

Informe sobre el Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en México, 2012, Sagarpa, Sedesol, INSP y FAO, 2013

Adolfo Álvarez Macías¹ y Adriana Moreno Blanco²

Este texto es una apretada síntesis de un Informe especial para entender la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) en México, el cual toma su máxima relevancia por al menos dos hechos fundamentales: a) la gravedad del problema de inseguridad alimentaria y b) las iniciativas públicas que se vienen tomando en el país, especialmente la Cruzada contra el Hambre. El tema –en estricto– es relativamente nuevo en nuestro país, pero resulta vital para su desarrollo sustentable.

Este informe deriva de un acuerdo y colaboración entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés). La coordinación técnica estuvo a cargo de Margarita Flores, consultora de FAO, con la colaboración de una amplia red de expertos que se encargaron de redactar las partes específicas del documento.

¹ Personal Académico del Departamento de Producción Agrícola y Animal de la UAM-X, e-mail: aalvarez@correo.xoc.uam.mx.

² Consultora privada, e-mail: aymorenoblanco@gmail.com

Dentro de la problemática general sobresale que en la próxima década habrá un lento crecimiento en la producción mundial de productos agrícolas, del orden de 1.7% anual, comparado con el 2% observado en las últimas décadas. Para alimentar a una población mundial mayor a los 9 mil millones de personas, en 2050, la producción alimentaria debería crecer en 70%; en especial, el sector agrícola tendrá que producir 1,000 millones de toneladas adicionales de cereales y 200 millones de toneladas más de carne al año para 2050, comparados con los niveles de 2005-2007. Bajo esa perspectiva, gran parte de esta oferta de alimentos deberá provenir de mejoras en la productividad derivadas de la innovación y la tecnología. La producción debe además ser ambientalmente sustentable, a pesar de que los recursos naturales son limitados y ya están sobreexplotados en muchas regiones. En 2013, se estima que alrededor de 850 millones de personas, a nivel mundial, sufren de hambre e inseguridad alimentaria, por lo cual no sólo se requiere de aumentar la producción de alimentos, también es necesario asegurar su disponibilidad, acceso y, en especial, reducir las pérdidas y el desperdicio.

El concepto de seguridad alimentaria se revisó en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, a partir de la cual se concluyó que *existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana*. Esta definición, aceptada globalmente, permite identificar las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria: disponibilidad, acceso, estabilidad y utilización de los alimentos, así como su efecto en el estado nutricional de las personas, los logros alcanzados y los desafíos que enfrenta, tomando en cuenta el nuevo entorno internacional y las perspectivas globales.

La noción de *disponibilidad* de alimentos remite a la suficiencia del abasto en cantidad y calidad apropiada, sea de producción propia, adquirida en el mercado nacional o en el mercado internacional. El *acceso* denota el nivel de recursos o ingresos de los consumidores, ya sea por

empleo o mediante el aprovechamiento de bienes para la producción, y que permiten obtener los alimentos apropiados para una dieta saludable. La *utilización* implica no sólo una dieta diversa, sino alimentos nutritivos e inoocuos, asociado a condiciones adecuadas de vida, vivienda, medidas sanitarias, agua potable y cuidados de salud, entre otros. La *estabilidad* se vincula con la oferta y el acceso a los alimentos constantes a lo largo del tiempo; es decir, que no se carezca de ellos por efectos coyunturales o imprevistos, a pesar de que el cambio climático impone creciente incertidumbre sobre la producción y el abasto de alimentos.

A partir de los elementos referenciados –y que tienen su especificidad en el caso de México–, en el primer capítulo del Informe se examina el contexto internacional, resaltando los cambios estructurales en la demanda de alimentos, como el crecimiento demográfico, el aumento del ingreso en las economías emergentes y la tendencia a homogeneizar patrones de consumo. Por el lado de la oferta, se analizan la menor calidad de los recursos tierra y agua, el impacto del cambio climático y los precios de los combustibles, entre otros. Se desataca también que el drástico incremento de los precios de los alimentos en los mercados internacionales, a mediados de 2008 y su volatilidad redujo el ritmo de los avances que se habían logrado en la lucha contra el hambre, situación que se vio agravada por la crisis y recesión que impactó a las economías desarrolladas, y que se extendió a muchas partes del mundo al mismo tiempo a lo largo de 2009.

