

LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN (1980-2002) Y LA DESNUTRICIÓN EN MÉXICO

Lucio Pat Fernández*
Aarón Martínez Menchaca

PRIMERA PARTE

Introducción

La potencialidad de desarrollo de los individuos está íntimamente relacionada con la capacidad creadora de las sociedades. Por ello, el progreso y el bienestar de una sociedad dependen de la salud y el desarrollo de quienes la conforman. A su vez, la salud y el desarrollo humanos no son plenos sin una alimentación y nutrición adecuada. Por lo tanto, el estado de nutrición de las personas es un elemento fundamental del capital humano de las comunidades (Bourges, 2001). De ahí surge la importancia por conocer las características de alimentación y de nutrición de la población e identificar los problemas que al respecto pudieran existir.

Particularmente, la desnutrición se relaciona con la ingesta inadecuada de nutrientes, su absorción deficiente, o su pérdida sistemática anormal como consecuencia de episodios de enfermedad. Aunque la desnutrición produce estragos entre la población en general, sus efectos resultan más agudos cuando se padecen en los primeros años de vida, y son las mujeres embarazadas y en lactancia. Una infancia desnutrida resulta más adelante en múltiples desventajas, tanto físicas como cognitivas, y aumenta la propensión a enfermedades crónicas e incapacidades (Chávez, 2003; Bourges, 2001). Así, el desarrollo de las capacidades de las personas requiere de una condición nutricional desde la edad temprana.

Durante los últimos 20 años, en México se ha implementado una variada lista de políticas y programas de alimentación orientada a reducir el problema de desnutrición de los grupos de población más pobres. A pesar de ello, la desnutrición constituye uno de los retos de salud pública más importantes en México. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Nutrición en 1999, el 17.8% de los niños menores de 5 años experimentan desmedro (Rivera et al., 2001). En los hogares que residen en zonas rurales, el nivel de la desnutrición es de 31.5%, mientras que en los niños indígenas es de 60.3% (Hernández et al., 2003; Chávez et al., 2003). A nivel nacional se estima que 4.1 millones



de hogares no cuentan con los recursos mínimos para la adquisición de los alimentos necesarios para su subsistencia (SEDESOL, 2003).

En el presente trabajo se examinan las políticas y los programas de alimentación en México de 1980 al 2002, y su relación con el problema de desnutrición. Para alcanzar este propósito primero se describen brevemente las políticas y programas indicando los objetivos, la población objetivo, las estrategias empleadas, su implementación y sus resultados más importantes. Asimismo, se examina el contexto económico y político bajo los cuales operaron. Después se plantea el

* Profesores investigadores de la Universidad Autónoma del Carmen, pertenecen al Cuerpo Académico de Economía y Desarrollo Regional.

problema de centralización de las políticas alimentarias y la necesidad de su descentralización de la participación pública, como una alternativa para mejorar la efectividad de las políticas de alimentación. Finalmente, se argumenta la importancia del modo campesino como una opción para mejorar las condiciones de nutrición de la población más pobre.

Las políticas y los programas de alimentación y el contexto económico y político

a) Definición de política pública

Antes de examinar las políticas y los programas de alimentación, es conveniente tratar de definir brevemente qué se entenderá por política pública en este trabajo. Para ello nos basaremos en dos definiciones acerca de las políticas públicas.

1. La primera propone que las políticas públicas son la manifestación de la intervención del Estado encaminadas a contener, prevenir, desviar o contrarrestar los conflictos y las contradicciones que hacen peligrar la cohesión de la sociedad, así como la legitimidad de las formas establecidas de acumulación y dominación (Godau, 1985). De acuerdo con esta definición, las políticas públicas resumen la voluntad del Estado ante los diferentes intereses de la sociedad, determinado por el modelo de desarrollo y el sistema de dominación vigente.

2. La segunda concibe a las políticas públicas como aquéllas que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Se trata de formular y desarrollar políticas que sean susceptibles de fundamento legal (constitucional), de apoyo político, de viabilidad administrativa y de racionalidad económica (Aguilar, 1998). Bajo este enfoque disminuye el protagonismo del Estado y aumenta el peso de la sociedad civil para nuevas formas de diseño y gestión de las políticas.

Ambas definiciones son opuestas. La primera enfatiza el carácter estructural de las políticas públicas, como la expresión de los intereses sociales (en conflicto y contradicción) y la voluntad del Estado. La segunda nos remite al carácter participativo de la sociedad civil en el diseño y la gestión de las políticas.

Así -pudiéramos asociar-, la primera definición de política pública es propia de un Estado autoritario y centralizado; la segunda, propia de un Estado democrático y descentralizado.

b) Políticas y programas de alimentación (1980-2002)

A continuación se describen las principales políticas y programas de alimentación durante el periodo 1980-2002. Primero se examinan cronológicamente las políticas alimentarias, después se exponen los programas.

