i>% del total</i>
1988	2 126.6	71.3	856.4	28.7	2 983.0	100.0
1989	2 608.8	65.4	1 382.2	34.6	3 991.0	100.0
1990	2 789.4	59.0	1 939.6	41.0	4 729.0	100.0
1991	2 987.4	64.1	1 672.9	35.9	4 660.3	100.0
1992	4 033.5	57.8	2 941.0	42.2	6 974.5	100.0
1993	3 972.8	67.9	1 879.4	32.1	5 852.2	100.0
1994	5 058.6	70.6	2 104.5	29.4	7 163.1	100.0
1995	3 761.1	71.6	1 491.5	28.4	5 252.6	100.0
1996	5 553.9	71.4	2 226.1	28.6	7 780.0	100.0

(Continúa)

Cuadro 5. (Continuación)

<i>Año</i>	<i>Estados Unidos</i>		<i>Resto del mundo</i>		<i>Total</i>	
	<i>Valor</i>	<i>% del total</i>	<i>Valor</i>	<i>% del total</i>	<i>Valor</i>	<i>% del total</i>
1988	2 126.6	71.3	856.4			
1997	5 481.7	70.6	2 278.0	29.4	7 759.7	100.0
1998	6 352.2	73.0	2 351.8	27.0	8 704.0	100.0
Promedio	4 340.1	71.8	1 646.2	28.2	5 986.3	100.0

Incluye: agricultura y silvicultura; ganadería, apicultura, caza y pesca; alimentos, bebidas y tabaco de la industria manufacturera.

Fuente: construido con datos del INEGI, Anuario Estadístico de los EUM, 1992, 1997 y 1999. Consejo Nacional Agropecuario (CNA), estadísticas básicas, 1988-1998.

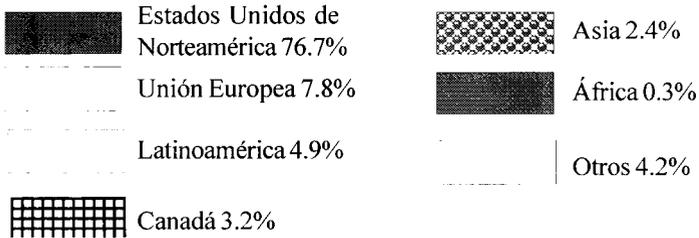
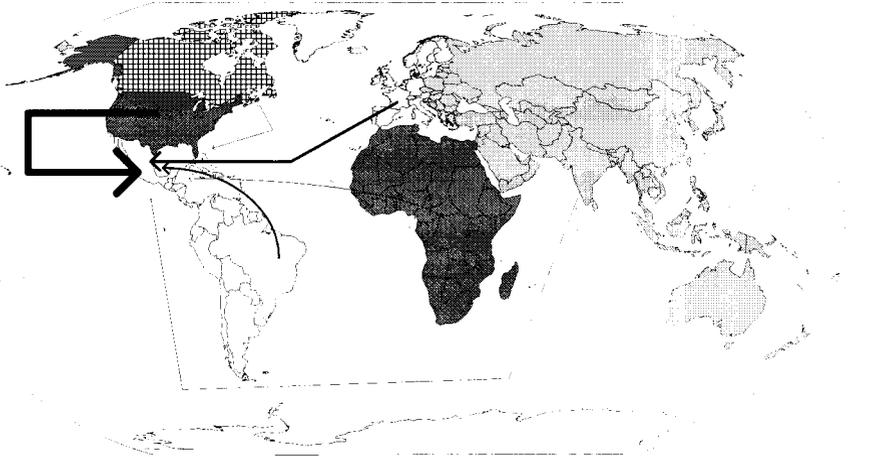
Cuadro 6. Exportaciones agroalimentarias de México por principal destino (millones de dólares)

<i>Año</i>	<i>Estados Unidos</i>		<i>Resto del mundo</i>		<i>Exportaciones totales</i>	
	<i>Valor</i>	<i>% del total</i>	<i>Valor</i>	<i>% del total</i>	<i>Valor</i>	<i>% del total</i>
1988	1 891.6	62.4	1 141.2	37.6	3 032.8	100.0
1989	2 099.3	69.5	922.9	30.5	3 022.2	100.0
1990	2 542.3	78.0	715.3	22.0	3 257.6	100.0
1991	2 753.7	72.6	1 040.1	27.4	3 793.8	100.0
1992	2 686.1	77.3	791.0	22.7	3 477.1	100.0
1993	3 185.5	81.1	741.5	18.9	3 927.0	100.0
1994	3 412.1	74.6	1 161.9	25.4	4 574.0	100.0
1995	4 743.8	72.5	1 800.9	27.5	6 544.7	100.0
1996	4 525.4	69.4	1 997.2	30.6	6 522.6	100.0
1997	4 837.8	67.6	2 315.1	32.4	7 152.9	100.0
1998	5 395.2	73.9	1 909.0	26.1	7 304.2	100.0
Promedio	3 461.2	72.6	1 321.5	27.4	4 782.6	100.0

Incluye: agricultura y silvicultura; ganadería, apicultura, caza y pesca; alimentos, bebidas y tabaco de la industria manufacturera.

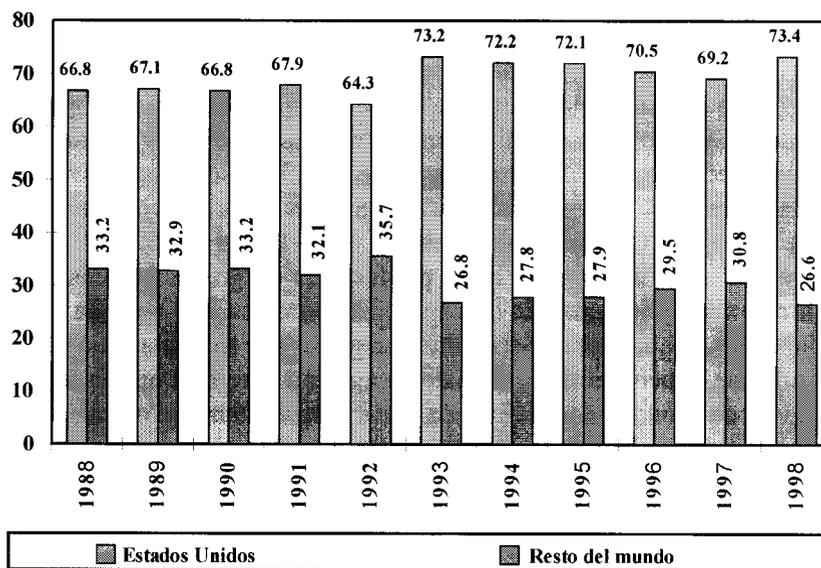
Fuente: construido con datos del INEGI, Anuario Estadístico de los EUM, 1992, 1997 y 1999. Consejo Nacional Agropecuario, estadísticas básicas, 1988-1998.

Comercio agroalimentario total de México, 2000



La dependencia comercial con Estados Unidos, destino principal de nuestras exportaciones y origen de nuestras importaciones arrastra a todos los sectores de la economía, incluyendo el agrícola, que se traduce en una dependencia alimentaria cada vez más marcada con este país.⁹ El comercio exterior de productos agroalimentarios (importaciones más exportaciones) con Estados Unidos alcanzó en 1999 11 747 millones de dólares, lo cual representó 72% del total del comercio exterior de México en estos bienes.

Gráfica 8. Promedio anual del comercio agroalimentario exterior de México (porcentaje)



Fuente: Construido con datos del INEGI, Anuario Estadístico de los EUM, 1992, 1997 y 1999. INEGI, Anuario Estadístico de Comercio Exterior de los EUM, 1999. CNA, estadísticas básicas, 1988-1998.

⁹ Desde fines de los años ochenta, del siglo pasado, México se convirtió en el tercer comprador de alimentos de Estados Unidos, solamente debajo de Japón y Canadá, además representa el mercado más grande para Estados Unidos en granos de sorgo y el segundo más grande para carnes y productos cárnicos, después de Japón.

La apertura comercial de México generó mayores importaciones de alimentos. La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, permitió grandes concesiones en cuanto a barreras arancelarias de alimentos básicos con sus principales socios comerciales. Sin embargo, lo más grave del Tratado es que tiende a profundizar la dependencia alimentaria principalmente en granos básicos.

El incremento en las importaciones de alimentos provoca que México alcance actualmente el tercer lugar como mercado para las exportaciones agrícolas estadounidenses, ya que con la entrada en vigor del TLCAN se generó un crecimiento acelerado de las importaciones de granos básicos, oleaginosas, carne, productos procesados y comida preparada.

El TLC evidenció la fragilidad de la agricultura mexicana y la enorme brecha de productividad agrícola que existe con respecto a Canadá y Estados Unidos. Esta desigualdad tiende a ampliarse a medida que la agricultura mexicana disminuye, por problemas de competitividad, su participación en el mercado nacional de granos y dependemos de las importaciones de básicos para complementar una parte considerable de nuestro consumo. En términos de valor y de jerarquía, los productos de origen agropecuario más comprados a Estados Unidos son: maíz, que representa aproximadamente 15% del valor total de nuestras compras agrícolas, sorgo (12%), semillas de soya (11%), carne (5%) y leche en polvo (3 por ciento).

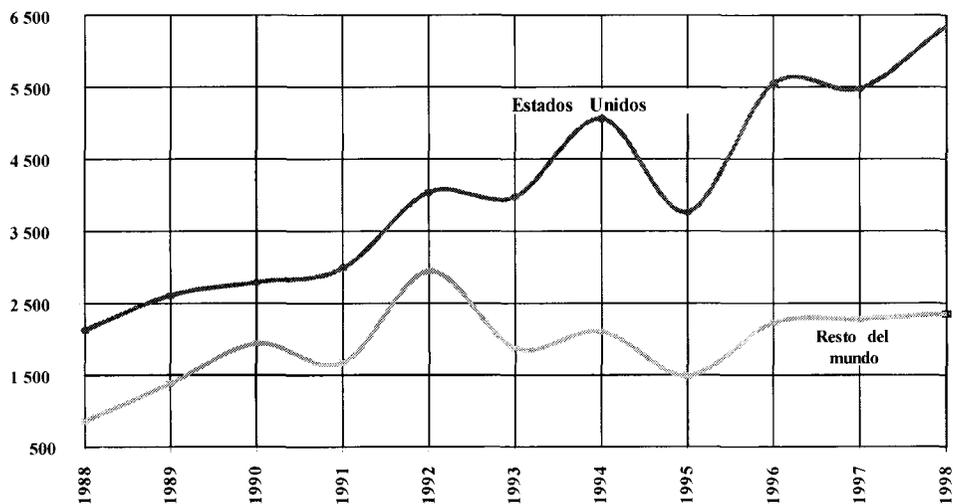
Este Tratado orilló a competir a los productores de granos básicos, que en su mayoría arrastraban problemas de descapitalización de cartera vencida. Casi todos son minifundistas, pequeños propietarios y comuneros que siembran bajo condiciones de temporal, que deben enfrentar al sistema agrícola que más apoyo recibe de su gobierno en producción y comercialización con sistemas altamente mecanizados y que tienen acceso a créditos bancarios que garantizan sus altos niveles de competitividad.

La tendencia a la igualación de los precios internacionales agrícolas respecto de los nacionales, acarreó un desplazamiento de cultivos donde se sustituyeron tierras de riego para la siembra de maíz en beneficio de otros cultivos más rentables. Si bien esta superficie no es altamente significativa, en términos proporcionales actúa como factor de desestímulo para todo el sistema agrícola nacional, porque distorsiona la estructura de la producción y deprime la inversión en alimentos básicos.

En las últimas dos décadas del siglo xx la superficie sembrada de los principales granos, se mantuvo con fluctuaciones amplias, logrando un incremento en más de 300 000 hectáreas de 1980 al año 2000. En 1981 alcanzó un máximo al ocupar más de 13 500 000 hectáreas, y sin embargo presentó una fuerte caída en 1992 al alcanzar apenas 11 500 000 hectáreas. No existe por lo tanto un desplazamiento de la superficie agrícola dedicada a los principales granos en favor de productos más rentables y de exportación como las frutas: de cualquier forma, el mayor dinamismo en la producción

agrícola se observa en el rubro de frutas y hortalizas, ya que la superficie destinada a granos básicos es principalmente de temporal con mayor rezago tecnológico y con tendencias al abandono debido al incremento de la marginación y pobreza en el campo.

Gráfica 9. Importaciones agroalimentarias de México según origen (millones de dólares)



Fuente: Construido con datos del INEGI, Anuario Estadístico de los EUM, 1992, 1997 y 1999. Consejo Nacional Agropecuario, estadísticas básicas, 1988-1998.

La superficie dedicada a la producción de frutas, aunque comparativamente pequeña por la naturaleza de los cultivos, tuvo un incremento notable a partir de 1980, pues se ocuparon 600 000 hectáreas; para el año 2000 la superficie se incrementó a más de un millón de hectáreas, es decir, alcanzó un crecimiento considerable en comparación con la superficie ocupada por los granos.

El desarrollo más reciente de la agricultura mexicana responde a las necesidades del mercado mundial. Por ello la parte dinámica de la producción se mantiene en productos como algodón, tomate, café, piña o plátano, de gran demanda en los

mercados de Norteamérica. En contraparte, dejan de cultivarse productos indispensables para el consumo interno, ya que en los ciclos recientes resultan menos rentables para los productores. Este fenómeno ocurre principalmente en la superficie irrigada.

La entrada en vigor del TLC y la contracción en el consumo interno de productos agrícolas, debido a la caída en el ingreso, propicia el crecimiento de las exportaciones hortícolas y de frutas hacia Estados Unidos. Sin embargo, el mercado estadounidense continúa siendo de tipo estacional, y sujeto a presiones extra-arancel. Durante la temporada primavera-verano se imponen barreras arancelarias y no arancelarias sujetas a las necesidades que la competencia puede imponer a los productores estadounidenses.

La relación comercial agroalimentaria entre México y Estados Unidos es tan profunda que genera un proceso de especialización de la agricultura mexicana y esto implica el desplazamiento de los productos agrícolas de consumo popular como el maíz, el trigo y el arroz. Esta especialización en ciertos cultivos, como frutas y hortalizas de invierno y ganado en pie, responde únicamente a problemas de manejo del calendario agrícola estadounidense, impidiendo una mejor planeación de la producción de bienes de consumo interno. Los productos agrícolas mexicanos son complementarios marginales de la producción agrícola estadounidense, por lo tanto fácilmente prescindibles y sujetos a todas las desventajas comerciales.

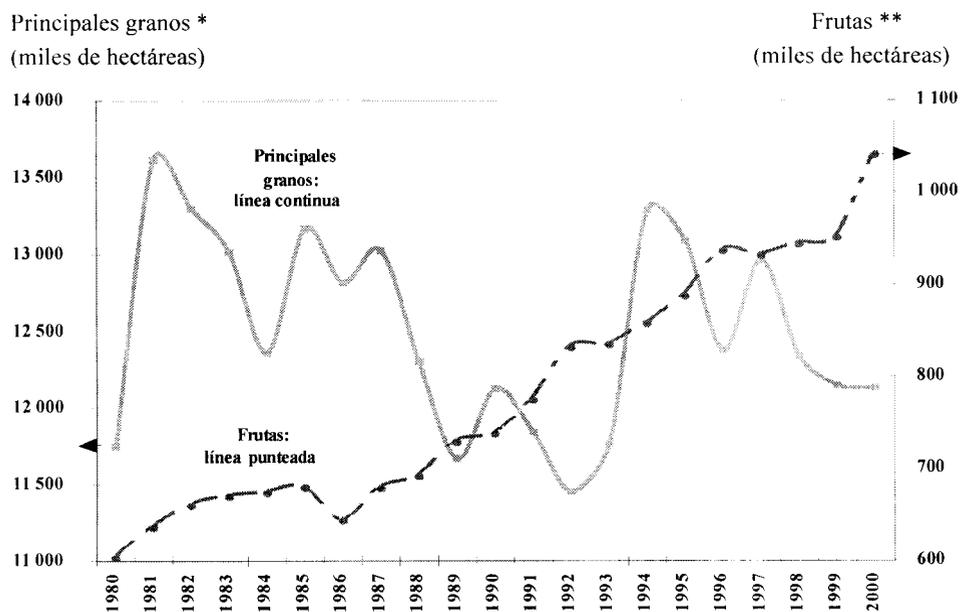
La dependencia agroalimentaria con Estados Unidos implica un esquema de ajuste de la producción mexicana a las políticas proteccionistas de ese país. Por lo tanto, mientras no diversifiquemos nuestro comercio exterior y desconcentremos nuestro intercambio, estaremos a merced de sus decisiones y la seguridad alimentaria interna condicionada e inalcanzable.

Las importaciones de granos básicos se incrementaron de 8 328 000 toneladas en 1980 a 18 343 000 toneladas para 1999, lo que significa que la tercera parte de las necesidades alimentarias de la población dependen de suministros externos. Sin embargo, en los últimos 15 años, el consumo per cápita de granos básicos se redujo en más de 30% a consecuencia de la baja de los salarios reales, el explosivo crecimiento del desempleo y la baja en el poder adquisitivo y el consumo. Esto contiene el nivel medio de importaciones de granos básicos, que si bien es elevado, no sobrepasa aún la cifra de 20 000 millones de toneladas anuales.

Dentro de los granos básicos, los de mayor importancia por el nivel de consumo de la población son el frijol, el maíz y el trigo. Los dos últimos han incrementado considerablemente su nivel de importaciones. En el caso del trigo se disparó de 822 000 toneladas en 1980 a 2 659 000 toneladas para 1999. En cuanto al maíz, la gran dependencia con el exterior, pone en grave riesgo la seguridad alimentaria, ya

que es la base de la alimentación nacional. Además el producto importado presenta variación en sabor y nutrientes que altera la alimentación de las clases más deprimidas, ya que es la mayor fuente de calorías. El maíz pasó de un volumen de importaciones de 3 777 000 toneladas en 1980 a 5 523 000 toneladas para 1999.

Gráfica 10. Superficie sembrada de los principales productos agrícolas en México



* Incluye: maíz, arroz, frijol, trigo, ajonjolí, algodón, cártago y soya.

** Incluye: aguacate, durazno, fresa, limón, mango, mandarina, manzana, melón, naranja, piña, plátano, sandía y uva.

Fuente: INEGI, Anuario Estadístico de los EUM, 1993. Presidencia de la República, VI Informe de Gobierno, anexo estadístico, 2000.

Otros productos que tienen un elevado peso en valor de las importaciones que realiza nuestro país son los desechos cárnicos comestibles, los aceites y grasas de origen animal y vegetal, los frijoles secos, la carne de cerdo y de aves, el trigo, el arroz, los chocolates y los productos lácteos.

La baja en la producción interna de maíz podemos entenderla por la eliminación del precio interno de garantía lo que llevó a la reducción de tierras cultivadas de alto rendimiento, un caso parecido ocurrió con el frijol, que con el maíz, ocupan los primeros lugares de consumo popular en el país.

**Cuadro 7. Principales productos agroalimentarios de importación
provenientes de EUA
(millones de dólares)**

<i>Año</i>	<i>Carnes frescas o refrigeradas</i>	<i>Lácteos, huevo y miel</i>	<i>Granos básicos</i>	<i>Semillas y frutos oleaginosos</i>	<i>Otros aceites y grasas animales y vegetales</i>	<i>Preparados alimenticios especiales</i>
1988	228 035	131 140	635 768	448 122	164 636	139 935
1989	264 939	204 157	926 104	396 762	156 782	122 592
1990	246 887	61 276	883 840	276 383	131 004	128 751
1991	472 376	109 748	625 926	445 996	162 074	161 603
1992	531 679	143 436	858 910	565 106	188 770	261 839
1993	449 009	225 377	670 053	531 901	229 666	212 351
1994	626 715	161 486	958 740	672 552	266 770	269 466
1995	352 061	111 198	906 204	588 850	388 151	203 641
1996	500 567	98 418	1 840 069	987 598	320 897	234 034
1997	698 916	156 171	901 515	1 062 188	371 941	207 387
1998	823 255	179 683	1 304 114	928 209	457 076	245 348

Fuente: Construido con datos del INEGI, Anuario Estadístico de los EUM, 1992, 1997 y 1999. INEGI, Anuario Estadístico de Comercio Exterior de los EUM, 1999. Consejo Nacional Agropecuario, estadísticas básicas, 1988-1998.

Con la entrada del TLC las exportaciones mexicanas que se han incrementado y pueden competir con relativo éxito en el mercado estadounidense son: la cerveza, el café, los jitomates las frutas frescas y las bebidas alcohólicas. Aparentemente en estos productos tenemos una ventaja comparativa con nuestros principales socios

comerciales; sin embargo, algunos de ellos desplazaron la producción de bienes de consumo interno de primera necesidad que se resuelve mediante compras al exterior pero que generan una dependencia alimentaria excesiva. Ante esta situación es necesario promover una diversificación de las exportaciones agroalimentarias del país.

Por ejemplo, las importaciones de jitomate estadounidenses provenientes de México tienen un límite, al igual que las cebollas, calabazas y sandía. Otros productos sensibles a este límite son ajo, jugo de naranja, azúcar y cacahuates, y dependen, además, de las condiciones del mercado y de la competencia con otros países.

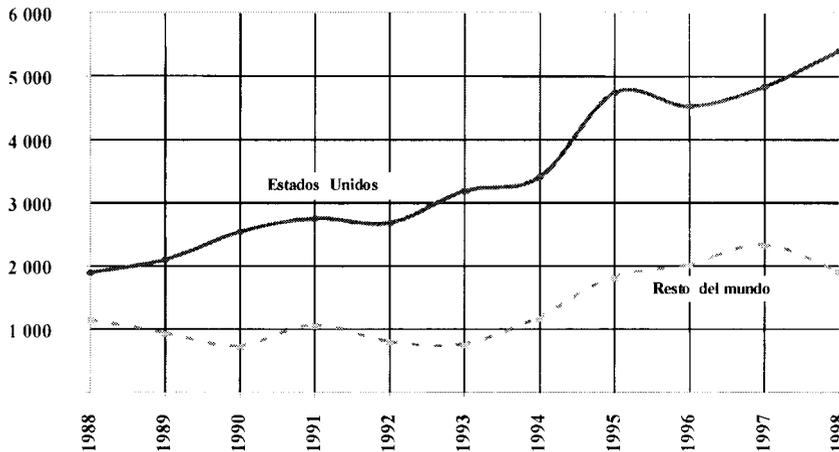
Los defensores del libre comercio aseguran que el objetivo de la entrada al TLC sería aprovechar las ventajas comparativas de cada país en la producción de alimentos, de esta manera nuestro país se beneficiaría por un incremento constante de las exportaciones agrícolas, las cuales resultan relativamente más económicas al aprovechar las ventajas de la mano de obra barata y de la gran diversidad de recursos naturales y climas que favorecen la producción de artículos tropicales e intensivos en el uso de mano de obra.

Sin embargo, las aparentes ventajas comparativas de nuestro país se desvanecen ante el hecho de que en Estados Unidos resulta más barato el empaque, el transporte y la comercialización. Por otra parte, los horticultores estadounidenses tienen una mayor productividad por hectárea lo que nos hace menos competitivos. Las ventajas comparativas provienen de condiciones materiales dadas, las competitivas de las condiciones institucionales de apoyo al sector, el objetivo de la agricultura es buscar ventajas competitivas y no comparativas.

Las ventajas competitivas en la agricultura se determinan no sólo por las cualidades diferenciadas del medio ambiente, sino también por la calidad de los apoyos institucionales de los gobiernos en la aplicación de políticas de apoyo a la agricultura, en la infraestructura y en los servicios para conservar y aumentar los niveles de productividad. Las únicas empresas que están en condiciones de aprovechar las ventajas comparativas son las empresas transnacionales, las cuales ante el bajo costo de la mano de obra mexicana y las menores exigencias tributarias y ambientales, incrementan su competitividad en escala internacional y así se benefician de ventajas comparativas y competitivas reales.

La eliminación de las barreras comerciales de alimentos y las importaciones de Estados Unidos generan una tendencia de igualación de precios de los bienes agrícolas en México con los internacionales. Esto provoca una depresión generalizada en la producción agrícola, principalmente de los cultivos más importantes como maíz, sorgo, soya, frijol y trigo, pero especialmente del maíz. Asimismo existe un incremento en la producción de bienes agrícolas con capacidad de ser exportados como las hortalizas

Gráfica 11. Exportaciones agroalimentarias de México por destino (millones de dólares)

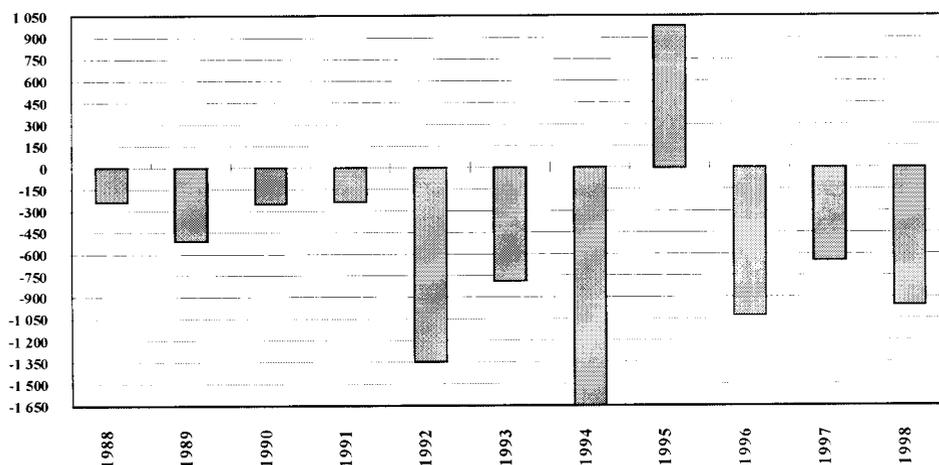


Fuente: Construido con datos del INEGI, Anuario Estadístico de los EUM, 1992, 1997 y 1999. Consejo Nacional Agropecuario, estadísticas básicas, 1988-1998.

frescas y las frutas, junto con el ganado en pie. Sin embargo, ocurre también un aumento sustancial de las importaciones mexicanas de granos básicos, leche, aves, aceites y grasas animales y vegetales, y carnes frescas o refrigeradas.

Las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos están basadas en productos como las frutas y hortalizas, debido a que estos productos enfrentan una mayor demanda en el exterior que en el mercado interno; sin embargo, un incremento constante en el ingreso familiar en México provocaría primero, un aumento en el consumo per cápita de maíz y posteriormente un cambio en la demanda de productos de mayor valor, como carne y alimentos preparados. Así, un incremento en el ingreso per cápita en el país, genera un aumento constante en las importaciones de alimentos, no sólo de granos básicos, sino de productos que actualmente exportamos, como frutas y hortalizas.

**GRÁFICA 12. México, saldo de la balanza agroalimentaria con EUA
(millones de dólares)**



Fuente: Construido con datos del INEGI, Anuario Estadístico de los EUM, 1992, 1997 y 1999. INEGI, Anuario Estadístico de Comercio Exterior de los EUM, 1999. CNA estadísticas básicas, 1988-1998.

Dadas las limitaciones del área cultivable y de agua para la agricultura en el país, además de otras restricciones, un aumento significativo en el ingreso nacional traería consigo una mayor demanda interna de alimentos, con lo que enfrentaríamos crecientes dificultades para satisfacer las propias necesidades, y también para mantener un nivel adecuado de exportaciones. Esto traería consigo que en el mediano plazo nos podríamos transformar en importadores netos de granos básicos, frutas, hortalizas, leche y carne, con graves desequilibrios en la balanza comercial y en el desarrollo económico.

Nos encontramos en una etapa en la que Estados Unidos, debido a sus políticas proteccionistas y de altos subsidios a la agricultura, domina los mercados internacionales de productos agrícolas. Como contrapartida, México se convirtió en importador neto de granos y a la vez incrementó sus exportaciones de frutas y hortalizas. Sin embargo, no podemos afirmar que el desmantelamiento de las barreras al comercio agroalimentario sea la causa de la crisis de éste, sino más bien que los altos volúmenes de importación resultan de la insuficiente producción interna.

El crecimiento económico no será duradero mientras sigamos importando los alimentos que requiere el país, en lugar de producirlos. En México la producción de alimentos se complica toda vez que en el mercado nacional deben competir con productores externos que en la mayoría de los casos son subsidiados por sus gobiernos, o bien su producción está altamente mecanizada y tienen entrada más fácil y en mayores cantidades a los créditos bancarios.

Las necesidades crecientes de alimentos en el país no pueden ser resueltas sólo con base en estrategias comerciales que privilegien la compra de alimentos baratos en el mercado internacional, sin importar las consecuencias en el mercado local y la economía nacional. Aquí se refleja también la fragilidad del sector agrícola para consolidar una soberanía basada en la producción interna de alimentos.

Importación de alimentos por zonas de origen

Pese a que alrededor de 80% de nuestro comercio agroalimentario se realiza con EUA, para efectos de un diagnóstico global de seguridad alimentaria, es pertinente ubicar cuáles son otras fuentes de abastecimiento de alimentos cuando no se puede cubrir por medio de la producción local, o de ese mercado. Para facilitar el análisis, se optó por agrupar a los países de origen de las importaciones de alimentos de acuerdo con las asociaciones económicas internacionales de las que forman parte, en lugar de hacerlo con cada país de manera individual (como lo hicimos en un punto anterior). Asimismo, debido a la importancia que reviste el acuerdo de libre comercio establecido con ellos, a la situación geográfica y a la relación histórica, se separan a países como EUA y Canadá, además de algunos otros que no forman parte de asociación alguna, pero que sí realizan o han realizado transacciones comerciales con México, como Cuba y Taiwan. Adicionalmente, se crea el grupo “otros” en el que se incluye el comercio exterior realizado sin declarar los países de origen.

Finalmente, el análisis se centra en aquellos productos cuyas transacciones implican para nuestra nación un mayor desembolso de divisas, y que por lo tanto pudieran significarse como una situación de riesgo al poder crearse una situación de dependencia permanente y por tanto una salida de divisas también permanente. Se dejan de lado los productos cuya importación implica un gasto relativamente pequeño, ya que difícilmente ello se podría transformar en un factor de dependencia, pues los bajos niveles de compras foráneas implican que nuestra nación es casi autosuficiente en esos productos y que podría llegar a serlo, a menos que exista una tendencia muy pronunciada al incremento en años próximos.

En este apartado se trata más bien de identificar con qué región se han creado vínculos estrechos que podrían convertirse en un factor de dependencia, por lo que se analiza sólo el comportamiento observado en algunos años representativos de las recientes décadas. Por ello, se eligió un año al inicio y otro a la mitad de las tres últimas décadas, lo cual nos permitirá identificar la existencia de algún cambio drástico en el patrón seguido por el origen de las importaciones mexicanas de alimentos, o bien establecer si se depende de un único país o región para abastecerse de algún producto alimenticio.

En un primer grupo, integrado por granos básicos, el grueso de las importaciones procede de EUA, lo cual resulta comprensible, tanto por ser un gran productor de los mismos como por su vecindad geográfica con México. Así, al inicio de la década de los setenta una cifra cercana a 100% de la importación de frijol, maíz y sorgo procedía de esa nación, mientras que en el caso del trigo representaba cerca de 87%, importándose el resto desde la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC). A mediados de esa década, 1975, se registra una notable importación de granos desde Sudamérica, de diversos países integrantes de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALAI), que llegan a representar 47% de las compras foráneas de frijol, 33% de las de maíz y 41% de las de trigo, compitiendo con las provenientes de EUA, que representan 51, 55 y 58% respectivamente, a la vez que alcanzaba casi la totalidad de las importaciones mexicanas de trigo, desapareciendo la importación desde la AELC. Curiosamente, en ese año se importó 7% del maíz desde países de África y en menores proporciones de otros países de la Comunidad Económica Europea (CEE), la AELC y Canadá.

La década de los ochenta marca la consolidación de EUA como el principal abastecedor externo de granos de nuestro país. En 1980 importamos de ese país casi la totalidad de las compras externas de sorgo y maíz y más de 90% de las de frijol y trigo, complementadas con importaciones de la ALAI y Canadá, respectivamente. También se observa una reducida participación de países de la CEE, Medio Oriente y del Mercado Común del Caribe (CARICOM). Esta situación se generaliza en 1985, cuando prácticamente toda la importación de maíz, sorgo y frijol, proviene de EUA. También resulta notable la participación de Canadá, con 55% de la importación de trigo, mientras que hay escasa importación de granos desde la CEE y África.

La situación antes descrita se consolida en la última década del siglo XX. En 1990, EUA es el principal abastecedor de sorgo y maíz, recuperándose en el caso del trigo, pero perdiendo terreno en el frijol, en donde nuevamente se deja sentir la presencia de los países de la ALAI, de la CEE y, de Asia. Para 1996 se compra a EUA 95% del frijol importado, 96% del maíz, 92% del sorgo y 80% del trigo. En este último producto el resto de la importación proviene de Canadá y el de sorgo de la ALAI, mismos que

cubren el faltante de frijol, mientras que en maíz se hace mediante pequeñas importaciones del Mercado Común Centroamericano (MCC), de la CEE, la AELC, Asia, Medio Oriente y Oceanía.

Así, pues, el abastecimiento mexicano de granos desde el exterior puede transformarse en una relación de dependencia, ya que no existe una diversificación de los países proveedores, lo cual se puede convertir en un riesgo de vulnerabilidad en lo que respecta a fijación de precios y volúmenes comercializados por parte del país de origen, en este caso EUA. En promedio, a lo largo del periodo analizado, esa nación cubrió 82% de las importaciones mexicanas de frijol, 92% de las de maíz, 92% de las de sorgo, y 83% de las de trigo. Cuando las importaciones de una nación se concentran en proporciones similares, poco importa contar con una docena de distintos proveedores, pues realmente no tienen un peso significativo que pudiera cambiar la situación de dependencia como en el caso de las importaciones históricas de trigo desde Canadá (15%), y de frijol (14%), maíz (6%) y sorgo (8%) de la ALAI, cuyo peso, además, ha empezado a disminuir. Lo que debe revertirse en todo caso son las condiciones estructurales de dependencia alimentaria.

En un segundo grupo, compuesto por oleaginosas, se nota también un claro predominio de las importaciones provenientes de EUA. Por ejemplo, en el caso de la semilla de algodón, aportó 100% de las importaciones mexicanas en 1971, 1975, 1980 y 1990, con una disminución de 70% en 1985 y de 77% en 1996, años en que los faltantes se cubrieron con importaciones de Asia en 1985 y del MCC en 1996. En el caso de la semilla de soya el panorama es similar, pues en todos los años analizados, las importaciones desde Estados Unidos fueron equivalentes a más de 99% del total, salvo en 1990, cuando representaron 96%, el resto fue cubierto con producto de la CEE. A lo largo de estos años, se importaron volúmenes poco significativos desde Asia, Canadá, la ALAI y el MCC.

Al considerar el rubro de otras oleaginosas —en donde se incluyen las semillas de mostaza, girasol, ajonjolí, cártamo y otras—, se observa una mayor diversificación de las regiones de origen de la importación, aunque sigue predominando la presencia de Estados Unidos. Hasta 1980, éstas cubrían más de 90% del total, en 1985 y 1990 se observa una drástica disminución a 43 y 21%, respectivamente. En esos años, es significativa la importación desde países de la ALAI, Canadá, Oceanía, la AELC, la CEE y de Asia, aunque los montos resultan pequeños en la mayoría de los casos. La segunda mitad de la década de los noventa marca el retorno de los productos de EUA, los cuales alcanzan a absorber 77% del valor de las importaciones de otras oleaginosas, disminuyen las importaciones de otros orígenes, aunque las realizadas desde la ALAI (5%), Canadá (14%) y la CEE (2%) presentan algún grado de importancia.

En el rubro de frutas fue necesario establecer una diferenciación entre frutas frescas y secas, aunque en la década de los ochenta el formato del Anuario del Comercio Exterior de México no permite hacerlo. Se hace esta aclaración porque mientras que en el caso de las frutas frescas existe un claro dominio de las importaciones provenientes de Estados Unidos, no ocurre lo mismo con las frutas secas.

En el primer caso, Estados Unidos consolida su posición, pues en la década de los setenta los porcentajes del valor de las importaciones mexicanas de frutas frescas que provenían de esa nación eran menores a 70%, para la década de los ochenta, en la cual se agrupan en una sola partida frutas frescas y secas, su participación se sitúa en 93%, lo cual es resultado de la alta participación que tiene en frutas frescas. Aun bajo esta circunstancia, el porcentaje que representa el valor de las importaciones de origen estadounidense entre 1970 y 1996 es de alrededor de 78%, de la ALAI 11%, el de la CEE de 8% y de Medio Oriente tres por ciento.

En el caso de las frutas secas, el valor de las importaciones provenientes de EUA sólo alcanza un alto porcentaje del total en 1990, cuando superan 64%, y el único año en que logran representar más de la mitad del total. En esta ocasión las importaciones provienen mayoritariamente de los países de la ALAI (68% en promedio en los años analizados), Estados Unidos (28%) y Asia (2.5%). Este comportamiento obedece a la bonanza del clima en los países sudamericanos que les permite cultivar grandes volúmenes de algunas frutas y destinarlas posteriormente a la exportación.

En el rubro de carnes, se revisa primeramente la importación de ganado bovino y porcino en pie y posteriormente a las carnes de las mismas especies. Esta distinción se realiza debido a que en el primer caso, no todas las importaciones se destinan al sacrificio directo para consumo humano, incluye también la importación de pies de cría con pedigrí, vacas lecheras, becerros de engorda y sementales.

En el caso del ganado bovino en pie, aunque el origen de las importaciones sigue siendo predominantemente EUA, la participación de Canadá resulta también importante. En menor medida participan el MCC, la CEE, el CARICOM y el resto de América. Históricamente, importamos de EUA en promedio 83.8%, de Canadá alrededor de 15% y complementamos el abasto con importaciones del resto de los países de América y Oceanía.

En ganado porcino llama la atención que en algunos años no realizamos importación alguna, lo que indica que es un producto donde somos autosuficientes. En los años en que se importó el cerdo, su origen fue Estados Unidos, aunque con el transcurso del tiempo se muestra un descenso en el porcentaje cubierto por este país en favor de Canadá y la CEE. La participación de EUA declinó notablemente, pues en 1971

representaba 100% del total y en 1996 ocupaba sólo 75%, mientras que las de Canadá ocupan 15% y el restante 10% procede de la CEE.

Para la importación de carne de ganado bovino, nuevamente Estados Unidos es el principal proveedor, aunque también muestra un descenso en su participación. En la década de los setenta, el total de las mismas tenían ese origen, pero ya en los ochenta se empieza a diversificar con las importaciones provenientes de Centroamérica (MCC), Oceanía y en pequeña escala de Medio Oriente y la CEE. De hecho en 1985 el orden de importancia en la provisión de carne de bovino se establece de la siguiente manera: MCC, EUA, Oceanía y Canadá. Sin embargo, en la última década se regresa a la realización de grandes importaciones desde Estados Unidos, las cuales representan 80% en 1980 y 98% en 1996, disminuyendo las compras en otras regiones, principalmente del MCC. La importación de carne de cerdo en canal, fresca o refrigerada no observa un comportamiento muy distinto, otra vez el producto de origen estadounidense predomina, abarcando más de 95% de la importación, complementando la oferta con importaciones en baja escala desde Canadá, la CEE, la AELC y África.

Las pieles de cerdo sin curtir, empleadas en su mayoría para consumo humano, provienen también hasta 1980 en su totalidad de Estados Unidos. Es a partir de 1985 cuando se empieza a importar en pequeñas proporciones desde otras latitudes como Canadá, la CEE y la AELC. De éstas, las importaciones provenientes de Canadá son las únicas que se consolidan con el tiempo, hasta alcanzar a absorber más de 20% del total gastado en importaciones de este tipo en 1996, mientras que las de la CEE equivalen a 4.13% del total y las de EUA a 75 por ciento.

En las importaciones de grasas puede observarse inicialmente una gran diversificación de las compras foráneas, sin embargo, con el transcurso del tiempo se registra una concentración en las de origen estadounidense. En 1971 la importación proveniente de EUA abarcaba 76.9% del total, pero ese porcentaje se incrementa hasta 99% en la década actual, restando relevancia a las importaciones provenientes del resto del mundo, de donde se importaba 11% en 1971.

Otros productos con alto valor de importación son la mantequilla y la grasa butírica. En estos productos existe una mayor diversificación de los países de origen y desplaza a la producción proveniente de EUA, pues en 1990 ocupó sólo 35% del total, siendo el año de mayor cobertura. En este rubro, son las importaciones provenientes de Oceanía las que destacan, representando en el periodo analizado más de 43%, aunque han cedido terreno en los últimos años.

Resultó también de gran relevancia la participación de la CEE, con 37% entre 1971 y 1990, sin embargo, en 1996 dejaron su lugar a la AELC; aunque hay también aportaciones desde la ALAI, el MCC, el CARICOM y Asia.

En las importaciones de preparados alimenticios especiales se incluyen aquellos elaborados a partir de carne, crustáceos, pescados y mariscos. Debido a la gran diversidad de productos que componen esta partida resultan también diversos los países que exportan hacia nuestra nación. Así se reciben prácticamente productos de todas las latitudes. Al inicio, la mayor parte provenía de la CEE, pero ese lugar lo ha ido tomando Estados Unidos, el cual en 1996 alcanzó a cubrir 89%. Cabe destacar la desaparición de importaciones desde Oceanía, las cuales llegaron a representar una tercera parte del total en la década de los setenta. Algo similar ocurre con las importaciones provenientes de Sudamérica.

La leche en polvo es otro de los productos que implica para nuestro país una gran salida de divisas. Como en ningún otro caso se ha cambiado de proveedores externos, lo que significa un mayor poder de negociación al elegir a quien ofrezca mayores ventajas en calidad y precio del producto. En 1971 se importaba de Canadá 48% de este producto, de la AELC 27% y de EUA 17%. Para 1975, desde África se importaba 36%, de Canadá 31% y Estados Unidos aportaba 26%. En 1980, se hace sentir la presencia de las importaciones de la CEE que cubren 40% del total, las de EUA 35% y las de Canadá 21%. En 1985 la importación desde Estados Unidos es poco significativa, nuevamente predominan las provenientes de la CEE (40%), resurgen las de África (22%) y de Canadá se adquiere 20%. La década de los noventa marca la consolidación de la CEE como el principal proveedor externo de leche en polvo para México, alcanzando 56 y 57% del total del valor importado en 1990 y 1996, respectivamente. Esta década marca también la caída de las importaciones provenientes de Canadá y la aparición en gran escala de Asia. Cabe mencionar que en los años estudiados, se aprecian también participaciones menores de países del MCC, la AELC, el CARICOM, Asia y Medio Oriente.

Finalmente, se considera el caso del azúcar, donde podemos destacar el hecho de utilizar pocos proveedores externos, por ejemplo, en la década de los setenta sólo la CEE y EUA se encargaban de cubrir los faltantes de azúcar en nuestra nación con 88 y 12% del total en 1971 y con 18 y 82% en 1975, respectivamente. En 1980 desaparece la importación desde la CEE y se sustituye por producto cubano (47%), el resto, es cubierto con producto estadounidense. En 1985 se sustituye el producto cubano con azúcar proveniente de Asia, el cual representa 54% del total, nuevamente, el resto se trata del producto proveniente de Estados Unidos. Finalmente, en la década de los noventa se diversifica el número de proveedores externos, aunque la importación de azúcar estadounidense sigue predominando, aportando 38% en 1990 y 29% en 1996. En estos años es superado por la importación de la CEE en 1990 (44%) y por la realización de la ALAI (41%) en 1996. En esta década se observa también participación,

aunque en muy pequeña escala, de algunos países de Centroamérica, la AELC, Asia, Oceanía y Canadá

El comercio agroalimentario que México realiza con el exterior presenta como características centrales estos tres puntos:

1. Poca diversificación en los productos de exportación: Tan solo ocho productos proporcionan más de 75% del valor total exportado en alimentos.
2. Concentración en un solo mercado: 72% del comercio agroalimentario se realiza con Estados Unidos y los productos tradicionales de exportación mexicanos encuentran un mercado con aranceles estacionales, con bajas cotizaciones y con presencia de sustitutos que son producidos en otros países.
3. Importador neto de granos básicos. El país se ha convertido en un gran importador de granos básicos, leche y carne principalmente.

4

La ayuda alimentaria internacional. Entre la política asistencial y la comercial

Yolanda Trápaga Delfín

Entre 1995 y 1997, en el mundo en desarrollo existían ya 792 millones de individuos que no tenían ingresos suficientes para comer; 34 millones corresponden a los países desarrollados. La suma supera al número total de habitantes de cada continente, exceptuando la región Asia-Pacífico, donde se localiza la mayor parte de los individuos subalimentados.

En el año 2000 se registraron más de 840 millones de personas bajo malnutrición crónica y hambre. Lo que equivale a 14% de la población total mundial y 18% de los habitantes de los países en desarrollo. El hambre afecta a una de cada siete personas en la Tierra (WFP, 2001).

Hambre y malnutrición son entonces un asunto de escala global que afecta también a los países industrializados. Entre las economías en desarrollo, algunas no han logrado producir suficientes alimentos para compensar las tendencias del crecimiento de su población y enfrentan serias dificultades para importar alimentos debido a la falta de divisas. Además, en algunos países el rápido crecimiento económico de los años recientes se acompaña de aumentos en el consumo de cárnicos y de otros cambios en la estructura de la dieta, lo que estimula una mayor demanda de granos forrajeros, que se traduce en presiones sobre las tierras de cultivo y las capacidades internas para producir alimentos.

Sin embargo, en escala mundial, lo paradójico es que la producción alimentaria agregada es suficiente para alimentar a los 6 000 millones de habitantes del planeta y hasta más. Pero como la población con hambre no figura en agregados de demanda efectiva por carecer de recursos económicos, la cantidad mundial va en aumento.

En términos técnicos, mundialmente existe una disponibilidad de 2 700 calorías de alimentos por persona al día. Cantidad suficiente para satisfacer las necesidades de

energía de todos (FAO, 1997). Aunque debemos tomar en cuenta que las existencias se comparten con el ganado, competidor muy importante por estos recursos.

A partir del año 2000 se conoce que en los países industrializados la gente con hambre bajó su consumo en 130 kilocalorías por día en promedio, mientras que en cinco de los países más pobres este déficit cotidiano es de 450 calorías, tres veces mayor que en el primer caso (FAO, 2000).

Lo importante, sin embargo, es la constatación de que el número de subalimentados no cambia en los últimos años y abarca un mayor número de regiones. Entre 1991 y 1996, la proporción de la población con déficit alimentario aumentó en 27 países, incluidos aquéllos donde la situación ya era grave.

Desde junio de 1963, cuando se celebró en Washington, D.C. el Congreso Mundial de la Alimentación, se destacaba que todo intento sostenido para combatir el problema del hambre debía ser resultado de un crecimiento mucho más rápido de la producción de alimentos de los propios países en desarrollo. Sin embargo, se ha interpretado que el fomento de las ventajas comparativas en los países mencionados puede suplir el déficit alimentario por la vía de la generación de divisas. Esta estrategia desplaza a los campesinos pobres, generando, además del déficit, un problema de desempleo rural creciente y reducción del mercado interno.

En la reunión de Washington se aprobaron recomendaciones que fueron reiteradas en reuniones posteriores como la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974 y la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1996. Estas recomendaciones se resumen en dos puntos centrales:

- a) el logro de la seguridad alimentaria y;
- b) la reducción del número de subalimentados a la mitad con respecto al monto observado en 1996, al llegar el año 2015 (FAO, 1996).

La principal meta práctica fijada consistió en reducir 50% el número de individuos subalimentados,¹ de 1996 al año 2015. A partir de lo cual se tendrían que eliminar 20 millones anuales de estos malnutridos, hasta llegar al año 2015. Con las actuales tendencias esto no sucederá antes del 2030, 15 años más tarde (FAO, 2001).

¹ La *subalimentación* se estima a partir de datos sobre el número de individuos involucrados y sobre la cantidad de alimento del que disponen. Nos remite a un estado de inseguridad alimentaria debido a que la ración alimentaria no es suficiente para satisfacer las necesidades energéticas de base, que puede ser temporal (en periodo de crisis), estacional o crónica

La *desnutrición* se determina a partir del peso, de la talla y de la edad de los individuos. Las tasas calculadas a partir de estas medidas son indicativas de las consecuencias de una ración alimentaria

Por ejemplo, y a pesar de que la FAO estima que el porcentaje de subalimentados en África subsahariana caerá a 22% en el 2015, el número absoluto —que es el que realmente importa— se incrementó de 180 millones en 1995-1997 a 184 millones en 2015 (FAO, 2001). Lo que indica que el problema será más grave todavía.

África es el núcleo duro del hambre en el mundo. Según declaraciones de funcionarios de la FAO, tratando de disciplinar su razonamiento a la lógica del liberalismo económico, señalan que “los países africanos necesitan urgentemente un mayor y equitativo acceso para sus productos agrícolas...” (FAO, 2001). En lugar de concebir la idea de que África puede ser apoyada para desarrollarse, tomando en cuenta sus necesidades internas y sus distintas culturas y tradiciones, antes que pensar en su inserción subordinada y sin sentido en el comercio mundial, dado lo escaso del desarrollo de sus aparatos productivos y la urgencia de resolver las necesidades vitales de la población.

Para poner en perspectiva la magnitud de la necesidad de fomento al crecimiento agrícola en África subsahariana, el sector más grande de la economía en esa región, resultan ilustrativas las cifras sobre el uso de fertilizantes en el conjunto del continente, de alrededor de 19 kg/ha por año, comparado con 100 kg/ha en el Este de Asia y 230 kg/ha en Europa Occidental. Mientras que por otro lado, en África Subsahariana sólo 2.7% de toda el área cosechada es irrigada, comparado con 11.7% en América Latina y 42.6% en el Sur de Asia (FAO, 2001).

Éste es el contexto donde se despliegan las políticas de ayuda alimentaria internacional.

La seguridad alimentaria como marco de la ayuda alimentaria internacional

Los conflictos armados y las contiendas civiles fueron las principales causas de la inseguridad alimentaria en los años noventa, y se prevé que seguirán siéndolo en este siglo. Sin embargo, nos centraremos en el análisis de la producción, el consumo y el comercio internacional de los cereales que son los que constituyen el eje de evaluación de la situación alimentaria en el mundo, pues son los alimentos básicos de la humanidad (FAO, 1998), además de tomar en cuenta algunos indicadores relacionados con la

insuficiente, así como del mal estado de salud y de una higiene inadecuada, que impiden a veces que los individuos aprovechen al máximo el aporte nutritivo de lo que comen. Resulta de una insuficiencia prolongada de la ración alimentaria y/o de una mala asimilación de los alimentos consumidos. Sus manifestaciones incluyen un estado de apatía, retraso en el crecimiento, peso insuficiente con relación a la talla, capacidad cognitiva reducida, un mal estado de salud y una débil productividad (FAO, 1999).

posibilidad técnica de canalizar montos adecuados desde las regiones excedentarias hasta las deficitarias.

- a) *La relación entre las existencias y la utilización de cereales* en escala mundial es el primer indicador para tal examen. La FAO considera el nivel 17-18% como el mínimo necesario para salvaguardar la seguridad alimentaria mundial. A pesar de que la relación entre las existencias y la utilización es relativamente baja en comparación con el pasado, en el último lustro del siglo XX los precios mundiales en el mercado de los cereales se ubicaron a la baja debido a la debilidad de la demanda mundial, a que son suficientes los suministros desde 1997-1998 y a la competencia entre países exportadores.
- b) Por otro lado, es necesario medir la *capacidad de los principales exportadores de trigo y cereales secundarios para satisfacer la demanda de importación*. Se establece una relación entre la suma de su producción, importaciones y existencias iniciales con la suma de la utilización interna más las exportaciones. Relación que mejoró a partir de 1997-1998 gracias a las grandes cosechas en Estados Unidos.
- c) De igual manera es importante conocer la *situación en la producción de cereales de los principales consumidores*: la Comunidad de Estados Independientes (CEI), China e India. Mientras que en la CEI aumentó considerablemente la producción de cereales al finalizar el siglo XX, en China e India la producción de cereales secundarios no es tan importante. Lo que se traduce en una demanda que no decrece por parte de los principales consumidores.
- d) También es necesario conocer los *precios de exportación* de los principales cereales, que se mueven a la baja desde 1998. Lo que significa que los países importadores pagarán menos por sus compras.

En general puede afirmarse que la situación de los suministros de cereales después de 1996-1997 ha sido buena, aun cuando intervienen fenómenos meteorológicos como el Niño, la Niña, el huracán Mitch, etc., que causaron serios problemas en algunas regiones del planeta.

Sin embargo, cabe mencionar que desde el inicio de los programas de ayuda alimentaria en los años cincuenta, 1996-1997 se registró como el de menor volumen canalizado, pues coincide con un periodo de reducción importante de la oferta de cereales y alza de los precios en más de una década. Hecho que nos remite a la fuente misma de las donaciones de los países exportadores: el monto de sus excedentes en cada cosecha; así como a la forma en que estas existencias llegan a transformarse en ayuda alimentaria.

La ayuda alimentaria internacional y sus instituciones

La ayuda alimentaria es la mancuerna obligada de la *inseguridad alimentaria*, definida por la FAO como: “la insuficiencia de la ración alimentaria que puede ser temporal (en periodo de crisis), estacional o crónica (cuando se manifiesta de manera continua)” (FAO, 1999). Es el terreno más fértil para que las economías excedentarias en alimentos extiendan su influencia polimorfa a todas las latitudes del planeta donde haya poblaciones deficitarias en alimentos.

La inseguridad alimentaria es una condición existente en vastas regiones del planeta, algunos países y grupos sociales, incluso en economías estructuralmente excedentarias como las de Estados Unidos. Lo que obedece a tendencias inherentes al modelo económico generalizado en el mundo, que produce una creciente polarización de la propiedad de los recursos económicos y un aumento del desempleo y la marginación prácticamente permanentes, en virtud de la aplicación cada vez mayor de tecnologías desplazadoras de mano de obra y la ausencia casi total de políticas redistributivas. De ahí que la insuficiencia y la ayuda alimentarias permanecerán mientras no cambie el actual estado de cosas.

Así, ya desde 1954 Estados Unidos plantea al mundo el problema de la colocación de sus excedentes agrícolas sin generar perturbaciones en los mercados mundiales. Nace ahí la idea de utilizar los excedentes de alimentos para “mitigar las emergencias alimentarias y promover el desarrollo”, introduciendo la ayuda alimentaria como forma institucional de asistencia para el desarrollo, tanto desde EUA, como desde otros países con excedentes (FAO, 2000). Lo que instaura distintos programas y organismos multilaterales para administrar dicha ayuda en el mundo.

Programa Mundial de Alimentos

El programa más importante del planeta para canalizar ayuda alimentaria a las poblaciones demandantes es el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Se trata de un programa de la Organización de las Naciones Unidas y la FAO que busca “erradicar el hambre en el mundo” (WFP, 2001). Éste entró en operaciones en 1963, después de un periodo experimental de dos años, y es ahora la organización de ayuda alimentaria más grande del mundo. Este programa debía investigar los métodos más adecuados para utilizar el excedente de la producción de alimentos de los países más avanzados para contribuir al progreso económico de los menos desarrollados, y para combatir el hambre y la malnutrición. Tiene proyectos de emergencia y de desarrollo en 83 países. Más de 60 economías financian las operaciones humanitarias y los proyectos de

desarrollo del PMA. Participan aquí cuerpos intergubernamentales, tales como la Unión Europea, corporaciones e individuos, sobre una base totalmente voluntaria.

