

Propuestas estratégicas en alimentación

El punto de partida

El derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad está reconocido en el artículo 4 de la CPEUM, la cual establece que el Estado lo garantizará¹. En consonancia con el precepto, una de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales es “asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa”.

La carencia moderada y severa por acceso a los alimentos o inseguridad alimentaria como la define el CONEVAL, es uno de los indicadores que forman parte de la medición multidimensional de la pobreza.

La atención a la carencia de alimentos que padecen las familias y los grupos vulnerables se ha dado de forma fragmentada, principalmente de la política social y los programas de transferencias monetarias y en especie, condicionadas o no, (con corresponsabilidad o sin ella) que resuelven el efecto inmediato de la escasez de comida -un logro muy importante- pero que no satisfacen necesariamente las condiciones de una alimentación sana y nutritiva, ni mucho menos inciden en las causas principales de la falta de acceso: la pobreza monetaria y la desigual distribución del ingreso.

Los resultados de la instrumentación del PND y de los programas que de él se derivan para el ejercicio de este derecho son insuficientes, aunque entre 2014 y 2016 se registraron algunos avances. Así, la quinta parte de los mexicanos sigue en situación de inseguridad alimentaria: para el 11.9% es moderada y para el 8.1% es inseguridad alimentaria severa (CONEVAL, 2017a) lo que significa que 10 millones de personas habían

padecido hambre. Esos indicadores son más negativos entre los pueblos indígenas. La malnutrición, en particular el sobre peso y obesidad, sigue siendo alarmante en adultos, jóvenes y niños, además de que la desnutrición crónica infantil afecta a 1.5 millones de niños menores de 5 años (Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), 2012 y 2016).

La subalimentación se produce aun cuando el país dispone de alimentos suficientes (una parte de los básicos de origen importado) para cubrir las necesidades de todos sus habitantes. Esta contradicción, presente a nivel global, plantea tanto la complejidad como la importancia de contar con una política alimentaria, hoy ausente en México, que aborde lo alimentario en forma integrada, desde su producción hasta su consumo.

Las propuestas

La propuesta central es diseñar una política alimentaria, que articule la economía agroalimentaria con el derecho a la alimentación, reflejado en un consumo adecuado de alimentos y en el buen estado nutricional de todos los mexicanos. Esta propuesta constituye una oportunidad estratégica acorde con los compromisos adquiridos por México en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible², en particular con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 (ODS 2), llamado Hambre Cero. El ODS 2 propone “poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible” y establece ocho metas que abarcan al conjunto del sistema alimentario: desde la producción hasta el consumo de alimentos por todos y cada uno de los individuos, metas con las que

² Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU 25 de septiembre de 2015: Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que entró en vigencia el primero de enero de 2016. Recién en abril de 2017, el Presidente de la República instaló el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con el fin de coordinar todas las acciones encaminadas a dar cumplimiento a la Agenda y “como una instancia de vinculación del Ejecutivo Federal con los gobiernos locales, el sector privado, la sociedad civil y la academia” (DOF, 26 de abril de 2017).

¹ A la fecha no ha sido aprobada la ley correspondiente.

México se ha comprometido³.

En ese contexto, se formulan las siguientes propuestas para abordar el problema de la carencia alimentaria, primero desde el lado de la demanda y el consumo, después desde la producción en el marco de una política alimentaria que contemple el funcionamiento deseable del sistema alimentario, la realidad del cambio climático y la apertura comercial.

1. Crear condiciones de empleo digno para el acceso a los alimentos por ingreso

La estimación de la inseguridad alimentaria que hace CONEVAL para el 20% de los mexicanos se basa en las percepciones y experiencias de las personas. Esa información se complementa –confirmando una situación de carencias y desigualdad– con la comparación entre el nivel de ingreso que permitiría adquirir una canasta básica de alimentos personal que, en principio, sea suficiente en cantidad y que sea nutritiva.