Políticas alimentarias

Desde mediados de los 70 México fue incapaz de producir los alimentos básicos que la población demandaba. La tendencia de la producción hacia la baja provocó una balanza

¹ Las medidas de ajuste estructural tienen por objeto reducir el gasto de gobierno y, consecuentemente, el déficit fiscal para favorecer el crecimiento económico.

agrícola negativa a finales de esa década. Ante el problema de seguridad alimentaria, el gobierno presidido por José López Portillo (1976-1982) respondió creando, en 1980, la primera política alimentaria integral denominada Sistema Alimentario Mexicano (SAM). El SAM se conoció como un programa integral debido a que consideraba todas las fases de la administración agrícola, desde la producción hasta el consumo.

Tuvo como objetivos alcanzar la autosuficiencia alimentaria en granos básicos y oleaginosas, y mejorar el régimen alimenticio en los sectores marginales mediante la distribución de una canasta básica a precios subsidiados. Incluía también la posibilidad de subsidiar a los productores mediante altos precios a la producción y bajos precios a los insumos (Barquera et al., 2001).

El SAM llegó a abarcar 20 "áreas de trabajo" a las que se integraban las diversas dependencias del gobierno relacionadas con la alimentación. Éstas canalizaron sustanciales recursos hacia el sector agrícola, supuestamente coordinadas por el SAM, con recursos provenientes del petróleo.

El éxito del programa dependía de la adecuada coordinación de las diferentes instancias de la administración pública federal, de los recursos suficientes para su ejecución, y de los canales de comercialización convenientemente establecidos. Un problema fundamental no resuelto era que la autosuficiencia alimentaria, sustentada en una estructura de producción ineficiente, quedaba solamente en buenos deseos. Las prácticas corporativistas y clientelares sustentadas en el gasto público, las regulaciones excesivas que distorsionaban y burocratizaban las actividades económicas de las organizaciones sociales, constituían mecanismos de control político y no factores de fomento a la producción (Hernández, 1995). La falta de respuesta productiva de mecanismos como el crédito, el seguro, la producción, venta y distribución de agroquímicos y semillas mejoradas, la administración de precios y subsidios, la transferencia de tecnología, hacían imposible avanzar hacia la autosuficiencia alimentaria (idem, 1995).

La crisis de la deuda, provocada por la caída de los precios del petróleo en 1982, ocasionó que el programa desapareciera a finales de ese mismo año. Sólo funcionó dos años.

En 1983, al inicio del sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), se crea el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL), como una de las medidas de ajuste estructural¹ para reducir el gasto público relacionado con la producción y el consumo de alimentos (Hernández, 1994). El PRONAL adoptó como objetivo general asegurar el abasto a grupos marginados. Sus objetivos particulares estaban dirigidos a fortalecer la soberanía alimentaria del país, y garantizar la seguridad alimentaria a la población en términos de suficiencia, disponibilidad y acceso (Hernández, 1995). A pesar de que no se dispone de información sobre la evaluación del programa, se estimó que de 1984 a 1988, la población con deficiencias nutricionales llegó a 33 millones, 2.5 millones más que en 1984 (Cámara de Diputados, 1990). El crecimiento de la población desnutrida se asoció con el estancamiento económico en

este periodo y al desmantelamiento de los apoyos al consumo de alimentos, por parte del gobierno en turno.

En 1987 México experimentó una importante devaluación del peso y un aumento generalizado en los precios de alimentos y otros bienes. Ante esa situación, el gobierno convocó al Pacto de Solidaridad Económica. Muchos programas sociales fueron reestructurados, y en 1989 al inicio del sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se creó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que, pronto, incluyó varios subprogramas dirigidos a la salud, la educación, la distribución de alimentos y mejoras en los servicios públicos de las comunidades. Dentro de las acciones que se plantearon en materia de alimentación, se incluyó la vigilancia del estado nutricional de los menores de 5 años, la orientación alimentaria y el fomento a la producción de alimentos (Bonnis y Patrón, 1997).

En 1992, el PRONASOL fue transferido a la recién creada Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). En 1995, el PRONASOL siguió funcionando bajo el nombre de Programa de Lucha Contra la Pobreza. En esta etapa se puso énfasis en un mejor enfoque para la ayuda financiera mediante la consolidación de tres fondos: el fondo de desarrollo social a nivel municipal; el fondo de prioridades de los estados, y el fondo para el empleo y la promoción de la educación.

Además, los programas de leche LICONSA y de subsidios a la tortilla (TORTIVALES), fueron transferidos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) a la SEDESOL.