Las donaciones se hacen en efectivo, en mercancías alimentarias o en bienes no alimentarios. El efectivo es usado para comprar alimentos y componentes vitales no alimentarios (utensilios para cocinar, estufas, etc.), para pago de transporte, manejo y costos administrativos.

Más de un tercio de todas las mercancías aportadas por el PMA son compradas por países en desarrollo, con lo que se busca promover las economías y la producción agrícola interna y asegurar que los alimentos correspondan a las preferencias locales, lo cual es muy difícil de cumplirse, siendo el trigo el componente mayoritario de la ayuda alimentaria, donde los receptores históricamente más frecuentes y numerosos no son consumidores habituales de trigo. Esta condición se puede cumplir cuando las donaciones son en efectivo y puede adquirirse el cereal adecuado a las características culturales de los que reciben la ayuda.

Lo anterior es claro en el caso de México que, no siendo un país receptor de ayuda alimentaria, tampoco puede adquirir en el mercado mundial el maíz blanco característico de la dieta básica de su población, y se ve obligado a adquirir maíz amarillo forrajero de calidad nutricional y organoléptica inferior al blanco, por ser dominante en la producción mundial. Si México requiriera de la ayuda alimentaria internacional, no podría esperar que ésta viniera con donaciones de maíz blanco.

El PMA está concebido de acuerdo con la idea de que sólo el fomento de los aparatos agropecuarios internos de los países deficitarios solucionarían el déficit alimentario y el desempleo agrícola que va aparejado con la baja productividad. Son tres los capítulos que la integran:

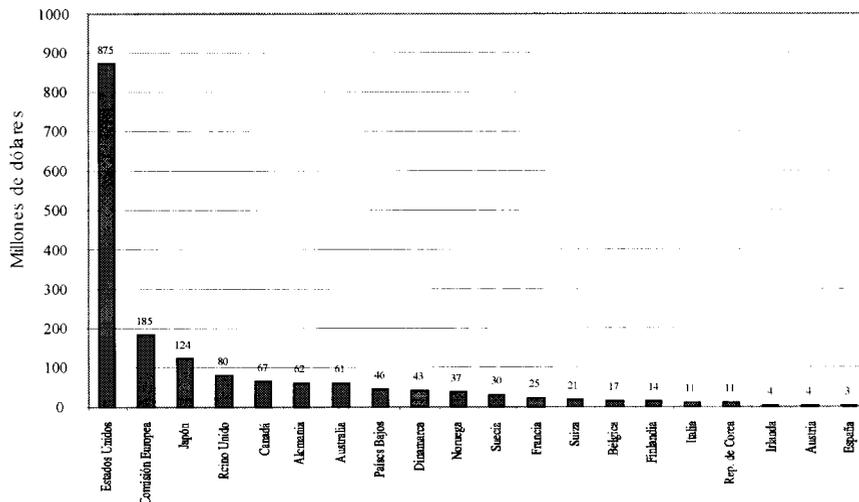
Alimentos para la vida. Dirigido a salvar las vidas de gente en crisis, víctimas de desastres naturales u ocasionados por el hombre, incluyendo refugiados y desplazados. Actualmente, 80% de los recursos del PMA se destina a este rubro, cuando hace diez años la relación era inversa y la mayor parte de los recursos se usaba para ayudar a la gente a lograr su autosuficiencia.

Alimentos para el crecimiento. Apoya a las poblaciones más vulnerables en los momentos críticos de su vida: bebés, niños en edad escolar, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia y ancianos.

Alimentos por trabajo. Ayuda a los pobres con hambre a convertirse en autosuficientes y adquirir activos, pagando con comida a trabajadores para construir caminos, puertos, etc., en sus comunidades.

En 1998 los recursos del programa alcanzaron 1.7 mil millones de dólares. Cifra totalmente insuficiente para la magnitud de la demanda de ayuda alimentaria. Estos recursos provienen de los gobiernos como principal fuente, siendo el de EUA el donador

Gráfica 1. Ayuda alimentaria internacional, 1998



Fuente: WFP, 1999.

más importante, como puede apreciarse en la gráfica 1, con más de 875 millones de dólares en 1998. La Comisión Europea aportó cerca de 185 millones en el mismo año, cuatro veces menos. En tercer lugar Japón con 120 millones. Cabe señalar que algunos países miembros de la UE donan a título individual cantidades adicionales a las otorgadas por la Comisión Europea.

El convenio de ayuda alimentaria

Otro instrumento de la ayuda alimentaria internacional es el Convenio de Ayuda Alimentaria (CAA) de 1986, que institucionaliza la asistencia a países deficitarios en alimentos que se remonta en términos modernos a la asistencia prestada por Estados Unidos a los países de Europa Occidental en el marco del Plan Marshall de 1948. No es sino hasta más de un cuarto de siglo después que se firma un acuerdo explícito sobre la materia entre los países exportadores de alimentos más importantes: Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá, Argentina, Australia, además de Noruega, Suiza y Japón, aun siendo éste el mayor importador mundial de materias primas y alimentos y cuya participación se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1. Compromiso de cada miembro

<i>Miembro</i>	<i>Aportación mínima en tonelaje (equivalente en trigo)</i>	<i>Aportación mínima en valor (millones)</i>	<i>Valor indicativo total (millones)</i>
Argentina	35 000	-	A \$ 90 *
Australia	250 000	-	C \$ 150 *
Canadá	420 000	-	130 *
Comunidad Europea y sus Estados miembros	1 320 000	-	422 *
Estados Unidos de América	2 500 000	-	US\$900 – 1 000 *
Japón	300 000	-	
Noruega	30 000	-	Nok 59 *
Suiza	40 000	-	

* Incluye transporte y otros gastos operativos.

Fuente: WFP, 1999.

El CAA de 1986, además del Convenio sobre el Comercio de Cereales del mismo año, conforman las dos partes integrantes del Acuerdo Internacional sobre el Trigo, firmado por primera vez en 1949 que se ha reformado y actualizado en distintas ocasiones hasta 1986.

En julio de 1999 un nuevo Convenio de Ayuda Alimentaria entró en vigor, con el objetivo de mejorar la efectividad y la calidad de la ayuda alimentaria como herramienta para ayudar a la seguridad alimentaria de los países en desarrollo, por un periodo inicial de tres años. Con un modelo más flexible de la ayuda se amplía la lista de los productos y los métodos de cooperación. El nuevo compromiso fue de 4 895 millones de toneladas de alimentos, más 130 millones de euros. Los miembros se comprometen, en toneladas, en valor o una combinación de ambos.

Desde 1996 la cantidad de ayuda a los países menos desarrollados y a los de bajos ingresos y deficitarios en alimentos aumentaron de manera constante. Sin embargo, en términos relativos, en 1999 la tendencia muestra una regresión en la participación de la ayuda destinada a los países prioritarios, la participación cayó 64%, cuando fue de 93% en 1998 (WFP, 1999).

Es importante resaltar que la renegociación en 1999 del CAA, por los miembros del Comité de Ayuda Alimentaria, se realiza con el fin de ser coherentes con los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) relativos a la ayuda a los países menos desarrollados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos. Los

objetivos del Convenio son “contribuir a la seguridad alimentaria mundial y mejorar la capacidad de la comunidad internacional de responder a las situaciones alimentarias de emergencia y satisfacer otras necesidades alimentarias de los países en desarrollo” (Comisión Europea, 1999).

La versión que entró en vigor el 1 de julio de 1999 plantea que la ayuda alimentaria concedida con arreglo a la modalidad de “condiciones de crédito favorables a los beneficiarios” debe eliminarse de la lista de operaciones de ayuda alimentaria, ya que puede entorpecer o limitar las negociaciones internacionales futuras, incluidas las que se celebraran en el marco de la OMC.

Entonces, es más importante la negociación comercial a futuro que la adopción de cualquier medida satisfactoria para los necesitados de la ayuda alimentaria.

En ese sentido, y a partir de lo establecido en el propio Convenio, la ayuda alimentaria internacional no se puede efectuar libremente, sino de acuerdo con las regulaciones de Naciones Unidas que ocurren en el marco de la OMC. Siendo los puntos centrales los siguientes:

- a) Los objetivos del CAA son: “contribuir a la seguridad alimentaria mundial y mejorar la capacidad de la comunidad internacional para responder a situaciones de emergencia alimentaria y otras necesidades alimentarias en países en desarrollo” (UN, 1999).

Sin embargo, los volúmenes de alimentos destinados para cumplir con estos objetivos no concuerdan con las necesidades de los países deficitarios, sino con la existencias de los países donadores, que obedecen a sus políticas internas y no a objetivos de cumplimiento con determinados volúmenes de alimentos para la exportación. Salvo en los casos de Noruega, Suiza y, sobre todo, Japón cuya participación no depende de una estructura excedentaria que les es ajena, sino de objetivos precisos para participar como donadores y, por esa vía, mantener influencia comercial y económica en ciertas regiones del planeta. O como sucedería con Arabia Saudita que no participa por medio de ningún organismo multilateral y sí prefiere canalizar su ayuda de manera directa a los países beneficiarios.

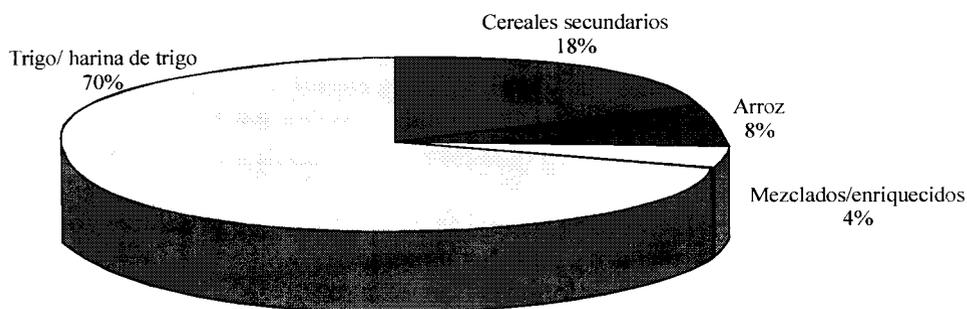
- b) En términos generales, el compromiso de un miembro que se adhiere no será inferior a 20 000 toneladas o a un valor apropiado.
- c) Los productos admisibles conforme al Convenio son:
- Cereales (trigo, cebada, maíz, mijo, avena, centeno, sorgo o triticale) o arroz.
 - Productos de cereales y arroz derivados de la elaboración primaria o secundaria.
 - Leguminosas.

- Aceite comestible.
- Raíces comestibles (yuca, patatas redondas, batatas, ñames, taro) en aquellos casos en que se suministren en transacciones triangulares o compras locales.
- Leche en polvo descremada.
- Azúcar.
- Semillas para productos elegibles.
- Productos que sean un elemento del régimen alimentario tradicional de grupos vulnerables o un elemento de programas de alimentación complementaria.
- Igualmente los miembros podrán proporcionar micronutrientes junto con los productos elegibles.

d) Las formas y condiciones de la ayuda alimentaria, de acuerdo con el CAA son:

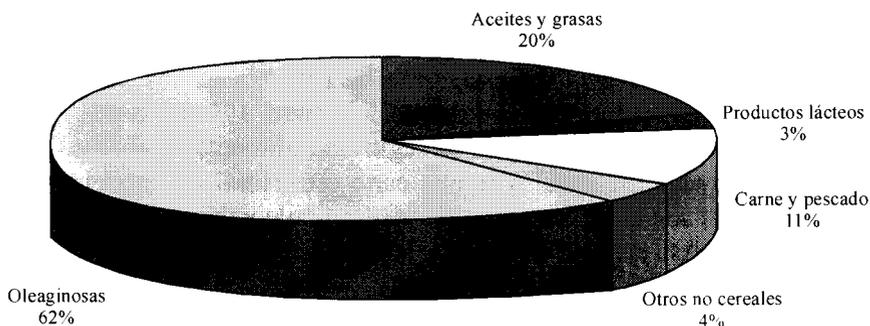
- Donativos de alimentos o de dinero en efectivo, que no representará menos de 80% de la contribución total de un miembro.

Gráfica 2. Cereales



Fuente: WFP, 1999.

Gráfica 3. No cereales



Fuente: WFP, 1999.

- Ventas de alimentos pagaderas en la moneda del país beneficiario.
 - Ventas de alimentos a crédito de 20 años o más y con tasas de interés inferiores a las comerciales vigentes en los mercados mundiales.
- e) El CAA señala que deberá ponerse atención en la eficacia y la repercusión de la ayuda alimentaria en tres niveles fundamentales:
- Evitar efectos perjudiciales sobre las cosechas, producción y estructuras de comercialización locales.
 - Respetar los hábitos alimentarios y las necesidades locales de los beneficiarios.
 - Facilitar la participación de mujeres en el proceso de adopción de decisiones, reforzando la seguridad alimentaria dentro de la unidad familiar.

Como ya se mencionó, el CAA tiene como marco de funcionamiento el Acuerdo Agrícola firmado en Marrakesh en enero de 1994, donde se establecen medidas en el sentido de permitir a los países en desarrollo más tiempo y reducciones menores en las áreas de acceso a los mercados, políticas internas y subsidios a la exportación, dentro de los puntos más importantes del mismo.

El documento emitido por la reunión ministerial de Marrakesh reconoce y prevé probables efectos negativos para los países menos desarrollados que tendrían que ser compensados con medidas especiales. Fundamentalmente, en relación con el punto que nos ocupa aquí, el Acuerdo incluye: “La decisión sobre medidas concernientes a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos desarrollados y los importadores netos de alimentos” (WTO, 1994).

La decisión aborda el problema de la seguridad alimentaria en esos países, asumiendo que la ayuda alimentaria es una parte estructural del modelo vigente, donde las economías son cada vez más abiertas y su vulnerabilidad creciente en la mayoría de los casos. Así, el Acuerdo persigue la obtención de la seguridad alimentaria de la siguiente manera:

- a) Aumentando la provisión de ayuda alimentaria por medio de:
 - Revisar el nivel de ayuda alimentaria.
 - Proveer montos crecientes en términos de donaciones.
- b) Promete considerar peticiones de asistencia financiera o técnica para mejorar la productividad agrícola y la infraestructura.
- c) Emite una provisión apropiada para términos diferenciales con respecto a créditos de exportación.
- d) Asistencia de corto plazo para financiar importaciones normales de instituciones financieras internacionales con las facilidades existentes, o mediante las establecidas en el contexto de los programas de ajuste.

Estas medidas tienen dos objetivos principales:

1. Aliviar la carga del gasto por importaciones de alimentos y de la balanza de pagos.
2. Estimular a los países en desarrollo para incrementar su capacidad de producción agrícola con el fin de reducir la alta dependencia de las importaciones (Pearce *et al.*, 1996).

Los puntos anteriores constituyen el marco de referencia para analizar la situación actual de la ayuda alimentaria internacional. Sin embargo, es necesario examinar los casos más relevantes del lado de los donadores ya que, independientemente de lo que marca el CAA, practican esta ayuda con modalidades propias, de acuerdo con el diseño de sus políticas y sus intereses particulares.

En realidad, la ayuda alimentaria internacional está administrada de tal forma que contribuya a una seguridad alimentaria condicionada por los intereses de los donadores. Es decir, donde gran parte del acceso a alimentos provenga de las importaciones que ellos proveen y no de un abasto generado internamente por las economías deficitarias.

Es evidente que al sujetar la dinámica de la ayuda alimentaria internacional al marco de la OMC y no a los intereses de sobrevivencia y desarrollo de los países demandantes de esta ayuda, lo que las economías exportadoras de alimentos más desarrolladas buscan es mantener una clientela potencial cautiva para colocar sus excedentes agrícolas y mantener la hegemonía en las negociaciones en escala internacional en distintos terrenos, en lugar de cooperar con la creación de las condiciones de seguridad alimentaria estructural de las economías importadoras netas de alimentos. Esto se ilustra en el caso de que, tras una grave crisis de hambre en África durante la primera mitad de los ochenta, la FAO propuso la creación de un Pacto mundial de seguridad alimentaria “en el que se pedía a todos los países miembros que hicieran todo lo posible por erradicar las causas del hambre” (FAO, 2000).

Este planteamiento no tuvo éxito, pues según la misma fuente “quizá la idea de un ‘Pacto’ implicaba una obligación demasiado vinculante en un momento en que los gobiernos trataban de evitar compromisos” (FAO, 2000), mientras que de manera paralela los procesos de liberalización económica se instalaban cada día con mayor profundidad, apoyados por un flujo creciente de recursos financieros hacia los países en desarrollo, desde los años setenta y toda la década de los ochenta.

De ahí que resulte claro que la participación de un país como donador de alimentos no puede ser más que a título voluntario y en función de los intereses que cada uno pueda tener en ayudar a terceros países, más allá de la ayuda humanitaria. Este hecho es más claro al analizar las políticas de los principales países donadores.

La canalización de alimentos de ciertas economías a otras deficitarias no se da de manera casual, sino a partir de una estructura precisa que tiene distintos actores con intereses muy precisos.

Los donadores

Por un lado se encuentran los países económicamente más poderosos y que dominan el escenario de las donaciones por la cuenta que ello les tiene en términos de su influencia en ciertas regiones del planeta. Tres son los más importantes por el volumen de la ayuda que proporcionan: Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. Cada uno con un esquema propio de conducir la ayuda alimentaria que otorga. Y por otro lado están ciertas economías excedentarias en granos como Argentina, Canadá, Australia

y Nueva Zelanda, así como el resto de los donadores que pueden asumir ese papel por razones humanitarias o de cualquier tipo sin que sean necesariamente productores relevantes de alimentos, como sería el caso de Noruega y Suiza o coyunturalmente cualquier otra economía.

Aquí nos detendremos solamente a examinar el papel de los países que marcan las tendencias en el universo de la ayuda alimentaria internacional.

Estados Unidos

Este país es el principal donador de alimentos en el mundo y el que por más tiempo ha realizado dichas donaciones; desde la segunda guerra mundial, independientemente de los acuerdos y organismos internacionales estructurados para ese fin.

Si bien el gobierno estadounidense canalizó, desde 1948, importante ayuda para financiar las importaciones esenciales de los países de Europa Occidental en reconstrucción, donde un renglón central lo constituían alimentos, alimentos para animales y fertilizantes,² no es sino hasta el año de 1954 cuando establece una política agrícola con varios objetivos que dan sentido a la ayuda alimentaria internacional que ese país otorga. A saber:

- La gestión de los excedentes del sector agrícola y el desarrollo de canales comerciales para los mismos.
- La ayuda humanitaria.
- La promoción del desarrollo económico de los países beneficiarios, con el fin de garantizarles su seguridad alimentaria en el largo plazo.
- Servir a los intereses militares y diplomáticos estadounidenses.

En ese contexto, la “Ley pública 480” (PL480) de 1954, capítulo estratégico de la “Agricultural Trade Development and Assistance Act”, también conocido como “Alimentos para la Paz” (USDA, 1996), es el instrumento por excelencia de la colocación de los excedentes agrícolas del campo estadounidense en los mercados mundiales y el marco de definición de los montos y modalidades de la ayuda alimentaria a otros países. Fue la primera institucionalización de la ayuda alimentaria estadounidense, aún cuando el país practicaba esta forma de ayuda desde hacía mucho tiempo, incluyendo el Plan Marshall para Europa al final de la segunda guerra mundial.

² Por 3 192 millones de dólares de 1950.

Esta ley contiene varios títulos que comprenden desde donaciones en especie, en dinero, créditos blandos, con objetivos diferentes para cada uno, regidos por la política agrícola.

- **El título I** va dirigido a ayudar al comercio y al desarrollo. Las prioridades son sobre todo países con potencial comercial para Estados Unidos, financiando las exportaciones con créditos de hasta 30 años, bajas tasas de interés y periodos de gracia de hasta cinco años para pago del principal.
- **El título II** se refiere a programas de urgencia y proyectos de nutrición y de desarrollo (vía el PMA, entre otros).
- **El título III**, “Alimentos para el desarrollo”, está destinado a los países menos desarrollados y condicionado al establecimiento de reformas de política económica.
- **Sección 416 (b)**. Administra los excedentes agrícolas adquiridos por la Commodity Credit Corporation en el marco de la política de apoyo a los precios. Este programa es utilizado para tratar de estabilizar los precios. Pero en los hechos es un factor desestabilizador de las estructuras productivas de economías que reciben ayuda alimentaria bajo este rubro y de otras que no la reciben como tal, pero que importando a precios subsidiados desplazan a los agricultores de las naciones receptoras, convirtiéndose en estructuralmente deficitario y volviéndose clientes permanentes de las exportaciones estadounidenses. Tal es en México el caso del maíz.
- **Alimentos para el progreso**. Creado en 1985 y autorizado hasta 1995, tras el desmantelamiento de las economías de Europa Oriental. Este programa canaliza ayuda a los países en proceso de democratización.

En ese contexto, la ayuda alimentaria externa es usada de forma masiva por el gobierno estadounidense para estabilizar su mercado interno de alimentos, cuya característica de largo plazo es la saturación.

En algunos años, hasta 1998, la ayuda alimentaria programada de ese país había venido decreciendo, en correspondencia con un periodo de contracción de la producción interna. En 1999 el volumen se dispara a más de 160%, en relación con el año anterior, como resultado de la enorme sobreproducción registrada. El mayor volumen de ayuda alimentaria de Estados Unidos en 25 años (USDA, 1999).

El de 1998 fue un año atípico para la agricultura estadounidense. Para remediar esta situación su gobierno intervino, mediante el apoyo directo a los productores, con el mayor programa de la historia de ese país de asistencia a desastres a las unidades de producción internas por un monto de 5 700 millones de dólares; aumento en ayudas

para compensar la caída de los precios al productor con créditos de 20 000 millones de dólares; incremento masivo en créditos a la exportación y aumento en la ayuda alimentaria internacional, exportando la inestabilidad al mercado mundial.

En ese año, el trigo constituyó casi 80% de sus embarques de granos y 15% el arroz; además de otros productos como aceites vegetales, lácteos y carnes, que en su mayoría fueron hacia Rusia.

Tal sobreproducción también se reflejó directamente en el aumento a las asignaciones en especie a los programas de ayuda alimentaria, también en especie, dentro de Estados Unidos (Torres y Trápaga, 2001). Así, los inventarios de trigo más que se duplicaron en dos años en un escenario de precios a la baja en el mercado mundial.

Los mecanismos del gobierno estadounidense para lidiar con sus crecientes acervos y las tendencias de contracción de precios internacionales que afectan a sus productores, tienen como eje una variedad de programas de apoyo a los agricultores que se sintetizan en:

- Subsidios directos a los agricultores
- Ayudas a la exportación que datan de décadas atrás, pero que se reforzaron en los años ochenta y modificadas con la ley agrícola de 1996³ (USDA, 1996).

Los países más beneficiados de la ayuda alimentaria estadounidense, en 1998 y 1999 fueron de manera incuestionable los asiáticos y los de la antigua URSS, donde claramente esta ayuda reemplazó las exportaciones comerciales a las economías en recesión. Se conservaron así los espacios de influencia comercial y política del gobierno estadounidense.

Al terminar la Guerra Fría, Estados Unidos disminuyó de manera importante la cooperación para el desarrollo en general, volviendo a centrar su acción en el apoyo de urgencia o la ayuda al desarrollo dirigida a poblaciones específicas. Esto evidenció que su interés en el avance de las economías más atrasadas ocurría en el marco de una competencia por la hegemonía con la Unión Soviética, y no en el contexto de un interés genuino en la cooperación internacional.

También resulta relevante el hecho de que la ayuda alimentaria estadounidense en los últimos tiempos incluye como objetivo principal las economías del antiguo bloque del Este de Europa que no registran los niveles de escasez de otras regiones como el

³ General Sales Manager 102 (1980) y 103 (1985); Export Enhancement Program, Dairy Export Incentive Program. Este último en plena infracción de la normatividad de la OMC.

África Subsahariana, salvo en el caso de las zonas con conflictos bélicos como Bosnia y Kosovo.

Esta preferencia queda más clara, si recordamos que, en términos de países, es Rusia quien recibe mayores montos de ayuda alimentaria. Esto apoya la idea de que la ayuda alimentaria mantiene ante todo un alto contenido comercial y político.

La Unión Europea

La región europea sigue siendo un terreno de enfrentamiento de los intereses de las potencias más importantes, más allá de consideraciones de la ayuda humanitaria.

También caracterizada por una estructura y una lógica exportadoras, la Unión Europea no comparte la totalidad de la filosofía de ayuda de la primera potencia mundial. Siendo el segundo donador de ayuda alimentaria en el mundo puede reciclar sus excedentes desde la década de los ochenta mediante ese capítulo. Sin embargo, las economías de este bloque plantean tres grandes tendencias que van con un contenido más de apoyo al desarrollo, en un sentido parecido a los sucesivos Acuerdos de Lomé firmados con sus excolonias de África, Caribe y el Pacífico, donde se mantiene la hegemonía sobre dichas economías por medio de acuerdos preferenciales de cooperación y de comercio.

Dichos instrumentos consisten en:

- Reforzar la asociación con los países beneficiarios: *la corresponsabilidad de la seguridad alimentaria.*
- La adecuación a la especificidad y a la dinámica de las situaciones de la inseguridad alimentaria: *actuar sobre las causas de la inseguridad.*
- La inserción en una política de *cooperación para el desarrollo.*

En este caso, la ayuda alimentaria europea mantiene dos frentes posibles:

- La confirmación de *la ayuda directa* a los países deficitarios, subrayando la idea de reducir la ayuda en especie a favor de la ayuda financiera.
- *La ayuda indirecta*, a través y sometida a la reglamentación de los organismos internacionales tales como el Programa Alimentario Mundial y la FAO (Comisión Europea, 1999).

Del lado de los instrumentos de su aplicación están:

- Las *medidas de acompañamiento* al desarrollo de los diferentes sectores relacionados con la seguridad alimentaria: ayuda en especie, financiera y financiamiento de acciones específicas de apoyo a la seguridad alimentaria.

- La *ayuda en especie* se diversifica, incluyendo no sólo productos alimenticios, sino también semillas, herramientas e insumos, asistencia técnica y formación. Se privilegian las compras locales y/o triangulares para tomar en cuenta los hábitos locales de consumo y para estimular la producción y los intercambios en los niveles nacional y regional.
- La *ayuda financiera* al desarrollo se presta de acuerdo con dos grandes ejes: la facilidad en divisas y el financiamiento de acciones de apoyo a la seguridad alimentaria.

A todas luces la posición europea reproduce la política de integración y de convergencia económica seguida en la incorporación de países de menor grado de desarrollo a su área de influencia en décadas pasadas, especialmente cuando la mayor parte de su ayuda se dirige hacia sus vecinos del Este, espacio geopolítico estratégico para el futuro del continente europeo.

Japón

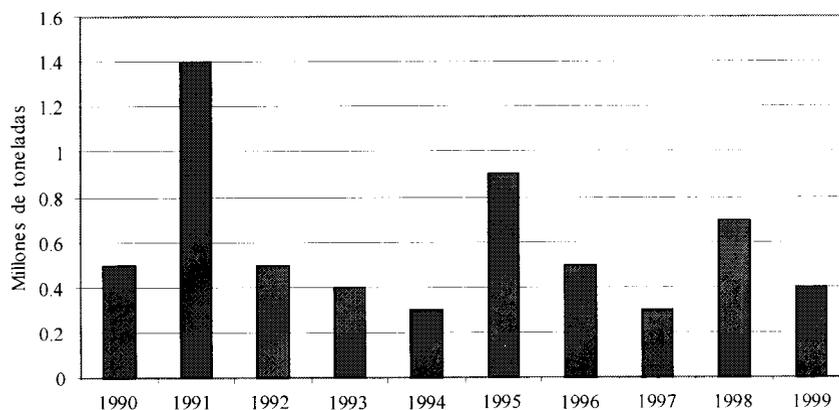
La participación de este país como uno de los principales donadores de la ayuda alimentaria llama la atención por tratarse de una economía deficitaria en casi todos los bienes alimentarios que consume. Sin embargo, su condición especial debida a la enorme carencia de recursos aptos para la producción agropecuaria le han permitido desplegar estrategias igualmente sui géneris como condición de un esquema propio de seguridad alimentaria que pasa por garantizar el mayor número posible de proveedores que cumplan, además, con los siguientes requisitos:

- Accesibles en términos regionales.
- Culturalmente afines, en tanto que garantes de un abasto adecuado a las necesidades del pueblo japonés.

Desde su entrada al Plan Colombo⁴ en 1954, comenzó la cooperación internacional de Japón en el terreno agrícola internacional, con programas de entrenamiento para personal extranjero y el envío de expertos que daban asesoría técnica para el cultivo del arroz. Más tarde Japón diseña su propia política de Asistencia al Desarrollo, de la

⁴ El Plan Colombo. Por el nombre de la capital de Sri Lanka donde fue firmado para la planificación y desarrollo de los países del Sur y el Sudeste de Asia.

Gráfica 4. Ayuda alimentaria japonesa en especie



Fuente: WFP, 1999.

cual un capítulo central es el de la “ayuda alimentaria y la asistencia a la agricultura” (Ministry of Foreign Affairs, Japón, 1999).

La perspectiva japonesa de la ayuda alimentaria es más amplia que sólo la donación en especie o en recursos financieros, basándose en una idea integral cuyo eje es el desarrollo rural.

En los años ochenta, el foco de su política de ayuda alimentaria partió sobre todo de las desigualdades en el desarrollo regional. Su asistencia agrícola tuvo como prioridad la diversificación de formas de ayuda adecuadas al grado de desarrollo de cada receptor, según tres principios:

- Que la ayuda agrícola debería contribuir a la solución de los problemas relativos a la alimentación en los países en desarrollo.
- Que la agricultura tiene que desempeñar un papel crucial de ayudar a las economías en desarrollo a alcanzar el desarrollo sustentable.
- Que un equilibrio global entre la oferta y la demanda alimentarias puede traducirse en una oferta estable de alimentos para Japón.

Según el planteamiento de sus gobernantes, Japón aporta ayuda alimentaria como una medida de emergencia contra el hambre, ayuda a los países en desarrollo en sus

esfuerzos para ampliar su producción interna y, desde una perspectiva de equilibrio de las necesidades del desarrollo y del medio ambiente, enfatiza la ayuda para las formas sustentables de desarrollo rural.

Sin embargo, también queda claro que existe una preocupación real en el sentido de que la convergencia en el nivel del desarrollo de sus vecinos de la región asiática y Pacífico, es un factor clave de estabilidad en el área que garantiza su hegemonía frente a las potencias occidentales. Amén de que el bienestar agrícola y alimentario de las naciones cercanas forma parte de su propio bienestar, al no tener que recurrir a fuentes de abastecimiento distantes en caso de necesidad imprevista de abasto alimentario.

Los países receptores

El espectro de los países que reciben la ayuda alimentaria es amplio e incluye a un gran número de naciones, 83 en esta condición establece la FAO en el año 2000 (FAO, 2000), aunque eran 93 en 1995 (FAO, 1995).

En cualquier caso, se trata de la mitad, aproximadamente, de las economías del mundo. Lo que significa que es la economía planetaria la que tiene serios problemas y no ciertos puntos de un universo que funciona adecuadamente.

Las economías receptoras de la ayuda alimentaria tienen distintos niveles de déficit alimentario. Aunque no todas las economías con déficit alimentario son objeto de ayuda alimentaria. Todo es cuestión del nivel en que dicho déficit afecta su balanza de pagos, su seguridad alimentaria y por esa vía ciertos equilibrios en el mundo.

Lo que debemos resaltar en este caso, es que el problema de la seguridad alimentaria mundial que vuelve a ciertos países beneficiarios de los programas y la ayuda alimentaria, es ante todo un problema de seguridad mundial, un problema de contención de conflictos que tiene en su base un fenómeno estructural de pobreza inherente al sistema económico mundial, por las siguientes razones:

- a) Desde el inicio de los años ochenta, la intervención y el fomento estatal son sustituidos por mecanismos del mercado que operan eliminando a aquéllos menos eficientes, que son la mayoría.
- b) Los productores tradicionales son desplazados por los agricultores con mejores medios de producción, tecnología y recursos financieros, con el resultado de que en el intento por volverse competitivos, o de solamente sobrevivir, los más pequeños adoptan prácticas agrícolas negativas como el monocultivo o se

- insertan de manera marginal en la producción de bienes para la exportación, perdiendo la capacidad de producir sus propios alimentos.
- c) Estos agricultores pobres enfrentan una falta de poder adquisitivo que les impide alcanzar niveles de alimentación y de vida dignos.
 - d) Dicho fenómeno se conjuga con la pobreza de otros habitantes del campo y de las zonas urbanas pobres que tiene una de sus raíces en la emigración de la población rural, estrangulando las posibilidades de expansión del mercado interno a partir de la demanda interna.
 - e) La orientación de la producción agrícola hacia los bienes exportables vuelve vulnerables a las economías altamente dependientes de la agricultura, por cuanto se exponen a las oscilaciones del mercado mundial.
 - f) Aunado a la ausencia de política agrícola que oriente la producción hacia la satisfacción de las necesidades internas, también se abandona a las fuerzas del mercado la organización industrial de esas economías, con lo que se rompen o se dejan de generar los encadenamientos que podrían existir si se siguiera la creciente demanda interna de bienes transformados de origen agrícola.
 - g) La experiencia de décadas confirma que los términos de intercambio de los productos agrícolas tropicales, exportados por las economías en vías de desarrollo con este esquema, han sufrido una tendencia a la baja en las últimas décadas. Lo que significa que las divisas obtenidas por estas exportaciones no compensan en la mayoría de los casos la cuenta que tienen que pagar por las importaciones de alimentos.

Así, el aumento de la producción agrícola es requisito indispensable para incrementar la seguridad alimentaria. Pero existe la tendencia a pensar que basta con garantizar las condiciones para comprar los alimentos en el exterior, por medio de una profunda especialización de acuerdo con las ventajas comparativas de las economías, lo que generará las divisas suficientes para su importación; tal y como sucede con el gobierno de México desde hace más de una década.

Desde luego que la sola producción interna no es suficiente para obtener la seguridad alimentaria, que implica la seguridad familiar y de los individuos, en la medida en que no se garanticen otras condiciones redistributivas como dar a los agricultores tierra para producir o establecer un nivel remunerador de los salarios en escala macroeconómica.

Por lo pronto, la ayuda alimentaria no se otorga de manera indiscriminada, siguiendo el orden jerárquico de los países más afectados por el hambre a los menos vulnerados. El hambre o la desnutrición son un pretexto para comprometer a las economías

receptoras con los intereses económicos, comerciales y políticos de las grandes potencias, como podemos constatar de los vínculos observados más abajo entre los principales donadores y receptores durante el año de 1999:

- a) *Estados Unidos* dirigió, de un total de 9.2 millones de toneladas de alimentos en 1999, 39% a Europa y a la CEI (Confederación de Estados Independientes); 36% a Asia; 14% a África, y 8% a América Latina y el Caribe. Los principales receptores de la ayuda estadounidense son: Rusia, Indonesia, Bangladesh, República Democrática de Corea, Pakistán y Etiopía.
- b) *La Comisión Europea* canaliza ayuda alimentaria a 58 países, definiendo 19 como prioritarios para la seguridad alimentaria; aquéllos de ingresos más bajos, fuerte dependencia alimentaria, pero “capaces de comprometerse con políticas de seguridad alimentaria de largo plazo” (Comisión Europea, 1999):
 - En América Central: Honduras y Nicaragua-Haití.
 - En América Andina: Bolivia y Perú.
 - En el cuerno de África: Etiopía y Yemen.
 - En el Sahel: Burkina Faso, Cabo Verde, Mauritania, Níger-Madagascar.
 - En Malawi y Mozambique-Bangladesh.
 - En el Cáucaso y Asia Central: Armenia, Aserbaidjan, Georgia, Kirguizistán y Tadjikistán.

Por otro lado define los países en crisis o en fase de poscrisis, con necesidad de ayuda alimentaria, pero donde la situación política y/o económica no permite establecer un diálogo para la seguridad alimentaria en el largo plazo. En 1999 los países en crisis apoyados directamente por la comisión eran: Liberia, Sierra Leona, Corea del Norte, Somalia, Sudán, Ruanda, Angola, Palestina, Afganistán y Tadjikistán (Comisión Europea, 2000).

El resto de los países que reciben ayuda europea son: Albania, Angola, Armenia, Cambodia, Camerún, Chad, Costa de Marfil, Cuba, República Democrática del Congo, Timor Oriental, El Salvador, Eritrea, Guatemala, India, Jordania, Kenia, Kosovo, Laos, Líbano, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Montenegro, Mozambique, Paquistán, Siria, Tanzania y Uganda.

La mayoría son países pertenecientes a su área de influencia histórica, en virtud de tratarse de países ACP, con los que tienen acuerdos de cooperación.

En resumen, 61% de la ayuda alimentaria otorgada por la Comisión Europea se canalizó a Europa y a la CEI; 26% a África subsahariana, y 12% a Asia. Siendo sus principales destinos: Rusia, Etiopía y Bangladesh.

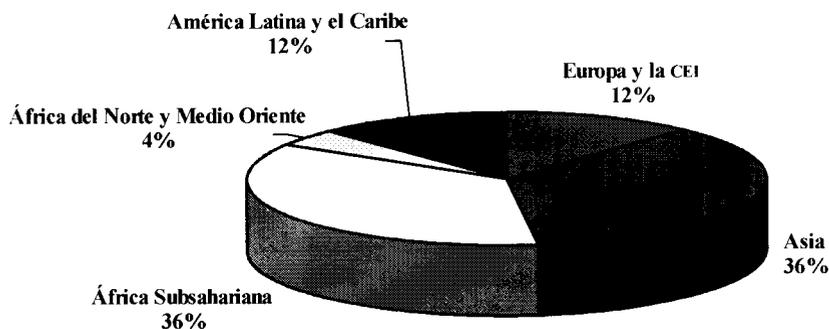
- c) Japón dirigió 40% de su ayuda alimentaria a África; 38% a Asia; 12% a Europa y CEI, y 10% a América Latina (WFP, 1999).

Es importante hacer notar que la ayuda alimentaria global en 1999 alcanzó 14.5 millones de toneladas, alrededor de 75% más que los 8.3 millones de toneladas de 1998, debido en lo fundamental a la ayuda adicional para Rusia, como se ilustra en las gráficas 4 y 5. Situación que muestra lo que sucede cuando a una economía que antes fue potencia mundial, se le incorpora en un esquema basado en las fuerzas libres del mercado.

En conclusión podemos afirmar que el hambre, compañera del hombre desde su creación, azotó cíclicamente a las sociedades precapitalistas porque su reproducción dependía directamente del ciclo agrícola. Uno de los reportes más antiguos del caso es el del sueño del faraón de Egipto referente a “7 años de vacas gordas y 7 años de vacas flacas” (*La Biblia*, 1978).

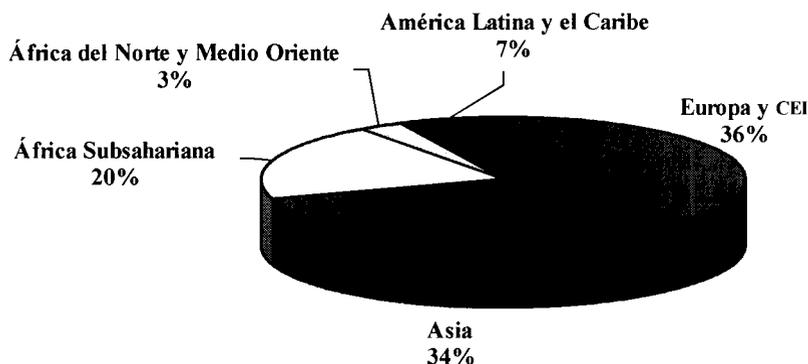
En aquellas sociedades agrarias el Estado cumplía un papel muy importante en las crisis alimentarias cíclicas en el acopio en tiempos de bonanza para mitigar el hambre repartiéndolo en tiempos de escasez.

Gráfica 5. Ayuda alimentaria por región, 1998



Fuente: WFP, 1999.

Gráfica 6. Ayuda alimentaria por región, 1999



Fuente: WFP, 1999.

Con el advenimiento del capitalismo y el inédito desarrollo de la tecnología que le permite al hombre generar una producción de alimentos estable y en algunos casos excedentaria, el hambre deja de ser una cuestión de existencias en términos de las crisis de corte antiguo (Labrousse, 1976) para depender directamente de los ingresos y el empleo y, por lo tanto, constituir un fenómeno estructural del sistema.

Ello en la medida en que la aplicación de la tecnología bajo el sistema capitalista y dejada a las fuerzas del mercado, incrementa la productividad de manera constante, sin producir paralelamente los beneficios que pudieran esperarse en términos de un aumento del tiempo libre de los individuos al acortarse la jornada de trabajo; pero generando una masa creciente y permanente de desempleados, la baja de los ingresos reales de los trabajadores, pobreza y subalimentación. Lo que, sumado a desastres naturales o conflictos bélicos da como resultado el hambre.

Concomitantemente, la falta de seguridad alimentaria en escala nacional emana de un bajo nivel de desarrollo y de una posición débil en el mercado mundial. La falta de seguridad alimentaria en los hogares resulta de un nivel bajo de ingresos y de conocimiento, es decir de la pobreza.

Por lo tanto, la solución estructural de la falta de seguridad alimentaria radica en la eliminación de la pobreza. Hecho que incluye el establecimiento de una distribución

justa de las riquezas nacional y mundial, amén de la incorporación obligada de factores tales como la educación y el cuidado del medio ambiente.

El siglo en marcha, plantea asuntos de creciente complejidad para los responsables de política de los países en desarrollo, con la seguridad alimentaria en un lugar preponderante. El punto es que la seguridad alimentaria puede afectarse más seriamente en algunos países y algunas regiones, y presentar enormes retos para los gobiernos. En este contexto habrá que definir la compatibilidad de los cambios estructurales por venir, con el apoyo de la comunidad internacional, en el sentido de contribuir en términos reales al desarrollo de la mayor parte de las economías del planeta.



5

Pobreza, políticas sociales y seguridad alimentaria

José Gasca Zamora

Los cruces entre pobreza y seguridad alimentaria

Pobreza y seguridad alimentaria son dos fenómenos que guardan una relación directa. La pobreza puede considerarse como un indicador de inseguridad alimentaria, en términos de que los grupos sociales y las regiones pobres son los más expuestos a carencias alimentarias y situaciones de tensión y riesgo.

En países pobres es más difícil alcanzar los parámetros de seguridad alimentaria ya que debido a sus bajos ingresos y déficit de producción, enfrentan casi permanentemente situaciones de carencia, deterioro nutricional y hambre estacional localizada. Sus limitados ingresos también restringen su capacidad para obtener alimentos en el mercado y la ayuda externa enfrenta una serie de condicionamientos.

En tal caso, la pobreza y las formas de exclusión social y regional, está vinculada no sólo con el desempeño y la participación del sector agropecuario y el Estado en los suministros alimentarios, sino que obedece a la desigual distribución del ingreso que afectan de modo persistente el acceso alimentario de diversos estratos sociales.

Una desigual distribución del ingreso no sólo genera una magnitud considerable de población que puede ser tipificada como pobre, sino que también establece límites diferenciados en la proporción del gasto y el consumo total que la población destina para alimentos y otros bienes básicos.

En ese sentido encontramos una estratificación social del ingreso, a partir de lo cual puede definirse un parámetro de pobreza, que a su vez es reflejo de inseguridad alimentaria y foco de tensión que afecta con el tiempo a la seguridad nacional.

La situación de crisis económica y las políticas de ajuste de los años ochenta profundizaron la magnitud y el número de pobres. Las diversas tendencias de pobreza en los últimos 20 años en América Latina, indican un incremento generalizado en zonas rurales y urbanas. Esto ciertamente agudiza la situación alimentaria que por años han padecido los diferentes grupos de pobres, quienes destinan hasta 70% de su ingreso para el consumo de alimentos y se encuentran en situación de subconsumo permanente.

Además de la magnitud de pobreza estimada para cada país, entre los grupos identificados con pobreza se puede ubicar a la población que por alguna condición enfrentan mayor vulnerabilidad. De esta manera se consideran como grupos altamente vulnerables a los niños, madres lactantes, mujeres embarazadas, mujeres que encabezan hogares, ancianos, personas desempleadas y subempleadas, además de migrantes, desplazados, refugiados y víctimas de guerra, campesinos sin tierra, jornaleros, entre otros, los cuales conforman los principales estratos de inseguridad temporal.

En el caso de México y otros países, las familias y grupos tipificados en pobreza, han sido obligados por la crisis a desarrollar nuevas estrategias para enfrentar la situación pobreza y riesgo alimentario mediante la migración, la incorporación de la mujer y los menores al trabajo formal e informal, y el establecimiento de pequeños negocios familiares. Además, las familias pueden recurrir ocasionalmente a préstamos, a la venta de algún bien para su sobrevivencia e incluso a actividades ilícitas como el robo y el narcotráfico.

En las zonas rurales, donde las economías campesinas viven en buena medida del autoconsumo, entran en un círculo vicioso, puesto que su baja productividad e ingresos provocan un alto grado de subconsumo, malnutrición, deficiente salud y endeudamiento. Estos factores limitan su desarrollo humano, competitividad y reproducción económica.

La pobreza está ligada tanto a factores estructurales como coyunturales. El modelo económico imperante que genera recurrentes crisis, aunado a los programas de ajuste estructural en las últimas dos décadas, representan factores con un fuerte grado negativo sobre el gasto social, los salarios, el poder adquisitivo y el empleo, polarizando la sociedad.

Las estimaciones más moderadas sobre la magnitud de pobreza en México establecen que 28% de la población se encuentra en esta condición, de ella, 64.1% se ubica en el sector rural. El propio Estado, mediante políticas y programas que promueven el ataque a la pobreza, realiza algunos esfuerzos que atenúan, pero no resuelven las condiciones de inseguridad alimentaria, toda vez que son de carácter temporal, se restringen a poblaciones objetivo y tienen un criterio asistencial, más que redistributivo. Estas acciones se han desarrollado tanto en su vertiente productiva como de consumo,

por la vía de transferencias y subsidios directos y ayudas alimentarias a grupos y zonas altamente vulnerables.

Por ello, buscamos identificar en qué magnitud la pobreza explica la situación de inseguridad alimentaria de acuerdo con los indicadores globales y regionales existentes para medir indirectamente la pobreza, ubicando la población vulnerable y las zonas de riesgo. Esto representa un referente espacial para realizar comparaciones con el mapa de seguridad alimentaria, así como para establecer los patrones territoriales y correspondencias entre ambos indicadores. Asimismo, se analiza el alcance de los programas gubernamentales que focalizan el ataque a la pobreza y que sirven directa o indirectamente para atenuar el problema de la inseguridad alimentaria en términos de producción y acceso.

La pobreza y su magnitud en México

Los criterios y métodos empleados para definir y medir la pobreza pueden ser variados. Uno de los primeros métodos utilizados indirectamente para medir la pobreza fue por medio del parámetro alimentario. Este método, conocido como *líneas de pobreza*, se basa en la determinación del costo monetario de una canasta integrada por alimentos que contienen los mínimos nutricionales. El parámetro de pobreza supone que los hogares ubicados por encima de un umbral mínimo de alimentación se hallan también por arriba de los umbrales mínimos de otras necesidades básicas. En éste se consideran pobres a aquellos individuos o familias cuyo ingreso no es suficiente para cubrir la línea de pobreza establecida.

Sin embargo, es reconocido por diversos especialistas que dicho supuesto no es totalmente válido para estimar la pobreza, en tanto excluye otros bienes que tienen un peso importante en la satisfacción de las necesidades de la población, tales como salud, vivienda, educación y esparcimiento entre otros.

Aunque el método de líneas de pobreza, basado en una canasta mínima alimentaria, es la base de las primeras estimaciones de la pobreza que desarrollaron los gobiernos y organismos internacionales, los componentes de la canasta se ampliaron para establecer una propuesta más integral.

En este sentido, la propia CEPAL considera el concepto de *pobreza moderada* al conjunto de necesidades básicas que pueden ser satisfechas por un hogar con un monto mínimo de ingresos. El método de ingreso parte del costo de una canasta de alimentos (que incluya mínimos nutricionales, hábitos de consumo disponibilidad de los productos y precios relativos de los mismos), más una estimación de los recursos requeridos por el hogar para satisfacer otras necesidades básicas.

Para el caso de México, diversos autores han calculado su propia línea de pobreza. En un trabajo sobre las discrepancias metodológicas de la pobreza, Lustig (1996) confrontó las diferentes líneas de pobreza calculadas para nuestro país. De acuerdo con ello, los resultados de las estimaciones de pobreza extrema de 1989 a 1995 varían de un mínimo de 4.4 a 35.2% de la población cuyo ingreso es menor a la línea de pobreza seleccionada para el caso de pobreza moderada el rango va de 20 a 72.8%. Dichos contrastes muestran en parte los diferentes criterios para definir el umbral del ingreso, consumo o satisfactores mínimos para clasificar a la población en situación de pobreza extrema o moderada.

Un punto de partida en el estudio de pobreza en México es el trabajo realizado por la Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar, 1982), que establece una Canasta Básica de Satisfactores Esenciales donde incluyó los bienes y servicios indispensables para satisfacer las necesidades básicas de los miembros del hogar, los cuales incorporan una parte de gastos monetarios, en especie o de autorreproducción para adquirirlos en el mercado.

La canasta normativa de Coplamar es de dos tipos, según los satisfactores que incluye. La canasta submínima, que comprende alimentación, vivienda, salud, higiene y educación, y cuando se le adicionan satisfactores de cultura y recreación, transporte, vestido y calzado se denomina canasta normativa de satisfactores esenciales (Hernández-Laos, 1992).

La cuantificación del costo de las dos canastas permite establecer el nivel de pobreza de los hogares. En *pobreza extrema* estarán aquellos cuyos ingresos no logran cubrir el costo monetario de la canasta submínima y los considerados en *pobreza absoluta* quienes perciben ingresos inferiores a los necesarios para alcanzar la canasta normativa (Sánchez, 2000).

De acuerdo con los referentes de ingreso disponibles, Hernández Laos (2000) calculó que en 1968 existían en México 25.6 millones de personas en pobreza extrema, cifra que disminuyó a 21.5 millones en 1977. Se considera que este comportamiento estuvo asociado al auge petrolero y tasas moderadas de inflación, sin embargo la pobreza *extrema* aumentó a 23.3 millones en 1988, mientras que la pobreza absoluta osciló entre 32.8, 36.7 y 47.7 millones en 1968, 1977 y 1988, respectivamente. El último dato calculado por Hernández Laos es de 1996, donde registró 35.1 millones de habitantes en pobreza extrema (38% de la población total) y 73.6 millones en pobreza absoluta (79.5% de la población nacional) (véase cuadro 1).

Por su parte Boltvinik señala que entre 1994 y 1996, la pobreza extrema en México aumentó dramáticamente de 36.2 a 50.9 millones y compara que mientras que el país creció en 3 219 000, el número de pobres extremos se incrementó casi 15 millones (citado por Perea, 2000). Esta situación es atribuible tanto a la crisis económica en

Cuadro 1. Pobres extremos y población no pobre en México, 1963-1996

<i>Año</i>	<i>Pobres extremos</i>	<i>%</i>	<i>Pobres no extremos</i>	<i>%</i>	<i>Total de pobres</i>	<i>%</i>	<i>No pobres</i>	<i>%</i>	<i>Población total</i>	<i>%</i>
1963	26 735.9	69.5	3 099.5	8.1	29 835.4	77.5	8 638.0	22.5	38 473.4	100.0
1968	25 639.6	56.7	7 181.1	15.9	32 827.7	72.6	12 383.9	27.4	45 211.6	100.0
1977	21 519.3	34.0	15 221.5	24.0	36 740.8	58.0	26 581.4	42.0	63 322.2	100.0
1984	22 821.2	29.9	21 738.2	28.6	44 559.4	58.5	31 647.0	41.5	76 206.4	100.0
1988	23 283.5	28.2	25 497.8	30.9	47 781.3	59.0	33 929.7	41.0	81 711.0	100.0
1992	27 695.4	32.9	34 024.6	41.7	61 720.0	73.4	22 332.8	25.4	84 052.8	100.0
1994	30 340.4	34.0	35 452.2	39.7	65 792.6	73.7	23 575.2	26.3	89 367.8	98.8
1996	35 136.6	37.9	38 497.0	41.3	73 615.6	79.5	18 971.0	20.5	92 586.6	-

Fuente: Hernández Laos (2000).

general como a los efectos de las políticas de ajuste que repercutieron sobre los sectores más desfavorecidos, polarizando aún más la distribución del ingreso.

El gobierno federal, para efectos de la instrumentación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), determinó en 1997 una línea de pobreza extrema monetaria donde estimaba que de 20.2 millones de hogares en el país, 4.2 millones de éstos, equivalentes a 24.1 millones de personas, vivían en pobreza extrema, de éstos 14.3 millones residían en áreas rurales y 9.8 millones en áreas urbanas (Poder Ejecutivo Federal, 1997).

La referencia más reciente para evaluar la pobreza y la distribución del ingreso es la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares del año 2000 (INEGI, 2001). De acuerdo con esta Encuesta se determina que 41% de la población tiene ingresos monetarios menores a tres salarios mínimos, 30% percibe ingresos entre tres y seis salarios mínimos, mientras que 28% posee ingresos mayores a seis salarios mínimos.

La distribución del ingreso en el año 2000 mantiene la tendencia de varias décadas hacia el reforzamiento de una estructura de fuertes asimetrías (véase cuadro 2). Así, solamente los deciles XI y X (20% de la población), correspondientes a los de mayor ingreso, captan en conjunto casi 60% del ingreso monetario de los hogares en escala nacional, mientras la población con menores ingresos, deciles I al V (50% de la población), sólo perciben 16.6% del ingreso monetario nacional.

Cuadro 2. Distribución del ingreso corriente monetario en escala nacional por deciles de hogares

<i>Deciles de hogares</i>	<i>Ingreso corriente monetario (porcentaje)</i>	<i>Ingreso corriente monetario acumulado</i>
Total	100.00	
I	1.11	1.11
II	2.40	3.51
III	3.33	6.84
IV	4.32	11.16
V	5.47	16.63
VI	6.92	23.55
VII	8.65	32.20
VIII	11.29	43.49
IX	16.47	59.96
X	40.04	1000.00

Fuente: INEGI (2001).

Si bien las distintas cifras presentan diferencias, independientemente de las metodologías, reflejan posiciones académicas o institucionales frente a la magnitud del problema.

A pesar de ello, la pobreza resulta un indicador útil de seguridad alimentaria, siempre que consideremos que se trata de una línea de pobreza alimentaria, pero limitado como indicador global de pobreza. Aun si se calcula la línea de pobreza alimentaria, según una de las Canasta Normativa Alimentaria (CNA) propuestas por Coplamar, se considera limitada porque no incluye la proporción de alimentos fuera del hogar, consumo de café, refresco y bebidas. En este sentido Boltvinik (1997) sugiere que para que el rubro alimentario sea completo tendría que incluir 26 indicadores más correspondientes a otros alimentos y bebidas que están fuera de la canasta y que equivalen a un tercio del costo total de la misma, así como alimentos y bebidas extrahogar que representan la sexta parte. Adicionalmente, las canastas normativas alimentarias, que son la base para calcular el costo de la alimentación, también deberían reflejar las costumbres gastronómicas y la disponibilidad de productos en función de la base productiva agropecuaria de cada país.