En 2016, el 17.5% de los mexicanos (o 21.4 millones de personas) tenían ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo (el valor de la canasta alimentaria). Es decir, aún si dedicaran todo su ingreso a la compra de alimentos, éstos serían insuficientes para una vida sana. Esa proporción casi se triplica cuando a los alimentos se suman otras necesidades básicas que corresponden a otros tantos derechos sociales (vivienda, educación, salud, así como transporte y vestido) para llegar a la línea de bienestar. Es decir, el 50.6% de la población – 62 millones de personas– tiene ingresos inferiores a la línea de bienestar y no puede cubrir sus necesidades básicas ni sus derechos tanto económicos como sociales.

³ El ODS 2 define 8 metas que pueden agruparse en cinco temas: i) El acceso a los alimentos como condición para acabar con el hambre; ii) terminar con todas las formas de malnutrición; iii) en la producción de alimentos, fortalecer la contribución de la agricultura familiar y de los pequeños productores y encaminarse hacia la sostenibilidad de la producción agropecuaria; iv) inversión en infraestructura, investigación y extensión. v) el entorno internacional, la cooperación para el desarrollo y el funcionamiento de los mercados internacionales de alimentos y productos básicos, que entran en la esfera de la ronda de Doha del Desarrollo de la Organización. (Flores, en prensa).

La situación de los pueblos indígenas es más severa. El 42% vive con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo; y casi tres cuartas partes no tienen ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas.

El trabajo asalariado es la principal forma de empleo del 65% de la Población Económicamente Activa (PEA) (INEGI, 2017). De ahí la importancia del salario como fuente de ingreso y del nivel del salario mínimo, teniendo presente que, de acuerdo con el artículo 123, inciso A, fracción VI de la CPEUM, “... los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos”.

Sin embargo, tal y como se desprende del cuadro 2, el salario mínimo es insuficiente para cubrir el costo de las canastas alimentarias individuales de una familia integrada, en promedio, por casi cuatro personas.

En el mejor de los casos, el salario mínimo cubre el costo de 2.4 canastas alimentarias –o línea de bienestar mínimo de 2.4 personas en el ámbito rural. Así no habría remanente para otros bienes básicos. En el medio urbano, un salario ni siquiera cubre la línea de bienestar de una persona. La magnitud del problema la ilustra el hecho de que 7.4 millones de trabajadores de los 51.8 millones que integran la PEA ganan hasta un salario mínimo y 14.3 millones adicionales reciben más de uno y hasta dos salarios mínimos; en total, el 42% de la PEA percibe hasta dos salarios mínimos (INEGI, 2017). En el campo, la proporción de quienes ganan poco es superior: un tercio de los trabajadores del sector agropecuario percibe hasta un salario mínimo. Con aquellos que ganan más de uno y hasta dos salarios mínimos, suman el 56% de la fuerza de trabajo en el sector (Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), 2016).

Una nota positiva es que el empleo ha aumentado en los últimos dos años, sin embargo, los que aumentan más son los empleos con menos de dos salarios mínimos. (INEGI, 2017).

Cuadro 2. Relación entre salario mínimo y líneas de bienestar, 2016 y 2017

	enero 2016	junio 2016	enero 2017	junio 2017
Número de canastas y líneas de bienestar por salario mínimo				
Canasta alimentaria				
Rural	2.3	2.3	2.5	2.4
Urbana	1.6	1.7	1.8	1.7
Línea de bienestar				
Rural	1.3	1.3	1.3	1.3
Urbana	0.8	0.8	0.9	0.8

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI) y el CONEVAL.

En definitiva, sin creación de empleos con salarios que correspondan a un nivel de vida digno, es muy difícil garantizar el acceso a los alimentos de una proporción considerable de la población. Este objetivo rebasa el alcance de una política alimentaria y se inserta en el modelo de crecimiento de la economía que se aborda en otro capítulo del presente volumen.