La amenaza a la seguridad alimentaria mundial alertó a los responsables de las políticas y al público en general, y puso de nuevo el tema del hambre en la agenda de la comunidad internacional. La crisis de los precios, cuyos niveles en los próximos 10 años tenderán a mantenerse entre 10% y 30% por arriba de los registrados diez años atrás, evidenció fallas en los mercados de productos básicos y especulación en los mercados futuros, derivados de la inestabilidad de los mercados financieros, la importancia de la revalorización del papel de la agricultura familiar en el abastecimiento de alimentos, la falta de regulación y fiscalización del

mercado laboral agrícola y rural, y otros factores que están provocando cambios estructurales en los sistemas alimentarios, entre otros aspectos medulares.

El Informe subraya también que en los próximos 10 años los ingresos per cápita y la urbanización profundizarán las transformaciones, concentrando el consumo en alimentos más procesados, grasas y proteínas animales de más alto valor agregado, lo que determinará la demanda indirecta de cereales secundarios y oleaginosos para forraje. Empero, a nivel global la posibilidad de ampliar el área bajo cultivo es limitada. Ante ello, la principal necesidad es prestar mayor atención al crecimiento de la productividad agrícola sustentable, aprovechar mejor los recursos naturales, adoptar prácticas amigables con el ambiente y eliminar las medidas comerciales que sancionen a los países importadores. El aumento en la productividad agrícola mundial será clave para contener el alza en los precios de los alimentos y favorecer la seguridad alimentaria global.

Este primer capítulo es abundante en evidencias, remarcando la relevancia de las tendencias del sistema alimentario global y la importancia que pueden tener para todos los países en desarrollo, especialmente para aquellos que, como México, dependen en gran medida del exterior para asegurar su abasto alimentario. Muy posiblemente, el reproche que se podría formular a estos planteamientos es que poco se cuestionan las desigualdades que caracterizan la estructura del sistema agroalimentario global, y el poder que detentan actores como las llamadas empresas globales de transformación, así como otras que se han ubicado en segmentos estratégicos, como el de la producción de semillas.

El capítulo 2 del Informe aborda la disponibilidad de alimentos en México. Estima los aportes de la producción primaria de productos básicos tomando en cuenta sus diferentes usos destinados al: consumo humano, la transformación industrial y el consumo animal. Se revela que el valor de la producción agrícola nacional creció 1.5% en prome-

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

Destaca la trascendencia que tienen los alimentos importados en la disponibilidad nacional. De los 14 productos incluidos en el Informe, la contribución del volumen importado a la disponibilidad promedio en 2009-2011 en el país va de:

Menos del 10 %	Huevo (0.4%), maíz blanco (3.7%), café oro (4.6%) y azúcar (9.5%)
Del 10 al 30 %	Leche (13.2%), frijol (13.5%), carne de aves (18.3%) y sorgo (26.1%)
Del 30 al 50 %	Carne de bovino (34.5%) y de porcino (40.2%)
Más del 50%	Trigo (51%), maíz amarillo (80.1%), arroz (89%) y soya (95%)

Lo anterior pone de manifiesto que la alta dependencia de alimentos puede ser un factor de riesgo mayor, sobre todo si se registra una alza de precios y/o escasez de alimentos en el plano internacional, lo cual puede suceder de acuerdo a las previsiones de los organismos internacionales especializados

En este Informe también se pondera la degradación de los recursos naturales en México y, por ende, la pérdida de la base natural de la producción de alimentos. Algunos ejemplos: 35% de la superficie nacional está expuesta a sequías intensas. A nivel nacional, los suelos con mayor

fertilidad cubren en conjunto 29% del territorio; también se estima que 45% muestra algún tipo de degradación. En recursos hídricos, en ocho de las 13 regiones hidrológico-administrativas del país se han generado niveles de presión por el recurso fuerte o muy fuerte, localizadas principalmente en las zonas norte, noroeste y centro del país.

Se resalta que el país dio un paso trascendental al elevar a rango constitucional el derecho a la alimentación en la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 2011. En los últimos 20 años, México ha mantenido, en promedio, un suministro de energía alimentaria equivalente a 3,141 kcal por persona al día, superior a las 2,362 kcal de requerimiento recomendado, por lo que existe disponibilidad suficiente para cubrir las necesidades promedio de la población; por tanto, se está ante un problema central de distribución y equidad, puesto que más de la cuarta parte de los mexicanos tiene acceso deficiente a la alimentación (Ensanut, 2012); esto se refleja en que, aun cuando la desnutrición infantil ha disminuido entre 1988 y 2012, 14 de cada 100 preescolares tienen baja talla respecto a la edad, indicador de desnutrición crónica, lo que representa cerca de 1.5 millones de infantes menores de cinco años; y en la población indígena, la prevalencia es de más del doble: 33.1%. Adicionalmente, el sobrepeso y obesidad en niños, adolescentes y adultos se ha convertido en un problema de salud pública.

