

LAG POLITICAS Y PROGRAMAS DE ALIMENTACION (1980-2002) Y LA DESNUTRICION EN MEXICO (II PARTE)

Lucio Pat Fernández*
Aarón Martínez Menchaca*



El proceso de las políticas así concebido se caracteriza por:

1. Definición de la agenda y definición del problema. La agenda del gobierno es un proceso altamente endógeno, los problemas sociales son percibidos y traducidos por los diferentes grupos de cada área política. En el nivel de estos grupos se realiza los ajustes pertinentes, es decir, entre las secretarías de gobierno (Cabrero, 2000). En este sentido, las políticas alimentarias se han insertado en el conjunto de políticas de gobierno para mejorar el bienestar social (po-

breza), contener la demanda por aumentos de salarios y evitar la confrontación con grupos de poder (Fox, 1992 citado por Barquera et al., 2001).

En la definición de la agenda, el gobierno usa procedimientos de consulta pública, sin embargo solamente constituye un acto meramente protocolario. Un ejemplo de ello son los foros de consulta pública realizados para la elaboración de los planes de desarrollo nacional, estatal, incluso municipales.

2. Formulación y diseño de políticas. La formulación y el diseño de las políticas de alimentación se han reducido a grupos de expertos que casi siempre pertenecen a las se-

* Profesores investigadores de la Universidad Autónoma del Carmen.

cretarías de gobierno. Las instituciones académicas y organismos no gubernamentales son excluidos en dicho proceso. Por ejemplo, el PROGRESA es un programa federal interinstitucional coordinado por la SEDESOL, a través de la Coordinación Nacional de PROGRESA (CONPROGRESA). Éste es un órgano desconcentrado de la SEDESOL, creado por Decreto presidencial en 1997 con “objeto de formular, coordinar y evaluar la ejecución del PROGRESA” (Scott, 1999; SEDESOL, 2003). CONPROGRESA cuenta con un consejo, integrado por los titulares de SEDESOL (quien lo preside) y de las secretarías de Educación Pública, de Salud (SSA), y de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Para el seguimiento de los avances de los programas se constituyó, además, el Comité de Consejo de CONPROGRESA, integrado por el subsecretario de Desarrollo Regional de la SEDESOL, el subsecretario de Egresos de la SHCP, el subsecretario de Planeación de la SEP, el subsecretario de Coordinación de la SSA, el subsecretario de Atención Ciudadana y Contraloría y el coordinador Nacional del PROGRESA. Como queda indicado, la ley restringe la participación de los actores no gubernamentales en la formulación y diseño de las políticas de lucha contra la pobreza.

La participación de las instituciones académicas y organismos no gubernamentales se restringen sólo a suministrar información y servir como consultores a los encargados de formular las políticas. En materia alimentación y nutrición es relevante la información generada por el Instituto Nacional de Ciencia Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (INNSZ) para la formulación de las políticas de alimentación y nutrición en México.

3. Implementación. La implementación de las políticas alimentarias ha sido por tradición de monopolio estatal. En la actualidad casi la totalidad de las políticas sociales las implementa y la coordina el Estado a través de los diferentes niveles de gobierno. Como monopolio de Estado, al igual que los monopolios en economía, adolecen de incentivos para operar con eficiencia y eficacia. Siguiendo con el ejemplo del PROGRESA, en su operación federal participan, además de la SEDESOL, la SEP, la SSA y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), a través del Programa IMSS-Solidaridad. A nivel estatal, los gobiernos de las entidades federativas son responsables de los servicios de educación básica y atención a la salud de la población abierta. La participación de PROGRESA en las entidades se formaliza por medio de Acuerdos de Coordinación entre los gobiernos estatales y el gobierno federal. A nivel municipal, las autoridades municipales nombran una persona adscrita a la presidencia municipal como enlace entre el municipio y PROGRESA, y colaboran en la revisión de las localidades a incorporar, la ampliación de la cobertura de servicios de educación y salud, y el abasto productos básicos. También, participan en el levantamiento de información socioeconómica para identificar a las familias beneficiarias, y facilitar la entrega de los apoyos del programa a estas familias (SEDESOL, 2003).

Este esquema de organización refleja el monopolio, la tradición centralizada y vertical del Estado en la implementación de las políticas.