2. Revalorar y reforzar la educación nutricional, la vigilancia de la salud, así como la regulación con miras a transformar el modelo de consumo y a eliminar de todas las formas de malnutrición

El ejercicio del derecho a la alimentación la califica como nutritiva, suficiente y de calidad. Existen principios generales sobre lo que puede considerarse una alimentación sana y nutritiva que marca restricciones como mínimos recomendados a los volúmenes consumidos o dejados de consumir de cierto tipo de alimentos. Además, para cada individuo la diversidad de la dieta, la salud, su actividad física, sus hábitos y la sanidad de su medio ambiente tendrán un impacto directo en su estado nutricional.

En términos de nutrición, en México se ha acentuado a pasos acelerados la doble carga de la malnutrición asociada a cuatro factores principalmente: ingreso escaso, un modelo y hábitos de consumo que no son saludables, insuficiente acceso a agua potable y poca actividad física. Sin haber eliminado del todo

la desnutrición infantil, en la que se han logrado avances considerables, no así entre la población indígena y en las zonas rurales en donde la prevalencia de desnutrición crónica es del 12.6%, así como en los estados del sureste con 13.4% de prevalencia (Cuevas *et al.*, en prensa); el sobre peso y obesidad dominan el escenario nacional.

En menores de cinco años se ha logrado contener el crecimiento del sobrepeso. Entre 2012 y 2016 se registró una reducción de la prevalencia de 9.7% a 5.8%. Esa condición es más elevada en zonas urbanas (6.1%) comparada con las rurales (4.8%). La dimensión de la malnutrición por sobrepeso y obesidad en todos los rangos de edad mayores a los cinco años es un problema de salud pública. La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016 (ENSANUT MC) reporta que el 33.2% de la población de 5 a 11 años de edad tiene sobrepeso y obesidad, similar a la observada en 2012. Entre los adolescentes, el 36.3% sufre de sobrepeso y obesidad, siendo mayor la prevalencia entre mujeres (INSP, 2016). Finalmente, entre los adultos mayores de 20 años, la combinación de sobre peso y obesidad se presenta en el 72.5%, siendo superior entre mujeres: 7.5 mujeres de cada 10 tienen sobrepeso y obesidad, comparadas con 6.9 hombres por cada 10. Son ellas las que también reportan mayor prevalencia de obesidad. La presencia de sobrepeso es superior en el medio rural, mientras que la obesidad predomina en las ciudades.

Cuadro 3. Suministro de energía alimentaria, 2013

	kcal/pc/día	porcentaje
Cereales y tubérculos	1,344	43.8%
Azúcar y endulzantes	458	14.9%
Aceites y grasas	372	12.1%
Carnes	306	10.0%
Leche	163	5.3%
Frijoles y otras legumbres	119	3.9%
Frutas	105	3.4%
Huevo	66	2.1%
Bebidas alcohólicas	56	1.8%
Verduras	40	1.3%
Pescado	20	0.7%
Otros	22	0.7%
Suministro total	3,071	100.0%

Nota: pc= Per cápita

Fuente: Elaboración propia con datos de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés) (2013).

Es indispensable promover cambios al modelo de consumo de alimentos promovido por la industria agroalimentaria, muy similar a la tendencia global, evidenciado en el suministro de energía promedio que proporcionan los alimentos en México (cuadro 3). Destaca el peso que tienen azúcares, grasas y productos de origen animal así como la baja contribución de frijoles, verduras y frutas. Como en muchos países, el mayor aporte es de los cereales, destacando el maíz; aun así, la tendencia ha sido decreciente (menos de 3 puntos porcentuales comparado con 10 años atrás). La agricultura se ha "ganaderizado"; en 25 años (a partir de 1990) se duplicó el área destinada a la producción de forrajes y pastos que ocupan más de 6 millones de hectáreas, mientras que la destinada a la producción de maíz se mantiene en alrededor de las 7.1 millones de hectáreas.

Al examinar el gasto en alimentos consumidos en el hogar por deciles de ingreso (cuadro 4), el aporte de los cereales, grasas y proteína vegetal va disminuyendo conforme

aumenta el ingreso; en cambio, aumenta el de proteína animal y se mantiene relativamente similar tanto el aporte de azúcar como el de vitaminas y minerales. En valor, el decil más alto gasta cuatro veces más en alimentos y bebidas comparado con el primero. A nivel nacional se gasta más en bebidas azucaradas que en tortillas.