De acuerdo con las precisiones anteriores, hemos considerado, como lo sugiere Boltvinik (2000), que la línea de pobreza permite calcular *pobreza alimentaria*. Ser pobre alimentario significa no participar de las dietas acostumbradas y deseadas en el

grupo humano a que se pertenece. Como resultado de esta condición la pobreza alimentaria implica severas carencias que pueden manifestarse en subconsumo, desnutrición, tensión social y conflicto en el largo plazo.

La línea de pobreza alimentaria se obtiene al multiplicar el costo monetario de la CNA por el coeficiente de Ángel (proporción de gasto en alimentos). Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 1996 y 1998, los más pobres del país dedican entre 40 y 50% al consumo de alimentos (deciles I al V), esto significa que para adquirir una canasta alimentaria básica, cuyo costo sea de 100 pesos, estos grupos necesitarían 200 pesos para adquirirla.

En este sentido la línea de pobreza alimentaria podría ubicarse en un *umbral de inseguridad alimentaria*, donde se incluyen aquellos hogares que aun dedicando todo su ingreso al consumo de alimentos no podrían satisfacer sus necesidades mínimas en este rubro.

Comparando el ingreso promedio por hogar en los diferentes estratos con el costo actualizado de la CNA¹ se obtuvo la población que queda por debajo de la línea, la cual se considera que se encuentran en inseguridad alimentaria. Con ello se detectó que en escala nacional en 1996 llega hasta el decil VI donde se alcanza a cubrir el costo de la CNA, por ello situamos nuestro umbral de seguridad a partir de este grupo de ingresos, ya que los estratos del I al V, aun destinando todo su gasto para adquirir la CNA, no lo consiguen, y son los que se encuentran en inseguridad alimentaria.

Debido a que los estratos son clasificados por número de hogares, conociendo el número promedio de miembros de familia en cada estrato, se calculó la población total que corresponde a cada decil. Así, obtuvimos los valores acumulados de población que se encuentra en inseguridad alimentaria. De acuerdo con esto, 46 millones de habitantes, es decir 50% de la población, no alcanzaban a cubrir el mínimo alimentario recomendable, lo que supone que dicha población sufría distintos grados de desnutrición y/o malnutrición, conformando los principales grupos de riesgo.

El grado de cobertura del costo del mínimo alimentario, de acuerdo con su gasto se expresa en el coeficiente de cobertura de la CNA, dato que utilizamos para asignar

¹ Para 1990 el costo actualizado de la CNA para una familia promedio de 4.9 miembros se situó en 881.00 pesos mensuales equivalentes a 3.15 salarios mínimos de ese año (Camberos y Bracamontes, 1995). Al utilizar el Índice de Precios al Consumidor por objeto de gasto en el rubro de alimentos y bebidas como deflactor, se obtuvo el precio de la CNA de 2 603.43 pesos para 1996, equivalentes a 4.2 salarios mínimos (salario mínimo vigente promedio nacional de 20.66 pesos por día). Este último costo de la CNA tuvo como objeto hacer las estimaciones de población bajo el umbral de inseguridad alimentaria de acuerdo con la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1996.

una categoría de seguridad alimentaria. Por ejemplo, el estrato de más bajo gasto (decil I), cubre con el total de sus erogaciones monetarias y no monetarias solamente un tercio (0.33) del costo de la CNA y el estrato siguiente (decil II) abarca casi la mitad (0.49) del costo señalado. Estos estratos se ubican en la situación grave de inseguridad alimentaria, donde se manifiestan los problemas nutricionales agudos, dado que aun destinando todo su gasto para consumir alimentos no alcanzan a cubrir el costo de 50% de la canasta alimentaria recomendada.

En una posición relativamente mejor frente a los anteriores, pero que no deja de ser grave, se encuentran los siguientes tres estratos (deciles III, IV y V). Sus coeficientes de cobertura son de 0.61, 0.75 y 0.89, respectivamente, por lo que en ningún caso alcanzan a cubrir el costo de la CNA.

Los siguientes cinco estratos sobrepasan el umbral de inseguridad alimentaria y se colocan en mejor situación porque su gasto les permite cubrir el costo de más de una CNA. Los deciles VI, VII y VIII tienen coeficientes de cobertura de CNA entre 1 y 1.5, mientras que los deciles IX y X prácticamente no tendrían problemas alimentarios ya que su gasto le permite obtener entre dos y cuatro veces el costo la CNA.

Si se decidiera poner en marcha un programa de seguridad alimentaria orientado a la población mexicana, sin duda los primeros cinco estratos serían la población objetivo por ser la más vulnerable en términos de su ingreso.

Dadas las características de la población mexicana y su distribución territorial existen marcadas diferencias en el ingreso y gasto de los diferentes sectores sociales. La ENIGH de 1996 desagrega la información por localidades menores y mayores de 2 500 habitantes por lo cual decidimos repetir el procedimiento anterior para diagnosticar la seguridad alimentaria en zonas urbanas (localidades mayores de 2 500 habitantes como urbanas) y rurales (localidades menores a 2 500 habitantes).²

Las mejores condiciones relativas del ingreso de los hogares en las ciudades se reflejan en el gasto destinado hacia la alimentación y otros bienes. Esto permite que nuestro umbral de inseguridad alimentaria se ubique entre el IV y V deciles. Es decir, solamente 40% de la población que vive en localidades urbanas tiene niveles grave y muy grave de seguridad alimentaria.

Sin embargo, es en las zonas urbanas donde se concentra la población mexicana que padece una situación crítica, puesto que 26.8 millones de habitantes no poseen los recursos para obtener una dieta alimentaria adecuada. En el medio rural la situación

² Los criterios para diferenciar entre población rural y urbana en función del número de habitantes pueden variar. Algunos autores consideran que 5 000 habitantes es la línea de diferenciación, mientras que otros sugieren que es de 15 000 habitantes.

es más alarmante: 80% de la población padece inseguridad alimentaria, lo que equivale, en términos absolutos, a poco más de 20 millones de habitantes.

Lo anterior permite inferir que la población objetivo con fines de planeación alimentaria diferenciada territorialmente es de 26.8 millones correspondientes a las zonas urbanas y 20 millones en las zonas rurales. Es decir, éstos serían los sectores sociales que de acuerdo con su ingreso, transitan por una situación crítica para obtener una alimentación adecuada y deberían tener prioridad en una política de seguridad alimentaria.

En términos regionales la inseguridad alimentaria también registra diferentes magnitudes. Un primer diagnóstico en escala estatal permite determinar el tamaño de población que padece problemas alimentarios que están sujetos a atención inmediata.

La geografía de la pobreza y la marginación: los espacios de inseguridad alimentaria

Un factor muy importante de causa de la pobreza se puede atribuir a las distorsiones regionales generadas por el modelo económico y la política económica y social localizada. El desarrollo alcanzado por las distintas regiones del país se comporta en función de las estrategias localizadas de inversión, desarrollo de la planta productiva, concentración-dispersión de la población, urbanización, creación de infraestructura y servicios, las que determinan los diversos grados en que la población y las regiones acceden a bienes y servicios.

De esta manera, la magnitud de pobreza es un indicador global, pero la población en situación de pobreza reside en regiones excluidas y marginadas. Por ello es importante identificar los patrones espaciales de pobreza, puesto que estarían reflejando, hasta cierto grado, los espacios de inseguridad alimentaria y los focos que requieren atención, en términos de la política social alimentaria con criterios territoriales.

Para este ejercicio se identificaron aquellos parámetros y resultados realizados por diversas instituciones del ramo con el objetivo de dar cuenta de los patrones espaciales de pobreza, sin que necesariamente correspondan a un criterio de pobreza específico, tal y como lo referimos anteriormente con el método de líneas de pobreza, esto porque la carencia de información de ingreso en los niveles estatal o municipal no permite establecer una línea de pobreza territorial, sino formas “equivalentes” mediante variables que ofrecen los censos para construir índices compuestos de marginación o su contraparte el bienestar que expresan las carencias de la población y, en consecuencia, mantienen un grado de correlación alto con el criterio de pobreza.

El índice de marginación, elaborado en 1990 por el Consejo Nacional de Población (Conapo, 1990, 1996), permite un análisis comparativo de las carencias que tienen las unidades estatales y municipales del país.

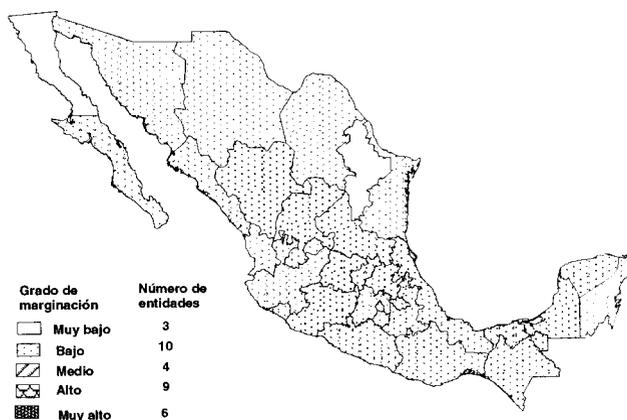
En términos espaciales ubicamos tres patrones diferenciados:

- a) Las entidades que conforman la franja fronteriza norte del país (Baja California, Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas), recientemente son los principales destinos de la inversión extranjera directa para establecer plataformas industriales y maquiladoras de exportación vinculadas al mercado estadounidense. En este mismo rango se ubicarían aquellas entidades que presentan una actividad productiva importante como Sinaloa, Aguascalientes, Jalisco y Colima y el centro del país donde se ubica el vértice económico, industrial y de servicios vinculado a la Ciudad de México (D.F., Estado de México y Morelos), todos ellos tienen niveles bajos (diez entidades) o muy bajos de marginación (tres entidades).
- b) Un grupo de nueve entidades presentan grados altos de marginación aunque presentan algún potencial productivo industrial o agropecuario, éstas son: Durango, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato, Querétaro, Michoacán, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.
- c) La región históricamente excluida del sur-sureste del país está fuera del modelo de desarrollo industrial y el crecimiento orientado hacia la exportación, salvo en ciertos productos agrícolas (café, azúcar, frutas) y el desarrollo de los enclaves propios de la producción petrolera y el turismo. Esta región presenta un alto componente de población indígena y rural, las entidades de mayor grado de marginación son: Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Hidalgo, Puebla y Veracruz (véase mapa 1).

De acuerdo con el mismo índice de marginación actualizado para 1995, una tercera parte de las entidades mejoraron su posición con respecto a 1990, la mitad de ellas bajaron a uno o dos lugares en la escala y el restante permaneció sin cambios (véanse mapa 2 y cuadro 3).

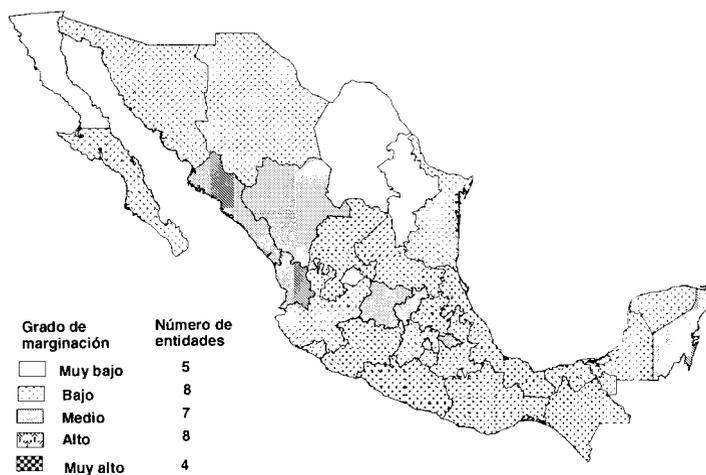
Cabe señalar que el PIB per cápita estatal como indicador de pobreza o marginación, no refleja necesariamente la situación de cada entidad, puesto que en aquellas como Campeche, Tabasco o Quintana Roo, los ingresos del petróleo o el turismo no implican una mejoría en el nivel de bienestar, lo que resulta que el problema se debe ubicar no en la “riqueza” o “escasez” de recursos del estado, sino en los patrones de distribución del ingreso.

Mapa 1. Grado de marginación por entidad federativa, 1990



Fuente: Elaboración propia a partir de Conapo (1990).

Mapa 2. Grado de marginación por entidad federativa, 1995



Fuente: Elaboración propia a partir de Conapo-Progresa (1995).

Cuadro 3. Cambios en el índice de marginación por entidad federativa, 1990-1995

<i>Entidad</i>	<i>Lugar¹</i>		<i>Cambio²</i>
	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>1990-1995</i>
Oaxaca	2	1	Aumentó
Chiapas	1	2	Bajó
Guerrero	3	3	Igual
Veracruz	5	4	Bajó
Puebla	6	5	Bajó
Hidalgo	4	6	Aumentó
San Luis Potosí	7	7	Igual
Campeche	10	8	Bajó
Yucatán	11	9	Bajó
Michoacán	12	10	Bajó
Tabasco	9	11	Aumentó
Zacatecas	8	12	Aumentó
Querétaro	14	13	Bajó
Sinaloa	18	14	Bajó
Guanajuato	13	15	Aumentó
Nayarit	17	16	Bajó
Durango	15	17	Aumentó
Quintana Roo	19	18	Bajó
Tlaxcala	16	19	Aumentó
Morelos	20	20	Igual
Tamaulipas	22	21	Bajó
Sonora	25	22	Bajó
México	21	23	Aumentó
Chihuahua	26	24	Bajó
Baja California Sur	28	25	Bajó
Jalisco	24	26	Aumentó
Coahuila	29	27	Bajó

(Continúa)

Cuadro 3. (Continuación)

<i>Entidad</i>	<i>Lugar¹</i>		<i>Cambio²</i>
	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>1990-1995</i>
Colima	23	28	Aumentó
Baja California	30	29	Bajó
Aguascalientes	27	30	Aumentó
Nuevo León	31	31	Igual
Distrito Federal	32	32	Igual

¹ Las entidades están ordenadas de acuerdo con el lugar que ocupa el índice de marginación de cada año respecto al nacional. Para 1995 no se pudieron establecer las categorías (alta, muy alta, media, baja y muy baja) por entidad federativa porque Conapo no las ha publicado oficialmente.

² Se consideró en función del lugar que ocupó en 1990 y 1995.

Fuente: División de Estudios Económicos y Sociales, Banamex, con datos de Conapo. Indicadores socioeconómicos e Índice de marginación municipal, 1990, México, 1993; Índice de marginación por localidad en México, 1995, México, 1997.

Las diferencias intraestatales o intrarregionales pueden ser analizadas en escala municipal o de localidad, tal y como se desagregó en el estudio del Conapo señalado. Así, en el nivel municipal, para 1995 un total de 851 municipios del país se ubicaron con un índice alto o muy alto de marginación (10.6 millones de personas), 960 municipios se clasificaron en el rango de marginación media (20.7 millones) y 617 tuvieron grados bajos o muy bajos de marginación (60 millones) (véase cuadro 4).

Sin embargo, los resultados anteriores reflejan un sesgo porque la mayor parte de los municipios con niveles bajos de marginación son aquellos ubicados en zonas urbanas, que a la vez concentran las mayores proporciones de población. Los espacios municipales ocultan desigualdades no perceptibles; una alternativa es el análisis por localidad. De acuerdo con ello, en 1995 en el país se contabilizaron 105 749 localidades, de ellas 52.7% se encontraban en la categoría de muy alta marginación, 20.9% en la categoría de alta, 14.7% en media y solamente 6.6 y 5.1% se clasificaron como de baja y muy baja marginación. De aquí se desprende que tres de cada cuatro localidades del país presentan alta y muy alta marginación y concentran 16.9% de la población nacional (17 millones de personas), principalmente en las entidades de Chiapas, Veracruz, Puebla, Oaxaca y Guerrero (véase cuadro 5).

Cuadro 4. Población y número de municipios por entidad federativa, según grado de marginación, 1995

Entidad	Muy bajo		Bajo		Medio		Alto		Muy alto		Total	
	Población	Núm. de municipios	Población	Núm. de municipios								
Aguascalientes	582 827	1	236 961	8	42 932	2	n.d	n.d	n.d	n.d	862 720	11
Baja California	2 112 140	5	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	2 112 140	5
Baja California Sur	299 412	3	76 082	2	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	375 494	5
Campeche	n.d	n.d	204 533	1	396 238	7	41 745	1	n.d	n.d	642 516	9
Coahuila	1 538 889	10	356 112	14	278 774	14	n.d	n.d	n.d	n.d	2 173 775	38
Colima	321 127	4	161 912	5	4 989	1	n.d	n.d	n.d	n.d	488 028	10
Chiapas	n.d	n.d	386 135	1	1 592 482	40	584 817	31	1 055 641	39	3 619 075	111
Chihuahua	2 209 667	15	288 978	29	81 216	8	36 569	3	177 107	12	2 793 537	67
Distrito Federal	7 819 700	13	669 307	3	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	8 489 007	16
Durango	721 608	2	289 359	11	347 722	21	13 363	2	59 696	3	1 431 748	39
Guanajuato	1 443 759	3	1 245 815	10	1 664 886	28	35 644	3	16 464	2	4 406 568	46
Guerrero	n.d	n.d	1 093 983	5	699 637	21	358 037	16	764 910	34	2 916 567	76
Hidalgo	448 409	7	473 999	17	648 584	33	236 604	10	304 877	17	2 112 473	84
Jalisco	3 551 195	32	2 051 782	55	367 180	34	7 520	2	13 499	1	5 991 176	124
Estado de México	7 085 391	17	2 142 422	42	2 036 688	51	418 706	11	24 757	1	11 707 964	122
Michoacán	1 106 595	8	883 313	27	1 666 968	64	140 209	8	73 519	6	3 870 604	113
Morelos	500 126	3	509 501	10	433 035	20	n.d	n.d	n.d	n.d	1 442 662	33

Nayarit	416 717	5	223 996	7	206 493	5	24 593	2	24 903	1	896 702	20
Nuevo León	2 654 969	18	646 101	20	179 604	8	63 566	4	5 874	1	3 550 114	51
Oaxaca	354 813	7	239 518	16	1 069 869	195	556 234	131	1 008 461	221	3 228 895	570
Puebla	1 222 569	1	475 923	10	1 845 579	110	491 085	43	589 209	53	4 624 365	217
Querétaro	559 222	1	260 556	3	292 215	8	92 771	4	45 712	2	1 250 476	18
Quintana Roo	368 831	3	202 046	1	132 659	4	n.d	n.d	n.d	n.d	703 536	8
San Luis Potosí	781 964	2	94 033	2	770 782	28	252 125	11	301 859	15	2 200 763	58
Sinaloa	357 619	1	1 547 138	8	462 979	7	57 939	2	n.d	n.d	2 425 675	18
Sonora	1 416 402	37	445 057	24	224 077	9	n.d	n.d	n.d	n.d	2 085 536	70
Tabasco	465 449	1	133 423	3	1 149 897	13	n.d	n.d	n.d	n.d	1 748 769	17
Tamaulipas	1 458 304	8	547 068	6	433 953	20	88 003	9	n.d	n.d	2 527 328	43
Tlaxcala	151 896	4	310 729	22	421 299	34	n.d	n.d	n.d	n.d	883 924	60
Veracruz	1 304 389	10	923 145	9	2 172 893	80	1 349 941	48	986 956	60	6 737 324	207
Yucatán	693 662	2	6 703	3	637 303	63	172 813	30	46 141	8	1 556 622	106
Zacatecas	187 737	3	536 689	17	519 599	32	92 471	4	n.d	n.d	1 336 496	56
Total	42 135 388	226	17 662 319	391	20 780 532	960	5 114 755	375	5 499 585	476	91 192 790	2 428

n.d.: no hay datos.

Fuente: Conapo-Progres, Índices de marginación, 1995.

Cuadro 5. Distribución de la población por grado de marginación y entidad federativa, 1995*
(Porcentaje respecto al total de cada estado)

<i>Entidad</i>	<i>Población total</i>	<i>Total de localidades</i>	<i>Muy bajo</i>		<i>Bajo</i>		<i>Medio</i>		<i>Alto</i>		<i>Muy alto</i>	
			<i>Población</i>	<i>Localidades</i>								
NACIONAL	90 606 766	105 749	65.9	5.1	8.0	6.6	9.0	14.7	7.0	20.9	10.0	52.7
Aguascalientes	855 463	790	88.4	23.4	7.7	23.8	2.9	24.6	0.7	16.1	0.4	12.2
Baja California	2 096 840	1 342	87.9	15.5	5.3	15.4	4.3	25.6	1.2	25.5	1.2	18.0
Baja California Sur	363 506	551	83.8	15.4	5.5	9.1	7.2	21.1	0.9	16.9	2.6	37.6
Campeche	631 171	724	46.9	1.4	15.5	3.9	10.0	11.5	15.8	20.6	11.9	62.7
Coahuila	2 158 430	1 326	87.3	7.3	3.7	10.5	6.1	29.9	2.2	29.0	0.6	23.3
Colima	483 764	285	84.4	17.2	9.6	23.9	4.9	25.6	0.8	18.2	0.3	15.1
Chiapas	3 543 773	9 377	29.6	1.0	7.9	2.0	11.5	7.1	14.2	16.3	36.8	73.6
Chihuahua	2 748 864	5 180	85.2	7.7	5.6	9.6	3.2	11.9	1.6	12.9	4.4	57.9
Distrito Federal	8 488 049	336	99.6	21.7	0.3	18.5	0.1	29.2	0.1	24.7	0.0	6.0
Durango	1 408 824	3 211	62.9	5.7	13.2	9.6	13.6	18.5	4.6	17.8	5.7	48.4
Guanajuato	4 382 853	5 776	59.8	4.5	10.9	7.4	14.9	22.9	9.5	29.1	4.9	36.2
Guerrero	2 900 194	5 388	33.2	0.5	10.3	1.5	12.0	4.7	11.4	12.9	33.1	80.4
Hidalgo	2 107 835	3 744	44.2	5.8	13.3	7.9	13.0	16.3	11.2	21.4	18.3	48.6
Jalisco	5 950 605	6 840	85.0	8.8	6.3	11.0	3.8	18.2	2.7	24.7	2.2	37.4
México	11 700 052	4 205	79.9	14.3	7.0	12.3	5.7	20.7	4.7	24.9	2.7	27.8
Michoacán	3 845 200	6 448	50.2	3.0	16.1	6.1	14.1	15.1	11.5	22.1	8.1	53.7
Morelos	1 439 189	828	66.4	13.6	15.8	14.3	11.3	26.1	5.8	27.8	0.7	18.2
Nayarit	887 388	1 292	61.1	6.2	12.5	7.8	14.3	17.6	6.9	17.1	5.2	51.2

Nuevo León	3 531 344	2 148	94.0	11.2	1.6	11.9	1.4	19.1	1.8	25.2	1.2	32.5
Oaxaca	3 213 729	7 532	23.1	1.2	10.6	2.0	14.8	7.5	17.1	18.3	34.4	71.1
Puebla	4 641 424	4 703	44.3	2.5	8.0	3.3	16.6	12.0	15.0	23.5	16.1	58.8
Querétaro	1 246 445	1 514	60.5	5.2	10.4	7.3	14.1	19.4	7.3	22.1	7.7	46.0
Quintana Roo	698 048	469	69.9	10.0	7.8	4.5	6.5	8.3	8.6	25.8	7.2	51.4
San Luis Potosí	2 181 864	4 247	50.8	1.3	7.2	2.4	10.1	10.0	11.9	19.2	20.0	67.0
Sinaloa	2 404 484	3 617	58.7	3.9	12.3	7.2	14.9	18.3	8.2	22.4	6.0	48.2
Sonora	2 056 534	2 403	79.1	13.7	6.3	11.5	6.7	23.1	6.0	26.1	2.0	25.7
Tabasco	1 744 459	1 331	49.5	2.6	12.9	17.3	20.0	40.0	13.0	3.8	4.5	36.3
Tamaulipas	2 494 099	2 831	77.5	3.1	7.6	4.2	5.3	16.0	6.0	28.9	3.6	47.8
Tlaxcala	880 050	562	58.3	15.1	25.2	17.3	13.6	30.8	2.6	22.1	0.3	14.8
Veracruz	6 680 399	12 266	43.8	2.7	11.5	3.7	9.7	9.0	10.5	16.7	24.5	67.9
Yucatán	1 546 579	1 015	45.0	206.0	11.3	2.5	21.4	12.6	13.8	20.4	8.4	62.0
Zacatecas	1 321 840	2 878	51.0	5.8	11.9	10.0	21.2	26.4	11.0	28.4	4.9	29.3

* Se consideraron las localidades con tres viviendas o más.

Fuente: División de Estudios Económicos y Sociales, Banamex, con datos del Conapo. Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1990, México, 1993; Índice de marginación por localidad en México, 1995, México, 1997.

Políticas sociales y seguridad alimentaria

A diferencia de la fase de la posguerra, donde prevaleció el modelo denominado como sustitución de importaciones, y el Estado nucleó y dinamizó políticas sociales distributivas, en la década de los ochenta la adopción del modelo neoliberal y la misma crisis motivó la instrumentación de políticas económicas de choque conocidas como “ajuste estructural”. Estos programas respondían al creciente déficit fiscal del Estado y a las presiones de organismos financieros internacionales como condición para otorgar sus préstamos a países en crisis financiera.

Los programas de ajuste estructural incluyeron austeridad (reducción del gasto e inversión pública y contención salarial), estabilización (contención de la inflación, tasa de cambio, control del presupuesto y finanzas públicas, renegociación de la deuda), racionalización (reducción de subsidios y ajuste de precios y tarifas del sector público) y liberalización (apertura comercial, desregulación estatal y privatización).

La combinación entre el modelo neoliberal, coyunturas de crisis económicas y políticas de ajuste provocaron un sistemático incremento en el número de pobres y agudizaron la problemática de inseguridad alimentaria de los diversos grupos sociales. Así, en la búsqueda por compensar la creciente exclusión, se rediseñó la política social a partir de un paquete de cambios que algunos denominan “reformas de segunda generación”.

La finalidad principal de estas reformas es mejorar la eficiencia con que operan los mercados e introducir criterios de racionalidad microeconómica a la provisión de bienes y servicios que no operaron con ella en el pasado. Esto implica que la provisión de servicios sociales del Estado se someta a la lógica de mercado, la privatización de los mismos y retiro de subsidios y formas compensatorias a diversos renglones del consumo.

Dado que el modelo de desarrollo no compensa inequidades, en términos del ingreso, ni la concurrencia de agentes privados garantizan el acceso amplio a los bienes y servicios de la población, el Estado mismo recurre a la focalización del gasto social y reorganiza su forma de participación en este rubro, en un intento de hacer más “eficiente y efectiva” la oferta de bienes y servicios sociales, dando prioridad en teoría a los sectores más excluidos y vulnerables.

Las políticas sociales focalizadas están lejos de generar condiciones de redistribución del ingreso, puesto que al no atacar las raíces de la pobreza, tampoco logran generar ni sostener los ingresos; además los programas específicos suelen ser transitorios, de corta duración o sincronizados con periodos de gobierno y, en muchos casos, presentan un carácter clientelar o populista.

En el caso de la seguridad alimentaria no existen políticas explícitas y/o parámetros directivos hacia la atención de dicho problema. Sin embargo, de manera indirecta encontramos políticas focalizadas de ataque a la pobreza y programas destinados a mejorar las condiciones de alimentación, la nutrición y la producción agropecuaria, lo que evidentemente favorece las condiciones de seguridad alimentaria por medio del consumo de los afectados.

Las distintas políticas y programas orientados hacia la alimentación y la producción agropecuaria van desde aquellos que brindan ayuda monetaria y en especie, hasta los subsidios o compensaciones al consumo y la producción.

Aunque en la década de los setenta se crearon programas específicos, es a partir de los ochenta en que cobran auge los programas alimentarios. En el marco del Programa Nacional de Alimentación (Pronal), se reorientaron los subsidios canalizados al rubro alimentario con la finalidad de que llegasen directa, selectiva y transparentemente a la población (González y Torres, 1994). En este sentido destacaron seis programas principales:

1. Programa Rural de Abasto, dependiente del Sistema de Distribuidores Conasupo (Diconsa). Tiene por objeto garantizar el abasto de productos básicos (principalmente maíz, frijol, azúcar y arroz) a grupos marginados en zonas rurales y áreas deprimidas del país.
2. Programa de Abasto a Zonas Populares Urbanas, dependiente también de Diconsa. Se creó en 1982 e incluyó el abasto de un paquete básico de 60 productos de consumo popular para zonas urbanas. Desde su año de creación, la red de tiendas creció de 192 a 5 009 en 1990.
3. Programa de Abasto Social de Leche, dependiente de Leche Industrializada Conasupo (Liconsa). Está destinado a familias con ingresos máximos de dos salarios mínimos y con hijos menores a 12 años de edad y su ubicación corresponde a colonias urbanas marginadas. Este Programa tiene vigencia y pasó a la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social.
4. Programa Maíz-Tortilla, dependiente hasta octubre de 1990 de Diconsa y después de Conasupo matriz. Entre 1984 y 1990 se estructuraron tres modalidades para el subsidio de la tortilla. De 1984 a 1986 se instrumentó la distribución de tortilla en paquete por medio del sistema de tiendas Diconsa, de 1986 a 1990 operó el subsidio en formas de vales “tortibonos” distribuidos por medio de grupos organizados y sindicatos y a partir de 1990 se emprende igualmente un mecanismo de formas valoradas conocido ahora como “tortivales” que después es el origen de las tarjetas plásticas.

5. Programa de Asistencia Alimentaria, adscrito al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Esta institución, realizaba originalmente actividades relativas al cuidado y la prevención de la salud y del infante donde incorporó los desayunos escolares en regiones marginadas, lo cual representó un antecedente de los programas de ayuda alimentaria. Adicionalmente el apoyo alimentario se ha extendido hacia despensas y raciones alimentarias y cocinas populares.
6. Programa de Orientación Alimentaria, bajo la coordinación del Instituto Nacional del Consumidor (Inco). Establece una ley para la protección del consumidor, en la cual desarrollan acciones de investigación, difusión y educación para el consumo que tienen que ver con alimentación y nutrición, defensa ante la publicidad, derechos de los consumidores, tecnología doméstica y prevención de la salud.

Para finales de la década de los ochenta y principios de los noventa algunos de estos programas se mantuvieron o cambiaron de coordinación, ante la liquidación de la Conasupo y la emergencia de organismos como la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y su proyecto central, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), vigente durante el sexenio de Salinas de Gortari.

El Pronasol se considera un programa de ataque a la pobreza, sin embargo, la mayoría de sus recursos se invirtieron en infraestructura social básica, con una repercusión indirecta y más bien incierta sobre el consumo de las comunidades beneficiadas (Scott, 1999).

Cabe señalar que el Pronasol se rigió por ciertos principios de participación social, comunitaria y esquemas de corresponsabilidad, lo que parece haberse traducido en resultados importantes, pues según la propia Sedesol con los recursos de dicho programa se benefició a 25 millones de personas en el rubro de bienestar social, a un millón de productores, 46 pueblos indígenas y, en su vertiente de “desarrollo regional” a más de 97% del total de los municipios del país (Sedesol-Secodam, 1994).

A pesar de estos resultados, el Pronasol parece no haber revertido las condiciones de pobreza, puesto que al finalizar el gobierno de Salinas, el país registraba más de 40 millones de pobres, de ellos 14 millones se encontraban en pobreza extrema (Torres y Trápaga, 2001).

La política social representada por el Pronasol, no fue ajena a la localización de las poblaciones beneficiadas con criterios político-electorales, pues en el trasfondo de dicho programa estaba recuperar la legitimidad del sistema político a raíz de los severos ajustes de la década de los ochenta y la pauperización de la población mexicana.

Como resultado de los cuestionamientos de la política social salinista, en 1995, apareció el Programa para Superar la Pobreza. Éste se propuso orientar las transferencias y subsidios del Estado a los grupos de pobreza extrema, sobre todo en el medio rural, pero sin abandonar la atención a los servicios sociales para la población en general. Por ello, tuvo una vertiente general en salud, educación, seguridad, asistencia social, capacitación y vivienda, y otra dirigida a los grupos en pobreza extrema en los rubros de necesidades básicas (alimentación, salud y educación), construcción de infraestructura social municipal y creación de oportunidades de empleo e ingreso.

En 1995 se establecieron tres programas como ejes de funcionamiento de la asistencia alimentaria: a) los desayunos escolares, b) la canasta básica alimentaria para las familias más pobres del medio rural y c) la canasta y los apoyos a familias de áreas urbanas marginadas.

Se considera que por la cobertura y la población que atiende, los programas de abasto subsidiado más importantes son: Liconsa (Leche rehidratada para niños y ancianos en áreas urbanas), Diconsa (Sistema de tiendas rurales y urbanas) y el Fideicomiso de Liquidación de Subsidio a la Tortilla (Fidelist), responsable de distribuir las tarjetas que garantizan a las familias el subsidio a las tortillas. Sin embargo, en el renglón alimentario prevalecieron hasta finales de los noventa al menos 23 programas:

1. Programa de Raciones Alimentarias (Desayunos Escolares-DIF).
2. Programa de Asistencia Social Alimentaria a Familias (Despensas mensuales-DIF).
3. Programa de Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales (DIF).
4. Programa de Albergues Escolares Indígenas.
5. Programa de Ayuda Alimentaria a Comunidades Indígenas de Extrema Pobreza (INI).
6. Programa de Nutrición del Programa de Fomento de la Salud del Escolar (SSA).
7. Programa de Prevención y Control de la Desnutrición (IMSS-Solidaridad).
8. Programa Conasupo-Rural (Diconsa).
9. Programa de Abasto a Zonas Populares Urbanas (Diconsa).
10. Programa de Abasto Social (Liconsa).
11. Programa de Protección y Mejoramiento de la Salud del Preescolar (SSA).
12. Programa de Subsidio a la Tortilla (Sedesol).
13. Programa Infonavit-Solidaridad (Diconsa).
14. Programa Niños en Solidaridad (Sedesol).
15. Programas de Nutrición, Alimentación y Salud para zonas indígenas del Estado de Guerrero (Sedesol, Conal e INI).

16. Programa de Ayuda Alimentaria de la Sierra Tarahumara (Sedesol, INI e IMSS-Solidaridad).
17. Programa Dotaciones Gratuitas de Leche en Polvo (IMSS-Solidaridad, Liconsa y DIF).
18. Casas de Asistencia Social ubicadas en el Distrito Federal y en cinco entidades federativas (Liconsa, IMSS-Solidaridad).
19. Programa de Desayunos Escolares en Chiapas y Aula Abierta en Oaxaca (SEP).
20. Programa de Asistencia Social Conasupo (SARH).
21. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar).
22. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para la Ayuda a Refugiados (ACNUR).
23. Fortalecimiento de los Servicios de Salud para la Madre y el Niño (SSA).

Los tres primeros programas, coordinados por el DIF, significaron para el año 2000 una cobertura de 4.6 millones de desayunos en el nivel nacional distribuidos diariamente, 21.8 millones de despensas entregadas anualmente (1.8 millones de familias beneficiadas) y 8 241 cocinas instaladas en 659 municipios (547 000 habitantes beneficiados) (DIF, 2001).

Con excepción de programas netamente regionales, hemos señalado que los programas más importantes de subsidios tienen un sesgo marcadamente urbano. Así, Levy y Dávila (citado por Scott, 1999) señalan que solamente 20% del subsidio generalizado a la tortilla (hasta antes de liberar su precio), cuyo consumo en el sector rural es mayoritariamente por autoabasto, beneficiaba a los tres deciles inferiores de la escala nacional de ingreso. De manera similar, la cobertura de las tiendas Diconsa es de 70-80% para localidades urbanas, pero sólo de 1% para localidades de muy alta marginación.

En este mismo sentido, de los programas focalizados de subsidios de Diconsa, Liconsa, Tortibonos, IMSS/Solidaridad y SSA, más de 50% de los subsidios se concentran en la Ciudad de México, donde solo existía 7% de la población infantil con grados moderados y severos de desnutrición en el país, mientras que apenas 15% llegaban al Sureste de México, con más de 50% de la población desnutrida.

En términos, generales se estima que para 1995 los programas de atención alimentaria beneficiaban a 19.6% de la población mexicana con menores recursos. Sin embargo, si se considerara que dicha asistencia realmente llegara a la población más necesitada quedaría todavía sin protección 6.5% en pobreza extrema y faltaría atender otro 25% que se ubica en situación de pobreza moderada (Secretaría de la Presidencia, 1995).

Para corregir las distorsiones espaciales de los programas alimentarios, así como para atender realmente a los grupos más necesitados, en 1997 empezó a funcionar el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), con un nuevo esquema de subsidios por la vía monetaria, sobre la base de una rigurosa focalización de familias beneficiadas y las localidades de mayor marginación, principalmente rurales.

Con base en distintas técnicas estadísticas y cartográficas el Progresa ha pasado de 404 000 familias beneficiadas en 1997 a cerca de 2 300 000 en 1999, distribuidos en más de 2 000 municipios. No obstante, su población objetivo es de 4 millones de hogares y de éstos 1.5 millones se ubican en el medio urbano (Torres, 2000).

De los tres componentes de Progresa existe un subcomponente relacionado con vigilancia nutricional y otro componente propiamente alimentario. La vigilancia nutricional se realiza con medidas antropométricas y educación, asesoría nutricional-alimentaria de acuerdo con las visitas programadas en el centro de salud. Incluye también la entrega gratuita de suplementos alimenticios para niños y niñas entre cuatro y 24 meses de edad, y de entre dos y cuatro años que presentan algún grado de desnutrición, así como a mujeres embarazadas y en lactancia. Teóricamente, estos suplementos aportan 100% de los micronutrientes diarios y 20% de las necesidades calóricas.

El componente alimentario de Progresa es una transferencia monetaria mensual fija por familia beneficiada, condicionada a las visitas programadas y sesiones informativas de salud, pero no al gasto de dicha ayuda económica en alimentos u otros bienes básicos. En el cuadro 6 aparecen desagregadas las componentes, condicionantes y transferencias de Progresa.

De cualquier modo, los programas de asistencia alimentaria, o bien de ayuda alimentaria directa no han sido capaces de revertir las condiciones de pobreza que van en aumento, ni el deterioro nutricional que abarca cada vez a más población y mayor número de regiones; en consecuencia la seguridad alimentaria resulta, con esta variable, un aspecto vulnerable.

Cuadro 6. Componentes, condicionantes y servicios de Progres

Componentes		Condicionante	Servicios / transferencias (mensuales, pesos, enero-junio de 1999)	
			Grado	Niño \$ Niña \$
Educación	Becas	Menores de 18 años	Primaria 3°	75
Educación	Becas	85% de asistencia	4°	90
			5°	115
			6°	150
			Secundaria 1°	220 235
			2°	235 260
			3°	245 285
	Útiles escolares	techo máximo de \$580/hogar/mes	Primaria	135 (ciclo)
			Secundaria	170 (ciclo)
Salud	Atención	Registro en unidad de salud	Paquete básico	
	Prevención desnutrición	Asistencia mensual a unidad de salud	Suplementos alimenticios	
	Asesoría nutricional		Sesiones de información	
Alimentación		Asistencia a servicios de salud y sesiones	115 pesos por familia	

Fuente: Con Progres (1999).

6

Seguridad alimentaria y bienestar social

Javier Delgadillo Macías
Héctor Cortez

Acercamiento conceptual

Alguna literatura especializada (González y Torres, 1992; Heras, 1985; Johnson, 1990, y Torres y Delgadillo, 1990) considera el término *bienestar social* como una categoría que expresa condiciones de vida óptimas para el desarrollo de los individuos. En su construcción no sólo se consideran los estándares socioeconómicos que se adquieren a partir de las condiciones económicas, sino que incluye las condiciones mínimas, de carácter global, para desarrollarse y no sólo para sobrevivir.

Debido a la extensión y alcance conceptual del término no existe consenso para su medición, pero sí en que debe trascender sólo aspectos de salud, educación y vivienda en cuya instrumentación se involucran actores tales como el Estado, las instituciones económicas privadas y los propios individuos; también demanda considerar el acceso al empleo y el nivel de ingreso como elementos mediante los cuales las personas definen sus condiciones de bienestar social.

Este alcance conceptual obedece a la necesidad de concebir las condiciones de existencia de la población de una manera digna. Sin embargo, a este concepto le anteceden otros que se han desgastado al paso de los acontecimientos sociales y políticos, al punto de no abarcar lo que, en su momento, se pretendía explicar (Torres y Delgadillo, 1990).

En efecto, el bienestar social, concebido como categoría total, tiene sus orígenes en la Edad Media. Originalmente otorgaba la ayuda a los más necesitados por medio

de la familia y de las relaciones de buena vecindad (Casado y Guillén, 1986); la solidaridad vecinal o familiar se practicaba cuando un ciudadano tenía problemas. Otra forma de protección social típica de esa época fueron los gremios; éstos conformaban corporaciones de maestros, oficiales y aprendices de un mismo oficio, regidos por estatutos u ordenanzas especiales. Establecían mecanismos de protección para afiliados ante situaciones de necesidad por medio de cuotas aportadas por los miembros: es la forma conocida como previsión. En esta época también aparecen las primeras leyes sobre la pobreza que impedían la mendicidad al pobre que consideraba válido para trabajar y que, por diversas razones, no lo hacía. Su reincidencia incluía la imposición de penas. Los pobres eran tratados como ladrones u otro tipo de delincuentes, condenándolos a castigos similares.

En la Edad Moderna se reduce la protección feudal y eclesiástica y se crea la beneficencia pública operada por los ayuntamientos. Esta acción pública estaba dirigida a disminuir la pobreza, donde el hombre desvalido no puede quedar a merced de las ayudas de sus semejantes ni de las instituciones filantrópicas privadas, con lo cual se demanda una ayuda social pública. En 1526 se crea el primer organismo público que convierte la asistencia caritativa en el primer plan municipal de beneficencia pública: el Ayuntamiento de Brujas (De las Heras, 1985).

A partir de la Revolución francesa se considera al marginado como un ciudadano más con derechos y deberes. Aparece la Asistencia Social como segundo sistema de protección social. El Estado se ocupa de los problemas de los pobres y marginados como parte de su función. Es el inicio del pluralismo en el bienestar social y el inicio de la asistencia social como un conjunto sistematizado de principios, normas y procedimientos para ayudar a individuos, grupos y comunidades. La consolidación del concepto de asistencia social se origina en el Estado liberal y en el capitalismo industrial.

El desarrollo industrial de la segunda mitad del siglo XIX provoca la marginación social localizada en los cinturones de las grandes ciudades, producto del proceso de industrialización que acarrea a la población a estos lugares. Se crean asociaciones filantrópicas que organizan, a la vez, colegios, orfanatos, comedores, etc. Es el inicio de una acción más amplia de asistencia que se aproxima al bienestar social, aunque con un amplio sentido de subordinación aproximada a la idea del orden moral. Se cambia el sentido de la caridad por la solidaridad.

De la beneficencia se pasa a los servicios sociales, con lo cual se aprecia mayor aproximación histórica al concepto de bienestar social tal como se concibe actualmente, ampliándose el mismo, ya que, además de los sistemas públicos, la iniciativa social del movimiento obrero generaba una forma propia de protección social para los trabajadores basada en el principio de previsión social frente a los riesgos de

enfermedad, paro, invalidez, etc., surgiendo así los seguros sociales y, con ellos, el sistema de seguridad social. Posteriormente, la seguridad social para todos los ciudadanos se logra con la consolidación del “estado de bienestar”. Aquí, los derechos de seguridad social: las pensiones, la sanidad, el desempleo, los servicios sociales, el derecho a la educación, la cultura y otros servicios públicos aplicados al conjunto de los ciudadanos y no sólo a los trabajadores, definirán la política de bienestar social como sello de identidad de las democracias europeas más avanzadas.

Este modelo funcionó en los países occidentales hasta los años setenta y entró en crisis debido a la agonía de los supuestos en que se basaba. Se imaginaba una situación de crecimiento económico sostenido, de pleno empleo y en sociedades relativamente jóvenes de tal forma que el número de los cotizantes fuera siempre muy superior al de los pensionistas. Sin embargo, cuando el crecimiento se estancó y el paro en Europa rebasaba el equilibrio social, la medicina moderna y la planificación familiar aumentaron sensiblemente la esperanza de vida en las sociedades actuales, el Estado incrementó progresivamente los servicios creando a la vez más expectativas de servicios en la población, hasta que fue incapaz de hacerlo sin aumentar los impuestos.

En la década de los ochenta se instrumentan en México los denominados programas de ajuste estructural, los cuales formaban parte del pensamiento neoliberal. El Estado benefactor empieza a ser sustituido por el Estado neoliberal basado en la libertad y eficiencia económica cuyo fundamento es la racionalidad individual, bajo el principio de privatización de los servicios sociales y la propiedad pública, lo cual implica reducir la función del Estado, eliminar los subsidios, liberar precios y abrir la economía al mercado internacional. Con ello se abandonaron los planteamientos anteriores que proponían medidas redistributivas, generación de empleos, políticas salariales y de empleos.

La expresión social de la puesta en marcha de dichas medidas se tradujo en el empobrecimiento y la marginación de importantes sectores de la población, a partir del cual se recalca que el crecimiento económico no es suficiente para lograr el desarrollo de las personas. De esta manera, en la década de los noventa surge un nuevo concepto: el de desarrollo humano, el cual consideraba al crecimiento económico como un medio y no como un fin para lograr el bienestar tal como se concebía anteriormente, lo que motivó la modificación del concepto y gestión del bienestar social. En estas nuevas condiciones, el Estado cambia de una función de provisión de servicios sociales para lograr un mínimo de nivel de vida, a desempeñar funciones regulatorias y promotoras de la equidad del servicio, lo cual implicaba una corresponsabilidad del Estado y de las personas para lograr los niveles de bienestar y satisfacción (Solís, 2000).

Los programas de solidaridad, así como el de educación, salud y alimentación (Progresá), aunque lograron ciertos avances, tuvieron serias restricciones en su

desarrollo ante la magnitud de la demanda, lo cual impidió que tuvieran el alcance deseado. Algunos estudios señalan graves problemas de salud y alimentación en el país y un importante desfase regional en términos de educación e infraestructura de servicios.

A pesar de los esfuerzos realizados por el Estado mexicano en materia de política social, los programas de ajuste estructural que se instrumentaron en los ochenta y la continuación de las políticas con evidentes tintes neoliberales, mantienen el empobrecimiento en importantes sectores de la población. Esta situación se refleja en las cifras de pobreza en escala nacional del INEGI cuando describe los niveles de bienestar social de los municipios del país en los años 1990 y 2000, basados en los censos generales de población y vivienda de esos años.

El modelo neoliberal que sigue México desde los años ochenta, mostró su incapacidad de establecer la correspondencia entre el crecimiento y las condiciones de bienestar social. En este lapso, el gobierno federal aplicó una política de subsidios que abarcaba importantes capas de la sociedad y atendió a sectores marginados tanto de zonas urbanas como rurales; sin embargo, también benefició a personas que no lo requerían. Estos subsidios no siempre llegaron a la población que lo necesitaba, la cual está concentrada preponderantemente en los grupos que se encuentran dispersos y aislados en más de 2 000 comunidades. Lo cierto es que existen importantes desigualdades regionales y entre estratos sociales en el país, siendo la deficiencia alimentaria una de las principales causas de muerte de la niñez mexicana. En tales condiciones, los niveles de bienestar social en el país muestran un importante deterioro.

El bienestar social en México durante el periodo 1990-2000

En escala nacional y durante la última década del siglo xx, se distinguen tres procesos de movilidad de las entidades federativas en materia de bienestar social durante el periodo señalado, los cuales se mencionan a continuación. El primer proceso define las condiciones que imposibilitaron el avance del bienestar social de las entidades, ya que mantuvieron su nivel; un segundo proceso explica las causas que permitieron que ciertas entidades aumentaran su nivel de bienestar; y, por último, un tercer proceso en que las entidades disminuyen su nivel de bienestar de manera homogénea en cuanto al número de municipios en situación de descenso (véanse cuadro 1 y gráfica 1).¹

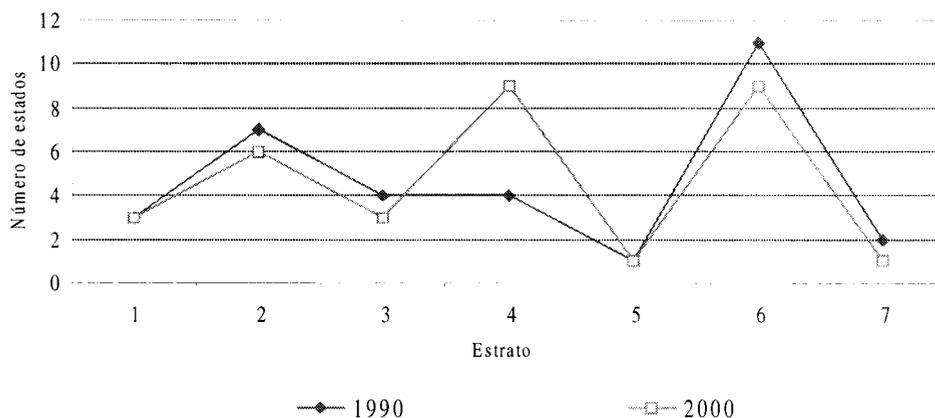
¹ De acuerdo con la metodología de estratos de bienestar establecida por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) con base en los censos de los años 1990 y 2000, el cual divide la estratificación de bienestar social en siete niveles.

Cuadro 1. Número de entidades federativas en el proceso de estratificación de bienestar social en los años 1990 y 2000

Año	Estrato							Total
	1	2	3	4	5	6	7	
1990	3	7	4	4	1	11	2	32
2000	3	6	3	9	1	9	1	32

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI (1990 y 2000).

Gráfica 1. Número de entidades federativas por estratos de bienestar social en los años 1990 y 2000



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI (1990) y (2000).

Las entidades federativas ubicadas en la dinámica del primer proceso se pueden clasificar en tres grupos: aquellos que se mantienen en el estrato de bienestar más bajo (Oaxaca, Guerrero y Chiapas); los que se mantienen en el nivel medio (segundo, tercero y cuarto estrato de bienestar): Zacatecas, Veracruz, Tabasco, Sinaloa, San Luis Potosí, Querétaro, Puebla, Nayarit, Michoacán, Hidalgo, Guanajuato y Campeche; y aquellos que se ubican en un nivel elevado de bienestar social en este periodo

(estratos 5, 6 y 7): Tamaulipas, Sonora, Quintana Roo, México, Chihuahua, Coahuila, Baja California Sur, Baja California y Aguascalientes.

El primer grupo de entidades integran la región Sur (Oaxaca, Guerrero y Chiapas), las que en 1990 aportaron 10.89% del total de la población nacional y actualmente se ubican como las principales zonas deprimidas del país. A pesar de la importante participación del Estado en la inversión pública de esta región, aún no se aprecia una incidencia social significativa en el bienestar de la población, que los ubique en niveles equitativos con otros estados. Si bien se aprecia cierta recuperación en algunos indicadores sociales como el analfabetismo, aún mantienen significativas diferencias estructurales.

El segundo grupo lo integran las entidades que corresponden al nivel intermedio de bienestar social: Zacatecas, Veracruz, Tabasco, Sinaloa, San Luis Potosí, Querétaro, Puebla, Nayarit, Michoacán, Hidalgo, Guanajuato y Campeche, diseminados casi en la totalidad de las regiones con excepción de las regiones Noroeste, Noreste y Sur. En los estados que integran las regiones Noroeste, Norte y Noreste, se distinguen niveles superiores de estratificación de bienestar social que presentan mejores condiciones socioeconómicas, a partir de la mayor infraestructura física e inversión extranjera directa, altos niveles de participación de la fuerza laboral y bajas tasas de mortalidad infantil y analfabetismo que poseen. A estas últimas regiones pertenecen, con excepción de Quintana Roo, México y Aguascalientes, el tercer grupo de este primer proceso conformado por los estados de Tamaulipas, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Baja California Sur y Baja California.

Las entidades ubicadas en el segundo proceso, incrementando sus niveles de bienestar son Yucatán y Durango, ambas pertenecientes a las regiones socioeconómicas Norte y Península de Yucatán. Estas dos regiones presentan importantes niveles de PIB per cápita y participación de la fuerza laboral. Posiblemente esto haya permitido que la región Península de Yucatán no descendiera su nivel de bienestar como consecuencia del bajo nivel de bienestar que mantuvo el estado de Campeche ubicándose en el segundo nivel. Sin embargo, el mayor bienestar del estado de Durango no ha significado un mayor bienestar social en la región Norte a la cual pertenece, con lo que se advierte un peso socioeconómico importante de los estados de Chihuahua y Coahuila en el conjunto regional, los cuales no han variado su nivel de bienestar, pero mantienen a esta región en una escala importante.

Las entidades que experimentaron el tercer proceso de movilidad en su nivel de bienestar social son Nuevo León, Morelos, Jalisco, y Colima. Los dos primeros estados pertenecen a las regiones Noreste y Centro-este respectivamente, las cuales presentaron los mayores porcentajes de inversión extranjera directa durante 1998. Es posible que esa inversión haya servido para mantener constante el estado de

bienestar de Tamaulipas en la región Noreste (estrato 6). Sin embargo, el descenso del nivel de bienestar del estado de Nuevo León bajó las condiciones de bienestar del conjunto regional, al pasar del nivel de estratificación siete al cinco, aún presentando, esta región, el valor más alto de PIB per cápita y el porcentaje más elevado de participación de la fuerza laboral; lo cual sugiere dificultades en el acceso a las condiciones de bienestar, debido a las desigualdades en los niveles de ingreso de la población.

Cuadro 2. Estratos de bienestar social por estados (1990 y 2000)

<i>Clave</i>	<i>Estado</i>	<i>Estrato bienestar social (1990)*</i>	<i>Estrato bienestar social (2000)**</i>
9000	Distrito Federal	7	7
19000	Nuevo León	7	6
1000	Aguascalientes	6	6
2000	Baja California	6	6
3000	Baja California Sur	6	6
5000	Coahuila	6	6
8000	Chihuahua	6	6
15000	México	6	6
26000	Sonora	6	6
28000	Tamaulipas	6	6
23000	Quintana Roo	5	5
6000	Colima	6	4
14000	Jalisco	6	4
17000	Morelos	6	4
18000	Nayarit	4	4
22000	Querétaro	4	4
25000	Sinaloa	4	4
29000	Tlaxcala	4	4
10000	Durango	3	4
31000	Yucatán	2	4
11000	Guanajuato	3	3
16000	Michoacán	3	3
32000	Zacatecas	3	3

(Continúa)

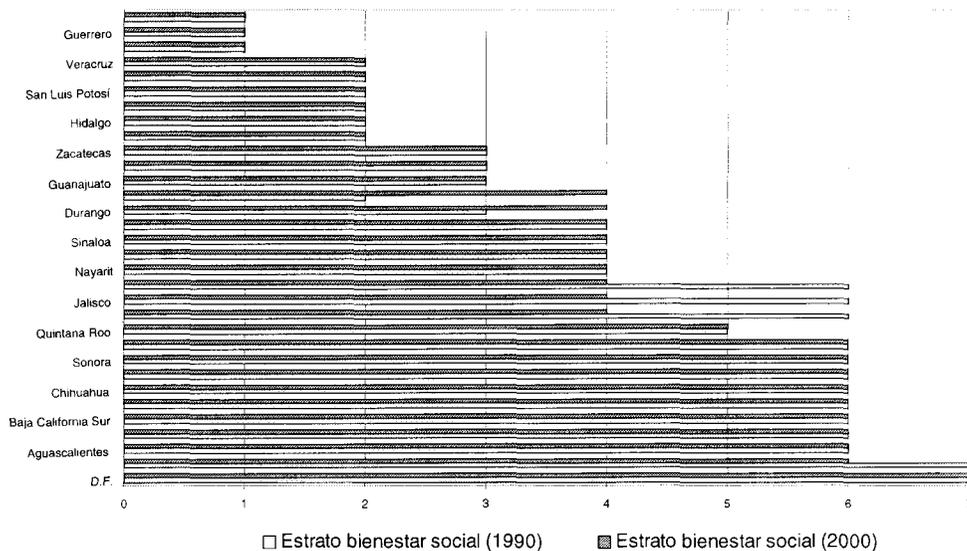
CUADRO 2. (Continuación)

Clave	Estado	Estrato bienestar social (1990)*	Estrato bienestar social (2000)**
4000	Campeche	2	2
13000	Hidalgo	2	2
21000	Puebla	2	2
24000	San Luis Potosí	2	2
27000	Tabasco	2	2
30000	Veracruz	2	2
7000	Chiapas	1	1
12000	Guerrero	1	1
20000	Oaxaca	1	1

* INEGI (1991), Niveles de bienestar social en México, I Censo General de Población y Vivienda (1990).