4. Evaluación. La evaluación de políticas puede ser vista como un instrumento de condena o legitimación institucional (Besse, 2000; Cabrero 2000). En la evaluación se trata de

esclarecer si las elecciones técnicas fueron las acertadas y si la ciudadanía percibe como exitoso el programa (Cabrero, 2000). Sin embargo, en el caso mexicano, quien define la agenda, diseña, implementa y evalúa las políticas, es el propio gobierno. Por lo tanto, al ser el gobierno quien decide si fue o no acertada, la evaluación resulta a todas luces sesgada. En ocasiones, el gobierno contrata agencias externas para la evaluación. No obstante, se ha observado que dichas agencias tienden a ser meros espectadores o a coincidir con la posición del gobierno.

La mayor parte de las políticas y programas de alimentación desarrolladas en México no han incluido la evaluación de impacto debido a la falta de información clara y detallada (Scott, 1999). Sin embargo, a diferencia de las anteriores políticas alimentarias, el PROGRESA ha sido objeto de evaluaciones tanto por parte del gobierno como de agencias externas. No obstante, en ambos tipos de evaluación tienden a dominar los indicadores cuantitativos y la eficiencia-costo del programa. Así, pareciera que el programa se interesará más en determinar el número de los beneficiarios con becas, el número de consultas medicas atendidas, el número de suplementos alimenticios entregados o el efecto distributivo del programa respecto a otros existentes. Describiendo la calidad de la atención médica otorgada por el programa; la calidad educativa, reflejado en el aprovechamiento escolar; o la aceptación cultural de los suplementos alimenticios. Ciertamente, la evaluación cuantitativa es importante, pero resulta incompleto si no se agregan los aspectos cualitativos.

Uno de los aspectos que no recoge las diferentes evaluaciones, es la percepción de los propios beneficiarios de las políticas y los programas. ¿Cuál es la percepción de los individuos y de las comunidades acerca de las políticas alimentarias? Aunque no existen trabajos disponibles para responder esta cuestión, es probable que la percepción de los problemas alimentarios dependa de la etnia, el género, la edad y la condición socioeconómica de las personas, como ha sido demostrado en estudios sobre las percepciones de problemas ecológicos de las comunidades (Nazarea et al. 1998; Lazo, 1999).

La falta de flujos de información y poca credibilidad de ésta genera un ciclo de desconfianzas en el que la ciudadanía da poco crédito a la información oficial. A su vez, la burocracia oficial da poco crédito y valor a la participación ciudadana. En este escenario, el proceso de aprendizaje político y social es muy débil o inexistente (Cabrero, 2000).

Ante el persistente problema alimentario y nutricional, y la poca eficacia de las políticas y los programas implementados, han surgido propuestas para promover la descentralización y la participación pública en el desarrollo de las políticas y programas de alimentación (Barquera et al., 2001; Chávez et al., 2003).

La descentralización de las políticas de alimentación

No obstante, se ha destacado la importancia de la participación y la autogestión de las comunidades como un medio para generar propuestas que busquen resolver el problema de la desnutrición; se ha insistido en la participación activa de los beneficiarios para involucrarse en diferentes áreas de los programas como la planeación, el monitoreo y

la evaluación de las políticas y los programas (Chávez et al., 2003; Barquera et al, 2001). La centralización de las políticas de alimentación y de lucha contra la pobreza por parte del Estado ha impedido la participación pública en el desarrollo de las políticas.

Ante este panorama se requiere de un cambio en la relación estado-sociedad que ofrezca nuevas oportunidades de participación pública. Para ello, se plantea la descentralización como mecanismo para la promoción de la participación pública.

La descentralización se entiende como cualquier acto en el cual el gobierno central cede formalmente poderes a los actores e instituciones a niveles más bajos en una jerarquía político-administrativa y territorial (Ribot, 2002). Formalmente, se distinguen dos tipos de descentralización: la descentralización administrativa y la descentralización política. La primera implica la transferencia del poder a oficinas locales del estado central. La descentralización administrativa se considera una forma de descentralización débil, debido a que incorporan cierta responsabilidad hacia niveles inferiores, pero su principal responsabilidad es hacia el gobierno central. En contraste, la descentralización política se considera una forma de descentralización fuerte ya que transfiere los poderes y recursos a las autoridades representativas de las poblaciones locales. El objetivo de la descentralización política es aumentar la participación pública en la toma de decisiones locales.

Por su parte, la participación pública se define como la participación directa de los actores no gubernamentales en la toma de decisiones. La participación directa incluye diferentes actividades: escritos, referéndum, marchas, demandas legales, otros. Los actores no gubernamentales consideran a los ciudadanos individuales, las empresas privadas, los grupos de interés público y los grupos con interés económico (Mostert, 2003).