Entre las limitaciones del PRONASOL, destacan dos. Primero, la ausencia de mecanismos claros de focalización. La asignación de recursos, en función de las demandas organizadas de las comunidades, no necesariamente coincidía con la población en extrema pobreza. Segundo, su impacto en las comunidades fue mínima dada la ausencia de una estrategia de inversión integral y de prioridades claramente identificadas (Scott, 1999).

En 1994, México experimentó una crisis económica que llevó al gobierno nuevamente a la adopción de medidas de ajuste estructural, dirigido a reducir el gasto público. En este contexto, durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), se diseñó un programa social integral denominado Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) que se puso en marcha en 1997. El PROGRESA fue un programa de combate a la pobreza extrema rural. Este programa combina simultáneamente, para cada familia beneficiada, apoyos en tres áreas críticas y complementarias para la formación de capital humano: la educación, la salud y la alimentación (SEDESOL 2003). De acuerdo con declaraciones oficiales, el PROGRESA busca romper los círculos intergeneracionales de pobreza extrema asociados con los altos niveles de fertilidad, desnutrición y mortalidad infantil, así como la deserción escolar. Los objetivos del ProgresA son mejorar las condiciones de educación, salud, y nutrición de las familias en extrema pobreza, particularmente niños y mujeres.

En educación, PROGRESA entrega transferencias en efectivo bimestrales a los hogares con niños que asisten a la escuela. Los montos transferidos aumentan con el nivel que cursa el menor, para compensar los ingresos hipotéticos del trabajo infantil y para mejorar la retención de los niños en el nivel de enseñanza media.

En materia de salud, PROGRESA proporciona atención de salud básica gratuita a los beneficiarios. Entre los servicios médicos destacan, atención prenatal a las mujeres embarazadas y seguimiento del crecimiento a los lactantes.

Con respecto a la alimentación, PROGRESA proporciona suplementos nutricionales a mujeres embarazadas y niños. Entrega donaciones monetarias para la compra de alimentos y realiza labores de educación en higiene y nutrición.

Los beneficios del PROGRESA están condicionados a visitar regularmente el Centro de Salud, asistir a las sesiones educacionales, ayudar al mantenimiento de las escuelas y consultorios, entre otros.

El PROGRESA enfrenta las diferencias de género en tres formas:

a) Entrega las transferencias financieras a la jefa del hogar participante.

b) Las transferencias asociadas con la asistencia escolar son más altas para las niñas, en el nivel de secundaria.

c) Los beneficios de atención de salud se centran en las madres embarazadas y en periodos de lactancia.

Para seleccionar a las familias beneficiadas aplicaron tres mecanismos de focalización en forma consecutiva (Scott, 1999). En la primera etapa se seleccionan localidades rurales pobres para que participaran en el programa. Para seleccionar las localidades se utilizó la información del censo de 1990 y el recuento de población de 1995 para crear un índice de marginalidad de 104,749 localidades. El índice de marginalidad fue "alto" y "muy alto" para 76,098 localidades. De estas localidades, se preseleccionaron aquellas que tenían una escuela primaria, una escuela secundaria y un consultorio médico. Estos requisitos dejaron a 48,501 comunidades aptas para recibir el apoyo del PROGRESA.

En la segunda etapa, se seleccionaron a las familias beneficiarias por medio de un censo de los hogares en las localidades seleccionadas. La encuesta Características Socioeconómicas de los Hogares contiene información demográfica, educativa, étnica, económica, migratoria y de acceso a los programas sociales y servicios de salud. A partir de esta base, se obtuvo un sistema de puntajes de la siguiente manera. Primero se hizo una partición preliminar de los hogares entre pobres y no pobres comparando su ingreso mensual per cápita con una línea de pobreza extrema basada en el costo de la Canasta Normativa Alimentaria.

Segundo, se aplicó el método de "análisis de determinantes" para cada región, con el objetivo de identificar las variables socioeconómicas que mejor discriminan los hogares pobres de los no pobres. A partir de estas variables se aplicó un indicador que ordenó a los hogares

por puntaje, para clasificarlos en pobres y no pobres.

En la tercera etapa se realizaron reuniones comunitarias en cada localidad con todos los beneficiarios y las autoridades locales. Cada comunidad recibió la lista de participantes del programa, y fue factible cambiar la selección si se estimaba que algunas familias pobres debían reclasificarse como no pobres y viceversa.

En 1997 los beneficios del PROGRESA llegaron a 400 mil hogares en el medio rural. En 1998 el programa creció significativamente alcanzando una cobertura de 1.9 millones de hogares (SEDESOL 2003).