Los datos sobre diversidad de la dieta de la ENSANUT MC refuerzan la información sobre malos hábitos de alimentación, con mayor consumo de alimentos procesados de gran contenido energético y de sodio, así como bebidas azucaradas. El porcentaje de consumidores de estos alimentos no recomendables en el grupo de edad de 5 a 11 años es de 62% para botanas, dulces y postres; 53% para cereales dulces; 81.5% para bebidas no lácteas endulzadas y 40% para bebidas lácteas endulzadas (INSP, 2016). Ese comportamiento es muy similar entre adolescentes y adultos. La dieta de estos últimos está aumentando el contenido de grasa total, saturada, azúcares y sal.

Si bien el sector salud ha diseñado estrategias para el control y prevención tanto del sobrepeso como de la obesidad, la información tiene poco alcance, por lo que los mensajes no son bien comprendidos (INSP, 2016).

De ahí la propuesta de revalorar el papel de la información, sobre todo de la educación nutricional en las escuelas y para los padres de familia para romper las dinámicas hoy dominantes. Son indispensables campañas periódicas y sistemáticas, efectivas y coordinadas, entre sectores de educación orientadas a las madres de familia, los niños y los maestros con información relevante sobre el nivel adecuado de consumo de calorías, así como de cuáles son los alimentos no recomendables y los recomendables. La elaboración de guías de alimentación para los hogares, comedores escolares, comunitarios e institucionales es una herramienta que no ha sido plenamente aprovechada para modificar hábitos de consumo no saludables. Un complemento valioso serían los programas de

Cuadro 4. Gasto en alimentos y bebidas, por grupos de productos ordenados por tipo de nutrientes según deciles de hogares, 2016

	DECILES DE INGRESO				
	I	II	III	IV	V
	100%	100%	100%	100%	100%
ALIMENTOS Y BEBIDAS CONSUMIDAS DENTRO DEL HOGAR	90.9%	89.3%	87.0%	86.0%	84.8%
CARBOHIDRATOS Y GRASAS	37.7%	35.5%	34.2%	33.0%	32.0%
CEREALES Y TUBÉRCULOS	25.0%	23.8%	23.2%	22.2%	21.1%
ACEITES Y GRASAS	2.5%	2.0%	1.8%	1.6%	1.4%
AZÚCAR, MIELES Y BEBIDAS	10.2%	9.7%	9.3%	9.1%	9.4%
PROTEÍNAS DE ORIGEN VEGETAL	5.0%	4.0%	3.4%	3.0%	2.6%
PROTEÍNAS DE ORIGEN ANIMAL	34.5%	37.1%	39.0%	40.0%	40.1%
VITAMINAS Y MINERALES	14.5%	13.9%	13.8%	13.4%	13.6%
OTROS ALIMENTOS	7.6%	9.0%	9.1%	10.2%	10.7%
BEBIDAS ALCOHÓLICAS	0.7%	0.6%	0.6%	0.5%	1.0%
ALIMENTOS Y BEBIDAS CONSUMIDAS FUERA DEL HOGAR	9.1%	10.7%	13.0%	14.0%	15.2%

	DECILES DE INGRESO				
	VI	VII	VIII	IX	X
	100%	100%	100%	100%	100%
ALIMENTOS Y BEBIDAS CONSUMIDAS DENTRO DEL HOGAR	82.8%	81.0%	77.6%	72.7%	61.1%
CARBOHIDRATOS Y GRASAS	31.6%	29.7%	28.8%	27.1%	23.1%
CEREALES Y TUBÉRCULOS	20.6%	19.2%	18.5%	16.9%	13.8%
ACEITES Y GRASAS	1.4%	1.2%	1.2%	1.1%	1.1%
AZÚCAR, MIELES Y BEBIDAS	9.7%	9.3%	9.2%	9.1%	8.2%
PROTEÍNAS DE ORIGEN VEGETAL	2.5%	2.2%	2.0%	1.8%	1.5%
PROTEÍNAS DE ORIGEN ANIMAL	40.3%	41.6%	41.3%	41.5%	41.9%
VITAMINAS Y MINERALES	13.4%	13.1%	13.3%	13.6%	14.9%
OTROS ALIMENTOS	11.5%	12.4%	13.6%	14.7%	16.5%
BEBIDAS ALCOHÓLICAS	0.7%	0.9%	0.9%	1.3%	2.0%
ALIMENTOS Y BEBIDAS CONSUMIDAS FUERA DEL HOGAR	17.2%	19.0%	22.4%	27.3%	38.9%