Finalmente en este tema, se sopesa que las unidades de producción agropecuaria, forestal y pesquera se han clasificado, de acuerdo a un estudio reciente de la Sagarpa y la FAO (2012), en seis grupos de Unidad Económica Rural o UER según el valor de sus ventas. Los dos primeros estratos son unidades familiares de subsistencia; uno sin relación con el mercado (22.4% del total), y el segundo con vinculación al mercado (50.6%). El tercero es un grupo en transición (8.3%); los tres restantes son unidades empresariales: *rentabilidad frágil* (9.9%), *pujantes* (8.4%) y *empresarios dinámicos* (0.3% del total). Su problemática es altamente diferenciada en acceso a: capital natural, financiero, humano, tecnología, productividad, integración, mercados, ventas e ingresos. A esta desigualdad

se suma la concentración, ya que sólo dos grupos de UER empresariales, 8.7% del total, reúne 74.2% de las ventas del sector. Aunque no se subraya con fuerza, es claro que de este modelo polarizado resulta muy complicado obtener la productividad y sustentabilidad del sistema agroalimentario nacional y, por ende, los alimentos que demanda la sociedad mexicana.

El capítulo 3 se concentra en el tema de acceso a la alimentación y la medición de su carencia; una de las dimensiones que definen la pobreza en México, tal y como se establece en la Ley General de Desarrollo Social. Según el Coneval, en 2008, 21.7% de la población en México era carente por acceso a la alimentación, mientras que en 2010 esta proporción ascendió a 24.9 por ciento.³ En 2010, 13 entidades superaron el porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación observado a nivel nacional. Destaca Guerrero como la entidad que presentó el mayor nivel de carencia (42.6%), seguido de Tabasco (33.3%). El resto de las entidades que superaron el promedio nacional fueron: Estado de México, Campeche, Chiapas, San Luis Potosí, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Oaxaca, Veracruz, Sonora y Baja California Sur.

Por su parte, los municipios que presentan altos niveles de rezago social son predominantemente rurales o concentran mayor cantidad de población indígena y muestran niveles más elevados de esta carencia. En 2010, 40.5% de la población que habita en municipios urbanos se encontraba en situación de pobreza, mientras 64.9% de la población de municipios rurales se hallaba en esta situación. Aunado a ello, 33.5% de la población que habita en municipios rurales presenta carencia por acceso a la alimentación, en tanto que de la población que habita en municipios

³ Cabe resaltar que el Coneval recién publica los datos de 2012, registrando que entre 2010 y 2012 las personas que no fueron capaces de adquirir la canasta básica alimentaria aumentaron, al pasar de 21.5 millones de habitantes en 2010 a 23.1 millones de personas en 2012.

urbanos el porcentaje es de 22.9. En los municipios considerados indígenas tienen el mayor porcentaje en este indicador (36.5%), comparados con los municipios sin presencia indígena que presentan un porcentaje significativamente más bajo (18.6%).

Según el Censo Agropecuario de 2007, 72% de las unidades de producción tenían 5 hectáreas o menos, mayor a lo reportado en 1997, cuando era 66 por ciento. De las unidades de producción, 47% tienen 2 hectáreas o menos, produciendo frecuentemente para autoconsumo, sin acceso a los mercados y en condiciones marginales.

Los datos del Informe vuelven a ser abundantes e ilustrativos en torno a la dificultad de amplias capas de la población para lograr un acceso adecuado a los alimentos, lo cual se revela como un reto mayor y, de paso, cuestiona el tipo de políticas sociales desplegadas a la fecha, aunque sin detallar cuáles serían las modificaciones sustantivas que se requieren para mejorar en este ámbito en el futuro.

El capítulo 4 contiene el tema de la utilización de los alimentos a través del análisis de la diversidad y calidad de la dieta, y de la situación nutricional de la población, diferenciando entre niños, adolescentes y adultos. Para ello, la referencia principal está representada por los resultados de la Encuesta de Salud y Nutrición (Ensanut) de 2012, a partir de la cual se devela que la prevalencia de las tres formas de desnutrición en menores de 5 años ha tenido disminuciones notables entre 1988 y 2012. La prevalencia de emaciación (bajo peso para talla) y bajo peso disminuyeron a una cuarta parte, para alcanzar valores compatibles con poblaciones sin desnutrición. En cambio, la desnutrición crónica (baja talla para la edad), vinculada a la historia alimentaria de la población, aunque disminuyó a la mitad de la prevalencia en 1988, sigue siendo elevada (13.6%), representando casi 1.5 millones de menores de 5 años en dicha condición.