Las evaluaciones de 1998 y 1999 demostraron que PROGRESA aumentó la tasa de matrícula escolar, debido a que la escolaridad de los niños cuyos hogares participaron en el programa era en promedio 0.64 años más que los demás. También se constató que el ProgresA aumentó entre 11 y 14 puntos porcentuales la matrícula de la escuela secundaria para las niñas, y entre 5 y 8 puntos porcentuales para los niños (Wondon et al., 2003, IFPRI, 2002).

PROGRESA aumentó la asistencia a los consultorios de salud y redujo la morbilidad entre los niños beneficiados de 0 a 2 años. Las visitas de atención prenatal a los consultorios de salud por parte de las madres embarazadas aumentaron en 8% durante el primer trimestre de embarazo (Wondon et al., 2003).

Con respecto a los suplementos nutritivos para las madres y sus hijos, son muy populares entre los beneficiarios. Algunos, sin embargo, recibieron sólo una fracción de la ración diaria que se supone debían recibir del programa. Algunas encuestas revelaron que a las familias se les acaban los suplementos, los comparten con otros miembros del hogar o los diluyen, disminuyendo así su efectividad (IFPRI, 2002). De noviembre de 1998 a noviembre de 1999, los beneficiarios aumentaron los gastos medios en alimentos, de 2% a 10.6% respecto a los hogares fuera del programa. El aumento en el consumo de los hogares lo genera principalmente el mayor gasto en frutas y verduras, carne y productos animales (IFPRI, 2002).

Las repercusiones del PROGRESA en el bienestar social fueron evaluadas y comparadas con otros programas sociales. Las evaluaciones estimaron que la inversión de un peso en costos del programa arroja 5 pesos en beneficios futuros actualizados (Wondon et al., 2003).

Programas de alimentación

En México destacan los programas desarrollados por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares² (CONASUPO). En general, el objetivo de estos programas fue aumentar el consumo de alimentos de los estratos más pobres. CONASUPO participó mediante sus diversas agencias con subsidios generalizados o subsidios selectivos. Entre los subsidios generalizados, el más conocido fue el otorgado al precio de la tortilla.

Los programas selectivos más conocidos son el Programa de (1990) y el Programa de cupones para leche de LICONSA. El primero tuvo por objeto proporcionar un kilogramo de tortilla sin costo a las familias de las zonas ur-

banas que percibían un ingreso igual o menor a dos salarios mínimos. El proceso se administró con tarjetas similares a las de crédito, que eran aceptadas en las tortillerías afiliadas, donde un lector electrónico registraba el detalle de las transacciones. El programa mostró viabilidad. Sin embargo, resultó compleja su operación ya que requirió identificar constantemente a las poblaciones vulnerables con estudios socioeconómicos y geográficos. Además, requería de evaluaciones periódicas de su funcionamiento y la supervisión permanente a los industriales involucrados. Desde el punto de vista nutricional, aumentó el consumo de maíz en la población urbana (Barquera et al., 2001).

Programa de cupones para leche de LICONSA. Desde su creación en 1965, LICONSA instrumentó un programa social de distribución de leche a los niños de familias de bajos ingresos. El número de niños atendidos por este programa se multiplicó diez veces pasando de 425 mil en 1980 a 4.8 millones en 1990. Desde 1991 el programa se enfocó hacia las zonas rurales desfavorecidas y el número de beneficiarios aumentó a 6.8 millones en 1993. A partir de 1994, sólo fueron elegibles para el programa los niños cuyas familias tuvieran un ingreso menor a dos salarios mínimos (Bonnis y Patrón, 1997). Los beneficiarios fueron seleccionados mediante estudios socioeconómicos y geográficos. Se creó un mapa de pobreza que clasificó las zonas geográficas en microrregiones, según su estado de desnutrición y marginalidad. En 1988, la cobertura alcanzó al 50% de las familias urbanas con ingresos inferiores a dos salarios mínimos. Sin embargo, la cobertura rural fue limitada. Se estima que este subsidio llegaba predominantemente a familias localizadas en el medio urbano (70-80%) y una minúscula (1-12%) parte llegaba a localidades de muy alta marginación (Levy y Dávila, 1999, citado por Scott, 1999). Desde el punto de vista nutricional, contribuyó a aumentar el consumo de proteínas de las familias beneficiadas (Barquera et al., 2001).

Programa de suplementación con vitamina A. En 1993 se puso en marcha el programa de suplementación de megadosis de vitamina A como parte de las acciones que realiza la Secretaría de Salubridad y Asistencia durante las Semanas Nacionales de Salud. Los beneficiarios de este programa fueron los niños en edad preescolar de las zonas marginadas. Dicho programa se basó en evidencias presentadas en diversos estudios en los que se encontró reducción de mortalidad en niños menores de cinco años (Rivera et al., 2001). No se cuenta con una evaluación que muestre el impacto de este programa en la población objetivo. Las principales políticas y programas alimentarios se resumen en el cuadro 1.