** INEGI (2001), Base de datos Internet, XII Censo General de Población y Vivienda (2000).

Gráfica 2. Estratificación estatal del bienestar social (1990-2000)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI (1990 y 2000).

La región Centro-este a la cual pertenece el estado de Morelos cuya población descendió en su nivel de bienestar, también manifiesta incrementos de la inversión extranjera directa. Ésta contribuye a que los estados de Querétaro, Tlaxcala, Distrito Federal, México, Puebla e Hidalgo, no descendan en su nivel de bienestar, pero en el estado de Morelos, sumado posiblemente a las condiciones de acceso a los servicios del bienestar social y a la pauperización de los ingresos de la población, permitió que el conjunto regional mostrara, para el año 2000, una disminución en su nivel de bienestar ubicándose en el tercer nivel.

La región Centro-occidente a la cual pertenecen los estados de Jalisco y Colima, cuya población mermó su condición de bienestar social, mantiene su nivel de bienestar gracias a que los estados de Nayarit, Guanajuato y Michoacán mantuvieron constante su nivel de bienestar, los cuales se ubican en los estratos 4, 3 y 3, respectivamente, no obstante haber registrado, esta región, el tercer valor más bajo de PIB per cápita, un valor intermedio en las tasas de analfabetismo y el menor valor de inversión extranjera directa.

Es posible que dicha región mantenga condiciones adecuadas de acceso a la infraestructura de bienestar social existente. Además, posee un dinamismo que le permite una autonomía respecto a la región Noroeste, a la cual pertenecía, destacando en el sector servicios a tal punto de exceder en 100% a los otros dos sectores (Delgadillo *et al.*, 2001). La especialización terciaria que caracteriza a esta región, probablemente explique el nivel de acceso a los servicios de bienestar de la población en el año 2000 con respecto a 1990. Sin embargo, todos estos estados que disminuyeron sus niveles de bienestar plantean dificultades en el proceso de integración y futura cohesión del país, lo que, aunado a la exclusión histórica de otros estados y regiones tales como Guerrero, Oaxaca y Chiapas en la región Sur y Tabasco en la región Este, y otros, podrían constituirse en riesgo potencial contra la seguridad nacional.

Los vínculos entre la seguridad alimentaria y el bienestar social

Definir las relaciones que guardan estos dos términos requiere precisar ciertos elementos conceptuales y metodológicos que pueden ser comunes a ambas categorías dentro de la temática del bienestar en general.

Desde el punto de vista conceptual, la seguridad alimentaria y el bienestar social parecen mantener una importante interacción. Para lograr un nivel de bienestar social determinado debe, primero, alcanzarse un mínimo de alimentación que les permita a los individuos trascender los ámbitos de la suficiencia biológica e individual, para incursionar en la actividad social o de grupo y satisfacer, en conjunto, sus necesidades

sociales. Sin embargo, la interacción de los individuos en el conjunto social se convierte en una condición tanto para lograr mejoras de su situación alimentaria, como para convertirse en beneficiarios de acciones y medidas de política orientadas en el mismo sentido y ampliarlas a otros beneficios sociales. La historia demuestra que, desde las sociedades primitivas hasta la actualidad, los grupos humanos han requerido su cohesión para lograr mayores beneficios individuales y sociales, tanto en su interacción permanente con la naturaleza, como con la dirigencia de sus propias organizaciones, distinguiéndose así, más claramente, la relación socializada de los individuos y los grupos en sus expresiones de seguridad alimentaria y bienestar social.

Sin embargo, en un sentido esquemático y suponiendo situaciones extremas mínimas de seguridad alimentaria y bienestar social, existirán también posiciones de urgencia y prioridad de los individuos que reclamen, primero, satisfacer las necesidades de alimentación y, posteriormente, otras necesidades relacionadas con el conjunto social en el que están inmersos. Desde este orden es que se puede advertir también una fase que condiciona al bienestar social respecto a la seguridad alimentaria.

Nos referimos, entonces, a la estructura del bienestar con un orden determinado de los elementos que lo componen. Ese orden se relaciona con el nivel de prioridades que los individuos y los grupos establezcan de acuerdo con las condiciones socioeconómicas e imperativos de urgencia que los caractericen, lo que sugiere una variación o una estabilidad relativa en el tiempo, con lo cual se pone de manifiesto la importancia de la variable tiempo en la definición de las interacciones entre la seguridad alimentaria y el bienestar social.

Los vínculos entre seguridad alimentaria y bienestar social, en la forma como se plantearon anteriormente, se pueden presentar en los primeros niveles de estratificación tanto de la seguridad alimentaria como del bienestar social alcanzados o, en su defecto, cuando se tiene un nivel medio de estratificación de seguridad alimentaria y un grado inferior de bienestar social, puesto que dicha población, una vez logrado un nivel digno en las condiciones de alimentación, estaría dotándose de otras condiciones de bienestar social también necesarias para su desarrollo; sin embargo, es posible que no se explique esa misma relación con la población que alcanza un nivel óptimo de bienestar social y sin embargo mantiene uno bajo de seguridad alimentaria.

Esta última situación puede presentarse en aquellas áreas en donde los gobiernos federal y estatal tienen una importante presencia con medidas focalizadas de asistencia social no alimentarias cubriendo los rubros de educación, salud y vivienda en sectores más vulnerables o, en su defecto, su población mantiene continuidad en apoyos externos en rubros no alimentarios, pero que no ha previsto su futura situación de seguridad alimentaria.

En las áreas en que se distinguen niveles medios y altos de seguridad alimentaria y bienestar social, y que se presentan diferencias, puede estar ocurriendo cualquiera de las situaciones descritas, lo propio es que las mejores condiciones de bienestar social se explican por haber logrado un mayor nivel de seguridad alimentaria.

Dos posturas se rescatan de lo antes mencionado: primero, que las condiciones de alimentación no sólo deben considerarse en la estructura del bienestar social, sino ubicando la alimentación como primer y fundamental elemento del bienestar; y, segundo, que las condiciones de bienestar pueden trascender, sobre todo en los niveles altos de estratificación, a las de seguridad alimentaria de la población involucrada en esos niveles. De esta manera, al regionalizar el país desde el punto de vista de las interacciones entre seguridad alimentaria y bienestar social, se determinaría la efectividad de las actuales y posibles acciones de política social interna y apoyo internacional en términos de garantizar una óptima situación de bienestar al atacar sus primeras fases de desarrollo: la seguridad alimentaria. Por tales efectos, además de prevenir posibles conflictos y situaciones de ingobernabilidad, la seguridad alimentaria debe ser una expresión fundamental del bienestar social de la población.

En tal sentido, nos proponemos verificar ahora tales planteamientos a partir de las referencias empíricas expresadas anteriormente. Primero, se analiza el comportamiento de dichas interacciones en escala nacional con el propósito de ubicar la seguridad alimentaria en la estructura del bienestar social y, posteriormente, plantear su distribución espacial con el propósito de proponer lineamientos para una regionalización alternativa del país en esta materia.

En el apartado metodológico precisamos ya el procedimiento para cuantificar estas asociaciones temáticas en los niveles territoriales estatal y municipal sustentado en el análisis correlativo y regresivo bivariado, teniendo en cuenta que las estratificaciones estatales y municipales del bienestar social no incluyeron en su construcción, sino como proceso correlativo, al indicador de seguridad alimentaria.

En efecto, en ambos niveles territoriales se distingue una relación directa entre la seguridad alimentaria y el bienestar social (correlaciones de 0.50 en el nivel estatal y de 0.52 en el municipal), lo cual confirma no sólo la presencia de ciertos rasgos estructurales comunes para ambas categorías, sino también la importancia funcional que poseen para su manejo de acuerdo con sus implicancias simultáneas.

Con los modelos de regresión bivariada que a continuación se presentan se intenta establecer la ubicación y funcionalidad de cada variable en la estructura de la otra. En el cuadro 3 se modelan las implicancias que posee la seguridad alimentaria sobre el bienestar social en el nivel estatal, para lo cual se considera como variable

Cuadro 3. Primer modelo de regresión en el nivel territorial estatal

<i>Modelo</i>	<i>Variable</i>	<i>B</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Beta</i>	<i>T</i>	<i>Sig.</i>
1	(Constante)	2.903	0.286		10.142	0.000
	ESTSEGal	0.222	0.082	0.444	2.717	0.011

Variable dependiente: ESTRABIE.

Cuadro 4. Segundo modelo de regresión en el nivel territorial estatal

<i>Modelo</i>	<i>Variable</i>	<i>B</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Beta</i>	<i>T</i>	<i>Sig.</i>
2	(Constante)	2.778E-02	1.205		0.023	0.982
	ESTRABIE	0.889	0.327	0.444	2.717	0.011

Variable dependiente: ESTSEGal.

independiente la seguridad alimentaria (ESTSEGal) y, como variable dependiente, la estratificación de bienestar social (ESTRABIE). En el cuadro 4 se intenta la relación inversa.

El primer modelo nos plantea la escasa capacidad de la seguridad alimentaria para explicar las condiciones de bienestar social de la población, lo cual se deduce por el valor alto del error estocástico o término constante y su importancia en términos del significado estadístico que posee. Esto nos revela que la población podría alcanzar niveles cada vez mayores de seguridad alimentaria, sin que signifique que exista un incremento importante e inmediato de su nivel de bienestar social.

Lo anterior se confirma al observar el cuadro 5 y la gráfica 3 en los cuales aparece la diversidad de los casos referidos líneas arriba. Lo primero que se aprecia es la situación de los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca ubicados en grados de estratificación bajos de seguridad alimentaria, pero que únicamente en el caso de Chiapas se aprecia un nivel igualmente bajo de bienestar social y, en los otros tres

casos, estos estados aumentan su nivel de bienestar ligeramente por encima del de su seguridad alimentaria.

En esa escala de medición de los niveles de bienestar social asociados a los de seguridad alimentaria, sí se aprecia una incidencia positiva de la presencia de los gobiernos federal y estatal con apoyos sociales principalmente en los rubros no alimentarios en estas áreas tradicionalmente rezagadas del país.² Este ligero aumento del nivel de bienestar social por encima del de seguridad alimentaria en estas áreas, no deja de preocupar en el sentido de que este aumento del bienestar de la población no posee mucha correspondencia con uno de sus fundamentales componentes: la seguridad alimentaria, creando una falsa apreciación general del bienestar y un sentimiento popular engañoso que será muy difícil superar cuando se adolezca de mayores rezagos alimentarios y se den cuenta de lo poco que han logrado en términos de garantizar un futuro alentador en cuestiones de alimentos, más aún cuando se reduzca el apoyo gubernamental que les ha permitido ese progresivo pero aparente aumento de su bienestar.

En ello radica la importancia de que los organismos del Estado mexicano consideren las condiciones de alimentación de la población en la estructura del bienestar social, para establecer su medición y clasificar las diversas unidades territoriales del país, en términos de su ubicación en la escala estratificada de bienestar social construida por esos organismos públicos.

El segundo modelo (véase cuadro 4), en el cual se coloca al bienestar social como factor explicativo de la seguridad alimentaria, muestra un mayor nivel de certidumbre al aumentar el coeficiente de regresión y hace no significativo el error estocástico o término constante, lo cual refleja la mayor importancia estadística de esta asociación.

Esta última interacción modelística es la más importante entre estas dos categorías conceptuales, lo cual permite explicar también los procesos y comportamientos actuales de diversos estados del país en este aspecto. Es decir, logra explicar el comportamiento de aquellos estados en su dinámica propia, sin o con escasa intervención de importantes fuerzas que inducen y direccionan comportamientos de acuerdo a una intención preestablecida, tal como ocurre con los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca con importante presencia de los gobiernos debido a su acentuado rezago histórico.

Que la estructura del bienestar social explique que las condiciones de seguridad alimentaria no significan, en nuestro caso, que éstas estén supeditadas a aquella

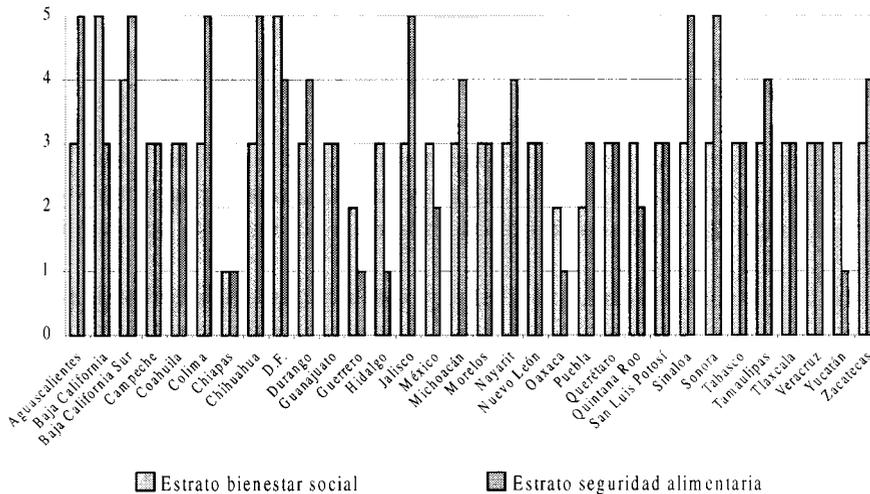
² Se incide en este fenómeno ya que, de acuerdo a la estratificación del bienestar social del INEGI en los años 1990 y 2000, la situación de bienestar social de estos estados no ha variado (véanse cuadro 2 y gráfica 2).

estructura. Esto puede ocurrir siempre que se experimenten en la comunidad una serie de medidas conjuntas orientadas a lograr mejores condiciones de bienestar en donde la asistencia alimentaria constituya una parte no significativa, mientras que las otras condiciones de bienestar representan un rubro importante en esas demandas.

Lo que esta interacción representa en términos de necesidades y requerimientos es que, alcanzar un nivel de bienestar medio o alto equivale, simultáneamente, a tener un nivel adecuado de seguridad alimentaria ya sea en los estratos medios y altos. Con este tipo de resultados del modelo no se puede esperar que los estados mantengan niveles medios o superiores de seguridad alimentaria y, a la vez, niveles bajos de bienestar social. Las comunidades que tienen niveles importantes de seguridad alimentaria empezaron, desde hace un buen tiempo, a desplegar esfuerzos y/o requerir otras condiciones de bienestar que no sean las de alimentación, las cuales se instrumentan progresivamente.

Así, de acuerdo con el cuadro 5 y la gráfica 3, un buen número de estados explican su seguridad alimentaria en función de sus niveles de bienestar. Se aprecia un importante número de estados que se ubican en estratos medio-alto y que han alcanzado igual nivel de seguridad alimentaria y bienestar social. Todos estos estados pertenecientes a regiones prósperas como son los casos de las regiones Centro-occidente y Centro-norte; tradicionalmente especializada en servicios como la región Península de Yucatán, o de importante dinámica tecnológica como la región Norte.

Gráfica 3. Estratos de bienestar social y seguridad alimentaria por estados



Cuadro 5. Estratos de seguridad alimentaria y bienestar social por estados

<i>Clave</i>	<i>Estado</i>	<i>Estrato bienestar social (1990)*</i>	<i>Estrato bienestar social (2000)**</i>
1000	Aguas Calientes	3	5
2000	Baja California	5	3
3000	Baja California Sur	4	5
4000	Campeche	3	3
5000	Coahuila	3	3
6000	Colima	3	5
7000	Chiapas	1	1
8000	Chihuahua	3	5
9000	Distrito Federal	5	4
10000	Durango	3	4
11000	Guanajuato	3	3
12000	Guerrero	2	1
13000	Hidalgo	3	1
14000	Jalisco	3	5
15000	México	3	2
16000	Michoacán	3	4
17000	Morelos	3	3
18000	Nayarit	3	4
19000	Nuevo León	3	3
20000	Oaxaca	2	1
21000	Puebla	2	3
22000	Querétaro	3	3
23000	Quintana Roo	3	2
24000	San Luis Potosí	3	3
25000	Sinaloa	3	5
26000	Sonora	3	5
27000	Tabasco	3	3
28000	Tamaulipas	3	4
29000	Tlaxcala	3	3
30000	Veracruz	3	3
31000	Yucatán	3	1
32000	Zacatecas	3	4

Fuente: * Es equivalente, en una escala de 1 a 5 estratos, a la clasificación del INEGI (2000), con las modificaciones que se explican en el apartado metodológico. Elaboración propia con base en información de bienestar del INEGI (2000). ** Información interna.

Los estados que en buena medida cubren sus necesidades alimentarias y se ubican en niveles intermedios de bienestar social pertenecen, principalmente, a la franja Noroccidental de México conformada por las regiones Noroeste, Norte, Centro-norte y Centro-occidente, todas con importante dinamismo económico en el sector comercio y servicios ubicadas en el área de influencia o próximas a la zona fronteriza con Estados Unidos, en donde los patrones de consumo, la oferta, el tipo de productos alimentarios y las condiciones de infraestructura de apoyo a la alimentación, difieren de las otras áreas del país. En estas regiones, si bien es cierto que se reconoce y considera la importancia de la alimentación, aún no se observan ni se persiguen con el mismo interés otros objetivos sociales que cubran completamente distintos requerimientos para el desarrollo de la población.

Según los resultados de incidencia simultánea aquí obtenidos, la necesidad de adquirir y mantener un nivel adecuado de seguridad alimentaria por la población en los diferentes estados, es permanente y constituye uno de los más importantes eslabones del bienestar social, lo que le otorga cierta independencia respecto de otros elementos del bienestar social. La gente busca, primero, alimentarse y, en segundo lugar, lograr otras condiciones de bienestar. Esto revalida el argumento analítico de considerar al bienestar social como un conjunto de eslabones ordenados de acuerdo con sus prioridades y a la urgencia que tiene la población, de satisfacer sus necesidades. En el nivel municipal se repite la misma interacción, aunque con ciertos matices diferentes (véanse cuadros 6 y 7).

Cuadro 6. Primer modelo de regresión en el nivel territorial municipal

<i>Modelo</i>	<i>Variable</i>	<i>B</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Beta</i>	<i>T</i>	<i>Sig.</i>
1	(Constante)	1.713245	0.045734		37.461	0.0000
E-STSEFGAL	0.448526	0.014799	0.524078	30.309	0.0000	

Variable dependiente: ESTRABIE.

Cuadro 7. Segundo modelo de regresión en el nivel territorial municipal

<i>Modelo</i>	<i>Variable</i>	<i>B</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Beta</i>	<i>T</i>	<i>Sig.</i>
2	(Constante)	0.969176	0.064189		15.099	0.0000
	ESTRABIE	0.612356	0.020204	0.524078	30.309	0.0000

Variable dependiente: ESTSEGAL.

En el cuadro 6, con error estocástico o término constante estadísticamente significativo (0.000), se aprecia que la seguridad alimentaria no explica a plenitud los valores alcanzados en el bienestar social, aunque en este nivel territorial aumenta el bienestar social a 0.45 por cada grado ascendente de la seguridad alimentaria, lo cual significa que existe mayor nexo entre la seguridad alimentaria y el bienestar social que en el nivel estatal.

Esta última afirmación se revalida al revisar la significancia estadística del error estocástico en el cuadro 7. Aquí, el error estocástico disminuye, lo cual sugiere un mayor grado de explicación hacia la seguridad alimentaria por parte del bienestar social que el que ocurre en el primer modelo de este nivel territorial. Aquí, el error resulta estadísticamente significativo en comparación con el caso de los modelos en el nivel estatal, que no lo era. Esto permite preguntarnos ¿cuál es la razón por la que en el nivel territorial municipal, la seguridad alimentaria explica en mayor medida al bienestar social, y el bienestar social lo hace en menor medida a la seguridad alimentaria?

La respuesta requiere un análisis multivariado más detallado considerando los determinantes del bienestar social tales como el ingreso y el empleo de la población; variables que, en la actualidad, el INEGI no considera para estimar el índice de bienestar, lo que podría motivar investigaciones especialmente dirigidas a ello.

Según la estratificación social y regional de seguridad alimentaria, el mayor nivel lo posee la región Noroeste, seguida de las regiones Norte y Noreste con iguales niveles de estratificación. A renglón seguido se ubican las regiones Centro-norte,

Cuadro 8. Regiones socioeconómicas: estratos de seguridad alimentaria

<i>Región socioeconómica*</i>	<i>Estrato (seguridad alimentaria)</i>
Región Noroeste	5
Región Norte	4
Región Noreste	4
Región Centro-norte	3
Región Centro-occidente	3
Región Centro-este	3
Región Sur	2
Región Este	2
Región Península de Yucatán	1

Elaboración propia con base en información municipal y la regionalización de Ángel Bassols (2000). Criterio de estratificación por grupos homogéneos: diferencia $\geq 0.30^*$, obtenido de Javier Delgadillo *et al.* (2000).

Centro-occidente y Centro-este, seguidas por las regiones Sur y Este; y, finalmente, la región Península de Yucatán en el estrato más bajo (véase cuadro 8).

La primera asociación de importancia entre la seguridad alimentaria y el bienestar social se determina mediante un índice de correlación que es de 0.8, con un importante nivel de explicación hacia las condiciones de bienestar social analizadas anteriormente. La seguridad alimentaria, en su dimensión regional, continúa mostrando su jerarquía en el conjunto de indicadores que integran al bienestar social y en los factores condicionantes del desarrollo regional.³

De acuerdo con el cuadro 9 y el gráfica 4, son las regiones Noroeste, Norte, Centro-este, Centro-norte y Este, las que no sólo han alcanzado los más importantes niveles de bienestar social, sino que, a excepción de la región Este, mantienen iguales niveles de estratificación de seguridad alimentaria con bienestar social; mientras que las regiones Noreste, Centro-occidente y Península de Yucatán poseen mayores niveles de estratificación en su bienestar social que en su seguridad alimentaria. La región Sur se ubica en el menor estrato de bienestar social y en el penúltimo estrato de seguridad alimentaria. No obstante, los estados que pertenecen a esta última región registran un ligero repunte en sus condiciones de bienestar social como consecuencia de la importante magnitud de la inversión pública; así pues, se debe también destacar la incidencia que los niveles de alimentación poseen sobre este ligero repunte.

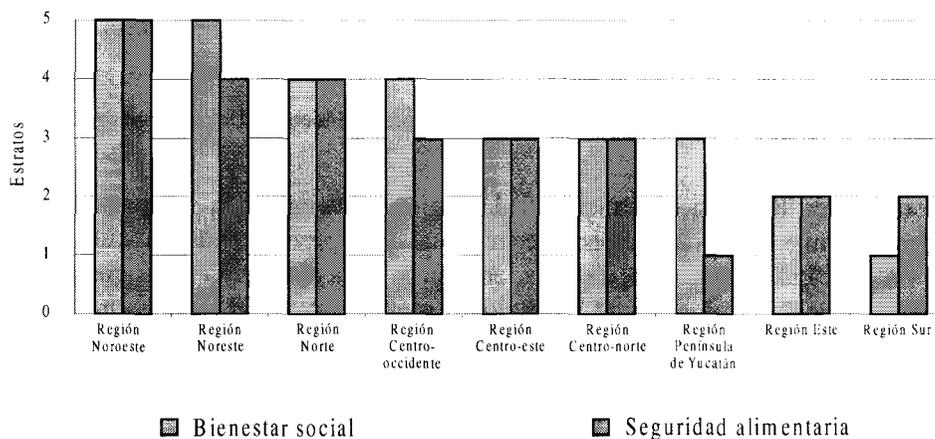
³ Lo expresado en este párrafo se refiere a la necesidad de incorporar la seguridad alimentaria como un importante componente del bienestar social.

Cuadro 9. Estratos de seguridad alimentaria y bienestar social

<i>Regiones socioeconómicas</i>	<i>Estrato de bienestar social</i>	<i>Estrato seguridad alimentaria</i>
Noroeste	5	5
Noreste	5	4
Norte	4	4
Centro-occidente	4	3
Centro-este	3	3
Centro-norte	3	3
Península de Yucatán	3	1
Este	2	2
Sur	1	2

Fuente: Elaboración propia.

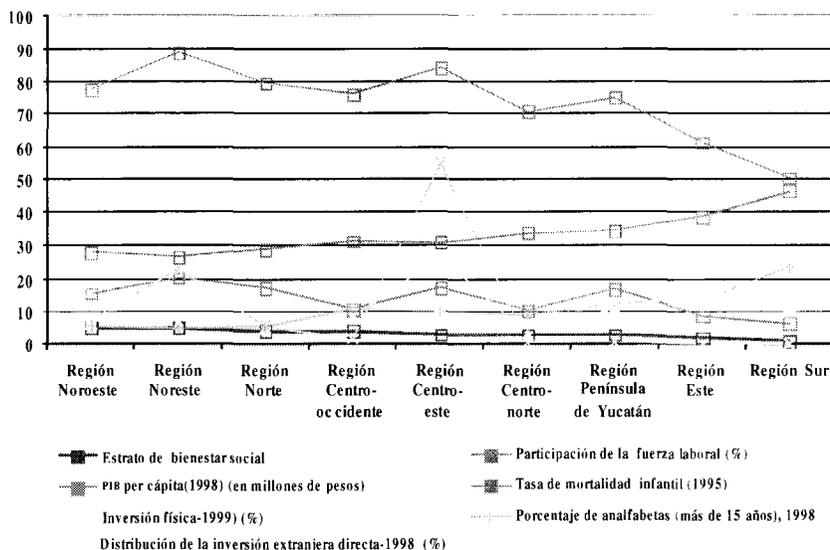
Gráfica 4. Regiones socioeconómicas: estratos de seguridad alimentaria y bienestar



Fuente: Elaboración propia con base en datos municipales, obtenido de Javier Delgadillo *et al.* (2000). Índice de correlación: 0.8.

De acuerdo con los gráficos anteriores se infiere que los bajos niveles de seguridad alimentaria y bienestar social que poseen las regiones Sur, Este y la Península de Yucatán, se vinculan con su contexto económico y social. En las variables socioeconómicas definidas confirmamos que ciertos indicadores tales como el destino

Gráfica 5. Estratos de seguridad alimentaria y otros indicadores socioeconómicos

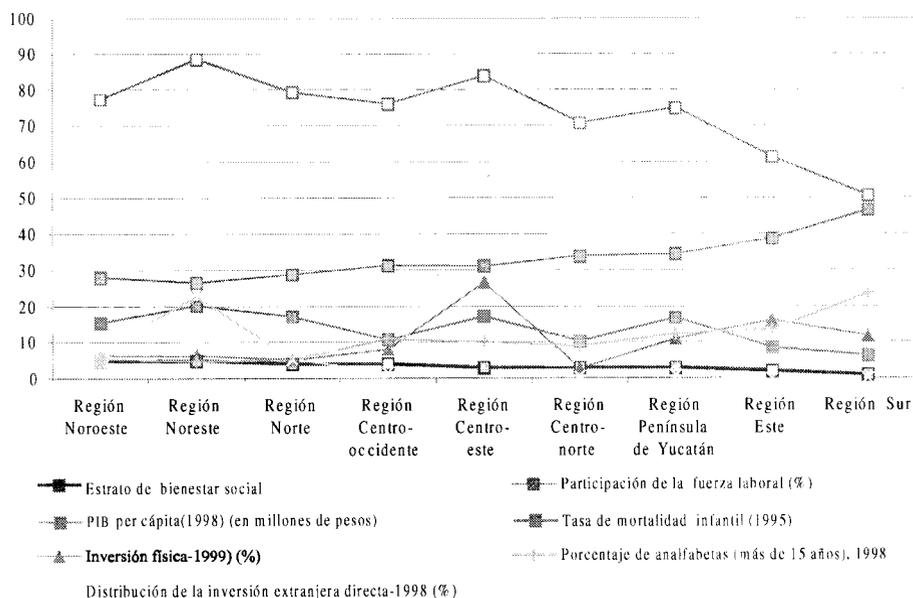


Fuente: Datos internos de seguridad alimentaria. Datos socioeconómicos de Delgadillo *et al.* (2001).

proporcional de la inversión pública hacia las regiones y la inversión extranjera directa, inciden en el nivel de las participaciones regionales del producto interno bruto (PIB) y en el PIB per cápita, e influyen, a su vez, en el peso y las configuraciones que adopta la especialización productiva de las regiones mexicanas. Estos factores marcan la dinámica del empleo y ocupación, las migraciones intra e interregionales y expresan los desequilibrios sociales y espaciales en los diferentes componentes del desarrollo tales como la contribución individual a la riqueza regional, los niveles de educación, salud, alimentación y los índices de marginación (Delgadillo *et al.* 2001).

Es importante advertir aquí que las concentraciones territoriales del capital que puede reflejarse en un elevado PIB regional, no garantizan una óptima ubicación de estas regiones en el mapa de estratificación de seguridad alimentaria y bienestar social. Un claro ejemplo de ello lo constituyen las regiones Centro-este y Centro-occidente, que muestran una fuerte concentración y un fuerte peso de las actividades económicas, principalmente del sector secundario y terciario, con graves distorsiones en el entorno intrarregional y, a la vez, una estratificación media de seguridad alimentaria y bienestar social.

Gráfica 6. Estratos de bienestar social y algunos indicadores de desarrollo



Fuente: Bienestar social, base INEGI (2000). Datos socioeconómicos de Delgadillo *et al.* (2001).

El peso del PIB en las regiones ubicadas como dominantes con respecto a los niveles de estratificación mencionados, obedece en mucho a la presencia de ciudades como el D.F., Monterrey, Guadalajara, Saltillo y Ciudad Juárez las cuales actúan, gracias a su mayor infraestructura, como polos de atracción de la inversión y de concentración de población, y posteriormente se convierten en un atractivo de mercado y del desarrollo de servicios comerciales y de toda índole. Esto genera una presión indirecta para atraer captaciones fiscales, lo que implica el reforzamiento de las ventajas comparativas que de por sí tienen con respecto al resto del territorio nacional.

En oposición a esta última condición, el resto de las regiones, incluyendo el Noroeste, registran una participación proporcionalmente baja del PIB, lo que implica una menor competencia territorial; sin embargo, el Noroeste se distingue por estar en el primer lugar en el mapa de estratificación de seguridad alimentaria y bienestar social y, las otras regiones también menos competentes, no destacan en ninguna de las dos posiciones.

La región Centro-occidente es la que mayor captación de inversión pública registra ya que todavía existe una fuerte presencia de población indígena en Nayarit, lo que le permite aumentar su jerarquía en los estratos de seguridad alimentaria y bienestar social. Este incremento también obedece a la atención social puesta por el estado debido a los incrementos de pobreza en la zona suburbana de la ciudad de Guadalajara. Es posible que en las regiones Sur y Este se esté presentando, por la misma razón, el incremento en sus niveles de seguridad alimentaria.

La región Centro-este es importante en el destino del capital internacional (inversión extranjera directa), aunado a la región Norte, Noroeste, Noreste y Centro-occidente. Son estas últimas regiones las que presentan los porcentajes de recepción más altos, aunque llama particularmente la atención el mayor dinamismo de la región Noroeste, lo cual podría relacionarse con su ventaja para recibir inversiones de empresas que integran tecnología de punta a sus procesos. Con el resto de las regiones, particularmente el Sur y Este, dicha variable se mantiene prácticamente estancada.

Con respecto a la tasa de participación laboral, la región Centro-este rebasa considerablemente a la región Centro-occidente que se ubicaría en la posición inferior inmediata aunque las distancias de ésta son similares con respecto a la de las regiones Noroeste, Norte y Noreste. Las regiones Sur, Este y Península de Yucatán, que registran los más bajos niveles de seguridad alimentaria y bienestar social, observan de nuevo las mismas condiciones de rezago comparativo.

El PIB regional per cápita mantiene un relativo equilibrio. Aunque se presentan ligeros aumentos en el caso de las regiones Centro-este y Noreste, debido a la mayor concentración de la actividad económica, el resto mantiene un comportamiento similar al promedio nacional.

Las regiones del Sur son las más atrasadas. En éstas se ubican las mayores tasas de mortalidad infantil y de analfabetismo.

De lo anterior se puede concluir que las disparidades en los niveles de estratificación deberían ser vistas no sólo desde el financiamiento para el desarrollo de las actividades económicas, sino también desde el punto de vista del equilibrio territorial.

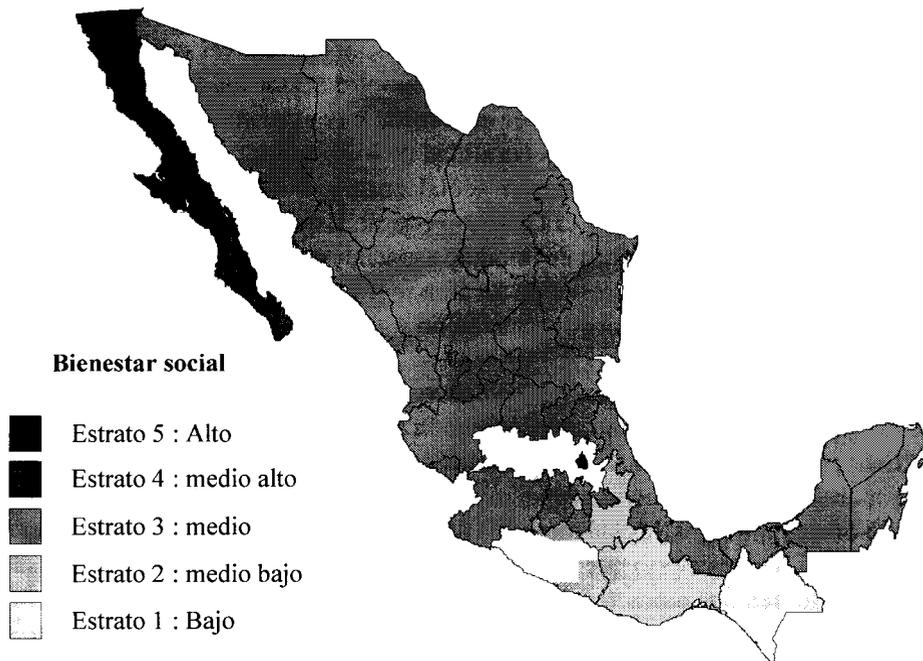
Hacia una regionalización del país que vincule seguridad alimentaria y bienestar social

Las características socioeconómicas y productivas del conjunto de los estados del país, así como las políticas sociales y económicas propias de los gobiernos y modelos de desarrollo seguidos, señalan como resultado una importante y especial distribución

espacial del bienestar social en el país, lo cual se representa en la marcada localización de los estratos de bienestar en el territorio (véase mapa 3).

Esta distribución espacial confirma la tendencia concentradora del bienestar social en los estratos intermedios durante la década pasada, lo cual quedó señalado líneas arriba. De acuerdo con el mapa 1, hay una importante mayoría y diversidad de estados que se ubican en el nivel intermedio (nivel 3) de estratificación de bienestar social en la escala de 1 a 5 niveles considerados en este estudio; en tanto que los estados del Sur del país se ubican en los dos niveles inferiores, y los del sector extremo Oeste del territorio mexicano se ubican en los dos niveles superiores.

Mapa 3. Bienestar social, 2000



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI (2000).

En efecto, la configuración territorial del bienestar social en México, a finales de los noventa, se enmarca en tres grandes regiones: la región Sur conformada por los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero; la región central con una amplia gama de situaciones y estados que se extiende desde Yucatán y Quintana Roo por el Sur, hasta Sonora por el Norte; y la región extremo occidente conformada por los estados Baja California y Baja California Sur.

La característica de continuidad espacial de dicha distribución, y el progresivo aumento hacia el Norte del país que poseen los niveles de bienestar social de los estados, le imprime al territorio una connotación propia que obedece a la articulación estructural que el país posee en el contexto internacional en el marco de la globalización económica: es la fuerte influencia con el país del Norte debido a su proximidad y la intensidad de relaciones que mantienen.

La zona Sur del país continúa, al igual que en otros tipos de regionalizaciones, siendo la parte del territorio cuyas condiciones deprimidas de bienestar social, no sólo mantiene continuidad espacial a manera de expansión territorial entre los estados que la conforman (Chiapas, Oaxaca y Guerrero), sino que aún mantienen significativas diferencias estructurales con los estados que se ubican en un nivel superior (nivel 3) y se distribuyen continuamente también en un amplio sector del territorio que, con excepción del Distrito Federal que posee el nivel de bienestar social más alto al igual que Baja California, abarca casi la generalidad de los estados.

Los niveles superiores de bienestar social corresponden a tres estados: Baja California, Baja California Sur y el Distrito Federal. Este último no forma ninguna característica regional en términos del modelo espacial propio que tiene; sin embargo, los dos primeros estados sí representan un área regionalizada en el país, no sólo por su continuidad espacial, sino por su localización y posición estratégica en el territorio nacional.

Las características económicas y socioeconómicas de las áreas del Sur y del extremo Noroccidental, así como su localización espacial en el territorio, explican sus respectivas posiciones en los niveles de estratificación del bienestar social. Los estados del Sur mantienen una estructura funcional primaria y sus niveles socioeconómicos son tradicionalmente bajos, lo cual motiva la participación del Estado mediante políticas sociales que, si bien es cierto que permite cierta recuperación social, aún mantienen importantes diferencias estructurales con el resto de los estados. La estratificación del bienestar social en los estados del área extrema occidental del país, tampoco se alejan de lo que señala su estructura funcional y su nivel de especialización económica.

Los estados que se ubican en el tercer nivel de estratificación de bienestar social corresponden, sin embargo, a una diversidad de situaciones en su estructura funcional.

En este nivel se ubican estados tanto del Norte (Sonora, Chihuahua, Coahuila, entre otros), que poseen un importante nivel de especialización manufacturera con base en tecnología de punta; como del Centro (Jalisco, Zacatecas, Michoacán, San Luis Potosí, México, entre otros), los cuales tienen niveles crecientes de servicios; y del Este del territorio (Tabasco, Yucatán, Campeche, Quintana Roo, entre otros), los cuales son también estados de servicios turísticos. Esta diversidad de situaciones funcionales de los estados en este nivel de bienestar, explica el proceso territorial de movilidad del bienestar social, aglutinándose en él un gran número de estados del país, lo cual presupone una tendencia equiparable del país en los niveles intermedios.

La zonificación regional del bienestar social se ve condicionada por un conjunto de factores sociales, económicos y políticos generales y específicos; es decir, por factores que involucran a un conjunto de actores y condiciones tanto locales, estatales como nacionales e internacionales, pero también involucran las capacidades propias de los individuos y las familias, de cuyas estrategias de sobrevivencia se vislumbra la explicación de una buena parte del esfuerzo que hacen por superar las adversidades.

Desde ese punto de vista, las acciones orientadas a la alimentación de los individuos nos dan una mayor diversidad de situaciones en el estatal, que el que nos proporcionaba el indicador de bienestar social. En este apartado se realiza un intento analítico de aproximación hacia este fenómeno, tratando de mostrar que el índice que relaciona el bienestar social con la seguridad alimentaria se aproxima, cuantitativa y espacialmente más, a los estratos de seguridad alimentaria que al de bienestar social. Con ello estaríamos mostrando la importancia que posee la seguridad alimentaria en la estructura del bienestar o, en su defecto, el peso relativo de aquélla hacia ésta, para lo cual se presenta un mapa de distribución de dicho índice elaborado a partir del cuadro de estratos que se presenta previamente.

El índice se construyó a partir de la diferencia entre los valores de los estratos de seguridad alimentaria y bienestar social. Así, se determinó si la gente tenía mayores o menores niveles de seguridad alimentaria que los correspondientes al bienestar social. Se determinó también si los estados estaban, o bien en niveles iguales, o en uno o dos niveles superiores al bienestar social, o uno o dos niveles inferior al mismo. De esa manera, para su mapeo se señaló el mayor estrato inferior, con uno; el menor estrato inferior con dos; la igualdad de niveles con tres; el menor estrato superior con cuatro; y, por último, el mayor estrato superior con cinco. Estas diferencias se presentan tanto para los estados con niveles bajos de seguridad alimentaria y bienestar social, así como para los estados con niveles intermedios y elevados. Aunque las diferencias por niveles bajos, intermedios y elevados no se cartografía en este apartado, en el análisis correspondiente sí se deja en claro (véase cuadro 10).

Cuadro 10. Interacciones entre seguridad alimentaria y bienestar social

<i>Nombre</i>	<i>Estrato bienestar social</i>	<i>Estrato seguridad alimentaria</i>	<i>Diferencia</i>	<i>Nivel</i>
Aguascalientes	3	5	2	5
Baja California	5	3	-2	1
Baja California Sur	4	5	1	4
Campeche	3	3	0	3
Coahuila	3	3	0	3
Colima	3	5	2	5
Chiapas	1	1	0	3
Chihuahua	3	5	2	5
Distrito Federal	5	4	-1	2
Durango	3	4	1	4
Guanajuato	3	3	0	3
Guerrero	2	1	-1	2
Hidalgo	3	1	-2	1
Jalisco	3	5	2	5
Edo. de México	3	2	-1	2
Michoacán	3	4	1	4
Morelos	3	3	0	3
Nayarit	3	4	1	4
Nuevo León	3	3	0	3
Oaxaca	2	1	-1	2
Puebla	2	3	1	4
Querétaro	3	3	0	3
Quintana Roo	3	2	-1	2
San Luis Potosí	3	3	0	3
Sinaloa	3	5	2	5
Sonora	3	5	2	5
Tabasco	3	3	0	3
Tamaulipas	3	4	1	4
Tlaxcala	3	3	0	3
Veracruz	3	3	0	3
Yucatán	3	1	-2	1
Zacatecas	3	4	1	4

Elaboración propia con base en datos del INEGI (2000).

En efecto, en el mapa 4 se distinguen 16 grandes áreas subnacionales o conjuntos de estados que poseen iguales índices entre ellos, lo que podría compararse con las 13 áreas de seguridad alimentaria y con las cinco áreas de bienestar social cuyos estados presentan niveles iguales de estratificación, lo cual permite comprobar las mayores coincidencias espaciales que se presentan entre el índice que relaciona a ambas categorías con los valores de la seguridad alimentaria.

Esta última afirmación se verifica por el importante número de áreas de seguridad alimentaria e índice de interacción que integran los mismos estados. Así, Baja California Sur, que posee un alto nivel de seguridad alimentaria y un nivel menor de bienestar social, conforma una unidad espacial en esta materia; Baja California, tiene un nivel intermedio de seguridad alimentaria y dos niveles superiores de bienestar social y conforma otra unidad espacial. Lo mismo ocurre para los conjuntos de los siguientes estados: Sonora, Chihuahua y Sinaloa; Durango, Zacatecas y Nayarit; Michoacán; Tamaulipas; Jalisco; Colima; Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí, Guanajuato, Querétaro, Veracruz, Tabasco, Campeche; Yucatán; y, Quintana Roo; cuyas áreas involucran a los mismos. Todos los estados que conforman dichas áreas tienen similares características en esta materia y poseen continuidad espacial. Las zonas cuyos estados poseen índices que no coinciden espacialmente con los valores de seguridad alimentaria son Guerrero, Oaxaca y Chiapas; Morelos; Puebla; y el Distrito Federal, los cuales ameritan tratamientos diferenciados con respecto a aquellos grupos de estados cuyos valores son coincidentes.

En efecto, es importante señalar que las políticas orientadas a recuperar o crear las condiciones necesarias para elevar los niveles de seguridad alimentaria y bienestar social, deben reconocer la urgencia y necesidad que posee cada ámbito territorial en el país. Hay estados que poseen niveles de seguridad alimentaria superior a sus respectivos niveles de bienestar social, pero en ambos casos gozan de buenas condiciones (niveles altos de seguridad alimentaria y bienestar social), tales como Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Durango, Sonora, Jalisco, Tamaulipas, Michoacán, Zacatecas, Sinaloa y Nayarit, cuyo tratamiento con respecto a la promoción del Estado mexicano, gobiernos estatales, agencias internacionales y agentes comunales y privados nacionales relacionados con superar condiciones socioeconómicas adversas en materia alimentaria, será distinto a las mismas acciones en los estados de Guerrero, Oaxaca, Yucatán, Hidalgo, Estado de México y Quintana Roo, en los cuales los niveles de seguridad alimentaria son menores que los correspondientes a su bienestar social y, además, en ambos casos registran situaciones socioeconómicas desventajosas en comparación con otros estados.

Aquellos estados cuyo dinamismo económico y promoción social ha permitido que alcancen niveles equiparables de seguridad alimentaria y bienestar social, y en ambos

casos se ubican en niveles intermedios de estratificación, revelan mayor madurez en su proceso evolutivo en esta materia. Estos son Campeche, Coahuila, Tlaxcala, Tabasco, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, Querétaro y Veracruz.

Las particularidades estructurales de los grupos de estados descritos anteriormente, deben ser un rasgo fundamental que caracterice los estudios regionales en esta perspectiva. Sin embargo, en la caracterización aquí realizada, bien podría hablarse de 16 áreas subnacionales en las cuales cabría orientar esfuerzos destinados a solucionar dificultades de seguridad alimentaria a partir de las características de bienestar social que poseen, lo que podría constituir el inicio de una propuesta de dinámica espacial regional del país, en términos de seguridad alimentaria asociada con el bienestar social.

La amplitud conceptual del bienestar social sugiere, a la luz de los resultados aquí obtenidos, la consideración conjunta de los elementos que se vinculan con la estructura del bienestar tales como la caridad, la solidaridad, la beneficencia pública, la asistencia social, la seguridad social, el Estado de Bienestar, los derechos sociales y los niveles de vida, pero que históricamente han sido aplicados en forma independiente. En esta perspectiva, debe tenerse presente el lugar y función de la seguridad alimentaria, sin lo cual no se lograría concebir el desarrollo integral de los individuos en el contexto de la difícil y compleja dinámica económica del sistema vigente, basada en la producción, intercambio y consumo de bienes y servicios.

Así, al concebir la seguridad alimentaria como función de elementos estructurales, es decir de orden fundamentalmente económico, ésta se vincula estrechamente con el bienestar social, no sólo en tanto constituye un componente necesario de éste, sino como uno de los más importantes elementos de su estructura funcional. Si bien es cierto que esto implica incidir en la importancia y necesidad de una acción coordinada por parte del conjunto de los sectores del gobierno central y de los gobiernos estatales, así como poner al descubierto las relaciones interespecíficas de los actores sociales y los agentes económicos para garantizar la seguridad alimentaria de un número cada vez mayor de individuos, también es cierto que debe ser el sector alimentación al que le competen acciones fundamentales para lograr el bienestar general, debido a la importancia que adquiere este sector en la estructura del Estado comprometido en brindar condiciones de bienestar social y desarrollo integral a la población.

Las áreas regionales en el país mantienen características económicas específicas y diferenciables vinculadas estrechamente tanto al bienestar social como a la seguridad alimentaria, lo cual sugiere su tratamiento por medio de medidas de política, considerando sus particulares condiciones socioculturales, potencialidades espaciales, sus grados de desarrollo relativo y sus relaciones estructurales en los niveles interno, externo nacional y externo internacional. La incidencia de tales políticas en medidas

que tiendan a crear condiciones de seguridad alimentaria en la población, será fundamental para garantizar el bienestar social y la cohesión territorial necesaria para la seguridad nacional.

La caracterización del bienestar social para el año 2000, señala una tendencia espacial y cualitativamente concentradora de los estados mexicanos. Existe una gran continuidad espacial de los estados que poseen niveles de estratificación intermedios de acuerdo con la escala de estratificación reducida a cinco estratos en este proyecto. Esta continuidad territorial abarca 27 estados que se desplazan desde el extremo Este hasta el extremo Norte del país.

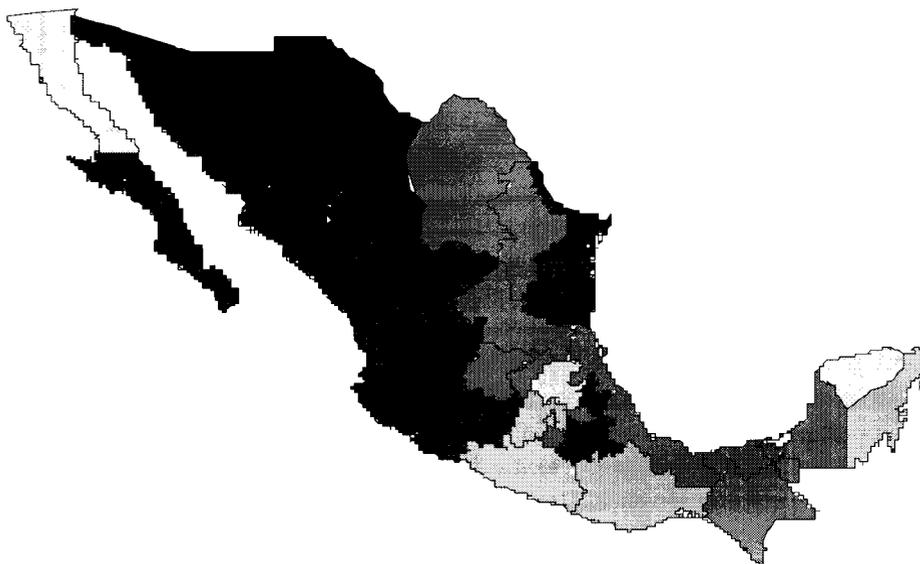
En la última década, el país ha experimentado cualitativamente una importante movilidad del bienestar social en tres aspectos: algunos estados redujeron sus niveles de estratificación en esta materia; otros, aunque en número reducido, aumentaron sus niveles; y, otros, en un número importante, mantuvieron sus estratificaciones. La crisis del año 1995, la situación de debilidad socioeconómica de los estados, las políticas centralistas, la polarización de los ingresos y la carencia de oportunidades de empleo, pueden distinguirse como causales de la caída de los niveles de bienestar en algunos estados; la acción de los gobiernos en materia de bienestar social y en programas de inversión pública, y el repunte económico de algunos estados con especialización terciaria, podrían ser algunos de los principales factores que contribuyeron al aumento de los niveles de bienestar en otros estados.

La importante asociación conceptual que se revela en las estructuras de los modelos estadísticos analizados con respecto a estas dos categorías temáticas, así como la congruencia y aproximación en las tendencias entre los índices que vinculan la seguridad alimentaria y el bienestar social, y los propios valores de los estratos de seguridad alimentaria expresado en su distribución espacial, demuestra la posición primaria fundamental de la seguridad alimentaria en la estructura del bienestar social, lo cual señala la importancia de su tratamiento conjunto con fines de promover acciones espacialmente diferenciadas de acuerdo con los rasgos característicos de cada área subnacional.

Es importante considerar, para fines de organizar políticas públicas orientadas a la seguridad alimentaria y al bienestar social, que, para hacer permanente el bienestar social, no es suficiente la presencia de los gobiernos en el reforzamiento de las condiciones sociales de convivencia comunal, si no se cuenta con las suficientes condiciones alimentarias, fundamentalmente en aquellos estados que se ubican en estratos bajos de seguridad alimentaria y bienestar social. Esto viene ocurriendo en los estados de la región Sur, los cuales poseen mayores niveles de bienestar social que los correspondientes a su seguridad alimentaria, motivado por la importante presencia de los estados federal y estatal. Estos estados corren el riesgo de

incrementar su vulnerabilidad en materia de salud y, más aún, hacerla crónica, ya que construyen un significado iluso del bienestar al margen de la estructura del mismo, lo cual no garantiza su institucionalidad desde el punto de vista de su permanencia y durabilidad, guiada por la misma práctica comunal.

Mapa 4. Seguridad alimentaria y bienestar: áreas de interacción



**La seguridad alimentaria
con respecto al bienestar social**

■	Superior en 2 niveles	(6)
■	Superior en 1 nivel	(7)
■	Igual nivel	(11)
■	Inferior en 1 nivel	(5)
■	Inferior en 2 niveles	(3)

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI (2000).

Dimensiones regionales de la seguridad alimentaria

Felipe Torres Torres

Situación de la seguridad alimentaria en escala estatal-regional en 1990

En el nivel regional la seguridad alimentaria presenta diferentes magnitudes. Esto requiere un primer diagnóstico en escala estatal para calcular el tamaño de la población que padece problemas alimentarios agudos; son más vulnerables a la escasez y conforman puntos de riesgo en el tiempo. Esto permitirá ubicar las regiones de mayor conflicto en este renglón para ayudar a definir acciones prioritarias de atención sobre una base real de cobertura en población y territorio.

Una primera lectura sobre la situación que guarda la oferta alimentaria, según su relación con el producto interno bruto (PIB) sectorial obtenido por entidades federativas, nos reafirma, como tendencia, la existencia de regiones altamente especializadas en producción, diversidad y alto nivel de productividad, frente a otras que carecen de vocación para la producción agropecuaria y son dependientes de las primeras en términos de sus requerimientos alimentarios.

Ello nos daría una primera clasificación de regiones vulnerables frente a otras que no lo son; pero finalmente la seguridad alimentaria en este nivel es un asunto de accesibilidad y no de disponibilidad, por lo que las verdaderas dimensiones de la seguridad alimentaria interna se ubica en la capacidad para consumir. De cualquier modo, la producción de alimentos es una primera condición para definir un mapa de seguridad alimentaria en función del volumen producido y la capacidad de abasto de cada región. Una mayor vocación productiva, estabilidad de la producción,

diversificación y canales adecuados de abastecimiento, pueden favorecer el consumo de los alimentos generados en la propia región, y por tanto mejorar las condiciones de seguridad alimentaria.

Por el contrario, regiones deficitarias, sin especialización, diversificación, ni producción agropecuaria, serán más dependientes de la oferta externa (regional o internacional) para satisfacer sus demandas alimentarias, situación que las hace más vulnerables. Aunque esta capacidad no necesariamente puede expresarse en la distribución social del acceso óptimo que revierta condiciones de inseguridad.