Los beneficios potenciales de la participación pública residen en el mejor conocimiento y creatividad en la toma de decisiones; la gran aceptación pública de las decisiones y pocos problemas de implementación; la promoción del aprendizaje social, mediante la promoción del diálogo entre diferentes sectores; y el fortalecimiento de la actitud democrática de los participantes (Mostert, 2003).

En México, las legislaciones para la descentralización administrativa empezaron en la década de los 80 y se prolongaron hasta los 90. En materia de política de aguas, la ley de 1992, considera la participación pública en asuntos hidráulicos. La ley permite la transferencia de responsabilidades sobre la operación y el mantenimiento de las obras de riego a las asociaciones de productores. Además, establece el consejo de cuencas como instancia de coordinación y concertación entre la Comisión Nacional del Agua (CNA), las dependencias y las entidades de las instancias federal, estatal, municipal y los representantes de usuarios. Con el propósito de formular, ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas, el desarrollo de la infraestructura y la preservación de los recursos de cuencas (Wester, 2003; Castelán, 2001).

En materia de la política ambiental, la Ley General de

Equilibrio Ecológico de Protección al Ambiente en 1988 (LGEEPA) incluye en un título especial la participación pública. La idea central de este título es que el Estado, a través del gobierno federal, otorga facultades a la sociedad para participar en la política ambiental; plantea la necesidad de realizar convenios con diferentes sectores sociales para emprender acciones ambientales y sugiere un mecanismo de representación social en la Comisión Nacional de Ecología (Ávila, 1998). Igualmente, la LGEEPA contempla en uno de sus títulos un capítulo sobre la denuncia popular, en donde lo ambiental es ya conceptualizado como un problema público: la sociedad puede denunciar aquellas acciones que atenten con el bien común "Artículos 189 y 190" (ídem, 1998).

A pesar de los avances de la descentralización en el ámbito de las políticas de aguas y ambiental, la política de alimentación no dispone de una legislación que promueva su descentralización. Cabe destacar que los medios de transferencia del poder central a otras entidades son más seguras mediante decretos constitucionales o legislativos (Ribot, 2002)

En estas condiciones, los actores no gubernamentales podrían jugar el papel de mediación entre las organizaciones locales y las instituciones públicas (gobierno). La mediación debe ser entendida como la manera en que las organizaciones de base desempeñan un papel determinante para canalizar el conocimiento requerido para apoyar e influir en la gente implicada en la elaboración de políticas (Blauert y Zadek, 1999). El reto de los actores no gubernamentales es ser más efectivo en canalizar el conocimiento y las experiencias de las bases que permitan que los hacedores de políticas entiendan, crean y actúen de manera sana. La mediación de los actores no gubernamentales puede permitir la participación genuina de las comunidades y sus organizaciones en la formulación, la ejecución de acciones y la evaluación de políticas.

Para un efectivo proceso de descentralización, el Estado no sólo debe transferir el poder y la toma de decisiones a las autoridades locales. También debe comprometerse a redistribuir los recursos en forma equitativa, ya que por muy representativas que sean las autoridades locales en ocasiones ignoran los intereses de los grupos de población más pobres y marginados. Además, el proceso de transición de la gestión centralizada a una descentralizada requiere la intervención del Estado para la resolución de controversias que surjan entre los grupos de poder locales. Finalmente, el Estado debe informar a la población sobre sus derechos, escribir leyes en un lenguaje claro y accesible, y traducir textos legales en idiomas locales para promover el compromiso popular y la responsabilidad de los gobiernos locales (Ribot, 2002).

Teóricamente, un Estado descentralizado parece ser una mejor alternativa que uno centralizado. Sin embargo, en la práctica todavía no se tienen los resultados esperados. Esto puede deberse a que necesita consolidarse. Esto es, pasar de una descentralización con débil participación pública a una descentralización con fuerte participación pública. Debe recordarse que los primeros pasos hacia la descentralización iniciaron a principios de los 90 con el surgimiento o la

¹ En 1983, el estado inició la descentralización del suministro del agua potable y alcantarillado a los estados y municipios.

modificación del marco legislativo, y cuya implementación puede ubicarse a finales de la misma década.

Los beneficios potenciales de la descentralización y de la participación pública en el desarrollo de la política de alimentación para resolver el problema de la desnutrición permanecen aún inexplorados. Sin embargo, no constituye la única propuesta para aliviar el problema de la desnutrición del país. Otra alternativa a menudo ignorada es la defensa y la promoción del modo de producción campesino.