² La Conasupo se creó en 1965 con el objetivo de reducir el nivel de precios de los productos alimenticios en las zonas urbanas y rurales más apartadas, y aportar apoyos a los pequeños y medianos minoristas.

Cuadro 1. Principales políticas y programas de alimentación en México. 1980-2002.

Política o Programa	Objetivo	Población objetivo	Estrategia o acción
Sistema Alimentario Mexicano (SAM). 1980-1982	Educar a la población en hábitos de alimentación y distribución de complementos dietéticos. Ampliación de la red comercial. Subsidiar a la producción y mejorar el estado nutricional de la población.	Población infantil y madres gestantes.	Crédito para la producción de semillas, producción y comercialización de fertilizantes, subsidio a la producción y distribución de alimentos. Regulación de los precios de los productos de consumo.
Programa Nacional de Alimentación (Pronal). 1983-1988	Apoyar la producción, distribución y consumo de alimentos, cambiar condiciones de alimentación y nutrición.	Población con alto índice de marginación, menores de 5 años y mujeres embarazadas y lactantes.	Incremento de salarios mínimos sobre la canasta básica, fomento a la producción de alimentos, programas de vigilancia del estado nutricional, orientación, alimentaria.
Pacto de Solidaridad Económica. Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). 1989-95	Suministrar infraestructura básica, mejora el bienestar y apoyo a las actividades productivas.	Grupos indígenas, comunidades campesinas y barrios pobres de zonas urbanas.	Electrificación, suministro de agua potable, asistencia a mujeres, apoyo a la producción agrícola.
Programa de suplementación de megadosis de vitamina A. 1994	Proteger contra la deficiencia de vitamina A.	Niños menores de 5 años.	Dar suplementación a los niños durante las campañas de vacunación.
Programa de Educación, Salud y Alimentación. (Progresa). 1997- 02	Mejorar las condiciones de educación, salud y nutrición.	Familias pobres del medio rural, particularmente niños y mujeres. En el 2002 se incluyen a las familias pobres del medio urbano.	Provisión de: 1. Servicios calidad en las áreas de educación y salud. 2. Ayuda económica. 3. Suplementos alimentarios.

Fuente: Barquera Simón, Rivera-Domarco J. y Gasca García A. 2001. Políticas y programas de alimentación y nutrición en México. En Salud Pública de México / Vol. 43, No.5, septiembre-octubre de 2001.

SSA. 2001. Programa de Acción: Salud y Nutrición para los Pueblos Indígenas. Primera Edición. Secretaría de Salud. http://www.salud.gob.mx/docprog/estrategia_2/salud_y_nutricion.pdf. Sedesol. 2003. Programa Institucional Oportunidades 2002-2006. http://www.oportunidades.gob.mx/pdfs/prog_oportunidades.pdf.

c) Contexto económico y político de las políticas y programas de alimentación

En México las políticas alimentarias han respondido a las coyunturas de tipo económico y político (Barquera et al., 2001). Las políticas y programas alimentarios han cambiado notablemente en respuesta a las crisis económicas recurrentes y

los ajustes estructurales correspondientes, los cambios sexenales de gobierno, e incluso como respuesta a recomendaciones de agencias internacionales.

A principios de la década de los 70, la autosuficiencia de granos básicos se empezaba a perder. Para revertir esta tendencia, el gobierno creó en 1980 el SAM. Fue el primer intento de política alimentaria integral. Este programa se propuso actuar sobre la producción y el consumo en forma simultánea. Por el lado de la producción, planeaba reactivar la producción agrícola y recuperar la autosuficiencia alimentaria mediante subsidios al productor. Por el lado del consumo, pretendía elevar la educación alimentaria y los ingresos de los sectores de bajos ingresos. El programa se financió gracias a los excedentes petroleros. Sin embargo, al caer los precios del petróleo en 1982, no fue posible seguir financiando dicho programa.

En sustitución al SAM, el gobierno creó en 1983 el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL, 1983-1988). Debido al bajo crecimiento económico, la creciente inflación y el alto déficit fiscal de los 80, el PRONAL redujo sustancialmente los recursos destinados al consumo y la producción de alimentos. Durante la vigencia de este programa, la población desnutrida aumentó (Barquera et al., 2001).