También es de subrayar que la prevalencia de la desnutrición crónica en poblaciones rurales se ha mantenido históricamente en el doble con respecto a las de zonas urbanas; disminuyendo con mayor velocidad

en las regiones norte y centro, comparada con el sur, que sigue siendo la más elevada (27.5%). En la población indígena la prevalencia es de 33.1% en 2012, que, aun cuando sigue siendo muy alta, significa una disminución muy importante en 24 años. La mayor reducción se dio entre 1999 y 2006, único período en el que se combinaron una reducción sostenida de la pobreza por ingresos y la presencia de programas pertinentes y bien focalizados.

Otra cara del mismo problema es que actualmente 34.4% de niños y niñas de entre 5 y 11 años de edad tienen exceso de peso, es decir, sobrepeso y obesidad. Proporción similar de adolescentes lo padecen. Respecto a la población adulta, se señala que la prevalencia de estas condiciones de salud se encuentra entre las más altas del mundo: 73 de cada 100 mujeres y 69 de cada 100 hombres adultos. Se encontró que en índice de obesidad existe una diferencia de 7.5 puntos porcentuales mayor en las zonas urbanas (34%), en comparación con las rurales (26.5%). Así pues, la erradicación de la malnutrición, desnutrición y obesidad, derivada del cambio de patrones de consumo de alimentos y de las diferencias en el acceso alimentario, debería ser una de las prioridades en acciones sobre seguridad alimentaria y nutricional, con énfasis en educación alimentaria y nutricional.

Se sintetiza que, de acuerdo con la Ensanut 2012, 28.2% de los hogares mexicanos se encuentran en inseguridad moderada y severa; consumen una dieta insuficiente en calidad y cantidad y, en casos extremos, han experimentado hambre debido a la falta de ingresos u otros recursos. En hogares rurales la proporción supera 35%. Por otra parte, en cuatro de cada diez hogares, donde el jefe o jefa de familia o cónyuge hablan lengua indígena, se da la condición de inseguridad alimentaria moderada y severa. Alrededor de 20% de hogares indígenas tuvieron experiencias de hambre; es decir, algún miembro del hogar, adulto o niño dejó de consumir alimentos en algún tiempo, o pasó todo un día sin comer debido a la falta de dinero u otros recursos. Este capítulo, elaborado por los expertos de INSP, es sustancioso en evidencias, revelando que

los efectos de desnutrición y malnutrición son graves entre la población mexicana y que están íntimamente ligados a la lógica distorsionada del sistema alimentario nacional.

Con el capítulo 5 se complementa y finaliza el análisis, abordando indirectamente la utilización de los alimentos mediante el examen del Sistema Nacional de Inocuidad, la identificación de los temas de mayor interés para el país y, en ese sentido, los avances logrados. La reflexión se hace a lo largo de la cadena productiva y se recogen iniciativas que están funcionando, además de contemplar la necesidad de desarrollar proyectos de investigación a nivel regional y nacional. Eso permitiría reducir el impacto de las enfermedades transmitidas por alimentos contaminados y sentar bases para regular una mejor calidad de los alimentos y, en su caso, fortalecer la capacidad competitiva en los mercados nacional e internacional. El tema es esencial en términos de SAN, pero todavía no se alcanzan análisis detallados como en los otros capítulos reseñados.

En síntesis, los elementos antes expuestos son algunos indicios relevantes de un informe que amerita ser examinado por todos los estudiosos del medio rural y agroalimentario mexicano, y que puede ser la base para profundizar en su análisis e interpretaciones y, en su caso, contrastar sus aportes. Una de sus grandes virtudes es que está ampliamente documentado con datos actuales, aunque muy posiblemente requiera de una visión más crítica que ponga sobre la mesa las amplias desigualdades que distinguen al sistema alimentario global y nacional, así como la necesidad de una agenda de políticas públicas para la seguridad alimentaria que vinculen el crecimiento económico con la inclusión social, alrededor de las cuales se podrían identificar limitantes estructurales que requerirían de atención especial para pensar en soluciones de fondo y de largo plazo.