De acuerdo con la jerarquía del valor de la producción, según el PIB agropecuario, las entidades de Jalisco, Veracruz y Sinaloa tienen la mayor aportación, pues en éstos se genera casi 25% del PIB total del sector; le siguen Michoacán, Sonora, Guanajuato y Chiapas que en conjunto aportan 20%. En un nivel intermedio se ubican Oaxaca, Chihuahua, Puebla, Estado de México, San Luis Potosí, Tamaulipas, Zacatecas y Guerrero, donde aportan, cada una, entre 3 y 5% del PIB agropecuario nacional. La mitad de las entidades restantes del país participan marginalmente en la generación del PIB agropecuario, ya que sus aportaciones no rebasan por sí solas ni 3% respecto al nacional.

El valor de la producción agrícola medida por el PIB regional está dominada por ocho entidades, las cuales aportan casi 50% del valor del PIB nacional del sector. Aquí se ubican lo mismo entidades que integran a las zonas de agricultura comercial más importantes del país (Sinaloa, Sonora, Jalisco, Guanajuato, Michoacán), que aquéllas donde predominan formas de producción tradicionales (Oaxaca, Chiapas, Veracruz), en las que indudablemente la proporción de su aportación obedece a que esta actividad resulta la más importante en la estructura sectorial del Estado.

El valor de la producción en la ganadería mantiene un comportamiento parecido, ya que también existe una fuerte concentración, sobre todo en entidades con un alto grado de especialización. Por ello, solamente siete entidades concentran 45% del PIB ganadero (Jalisco, Veracruz, Guanajuato, Puebla, Sonora, Chihuahua y Durango).

El PIB de la agricultura dividido entre el número de habitantes, cuyo consumo en cada estado es potencial, explica mejor la seguridad alimentaria de las entidades en términos de su oferta, ya que muestra la producción promedio de cada habitante de la entidad, y se convierte en un parámetro tanto de productividad como del potencial de satisfacción de la demanda alimentaria de la población de cada región.

De acuerdo con ello, entidades como Sinaloa, Nayarit, Sonora, Zacatecas y Morelos, observan la mejor posición de producción por habitante. También resaltan entidades como Colima, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Chihuahua, Chiapas, Tamaulipas, Durango y Jalisco.

Tanto el PIB estatal, como el PIB per cápita estatal se comportan de manera similar al realizar agrupaciones regionales, lo que refleja la estructura dual de la oferta agropecuaria en el territorio mexicano. Esta situación configura en el rubro de la producción un mapa de desigualdades regionales donde prevalece un grupo de entidades que se erigen como los centros productores y abastecedores del país, pero que contrasta con las regiones o entidades netamente consumidoras de la oferta nacional de alimentos. Podemos afirmar así que la mayoría de las entidades del país tienen un carácter deficitario de participación en el PIB, lo cual provoca que dichas entidades sean las más vulnerables a los cambios que experimenta la agricultura, la política del sector y, sobre todo, cómo repercute la apertura comercial en términos de seguridad alimentaria interna.

Sin embargo, el bajo nivel de la disponibilidad de algunas entidades no es tan crítico como parece, ya que los sistemas de mercado y abasto agroalimentario optimizan las formas de intercambio y acceso regional, tanto de productos agropecuarios como de alimentos procesados, garantizando las formas de complementación necesarias para no generar problemas graves de escasez o abastecimiento de las diversas localidades rurales y urbanas del país. Los niveles de accesibilidad no muestran los mismos grados de optimización.

La seguridad alimentaria, vista en función de la capacidad de producción de las regiones, presentaría mayores posibilidades teóricas en zonas y localidades rurales donde la población depende de las actividades agropecuarias para garantizar su propia alimentación por la vía del autoconsumo o de los ingresos que dicha actividad le puede redituar para satisfacer su demanda de alimentos.

Sin embargo, ocurre una tendencia contraria, son las zonas rurales que producen para el autoconsumo las que más expuestas se encuentran a la inseguridad alimentaria, toda vez que la mayor parte de su producción se canaliza al mercado para satisfacer sus propias necesidades, lo cual no logran por el intercambio desfavorable de precios; más bien deben complementar sus necesidades comprando productos que son más caros y esto los coloca en una situación de déficit permanente. Es en estas zonas donde se podría orientar un programa destinado a disminuir los factores de riesgo alimentario.

La estructura de la producción agropecuaria en el nivel regional (considerando un primer nivel estatal), además de tener un carácter dual, en cuanto a productores es sumamente heterogénea por los niveles de capitalización y especialización. Los mapas de producción regional no necesariamente se corresponden con el comportamiento territorial que guarda la situación nutricional y alimentaria, ni por el lado de la distribución del ingreso y las condiciones de vida. Esto es, no se puede suponer que

aquellas regiones que cuentan con un potencial agropecuario importante, se encuentren, por ese hecho, en una situación de consumo alimenticio privilegiado.

Lo anterior reafirma que la situación de vulnerabilidad alimentaria de las regiones de México tiende a ubicarse más en la esfera de demanda, toda vez que el nivel de ingreso de la población condiciona el acceso.

Según ese criterio, la seguridad alimentaria se convierte en un objetivo difícil y riesgoso, tomando en cuenta la frágil estructura del ingreso en México.

El valor de la CNA (Canasta Normativa Alimentaria) para 1990 fue de 1 952.00 pesos, equivalente a 3.15 salarios mínimos. La población en escala nacional que en ese año percibió ingresos equivalentes a tres salarios mínimos fue de 64%, esto es más de 50 millones de habitantes, lo cual significó que más de la mitad de la población mexicana no cubría sus necesidades mínimas de alimentación y, por tanto, se encontraba en una situación crítica de inseguridad alimentaria.

Dado que únicamente se registran las percepciones monetarias y no las reales de los hogares, existe una subestimación o subregistro del ingreso, esto hace que se incremente la población con ingresos inferiores a los tres salarios mínimos.¹ No obstante ello, comparando estos resultados con los obtenidos en 1996, los cálculos son congruentes y con un grado alto de confiabilidad.

De acuerdo con el porcentaje de población que no cubre el mínimo alimentario, se definieron en el nivel estatal rangos distintos de seguridad alimentaria. Las entidades donde más de 80% de su población tiene ingresos menores a tres salarios mínimos se encuentran en la situación más crítica de seguridad alimentaria, en este caso se ubican Oaxaca y Chiapas, las cuales quedaron catalogadas como en situación *muy grave* de seguridad alimentaria.

En situación grave se encuentran aquellas entidades donde entre 70 y 80% de la población no cubre el mínimo alimentario, éstas son: Zacatecas, Hidalgo, Guerrero, Veracruz, Puebla, Tlaxcala, Yucatán, San Luis Potosí, Durango y Campeche.

En un nivel medio de seguridad alimentaria se ubicaron los estados en que entre 50 y 70% de su población cuyos ingresos les impide satisfacer una alimentación

¹ Hernández Laos propone un ajuste del ingreso de los hogares resultados de las encuestas comparándolo con las estimaciones implícitas en las Cuentas Nacionales. Véase Enrique Hernández Laos, "Evolución de la distribución del ingreso en los hogares de México", *Comercio Exterior*, núm.6, México, junio de 1998. Por su parte Camberos y Bracamontes proponen un método de ingreso ajustado por adulto; equivalente que es aplicable a las entidades federativas debido a la desagregación de información dada a conocer para estas unidades. Véase Mario Camberos y Joaquín Bracamontes. *Análisis comparativo de la pobreza en la Frontera Norte de México*, s.e.

adecuada, entre éstas encontramos: Tabasco, Michoacán, Tamaulipas, Guanajuato, México, Coahuila, Morelos, Nayarit, Querétaro, Aguascalientes, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Baja California Sur, Sonora, Nuevo León, Sinaloa, Quintana Roo y Colima.

Finalmente, sólo el estado de Baja California se sitúa en una situación relativamente mejor, ya que por su estructura demográfica menos de 50% de su población no cubre el mínimo alimentario.

La seguridad alimentaria estatal, según la relación ingreso, que llegó al mínimo alimentario de la población en cada estado, refleja un cierto grado de distorsión, ya que la información tiende a homogeneizar las entidades y a la población que ahí radica, tanto los que observa en las mejores condiciones como en las peores. Por ello, resulta mucho más significativo para los propósitos de nuestro estudio definir un mapa de riesgo alimentario a partir de la delimitación de zonas o regiones específicas y evaluar su situación alimentaria. Esto es, operar en una escala subestatal e incluso municipal. Este nivel de análisis territorial permite no sólo detectar con mayor precisión los espacios críticos de seguridad alimentaria en el país, sino focalizar cualquier propósito de planeación para revertir la problemática alimentaria a la cual se enfrentan sectores específicos localizados.

Para ello, captamos una serie de indicadores compatibles con unidades regionales específicas. Se utilizó la información generada por el Instituto Nacional de la Nutrición Salvador Zubirán,² el cual mediante sus Encuestas Nacionales de Alimentación capta información de 219 comunidades en el país correspondientes a 19 zonas nutricionales representativas de las 90 regiones medias propuestas originalmente por Bassols en su regionalización del país.

La regionalización basada en 90 regiones medias fue actualizada, por lo que se utilizó un mapa más reciente y redefinido del mismo autor correspondiente a 1990 que integra 154 regiones medias.³ Ésta es nuestra base territorial que se encuentra

² Ha sido de gran utilidad el estudio de J. Antonio Roldán, Adolfo Chávez *et al.*, *Geografía del hambre en México. Redefinición de zonas críticas en nutrición*, División de Nutrición de Comunidad, Instituto Nacional de Nutrición, publicación L-79, 1988.

³ Las regiones medias son entidades territoriales que suman varios municipios. La propuesta de 90 regiones data de mediados de la década de los sesenta. Sin embargo, los cambios económicos y la estructuración territorial del país han motivado la actualización constante de dicha regionalización. Los criterios de regionalización y los mapas respectivos pueden consultarse en Ángel Bassols Batalla, *Geografía económica de México. Teoría, fenómenos generales y análisis regional*, Trillas, 4ª. edición, México, 1981 y del mismo autor: "Carta de regionalización económica sobre bases político-administrativas", en *Atlas Nacional de México*, UNAM, 1989.

contenida en el mapa respectivo de localización de dichas regiones, que indican no sólo su situación nutricional, sino el riesgo de seguridad alimentaria:

- Promedio regional de consumo de energía.
- Promedio regional de consumo de proteínas.
- Situación nutricional por regiones.
- Prevalencia de desnutrición crónica.

Para el índice promedio por región consideramos el número de familias encuestadas (21 948). Se integraron los grupos de familias por comunidad en relación con la región a la que pertenecen. Se obtuvo el porcentaje y el índice relativo para cada una de las variables, se ponderó y se obtuvo un índice promedio regional.

En la determinación del mínimo alimentario partimos de que un nivel recomendable de consumo de calorías y proteínas es de 2 071 kcal y 63 g de proteínas diarias por persona (promedio ponderado). Esto significa que la población que alcance estos parámetros goza de una alimentación aceptable y, por lo tanto, se ubica en un rango u otro de seguridad alimentaria a la región donde vive.

Los especialistas del Instituto Nacional de la Nutrición (INN) obtuvieron el nivel energético y proteico per cápita promedio por comunidad, que fue la base para elaborar los dos primeros mapas de zonas que cumplen con estos parámetros y aquellas que registran deficiencias en diversos grados. Los siguientes mapas de situación nutricional y prevalencia de desnutrición fueron construidos con el índice, de medida antropométrica en niños de entre uno y cuatro años con 11 meses de edad, que se obtiene de la medida de circunferencia del brazo, ya que estos infantes son los más sensibles a una mala nutrición por la etapa de crecimiento en que se encuentran.

El consumo de energía y proteínas está relacionado con el tipo, la cantidad y calidad de alimentación diaria de las familias, su deficiencia se refleja en diversos grados de desnutrición o malnutrición. Los mapas correspondientes muestran diferentes rangos de valor de estos indicadores, de lo que resulta un mosaico de desigualdades.

Las regiones de mayor rango en cuanto al promedio de energía consumida se ubican en la parte septentrional del país, dentro de una franja central interrumpida en diversas porciones, pero que corre de costa a costa, incluyendo al Distrito Federal. Este indicador por sí solo no ayuda a garantizar una calidad de dieta óptima, pero sí compensa el caer en niveles extremos de inseguridad.

El promedio regional de proteínas indica que la población cuenta con una mejor calidad de dieta y goza de condiciones de seguridad alimentaria más estables. Este indicador presenta un comportamiento muy parecido al anterior, aunque aquí aparecen

otras regiones como Colima, la región Istmeña de Oaxaca, la Costa de Chiapas y el Soconusco, el estado de Tabasco y el centro y sur de Yucatán, sumando con ello 80 regiones medias que gozan de una situación inadecuada en el consumo de proteínas que las ubica en situación de franca fragilidad en su seguridad alimentaria y en focos de tensión real.

Alrededor de 65 regiones medias muestran condiciones más satisfactorias y de menor riesgo alimentario. Aquí ubicamos al total de la península de Baja California, toda la franja fronteriza Norte, la región de La Laguna, los valles centrales de Durango, el Norte de San Luis Potosí y de Veracruz, la costa del Pacífico desde Jalisco hasta Sonora, todo Tamaulipas, casi la totalidad de los estados de Chihuahua y Coahuila; el Distrito Federal y una franja territorial que se prolonga desde la capital del país hasta el Puerto de Veracruz donde quedan ubicadas en este rango las ciudades de Puebla, Jalapa y Orizaba, además de un segmento regional en partes de Jalisco y Michoacán, que incorpora a su capital Morelia, y las ciudades localizadas en Zamora y Uruapan.

Las regiones ubicadas en ese rango sobrepasan las 2 600 kcal y los 75 g de proteína promedio por persona. Podríamos inferir entonces, que un porcentaje relativamente alto de población que se ubica en estas regiones alcanzan incluso niveles considerados como de sobrealimentación, tanto por la estructura proteínica de su dieta, como por la mayor cantidad de alimentos consumidos. Estos elementos sin duda están asociados a un patrón de consumo más rico en alimentos de origen animal, pescados y mariscos y cereales; en suma, más diversificada, así como también a una mejor condición de los ingresos de la población.

En el siguiente rango detectamos un total de 27 regiones que tienen un consumo promedio de 2 201 a 2 600 kcal, dentro de éstas se encuentran el Istmo de Tehuantepec, el conjunto del estado de Quintana Roo, la mayor parte de Yucatán, la región de La Laguna, Los Altos de Jalisco, Aguascalientes, el Bajío Guanajuatense, Tierra Caliente y Noroeste de Michoacán, Ciudad Sahagún, la Sierra Norte de Puebla y Teziutlán, Tuxtepec y el Bajo Papaloapan. Este nivel promedio de consumo de calorías lo podríamos considerar adecuado en función de nuestro parámetro mínimo de referencia para no caer en rangos de inseguridad alimentaria.

En cuanto al consumo de proteínas los siguientes dos rangos mantienen un nivel relativamente menor de consumo, lo cual de todas formas podemos considerar aceptable, los promedios alcanzados son de 70.1 a 75 g y de 65.1 a 70 g. Aquí ubicamos 11 y 35 regiones respectivamente, entre ellas se encuentran: La Montaña de Sonora, El Valle del Fuerte y centro de Sinaloa, el Sur de Nuevo León, Los Altos de Jalisco, la Sierra Norte de Puebla, La Laguna, Parras, las sierras Norte y Sur de Durango, Zacatecas, Norte y centro de Jalisco, la Costa Grande de Guerrero, el Sur del Estado de México, Toluca-Lerma, Valle de Bravo, y la Cuenca del Estado de México en

Norte, Oriente y Sureste, la Sierra Juárez y el Valle del Papaloapan Tuxtepec, además de Quintana Roo, como todo en el entramado de distribución regional de la seguridad alimentaria, se trata de nichos territoriales asociados con mejores condiciones de desarrollo económico.

Las zonas que presentan mayores problemas se ubican en los dos rangos clasificados como inferiores ya que no llegan al mínimo del consumo de calorías requeridas y por lo tanto caen en condiciones de subconsumo permanente. Existen 36 regiones cuyo promedio regional de consumo de calorías se ubica entre 1 801 y 2 200. Estas regiones son: las sierras Norte y Sur de Durango, la mayor parte del estado de Zacatecas, el Norte y Sur de Jalisco, Colima en su conjunto, el Norte de Guanajuato, Tierra Caliente en Guerrero, la Costa de Ixtapa y Zihuatanejo, las zonas de Valle de Bravo y el Sur del Estado de México, el Valle del Mezquital, Molango y Tulancingo, las Huastecas Potosina y Veracruzana, Pachuca, Ciudad Sahagún, el estado de Tlaxcala, casi la totalidad de las entidades de Tabasco y Campeche.

Existen otras zonas de mayor riesgo, medidas por su bajo consumo de calorías que suman 22 (promedio menor a 1 800 calorías, lo que implica que no cubren sus necesidades energéticas y mucho menos nutricionales), entre éstas se encuentran la Costa de Michoacán y los valles de Apatzingán, la Sierra Gorda de Querétaro y la región de San Juan del Río, la Costa Chica de Guerrero y la Costa de Oaxaca, Centro y Norte de Guerrero (Chilpancingo e Iguala, respectivamente), la Montaña Mixteca de Guerrero, la zona rural de Texcoco y Amecameca, el Sur de Puebla (Mixteca), las regiones oaxaqueñas de la Cañada, la Mixteca y valles centrales; y en Chiapas el centro, Los Altos y La Lacandona.

Las regiones clasificadas con un consumo menor a 65 g de proteínas, considerado muy bajo, suman 30 en el país. Entre éstas se encuentran: el Norte de Zacatecas, el Norte de Guanajuato, la zona de Querétaro, San Juan del Río y la Sierra Gorda, la Tierra Caliente y Norte de Michoacán, la Costa de Michoacán y los valles de Apatzingán, en Guerrero la Tierra Caliente, el centro y Norte (Chilpancingo e Iguala), la Montaña Mixteca, el Sur de Puebla (Mixteca), las Huastecas Potosina y Veracruzana, en Oaxaca la Mixteca, los valles centrales y la Costa, y en Chiapas el Centro, Los Altos y La Lacandona, casi la totalidad de Campeche y la porción Sureste de Yucatán.

Resulta preocupante la situación alimentaria vista por el consumo promedio regional de calorías y proteínas. Alrededor de una cuarta parte de las 154 regiones del país fueron consideradas para 1990 y 1995 en una situación de riesgo alimentario de acuerdo con los indicadores analizados y que empeoró en el 2000, lo cual nos ubica como un país con una situación de regresión en la seguridad alimentaria. Los patrones territoriales que muestran las zonas más críticas, de acuerdo con los indicadores

considerados, son coincidentes, lo que define un mapa de riesgo alimentario más preciso. Para complementar el diagnóstico, se utilizan indicadores de nutrición donde se expresa la capacidad de consumo de las regiones, que se comparan con la distribución de proteínas y calorías consumidas con la finalidad de obtener una fotografía de las condiciones de inseguridad alimentaria regional y para ubicar a las regiones más críticas que tendrían prioridad en cuanto a la atención de los distintos problemas ligados a su seguridad alimentaria.

La desnutrición crónica (mayor a 25%), se presenta en 24 regiones del país, mientras que la desnutrición extrema la padecen 32, y en desnutrición grave se encuentran 56 regiones. Al realizar un ejercicio de comparación del comportamiento de distribución territorial entre éstas y las dos primeras variables se reafirma la grave situación alimentaria de las regiones críticas. En este sentido, casi la totalidad de las regiones que presentan los consumos más bajos de calorías y proteínas son las que también reflejan una situación crítica de desnutrición crónica y extrema.

Éstas son las porciones del territorio mexicano que corren el mayor riesgo alimentario y que demarcan regiones específicas con la finalidad de enfocar en ellas cualquier esfuerzo de planeación tendiente a fortalecer las condiciones de seguridad alimentaria en poblaciones localizadas y atenuar posibles riesgos futuros, ya que se trata de una situación que tiende a agudizarse, como se refleja en los datos encontrados para 1990 y 1995 con base en las posibilidades de adquirir la CNA y que resultaron de mayor grado de complicación crítica en el año 2000.

La seguridad alimentaria en escala municipal en 1990

El nivel municipal permite una explicación más detallada porque no corresponde a un promedio regional donde se ocultan muchas de las desigualdades intraterritoriales.

Visto desde el nivel municipal, que es una unidad más desagregada, los resultados obtenidos muestran que en 1990, de acuerdo con los criterios metodológicos establecidos para su medición por medio de la cobertura de CNA, 14.4% de los mismos se encontraba en una situación extrema, es decir, que ni aun destinando todo su PIB per cápita para gastos en alimentación podían alcanzar tal posibilidad en ese momento.

De estos 346 municipios en situación precaria, comprendidos por debajo de la línea que les impide obtener los requerimientos mínimos nutricionales, aun con la utilización de la totalidad de su PIB, encontramos que el estado que tenía mayor número era Oaxaca con un total de 214, que representaban casi 62%, seguido por Puebla con 42 (12%); Chiapas con 41 (11.8%); Guerrero con 28 (8%); Veracruz con 19 (5.5%); y dos en Hidalgo.

Sin embargo, esa cuantificación por municipios de acuerdo con rasgos predefinidos resulta relativamente engañosa, pues en Oaxaca existe un gran número de municipios cuya población no es muy grande, por lo que los resultados obtenidos por municipio difieren de los que se obtienen cuando se cuantifica la población total de cada unidad municipal, no obstante, es importante señalar el número de municipios en cada estado para definir en dónde se ubicaban los posibles focos de tensión.

Al ampliar la línea de pobreza fijada para considerar a aquellos municipios, donde si bien es posible cubrir mediante la utilización total del PIB per cápita los gastos en alimentación mínima requerida, no resulta factible cubrir el costo de preparación y cocción de los alimentos, así como el de calzado, vestido y vivienda, el grupo resulta mayor y se extiende a un número mayor de estados, pues además de aquellos seis que tienen también población en situación precaria extrema de manera permanente se agregan municipios de otros 13 estados de la República.

México. Inseguridad alimentaria por municipios en 1990 (resumen)

<i>Entidad federativa</i>	<i>Número de municipios o delegaciones</i>				
	<i>Sin capacidad para adquirir una CNA</i>	<i>Con capacidad para adquirir una CNA pero no una canasta</i>	<i>Con capacidad para adquirir una canasta submínima y hasta 3 CNA</i>	<i>Capacidad para adquirir más de 3 y hasta 5 CNA</i>	<i>Capacidad para adquirir más de 5 CNA</i>
Total nacional	346	688	764	474	133
Aguascalientes			4	4	1
Baja California					4
Baja California Sur					4
Campeche			2	5	2
Coahuila			2	21	15
Colima				8	2
Chiapas	41	44	21	4	1
Chihuahua			6	49	12
Distrito Federal					16
Durango		2	30	7	

(Continúa)

DIMENSIONES REGIONALES DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

(...Continuación)

Guanajuato		8	32	6	
Guerrero	28	28	15	4	
Hidalgo	2	27	33	19	3
Jalisco		2	53	65	4
México		14	47	59	1
Michoacán		54	55	4	
Morelos			15	15	3
Nayarit		3	14	3	
Nuevo León			5	15	31
Oaxaca	214	242	92	20	2
Puebla	42	105	55	15	
Querétaro		2	8	5	3
Quintana Roo			1	2	4
San Luis Potosí		12	35	7	2
Sinaloa		1	7	10	
Sonora			2	49	19
Tabasco		2	10	4	1
Tamaulipas			12	29	2
Tlaxcala		16	24	4	
Veracruz	19	81	78	28	1
Yucatán		33	64	9	
Zacatecas		12	40	4	

Fuente: Elaboración propia con base en Sánchez Almanza, 1999.

En el grupo de municipios que no cubren otras necesidades esenciales, se incluyen 688 municipios, 242 localizados en Oaxaca, y que representaron 35.2%, seguía Puebla con 105 (15.3%) y Veracruz con 81 (11.8%). Entre los estados que no registraron tener municipios en esta situación destacan Michoacán que tenía 54 (7.8%) y Yucatán con 33, con lo que mantuvieron una posición mejor con respecto a estados como Chiapas y Guerrero.

El siguiente grupo de municipios se clasifica como de nivel medio. Aquí partimos de que el PIB fue suficiente para cubrir las necesidades esenciales de los habitantes, pero sin alcanzar a cubrir otros objetos del gasto. En este grupo se situaba el mayor número de municipios del país (764), distribuidos en 27 estados de la República. En Oaxaca se localizó nuevamente el mayor número pero la diferencia con otros estados es ahora menor, pues en Oaxaca se localizaba 12% de los municipios de este rango, mientras que a Veracruz correspondía 10%, en Yucatán 8.7% y en Puebla 7.2%. En este nivel podía ubicarse algún tipo de riesgo alimentario en 1990, sin descartar que alguno de los municipios situados en la escala superior pudiera caer en este grupo; aunque no requerían de atención inmediata, sí resultaba necesario un monitoreo permanente de los mismos para conocer su grado de evolución hacia una posible fase crítica.

Los siguientes grupos podemos considerarlos fuera del umbral de inseguridad alimentaria, ya que el ingreso per cápita les permitía satisfacer plenamente sus necesidades básicas, incluida la alimentación. Por ello los dividimos, uno en nivel óptimo y otro superior en que además de cubrir las necesidades básicas, el excedente generado por la familia fue suficiente para alcanzar otros rubros de gasto distintos de alimentos, vestido, vivienda y educación.

En el nivel óptimo se encontraban en 1990 un total de 774 municipios, distribuidos en 28 estados, lo cual expresa una gran heterogeneidad espacial de la distribución del ingreso y de las condiciones de bienestar. Esta distribución resulta muy similar entre los principales de ellos. Por ejemplo, en Jalisco se ubicaba 8.4%, en el Estado de México 7.6%, en Sonora y Chihuahua 6.3%, respectivamente.

En el nivel superior incluimos a todos aquellos municipios cuyo PIB per cápita puede satisfacer plenamente todas sus necesidades básicas y destinar una parte considerable para otros rubros del gasto. En términos de cálculo, el PIB por habitante resulta superior en cinco veces al necesario para cubrir el costo de la CNA. Sin embargo el número resulta significativamente restringido; en estas condiciones sólo se encontraban 133 municipios en 1990, es decir 5.5% de los existentes en escala nacional que disfruta de condiciones privilegiadas. De estos municipios 19 se localizaban en Nuevo León, 16 en el Distrito Federal y 15 en Coahuila, mientras que el resto se distribuía en otros 19 estados, aunque con poco grado de importancia.

Podemos destacar así la existencia de estados donde los problemas de inseguridad alimentaria, vista mediante la generación de riqueza de cada municipio, prácticamente no existían en 1990, pues la totalidad de sus municipios se situaba en un grado óptimo o superior, entre ellos Baja California, Baja California Sur, Colima y el Distrito Federal. En algunos otros estados el problema resultaba de baja escala y sin entrar en fase de riesgo localizado, por ejemplo, Quintana Roo con sólo un municipio se situaba en

escala media, mientras que en Campeche, Sonora y Coahuila había dos en esta situación; cuatro en Aguascalientes; cinco en Nuevo León y seis en Chihuahua, en donde si bien el número fue mayor a los anteriores casos representaba sólo 9% del total de los municipios de ese estado.

El problema de la inseguridad alimentaria se situaba en estados donde la mayoría de sus municipios se concentraba en los sectores bajos de la escala. Por ejemplo, en Oaxaca 80% de los municipios se ubicó por debajo de la línea extrema o moderada; en Guerrero este porcentaje fue de 74.7%; en Puebla de 67.7%; en Chiapas de 56%; en Veracruz de 48.3%, y en Michoacán de 47.8 por ciento.

Detectamos, por otra parte, algunos municipios situados en estados donde la problemática no resultó grave pero requerían de atención por situarse dentro de la línea de pobreza moderada: uno en Sinaloa; dos en Durango, Tabasco, Quintana Roo y Jalisco; tres en Nayarit; ocho en Guanajuato; 12 en San Luis Potosí, y 14 en el Estado de México.

Estos resultados se modifican de manera importante cuando el análisis se realiza a partir ya no de unidades territoriales, sino del número de personas que habitaba en cada uno de los municipios situados en cada grupo. Esto permite definir dónde se ubicaba la población que ya estaba, o podía caer potencialmente en situaciones de inseguridad alimentaria.

De acuerdo con los criterios establecidos, el número de personas en situación de pobreza extrema, donde en promedio su PIB per cápita no alcanzaba siquiera para adquirir una CNA, ascendía en 1990 a 2 377 183, que habitaban los 346 municipios situados debajo de la línea. De éstos, una tercera parte se localizaba en 41 municipios del estado de Chiapas, 26% en 214 municipios de Oaxaca, 18% en 28 municipios de Guerrero, 13.5% en 42 municipios de Puebla, 8% en 19 municipios de Veracruz, y 1% en Hidalgo, es decir sólo cuatro estados concentraban más de 90% de la población en situación precaria.

Como puede observarse, el estado que representó un mayor riesgo en 1990 fue Chiapas, en donde habitaban 748 837 personas bajo estas condiciones, es decir 23.3% de su población; seguido por Oaxaca con 621 819 habitantes en riesgo (20.6% de su población); Guerrero, con 460 633 (17.6% de sus habitantes); Puebla, con 337 606 (8.2% de su población); Veracruz, con 183 124, e Hidalgo con 25 164. En este análisis podemos demostrar que el orden obtenido mediante la cuantificación de los municipios considerados bajo las distintas líneas de pobreza fijadas, no corresponde exactamente con el del número de habitantes de esos municipios, por lo que el objetivo de inseguridad debería, más bien, ser trazado en función del número de habitantes en riesgo alimentario y no con el criterio de localidad o municipio.

En 1990 el número de habitantes en pobreza extrema no rebasaba los dos y medio millones, según el criterio de que la población de los municipios considerados pudiera utilizar todo el PIB per cápita resultaba suficiente para la adquisición de los alimentos que constituyen la CNA, no alcanzaba a cubrir el monto monetario que implicaría la adquisición de algunos otros bienes referentes a su preparación, así como calzado y vestido, entonces la suma superaba los 10 millones de personas pobres.

En esa situación, se encontraban 7 963 830 habitantes, de los cuales 17.1% se concentraba en Veracruz; 14.1% en Chiapas, 13.5% en Oaxaca; 12.7% en Puebla; 11.6% en Michoacán; 8.7% en Guerrero, y el restante 22.3% se ubicaba en otros 13 estados de la República. Es decir, seis estados concentraban más de tres cuartas partes de la población donde la generación de riqueza municipal no alcanzaba para satisfacer las necesidades esenciales de alimentación, vivienda y vestido. Dentro de este rango Veracruz se dispara con 1 360 946 habitantes (21.9% de su población), situándose por encima de estados como Chiapas, Oaxaca, Puebla o Guerrero.

En resumen, de las casi 10 350 000 personas situadas por debajo de la línea submínima en 1990, se localizaba 18.1% en el estado de Chiapas; 16.4% en Oaxaca; 14.9% en Veracruz; 13% en Puebla; 11.1% en Guerrero, y 8.9% en Michoacán. En conjunto, en 1 034 municipios de estas seis entidades habitaban más de cuatro quintas partes de la población en condiciones de pobreza o pobreza extrema que requería ser atendida de manera emergente ya que constituía los principales focos de tensión para la inseguridad alimentaria y potencialmente para la seguridad nacional.

Aunque en el nivel medio de nuestra clasificación se encontraba un mayor número de municipios no correspondía en forma simultánea con una mayor concentración de la población. Ello obedece a que por lo regular en este grupo no se ubicaban algunas de las principales ciudades que por lo general aglutinan municipios con grandes centros de población en donde se genera mayor riqueza. No obstante, en 1990 se concentraron dentro de este rango 17 435 500 personas (21.5% del total), de las cuales 12.8% se encontraba en Veracruz; 10.8% en Guanajuato; 10.2% en Michoacán; 7.7% en el Estado de México; 6.1% en Puebla; 5.2% en Zacatecas, y el restante 60% en otros 22 estados de la República.

En el nivel óptimo, se ubicó el mayor porcentaje de la población del país, esto es 28 434 798 habitantes que representaron alrededor de 35%. La mayor proporción de la misma (26%) se localizaba en 59 municipios del Estado de México; en Jalisco 7.7%; en Veracruz 7.6%; en Guanajuato 6.7%; en Sinaloa 6.6%; en Puebla 6%; en Tamaulipas 5.7%, y el resto en otros 22 estados.

La población que habitaba en los municipios catalogados con un ingreso per cápita superior apenas si suman 190 000 habitantes en el nivel nacional; los resultados muestran que en su mayoría se trata de grandes núcleos de población.

México. Población en distintos grados de inseguridad alimentaria por estados en 1990

<i>Entidad federativa</i>	<i>Número de habitantes de los municipios o delegaciones en distintos grados de inseguridad alimentaria</i>				
	<i>Sin capacidad para adquirir una CNA</i>	<i>Con capacidad para adquirir una CNA pero no una canasta submínima</i>	<i>Con capacidad para adquirir una canasta submínima hasta 3 CNA</i>	<i>Capacidad para adquirir más de 3 y hasta 5 CNA</i>	<i>Capacidad para adquirir más de 5 CNA</i>
Total nacional	2 377 183	7 963 830	17 435 500	28 434 798	25 080 102
Aguascalientes			105 721	107 644	506 274
Baja California					1 660 855
Baja California Sur					317 764
Campeche			56 561	168 945	309 679
Coahuila			24 204	481 217	1 466 919
Colima				327 456	101 054
Chiapas	748 837	1 123 285	677 763	629 736	30 875
Chihuahua			70 845	568 979	1 802 049
Distrito Federal					8 235 744
Durango		45 605	449 223	854 550	
Guanajuato		185 074	1 884 443	1 913 076	
Guerrero	460 633	688 922	577 273	893 809	
Hidalgo	25 164	405 049	714 718	535 114	208 321
Jalisco		7 988	635 094	2 179 544	2 480 063
México		304 108	1 340 105	7 385 031	840 502
Michoacán		921 303	1 772 016	854 880	
Morelos			200 634	581 185	413 230
Nayarit		51 039	481 072	292 532	
Nuevo León			20 228	176 728	2 901 780
Oaxaca	621 819	1 071 883	860 037	455 192	10 629
Puebla	337 606	1 011 266	1 063 427	1 713 802	
Querétaro		43 753	180 156	205 528	621 798

(Continúa)

(...Continuación)

<i>Entidad federativa</i>	<i>Número de habitantes de los municipios o delegaciones en distintos grados de inseguridad alimentaria</i>				
	<i>Sin capacidad para adquirir una CNA</i>	<i>Con capacidad para adquirir una CNA pero no una canasta submínima</i>	<i>Con capacidad para adquirir una canasta mínima y hasta 3 CNA</i>	<i>Capacidad para adquirir más de 3 y hasta 5 CNA</i>	<i>Capacidad para adquirir más de 5 CNA</i>
Quintana Roo			25 179	63 201	404 897
San Luis Potosí		195 688	887 584	388 741	531 174
Sinaloa		37 988	284 546	1 881 520	
Sonora			3 274	685 729	1 134 603
Tabasco		71 309	822 429	221 230	386 776
Tamaulipas			145 886	1 623 082	480 613
Tlaxcala		144 793	490 058	126 426	
Veracruz	183 124	1 360 946	2 236 343	2 159 372	344 230
Yucatán		135 585	475 090	752 265	
Zacatecas		158 246	909 823	208 254	

Fuente: Elaboración propia con base en Conapo, Proyecciones de población por entidad federativa y municipio, 1995-2010, México, 1996.

En tan solo 133 municipios del país se concentraban en 1990 casi 31% de la población total del país, es decir, más de 25 millones de personas. De estos grandes núcleos de población destacaba, indudablemente, el Distrito Federal, con más de ocho millones, en sus 16 delegaciones; el resto se distribuía en otras 21 entidades de la República, destacando los estados de Nuevo León, Jalisco y Chihuahua.

Aunque en estos grandes centros urbanos se corresponden con un PIB per cápita alto, no significó que se hubieran eliminado los factores de tensión y riesgo alimentario, ya que el ingreso, no se distribuye de manera equitativa, lo que impide que los grupos situados en la parte baja de la escala de ingreso puedan acceder en buenas condiciones a la alimentación, aunque la población tiene indudablemente mejores posibilidades de obtenerla mediante algún otro medio (subsidios por ejemplo) en niveles adecuados de alimentación.

Con respecto a la distribución del número total de personas en inseguridad alimentaria que existía en 1990, ya sea en escalas moderada o extrema, la mayor parte se localizaba en Chiapas, en los municipios que no alcanzaban a cubrir, vía PIB per cápita el costo de la CNA, se encontraban 1 872 122 habitantes, es decir, 58.3% de la población total del estado. En orden numérico le seguía Oaxaca, con 1 693 702 personas, 56.1% del total estatal; en tercer lugar se situaba Veracruz, donde si bien el porcentaje respecto del total de su población era menor (24.8%), en números absolutos es también considerable: 1 544 070 habitantes; en Puebla, la cifra ascendía a 1 348 872 personas, esto es, 33% de su población; en Guerrero era de 1 149 555 (43.9% del total), y Michoacán de 921 303 (26% de la población), siendo estos los estados de la República mexicana, que en 1990 requerían de atención prioritaria.

Las condiciones de la seguridad alimentaria en 1995

En 1995 el número de municipios y habitantes que se ubican por debajo de la línea de seguridad alimentaria se incrementó en 20% con respecto a 1990; esta cifra es muy elevada si consideramos un periodo tan corto, lo cual resulta preocupante porque implica un rápido deterioro de los márgenes de seguridad alimentaria interna, en el que indudablemente influyó la crisis económica de 1995.

Para ese año el número de municipios y personas que no contaban con capacidad para adquirir ni una CNA, o una canasta submínima ascendía a 1 113 municipios, es decir 46% del total existente en ese año. Esto es, casi la mitad de los municipios del país se encontraban en inseguridad alimentaria moderada o extrema.

Dentro de los 1 113 municipios detectados con esa condición, se localizaban 13 708 709 habitantes con graves problemas para adquirir el mínimo de alimentos necesarios para su desarrollo. De ellos 10 411 008 podían obtener alimentos, pero no satisfacían plenamente otras necesidades básicas como la educación, salud y vivienda digna, además de esta precariedad, de todas formas se colocaban en condiciones de subconsumo alimentario. En problemas graves se concentran 3 297 701 personas, las cuales representan 4% de la población total y tienen un PIB per capita inferior al costo de la CNA; esta última cifra como porcentaje podría ser poco representativa, pero si lo vemos en dimensión numérica resulta de altos niveles en el sentido de la seguridad nacional.

De los 1 113 municipios 706 se ubican en el rango de mínima capacidad alimentaria; esto es, en sus municipios generan un PIB insuficiente para cubrir plenamente las necesidades básicas, pero poseen un ingreso que les permite obtener al menos el mínimo de alimentos.

Sin embargo, los restantes 407 municipios conforman el verdadero foco rojo de la seguridad alimentaria, y son la parte crítica del problema y los lugares donde se debe poner el mayor interés de la política social. Dicha cantidad representa 17% del total municipal y, como en 1990, se concentra en seis estados de la República que son: Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Puebla, Veracruz y el estado de Hidalgo; este último empeoró su ya de por sí situación de precariedad con respecto a 1990.

Oaxaca es otro de los estados que destaca por el número de municipios en situación delicada, sólo superado por Chiapas en relación con la cantidad de habitantes dentro de la línea de inseguridad alimentaria. De los 570 municipios oaxaqueños registrados en 1995, se encontraba en situación de inseguridad alimentaria extrema 43%. En términos absolutos, 246 municipios informaban de un PIB per cápita inferior a 13 000 pesos anuales, equivalentes a alrededor de mil pesos mensuales, o 30 pesos diarios. Es claro que los municipios de la mixteca oaxaqueña y los de la Costa de Oaxaca presentan características de explosividad social dadas sus condiciones geográficas y la escasa inversión y diversificación productiva, en especial dentro del sector agropecuario.

Los 246 municipios del estado de Oaxaca en situación de inseguridad alimentaria extrema concentran una población de 758 856 habitantes en condiciones extremas. Es decir, 23% de la población estatal presentó una clara incapacidad para adquirir una CNA, y se ubica en el rango más marginado en el nivel nacional. Entre los municipios oaxaqueños que cuentan con un PIB per cápita todavía más abajo que el promedio registrado dentro del rango de mayor inseguridad alimentaria, se encuentran Xalpatlahuac, Ixpantepec Nieves, San Bartolomé Qualana, San Francisco Logueche, San Juan Comaltepec, San Mateo Nejapam, San Miguel Aloapam, San Miguel Huautla, San Pedro Mártir, San Pedro Taviche, Santa Ana Yareni (el más bajo de todos), Santa María Jaltianguis, Santa María Temaxcalapa, Santo Domingo Tonaltepec y Santo Domingo Yodohino, donde el PIB per cápita oscila apenas entre 1 000 y 4 000 pesos anuales, aunque esta cifra agregada no refleja las verdaderas dimensiones de la miseria y el ínfimo consumo detectado en los recorridos de campo del año 2000.

Chiapas es otro de los estados que presentan deficiencias marcadas. De los 407 municipios con inseguridad alimentaria extrema existentes en el ámbito nacional, le corresponden 49 y representan 12% del total nacional. Asimismo, conforman 44% del total estatal, por lo que casi la mitad de la geografía municipal chiapaneca se encuentra en una delicada situación. Dentro del área municipal más marginada de Chiapas, se presenta también el mayor grupo de habitantes con la más baja capacidad adquisitiva de todo el país. Se encuentran en extrema inseguridad alimentaria 1 093 450 habitantes chiapanecos. En conjunto representan 33% del total nacional ubicado en el rango más bajo. Chiapas tiene la mayor cantidad de habitantes dentro

México, seguridad alimentaria por municipios

<i>Estado</i>	<i>Número de municipios</i>	<i>Sin capacidad para adquirir una CNA</i>	<i>Con capacidad para adquirir una CNA pero no una canasta submínima</i>	<i>Con capacidad para adquirir una canasta mínima y hasta 3 CNA</i>	<i>Con capacidad para adquirir más de 3 y hasta 5 CNA</i>	<i>Con capacidad para adquirir más de 5 CNA</i>
Nacional	2 428	407	706	713	449	153
Aguascalientes	11	0	0	3	5	3
Baja California	5	0	0	0	0	5
Baja California Sur	5	0	0	0	2	3
Campeche	9	0	1	5	1	2
Coahuila	38	0	0	0	15	23
Colima	10	0	0	0	8	2
Chiapas	111	49	40	15	5	2
Chihuahua	67	0	1	5	44	17
Distrito Federal	16	0	1	1	2	12
Durango	39	0	4	27	8	0
Guanajuato	46	0	12	30	4	0
Guerrero	76	31	30	10	5	0
Hidalgo	84	12	29	30	12	1
Jalisco	124	0	5	56	59	4
México	122	1	21	44	56	0
Michoacán	113	1	60	48	4	0
Morelos	33	0	0	18	15	0
Nayarit	20	0	7	12	1	0
Nuevo León	51	0	1	4	14	32
Oaxaca	570	246	214	82	25	3
Puebla	217	44	107	48	18	0
Querétaro	18	0	2	7	5	4
Quintana Roo	8	0	2	1	1	4
San Luis Potosí	58	0	16	31	11	0
Sinaloa	18	0	1	12	5	0
Sonora	70	0	0	2	42	26
Tabasco	17	0	5	7	4	1
Tamaulipas	43	0	0	5	32	6
Tlaxcala	60	0	20	37	3	0
Veraacruz	207	23	82	73	26	3
Yucatán	106	0	31	63	12	0
Zacatecas	56	0	14	37	5	0

Fuente: misma que el cuadro anterior.

del rango de inseguridad alimentaria, superando en 9% a Oaxaca, cuyo número es de 600 000 personas.

Entre las causas detectadas en el trabajo de campo, que explican la situación chiapaneca, se encuentran las inhumanas relaciones productivas existentes, la falta de inversión pública y sus rezagos en el tiempo, la falta de vías de comunicación, transporte deficiente y ausencia de coordinación entre los poderes estatales y municipales.

Entre los municipios chiapanecos que se encuentran dentro del rango inferior de inseguridad alimentaria destacan El Bosque, El Porvenir, Chachihuitan, Huitiupán, Larrainzar, Mitontic, y Nicolás Ruiz, los cuales registran un PIB per cápita por debajo de la media del rango; es notable que si bien es una menor cantidad de municipios, en comparación con Oaxaca, la cantidad de población que representan es superior en cerca de 10% con relación a este último estado.

Otro de los estados que cuentan con una significativa proporción de población y municipios dentro del rango de inseguridad alimentaria extrema es Guerrero. En éste existía una población total de 2 960 190 habitantes, de los cuales 19% se encontraba con una inseguridad alimentaria extrema en 1995. Esto es, 560 758 habitantes no poseían el mínimo de ingreso para adquirir una CNA, lo cual se traduce en la incapacidad para satisfacer los mínimos nutricionales. La población que vive con estas condiciones de precariedad se localiza dentro de 31 municipios, los cuales equivalen a 41% del total estatal. Al igual que Oaxaca y Chiapas, casi la mitad del total estatal se ubica en una situación de riesgo. En términos comparativos, el nivel de producto per cápita equivale al que existía en el Distrito Federal y Jalisco a principios de la década de los sesenta, con esto se comprueba las graves asimetrías del desarrollo regional en el país. De la totalidad de municipios localizados en este estrato sin capacidad para adquirir el mínimo en alimentación destacan Coahuayutla, Metlatonoc, Xalpatlahuac y Xochihuehuetlan los cuales no alcanzan un ingreso de 8 000 pesos anuales.

En Puebla se localiza otro de los focos rojos de la inseguridad alimentaria. Para 1995, el estado presentaba agrupaciones municipales con una situación alimentaria complicada. De los 217 municipios que lo conforman, 44 se encuentran dentro del rango de incapacidad para adquirir una CNA; esto es, 20% del total de su geografía territorial presentó problemas alimenticios. Asimismo, la cantidad de municipios citados representa 11% del total nacional. Con respecto a la población en términos absolutos; para 1995, alcanzó 373 352 personas, equivalentes a 8% del total estatal y a 11% del total nacional. Entre los municipios poblanos que presentan un PIB per cápita inferior de la media del rango más vulnerable se encuentra Albino Zertuche, Ixcamilpa de Guerrero y Tochimilco.

México, población en distintos grados de inseguridad alimentaria por estados en 1995

<i>Estado</i>	<i>Número de habitantes</i>	<i>Sin capacidad para adquirir una CNA</i>	<i>Con capacidad para adquirir una CNA pero no una canasta submínima</i>	<i>Con capacidad para adquirir una canasta submínima y hasta 3 CNA</i>	<i>Con capacidad para adquirir más de 3 y hasta 5 CNA</i>	<i>Con capacidad para adquirir más de 5 CNA</i>
Nacional	91 490 338.0	3 297 701.0	10 411 008.0	19 903 982.0	34 128 362.0	23 749 285.0
Aguascalientes	855 094.0	—	—	63 554.0	182 010.0	609 530.0
Baja California	2 086 520.0	—	—	—	—	2 086 520.0
Baja California Sur	377 193.0	—	—	—	117 596.0	259 597.0
Campeche	636 539.0	—	41 338.0	161 217.0	53 136.0	380 848.0
Coahuila	2 162 348.0	—	—	—	359 508.0	1 802 840.0
Colima	484 422.0	—	—	—	368 690.0	115 732.0
Chiapas	3 707 135.0	1 093 450.0	1 226 236.0	552 474.0	794 176.0	40 799.0
Chihuahua	2 777 403.0	—	8 358.0	77 729.0	485 463.0	2 205 853.0
Distrito Federal	8 479 714.0	—	422 205.0	1 259 034.0	2 062 440.0	4 736 035.0
Durango	1 436 512.0	—	68 490.0	396 152.0	971 870.0	—
Guanajuato	4 465 481.0	—	323 109.0	2 181 317.0	1 961 055.0	—
Herrero	2 960 196.0	560 758.0	839 346.0	450 278.0	1 109 814.0	—
Hidalgo	2 123 353.0	180 332.0	439 932.0	822 267.0	671 972.0	8 850.0
Jalisco	6 032 775.0	—	34 465.0	727 108.0	2 533 589.0	2 737 613.0
México	11 524 426.0	33 112.0	672 393.0	1 430 227.0	9 388 694.0	—
Michoacán	3 912 925.0	15 260.0	1 096 105.0	1 800 389.0	1 001 171.0	—
Morelos	1 429 520.0	—	—	316 639.0	1 112 881.0	—
Nayarit	895 991.0	—	125 363.0	478 974.0	291 654.0	—
Nuevo León	3 524 602.0	—	7 688.0	9 718.0	156 995.0	3 350 201.0
Oaxaca	3 345 386.0	758 856.0	1 047 902.0	915 405.0	597 469.0	25 754.0
Puebla	4 711 386.0	373 352.0	1 151 913.0	1 093 494.0	2 092 627.0	—
Querétaro	1 248 332.0	—	45 589.0	157 591.0	227 645.0	817 507.0
Quintana Roo	691 067.0	—	47 344.0	55 306.0	199 174.0	389 243.0
San Luis Potosí	2 216 547.0	—	291 394.0	824 610.0	1 100 543.0	—
Sinaloa	2 415 043.0	—	40 177.0	888 070.0	1 486 796.0	—
Sonora	2 069 876.0	—	—	7 588.0	513 721.0	1 548 567.0
Tabasco	1 746 756.0	—	349 025.0	732 789.0	200 999.0	463 943.0
Tamaulipas	2 512 213.0	—	—	44 189.0	809 248.0	1 658 776.0
Tlaxcala	877 404.0	—	167 827.0	621 099.0	88 478.0	—
Veracruz	6 879 240.0	282 581.0	1 535 422.0	2 502 443.0	2 047 717.0	511 077.0
Yucatán	1 546 102.0	—	175 168.0	486 488.0	884 446.0	—
Zacatecas	1 358 837.0	—	254 219.0	847 833.0	256 785.0	—

Fuente: Elaboración propia con base en Conapo, Proyecciones de población por entidad federativa y municipio, 1995-2010, México, 1996.

Otro de los estados que se ubican en el rango de inseguridad alimentaria es Veracruz. Que, si bien cuenta con una riqueza natural y participa con un producto elevado estatal dentro del total nacional, su inequidad en la distribución del ingreso es alto. De sus 207 municipios, 23 se ubican en el estrato con incapacidad para adquirir una CNA, equivalentes a 11% del total estatal.

Es importante destacar que los 23 municipios ubicados en el rango inferior de capacidad adquisitiva, superan la media de ingreso grupal en escala nacional, esto es, los municipios veracruzanos dieron a conocer para 1995 un PIB per cápita superior a los 8 000 pesos anuales, equivalente a la media del estrato más marginado, representando un mayor ingreso que el promedio de los municipios agrupados dentro del rango, pero insuficiente para rebasar la línea de pobreza, incluso la moderada.

A diferencia de 1990, y como resultado de los vaivenes de la crisis económica reportada en la última década del siglo XX, el estado de Hidalgo dió para 1995 cifras municipales que lo ubican dentro de los prioritarios en atención. De sus 84 municipios 14% se encuentran sin capacidad de adquirir una CNA. El total de habitantes, que se ubican dentro de los 12 municipios marginados alcanza la cifra de 180 332, cantidad que representa 8% de la población total dentro del estado. Sin embargo, al igual que Veracruz, sus municipios informan un PIB per cápita por encima de los 8 000 pesos anuales. Ello implica que las probabilidades de llegar al rango de pobreza moderada, donde por lo menos alcancen a satisfacer una CNA, son elevadas y presenta la posibilidad de alejarse de la línea de pobreza. Lógicamente, los mayores niveles de inversión productiva, una eficiente política social y condiciones macroeconómicas estables son factores esenciales, aunadas a estrategias inmediatas de emergencia, para alcanzar el objetivo de abatimiento de la pobreza, no sólo en este estado sino en todo el país.

En el centro del país el Estado de México, se caracteriza por contar con la mayor cantidad de población en nivel estatal, 11 500 000, y uno de los que mayor PIB genera. A pesar de ello, registra un municipio que se encuentra dentro del rango de incapacidad, el cual mantuvo deficiencias alimenticias superiores a las presentadas por los restantes municipios que se localizan dentro del rango de pobreza moderada. El municipio de Tlatlaya, dio a conocer para 1995, un PIB per cápita de 12 000 pesos y una población de 33 112 habitantes; ello significa que lo que percibe cada uno de los 33 112 habitantes es inferior al costo mínimo de la CNA, por lo cual sus requerimientos nutricionales no quedaban satisfechos. Sin embargo, es notable que supera en 4 000 pesos la media del estrato marginado y mediante acciones adecuadas de la política social, se lograría revertir algunas tendencias negativas en el estado.

Dentro del grupo de municipios sin capacidad para adquirir una CNA, Michoacán aporta un municipio. Del total de habitantes del estado, 1% posee un ingreso de

13 000 pesos y se concentra en el municipio de Churumuco. Es claro que los 15 260 habitantes de este municipio requieren atención especial con el fin de lograr revertir la deficiente nutrición e incapacidad productiva que en el mediano plazo se pudiera convertir en desafíos mayores.

En relación con el rango de inseguridad alimentaria moderada, el comportamiento es más heterogéneo. Sin embargo, cabe mencionar que los estados que mantuvieron esta situación son los mismos que en el caso de la inseguridad alimentaria extrema. En total existen 24 estados que presentan por lo menos un municipio o alguna cifra significativa de población dentro del presente rango ya que son 706 municipios y más de 10 millones de personas los que conforman este estrato.

Dentro del rango con capacidad para adquirir una CNA pero no una canasta submínima, destaca Chiapas con 40 municipios y 1 226 236 personas. Lo anterior es equivalente a 36% del total estatal y 33% de la población. En el ámbito nacional se informa de 11.7% de los habitantes y 5.6% de los 706 municipios que existen dentro del rango. Al sumar los datos de la inseguridad extrema con los de la inseguridad moderada, Chiapas posee 62% de su población dentro de la línea de inseguridad alimentaria, el cual resulta el más elevado de todos los estados.

En el siguiente nivel se ubica el estado de Veracruz con 82 municipios y una población de 1 535 422 habitantes dentro de la inseguridad alimentaria moderada; con este rango desplaza a Oaxaca en el número de habitantes dentro del rango a pesar de registrar una menor cantidad de municipios. En términos porcentuales equivale a 40% de los municipios veracruzanos y la cifra de población representa 22% del total estatal. Si bien la cifra de población es superior a la presentada por el estado de Chiapas, es claro que la totalidad poblacional dentro de la línea de inseguridad es inferior a la registrada por este último.

Oaxaca, al igual que en el rango de inseguridad extrema mantuvo una gran cantidad de municipios, 214, pero un bajo número de habitantes dentro del rango moderado: 1 047 902. Respecto del total nacional, aporta 9% de la población y 30% de los municipios. Sumando la población de los dos estratos más bajos, tenemos que Oaxaca posee 1 806 758 habitantes dentro de la línea de pobreza, cifra equivalente a 54% del total estatal.

También destaca el estado de Puebla con 1 151 913 habitantes y 107 municipios dentro del rango; registra 10% de la población nacional dentro de este y representa 24% del total estatal. Michoacán presenta cifras considerables del presente rango de inseguridad alimentaria; si bien, sólo posee un municipio y una población baja dentro de la inseguridad alimentaria extrema; en el caso de la inseguridad alimentaria moderada, se ubica entre los estados con una de las mayores tasas de participación;

con 1 095 105 personas y 53% de sus municipios. Es decir concentra 9.5% de la población nacional y 8.5% del total municipal. En el nivel intraestatal, 60 de sus 113 municipios y 28% de su población se encuentran en inseguridad alimentaria moderada.