En 1987 México experimentó una importante devaluación del peso y un aumento de la inflación. Los representantes de los sectores laboral, empresarial y agrícola se reunieron con el gobierno y llegaron a un acuerdo para estabilizar la economía llamado Pacto de Solidaridad. En 1989, muchos programas fueron reestructurados y unificados en el programa conocido como PRONASOL, con el propósito de reducir el déficit fiscal y favorecer el crecimiento económico. Hasta 1995 las principales actividades desarrolladas por el PRONASOL estaban relacionadas con centros de salud y de educación, asistencia a mujeres, electrificación y suministro de agua potable, caminos rurales y producción agrícola.

El efecto del PRONASOL en el mejoramiento de las condiciones alimentarias y nutricionales de la población objetivo, fue marginal.

A finales de los 80, el Banco Mundial (BM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) coincidían en que la estrategia para superar la pobreza extrema debía centrar la inversión de capital humano, focalizarla sobre los grupos más vulnerables, y tomar en cuenta las complementariedades entre la educación, la salud y la alimentación (Scott, 1999). Bajo estas premisas, el gobierno creó el PROGRESA en 1997. El PROGRESA se concibe como un programa de combate a la pobreza extrema, que combina apoyos en las áreas de educación, salud y alimentación. Este programa se focalizó a los hogares pobres. Sin embargo, los criterios de selección consideraron solamente las comunidades con acceso a una escuela primaria, una escuela secundaria y un consultorio médico, excluyendo así a las localidades más pobres y marginadas del país. Las evaluaciones del PROGRESA por parte del gobierno y de algunos organismos externos, muestran al programa como exitoso (Scott 1999, Wondon 2003, IFPRI, 2002). Sin embargo, algunas investigaciones independientes, y los resultados de la última Encuesta Nacional de

Nutrición, indican que no se han observado efectos apreciables en la mejora de las condiciones alimentarias y nutricionales de la población marginada, incluso en algunos casos se ha agravado (Chávez, 2003; Rivera et al., 2001).

Paralelamente a las políticas señaladas, se implementaron programas asistenciales durante el periodo estudiado. Entre éstos destacan los Cupones de leche LICONSA y los TORTIVALES. Estos programas lograron aumentar el consumo de leche y tortillas principalmente en la población urbana. No obstante, en las localidades marginadas del medio rural, donde las condiciones de alimentación y nutrición son más agudas, estos programas prácticamente nunca llegaron (Scott, 1999). La crisis económica a finales de 1994 y las medidas de ajuste estructural que el gobierno adoptó terminaron con estos programas.

Otros programas puntuales han tenido una fuerte influencia externa. Por ejemplo, el Programa de suplemento de megadosis de vitamina A, fue implantado por recomendación de la Organización Mundial de la Salud. Este organismo estimó que la deficiencia de vitamina A era endémica de 39 países, entre los que figuraba México. Fue así como en 1994 se llevó a cabo dicho programa. Este programa ha recibido muchas críticas ya que se considera como una medida paliativa a un problema más complejo.

La centralización y el proceso de descentralización de las políticas alimentarias

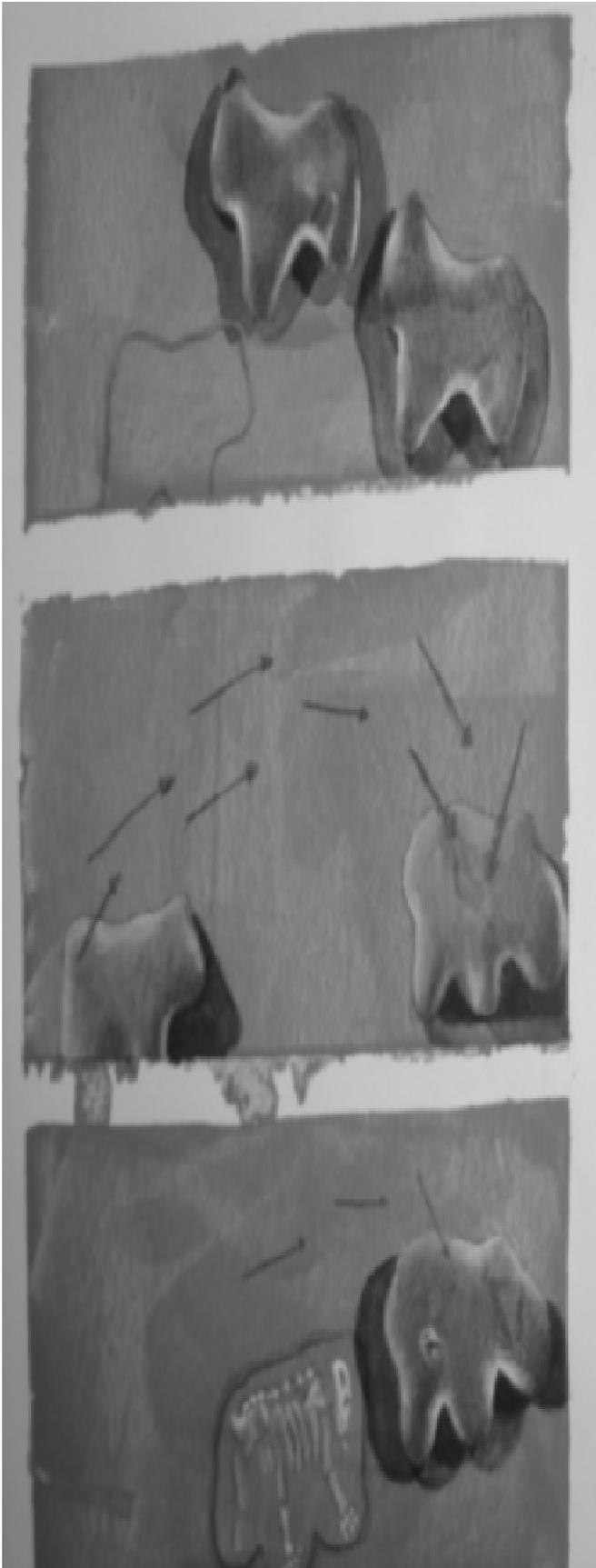
a) La centralización de las políticas de alimentación