El modo de producción campesino como estrategia para mejorar la nutrición

En este apartado primero se define el modo de producción campesino. Después se examina la importancia de este sistema para mejorar las condiciones de alimentación y nutrición de las comunidades campesinas; finalmente se indican algunas políticas globales y específicas para mejorar las estrategias de producción campesinos.

a) Definición del modo producción campesino y modo capitalista

En la actualidad existen dos modos básicos de producción y racionalidad del uso de los recursos: el modo campesino y el modo capitalista o también llamado agroindustrial (Toledo, 1995). El modo de producción campesino y capitalista puede definirse de acuerdo sus principales rasgos indicados en el cuadro 2.

Cuadro 2. Principales características de los modos de producción campesino y capitalista.

Criterio	Campesino	Capitalista
Escala de la producción	Pequeñas parcelas y fragmentadas	Grandes extensiones de terreno
Uso de insumos externos	Bajo uso de insumos externos y poco comercializados	Alto uso de insumos externos, altamente comercializados
Diversidad	Policultivos, uso de variedades y razas locales	Monocultivos, uso de variedades mejoradas
Fuerza de trabajo	Familiar/ comunitario	Asalariada
Conocimiento	Indígena tradicional	Especializado
Productividad	a) Alta productividad ecológica-energética. b) Baja productividad en el trabajo	a) Baja productividad ecológica-energética. b) Muy alta productividad en el trabajo
Destino de la producción	Autoconsumo	Mercado

Fuente: 1. Toledo. 1998. Campesinidad, agroindustrialidad, sostenibilidad: los fundamentos ecológicos e históricos del desarrollo. 2. Serratos. 2004. Biotecnología agroecológica, biodiversidad y agricultura sustentable.

Basado en las características señaladas en cuadro, el modo campesino puede definirse como aquel sistema de baja utilización de insumos externos y poco comercializados, en el que destaca principalmente la base comunitaria de pequeñas parcelas y gran fragmentación, policultivo con variedades y razas locales de cultivos, mezcla de cultivos en diferentes estratos de la cubierta vegetal, en el que interactúa una amplia base de especies y diversidad genética basada en el conocimiento indígena tradicional. Por el contrario, el capitalista tiene propiedades asociados con la utilización de una gran cantidad de insumos externos, alta comercialización, grandes extensiones de terreno, uso intensivo de capital en sistemas de monocultivo con variedades diseñadas con el objetivo de obtener alto rendimiento, además de una alta especialización con cultivos sincronizados de diversidad genética muy limitada. Este modo de producción se fundamenta en un extensivo componente tecnológico (Toledo, 1995; Serratos, 2003)

Entre los dos extremos se encuentra una amplia variedad de estados intermedios resultado de las diferentes combinaciones de características campesinos y capitalistas.

De acuerdo con el censo agropecuario de 1991, en México existen 3.8 millones de explotaciones agrícolas, de este total 1.1 millón de explotaciones grandes de 50 hectáreas en promedio, 1.4 millones explotaciones medianas de entre 20 y 5 hectáreas, y 1.3 millones de explotaciones pequeñas de 2 y menos hectáreas (INEGI, 1991).

Típicamente, al grupo de productores grandes se le ha denominado agricultores comerciales; a los medianos, productores semicomerciales; y los pequeños, agricultores de subsistencia (Bonnis y Patrón, 1997). Basados en esta clasificación, asumimos que el 71% de las unidades agrícolas en México son campesinas y el 29% restante unidades capitalistas.

b) El modo de producción campesino y la nutrición

Desde el punto de vista nutricional se ha destacado la importancia de la diversidad genética de los sistemas campesinos, debido a que garantiza el suministro de vitaminas y nutrientes necesarios para alcanzar la seguridad alimentaria y evitar enfermedades originadas por deficiente nutrición (FAO, 2004). Por lo tanto, la reducción de la biodiversidad del sistema campesino significa limitar las posibilidades de una dieta rica y variada.

Los cultivos y animales básicos proporcionan la mayor parte de las proteínas y las necesidades energéticas, sin embargo, con frecuencia resultan deficientes en otros nutrientes. Por ejemplo, en los países donde el alimento básico es el arroz, las deficiencias más comunes son el hierro, la vitamina A, la tiamina, la riboflavina, el calcio, la vitamina C, el zinc, la grasa y el ácido ascórbico (UICN, 2004a). Muchas de estas deficiencias de nutrientes, la población las produce en sus parcelas o las obtiene en barbechos. En los países en desarrollo, un 80% de las necesidades energéti-

cas se satisfacen con los productos del bosque y de las propias parcelas de los agricultores (UICN, 2005b).