Entre los restantes 18 estados que presentan municipios y población dentro del rango de inseguridad destacan Guerrero con 30 municipios (4% del total nacional) y 839 346 habitantes (8% del nacional); el Estado de México con 21 municipios (2.9%), y 673 393 (6.4% del nacional); Hidalgo con 29 municipios (4.1% del total) y 439 932 (4%); el Distrito Federal con un municipio (Milpa Alta) y 422 205 habitantes (4%); Tabasco con cinco municipios (0.7%) y 349 025 (3%); Guanajuato con 12 municipios (1.69%) y 323 109 habitantes (3%); San Luis Potosí con 16 municipios (2.26%) y 291 394 habitantes (2.8%), y Zacatecas con 14 municipios (1.98%) y 254 219 habitantes (2.4 por ciento).

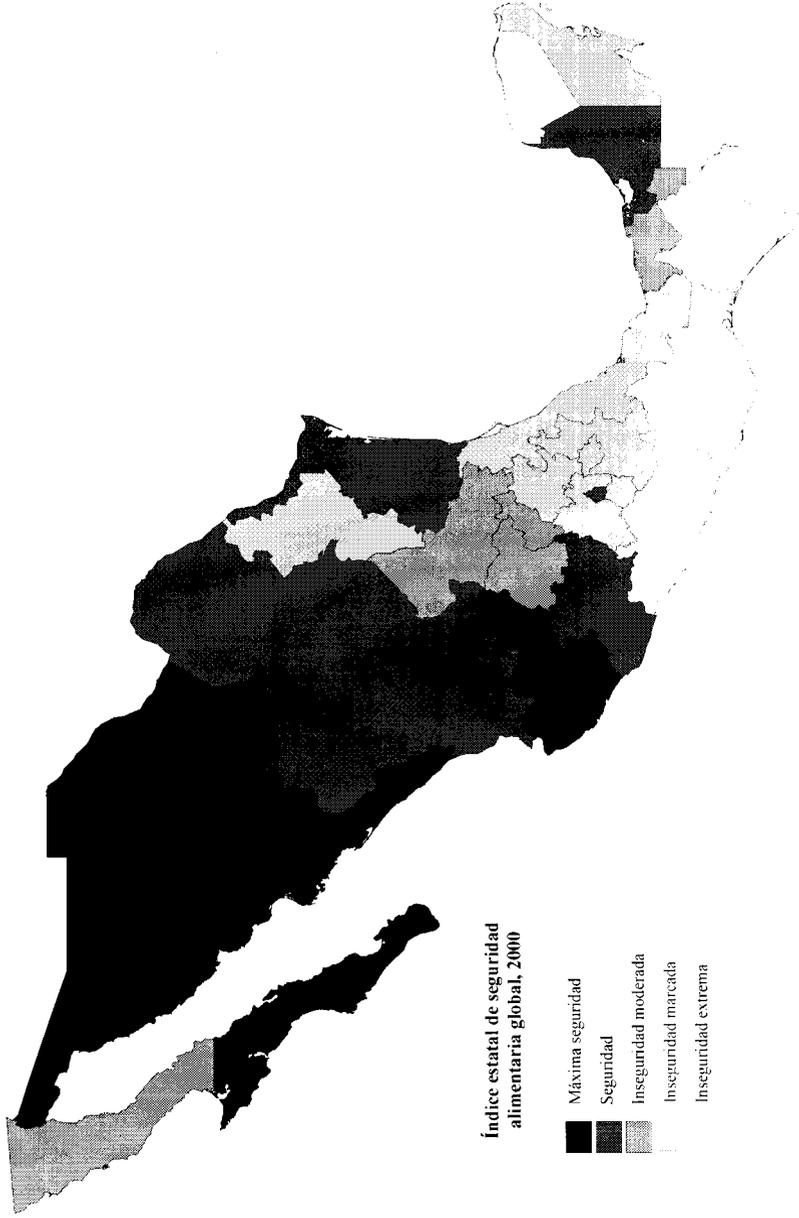
Para el rango de inseguridad alimentaria moderada, el número de municipios y la cantidad de habitantes es notoriamente mayor que en el rango inferior; aunque la distribución es más dispersa y resulta necesaria una política social pertinente, su condición es menos explosiva en el corto plazo con respecto a los municipios que pertenecen al estrato de inseguridad alimentaria extrema.

En los municipios y estados localizados en la línea de seguridad alimentaria, se registraron hasta tres estratos. Un primer estrato, como mencionamos en la metodología, abarca a la población que tiene la capacidad para adquirir una canasta submínima y hasta tres CNA, registrando 19 903 982 habitantes localizados en 713 municipios, distribuidos en 28 estados; salvo en Baja California Sur y Baja California, Coahuila y Colima, que se encuentran en el estrato más alto. Gran parte del país se ubica en el presente grupo, pero con una alta propensión hacia los niveles inferiores.

Destaca el Distrito Federal con 1 259 034 habitantes y una delegación en el rango (Magdalena Contreras), Guanajuato con 2 181 317 habitantes (equivalentes a 10.9% de la población existente dentro del rango) y 30 de sus 46 municipios, el Estado de México con 1 430 227 habitantes (7.18% del nacional) y 56 de sus municipios, Michoacán con 1 800 389 habitantes (9% del nacional) y 44 de sus municipios, Puebla con 1 093 494 habitantes (5% del nacional), Oaxaca con 915 405 habitantes (5% del nacional) 82 municipios que lo ubican como un estado medio bajo en cuanto a seguridad alimentaria se refiere, Veracruz con 2 504 403 habitantes (13% del nacional) y 73 municipios, Sinaloa con 888 070 habitantes (4% del nacional) y 12 municipios; San Luis Potosí con 824 610 habitantes (4% del nacional) distribuidas en 31 municipios, y Zacatecas con 847 833 personas (4% del nacional) y 37 municipios.

En el estrato que agrupa la población y los municipios con capacidad para adquirir más de tres y hasta cinco CNA, se agrupaba para 1995 el mayor porcentaje nacional, esto es, 37% del total, equivalente a 34 128, 362 habitantes, en términos absolutos.

Índice estatal de seguridad alimentaria global, 2000



Fuente: Elaboración propia.

También se ubican 449, repartidos en 31 estados, equivalentes a 29% del total nacional. Destaca el Estado de México con 9 388 694 habitantes (28% del total nacional) y 56 de sus municipios, Jalisco con 2 062 440 habitantes (7% del nacional) y 59 de sus municipios, Puebla con 2 092 627 habitantes (6% del nacional) y 18 de sus municipios, el Distrito Federal con 2 062 440 personas (6% del nacional) y dos delegaciones (Cuajimalpa y Álvaro Obregón), Veracruz con 2 047 717 habitantes (6% del total nacional) y 26 municipios, Guanajuato con 1 961 055 habitantes (6% del nacional), Sinaloa con 1 486 796 habitantes (4%) y cinco municipios; San Luis Potosí con 1 100 543 habitantes (3.9%) y 11 municipios, Morelos con un 1 112 881 habitantes (3%) y 15 municipios, y Michoacán con 1 001 171 personas (3%) y cuatro municipios.

En el estrato más privilegiado, el que posee capacidad para adquirir más de cinco CNA, encontramos una población de 23 749 285 personas, repartidas en 20 estados y 153 municipios del país. Dentro de este grupo se obtiene un PIB per cápita lo suficientemente elevado para adquirir satisfactores por encima de las necesidades elementales. En el ámbito estatal destaca Baja California, con 100% de su población dentro del presente estrato que representa 9% del total nacional y el total de sus municipios que supera a Nuevo León, donde 63% de sus municipios pertenecen el presente estrato con una población de 3 350 201 personas (14% del nacional). En orden de importancia le sigue el Distrito Federal, con 4 736 035 personas (20% del nacional) y 12 delegaciones; aunque Jalisco también destaca ya que cuenta con 2 737 613 personas (12% del nacional) y cuatro municipios.

Chihuahua, por su parte, registra 2 205 853 personas (9% nacional) y 17 municipios; Baja California Sur con 2 086 520 habitantes (9% del nacional) y tres municipios; Coahuila, aporta 1 802 840 habitantes (8%) del total y 23 de sus 38 municipios; Tamaulipas es otro estado importante en el rango ya que participa con 1 658 776 habitantes (7% del nacional) y seis de sus 43 municipios; otro estado importante es Sonora con 1 548 567 habitantes (7%) y 26 de sus 70 municipios.

Después de ubicar los municipios que presentan el mayor riesgo por inseguridad alimentaria con los que se ubican dentro del estrato con capacidad moderada y óptima para adquirir alimentos, es importante señalar que dentro de cada uno de ellos existen disparidades, conformando grupos con un mayor o con un menor nivel de nutrición. Más aún, resulta factible que un grupo presente mayores niveles de nutrición que otro ubicado dentro de los municipios que manifiestan una seguridad alimentaria superior, sin embargo es un problema de heterogeneidad casi imposible de desentrañar. Aunque para esto habría que desarrollar un análisis de localidades con recorridos de campo más amplios pero aún así requeriría de mayor observación empírica. Es indudable que el análisis municipal es útil para planear una estrategia de seguridad alimentaria a partir de los focos de tensión que en el futuro eviten la profundización de la desigualdad.

Evolución comparativa de la seguridad alimentaria en escala municipal entre 1990 y 1995

El número absoluto de municipios considerados se incrementó de 2 405 en 1990 a 2 428 en 1995; ello obedece a la creación de nuevos municipios. En este aspecto destaca el caso del estado de Tlaxcala, donde se crearon 16 nuevos municipios, es decir más de la mitad, el resto se distribuyó de la siguiente manera: dos en Aguascalientes y San Luis Potosí, y uno en Baja California, Baja California Sur, Guerrero, México y Quintana Roo, respectivamente.

De los 2 405 municipios que existían en 1990, se encontraban 346 en el rango de inseguridad alimentaria extrema (14.4% del total), y para 1995 el número se había incrementado a 407, que equivalían 16.8% del total. En inseguridad moderada el número cambió de 688 municipios (28.6%) a 706 que representaban 29.1% del total que permitió una ligera mejoría relativamente alentada por los programas de ayuda social y el envío de remesas de migrantes. Es decir, mientras que en 1990 se encontraban algún tipo de inseguridad alimentaria en 43% de los municipios de México, para 1995 ese porcentaje creció 45.9%, situándose en los mismos estados que para 1990 se encontraban dentro de ese rango; esta condición puede resultar preocupante como situación de riesgo para la seguridad nacional si continúa esta tendencia en los mismos niveles ascendentes.

El cambio más notable se ubica en aquellos municipios que pasaron de la seguridad media a la inseguridad moderada, pues además de crecer el número en este rango, aparecieron en algunos estados que no observaron esta situación en 1990, como Campeche, Chihuahua, el Distrito Federal, Nuevo León y Quintana Roo por lo que la inseguridad alimentaria avanzó sobre áreas urbanas que antes se ubicaban en una situación mejor. Existen algunos casos especiales como Chiapas y Oaxaca, en donde disminuyó el número de municipios dentro de este rango, pero ello obedeció a que pasaron, en su mayoría, de manera directa, al rango de inseguridad extrema en lugar de conseguir alguna mejora.

Entre 1990 y 1995 disminuyó de 1 371 a 1 315 el número de municipios que alcanzaba algún grado de seguridad alimentaria. No obstante, se registró un notable incremento en el número de municipios que podían alcanzar un PIB per cápita que los situaba en la parte alta de la escala alimentaria, destacando el estado de Coahuila, en donde alcanzaron el rango superior ocho municipios más; también lo alcanzaron seis en Sonora; cinco en Chihuahua, y cuatro en Tamaulipas. Este panorama reproduce ahora con la globalización una tendencia histórica en el sentido de que la Región Norte mantiene las mejores condiciones alimentarias, pero a costa de graves desequilibrios interregionales. Cabe destacar que al mismo tiempo algunos municipios o delegaciones

perdieron esta categoría, distribuyéndose de la siguiente manera: cuatro en el Distrito Federal; tres en Morelos; dos en Hidalgo y San Luis Potosí, y uno en Baja California Sur y el Estado de México, respectivamente. Esto significa que la polarización de la estructura social, vista en términos de distribución del ingreso, también se expresa en la escala territorial, lo cual podría aumentar los focos de tensión en los próximos 20 años.

En cuanto al número de habitantes, en algún rango de inseguridad alimentaria pasó de 10 341 013, equivalentes a 12.7% del total nacional, a 13 708 709, que representaban 15% del total, es decir, la población en niveles de inseguridad alimentaria se incrementó tanto en números absolutos como relativos, y amplió su espectro territorial al incorporar municipios de un mayor número de estados de la República mexicana.

Por ello, resulta importante tratar de contrarrestar esta evolución desfavorable en materia de seguridad alimentaria, la cual es producto tanto de errores de política económica, que incluyen una mala planeación del desarrollo regional, como del seguimiento de un modelo económico que mantiene una tendencia hacia una mayor concentración de la riqueza, de la aparición de crisis económicas recurrentes, del abandono paulatino, por parte del Estado, del fomento de las actividades productivas para sustituirlas por paliativos que sólo minan pero que no resuelven de raíz la problemática alimentaria mexicana, y de la propia estrategia que se ha seguido con la apertura de la economía. Los mapas de inseguridad muestran de manera diáfana la forma en cómo el espectro se amplió y modificó su distribución en el país en un periodo de tan sólo cinco años.

En este periodo se incrementó considerablemente el número de municipios (18%) cuya población no tiene capacidad para adquirir una CNA; mientras que los municipios cuya población posee capacidad para adquirir una canasta submínima y de tres hasta cinco CNA disminuyeron 6.4 y 5.2% respectivamente, al bajar de 762 a 713 municipios, en el primer caso, y de 474 a 449 en el segundo.

Los estados donde se registran mayores incrementos de municipios que no poseen capacidad para adquirir una CNA son Oaxaca e Hidalgo, los cuales observaban ya de 214 a 246 municipios (15%), y de 2 a 12 municipios (500%), respectivamente en esta condición.

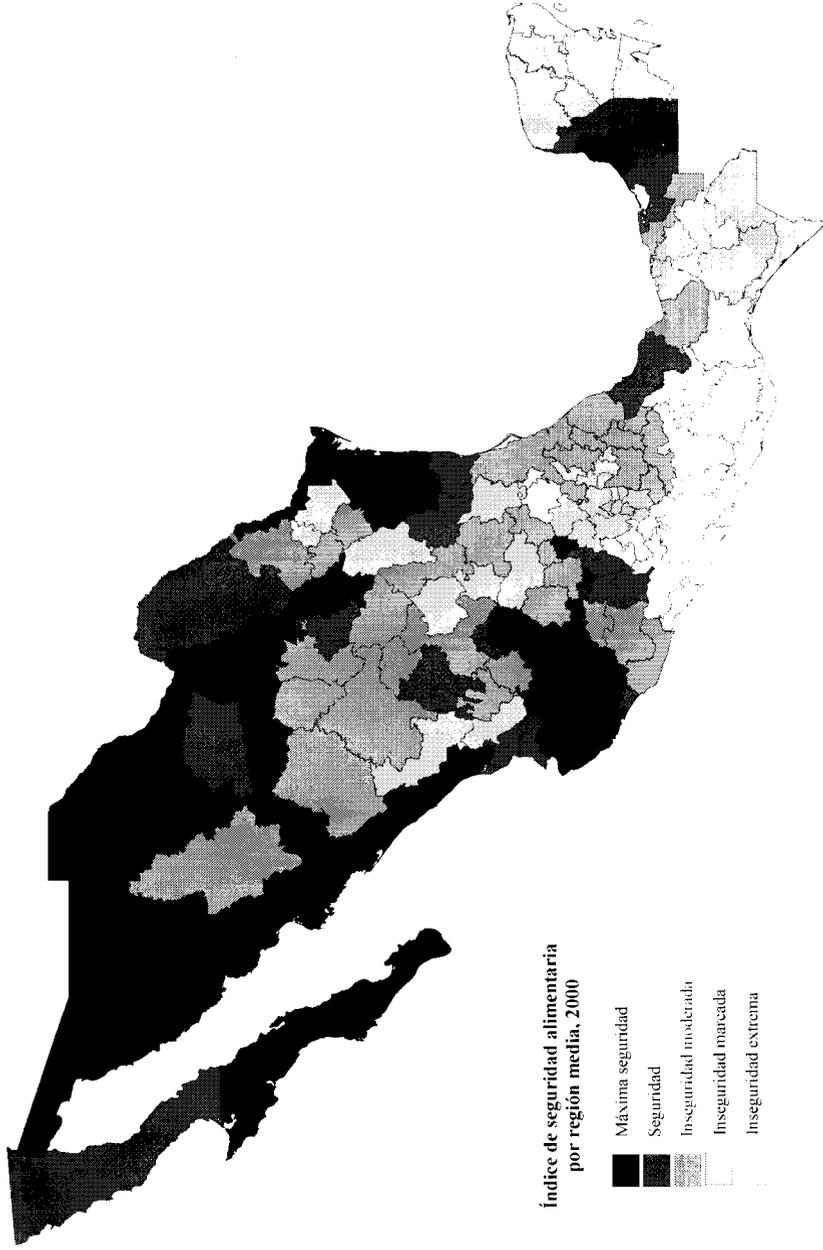
Los estados que disminuyeron su capacidad tanto para adquirir una canasta submínima y de tres hasta cinco CNA son Oaxaca, Puebla y Michoacán; mientras que Jalisco, Sonora, Oaxaca, Hidalgo y Coahuila fueron los estados cuya población disminuyó su capacidad en este rubro, dando a conocer 6, 7, 7, 5, y 6 municipios, respectivamente.

México, municipios según rangos de seguridad alimentaria, 2000

<i>Nombre</i>	<i>Inseguridad extrema</i>	<i>Inseguridad marcada</i>	<i>Inseguridad moderada</i>	<i>Seguridad</i>	<i>Máxima seguridad</i>	<i>Total</i>
Nacional	458	587	548	539	296	2 428
Aguascalientes	0	0	0	7	4	11
Baja California	0	0	0	5	0	5
Baja California Sur	0	0	0	2	3	5
Campeche	0	0	0	8	1	9
Coahuila	0	0	2	32	4	38
Colima	0	0	1	4	5	10
Chiapas	39	40	27	5	0	111
Chihuahua	0	3	9	21	34	67
D. F.	2	2	9	3	0	16
Durango	0	8	8	23	0	39
Guanajuato	0	6	19	20	1	46
Guerrero	61	13	2	0	0	76
Hidalgo	13	37	20	14	0	84
Jalisco	0	0	6	31	87	124
Edo. de México	29	69	24	0	0	122
Michoacán	0	0	28	66	19	113
Morelos	0	10	14	9	0	33
Nayarit	0	0	3	13	4	20
Nuevo León	0	9	31	10	1	51
Oaxaca	287	239	36	7	1	570
Puebla	0	12	137	60	8	217
Querétaro	0	3	2	11	2	18
Quintana Roo	2	3	3	0	0	8
San Luis Potosí	0	22	20	15	1	58
Sinaloa	0	0	0	9	9	18
Sonora	0	0	0	2	68	70
Tabasco	0	4	7	6	0	17
Tamaulipas	0	0	0	31	12	43
Tlaxcala	18	21	21	0	0	60
Veracruz	0	14	82	83	28	207
Yucatán	7	71	20	8	0	106
Zacatecas	0	1	17	34	4	56

Fuente: misma que el cuadro anterior.

México, 2000. Índices de seguridad alimentaria por región media



Fuente: Elaboración propia.

Evolución de las condiciones durante el periodo 1990-2000

En el siguiente cuadro figuran los municipios según rango de seguridad alimentaria para el año 2000. En éste, Oaxaca, Guerrero y Chiapas resultaron ser nuevamente los estados con mayor cantidad de municipios en inseguridad alimentaria extrema. Y no sólo eso sino que ahora se sumaron el estado de México y el de San Luis Potosí en el nivel de inseguridad alimentaria extrema. Al eliminar, por razones metodológicas, el rango de inseguridad alimentaria y convertirlo en inseguridad moderada, seguridad y máxima seguridad, Puebla, Veracruz y Jalisco constituyen los estados con mayor retroceso comparativo. Estos cambios relativos, que se recrudecen en el año 2000, explican el deterioro social en que se han traducido las políticas económicas recientes y advierten sobre los peligros que puede ya estar generando la seguridad alimentaria en la seguridad nacional.

En términos de población, la proporción de habitantes sin capacidad para adquirir una CNA aumentó de 2.9% en 1990 a 3.6% en 1995; en tanto que la población con capacidad para adquirir una CNA pero no una canasta submínima, aumentó 1.7% en este periodo mientras que para el año 2000 aumentó hasta 9%. También se aprecia un descenso importante en el porcentaje de población con capacidad para adquirir más de cinco CNA al pasar de 31% en 1990 a 26% de la población total en 1995 y caída aún más drástica a 16% en el año 2000.

En 1990, Chiapas, Oaxaca y Guerrero fueron los estados cuya población no tenía en mayor proporción capacidad para adquirir una CNA (31, 26.2 y 19.4%, respectivamente); en 1995, Oaxaca y Guerrero mejoraron, en términos relativos, su capacidad para adquirir una CNA al disminuir 3.2 y 2.4%, respectivamente. La población que adquiriría una canasta submínima; disminuyó de 3.2 a 2.4% mientras que los contrastes regionales seguirían ya que Chiapas aumentó su porcentaje de población sin capacidad de adquirir una CNA a 33 por ciento.

Con respecto a la población con capacidad de adquirir una CNA pero no una canasta submínima en 1990, Veracruz, Oaxaca y Chiapas ocuparon los primeros lugares con 17, 13.5 y 14% de su población, respectivamente; mientras que, cuando se observa el rubro que indica la población con capacidad para adquirir más de tres y hasta cinco CNA, el Estado de México destaca con 26% de su población; en tanto los demás estados se mantienen constantes. El Distrito Federal destaca aquí por su alta capacidad de adquirir más de cinco CNA (33%), con lo cual se ubica en buena calificación en términos de seguridad alimentaria, pero con un gran rezago en sus zonas intraurbanas.

En 1995, Veracruz, Oaxaca y Chiapas disminuyeron su población con capacidad para adquirir una CNA pero no una canasta submínima (14, 10 y 11%, respectivamente). En este año, el Estado de México vuelve a destacar por la capacidad de su población

México, habitantes según rangos de seguridad alimentaria, 2000

<i>Nombre</i>	<i>Inseguridad extrema</i>	<i>Inseguridad marcada</i>	<i>Inseguridad moderada</i>	<i>Seguridad</i>	<i>Máxima seguridad</i>	<i>Total</i>
Nacional	8 585 692	17 864 091	18 991 912	38 437 715	15 702 841	99 582 251
Aguascalientes	0	0	0	856 670	114 977	971 647
Baja California	0	0	0	2 506 315	0	2 506 315
Baja California Sur	0	0	0	94 256	337 349	431 605
Campeche	0	0	0	498 460	227 489	725 950
Coahuila	0	0	22 362	2 243 871	55 952	2 322 185
Colima	0	0	100 456	254 292	177 095	531 843
Chiapas	925 881	1 156 223	1 322 261	667 823	0	4 072 188
Chihuahua	0	67 173	112 652	2 300 157	589 107	3 069 089
D. F.	1 586 706	2 135 557	2 998 434	1 882 939	0	8 603 636
Durango	0	134 690	106 537	1 240 543	0	1 481 770
Guanajuato	0	159 750	1 431 341	3 048 291	140 018	4 779 402
Guerrero	2 477 128	473 116	236 775	0	0	3 187 019
Hidalgo	212 930	831 055	639 723	594 465	0	2 278 173
Jalisco	0	0	47 750	1 698 760	4 813 923	6 560 433
Edo. de México	2 192 715	8 678 293	2 225 685	0	0	13 096 694
Michoacán	0	0	542 625	2 492 282	1 090 493	4 125 401
Morelos	0	183 793	763 611	692 024	0	1 639 428
Nayarit	0	0	92 146	722 851	132 447	947 444
Nuevo León	0	34 786	1 977 133	1 892 685	19 465	3 924 068
Oaxaca	947 579	1 570 959	662 206	348 607	9 201	3 538 552
Puebla	0	115 602	1 475 597	1 844 908	1 693 767	5 129 875
Querétaro	0	60 952	76 650	1 164 260	102 460	1 404 322
Quintana Roo	55 776	342 297	488 149	0	0	886 221
San Luis Potosí	0	523 259	470 486	1 365 668	5 249	2 364 662
Sinaloa	0	0	0	1 304 455	1 272 837	2 577 292
Sonora	0	0	0	111 945	2 181 894	2 293 839
Tabasco	0	484 644	665 013	796 510	0	1 946 167
Tamaulipas	0	0	0	2 467 190	275 519	2 742 709
Tlaxcala	138 338	342 833	497 298	0	0	978 469
Veracruz	0	154 544	1 372 151	3 644 851	2 198 213	7 369 759
Yucatán	48 639	410 745	427 382	817 357	0	1 704 124
Zacatecas	0	3 820	237 488	885 279	265 386	1 391 973

Fuente: misma que el cuadro anterior.

para adquirir de tres hasta cinco CNA, en tanto que en el Distrito Federal disminuye el número de personas con capacidad para adquirir más de cinco CNA (20%) destacando, ahora, Jalisco y Nuevo León con 11 y 14%, aumentando en dos y tres puntos porcentuales respectivamente con relación a 1990.

En términos de población, Guerrero y el Estado de México ocupan los primeros lugares en la clasificación de inseguridad alimentaria extrema para el año 2000, mientras que Oaxaca y Chiapas ocupan el cuarto y quinto lugar, lo cual es resultado de los efectos positivos de la ayuda gubernamental que se les otorgó para aplacar los conflictos provocados por grupos armados en esas entidades. Destaca la presencia del Distrito Federal en tercer lugar, confirmandose así su tendencia descendente en términos de seguridad alimentaria. En el nivel de inseguridad marcada siguen destacando el Estado de México y el Distrito Federal en los primeros lugares, seguidos por Chiapas y Oaxaca. Estos mismos resultados se pueden apreciar en el nivel de inseguridad moderada sumándose, ahora, Guanajuato, Nuevo León y Puebla; que antes no figuraban en ese renglón pero que ahora surgen debido al fuerte incremento de la pobreza en sus zonas urbanas marginadas.

En los niveles de seguridad y máxima seguridad, Jalisco y algunas regiones de Veracruz continúan en los primeros lugares, manteniéndose los estados de Baja California, Coahuila, Michoacán y Tamaulipas, aunque con grandes contrastes internos en términos territoriales.

Así, los márgenes de seguridad alimentaria se acortan considerablemente en el 2000. En este año, a pesar de que la medición no se realizó estrictamente en términos de CNA, sino mediante un índice compuesto que permite un análisis más fino, lo cierto es que el deterioro se mantiene constante y los niveles de riesgo ascendentes. En este caso, los municipios colocados en algún grado de inseguridad alimentaria se acercaron a 60 % y aunque también aumentaron los ubicados en condiciones de seguridad estable, lo cierto es que la tendencia es más bien hacia una polarización regional; es decir, municipios que se ubican fuera de toda posibilidad de alcanzar seguridad alimentaria en una base amplia, con respecto a un vértice estrecho que goza de condiciones excelentes, aunque también con una disminución hacia niveles inferiores y una reconfiguración territorial permanente del grado óptimo de inseguridad.

El índice obtenido para el año 2000 permite observar por cada indicador el incremento de la vulnerabilidad para la seguridad alimentaria interna tanto en ingreso, disponibilidad, accesibilidad y niveles de consumo. Ello contrasta significativamente con lo ocurrido en 1990 donde menos de la mitad de los municipios se ubicaron en condiciones de inseguridad y ahora abarcan cerca de las dos terceras partes del país.

Visto desde la perspectiva de la población, esta situación se presenta de manera mucho más cruda. En 1990 sólo 32% de la población se ubica en algún grado de

inseguridad, mientras que en el año 2000 alcanzó ya a cerca de 45%. Este panorama en mucho refleja el fracaso de la política económica desde la perspectiva de la asignación social de los beneficios y también las limitaciones que presenta una política social de asistencia focalizada con recursos limitados que no puede sostenerse en el tiempo y que tampoco resuelve los problemas estructurales sustentados en el empleo y el ingreso. Una política correctiva de los niveles de tensión acumulados tendría que considerar estas dos vertientes del fracaso.

Un análisis más pormenorizado en su vertiente espacial nos lleva a una configuración similar a la esbozada en los años anteriores. Las desigualdades se presentan en los mismos estados y municipios que ya de por sí presentaban las peores condiciones en 1990 y que posiblemente ya las tenían antes de ese año, pero ahora de manera más cruda y con expectativas peores si fracasan, otra vez, los lineamientos de la política social, pero más de la política regional pensada para el Sur y el Sureste, donde debe buscarse revertir el deterioro de la seguridad alimentaria.

Esta polarización, en su base amplia, se corresponde con los niveles de pobreza acumulados en el país en la última década del siglo pasado, pero con el agregado de que tiende a no respetar la diferenciación histórica entre regiones ricas y pobres. En este caso la seguridad alimentaria pasa de ser una condición típicamente rural para penetrar hacia las zonas urbanas de las principales ciudades y metrópolis del país, lo cual puede contribuir a canalizar las tensiones acumuladas por subconsumo alimentario de una manera organizada e incrementar los niveles de inseguridad pública, donde posiblemente se presente el mayor peligro de vulnerabilidad para la inseguridad nacional. Estos riesgos quedan más claros con el análisis de los datos en una regionalización más afinada que construimos para el año 2000.

La situación regional de la seguridad alimentaria en el año 2000

Aunque es importante considerar la evolución del número de municipios que caen dentro de los diversos rangos, resulta de mayor importancia el número absoluto de personas que habitan en los mismos, ya que el número de los primeros puede ser muy grande, y reducido el número de habitantes de los mismos. Por ejemplo, aunque en el año 2000 de los municipios 18.86% se catalogaron con inseguridad externa, estuvieron habitados por sólo 8.62% de la población. Además, como de el número de municipios ha cambiado a lo largo de la década, al igual que el número de habitantes, es necesario considerar no sólo los números absolutos, sino también los porcentajes de la población dentro de cada rango de seguridad o inseguridad alimentarias.

El análisis a lo largo de una década permite definir mejor el deterioro que arrastra la seguridad alimentaria en el país. Si bien los criterios establecidos para calcular los niveles de inseguridad observados en 1990 y 1995 consideraban una sola variable, el ingreso per cápita en escala municipal, mientras que en el año 2000 utilizamos además de éste, factores como el volumen de la producción en relación con el tamaño de la población, la infraestructura de almacenamiento y los niveles de nutrición que garantizan un índice más completo, de cualquier forma el indicador predominante en ambos es el ingreso, de tal suerte que resulta comparable y en todo caso el segundo criterio introduce un mayor refinamiento a partir de la evolución urbana del país que ayudaría a una mejor accesibilidad y por consiguiente mejores condiciones. No obstante el deterioro es mayor.

Al considerar la línea de inseguridad moderada como límite único de inseguridad, encontramos que el número de municipios en tal situación pasó de 1 796 en 1990 a 1 826 en 1995 y 1 593 en el año 2000. Atendiendo al porcentaje en 1990 representaban 74.74% del total de los municipios del país, en 1995 era de 75.21% y en el año 2000 fue de 65.61%, lo que nos indica un incremento del número de municipios dentro de algún grado de inseguridad alimentaria en la primera mitad de la década y una disminución hacia el final, lo cual indica una mayor concentración espacial de la pobreza y la marginación, pero no en el aspecto más importante que es en el nivel social.

Al ubicar el número de habitantes en algún grado de inseguridad, encontramos que éste pasó de 27 734 745 en 1990 a 33 612 692 en 1995 y a 45 441 695 habitantes en el año 2000. A estas cifras corresponde 34.09, 36.74 y 45.63% de la población total del país, respectivamente, lo cual indica claramente que la población del país en inseguridad alimentaria crece en forma constante. ¿Por qué disminuye entonces el número de municipios en inseguridad a la vez que se incrementa el número de habitantes dentro de esta situación? La respuesta se encuentra en el crecimiento desmedido de algunas cabeceras municipales de carácter urbano en donde la actividad económica crece de forma más lenta que la población, y son además una fuente permanente de atracción de migrantes en escala regional.

Así el nivel de inseguridad extrema creció durante la década en más de seis millones de habitantes, donde destaca la presencia de dos delegaciones del Distrito Federal, 29 municipios del Estado de México, dos de Quintana Roo y 18 de Tlaxcala.

Destaca igualmente el abandono de este rango de los municipios de los estados de Puebla y Veracruz, donde el ingreso presenta algunas ponderaciones porque en estados que tienen altos niveles de producción y cuentan con buena infraestructura para distribución y almacenamiento.

En el caso del Distrito Federal, aunque se trata sólo de dos delegaciones (Milpa Alta y la Magdalena Contreras) destaca el hecho de que en ellas habitan 1 586 706 personas (1.59% de la población total del país), mientras que en el Estado de México, dentro de este rango, se localizan también municipios con gran densidad de población como Chalco, Chimalhuacán, Ixtapaluca y Valle de Chalco Solidaridad. En conjunto estos cuatro municipios cuentan con 1 373 538 habitantes (1.38% del total nacional) y se ven engrosados por la inmigración de los grupos pobres de la Ciudad de México, lo cual hace disminuir su ingreso promedio y la capacidad de la producción estatal para cubrir los requerimientos de alimentos.

Para el caso de la inseguridad marcada, el número de municipios en 1995 aumenta con respecto a 1990, pasando de 688 a 706, mientras que en el año 2000 disminuyeron a 587. Este cambio obedece a que algunos municipios de este rango pasaron a engrosar el de la inseguridad extrema, como en los estados de Guerrero, Oaxaca y Tlaxcala, mientras que algunos otros con el envío de remesas y la reactivación de la industria maquiladora superaron por distintas causas su situación, y pasaron al rango inmediato superior como Puebla y Yucatán.

El número de habitantes con inseguridad marcada, es donde observamos la situación más crítica ya que pasó de 7 963 830 en 1990 a 10 411 008 en 1995 y a 17 864 091 en el año 2000, lo que muestra un claro incremento de la población dentro de este rango en el transcurso de la década anterior. Entre 1990 y 1995 se observa un ligero incremento de la población de los estados que en 1990 se mantenían en este rango, destacando la incorporación de municipios de los estados de Campeche, Chihuahua y Quintana Roo. Para el año 2000 se registra un incremento de la población dentro de este rango para la mayoría de los estados que ya aparecían en 1995, mientras que se registra la salida de municipios de Campeche, Jalisco, Michoacán, Nayarit y Sinaloa, obedeciendo sobre todo a la consideración del indicador de producción ya que éstos mantuvieron constante la producción de alimentos.

En el rango de inseguridad moderada el número de municipios disminuyó a lo largo de la década, pero se movieron hacia condiciones peores. En este caso se destaca el incremento de los municipios de Jalisco, Sinaloa y Tlaxcala en 1995 con respecto de 1990 y la disminución en la participación de los estados de Chiapas, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Para el año 2000 destaca el incremento en la participación de municipios de los estados de Chiapas, Nuevo León, Puebla y Veracruz.

En cuanto a monto de población, pasó de 17 393 732 habitantes en 1990 a 19 903 982 en 1995 y a 18 991 912 en el año 2000, lo que representa 21.38, 21.76 y 19.07% de la población, respectivamente, es decir, en términos porcentuales la población dentro de

este rango de inseguridad se mantiene relativamente constante, pero con una ligera tendencia a ubicarse en rangos menores en términos proporcionales.

En lo que respecta a los niveles de seguridad alimentaria para 1990 y 1995, encontramos un porcentaje similar del total de los municipios de la República mexicana, alrededor de 25%, mientras que en el año 2000 se registró un aumento al situarse dentro de los rangos de seguridad más de 34%, lo cual nos indicaría en primera instancia que el nivel de seguridad alimentaria se incrementó hacia finales de la década, sin embargo, si consideramos el porcentaje de la población en situación de seguridad alimentaria, ésta disminuyó de 65.9% en 1990 a 63.3 en 1995 y hasta 54.37% en el año 2000, lo que nos muestra un claro empeoramiento de las condiciones de seguridad alimentaria aunado a una compactación en el nivel territorial debido a la expansión de la población de los municipios rurales más pobres hacia los urbanos que antes tenían mejores condiciones.

De acuerdo con cada uno de los rangos, la población ubicada en el rango de seguridad simple tiene una mayor evolución positiva, pues representó 34.95, 37.30 y 38.60% en 1990, 1995 y 2000, respectivamente. Este rango presenta gran heterogeneidad social y espacial a lo largo de la década, por ejemplo, en 1990 los únicos estados que no tenían población dentro de este rango eran Baja California, Baja California Sur y el Distrito Federal, que en su totalidad se encontraban en el rango de máxima seguridad. Para 1995 sólo Baja California mantuvo al total de sus municipios en el rango de máxima seguridad y en el año 2000 ningún municipio de estos estados apareció en el rango de máxima seguridad, lo cual indica un empeoramiento relativo de sus condiciones alimentarias.

Finalmente, dentro del rango de máxima seguridad encontramos un porcentaje relativamente bajo de la población mexicana, 30.96% en 1990, 25.96 en 1995 y 15.77% en el año 2000. La cual también disminuye e indica una permanente tendencia a la concentración de la riqueza. En 1990 y 1995 consideramos dentro de este rango a la población que podía cubrir plenamente sus necesidades alimenticias, según la capacidad de sus niveles de ingreso per cápita, por lo que el nivel de máxima seguridad se refiere de manera exclusiva a la capacidad para satisfacer esa necesidad y no incluye la adquisición de satisfactores de otro tipo.

De cualquier forma, los porcentajes mencionados ilustran claramente el hecho de que cada vez resulta menor la proporción de personas que alcanzan la categoría de máxima seguridad alimentaria. En números absolutos, la población dentro de este rango pasó de 25 189 829 personas en 1990 a 23 749 285 en 1995 y a 15 702 841 en el año 2000. Cabe destacar la magnitud de la pérdida de seguridad en los estados de Baja California, Coahuila, el Distrito Federal, Estado de México, Morelos, Nuevo

León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí y Tabasco. Si a ello sumamos que en Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Tlaxcala de por sí es muy poca o nula la población que se sitúa en el rango superior, encontraremos la explicación del porqué de la disminución del porcentaje de la población dentro del mismo.

Por su parte, los estados en donde se incrementó la población dentro del rango de máxima seguridad son Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, sonora, Veracruz y Zacatecas. El aumento obedece a múltiples causas como pueden ser un mejoramiento en la capacidad productiva, pero también a la mejora registrada en la infraestructura de almacenamiento y comercialización, una mejor recepción de la inversión directa, o bien el suministro externo de recursos por la vía de las remesas.

El grueso de los habitantes de los municipios en máxima seguridad se encuentra en el estado de Jalisco en municipios relativamente grandes como Ameca, Autlán, La Barca, Ciudad Guzmán, Guadalajara, Ocotlán, Puerto Vallarta, El Salto, San Juan de los Lagos, Tala, Tlajomulco y Zapopan. En Veracruz encontramos municipios como Boca del Río, Coatepec, Coatzacoalcos, Cosamaloapan, Cosoleacaque, Xalapa, Orizaba, Pánuco y Veracruz. En Sonora destacan Agua Prieta, Caborca, Cajeme, Empalme, Guaymas, Hermosillo, Huatabampo, Navojoa, Nogales y San Luis Río Colorado. En Puebla se encuentra su capital, Tehuacán y Teziutlán. En Sinaloa destacan Ahome, Escuinapa, Guasave, Mazatlán y Salvador Alvarado; en Michoacán, Morelia, La Piedad y Zacapu; en Chihuahua, Cuauhtémoc y Nuevo Casas Grandes; en Baja California Sur, Comondú, Mulege y La Paz; en Tamaulipas, Río Bravo; en Zacatecas, Fresnillo y Jerez; en Campeche, Campeche; en Colima, Manzanillo; en Guanajuato, Guanajuato; en Nayarit, Compostela; en Querétaro, Pedro Escobedo y Tequisquiapan.

Por otra parte, podemos anotar un empeoramiento constante de los niveles de seguridad alimentaria. En 1990 aparecía poco menos de 32% de la población; en 1995 alcanzó 35% y en el 2000 rebasó ya 46% del nacional sin que necesariamente mejoren los rangos altos.

Otra forma de comparar el problema de la seguridad alimentaria es mediante el análisis en el nivel de región media. Durante la última década, la peor situación era para las regiones medias que históricamente han observado el peor deterioro y no cambian significativamente en cuanto a su locación en los estados del país con el peor atraso.

Al revés de las unidades municipales que tendieron a disminuir en número, particularmente en el rango de inseguridad moderada, debido al avance de la urbanización que concentró espacio pero aumentó población en condición precaria, las regiones medias tendieron a ubicarse de manera constante en algún rango de

inseguridad, con una polarización marcada en los rangos positivos de seguridad que también disminuyeron.

Son diversos los factores que pueden explicar esta situación. Los más claros parecen asociarse a la permanencia de la crisis del campo, a la profundización de la crisis económica, el deterioro del ingreso o incremento de los niveles de pobreza que parecen evidenciarse cuando se agrupan municipios con características estructurales similares y no ocultan las “islas espaciales” típicas de los promedios.

Para el año 2000, de las regiones medias del país 58% mostraron ya algún nivel de inseguridad alimentaria, lo cual afectaba, sólo en este rubro, a más de 46 millones de mexicanos. En situación de seguridad apenas se registraron 24 regiones y sólo podían gozar de esta condición 38 millones de mexicanos, entre los cuales seguramente una buena proporción de ellos sacrificaron otros rubros de gasto para mantener sus niveles alimentarios. Las regiones en situación de máxima seguridad manifestaron por su parte una relativa tendencia concentradora hacia los estados ubicados más al norte del país, con una franja de regiones del Centro Occidente; el resto del país registra una situación de seguridad alimentaria más bien pobre en términos territoriales.

En seguridad extrema detectamos 19 regiones medias del país localizadas en los estados considerados como los más pobres del país (Oaxaca, Guerrero, Chiapas e Hidalgo). También encontramos tres importantes regiones del estado de México (Cuenca México Oriente, Texcoco Sur del Estado de México y Valle de México) lo cual indicaría que más allá de las subvenciones gubernamentales focalizadas hacia zonas críticas, la inseguridad alimentaria es un problema de pobreza regional específica que puede ocultarse en promedios municipales.

Esto mismo puede demostrarse en el rango de inseguridad marcada. A pesar de un notorio predominio de las regiones medias del Sur, también detectamos la presencia de regiones localizadas en estados con una mejor situación relativa como sería el caso de Nuevo León, Durango y el mismo Distrito Federal.

La comparación retrospectiva regional de la seguridad alimentaria indica un empeoramiento de las condiciones, una polarización de los mismos (una constante en el número de regiones en situación de inseguridad, con un incremento de las regiones en máxima seguridad).

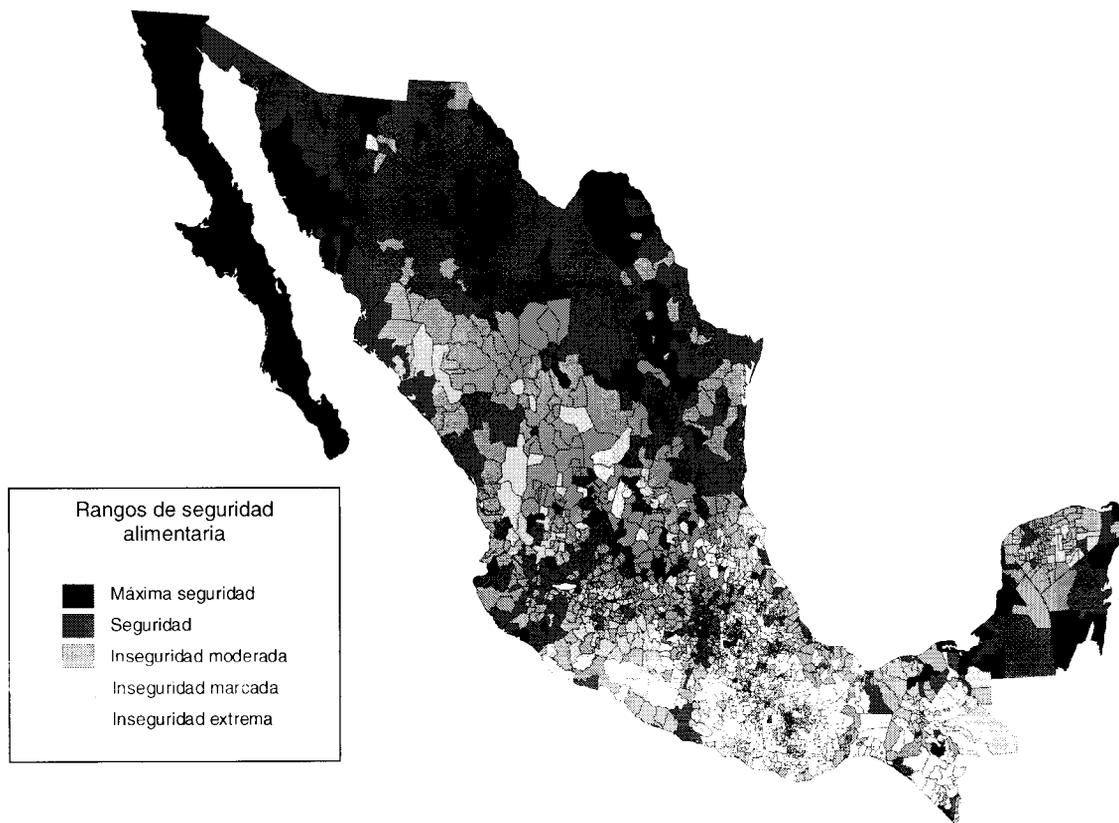
A partir de esto podemos reafirmar el carácter estructuralmente espacial de la inseguridad alimentaria. Se trata casi de las mismas regiones en esta condición tanto para 1990, como para el año 2000, aunque con una relativa tendencia a abarcar estados que antes se encontraban dentro de una relativa estabilidad como es el caso del Distrito Federal que se asocia con el incremento de la marginación y la pobreza urbana.

La crisis económica que se profundizó en el país en la última década del siglo pasado, y que se traduce en una mayor concentración de la riqueza y en el incremento

de las desigualdades, pone en evidencia la polarización también en la seguridad alimentaria. De 27 regiones en buenas condiciones de seguridad existentes en 1990 se incrementó a 41 para el año 2000, aunque esto no corresponde con el número de población beneficiada que más bien tendió hacia un deterioro en términos absolutos.

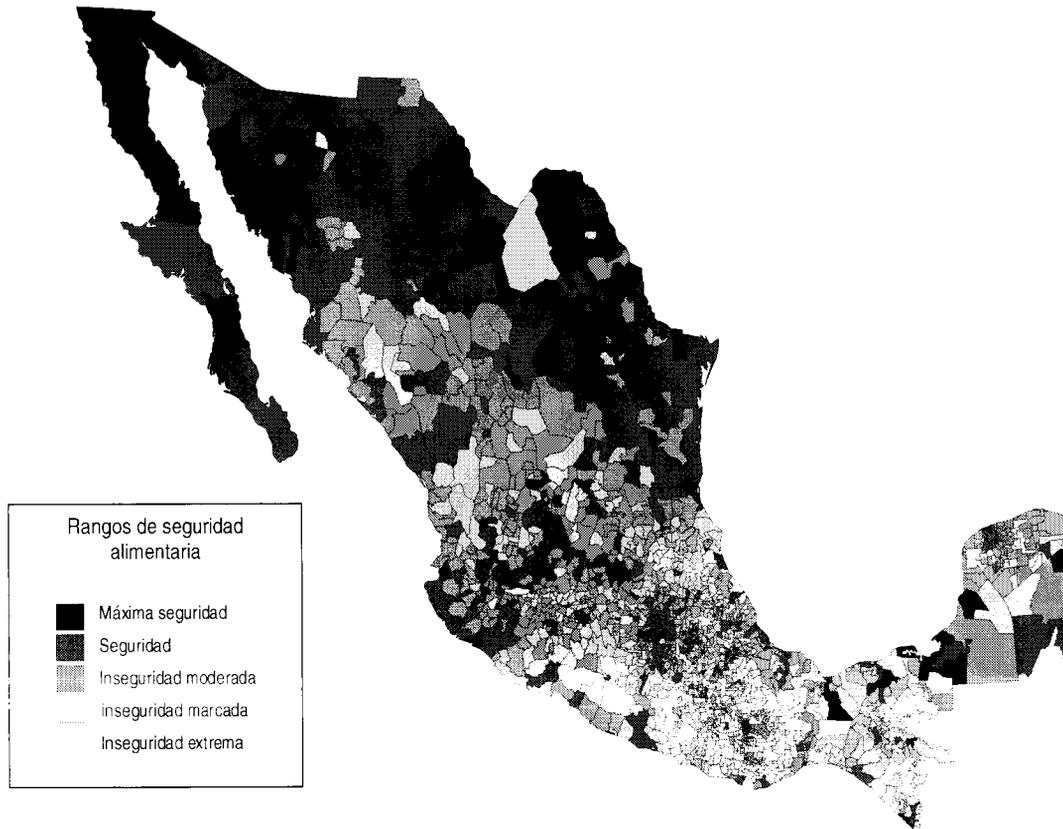
De este modo la inseguridad alimentaria deja de conformar ya un problema exclusivo de las zonas rurales más pobres y avanza hacia regiones urbanas también en proceso de empobrecimiento por la desigualdad regional intraurbana, aspecto que esconde un análisis de tipo estatal o municipal. De continuar el avance a regiones claramente urbanas, que lo serán más en la medida que empeoren las condiciones del campo, indudablemente que podríamos entrar ya a una fase de riesgo social, relacionado con las condiciones que guarda la seguridad alimentaria en las regiones del país.

México, 1990. Niveles de seguridad alimentaria por municipio



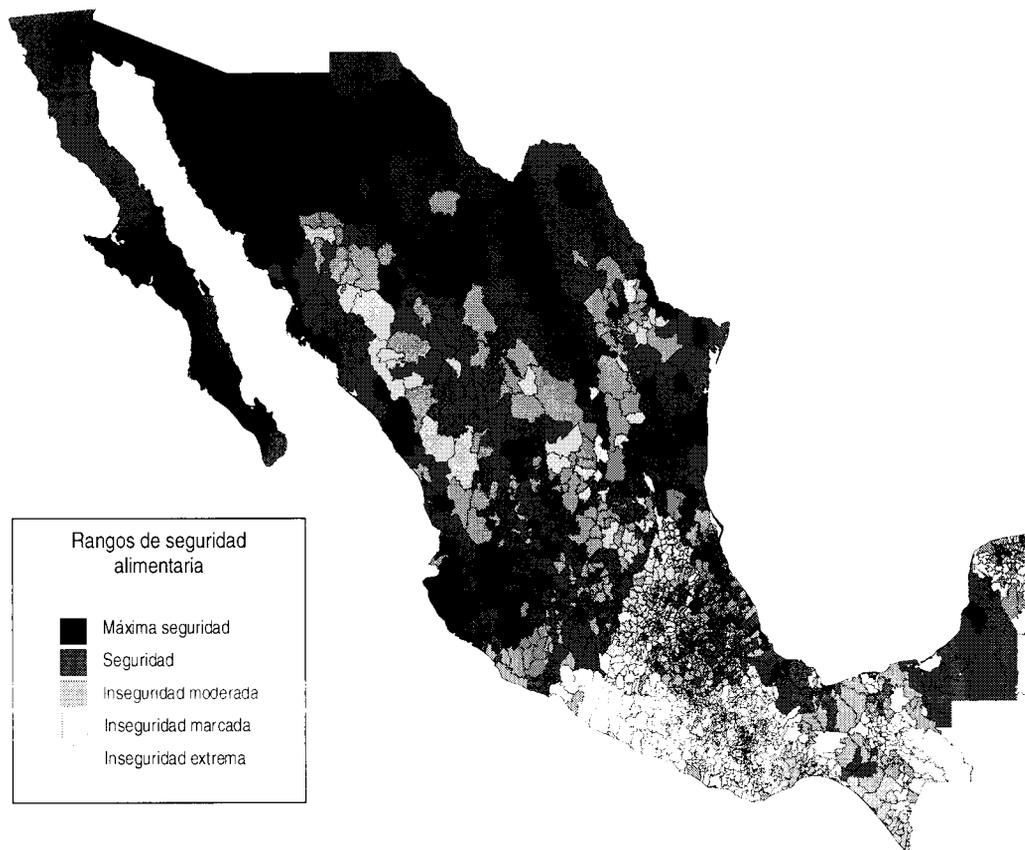
Fuente: Elaboración propia.

México, 1995. Niveles de seguridad alimentaria por municipio

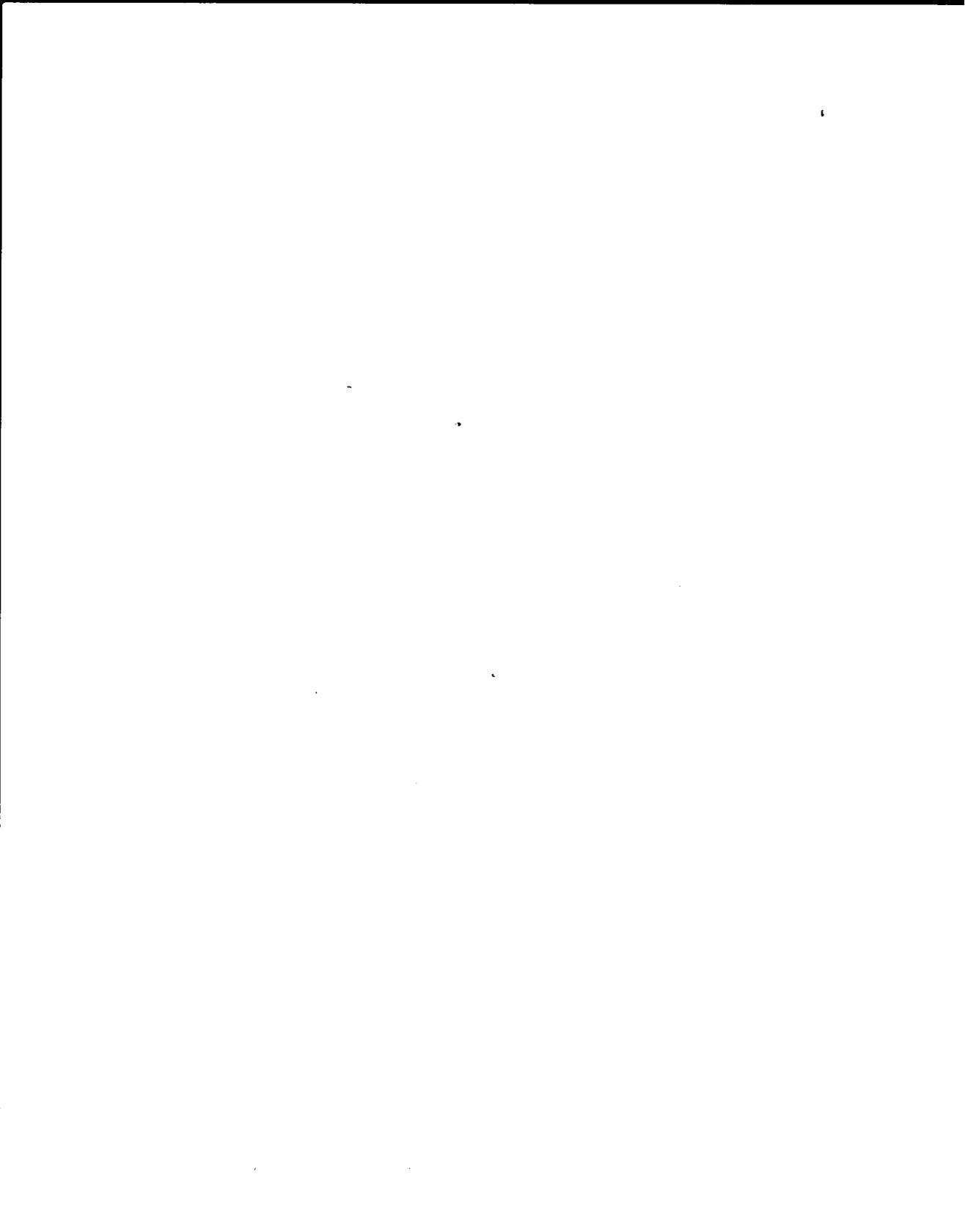


Fuente: Elaboración propia.