Pese a las reformas que el Estado inició en la segunda mitad de los 80, orientadas a la descentralización y a la apertura, las políticas de alimentación y de combate a la pobreza son percibidas, definidas, diseñadas, ejecutadas y evaluadas casi exclusivamente desde el gobierno.

La postura de actor único en el desarrollo de las políticas ha sido plasmada en diversos documentos oficiales. Por ejemplo, en el Programa Institucional Oportunidades (2002-2006) se encuentra un párrafo que expresa: "El gobierno federal, a través de la estrategia Contigo³, busca impulsar el desarrollo social y humano de los mexicanos desde diversos frentes. Esto se traduce, por una parte, en la coordinación de esfuerzos entre distintas secretarías y entidades de la administración pública federal; y por la otra, en llevar a la práctica de manera integral y articulada, un conjunto de programas y mecanismos de tipo social y económico desde el Estado y con la corresponsabilidad de la sociedad" (SEDESOL) 2003.

Basado en el párrafo de arriba, se infiere que el Estado (gobierno) se autodeclara como el único responsable de la política social, y aunque se menciona "corresponsabilidad de la sociedad" no se distingue claramente el papel que desempeña. En todo caso, parecería ser solamente de interlocutor.

³ La "estrategia contigo" es la estrategia central del principal social del sexenio de Vicente Fox "Oportunidades".