La biodiversidad es esencial para la agricultura y la seguridad alimentaria, sin embargo, se encuentra amenazada por la expansión de la agricultura comercial. Se estima que en los últimos 100 años se ha perdido el 75% de la diversidad genética de los cultivos (UICN, 2005c). La pérdida de la biodiversidad en la agricultura, también conocida como erosión genética, se debe principalmente al reemplazo de variedades locales por variedades modernas. La "agricultura moderna" basada en variedades de alto rendimiento y altamente dependiente de insumos externos (fertilizantes y pesticidas), se ha identificado como la principal amenaza de erosión genética. A esta tecnología se le denominó como revolución verde en la década de los 60.

La pérdida de la biodiversidad plantea tres riesgos para la producción de alimentos:

1. La disminución de opciones futuras, debido a la pérdida de información genética y de material genético que pudiera introducirse en los cultivos y razas domesticadas.
2. Mayor susceptibilidad a plagas y enfermedades debido a que se cultivan y crían menos variedades y especies en grandes áreas, lo cual también puede conducir a la dependencia de insumos químicos.
3. La desestabilización de procesos ecosistémicos, debido a la perturbación de la formación de suelos, de los ciclos depredador-presa, otros.

c) Las políticas públicas y el modo de producción campesino

Pese a que existen evidencias de que el modo de producción campesino es una alternativa para mejorar la nutrición de las familias más pobres y el desarrollo sustentable. Las reformas económicas y políticas llevadas a cabo en la segunda mitad de los 80 en México amenazan la permanencia del modo campesino. Entre las reformas destacan la eliminación de los subsidios vía precios de los productos, la firma del Acuerdo de Libre Comercio para América del Norte (NAFTA), la racionalización y privatización de diversas instituciones de comercialización, y la definición de un nuevo marco legal de tenencia de la tierra y sus derechos de propiedad. El conjunto de estas medidas tiende a una mayor integración de las explotaciones agrícolas hacia el mercado (Bonnis y Patrón, 1997; Aceves, 1998).

No obstante, existen regiones donde las formas de manejo concilian la producción de autoconsumo con la conservación. Se trata de lugares donde las culturas indígenas han logrado resistir la modernización rural. Un ejemplo de ello es la comunidad indígena totonaca en Papantla, Veracruz (Toledo, 1995). En la comunidad, las familias manejan entre 3 y 9 unidades eco-geográficas como recursos para la producción. Las unidades de producción utilizan casi exclusivamente su propia energía. Las familias alcanzan cierta autosuficiencia alimentaria con productos provenientes de la milpa y los huertos familiares. No generan desechos y mantienen una alta diversidad biológica. Además, la comunidad alcanza un superávit económico producto de la venta de maíz, carne de res, leche, verduras, frutas, vainilla, hojas de palma y otros productos.

Otro ejemplo es el sistema tradicional de milpa en Yucatán. Este sistema incluye una compleja mezcla de actividades agroforestales. La producción de cultivos básicos (maíz, frijol y calabaza) se combina con la producción en pequeña escala de frutas y hortalizas, el aprovechamiento de los recursos forestales, la apicultura y la elaboración de productos artesanales (Hernández et al., 1995). La milpa es un sistema orientado a satisfacer las necesidades de consumo de la familia, sin embargo, cuando las condiciones de producción son favorables se obtienen excedentes que se venden. En Yucatán la tercera parte de los suelos (800 mil hectáreas) está dedicada todavía a la milpa y 100 mil milperos producen más de la mitad del maíz que se consume en el estado (Moya et al, 2003).

El reconocimiento y la revaloración del modo de producción campesino permite visualizar otra vía de modernización diferente a la capitalista. La aptitud ecológica de las comunidades totonacas y mayas pueden ser una alternativa para alcanzar la Seguridad Alimentaria y la Sustentabilidad Ambiental. Sin embargo, deben desarrollarse políticas públicas congruentes con esos modos de producción.

En el cuadro 3, se indican algunas políticas globales y específicas para mejorar el desempeño de las estrategias campesinas. De acuerdo con este esquema, las políticas globales que mayor impacto tendría sobre el modo campesino en México son la científica tecnológica, las obras públicas, la comercialización agrícola, los precios y los créditos agrícolas, y los subsidios a la recuperación ambiental.