Fuente: INEGI. (2016).

compras locales de productos de la agricultura campesina para comedores institucionales.

Asimismo, son clave: los sistemas de vigilancia nutricional y de la salud; la regulación sobre la inocuidad de los alimentos; así como la de la información del contenido nutricional, particularmente de los alimentos procesados, y sobre la publicidad, todos orientados a promover cambios en el modelo de consumo de alimentos dentro y fuera del hogar hacia uno más sano.

Para que la alimentación sea nutritiva y sana se requieren acciones de política pública de tipo regulatorio que se apliquen efectivamente y se sancione su incumplimiento. Esto incluye la garantía de la inocuidad de los alimentos y la trazabilidad de los productos que son críticas para la salud de los consumidores; la vigilancia de la información sobre el contenido nutrimental de los alimentos procesados y en torno a la veracidad de la publicidad sobre alimentos de alto contenido energético. La información nutrimental que aparece en el etiquetado de alimentos no ha sido suficientemente clara para apoyar la toma de decisiones del consumidor; habrá que revisarlos para que sean útiles en la selección de alimentos saludables.

De hecho, se han adoptado medidas fiscales para incentivar la reducción del consumo de alimentos no recomendados cuyos resultados en términos de salud y nutrición se están evaluando.⁴ Aún y cuando el aumento en los precios afecta el bolsillo del consumidor, sin un total convencimiento del objetivo perseguido en salud, la disminución del consumo puede resultar insuficiente o marginal.

La vigilancia nutricional de menores de

⁴ Una medida adoptada en enero del año 2014 para reducir el consumo de bebidas azucaradas fue aumentar el impuesto a la venta en un peso por litro. Las compras disminuyeron 5.5% en 2014 y 9.7% en 2015 (Colchero, A. *et al.*, 2017). Los autores consideran que es muy pronto para ver el efecto en el sobre peso de las personas. Sobre el uso de los impuestos recabados, una nota de prensa informó que de acuerdo con la Unidad de Transparencia de la SHCP “no existe un mecanismo que permita identificar el destino específico de los recursos recaudados mediante el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a bebidas saborizadas” (Méndez, 2016). También se aumentó el impuesto a los alimentos de alto contenido energético.

cinco años, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, son tareas cotidianas del sector salud incluidas en los programas sociales de transferencias con corresponsabilidad. Las visitas médicas son oportunidades para la orientación a cambios de hábitos alimenticios y, en particular, para insistir en la importancia de los primeros mil días en la vida de un niño desde su gestación y de la lactancia materna exclusiva en los primeros seis meses del infante para el futuro de una vida sana.

Un complemento indispensable de una política alimentaria orientada a la eliminación de todas las formas de malnutrición es garantizar el acceso al agua potable y servicios sanitarios.

3. Articular las políticas sociales y económicas para la población con carencia alimentaria (asistencia alimentaria, fomento productivo, acompañamiento de salud y nutrición)

La política social y los programas de asistencia alimentaria en sus diferentes formas, en especie y efectivo, con entregas basadas en la corresponsabilidad o sin ese requisito, cubren en parte la brecha entre insuficiente demanda efectiva y carencia de alimentos. El 44% de los hogares tienen acceso a alguno de los programas alimentarios⁵, siendo el de mayor cobertura el del PROSPERA con casi 7 millones de hogares, en su mayor parte rurales y de comunidades indígenas. Entre los apoyos adicionales, luego de la experiencia de la Cruzada contra el Hambre, PROSPERA incluye la “articulación con programas sociales relacionados con el fomento productivo, generación de ingreso e inclusión laboral” (DOF, 29 de diciembre de 2016).⁶

Sin duda, el esfuerzo programático y fiscal es enorme, sin embargo, cabe preguntarse si la política social, en particular la de apoyo

⁵ Comunicación personal con Teresa Shamah-Levy. El primero de los programas de este tipo fue el PROGRESA, al que siguió el OPORTUNIDADES.