México, 2000. Niveles de seguridad alimentaria por municipio



Fuente: Elaboración propia.



8

Percepción popular de la seguridad y el riesgo alimentario

David Ocegüera Parra

Otro enfoque de explicación

Estudiar los comportamientos alimentarios de las familias urbanas en relación con la seguridad y el riesgo requiere que se consideren los alimentos como símbolos que estructuran una sociedad y ayudan a conformar un entorno cultural; de esta manera aparecen no sólo como portadores de nutrientes al organismo humano, sino como bienes concretos de acceso desigual.

A los enfoques que ofrecen la nutrición o la economía en torno de la seguridad alimentaria mundial, es necesario sumar el enfoque cultural “del comer”, es decir, el aporte socioantropológico. Así, el análisis económico trasciende la relación mecánica ingreso-gasto como el único ámbito de explicación posible de las desigualdades alimentarias presentes en todo tipo de sociedad.

Desde el punto de vista de la población, los problemas de seguridad y riesgo alimentario se perciben de una manera distinta a la de los estudiosos y de los responsables de elaborar políticas alimentarias y nutricionales. De tal suerte, pareciera existir una brecha entre la “gente” y los “expertos”, lo cual no contribuye a la solución de los problemas desde la perspectiva de los receptores. Veamos algunos puntos implicados en dicha brecha.

Según Silvia Carrasco (1992), las políticas de intervención nutricional deberían superar las dicotomías entre tradición y modernidad que, en los países ricos y pobres, atribuyen sus prácticas alimenticias negativas tanto a la persistencia de tradiciones

como a los cambios modernizadores. Desde su perspectiva, tanto la educación nutricional como la ayuda material alimenticia, independientemente de su origen, deberían ser complementadas con un acertado trabajo de estimulación sociocultural, el cual debe incluir las *motivaciones* colectivas del cambio y la continuidad en las prácticas alimentarias.

Desde mediados de los años setenta, el interés de los organismos internacionales por los aspectos de la producción, distribución y consumo de alimentos en escala mundial, generó una conceptualización cada vez más rica sobre la seguridad alimentaria y sus implicaciones en distintos ambientes.

Ese proceso de esclarecimiento significa una clara tendencia hacia definiciones amplias, objetivos ambiciosos y estrategias complejas.¹ Sin subestimar todo ello, podemos señalar un aspecto crucial que se soslaya recientemente: la percepción ordinaria que los pueblos tienen sobre la seguridad y el riesgo en torno a su alimentación cotidiana más allá de las estrategias gubernamentales por tratar de resguardar los equilibrios sociales.

Esta percepción surge y se expresa en un escenario supuestamente ajeno y reactivo a la mirada de los especialistas académicos y los altos funcionarios: el de la cultura popular, ámbito donde los alimentos pierden su halo de naturalidad y sentido universal, para cargarse plétoricamente de significaciones relativas, con validez acotable para distintas colectividades sociales (diferenciadas por: su carácter de clase, grupo generacional o de edad, atributos étnicos o fronteras de género), diversos periodos históricos y determinadas áreas territoriales del mundo. De este modo, los alimentos se culturizan plenamente (De Certeau, Giard y Mayol, 1999).

Así, en este apartado nos enfocamos hacia la percepción popular del riesgo y la seguridad ante la alimentación cotidiana de la gente, cuestión donde se manifiesta un abanico de expresiones de rechazo, recelo y apego en torno a los distintos productos alimenticios. El objetivo pretende lograr, de modo cualitativo, una exploración del universo de los diversos significados que pudieran existir en el ámbito popular en torno a las prácticas de consumo alimentario familiar.

Antes de entrar en el análisis de los datos que hemos recogido en investigaciones de campo mediante diversas entrevistas, hemos de revisar el debate que se realiza con esta temática, con el fin de clarificar las posibilidades de interpretación a nuestro alcance.

¹ Asunto que abordamos con amplitud en el primer capítulo de este libro.

El debate teórico en torno a la percepción popular sobre la seguridad alimentaria

En este tema existe un abanico de posiciones que se extiende desde la posición más optimista (Wenkam, 1969), hasta la más escéptica (De Certeau *et al.*, 1999), en cuanto a las capacidades humanas de discriminar los alimentos según su grado de riesgo. Expondremos de modo sucinto cada uno de los planteamientos teóricos, con el fin de cotejarlos y retomar lo más pertinente para sustentar la muestra que escogimos.

Wenkam incorpora un concepto muy novedoso con relación a la discusión internacional sobre seguridad alimentaria: se trata de la *disponibilidad cultural*, o en otras palabras, el concepto que cada cultura tiene sobre la *aceptabilidad* de los alimentos. Este autor plantea que con fundamentos o sin ellos, cada grupo humano clasifica los productos alimenticios en tres rubros: “comestibles”, “dañosos” e “inaceptables”.

Asimismo, señala que es más frecuente que estas distinciones cuenten con bases *subjetivas*, que varíen de una región geográfica a otra y que son susceptibles al cambio con el paso del tiempo (aunque también advierte que esa clasificación en algunos casos se basa en criterios universales, posiblemente objetivos). Estamos pues, ante una posición típica de relativismo cultural, la cual influye fuertemente en la antropología social. A nuestro juicio, este esquema de clasificación cultural es pertinente en el estudio de la percepción popular u ordinaria sobre la seguridad alimentaria, puesto que, de una manera u otra, permite ver la delimitación de fronteras en torno a lo que cada grupo humano considera como alimento propiamente dicho. Sin embargo, presenta limitaciones, ya que esta propuesta no ofrece mayores bases contextuales o causales para entender la configuración cambiante de lo comestible, lo dañino y lo inaceptable.

En sentido opuesto, se manifiesta Luce Giard (De Certeau, *et al.*, 1999), quien plantea un rechazo tajante de la sabiduría aparentemente innata en la elección individual de alimentos. Para esta autora, la composición de un régimen alimentario debe conciliar múltiples y sutiles exigencias nutricionales, mismas que en el pasado las sociedades tradicionales no resolvieron plenamente debido al subconsumo, aunque en el presente tampoco lo han logrado las sociedades modernizadas con su sobreconsumo alimenticio.

Giard agrega que en cualquier medio social que uno levante información directa se genera de inmediato “un fabuloso repertorio de sandeces”, el cual aglutina indistintamente “secretos de nodriza, prejuicios sin fundamento, informaciones vagas”, situación cognitiva que finalmente tiene su ancla en la “ausencia de regulación interna de comportamientos alimentarios del hombre” (De Certeau, *et al.*, 1999).

Sin embargo, Luce Giard también reconoce que al ser *culturizados* los alimentos, son

escogidos y preparados conforme a leyes de contabilidad y reglas de conveniencia propias de cada área cultural [...] los alimentos y los manjares se ordenan en cada región de acuerdo con un código detallado de valores, reglas y símbolos en torno al cual se organiza el modelo alimentario de un área cultural en un período determinado (Certeau, 1999, p. 172).

Respecto a la postura de esta autora encontramos que, pese a su rechazo hacia la sabiduría innata, a la postre reconoce la organización de cierto modelo alimentario para cada espacio cultural y tiempo histórico determinados, en los cuales se acatan determinadas costumbres, atracciones y aversiones. Se acepta implícitamente la clasificación cultural de los alimentos —aunque sobre bases totalmente subjetivas—, sobre todo considerando que para Giard la comida se somete finalmente a un “sistema de diferencias significativas, coherente mediante sus faltas de lógica” (Certeau, 1999, p.172).

A su vez, Bourges (1990) sostiene una postura más optimista que la anterior, aunque con cierta cautela. Él reparó en el deterioro del poder adquisitivo alimentario que causó la crisis de los años ochenta entre las familias de bajos ingresos en la ciudad de México. Bourges observó que las familias sustituyeron ciertos productos “por otros de composición similar o parecida, pero menos costosos y de menor ‘prestigio social’ [...]. Estos cambios permiten, en principio, mantener el aporte nutrimental de la dieta con un presupuesto menor”.

Al respecto, este autor considera estos cambios como “un fenómeno ‘instintivo’ o bien indicaría la existencia de una ‘sabiduría’ en las respuestas sociales”, aunque luego advierte que no procede confiarse en ella porque, además de no ser siempre acertada² “[...] representa un agotamiento de la capacidad de adaptación social y restringe la variedad de la dieta” (Bourges, 1990, pp. 27-28). Sin duda nos parece interesante la observación sobre la capacidad de las familias para lograr con menos ingreso un nivel nutricional como el que se tenía antes de la crisis económica, pero nos resulta difícil aceptar la idea de una “sabiduría” popular. Ante esto, cabe preguntarse si más que “instinto” o “sabiduría”, lo que rige el proceso de sustituciones de los alimentos es el sistema clasificatorio de los bienes alimenticios que la población ha heredado y reproducido culturalmente; un sistema que, soportado en símbolos, valores

² Entre los desaciertos, Bourges menciona el uso del café o té en vez de leche, la pasta de trigo en lugar de pescado y mermeladas a cambio de frutas.

y representaciones, se actualiza continuamente en cada cambio del contexto económico, particularmente en las coyunturas críticas, a las cuales se deben dar respuestas inmediatas, aunque no siempre apropiadas.

Otras dos posturas de tipo crítico sobre la percepción popular del riesgo y la seguridad son las de Jesús Contreras y Claude Fischler. Según el primero, “es la cultura la que crea, entre los seres humanos, el sistema de comunicación que dictamina sobre lo comestible y lo no comestible, sobre lo tóxico o sobre la saciedad. Cada sociedad dispone de unas reglas al respecto, generalmente no escritas” (Fischler, 1995, p.14).

Para ese autor, esos criterios sobre la conveniencia de los alimentos pueden reflejar tanto necesidades racionales como un etnocentrismo difícil de justificar. En última instancia, Contreras cree que el hombre dispone de “mecanismos para la regulación de la alimentación, una especie de *sabiduría del cuerpo*”, misma que entró en crisis a la par del aumento de los ingresos y de las disponibilidades reales en los países desarrollados, sumándose las presiones culturales para consumir más alimentos grasos. Fundamentalmente, lo que perturbó aquellos mecanismos reguladores fue “la desestructuración de los sistemas normativos y los controles sociales que regían, tradicionalmente, las prácticas y representaciones alimentarias” (Contreras, 1993, pp.14-15). Resultan interesantes estos planteamientos de Contreras, que coinciden parcialmente con lo sostenido por Wenkam y Bourges en cuanto a la existencia de una “sabiduría popular”, además de retomar lo descubierto por Claude Fischler en torno a los trastornos culturales que padece la alimentación en las sociedades más modernas.

Con un enfoque sociobiológico, Fischler (1995) estudió las formas inapropiadas (malsanas) de comer en las sociedades modernas. Él acuñó dos conceptos que son de obligada referencia en el estudio de la malnutrición de la vida moderna y de las alternativas a ésta que asumen los usuarios de alimentos “sanos”. Estos conceptos son los de *gastro-nomie* y *gastro-anomie*. Desde el segundo de éstos, Fischler considera en general que los individuos contemporáneos carecen de sugerencias socioculturales claras de lo que deberían ser sus preferencias alimentarias (cuándo, cómo y qué tanto deberían comer). Para él, la selección y el consumo de alimentos son ahora crecientemente asuntos personales, no sociales, y ellos ya no están más bajo coacciones ecológicas o estacionales. En este sentido, en la alimentación contemporánea, las redes familiares y no familiares tienen cada vez menos intervención y, por tanto, los individuos se encuentran cada vez con menos apoyo de esas redes sociales en tan crucial rubro de su vida diaria.

Entonces ocurre que los seres humanos, fundamentalmente (h)omnívoros, al carecer de criterios dignos de confianza para tomar tales decisiones, experimentan un sentido creciente de ansiedad alimentaria: de ahí el término de *gastro-anomie* acuñado por

este autor (Fischler, 1995). Finalmente, cabe anotar que resulta indudable que lo planteado por Fischler con respecto a la aceptabilidad cultural de los alimentos influye en distintos estudiosos del tema, aunque su atención se dirige casi exclusivamente al comportamiento alimentario en los países desarrollados.

La última postura a considerar aquí es la de Mary Douglas (1973), quien en su texto clásico *Pureza y peligro*, efectúa un análisis de los conceptos de contaminación y tabú en diversas culturas primitivas. Ella muestra que los ritos de pureza e impureza son esfuerzos positivos por organizar el entorno y crear una unidad en la experiencia, que de por sí es poco ordenada (según ella misma reconoce). Una conclusión interesante de Douglas es que la suciedad no es más que materia fuera de su sitio: “la suciedad ofende el orden...al expulsar la suciedad ...no nos domina la angustia de escapar a la enfermedad, sino que estamos re-ordenando positivamente nuestro entorno” (Douglas, 1973, p.14). Otro aporte relevante de esa autora es una mejor comprensión de las ideas europeas contemporáneas acerca de lo sucio, dominadas casi por completo por el contexto de lo patógeno, aunque debieran referirse también al campo del simbolismo, ya que: “nuestro comportamiento de contaminación es la reacción que condena cualquier objeto o idea que tienda a confundir o a contradecir nuestras entrañables clasificaciones” (Douglas, 1973, p.55).

Como se advierte, el desarrollo conceptual de Douglas se sitúa en una perspectiva estructuralista que puede reconocer en las nociones modernas de suciedad el empleo de un compendio universal de elementos rechazados por los sistemas ordenados. Esto nos resulta muy sugerente y permite entrever la posibilidad de que identifiquemos las clasificaciones que en nuestro derredor se elaboran sobre la comestibilidad de los alimentos, las que generalmente permanecen invisibles a nuestra mirada porque las tomamos como algo evidente, lógico, natural, dado, etc.; y no como sistemas que por convención cultural hemos construido y transformado colectivamente.

Exploración de la percepción urbano-popular en torno a la seguridad y el riesgo alimentario

Para la recolección de los datos, empleamos la técnica de grupos de enfoque o grupos de discusión, toda vez que buscamos la reflexividad ordinaria en torno al tema, siguiendo una flexibilidad intermedia en la encuesta y la investigación participativa o el socioanálisis. Esta técnica exige la integración de grupos de personas de rasgos sociales afines, tanto por edad, nivel de ingresos como por tipo de experiencias de vida. Los datos aquí trabajados corresponden a dos grupos de enfoque constituidos en la ciudad

de Cuernavaca, Morelos,³ entre 10 mujeres de mediana edad (en su mayoría), con ocupación de ama de casa que combinan con el comercio informal y un bajo nivel de ingresos, y que principalmente proceden de los estados más próximos (Puebla, Guerrero y Estado de México). Con ambos grupos se procedió a grabar las sesiones, transcribirlas y desmenuzar los componentes principales de los textos así recogidos. Éstos, que son las frases u oraciones referidas a los diversos aspectos de la seguridad y el riesgo alimentarios, son a la vez los elementos más simples del análisis e interpretación que se efectúa con los datos derivados de la técnica de grupos de discusión. Dicho material fue analizado en tres niveles: individual, cada grupo y sendos grupos. El resultado final se presenta a continuación de modo conciso, desplegando cuatro “miradas” a los datos, que pretenden ir de lo más próximo o sensible a lo más distante o intangible.

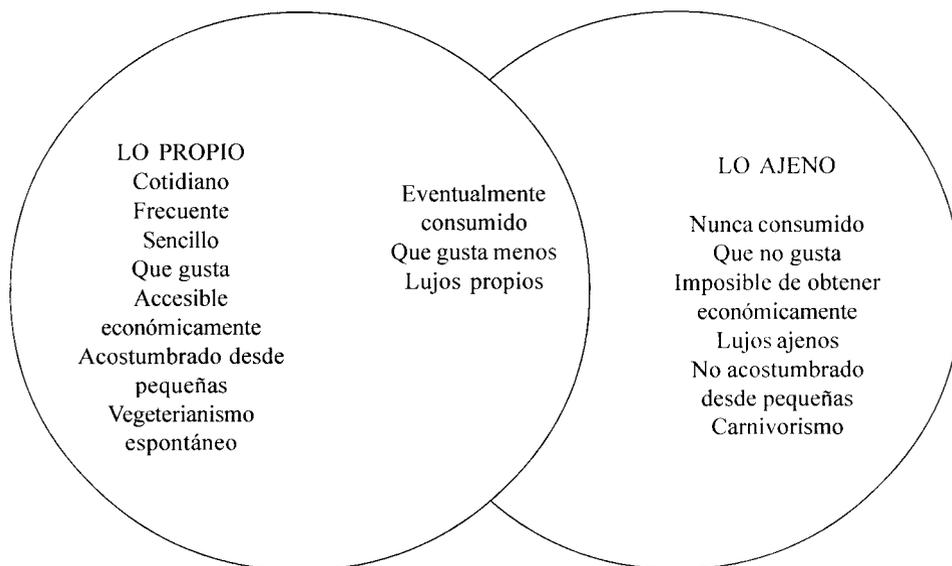
Una primera mirada a lo expresado por las participantes en las sesiones de grupo de enfoque registra de inmediato el trazo de diferencias de tipo identificatorio establecidas sobre los alimentos que ellas conocen. De aquí surge una primera delimitación de los bienes alimenticios entre aquellos que les son propios y los que son ajenos o extraños (véase figura 1). Entre los alimentos que ellas consideran *propio* está lo que se come todos los días, lo cotidiano, lo sencillo, que gusta, que es accesible económicamente, que lo tienen acostumbrado desde la infancia o que incluso tiende a un vegetarianismo espontáneo. Luego, entre lo juzgado *ajeno* o no propio está lo no consumido nunca, lo que no gusta, aquello de acceso imposible (los “lujos” ajenos), lo no acostumbrado desde pequeñas y una dieta carnívora. Pero tales diferencias nunca son absolutas. En medio se halla lo eventualmente consumido, lo que gusta menos y los lujos propios. Ésta viene siendo una visión de dos conjuntos sencillos que tienen una conjunción bastante estrecha entre ambos que se ubica en el terreno del riesgo en el consumo, pero no de la seguridad alimentaria desde el acceso.

En una segunda mirada, los alimentos que consumen y conocen las mujeres de la muestra ya son materia de clasificación según el riesgo percibido en el consumo familiar cotidiano. De inmediato apreciamos dos grandes grupos en las valoraciones que se fueron haciendo a lo largo de las sesiones: el de los productos seguros y el de los riesgosos (véase cuadro 1).

En el primer grupo estarían los granos básicos, tales como el maíz, frijol, arroz, haba, lentejas y garbanzo, los cuales conforman la columna vertebral de la dieta diaria de las familias en cuestión. Además de los cereales y leguminosas, también se encuentran las frutas, verduras, de presencia también constante, aunque consumidas

³ Las sedes de ambas sesiones fueron las colonias populares Villa Santiago y La Lagunilla.

Figura 1. Conjunción alimenticia entre lo propio y lo ajeno



en menores cantidades, sobre todo las frutas, de las que se acostumbra solamente las “de temporada”.

En un nivel periférico están los alimentos de origen animal, como las aves de corral (pollo, principalmente), quesos “naturales”, cecina⁴ y carne de chivo, cuya frecuencia de consumo es más baja aún que las frutas y verduras. De bebidas usuales se mencionan el yogur y el té.

Entre los alimentos considerados “de riesgo” tenemos: la carne de puerco, embutidos, bisteces de res (de autoservicios), pescado, mariscos,⁵ huevo⁶ (para los niños), leche (sin refrigerar), vegetales (sin desinfectar), pan (de panadería moderna),

⁴ La cecina se llega a considerar de riesgo si no se compra con el debido cuidado y esmero.

⁵ El pescado, los mariscos y el café, en algunos casos de la muestra no se consideran de riesgo, sobre todo cuando se acostumbraron a ellos desde pequeñas.

⁶ El huevo no se considera riesgoso cuando es producido domésticamente o en “el rancho”.

frijoles enlatados, sopas instantáneas, moles industrializados, mayonesa, café, refrescos, golosinas infantiles (frituras, pastelillos y helados) y alimentos con colorantes. Los productos de este segundo grupo son poco consumidos por las mujeres de la muestra, respecto de los cuales mantienen serias reservas sobre su conveniencia para la salud y la buena alimentación de las familias. No se puede decir lo mismo de los alimentos producidos con agroquímicos, que son ubicados también en este segundo grupo de alimentos, y que sin lugar a dudas se consumen en la dieta diaria de estas familias, cuyo abasto casi en su totalidad se hace en la ciudad.

Respecto a la delimitación marcada en el párrafo anterior, podemos comentar algunas características de cada grupo de alimentos que ayudan a comprender las diferencias así establecidas. Los productos aquí apreciados como “seguros” suelen ser almacenables (como en el caso de los granos), cuya conservación natural en la despensa familiar no presenta grandes dificultades; además, por su escaso o nulo grado de transformación, durante la compra no se tienen mayores dudas sobre su contenido; también son productos cuya preparación para la mesa depende casi totalmente del ama de casa (excepto los quesos naturales y el yogur); y al final —pero no por ello menos importante— por su menor valor agregado, sus precios son menores y así resultan más accesibles para los hogares de bajos ingresos, como los de las mujeres de la muestra. Sobre los productos advertidos como poco seguros o dañinos encontramos que varios de ellos (particularmente los productos “en fresco”) se consideran de mucho riesgo para su conservación natural en casa, sobre todo el pescado, los mariscos, la leche y los bisteces del autoservicio; además, por su mayor grado de transformación industrial, se tienen más dudas sobre su contenido y la forma en que se elaboraron⁷ (éste es el caso de embutidos, sopas, moles, etc.); también hay que advertir que algunos de estos productos —por su preparación previa— dependen menos del oficio culinario del ama de casa (como es el caso de sopas, moles, embutidos industrializados, etc.); y finalmente, esos productos son de mayor valor agregado y, por tanto, son más caros y de menor accesibilidad a los hogares de la muestra.

Una tercera mirada al texto de las voces transcritas de las mujeres participantes nos advierte sobre el trazo de diferencias similares a las anteriores y que consiste en pensar en los alimentos con distintos atributos susceptibles de oponerse y que se agrupan en distintos rubros.

Así, por su composición los alimentos son vistos como “naturales” (sin aditivos químicos) o “con (ingredientes) químicos”; en cuanto a la elaboración del alimento

⁷ Estas dudas de los consumidores tienen que ver con el tema de la inocuidad alimentaria, campo reciente de la investigación científico-técnica.

Cuadro 1. Clasificación de alimentos según el riesgo percibido en el consumo familiar por mujeres de colonias populares en Cuernavaca, Morelos

<i>Seguros</i>	<i>Riesgosos</i>
Maíz	Carne de puerco
Frijol	Bisteces de res
Arroz	Pescado ²
Haba	Mariscos ²
Lentejas	Embutidos (salchichas, jamón)
Garbanzo	Huevo ³ (para los niños)
Frutas	Leche (sin refrigerar o cuando no se tiene hábito)
Verduras	Vegetales (sin desinfectar)
	Pan (de panadería moderna)
Aves de corral (pollo)	Frijoles instantáneos
Quesos naturales	Moles industrializados
Cecina ¹	Mayonesa
Carne de chivo (recién sacrificado)	
Yogur	Café ²
Té	Refrescos
	Golosinas (frituras, pastelillos y helados)
	Alimentos con colorantes
	Alimentos producidos con agroquímicos

¹ Se llega a considerar de riesgo, si no se compra con el debido cuidado y esmero.

² En unos casos no se considera riesgoso, sobre todo cuando se acostumbró desde pequeño.

³ En unos casos no se considera riesgoso, sobre todo si es producido domésticamente o de “rancho”.

Fuente: Elaboración propia a partir de trabajo de campo.

—en casa o por la industria alimentaria—, ésta puede ser sencilla o complicada; por el origen del producto, se consideran al rancho o al pueblo (lo rural) y a la ciudad (lo urbano); en cuanto a su conservación, se identifican comestibles frescos y enlatados o empaquetados; por la calidad de su contenido se advierte que unos productos ya sólo son “bagazo” mientras que otros están completos en sabores y nutrientes; por su

Cuadro 2. Polaridades en atributos alimenticios

<i>Rubro</i>	<i>Atributos</i>
Composición	Naturales – con ingredientes químicos
Elaboración	Sencilla – complicada
Origen del producto	De rancho o pueblo – de ciudad
Modo de conservación	Fresco – enlatado o empaquetado
Calidad de contenido	Completo – “bagazo”
Autenticidad	Legítimo – fraudulento
Tamaño de vegetales	Normal – excesivo
Sabores de alimentos	Originales – muy intensos
Fabricación de tortillas	De nixtamal – de harina de maíz

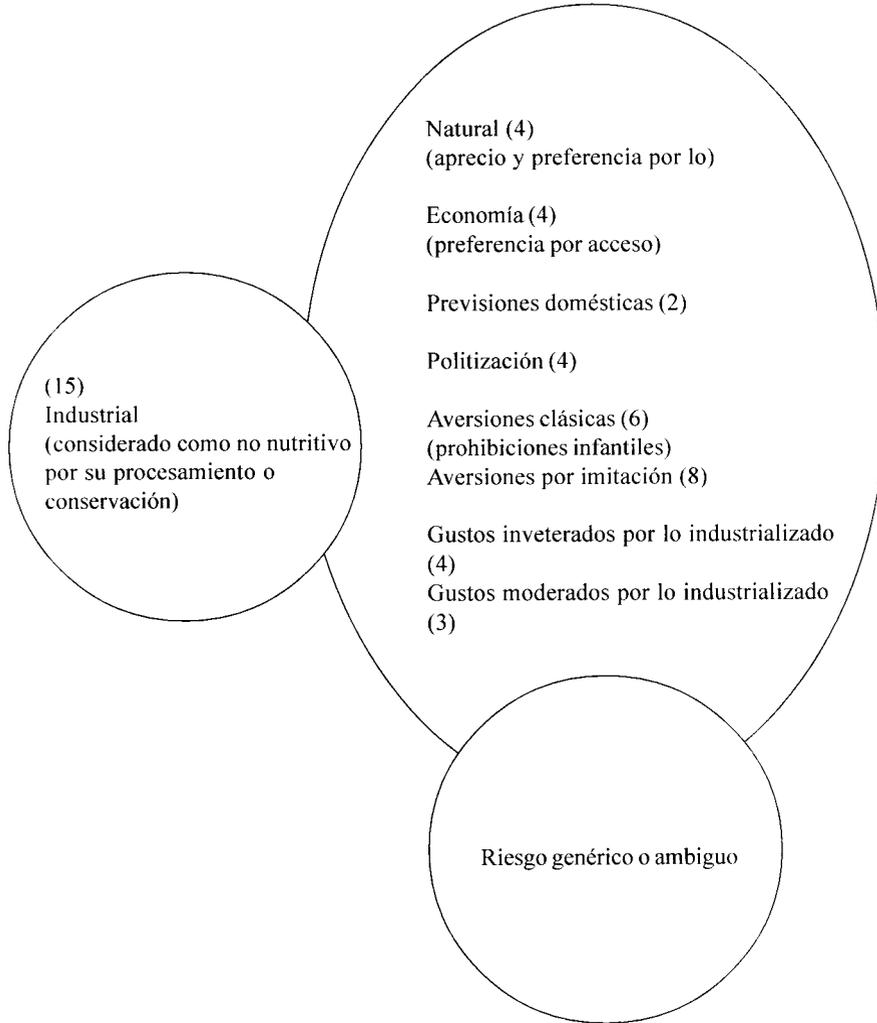
Fuente: Sesiones de grupo de enfoque en Cuernavaca, Morelos.

autenticidad, se observa que unos son “legítimos”, mientras a otros se les sabe manipulados fraudulentamente; por el tamaño de los vegetales, algunos productos cosechados son considerados normales, en tanto que a otros se les juzga excedidos; en cuanto a los sabores de distintos productos alimenticios industrializados, a unos se les halla “originales”, mientras que a otros se les siente muy intensos; y finalmente, con relación a la fabricación de tortillas, unas se les aprecia por hacerse con nixtamal, mientras que a otras se les elabora con harinas de maíz (sea *maseca* o *minsa*). El conjunto de tales atributos discernidos por la muestra de mujeres no agota las polaridades que pueden hallarse entre los alimentos, pero resulta un buen bosquejo de un cuadro amplio de atributos duales u opuestos que pudieran obtenerse si se amplía varias veces más la muestra de análisis.

La cuarta “mirada” a los datos incluye al conjunto de expresiones verbales que, en torno a seguridad y riesgo pudimos captar en las sesiones de grupo de discusión (véase figura 2). Ese conjunto se puede dividir en tres campos principales, que por orden de importancia analizaremos a continuación: el primero está referido al consumo familiar, y es de naturaleza tradicional; el segundo bloque incluye alimento de tipo industrial, y el tercero comprende las percepciones sobre riesgo genérico y las aversiones.

El primer dominio, a su vez, incluye un conjunto de rubros propios del consumo familiar de la muestra de amas de casa participantes. Aquí aparecen todas aquellas

Figura 2. Universo de expresiones en torno a la seguridad y el riesgo alimentarios



expresiones referidas a filias y fobias, atracciones y aversiones que suelen dominar los gustos alimenticios en los hogares. Comenzaremos por las primeras, que son las más numerosas. Dos rubros que llaman la atención por su relativa singularidad en estos grupos son los del aprecio y preferencia por lo *natural* y el de la *politización*. Otros dos renglones más, hasta cierto punto son habituales entre mujeres de hogares pobres, como lo son las preferencias por las facilidades de acceso o *económicas* y las *previsiones* domésticas sobre alimentación, para asegurar el sustento a la familia. Otros rubros muy interesantes, porque expresan las contradicciones propias del consumo alimentario entre sectores populares, son los referidos a los gustos por alimentos industriales, abarcando tanto a las propensiones moderadas como a las vigorosas o excesivas. De hecho, estos rubros del consumo familiar comparten sitio con el dominio del alimento *industrial*, lo que nos muestra que, a pesar de que este último dominio fue considerado como no nutritivo, debido a su procesamiento o al alargamiento de su vida útil, también se reconoció como un conjunto importante de la dieta popular.

Volviendo al primer rubro del dominio del consumo familiar, la primera pregunta que procede formular es: ¿Qué es lo “natural” en estos grupos de mujeres? Y aquí *lo natural* es —como suele suceder con este término hoy en día— una gama de cualidades que va desde la dieta diaria restringida a los vegetales (vegetarianismo), hasta la producción de autoconsumo, pasando por los alimentos que se venden en fresco. Además, por natural se entiende algo que siempre es valorado como “más sano”, que no contiene “químicos” y que siempre será algo más preferido, que gusta “más”, y con lo que se come “muy bien”, a pesar de que al mismo tiempo se llega a ver como parte de un horizonte existencial ya perdido de modo irremediable: “todo era natural-natural: tan bonito que, hijole, yo creo que nunca más voy a volver a vivirlo”.

Es un tema común que la *economía* rige el orden de las preferencias, pues las facilidades de acceso son determinantes en el consumo. Sin embargo, como ha demostrado Bourdieu, el acceso posible no se traduce en consumo efectivo, si el individuo no fue habituado a ello en su vida previa, y el proceso para habituarse se limita a la escala de bienes asequible presupuestalmente a una persona. Así, las preferencias hacia productos accesibles por su costo deben tener cierto proceso de “construcción” en cada individuo, sin que ello explique en forma absoluta las percepciones del gusto. Esto es un tema que abordan las mujeres de la muestra con cierta contradicción, pues mientras que una joven que se inclina por los comestibles baratos y en fresco asegura que las “cosas sencillas que sabemos que no nos hacen daño las usamos bastantes veces”, su madre (ya muy anciana) confiesa que “pobremente compra uno lo que puede. No es que le tenga desconfianza [a los

productos industrializados] sino que no me alcanza”. Las expresiones de estas dos mujeres son un reflejo de la complejidad de las percepciones y de las prácticas alimentarias. Podría suponerse que existen tales o cuales factores objetivos del consumo, pero a final de cuentas –como dice otra mujer de los grupos: “pues uno de pobre tiene que ajustarse para lo que hay”.

Muy ligado al campo de significados de la economía, está el de las *previsiones* domésticas, esto es, de las reservas que en un hogar deben existir para no pasar hambre, sobre todo entre los menores de edad. Ese rubro resulta tan obvio o evidente que muchas veces no se reconoce explícitamente.

Por fortuna recogimos dos expresiones clásicas al respecto: “los frijoles y la leche son algo que en mi casa tratamos de que no les falte a los niños”; y la otra, que es muy semejante a la anterior: “que a los niños no les falte la leche y la fruta”, pronunciada por una ama de casa que rehuye las labores culinarias (“pero a mí la cocina no...”). Cabe anotar que este rubro de previsiones domésticas fue usado en México por las campañas nutricionales oficiales, como en el caso de la leche, donde se trata de asegurar a los infantes un mínimo de nutrimento lácteo dentro de las condiciones de escasez o pobreza familiar (“cuando la leche es poca, al niño le toca”).

También las percepciones alimentarias pueden reflejar cierta experiencia política y conciencia “social”. Entre las personas que dialogaron en Cuernavaca sobre los alimentos se cuentan varias que han pasado por procesos organizativos que la diócesis católica del obispo Méndez Arceo impulsó desde los años setenta hasta los ochenta.

Así, en las denominadas Comunidades Eclesiales de Base (CEB), dice una de ellas: “es donde yo aprendí a conocer la Biblia [...] tuvimos la formación de la realidad”. Gracias a ese espacio organizativo que propició información, reflexión y acciones de transformación social, algunas de las mujeres informantes adquirieron cierta capacidad crítica ante las distintas ofertas alimentarias, sobre todo de aquellas cuyo consumo frecuente puede acarrear riesgos y daños de consideración.

Como nos lo expresó una mujer asistente a las sesiones de grupo, con una mezcla de humildad y orgullo: “no es tanto que uno sepa mucho de las consecuencias [...] creo que muchas cosas no sabemos y algunas que llegamos a saber algo es porque precisamente acudimos a este tipo de reuniones”. Sin embargo, como advierte Bourges (1990), *no* basta disponer de información adecuada para adoptar una buena dieta –sea mediante “pláticas de nutrición o alguna otra vía”– sino que se requiere de un cambio más amplio, ya que –declara esa misma mujer– “eso se va olvidando [...] y vuelve uno a lo mismo [...] porque no lo hace uno parte de nosotros”. En las CEB, ese “nosotros” está relacionado con valores de solidaridad, comunicación y el culto a un Dios “vivo”.

Las aversiones a ciertos alimentos es otro de los rubros con abundantes y significativas expresiones verbales. Entre las aversiones distinguimos aquellas de carácter básico, es decir, las que se originan en prohibiciones familiares hechas durante la infancia, de las secundarias que se incorporan al comportamiento personal de modo voluntario en la etapa adulta, y que suele hacerse por distintos factores de influencia. Unos ejemplos de las aversiones básicas serían —en el contexto de nuestra investigación— aquellas referidas al consumo de carne de cerdo, huevo o café, alimentos que las madres evitaban darles en su niñez a las informantes. Mientras que algunas aversiones secundarias se expresan como: repulsa por cierta marca de pollo (“guácala, me da no se qué”), desconfianza hacia productos de inocuidad incierta (hongos y mariscos) o el descubrimiento de contenidos inverosímiles en algún producto nuevo (“los ojotes se me saltaban de ver que la mayonesa se hace de puro aceite... hace daño”).

Este segundo tipo de aversiones, *neofobias*, resulta muy interesante, pues refleja una capacidad de los individuos para ir generando algunas fronteras defensivas hacia alimentos considerados dañinos e inaceptables. Pero también esas neofobias pueden consistir en expresiones de inhibición porque las personas —migrantes— no consideran legítimo su consumo en sus nuevas localidades de residencia: “a veces, ya porque llega uno a la ciudad, ya nos da pena, como que se afrenta [uno] de lo de allá, de su tierra”. Un ejemplo proporcionado por las informantes es el consumo de café de grano, que se cambia por café soluble, al cual se le considera con mayor prestigio.

Un conjunto de expresiones alimentarias bastante atractivo en su análisis e interpretación son las comprendidas en los rubros de gustos moderados y gustos vigorosos por los productos industrializados.

El primer tipo de gustos está representado por expresiones como las siguientes: “para que no se oiga tan feo que como embutido, ¡‘como salchichas de pavo’!”; o [la mayonesa] “sí me gusta, pero no es una cosa que coma diario”, o “el pollo sí lo como, pero no con muchas ganas”; frases que indican cierta autocontención en el consumo de determinados comestibles manufacturados donde se percibe un rango de riesgo o daño probable a la salud. Los gustos excesivos o vigorosos se proyectan con expresiones tales como: (el consomé de pollo) “lo siento que es como una manía de ponerle [a la comida] su...”, “los niños se llevan [en golosinas] lo que se ve más bonito[...] lo de color y sabor artificial”, o “los mismos niños dan dos-tres vueltas y su pedazo de pan Bimbo, más sus tres o cuatro paletas [...] —Pero también en el caso de una mamá joven—: ¡‘cómprate cinco gansitos’! Para no hacerles de comer, para tenerlos ‘tranquilos’ [...] por la ignorancia.”

Echemos ahora un vistazo a los productos del dominio industrial, aquel que comprende los comestibles considerados por las informantes como no nutritivos por las técnicas empleadas en su procesamiento o conservación. Aunque las informantes se mueven dentro de un mismo horizonte crítico sobre este dominio, algo que destaca de inmediato es la abundante y heterogénea percepción popular sobre el riesgo y la seguridad que se anida en el consumo de esta clase de alimentos. Analicemos entonces las modalidades y el rango de este horizonte.

Entre lo captado están las expresiones relativas a: *a)* las sensaciones que despiertan dichos comestibles, *b)* el conocimiento de lo que carecen, y *c)* el saber sobre la toxicidad de su contenido. Así, las tortillas de tortillería “no caen bien” porque “se sienten vacías”, “saben tiesas” o “como cartoncillo”. Además, el pavo navideño, que se compra congelado y crudo en los autoservicios, se le advierte con desencanto que “ya no tiene sabor”. En este aspecto, resulta evidente que las industrias alimentarias ponen mucha atención en cuanto a la calidad de sus productos, por lo que no resultan frecuentes las menciones relativas a la pobreza de texturas, sabores y olores de los alimentos industrializados. Por otra parte, el conocimiento de las carencias alimentarias de los productos industrializados se expresa de diversas formas. En torno a artículos cotidianos, como los cereales de caja, se consideran “un bagazo”, porque “ya les sacaron todo”, o bien, de las papitas fritas y dulces diversos, se percibe que “no tienen ningún nutriente”.

Otras de las percepciones en torno a los alimentos industrializados se refieren a una supuesta toxicidad de sus contenidos, lo que representa distintos grados de riesgo para la salud del consumidor. Dicho saber popular se ejemplifica con muchos productos. Del chorizo artesanal (el verde tipo Toluca) se dice “tiene pintura”; los consomés en polvo se creen elaborados “con cochinas...lo único que contienen es sal y saborizantes[...] y la sal hace obesa a la gente”; de las sopas instantáneas (tipo Maruchan) se dice que “tienen mucha popó de ratón”; se recela de golosinas infantiles “por los colorantes y saborizantes que traen [...] porque pues son químicas”, y finalmente, de los pasteles empaquetados se cree que “caducan en la caja”, aunque uno los adquiera gracias a “tanto conservador” que mejora su apariencia. Cuando a las mujeres informantes les comentamos en una sesión de grupo —que “poco veneno no mata”— respecto al riesgo para la salud que representan los distintos conservadores contenidos en los alimentos, una de ellas respondió muy convencida como sigue: “no mata luego-luego, pero al cabo del tiempo se va congelando todo eso [...] y ya cuando es mucho, ahí es donde se estrella el cuerpo”.

En el tercer y último dominio de las expresiones sobre seguridad alimentaria están aquellas referidas al riesgo genérico o ambiguo percibido desde distintas posiciones. Primeramente presentaremos una postura matizada o moderada y que aquí se

construye en torno a productos y condiciones específicas. Un ejemplo de lo anterior es el referido a las carnes expendidas en los autoservicios, que según una de las informantes no les parece “un buen alimento [...] porque las tienen bastante tiempo refrigeradas”. Una segunda posición, de carácter extremo o absoluto, se refleja en las expresiones que rechazan en bloque a un conjunto dado de alimentos industrializados. Un ejemplo concreto de esta tesitura es el juicio *a priori* referido a los aditivos, colorantes y conservadores que se emplean de modo frecuente en la producción industrial de alimentos: “yo pienso que han de ser malos todos”.

Finalmente, una posición asumida frente al riesgo alimentario es la que indica una autopercepción de ignorancia y vulnerabilidad respecto a la alimentación moderna en general. Un buen ejemplo de eso es lo que se pregunta y responde con desazón un informante: “Ahora uno ya no tiene la información que antes tenía [...]. Por eso a veces: ‘¿De qué está hecha la sopa M?’ Pues no sabemos.” Este tipo de preguntas se las hacen cotidianamente muchas personas en distintos puntos del planeta, y son una expresión del sentido creciente de ansiedad alimentaria, denominado *gastro-anomia* (Fischler 1995). Otro magnífico ejemplo de la percepción ambigua del riesgo es la siguiente expresión que vincula dos campos de significados, el alimentario y el de la salud: “Ahora se enferma más la gente [...] porque todo es más débil [...] porque se produce a base de puras químicas.” Esta forma de percibir el riesgo alimentario tiene una tipicidad que hemos captado en otra ciudad y entre capas medias de la población, la cual elabora representaciones críticas respecto a los alimentos producidos con métodos intensivos de cultivo y crianza y a sus consecuencias perniciosas en la salud de los consumidores.

Aproximación a una interpretación de la percepción alimenticia ordinaria

Una manera tradicional de concebir las distintas calidades de los alimentos, la antigua clasificación frío-caliente,⁸ no apareció ni con leve rastro entre el discurso de las informantes, a pesar de su completa procedencia rural y su ubicación generacional preponderante (más de 40 años).

⁸ Desde la época colonial, la medicina hispánica introdujo la teoría griega de los estados de las cosas (sequía, humedad, frío y calor), que logró un gran influjo en el pensamiento aborigen (Aguirre Beltrán, 1963, pp. 262). Conforme a esta clasificación, las plantas tenían distintas temperaturas, lo que debía tomarse muy en cuenta para su consumo durante las etapas de enfermedad o atención especial de la salud.

Quizás sea acertada la opinión⁹ de que en los estudios socioantropológicos de la alimentación mexicana esté enteramente superada dicha concepción aun en el estudio de comunidades indígenas que conservan vigorosamente sus tradiciones culturales. En lugar de ello, nos parece que Douglas (1973) ofrece un enfoque más apropiado para la comprensión de las percepciones de riesgo encontradas en nuestro estudio. Se trata de que el punto de vista patogénico o infeccioso aparece subrepticamente en la clasificación de riesgo hacia algunos alimentos perecederos con dudosa calidad en virtud de su conservación y manejo, como en los ejemplos atrás citados (cecina, pescado, mariscos, leche, vegetales y pan).¹⁰

Sin embargo, en nuestro segmento de informantes, la mayor porción de expresiones significativas de riesgo y seguridad se pueden cobijar en una interpretación diferente: como la de una reacción crítica ante la modernidad mediante distintas representaciones. En éstas, suele surgir una percepción negativa sobre los costos para el consumidor que generan las modernas tecnologías agropecuarias que han abandonado los métodos “naturales” de crianza, engorda o cultivo.

Así, un estudio reciente (Oseguera, 2001) sobre los cambios en la cultura alimentaria colimense, basado en historias de vida de mujeres, muestra que de la producción intensiva de pollos, cerdos, reses y hortalizas, se ha concebido que en muy poco tiempo se engordan o cosechan alimentos, por lo que algunas informantes suponen que

puras vitaminas les ponen para que pronto de un día para otro ya estén [...] pues como que eso yo creo que influye mucho para que haya ahora más enfermedades [...] pues ya todo no es natural como antes [...] y yo creo también por eso [que] antes la gente duraba mucho, porque mi mamá tiene 92 años y está tan bien.

El estudio de Oseguera ofrece otro buen ejemplo de las concepciones alimenticias sobre la modernización, referido a las golosinas destinadas a niños y adolescentes, y de las cuales algunas mamás relativamente jóvenes tienen una imagen negativa: “a mis hijas las he acostumbrado [...] a comprarles algo, aunque ellas a veces se van con la idea de ir a la tienda a comprar que papitas o churritos, les he metido en la cabeza que esas son porquerías, alimentación que no les sirve para nada, que no les sirve para su cuerpo [...] y parece ser que me ha funcionado porque casi no son nada de gusgueras, ni de dulce casi, incluso el refresco tampoco lo acostumbro en casa”.

⁹ Comunicación personal del maestro Alfredo Pablo Maya, antropólogo del INAH y profesor de la Facultad de Medicina de la UNAM.

¹⁰ Véase cuadro 1, relativo a clasificación de alimentos según el riesgo percibido.

Al respecto, resulta curioso advertir aquí la metonimia empleada por la mamá para desacreditar el consumo infantil de las botanas: a éstas se les asocia con lo sucio, lo inútil o lo inepto para la infancia, y entonces su consumo queda poscrito del imaginario infantil de consumo. De esta manera se comprende que, a la misma mamá, sorprendida durante una fiesta en el acto de servirse unas botanas, sus hijas le hayan reconvenido diciéndole que no comiera “porquerías”. Esta misma operación simbólica es la que parecen efectuar las mujeres participantes en los grupos de discusión convocados para nuestro estudio en Cuernavaca, Morelos.

Otra de las conclusiones que podemos extraer de nuestra investigación es que en el discurso generado por las participantes se detecta la delimitación de fronteras entre lo sano y lo malsano en torno a los alimentos que son más entrañables (por socialización primaria y experiencias organizativas y ocupacionales), y aquellos que no lo son, es decir, de lo que está fuera de su experiencia inmediata.

Estamos pues, ante una clasificación donde lo que se aprendió a comer de niña, en el rancho o pueblo de origen, en el seno del hogar materno, permanece de grande, y hacia los lugares a donde emigraron, como lo más “sano”, “seguro” y “sabroso”. Y a esta operación simbólica de las informantes coadyuva el contexto de los modernos sistemas de comercio e industrialización alimentaria que impulsan a la comida hacia la *deslocalización* y el tránsito de lo privado hacia lo público-mercantil.¹¹ En este sentido, la clasificación de los alimentos en comestibles, dañinos e inaceptables, se resuelve por criterios simultáneamente tradicionales y críticos de la modernización.

¹¹ Por *deslocalización* se entienden los procesos en los que las variedades de alimentos, los métodos de producción y los modelos de consumo se difunden por todo el mundo, por medio de una red cada vez más intensa y creciente de interdependencia socioeconómica y política (Pelto y Pertli, 1990). Un efecto visible de la deslocalización es la ruptura de la estacionalidad y regionalización del abasto, con el consiguiente desdibujamiento de los perfiles conocidos en los bienes consumidos. Otros procesos que influyen igualmente en el abasto, producción y consumo de alimentos son los relativos a la revolución antropológica que durante la segunda mitad del siglo xx ocurrió en nuestro país, impulsando el traslado de la alimentación cotidiana del espacio privado (hogar) al público (restaurantes, calles o servicios institucionales). Según Bertaux (1977 y 1983) existe una producción antropológica, que abarca tanto la reconstitución cotidiana de la energía humana (que se logra con la comida y el reposo diarios), como la reproducción biológica misma (de impacto demográfico), así como la producción cultural (referida a la generación de las aptitudes humanas, de energías específicas para las distintas actividades sociales). En México, la educación y la salud han sido dos campos donde es claro el desarrollo de una revolución antropológica donde el Estado desplazó a las instituciones tradicionales de la familia e Iglesia, y al papel de la mujer. Con el acrecentamiento del consumo de alimentos fuera de casa y con el mayor porcentaje de productos industrializados consumidos dentro del hogar, se abre paso esa revolución antropológica sobre bases mercantiles.



Conclusiones

Felipe Torres Torres

Apreciaciones generales

La seguridad alimentaria constituye un conjunto de aspectos imbricados en la problemática socioeconómica del país, y de las condicionantes externas que impone la dependencia agrícola. Estos aspectos condicionan tanto la disponibilidad y estabilidad local de alimentos, como las posibilidades reales de acceso que se originan en el diseño de políticas agrícolas inadecuadas al desempeño de los agentes económicos nacionales, de apoyos financieros, débil incorporación del avance técnico, carencia de infraestructura, limitaciones de tipo estructural en el ingreso de la población. De no atacarse su problemática, así sea en puntos geográficos y estratos sociales específicos donde se presenta en mayor magnitud el problema, pueden acentuarse las condiciones internas de vulnerabilidad, generar tensiones sociales e incidir posteriormente en riesgos graduales o inestabilidad para la seguridad nacional, no expresadas necesariamente en conflictos inmediatos, pero sí en áreas y grupos potencialmente explosivos.

El reto para la seguridad alimentaria interna, visto por el acceso al consumo, pero extensivo a la producción agropecuaria, consiste en producir alimentos suficientes a bajo costo, garantizar el abasto y la obtención de los mismos, preservar el medio ambiente mediante esquemas productivos óptimos de aprovechamiento de los recursos y evitar estallidos sociales regionales mediante la generación de empleo directo en el campo, garantizando niveles de certeza en la posesión de la tierra, una diseminación regional del crédito agrícola en la producción de básicos y medidas proteccionistas temporales y diferenciadas que frenen el embate de la apertura comercial sobre esquemas no competitivos como el nuestro.

La seguridad alimentaria debe tener como soporte el crecimiento sostenido de la economía interna por medio de mecanismos eficientes de distribución del ingreso, donde la recuperación del poder adquisitivo, aunado a la generación de empleo temporal y estacional en el campo, que puede no estar relacionado exclusivamente con las actividades agropecuarias, deben ayudar a recuperar los niveles de consumo y generar un dinamismo creciente de las cadenas productivas vinculadas con la producción de alimentos. Sólo en estas condiciones el riesgo/país en términos de suministros alimentarios sería inexistente.

Los problemas de la alimentación se ubican en la reproducción desequilibrada sin fin de la estructura social que genera una marginación ascendente. Los problemas de la alimentación crecen en la medida que se incrementan los niveles de pobreza, los cuales son altamente coincidentes con la localización de los focos de tensión permanentes en el país. A principios del siglo XXI, más de la mitad de mexicanos se encuentra con riesgo alimentario por carencias de ingreso que genera problemas de subconsumo y niveles de desnutrición agudas. Aunque también se generan riesgos para la salud por una dieta empobrecida y desbalanceada y sobrealimentación en estratos reducidos que vistos desde otra perspectiva también inciden en la seguridad de un país, sobre todo por la proliferación de enfermedades que generan mayores gastos en salud.

Escenarios tendenciales

De persistir la reproducción de la estructura social actual y el mismo esquema distributivo en alimentos se conformarán nuevos problemas que, si bien no representan por ahora una situación de riesgo, pueden afectar el equilibrio oferta-demanda. Al término de las primeras dos décadas del presente siglo una proporción considerable de la población mexicana será anciana, la cual demandará una dieta blanda con base en leche, cereales y carne de pollo, que constituyen justamente los puntos vulnerables en cuanto a dependencia externa. Otros cambios no previstos todavía en la dieta, como el aumento en el consumo de carne de pavo, podrían generar otro tipo de desequilibrios, ya que el país no estaría preparado para satisfacer este tipo de demanda.

Un factor latente de riesgo para la seguridad alimentaria y la seguridad nacional es que el desequilibrio regional actual del país puede agudizarse en la medida que avance la apertura comercial. Las regiones más rezagadas lo son también en cuanto a producción y disponibilidad de alimentos, y manifiestan además los grados nutricionales más bajos. Ellas registran los mayores niveles de expulsión de población, que se traducen en abandono y falta de competitividad del campo mexicano. Por ello,

CONCLUSIONES

esas áreas geográficas han perdido paulatinamente la capacidad de generar alimentos para el autoconsumo, lo cual fue hasta los años sesenta del siglo XX una base importante de sobrevivencia.

Una proyección de las necesidades hacia el año 2020 indicaría que requeriremos por lo menos 25% más de alimentos, los cuales no estamos en condiciones de producir con el esquema actual: no por falta de espacio, infraestructura o soporte humano, sino por falta de competitividad ante los costos y precios internacionales y además porque la política sectorial insiste en una estrategia exportadora que no compensa con sus divisas las necesidades internas de granos, oleaginosos, leche y carne. Por ejemplo, la demanda de granos básicos aumentaría a 44.5 millones de toneladas y los requerimientos de lácteos serían de 12 millones, productos donde se depende del exterior desde hace tres décadas.

De persistir las tendencias actuales, en el año 2020 se requerirá importar al menos dos millones de toneladas de leche y cerca de 600 000 toneladas de carne, esto sin considerar un posible repunte del ingreso. Sin embargo, las desventajas pueden ser mayores, ya que el deterioro ambiental actual generado por el modelo pecuario extensivo disminuirá los niveles de productividad, la brecha tecnológica con las principales potencias se amplía y podrían incrementarse los niveles actuales de dependencia alimentaria externa en un contexto donde los recursos naturales como el agua y el suelo son escasos o de plano se agotan.

La apertura comercial simbolizada por el TLC, pero sobre todo la mayor intensidad de flujos comerciales en un esquema de desequilibrio para el país, representa una situación tanto de mayor riesgo como de mayor oportunidad. Para compensar con formas no convencionales esos desequilibrios, las oportunidades pueden presentarse si se fortalecen los “nichos” tradicionales de siempre (frutas y hortalizas, ganado en pie, café y azúcar) junto con los emergentes (productos orgánicos, pescado, huevo y no convencionales como el avestruz); los riesgos pueden atenuarse fortaleciendo la producción interna de granos básicos y forrajes mediante tecnologías aprovechadas localmente, que no impliquen mayores fugas de remesas.

Aunque no constituye una variable predecible, el cambio climático representa también una situación de riesgo en la medida que repercute en los niveles de producción y consecuentemente en la situación de los precios. Un aumento de precios por escasez en condiciones de dependencia externa, aumenta los niveles de vulnerabilidad alimentaria y puede atentar contra la soberanía nacional, además de que aumentaría los flujos de migrantes a las ciudades, ya que no podrían sobrevivir con niveles de productividad todavía más bajos.

Otro riesgo importante lo constituye el no avanzar lo suficiente en la incorporación de tecnología adecuada a las condiciones del campo mexicano a los ritmos de las

demandas actuales. La frontera agrícola no debe sobrepasar los 35 millones de hectáreas, porque afectaría mucho más el medio ambiente. De hacerlo, acarrearía mayor vulnerabilidad en la agricultura, aumentando los niveles migratorios y de inseguridad alimentaria en el corto y largo plazos, que acentuarían los desequilibrios entre el campo y la ciudad y generarían tensión social urbana en escalas sin precedentes.