Bibliografía

- Aceves Ávila Roberto, 1998, La transformación agraria mexicana y el papel del Procampo. En Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina, IFPRI y BID, 1998. pp. 351-362.
- Aguilar Villanueva L. F., 1998, Estudio introductorio en Aguilar Villanueva L. F., El estudio de las políticas públicas, Porrúa, México, pp. 15-74.
- Ávila Patricia. 1998. Política ambiental y organizaciones no gubernamentales en México. En José Luis Méndez (Coordinador), Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica, Porrúa-ISTR-AMIPP, México, pp. 217-224.
- Barquera Simón; Rivera-Domarco J.; y Gasca García A. 2001. Políticas y programas de alimentación y nutrición en México. En Salud Pública de México / Vol. 43, No.5, septiembre-octubre de 2001.
- Besse Juan. 2000. El dilema de Jano. El rol, la posición y la disposición del investigador en la práctica de evaluación de impacto de políticas a través de métodos y técnicas cualitativas. Gestión y política pública, 9 (1), pp. 5-38.
- Blauert Jutta y Simon Zadek. 1999. El arte de la mediación: construyendo políticas desde las bases. En Jutta Blauert, Simon Zadek (Coordinadores), Mediación para la sustentabilidad. Construyendo políticas desde las bases. Plaza y Valdés-IDS-CIESAS-Consejo Británico, México, pp. 1-22.
- Bonnis Gérard y Patrón Sarti, 1997, Examen de las Políticas Agrícolas de México. OCDE. 1997, París, Francia.
- Bourges Rodríguez h. 2001. La alimentación y nutrición en México. En Revista de Comercio Exterior. Vol. 51, Núm. 10, octubre del 2001.
- Cabrero Mendoza Enrique, 2000, Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. Gestión y política pública, 9 (2), pp. 189-229.
- Cámara de Diputados. 1990. Crónica Parlamentaria. Obtenida el 20 noviembre, 2005. <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/53/220.html>.
- Castelán Enrique, 2001, Los consejos de cuenca en México, Informe de investigación, 2 ES, Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua, México, 11 p.
- Chávez Zúñiga M; Madrigal Fritsch H; Villa R.; Guarneros Soto n. 2003. Alta Prevalencia de Desnutrición en la Población Infantil Indígena Mexicana. Encuesta Nacional de Nutrición, 1999, Revista de Salud Publica 2003; 77:245-255, No. 2, marzo-abril, 2003.
- CONAPO, 2000, Índices de marginación, 2000, Estimaciones de la Conasupo con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.
- FAO, 2004, La biodiversidad al servicio de la seguridad alimentaria. Día Mundial de la Alimentación.
- Gligo Nicolo. 1995. En torno de la sustentabilidad ambiental del desarrollo agrícola latinoamericano: factores y política en G. C. Gallopin (Comp.), El futuro ecológico de un continente: una visión prospectiva de la América Latina, FCE, Lecturas del Fondo, No. 70, pp. 305-324.
- Godau Schucking Rainer, 1985, La protección ambiental en México: sobre la conformación de una política pública. Estudios Sociológicos, 3 (7), pp. 47-84.
- Hernández Franco D, Barberena Rioseco C, Camacho Prudente J, Vera Llamas h. 2003, Desnutrición infantil y pobreza en México. Secretaría de Desarrollo Social, Serie Cuadernos de Desarrollo Humano, No. 12, octubre de 2003.
- Hernández Hernández Roberto, 1995, La seguridad alimentaria y su aplicación en países de la cuenca del pacífico, En Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad, Vol. 1, No. 2. enero-abril de 1995, pp. 131-172.
- IFPRI, 2002, Progres, Rompiendo el ciclo de la pobreza, Washington D.C.
- INEGI, 1991, VII Censo agropecuario y ejidal.
- Landa Rosalva, Carabias Julia, Meave Jorge, 1997, Deterioro ambiental, una propuesta conceptual para zonas rurales de México, Economía, Sociedad y Territorio, 1 (2), julio-diciembre, pp. 203-224.
- Lazos Chavero Elena, 1999, Percepciones y responsabilidades sobre el deterioro ecológico en el sur de Veracruz. Haydea Izazola (Coord.), Población y medio ambiente, descifrando el rompecabezas, El Colegio Mexiquense, Sociedad Mexicana de Demografía, Toluca, Estado de México, pp. 235-272.
- Mostert Erik, 2003, The Challenge of Public Participation, Water Policy, 5, pp. 179-197.
- Moya García, Caamal Arturo, Ku Bernardino, Chan Eulalio, Armendáriz Iván, Flores Jorge, Moguel Julieta, Noh Margarita, Rosales Margarita y Xool Juan, 2003, La agricultura campesina de los mayas en Yucatán. En LIESA, Revista de Agroecología, pp. 7-17.
- Nazarea Virginia, Rhoades Robert, Bontoyan Erla, Flora Gabriela, 1998, Defining Indicators which make Sense to Local People: Intra-cultural Variation in Perceptions of Natural Resources, Human Organization, 57 (2), pp. 159-170.
- Ribot Jesé, 2002, La descentralización democrática de los recursos naturales. La institucionalización de la participación popular, World Resources Institute, 33 p.
- Rivera Domarco; Shamah Levy; Villalpando Hernández; González de Cossio; Hernández Prado y Sepúlveda J, 2001, Encuesta Nacional de Nutrición 1999, Estado Nutricional de Niños y Mujeres en México, Cuernavaca, Morelos México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Sedesol 2003, Programa Institucional Oportunidades. 2002-2006. http://www.oportunidades.gob.mx/pdfs/prog_opportunidades.pdf.
- Scott John, 1999, Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación, Estudio RIMISP-FAO.
- Serratos Hernández, 2004, Biotecnología agroecológica, biodiversidad y agricultura sustentable, En Recomendaciones para el desarrollo y la consolidación de la biotecnología en México, Pág. 317-351.
- Toledo Víctor. 1998. Campesinidad, agroindustrialidad, sostenibilidad: los fundamentos ecológicos e históricos del desarrollo, Cuadernos de trabajo no.3, Grupo interamericano para el desarrollo sostenible de la agricultura y los recursos naturales, 1ª ed, 29 p.
- UICN, 2004a, Biodiversidad y Seguridad Alimentaria, En Biodiversidad en Breve No. 6.
- UICN, 2005b, Bosques y biodiversidad, En Biodiversidad en Breve No. 12.
- UICN, 2005c, Cultivos y biodiversidad, En Biodiversidad en Breve No. 13.
- Wondon Quetin, Benedicte de la Briere, Siaens Corinne y Yitzhaki Shlomo, 2003, Progres de México: Focalización innovadora, centrado en el género y sus efectos en el bienestar social, En Banco Mundial en Breve, enero del 2003. No. 17.