⁶ PROSPERA incluye apoyos para alimentación, educación, becas, salud, suplementos alimenticios. Las familias también tienen acceso al Programa de Pensiones para Adultos Mayores.

alimentario (con sus varios componentes) que aminora el efecto de la pobreza pero no logra superarla, no tendría que replantearse en términos de prioridades, asignaciones presupuestales y coordinación inter-institucional tanto real como coherente de una política alimentaria: apoyo al fomento productivo con asistencia técnica efectiva para la población con carencia alimentaria y capacidad de producción o de generación de servicios ambientales; creación de empleos rurales y urbanos con salarios dignos; programas permanentes de orientación nutricional y su seguimiento; articulación del servicio de comedores escolares con la producción local de alimentos frescos; ampliación de la distribución de alimentos de Diconsa, con mayor acceso a proveedores locales.

Entre los programas de fomento productivo, PROSPERA incorpora programas de empleo temporal y de fomento económico y social que gestiona la propia Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Un complemento importante sería el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural (PEC) que, de acuerdo con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) (DOF, 7 de diciembre de 2001), comprende

... las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles.

En 2017, por cada casi \$6.00 de los programas sociales (desarrollo social, educación y salud) que forman parte del PEC, se destinan casi \$4.00 de apoyo a la producción (SHCP, 2017). En la misma línea, llama la atención que entre los programas de apoyo a pequeños productores de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), el proyecto de Seguridad Alimentaria para Zonas Rurales, el más vinculado a esta vertiente, tiene un

presupuesto que representa la décima parte de PROSPERA alimentación PEF 2017.

Se ha puesto énfasis en la necesidad de contar con padrones de beneficiarios de programas sociales y de transferencias productivas, a veces únicos. En definitiva, es una herramienta indispensable para conocer el destino de los recursos y para evaluar el impacto de los programas. Tendría que quedar claro el objetivo de cada programa y la situación de los beneficiarios con el fin de crear sinergias entre programas. Adicionalmente, soluciones individuales tendrán mayor potencia en la medida en que se enmarquen en programas de desarrollo local y regional.

4. Fortalecimiento de sistemas productivos de alimentos que protejan biodiversidad y medioambiente

México ocupa el lugar 12 como productor de alimentos en el mundo y el 13 en productos agrícolas (SIAP, 2016). El crecimiento de las exportaciones agroalimentarias arroja un saldo positivo en su balanza comercial, en 2016 y en lo que va de 2017. Se trata de un éxito comercial notable en paralelo, México importa la tercera parte de los cereales que consume, siendo estos los de mayor aporte al consumo de calorías (FAO, 2011). Desde la perspectiva económica-social, el 75% de las unidades de producción se catalogan como pobres y de subsistencia. El 8.7% son empresarios pujantes y dinámicos que generan más del 70% de las ventas de la producción agropecuaria. (SAGARPA & FAO, 2012). Por ser pobre, el primer grupo tiende a ser visto exclusivamente como clientela de la política social.

En el contexto del cambio climático, la pregunta obligada frente al futuro de los sistemas alimentarios es: ¿El mercado es la referencia única o la más importante sobre qué alimentos importar?