El atraso tecnológico afectaría incluso más allá los niveles de producción para el autoconsumo. De la población rural 80% se encuentra ya en situación de inseguridad alimentaria, la cual indudablemente no podría mantenerse en sus región y sometería a una situación de emergencia a las ciudades. Con un campo abandonado por incompetencia tecnológica aumenta el riesgo/país.

La población que se encuentra en un nivel de seguridad alimentaria es aquella que con su gasto familiar cubre el costo de una canasta básica de productos alimentarios y que le permite un acceso suficiente y adecuado para satisfacer su dieta. De acuerdo con el parámetro para situar el umbral de seguridad alimentaria, en el nivel nacional, 46 millones de habitantes —es decir, 50% de la población— no alcanzaban a cubrir el mínimo alimentario recomendable, lo que supone que presenta condiciones nutricionales muy bajas que impiden al país, por el lado de su capital humano, alcanzar los niveles de competitividad que requiere la economía abierta de hoy y se encuentra muy cercano al umbral de hambre abierta que implicaría una situación convulsa de alto riesgo para la seguridad nacional.

El medio rural mantiene una situación poco más que crítica, ya que 80% de la población padece inseguridad alimentaria, esto abarca en términos absolutos a poco más de 20 millones de habitantes. La población rural que enfrenta problemas de inseguridad alimentaria es aquella que se compone por familias de campesinos pobres, quienes practican una agricultura de subsistencia con bajos rendimientos; producen fundamentalmente maíz, frijol y algunos cultivos complementarios en pequeñas parcelas, cuyo tamaño, calidad de tierra y tecnología de cultivo les impide alcanzar los ingresos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de la familia.

Una gran cantidad de familias rurales desarrollan actividades complementarias que les permiten subsistir, tales como el cultivo de pequeños huertos, crianza de aves de corral, ovejas, caprinos y porcinos, fabricación de artesanías, migración temporal a zonas de producción de cultivos comerciales y/o hacia ciudades para emplearse en actividades informales, pero esta última situación tiende continuamente hacia una fragilidad más extrema en los ciclos de desaceleración económica.

La magnitud de inseguridad alimentaria permite ubicar a sectores sociales en estado crítico: 26.8 millones correspondientes a las zonas urbanas y 20 millones ubicados en

las zonas rurales, que aumentan progresivamente en términos sociales y territoriales. Estos sectores tendrían prioridad en cuanto a una política de seguridad alimentaria dirigida hacia la población mexicana, independientemente del tipo de estrategia que se adopte.

Regiones, seguridad y riesgo alimentarios

Además de la estratificación del ingreso, las potencialidades de la producción agropecuaria, el nivel de consumo y otras variables tienen una expresión territorial que dan lugar a una diferenciación regional de la seguridad alimentaria y al surgimiento de distintos puntos de conflicto diseminados por todo el país. En el nivel de las entidades federativas, Oaxaca y Chiapas padecen la situación más grave de inseguridad alimentaria, puesto que más de 80% de la población percibe ingresos que no le permiten obtener el mínimo alimentario. En situación grave también se encuentran entidades como Zacatecas, Hidalgo, Guerrero, Veracruz, Puebla, Tlaxcala, Yucatán, San Luis Potosí, Durango y Campeche. Solamente las siguientes entidades se encuentran en una posición relativamente mejor de seguridad alimentaria: Tabasco, Michoacán, Tamaulipas, Guanajuato, México, Coahuila, Morelos, Nayarit, Querétaro, Aguascalientes, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Baja California Sur, Sonora, Nuevo León, Sinaloa, Quintana Roo, Colima y Baja California.

Los indicadores nutricionales como el consumo de calorías y proteínas son reflejo de la situación alimentaria y nutricional que guardan las regiones medias del país, es decir unidades territoriales que agrupan a un conjunto de municipios. Este análisis territorial permite no sólo detectar con mayor precisión los espacios críticos de seguridad alimentaria en el país, sino focalizar cualquier propósito de planeación con la finalidad de revertir la problemática alimentaria con la que se enfrentan sectores específicos localizados. Visto así, prácticamente todos los estados del país avanzan en una proporción considerable de su territorio hacia una situación de emergencia que tiende a extenderse a zonas urbanas donde pueden ocurrir conflictos explosivos organizados.

Las regiones mejor posicionadas en cuanto al promedio regional de energía se ubican en la parte septentrional del país y en una franja central del país que corre de costa a costa pasando por el Distrito Federal. Alrededor de 65 regiones muestran las condiciones más satisfactorias y de menor riesgo alimentario. Aquí ubicamos el conjunto de la península de Baja California, toda la franja fronteriza Norte, la región de La Laguna, los valles centrales de Durango, el Norte de San Luis Potosí y de Veracruz,

la Costa del Pacífico desde Jalisco hasta Sonora, Tamaulipas en su conjunto, casi la totalidad de los estados de Chihuahua y Coahuila; el Distrito Federal y una franja territorial que se prolonga desde la capital del país hasta el puerto de Veracruz, incluyendo las ciudades de Puebla, Jalapa y Orizaba; además de un segmento regional que comprende partes de Jalisco y Michoacán, su capital Morelia, y las ciudades de Zamora y Uruapan.

El promedio regional de proteínas más elevado incluye las regiones anteriores, a los cuales se suman el estado de Colima, la región Istmeña de Oaxaca, la Costa de Chiapas y el Soconusco, Tabasco y el centro y Sur de Yucatán. Sumando con ello casi 80 regiones medias que gozan de una situación moderada en el consumo de proteínas.

Un total de 27 regiones tienen un consumo promedio de 2 201 a 2 600 kcal. Este nivel promedio de consumo de energías puede considerarse suficiente en función de nuestro parámetro mínimo de referencia. Entre ellas se encuentran el Istmo de Tehuantepec, el conjunto del estado de Quintana Roo, la mayor parte de Yucatán, la región de La Laguna, Los Altos de Jalisco, Aguascalientes, el Bajío guanajuatense, Tierra Caliente y Noroeste de Michoacán, Ciudad Sahagún, la Sierra Norte de Puebla y Teziutlán, Tuxtepec y el Bajo Papaloapan. En cuanto al consumo de proteínas, los siguientes dos rangos mantienen un nivel relativamente menor, aquí se ubican 46 regiones respectivamente, entre ellas: la Montaña de Sonora, El Valle del Fuerte y centro de Sinaloa, el Sur de Nuevo León, los Altos de Jalisco, la Sierra Norte de Puebla, La Laguna, Parras, las sierras Norte y Sur de Durango, Zacatecas, Norte y centro de Jalisco, la Costa Grande de Guerrero, el Sur del Estado de México, Toluca-Lerma, Valle de Bravo, y la Cuenca del Estado de México, Norte, Oriente y Sureste, la Sierra Juárez y el Valle del Papaloapan Tuxtepec, además de Quintana Roo.

Las zonas que presentan mayores riesgos y constituyen los principales focos de inseguridad alimentaria, son aquéllas que no tienen el mínimo de calorías y proteínas normativo. Existen 36 regiones cuyo promedio regional de consumo de energías es bajo. Estas regiones son: las Sierras Norte y Sur de Durango, la mayor parte del estado de Zacatecas, el Norte y Sur de Jalisco, Colima en su conjunto, el Norte de Guanajuato, Tierra Caliente en Guerrero, la Costa de Ixtapa y Zihuatanejo, las zonas del Valle de Bravo y el Sur del Estado de México, el Valle del Mezquital, Molango y Tulancingo, las Huastecas Potosina y Veracruzana, Pachuca, Ciudad Sahagún, el estado de Tlaxcala, casi la totalidad de las entidades de Tabasco y Campeche. Sin embargo, las zonas de mayor riesgo, por su nivel más bajo de consumo de calorías suman 22 (promedio menor a las 1 800 calorías), entre éstas se encuentran la Costa de Michoacán y los valles de Apatzingán, la Sierra Gorda de Querétaro y región de

CONCLUSIONES

San Juan del Río, la Costa Chica de Guerrero y la Costa de Oaxaca, centro y Norte de Guerrero (Chilpancingo e Iguala, respectivamente), la Montaña Mixteca de Guerrero, la zona de Texcoco y Amecameca, el Sur de Puebla (Mixteca), las regiones oaxaqueñas de la Cañada, la Mixteca y Valles Centrales y en Chiapas: el Centro, Los Altos y La Lacandona.

El consumo de proteínas menor a 65 g define las zonas críticas. En este caso se ubican más de 30 regiones: el Norte de Zacatecas, el Norte de Guanajuato; la zona de Querétaro, San Juan del Río y la Sierra Gorda; la Tierra Caliente y Norte de Michoacán, la Costa de Michoacán y los valles de Apatzingán; en Guerrero, la Tierra Caliente, el centro y Norte (Chilpancingo e Iguala) y la Montaña Mixteca; el Sur de Puebla (Mixteca), las huastecas Potosina y Veracruzana; en Oaxaca, la Mixteca, los valles centrales y la Costa; y en Chiapas, el centro, Los Altos y La Lacandona; casi la totalidad de Campeche y la porción Sureste de Yucatán.

La situación alimentaria desde el punto de vista del consumo promedio regional de energía y proteínas resulta también crítica y de franca alarma para la seguridad alimentaria del país. Alrededor de una cuarta parte de las regiones medias del país pueden considerarse en una situación de riesgo alimentario de acuerdo con los indicadores analizados. Los patrones territoriales que muestran las zonas más críticas, con base en los distintos indicadores, son altamente coincidentes y definen un mapa de riesgo alimentario preciso.

Según la distribución del ingreso y la estructura del gasto, solamente los grupos de altos y medianos ingresos tienen la posibilidad real de tener niveles adecuados de alimentación. En las ciudades, 60% de la población urbana se encuentra en una situación aceptable de seguridad alimentaria, mientras que la población rural vive una situación más crítica, puesto que sólo 20% percibe ingresos que le permiten cubrir sus necesidades alimentarias mínimas. Visto en términos de proporcionalidad, las zonas urbanas superan ya a las zonas rurales en inseguridad alimentaria.

Los distintos niveles de pobreza rural y urbana, asociados a los bajos ingresos que percibe la población rural y urbana, define diferentes grupos vulnerables que padecen distintos grados de inseguridad alimentaria, que se reflejan en distintos niveles de desnutrición y malnutrición: en este caso deben aumentar en monto y espectro las estrategias de atención focalizadas.

En las ciudades existen mejores condiciones relativas del ingreso de los hogares, sin embargo, 40% de la población que vive en localidades urbanas percibe salarios bajos que les impide cubrir los requisitos de seguridad alimentaria, esto es 26.8 millones de habitantes que no poseen los recursos suficientes para tener una dieta alimentaria adecuada. En la ciudad se consideran vulnerables a los grupos urbano-marginales y

pobres que aun destinando la totalidad de sus ingresos familiares no alcanzarían a cubrir el mínimo alimentario. En situación crítica se encuentran los desempleados y subempleados, trabajadores en actividades informales, niños y mujeres con sueldos bajos, emigrantes recientes de las zonas rurales que se establecen en las zonas periféricas de las grandes urbes y ciudades medias, que además del fomento al consumo y a la producción, requieren un tipo de atención especial por los programas gubernamentales, ya que conforman las residualidades del libre mercado que quedan sin protección.

La desnutrición crónica, mayor a 25%, se presenta en 24 regiones, mientras que la desnutrición extrema la padecen 32 regiones y en desnutrición grave se encuentran 56 regiones. Al realizar un ejercicio de comparación de los patrones territoriales de las variables principales, es decir, consumo e ingreso, se reafirma la grave situación alimentaria por la que se encuentran un gran número de regiones. En este sentido, casi la totalidad de las regiones que presentan los consumos más bajos de calorías y proteínas, son las que también reflejan una situación crítica de desnutriciones crónica y extrema.

Una apreciación específica del TLC

Fortalezas

El TLC representa en sí una opción para garantizar los niveles de abasto de alimentos que se requieran para alimentar a la población, siempre y cuando se cuente con los recursos monetarios para conseguirlos a los precios vigentes en el mercado externo, y cuidando que ello no pueda convertirse en un factor que determine la expulsión de los productos nacionales.

Existe la posibilidad de incrementar las exportaciones de frutas y hortalizas hacia Canadá, país que tiene un mercado amplio y producción baja (excepto en papas), y en Estados Unidos, en donde la demanda es creciente y existe una marcada estacionalidad de la producción, lo que puede convertirse en fuente de divisas para adquirir los productos que no tenemos en nuestro país.

Nuestra producción de frutas y hortalizas es de tal magnitud que pueden ser cubiertos los requerimientos internos y destinar excedentes para la exportación, además que la tasa de crecimiento de la producción resulta mayor en México que en EUA y Canadá, en donde también existe un mayor consumo per cápita. De hecho, el mercado canadiense recibe ya productos mexicanos como plátanos, uvas, mangos, pimientos, jitomates y pepinos.

Debilidades

En gran parte del campo mexicano se carece de la infraestructura apropiada –al menos en el mismo nivel que la existente en los países del Norte– para poder competir con ellos, tanto en dotación de tierras, como en la utilización de tractores, fertilizantes, etc., por lo que sus costos de producción resultan también mayores a los internacionales, colocándolos en situación de vulnerabilidad.

En el caso del maíz, más de 2.5 millones de personas dependen de su cultivo y sólo 7.95% es competitivo, tomando como referencia los precios internacionales, por lo que la liberación del comercio del maíz pone en riesgo a gran parte de la población rural. Además, esta situación puede traducirse en un incremento masivo de las importaciones de granos que profundizarían la dependencia de nuestro país respecto del exterior.

Aunado a las tradicionales prácticas desleales de comercio internacional (demandas, protestas, fijación de normas “fantasmas”, etc.), se aceptó una apertura desventajosa para el país en la mayor parte del sector alimentario durante la negociación del TLC que puede ser expresada en los siguientes términos.

Oportunidades

México puede otorgar subsidios a los productores de bienes agropecuarios en forma de pagos directos (cheques o efectivo) con el único objetivo de apoyar su nivel de ingreso. Los gobiernos pueden apoyar programas de investigación, control de plagas y enfermedades, servicios de divulgación y asesoramiento, de inspección, comercialización y promoción, y de infraestructura; también pueden participar comprando alimentos con el objetivo de ampliar inventarios y formas reservadas que aseguren el abastecimiento o seguridad alimentaria, así como para repartir dichos productos entre la población necesitada.

Se convino en no utilizar las normas oficiales y las reglamentaciones técnicas de los gobiernos como obstáculos al comercio, para evitar discriminaciones o arbitrariedades en perjuicio de las exportaciones.

Se confirma el derecho de cada país para determinar el grado de protección sanitaria o fitosanitaria que considere adecuado, siempre y cuando las medidas que aplique se fundamenten en principios científicos y en una evaluación del riesgo, que se apliquen sólo en el grado necesario para proporcionar el nivel de protección determinado por un país y que no se traduzcan en restricciones encubiertas al comercio.

Estados Unidos aceptó desgravar inmediatamente algunas frutas y verduras, la desgravación de otras queda establecida en un plazo de cinco y 10 años, pero tanto EUA como Canadá logran introducir salvaguardas especiales para alguno de estos productos.

Amenazas

En el texto del TLC no se le reconoce a México su calidad de país en desarrollo, por lo que no se pueden instrumentar algunos subsidios que la Ronda Uruguay del GATT permitía: no se consideran la subvención del precio de los alimentos para los sectores pobres de la población, tampoco el otorgamiento de subsidios a la inversión y a los insumos agrícolas para productores de bajos ingresos o escasos recursos.

Asimismo, según el Tratado quedan prohibidos los subsidios a los insumos de la producción, como el aprovisionamiento de fertilizantes y granos con precios por debajo de los del mercado y la compra del producto cosechado a precios superiores a los de mercado y se rechaza la instrumentación de subsidios a la exportación.

Estados Unidos continúa apoyando a sus productores con programas más amplios y flexibles que los instrumentados en México: se mantienen programas de apoyo que compensan a los productores por variaciones en los precios internacionales; hay programas que compensan a los agricultores por los efectos de condiciones naturales adversas, y programas destinados a fomentar las exportaciones, cuya puesta en marcha acentúa la desventaja del sector agropecuario mexicano frente al de Estados Unidos

El TLC no establece trato preferencial, que en el caso del maíz el GATT le otorga a México, y reconoce las propuestas de EUA y Canadá referentes a que México debía eliminar los permisos de importación al momento de entrar en vigor el Tratado con la introducción de aranceles-cuota en productos específicos y sensibles como son el maíz y el frijol.

Después de 10 años el comercio de productos agropecuarios entre México y EUA será completamente libre, exceptuando el maíz y frijol para México, y el jugo de naranja y el azúcar para Estados Unidos, en los que la desgravación total será en 15 años.

Todos estos aspectos constituyen factores de riesgo para la seguridad alimentaria nacional, ya que se inhibe la creación de incentivos para fomentar un aumento en la productividad del sector agropecuario mexicano, lo cual genera incertidumbre acerca de la capacidad del sector productor de alimentos para satisfacer la demanda.

Efectos de la ganadería en el ambiente y el consumo de alimentos

La producción pecuaria se encuentra envuelta en las necesidades de consumo nacional e internacional; lo cual implica una lucha entre los espacios regionales y la tierra destinada a la crianza y el mantenimiento de los diversos tipos de ganado; la lucha involucra no sólo recursos de índole terrestre, sino que también está relacionada con la cooperación y creación de centros de innovación, educación y conocimiento para cada especie o tipo de animal. Si bien la disputa de inversiones ha sido intensa, la confrontación por la tierra y los espacios de agostadero tiene efectos más desgastantes.

Ante el proceso de expansión ganadera, los efectos sobre el equilibrio ecológico son negativos, puesto que implica pérdidas valiosas de áreas de bosques o de selva. Dicho proceso no solamente enfrenta a la humanidad a catástrofes naturales, sino que representa un enorme desperdicio de recursos.

Durante las últimas décadas, en México se generaron dos procesos paralelos dentro de la actividad pecuaria. Por un lado se consolidaron los estados y municipios que realizan un uso intensivo del suelo, y por otro los estados con producción extensiva aceleraron el desgaste y deterioro de los recursos naturales mediante la ampliación de la frontera pecuaria. Los dos fenómenos están íntimamente ligados con los cambios climatológicos, la política agropecuaria y la lógica de la competencia. Esta situación puede agravarse en la medida que se incremente el consumo y exista mayor presión sobre la superficie ganadera para aumentar la producción.

En la década de los ochenta, la participación de la producción pecuaria dentro del PIB sectorial fue decreciendo, revirtiendo dicha tendencia hasta mediados de los noventa: en 1980 su participación alcanzó 35%, en 1985, 33%, en 1990, 30% y en 1994, 37%. Dentro de la cantidad de uso de suelo de agostadero por estado, destaca Chihuahua, (20.3%), Sonora (15.8%), Coahuila (12.3%), Tamaulipas (4.9%), Nuevo León (4.9%), Durango (4.3%) y Jalisco (con 4%). El subsector genera una parte importante del producto primario, abarca más de la mitad del suelo destinado a la actividad agropecuaria y arroja un importante número de productos de consumo humano además de derramar importantes entradas de divisas en el país, por lo cual resulta estratégico en el desarrollo de la nación y la seguridad alimentaria. Sin embargo, el nivel de empleo que genera no supera 10% del total ocupado en el país.

Por grupos de ganado, la producción de bovino predomina, en los estados de Coahuila, Sonora, Sinaloa, Tamaulipas, Nuevo León, Chiapas, Chihuahua, Jalisco y Veracruz todos ellos son unidades superiores a los dos millones (en el caso de Veracruz supera los cuatro millones de unidades en 1995). Ello implica una mayor utilización de tierras destinadas al ganado en estados productores de menor jerarquía que los norteños, tal es el caso de Veracruz y Chiapas.

A principios de los años ochenta la producción de leche se mantuvo estancada, como consecuencia de la crisis económica nacional; sin embargo, para mediados de los ochenta aprovechando las innovaciones tecnológicas y los subsidios provenientes del Estado, que reactivaron la demanda interna, la tendencia decreciente se revirtió; en ese año se alcanzaron los siete millones de litros, destacando los estados tradicionalmente lecheros, tal es el caso de Jalisco, México y Veracruz con niveles superiores a los 500 000 litros cada uno. Para los noventa la producción disminuye nuevamente, debido a los menores precios externos, las dificultades climatológicas y la falta de inversión, lo cual ocasiona importaciones crecientes de los sectores público y privado. De acuerdo con los datos de la SAGAR (1997), se observa que en la producción de leche de tipo especializada participan alrededor de 7 000 ganaderos.

Por su parte, el ganado porcino que dentro del sector pecuario es el segundo en importancia y se caracteriza por ser de tipo intensivo es reproducido en gran parte del territorio nacional, destacando los estados de Jalisco, Michoacán, Sonora y Veracruz. Tan solo Jalisco aporta cerca de 10% de la producción total. En contraste, los estados más dependientes son el Distrito Federal, Colima y Baja California; los primeros por sus condiciones geográficas y de desarrollo urbano, el tercero por sus hábitos alimenticios y la creciente inmigración hacia Estados Unidos, lo que implica un elevado nivel de importaciones alimenticias, con lo cual la elaboración o crianza de animales es poco frecuente; indudablemente el clima y las condiciones geográficas influyen ampliamente en dicho proceso.

El ganado avícola al igual que el porcino es una actividad pecuaria de corte intensivo, donde los constantes incrementos del capital de trabajo visto desde la perspectiva de la adaptación de maquinaria, desempeñan un importante papel. Durante la década de los ochenta, los estados más altamente productivos de aves fueron Jalisco, México, Michoacán, Querétaro y Veracruz participando con más de 35% de la producción total. Por su parte, los productores de huevo más importantes son: Jalisco, México, Puebla, Sonora y Querétaro.

En términos globales se observa que la región Norte aprovecha sus extensas dimensiones territoriales para desarrollar la ganadería destinada al consumo de carne (en menor medida la producción lechera), lo cual les permite tener costos accesibles pero un elevado desgaste de los suelos que a través de los años se refleja en esterilidad de los mismos, lo cual acelera la ganadería extensiva. Por su parte, los estados que se ubican más al centro y Bajío del país se concentran en la ganadería intensiva, generando la leche que se consume en las principales urbes del país, sin embargo, dado el elevado crecimiento poblacional no resulta ser lo suficientemente productiva como para satisfacer la demanda. Es aquí donde resalta la importancia de Veracruz, Chiapas y Quintana Roo, debido a que despuntan como los estados que presentan las condiciones

CONCLUSIONES

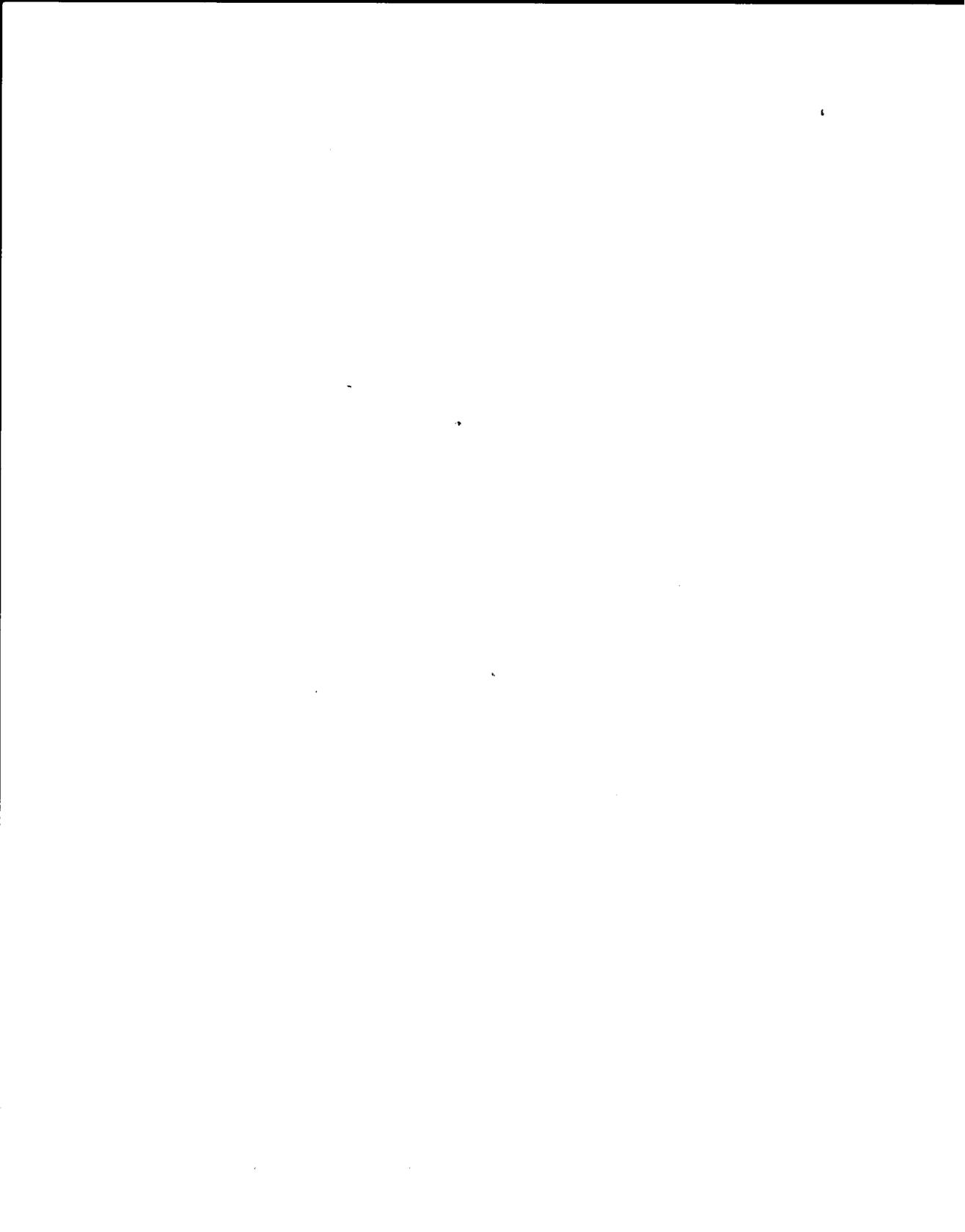
para desarrollar la ganadería intensiva, sin embargo el desgaste que pudiese representar su desarrollo ganadero debe ser evitado con un mayor uso y creación de tecnología para no deforestar a tasas mayores aquellas reservas que constituyen las últimas en el país.

Estados como los del Norte son los más comprometidos en incrementar su inversión y aumentar los niveles de tecnificación, inversión, y apoyos estatales que reduzcan las hectáreas destinadas a la producción pecuaria, para evitar una expansión de la frontera pecuaria.

La mayoría de los estados del Norte de México se caracterizan por su alta capacidad pecuaria, en especial el ganado bovino, generando importantes niveles de oferta que satisfacen los mercados local, nacional y estadounidense. Sin embargo, en términos del PIB su participación es menor que la de los estados más productivos. El fenómeno puede ser explicado por dos causas: la concentración en un solo tipo de ganado, el bovino, y el consecuente uso extensivo del suelo que les permite reducir costos, pero que desalienta un mayor nivel de inversión en sus procesos productivos. A pesar de ello se debe dejar claro que existen dentro de cada estado, municipios que realizan un uso intensivo de su suelo, pero desafortunadamente son los menos.

Por su parte los estados del sur, como Veracruz, Chiapas y Tabasco, pueden ser considerados intensivos en la producción pecuaria, pero no por su capitalización sino por las excelentes tierras de pastoreo que poseen. En consecuencia, en cada uno de ellos se debe impulsar la educación ambiental que permita evitar una sobreexplotación de los suelos. También son estados y municipios capaces de concentrarse en actividades intrínsecamente intensivas en capital como son las aves, el huevo, la actividad porcina o las colmenas, lo cual resulta una importante válvula de escape para reconvertir la actividad pecuaria; en otras palabras, deben desviar su atención hacia actividades pecuarias intensivas en capital.

La dependencia externa se concentra en el ganado bovino y su principal derivado, la leche. Es notable la manera en que, durante los últimos años los crecientes volúmenes de importación de dichos productos inciden en el déficit comercial y la dependencia externa. Las alternativas para ello se vinculan con una mayor producción interna de ganado intensivo y en la realización de una política agropecuaria que se concentre en el fomento de la productividad de las regiones más activas mediante reglas y normas que les ofrezcan certidumbre a los inversionistas. Por otro lado, esta misma política debe tomar en cuenta un selectivo otorgamiento de subsidios a las zonas marginadas, los cuales deben canalizarse por el lado de la oferta, es decir deben ser subsidios a la producción, no al consumo. Lo anterior permitirá disminuir la inseguridad alimentaria de las zonas vulnerables.



Bibliografía

- Aguilar, Adrián Guillermo (*et al.*) (1996), *Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México*, UNAM, El Colegio de México, CNCA, México.
- Aguirre Beltrán, Gonzalo (1963), *Medicina y magia. El proceso de aculturación en la estructura colonial*, Instituto Nacional Indigenista, México.
- ASOCODE (1999), “Hacia una seguridad y soberanía alimentaria sostenible”, <http://nicarao.no/documentos/food>, México.
- Asuad, Norman (2000), “Aspectos básicos que debe atender una política de desarrollo regional y urbano en México, en el corto y mediano plazo”, revista *Investigación Económica*, vol. LX, núm. 23, Facultad de Economía, UNAM, México.
- Ávila Curiel, Abelardo, Teresa Shamah y Adolfo Chávez (1997), *Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición en el Medio Rural 1996*, Instituto Nacional de la Nutrición Salvador Zubirán, México.
- Banamex-Accival (1998), *México social 1996-1998. Estadísticas seleccionadas*, Banamex, División de Estudios Económicos y Sociales, México.
- Banco de México, Índice Nacional de Precios al Consumidor (página electrónica).
- Banco Mundial, *Las perspectivas de crecimiento económico de los países en desarrollo*, Washington, D.C.
- Bancomer (1999), *Reporte económico y proyecciones de indicadores macroeconómicos*, México.
- Barkin, David y Blanca Suárez (1982), *El fin de la autosuficiencia alimentaria*, Centro de Desarrollo, Nueva Imagen, México.
- Barreiros, Lidia (1992), “La pobreza y los patrones de consumo en los hogares en Ecuador”, en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, México, pp. 366-379.
- Barros, Alexandre (1990), “Cooperación militar en la seguridad democrática regional”, en *La seguridad democrática regional: una concepción alternativa*, Nueva Sociedad, Santiago de Chile.

- Bassols Batalla, Ángel (1992), *México: formación de regiones económicas*, UNAM, México.
- (et al.) (coord.) (1994), *El abasto alimentario en las regiones de México*, Instituto de Investigaciones Económicas, Programa Universitario de Alimentos, UNAM, México.
- Beerlandt, H. Tollens (1995), *Methodology for Addressing Food Security in Developing Countries*, working paper/28, Leuven, Belgin, Kathoekke, Universiteit leaen, pp. 19.
- Bertaux, Daniel (1977), *Destins Personnels et Structure de Classe. Pour une Critique de l'Anthropologie Politique*, París, PUF, col. Politiques, 1ª. ed. 1983. "Production anthropologique et nouvelle classe", C. Buci-Glucksman. *La gauche, le pouvoir, le socialisme*, Hommage a Nicos Poulantzas, París. PUF, col. Politiques.
- Bohle Hans-Georg y Fred Krüger, "Perspective of Geographical Food Crisis Research. Applied Geography and Development", vol. 42, Institute for Scientific Cooperation, Tübingen, 1998.
- Boltvinik, Julio (2000), "Pobreza alimentaria y desnutrición", *Economía Moral*, sección de *La Jornada*, 13 de octubre de 2000, p. 26.
- (1997), "Aspectos conceptuales y metodológicos para el estudio de la pobreza", en Martha Schteingart (coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*, El Colegio de México, México.
- (1994), "La satisfacción de las necesidades esenciales en México en los 70's y 80's", en *Desarrollo, desigualdad y medio ambiente*, Cal y Arena, México.
- (1995), "La pobreza en México 1984-1992 según INEGI-CEPAL", en *Economía Informa*, núm. 237, Fac. de Economía, UNAM, México.
- Bourges R., Héctor (1990), "Costumbres, prácticas y hábitos alimentarios", en *Cuadernos de Nutrición*, vol. 13, núm. 2, 3ª. época, año x, México.
- Boutrif, E. (1997), *Establishing a Food Insecunty and Vulnerability Informatica and Mapping System. Food, Nutrition and Agriculture* (FNALANA), 19: pp. 37-41.
- Boutroni, Lucía (et al.) (1983), *Situación nutricional de barrios marginados de Teziutlán, Puebla*, Instituto Nacional de la Nutrición, División de Nutrición de Comunidad, publicación L. 60, México.
- Calderón, José Luis y Enrique Salgado (2000), "El estudio de la seguridad nacional y la inteligencia en México", *Revista de Administración Pública*, núm. 101, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

BIBLIOGRAFÍA

- Camberos, Mario y Joaquín Bracamontes (1995), *Análisis comparativo de la pobreza en la frontera norte de México*, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A.C., México.
- Casado, Demetrio y Encarna Guillén (1986), “Los servicios sociales en perspectiva histórica“, en *Los servicios sociales*, documentación social núm. 64, Madrid.
- Casco Flores, José Andrés (1999), “La estrategia de modernización del sector agrícola”, en *Comercio Exterior*, abril, México.
- Cavalla Rojas, Antonio (comp.) (1979), *Geopolítica y seguridad nacional en América Latina*, UNAM, México.
- Chalmin, Philippe (2001), “Les marchés mondiaux”, *Cyclope 2000*, Economica, Paris.
- CEPAL (1988), *Sistemas alimentarios: estructura, evolución y lineamientos de una política de seguridad alimentaria*, Santiago de Chile.
- , FAO (1992), *Seguridad alimentaria, campesinado y agroindustria*, División Agrícola Conjunta, Santiago de Chile, 1987.
- , PNUD (1992), “Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de línea de pobreza”, en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, México, pp. 340-353.
- Chávez, Adolfo y Miriam (1995), *La nueva alimentación. Cómo evitar nuestra desnutrición oculta y el envejecimiento prematuro*, Procuraduría Federal del Consumidor-Pax, México.
- Chías Becerril, Luis y José Gasca (1995), “Participación del Sistema Nacional de Transporte en la distribución de granos”, en *El sistema poscosecha de granos a nivel rural: problemática y propuestas*, Ernesto Moreno (*et al.*) (coord.), Programa Universitario de Alimentos, México.
- (1994), “Choice of Indicators for Food Security and Nutrition Munitring”, en Lawrence Haddad, Eileen Kennedy, *Food Policy*, vol. 19, núm. 3.
- Cochran, William (1977), *Técnicas de muestreo*, Continente, México.
- Comisión Europea, EUR-Lex (1999), “Propuesta de decisión del Consejo por la que se establece la posición que deberá adoptarse en nombre de la Comunidad en el seno del Consejo Internacional de Cereales”, Legislación en preparación.
- Comisión Nacional de Alimentación (1990), *El Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria* (SINSA) y *El Sistema Nacional de Vigilancia Alimentaria y Nutricional* (SISVAN), CONAI, México.
- Comité de Seguridad Alimentaria Mundial-FAO (1998), *Informe acerca del desarrollo de sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad y vulnerabilidad alimentaria*, Roma.
- Conapo-Progresá (1995), *Índice de marginación por localidad en México* (1991-1996), Evolución reciente de la PEA.

- Conapo-Progres, *Proyección de la población de México*, 1996-2050.
- , *Situación demográfica de México*, 1998.
- Concil for Agricultural Science and Technology (1999), *Food Security: Internacional Dimensions*, Iwoa, USA.
- Conprogesa (1999), *Características de los beneficiados de Progres*, México, mimeo.
- Contreras Hernández, Jesús (1993), *Antropología de la alimentación*, Eudema, Madrid.
- Coplamar (1992), *Necesidades esenciales en México*, tomo I, Alimentación, Coplamar-Siglo XXI, México, 302 pp.
- Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, Roma, noviembre de 1996.
- Dávila, E. y S. Levy (1999), “Dispersión poblacional y pobreza”, en Solís y Villagómez, *La seguridad social en México*, Fondo de Cultura Económica, México.
- De Celorio, Tomás (1998), *Efecto de los factores socioeconómicos sobre los gastos de consumo de alimentos para familias del área metropolitana de Monterrey*, Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Economía, Monterrey, México.
- De Certeau, Michel (*et al.*) (1999), *La invención de lo cotidiano: Habitar, cocinar*, Universidad Iberoamericana-ITESO, México.
- De la Garza, Luis A. y Enrique Nieto (coords.) (1991), *Distribución del ingreso y políticas sociales*, Seminario Nacional sobre Alternativas de la Economía Mexicana, tomo I, Equipo Pueblo, Juan Pablos Editor, Foro de Apoyo Mutuo, Enlace, México.
- De las Heras, Patrocinio (1985), “De la beneficencia al bienestar social: cuatro siglos de acción social”, en *La Cruz Roja en el bienestar social. Encuentro de las sociedades iberoamericanas, sub-región II*, Cruz Roja Española, Madrid.
- (2000), *Le Programme Communautaire d’Aide et de Sécurité Alimentaire*.
- Delgadillo Macías, Javier (1993), *El desarrollo regional en México frente al reto de la globalización de los mercados*, IIEC-UNAM, México.
- , Felipe Torres y José Gasca (2001), *El desarrollo regional en México en el vértice de dos milenios*, serie Breviarios de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México.
- Douglas, Mary (1973), *Pureza y peligro. Un análisis de los conceptos de contaminación y tabú*, Siglo XXI, España.
- Elguea, Javier (comp.) (1990), *En busca de la seguridad perdida*, Siglo XXI, México.
- Estay, Daniel C. (*et al.*) (1990), *State Failure Task Force Report: Phase II Finding*, Yale University, EUA.

BIBLIOGRAFÍA

- FAO (1997), *Alimentos para todos*, Roma.
- _____, *Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Evaluación de la situación de la seguridad alimentaria*, Roma, del 2 al 5 de junio de 1998.
- _____, (1996), *Declaración de Roma*.
- _____, (1999a), *L'état de l'Insécurité Alimentaire dans le Monde*, Roma.
- _____, (2000), *The State of Food Insecurity in the World*, Roma.
- _____, (2001), Press Release 01/26.
- _____, (1998), *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, Roma. (información sistematizada).
- _____, Base de datos estadísticos en CD.
- _____, (1993), *Informe sobre los programas efectuados en la elaboración de un índice de seguridad alimentaria de los hogares*, Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), pp. 180.
- _____, (1995), *La seguridad alimentaria mundial*, Roma.
- _____, (1999b), *Programa Especial para la Seguridad Alimentaria*, Roma.
- _____, (1996), *Seguridad alimentaria y nutrición*, Roma.
- _____, (1988), *Sistemas alimentarios y seguridad alimentaria*, Roma.
- _____, GIEWS, (1996), *Second Informal Meeting on Methodology for Wlnenbilty Assessment*, Roma, 75 pp.
- Ferrocarriles Nacionales de México (1993), “Estadísticas de carga de estaciones remitentes y receptoras”, *Informe E-3*, 1993, México.
- Fischler, C. (1995), *El (h)omnívoro. El gusto, la cocina y el cuerpo*, Anagrama, Colección Argumentos, núm. 168, Barcelona.
- García, M. (1994), *Malnutrition and Food Insecurity Projections, 2020*, 2020 Briet, núm. 6, IFPRI, Washington, D.C.
- Garza Villarreal, Gustavo (comp.) (1989), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, El Colegio de México, México.
- _____, (1991), *Desconcentración espacial, tecnología y localización industrial en México. El conjunto de parques y ciudades industriales 1953-1988*, El Colegio de México, México.
- Gligo, Nicolo (1995), “Situación y perspectivas ambientales en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL*, núm. 55, Santiago de Chile.
- González Temprano, Antonio y Eugenio Torres Villanueva (1994), *El estado de bienestar en los países de las OCDE*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Haddad, L., S. Sullivan y E. Kenedy (1991), *Identification and Evaluation of Alternative Indicators of Food and Nutrition Security: Some Conceptual Issues and Analysis of Extant Data*, IFPRI, Washington, D. C.

- Hernández Laos, Enrique (1998), “Evolución de la distribución del ingreso en los hogares en México”, en *Comercio Exterior*, vol. 48, núm. 6, México, pp. 443-460.
- (1992), *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México, 268 pp.
- (2000), “Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza en México”, en *Comercio Exterior*, vol. 50, núm.10, México.
- Hernández, Mercedes (et al.) (1981), *El consumo de alimentos en la Región Centro Norte del estado de Veracruz*, Instituto Nacional de la Nutrición, México.
- Hewit, Cynthia (1992), *Recesión, reestructuración y sistemas alimentarios*, Archivos Latinoamericanos de Nutrición, vol. 42, núm. 4, Sociedad Latinoamericana de Nutrición, México.
- Ibáñez, Jesús (1992), *Más allá de la Sociología. El grupo de discusión: teoría y crítica*, Siglo XXI, España.
- Ibarra, Alejandro y Sergio A. Ortiz (1991), “Reservas, seguridad alimentaria y poder alimentario”, en *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 1, México.
- IFPRI (1995), *A 2020 Vision for Food, Agriculture and the Environment*, Washington, D.C.
- INEGI, Indicadores del sector alimentario (página electrónica).
- , *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación en México*.
- , ONU-CEPAL (1993), *Magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1992*, México.
- , CAGE, *Censos Agrícola, Ganadero y Ejidal*, 1990, 1981 y 1991.
- *El sector alimentario en México*, varias ediciones (1970, 1975, 1980, 1985, 1998).
- (1990), *Perfil sociodemográfico de Estados Unidos Mexicanos*, México.
- , Secretaría de Industria y Comercio, *Anuario Estadístico del Comercio Exterior de los Estados Unidos Mexicanos*, 1985, 1990, 1995, 1997.
- (1991), VII Censo Agropecuario y Ejidal, México.
- Instituto Nacional de la Nutrición Salvador Zubirán (INNSZ) (2000), *La desnutrición a nivel municipal en México*, INNSZ, México.
- (1996), *Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición en el Medio Rural*, vol. I, México.
- (1991), “Experiencias y aprendizajes sobre seguridad alimentaria”, en *Memorias del Taller sobre Seguridad Alimentaria* del 12 al 13 de marzo, publicación L-87, Subdirección General de Nutrición de Comunidad, INNSZ, México.
- (1997), *Encuesta Nacional Alimentaria*, México.

BIBLIOGRAFÍA

- Isunza, Alberto (1996), “Encuesta Oaxaqueña de Nutrición”, en *Agricultura, alimentación y nutrición en México*, Instituto Nacional de la Nutrición, Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud, México.
- Johnson, Norman (1990), *El estado de bienestar en transición. La teoría y práctica del pluralismo de bienestar*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Kenedy, E. (1994) *Choice of Indicators for food security and nutrition monitoring*, Food Policy, vol. 18, núm. 3, pp. 329-343.
- Kondo López, Jorge (1999), “INIFAP: Ciencia para la producción agropecuaria”, en *El mercado de valores*, Nacional Financiera, México.
- La Biblia* (1978), México, JUS.
- Labrousse, E. (1976), *Fluctuations, Économiques, Politiques et Sociales*, París.
- Lastra Marín, Ignacio y Juan Manuel Galarza Mercado (coords.) (1998), *Situación actual y perspectiva de la producción de carne de pollo en México 1990-1997*, SAGAR, CEA, México.
- Lechuga, Miguel (*et al.*) (1998), “La dinámica demográfica y la producción alimentaria en México”, en Ma. del Refugio Palacios (*et al.*) (comp.), *La modernización contradictoria*, Universidad de Guadalajara, CIAD, México.
- López Alonso, Carmen (1986), “Cuatro siglos de acción social. De la beneficencia al bienestar social”, en *Memoria introductoria*, Consejo General de Asistencia Social, Siglo XXI, Madrid.
- Luna, Sergio A. (1997), “Seguridad alimentaria institucional y una aplicación a México en el decenio de los ochenta”, en *El Trimestre Económico*, vol. LXIV, núm. 255, México.
- Lustig, Nora (1996), “La medición de la pobreza en México: el origen de las discrepancias. Una nota metodológica”, en *El Trimestre Económico*, México.
- Madrigal, Herlinda (ed.) (1990), *Encuesta Nacional de Alimentación en el Medio Rural por Regiones Nutricionales, 1998*, INNSZ, y Comisión Nacional de Alimentación, División de Nutrición de Comunidad, Publicación L-90, México.
- Márquez, Ricardo (1998), “Esferas de seguridad y linderos del corazón de las tinieblas”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 98, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Maxwell, S. y T. Frankenberger (1992), *Household Food Security. Concepts Indicators Measurements. A Technical Review*, UNICEF, FAO, Nueva York, pp. 274.
- Maxwell Daniel G., “Measuring Food Insecurity: The Frequency and Security of Xopingstretages”, en *Food Policy*, vol. 21, núm. 3, 1996.
- Mendoza Zazueta Alejandro (2000), *Prospectiva de la agricultura mexicana*, ponencia presentada en el Diplomado sobre Seguridad Nacional, Centro de Investigaciones sobre Seguridad Nacional, México.

- Michelle, Chauvet (1995), “Los usos controvertidos de la biotecnología, la seguridad alimentaria o la guerra”, *El Cotidiano*, núm. 71, Universidad Autónoma Metropolitana-Atzacapozalco, México.
- Mingione, Enzo (1991) *Las sociedades fragmentadas*. Ministerio del Trabajo, Madrid.
- Ministry of Foreign Affairs (1999) Japan, Informe.
- Mishra, R. (1989), “El estado de bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá”, en *Crisis y futuro del estado de bienestar*, Alianza, Madrid.
- Mlingi, B.A., Guidelines for Food Nutrition Assessment and Vulnerability Mapping in Ethiopia, Field Report Dp/ETH/89/001, FAO, Roma.
- Oseguera Parra, David (2001), *Herederos, diversos y conversos. La formación de la cultura alimentaria colimense*, tesis de Antropología Social, UAM-I, México.
- OCDE (1997), *El mundo en el año 2020, perspectivas de una nueva época global*, París.
- (1998), *The Future of Food. Long Term Perspectives, for the Agro-Food Sector*, París.
- Oliva, Benjamín (2000), “La seguridad nacional en un mundo globalizante”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 101, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Palacios, José (1989), *La política regional en México, 1970-1982*, Universidad de Guadalajara, México.
- Pearce, Richard, Stephen Healy y Michael Stockbridge (1996), *The Implications of the Uruguay Round Agreement on Agriculture for Developing Countries*, FAO.
- Pelto, Gretel H. y J. Pertti (1990), “Dieta y deslocalización: cambios dietéticos desde 1750”, en I. Rotberg Robert y Theodore K. Rabb, (comps.), *El hambre en la historia*, Siglo XXI, México.
- Perea Curiel, Wilfrido (2000) “Caracterización de la pobreza en México”, en *Trabajo Social*, núm. 1, Nueva Época, Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM, México.
- Poder Ejecutivo Federal (1997), Programa de Educación, Salud y Alimentación, México
- Preciado, Jaime (1997), “Combate a la pobreza en México: una geografía de la exclusión”, en Esthela Gutiérrez (coord.), *El debate nacional*, Universidad de Guadalajara, Diana, México.
- Programa de Formación en Seguridad Alimentaria (1990), *Los efectos de la política macroeconómica en la agricultura y la seguridad alimentaria*, Panamá.
- Programa Mundial de Alimentos (1997), *La paradoja del hambre en un mundo de abundancia. Nuevas perspectivas para la ayuda alimentaria*, Roma.
- Programa Nacional de Solidaridad (1990), “El combate a la pobreza”, en *El Nacional*.

BIBLIOGRAFÍA

- Quadri, Gabriel (1999), *Seguridad y medio ambiente*, versión inédita, México.
- Ramírez (2000), “Seguridad nacional y vulnerabilidad”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 101, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Raskin, Paul (et al.) (1998), *Bending the Curve: Toward Global Sustainability*, Stockholm Environment Institute, Pole Star, Series Report, núm. 8.
- Renner, Michel (1993), *Armamento y seguridad: dimensiones económicas y ambientales*, Bakeaz, Madrid.
- Réseau Européen de Sécurité Alimentaire (2000), *Fourth Progress Report on the Activities of Resal*.
- _____ (2000), *Le programme communautaire d'Aide et de Sécurité Alimentaire*.
- Roldán, J. Antonio, Adolfo Chávez (et al.) (1988), *Geografía del hambre en México. Redefinición de zonas críticas de nutrición*, publicación L-99, INNSZ, División de Nutrición de Comunidad, México.
- Ruiz, Liliana y J. Alberto Rivera (1996), “Acceso de la población mexicana a los alimentos”, en *Agricultura, Alimentación y Nutrición en México*, Instituto Nacional de la Nutrición, Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud, México.
- SAGAR-CEA, Datos básicos del Sistema Nacional de Información Agropecuaria (avance al 2º trimestre de 1998).
- _____, DGEA, Consumos aparentes, 1925-1997 (información sistematizada).
- _____ (1997), Sistema de Información Agropecuaria de Consulta (SIACON), 1980-1996. México.
- _____, CEA, Anuario estadístico de la producción agrícola de Estados Unidos Mexicanos (varios años).
- Sala Prat, Gaiteta (1994), *El negocio de la pobreza*, APPIS, Barcelona.
- Salinas Callejas, Edmar, “El financiamiento del sector agropecuario en México”, *Comercio Exterior*, enero de 1995.
- Salinas de Gortari, Carlos, Anexo estadístico del *VI Informe de Gobierno*.
- Sánchez Almanza, Adolfo (2000), *Marginación e ingreso en los municipios de México. Análisis para la asignación de recursos fiscales*, UNAM, IIEC, Miguel Ángel Porrúa, México.
- SARH, CESPA, ONU, CEPAL (1982), *El desarrollo agropecuario de México, pasado y perspectivas*, tomos II, III, IV, México.
- _____ (1983), Subsecretaría de Agricultura y Operación. Dirección General de Economía Agrícola, “Consumos aparentes de productos agrícolas, 1925-1982”, en *Agrícola*, vol. VII, núm. 9.
- Schejtman Alejandro (1987), “Campesinado y seguridad alimentaria”, en *Estudios Rurales Latinoamericanos*, vol. 10, núm. 3, septiembre-diciembre, Santiago de Chile.

- Schejtman Alejandro (1988), “La seguridad alimentaria: tendencias e impacto de la crisis”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 36, Santiago de Chile.
- Scott, John (1999), “Experiencias exitosas de combate a la pobreza”, en *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación* (Progresá), CIDE, México.
- Secofi, Inventario nacional de infraestructura comercial (página electrónica).
- _____ (1997), Sistema de Información Comercial de México, 1995-1997, México.
- Secretaría de la Presidencia (1995), *Acuerdo para el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar*, México.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, *Anuario Estadístico de Comercio Exterior de las EOM*, México, 1971, 1975, 1980.
- Semarnap, *Anuario Estadístico de Pesca* (varios años).
- Sierra, Julia (1989), “La marginación en México, algunas proyecciones y perspectivas, México al año 2000”, ITAM.
- Sistema Nacional de Información de Mercados (1997), *Anuarios Estadísticos de Frutas, Hortalizas y Granos*, México.
- Solís, Silvia (2000), “Reflexiones sobre la transición de la política social en México”, en *Revista de Trabajo Social*, Política social, Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM, México.
- Somavía, Juan y José Miguel Insulza (1990), *Seguridad democrática regional. Una concepción alternativa*, Nueva Sociedad, Santiago de Chile.
- Staatz, J.M., V.C. D’Agustino y S. Sundberg (1990), “Measuring Food Security in Atricc Conceptral, Empirical and Policy Issies”, en *American Journal of Agricul-tural Economics*, núm. 725, pp. 1311-1317.
- The Ministry of Foreign Affairs of Japan (1999), Japan’s Official Development Assistance Annual Report 1999, MFA.
- Thompson Anne y Manfred Metz (1997), “Implication of Economic Polic for Security”, *A training Manual*, núm. 40, FAO, Roma.
- Torres Salcido, Gerardo (2000), “El combate a la pobreza en México. Entre la asistencia social y la participación”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, núm. 3, septiembre-diciembre, Caracas.
- Torres Torres, Felipe y Yolanda Trápaga (2001), *La alimentación de los mexicanos en la alborada del tercer milenio*, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México.
- Torres, Felipe y Javier Delgadillo (1990), *Bienestar social y metodología del espacio social*, Escuela Nacional de Trabajo Social-Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México.
- UN (United Nations) (1999), Convenio sobre Ayuda Alimentaria, Roma.
- USDA (1999), Dan Glickman, Secretary of Agriculture, 10 de septiembre.
- _____ (1996), Fair Act, Washington, D.C.

BIBLIOGRAFÍA

- USDA (2001), World Food Programme, Roma, UN.
- _____ (1999), Global Food aid Figures, Roma.
- _____ (1999), Reports, Roma.
- Ver. S. A. Alimentación a partir de su futuro con base en lo marginal que alternativas genera en un ambiente de competencia.
- Vigarello, Georges (1995), *Lo sano y lo malsano desde la Edad Media hasta nuestros días*, Trilce-Sindicato Médico del Uruguay, Uruguay.
- Wenkam, N. S. (1969), *Cultural Determinants of Nutritional Behavior*, Nutrition Program News, USDA, julio agosto, Washington, D.C.
- WFP (1999 y 2001), *China: a Preliminary Provincial Vulnerability Canalysis*, [http://www.wfp.,t. Ram](http://www.wfp.t.Ram).
- Williams, Gary W. (1994), “Perspectivas del comercio agrícola entre EUA y México dentro del Tratado de Libre Comercio: un punto de vista norteamericano”, en Emilio Romero, Felipe Torres, María del Carmen del Valle (coords.), *Apertura económica y perspectivas del sector agropecuario mexicano hacia el año 2000*, IIEC, UNAM, México, pp. 17-27.
- WTO (1994), Agricultural Agreement, The *Uruguay Final*.
- Xue Dong, Lee (1996), *La autosuficiencia alimentaria y la unidad productiva un análisis comparativo entre China y México*, doctorado en Economía, División de estudios de Posgrado, Facultad de Economía, UNAM, México.

Seguridad alimentaria: seguridad nacional es un libro que trata sobre el deterioro del abasto alimentario en nuestro país, y advierte sobre los posibles riesgos a que puede llevar la profundización de las asimetrías sociales y regionales, aunado al incremento de la pobreza.

En esta obra se plantea el riesgo que implica para la seguridad nacional la carencia de alimentos porque se pueden generar situaciones de tensión y conflicto, sobre todo, si no se atiende esta situación con medidas políticas y económicas que corrijan los problemas estructurales de la agricultura mexicana.

Felipe Torres Torres es doctor en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México, maestro en Sociología y licenciado en Trabajo Social por la misma institución. Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Premio "Maestro Jesús Silva Herzog" de Investigación Económica en varias ocasiones; Premio Nacional de Estudios Agrarios; Premio PUAL.

Entre sus publicaciones destacan: *El abasto alimentario en las regiones de México*, *Dinámica económica de la industria alimentaria* y *Los retos de la soberanía alimentaria*, entre otros. Además de ser coautor de 10 libros que versan sobre este mismo tema.

Sociología

www.pyv.info/segualim

ISBN



9 789703 120648 >



BIBLIOTECA "M"



HD

28