Cuadro 3. Políticas de desarrollo agrícola

	Políticas
Global	Específica
Científica y tecnológica	Investigación de recursos naturales
Ordenamiento territorial	Áreas protegidas y de expansión agrícola
Estructura de tenencia	Regulación jurídica de la propiedad
Obras públicas	Riego y drenaje Obras viales
Comercialización agrícola	Poderes compradores
Precios agrícolas	Precios de productos e insumos
Créditos agrícolas	Créditos subsidiados
Subsidios para la recuperación ambiental	Subsidios para la recuperación de suelos y la reforestación
Financiera	Fondos de rubros específicos Seguros

Gligo.1995. En torno de la sustentabilidad ambiental del desarrollo agrícola latinoamericano.

Habitualmente, los sistemas campesinos no han sido objeto de estudio en las universidades agrícolas en México. Sin embargo, existe un creciente interés por conocer y aprovechar el conocimiento de los campesinos relacionado con aprovechamiento y el manejo de los recursos naturales. Ello requiere el desarrollo de políticas enfocadas a la investigación científica, particularmente la investigación agronómica de los sistemas campesinos.

Cuando se desconoce la lógica de la producción tradicional, se pueden cometer errores que agraven los problemas ambientales y comprometan la economía familiar campesina. Por ejemplo, un problema detectado en Xohuayán, una comunidad maya de Yucatán, en donde se ha buscado modernizar el sistema milpero con soluciones exógenas, poco adaptadas y funcionales a las condiciones locales, como son el uso de fertilizantes químicos y la siembra de semillas híbridas de maíz (Moya et al., 2003).

La política de obras públicas incluye la ampliación de la red de infraestructura productiva (camino, pequeñas obras de irrigación) y servicios públicos (salud, educación, agua potable). Son éstos factores que mejoran las condiciones productivas y la calidad de vida de las comunidades campesinas, principalmente las indígenas, debido a que en ellas se concentran los más altos índices de marginación y pobreza. De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO) en el 2000, de los 346 municipios indígenas (de un total de 812 con presencia indígena significativa) 57 tienen grado de marginación muy alto, 106 alto, 18 medio, 3 bajo y 2 muy bajo.

Políticas que favorezcan los precios de los productos comercializados por las unidades campesinas y los créditos subsidiados mejoran las condiciones económicas de las familias campesinas. Finalmente, mediante los subsidios ambientales pueden recuperarse áreas deterioradas como los suelos erosionados, áreas deforestadas. Esto resulta

particularmente importante en algunas regiones, como por ejemplo la montaña de Guerrero en donde 43% de la superficie se encuentra con algún grado de deterioro (Landa et al., 1997).

Conclusiones

La evolución de las políticas y los programas de alimentación en México de 1980 al 2002, ha sido producto de las crisis económicas recurrentes y de los ajustes estructurales correspondientes, los cambios de gobierno sexenal y las recomendaciones de agencias internacionales.

En el período analizado se implementó una variedad de políticas, desde subsidios a la producción y al consumo, hasta programas selectivos e integrales. Sin embargo, se benefició principalmente a la población de las zonas urbanas, mientras la población marginada del medio rural recibió beneficios en menor proporción.

Ante la magnitud y el persistente problema de desnutrición, y la poca eficacia de las políticas y los programas de alimentación implementados, han surgido propuestas para promover la descentralización y la participación pública en el desarrollo de las políticas y programas de alimentación. Ello, como un medio para generar propuestas desde las comunidades que busquen resolver el problema de la desnutrición.

Las ventajas potenciales de la descentralización y de la participación pública en el desarrollo de las políticas de alimentación para aliviar el problema de la desnutrición permanecen aún inexploradas. Sin embargo, no constituye la única propuesta para mitigar el problema de la desnutrición.

Otra alternativa es la permanencia del modo de producción campesino. La viabilidad de la economía campesina está en duda, dado que el mercado parece ser factor decisivo para la definición de la política rural. No obstante, existe amplia variedad de políticas que pueden usarse para mejorar el desempeño de las estrategias campesinas.

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-Domarcó 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 nov 2005. <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/53/220.html>
- Castellán 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 Pública* 2003; 77:245-255, No. 2, Marzo-Abril, 2003.
- CONAPO, 2000, Índices de marginación, 2000, Estimaciones de la CONAPO 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 Riosoco 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 del 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, PROGRESA, 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 Domarcó; Shamah Levy; Villalpando Hernández; González de Cossío; 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/programa_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*, pp. 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, ProgresA 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.