Los resultados de las investigaciones sobre el efecto del cambio climático en la agricultura –y el impacto de la producción

agropecuaria sobre el cambio climático, como resultado de la emisión de gases de efecto invernadero- plantean claramente los riesgos de priorizar la producción de alimentos a partir de monocultivos intensivos en uso de agroquímicos y agua, no sólo más sensibles a plagas y enfermedades, más proclives al deterioro de la calidad de suelos y agua, sino también una amenaza latente a la biodiversidad, base de la producción de los alimentos. No está de más recordar que derivado de ese análisis, una de las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 es, justamente:

...para 2020, mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus especies silvestres conexas, entre otras cosas mediante una buena gestión y diversificación de los bancos de semillas y plantas ... y promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales y su distribución justa y equitativa, como se ha convenido internacionalmente (ONU, 2015).

Una propuesta a futuro exige considerar los efectos del cambio climático en la producción agrícola y el manejo del riesgo asociado a los fenómenos de la naturaleza. La economía campesina administra de alguna manera la biodiversidad a través de la siembra tanto variada como combinada y la selección de semillas que mejor se adaptan al medio y a los cambios en el clima. Su contribución a la protección del capital natural debe ser valorada y apoyada.

Además de una atención a productores individuales, que concursan –con diferentes capacidades, los más pobres en desventaja- para acceder al menú de proyectos que ofrece el sector público, se requiere una visión estratégica y territorial sobre el futuro alimentario de México y el uso racional de los bienes comunes, entendiendo y valorando el papel que juegan los diferentes actores, desde el campesino pobre al empresario pujante.

En su definición, los programas tendrán que introducir con mayor fuerza objetivos de desarrollo territorial y de sostenibilidad, hasta ahora apenas delineados y apoyados con escasos recursos presupuestales. En el presupuesto asignado al PEC, sólo el 2.9% se cataloga para medioambiente.

Para ser consecuente con los compromisos adquiridos por el país, la política agroalimentaria tiene que incorporar la meta del ODS 2 que establece claramente “para 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad del suelo y la tierra” (ONU, 2016).

5. Construcción de la gobernabilidad de una política alimentaria

Construir la gobernabilidad para una política alimentaria que promueva un modelo de consumo y de producción de alimentos sostenible, saludable y variado que garantice el derecho a la alimentación, exige un compromiso de gobierno y de la sociedad.

En definitiva, requiere de la definición de un objetivo consensuado, una revisión y coordinación de las políticas públicas (Shamah-Levy, *et al.*, 2017). No es la suma de políticas sociales y económicas, sino la concertación a partir de un objetivo nacional en el que cada sector aporte su experiencia y conocimiento en su área de especialización para lograr un bien común: el acceso a alimentos suficientes y de calidad para todos, sin sacrificar el futuro del capital natural.

Eso significa dirimir entre intereses no necesariamente convergentes en el corto plazo entre consumidores, productores de alimentos agropecuarios y pesqueros (con grandes

diferencias entre las unidades de producción pequeñas y empresariales). La industria prácticamente monopolística de insumos para la producción primaria, la industria alimentaria y los científicos, unos orientados al aumento de la productividad, otros, sin desatender los mayores rendimientos, dando mayor prioridad a la atención a los actores sociales, el medio ambiente, los ecosistemas y la diversidad del capital natural. Los tres últimos, base indispensable de la alimentación, para definir prioridades en el uso del suelo, la producción, así como el consumo de alimentos deseable desde el punto de vista de la salud y la nutrición, respetando las preferencias culturales.

México no es ajeno al desafío mundial de asegurar el acceso a alimentos inocuos, saludables y nutritivos para una población creciente, y al mismo tiempo usar sus recursos naturales de manera más sostenible y hacer una contribución efectiva a la adaptación y mitigación al cambio climático (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) & FAO, 2017).

El mercado internacional y los diferentes acuerdos de comercio entre países se han convertido en un estímulo a la especialización de los países en la producción de alimentos, unos destinados a la exportación, y otros, los alimentos básicos, como es el caso de México, dependiendo –al menos en parte– del mercado externo como fuente para el suministro doméstico. La oferta mundial de alimentos ha crecido de manera relativamente estable, con periodos de gran incertidumbre y volatilidad en los precios. Las proyecciones a 2026 (OCDE & FAO, 2017) indican que los precios de los productos básicos o *commodities* se mantendrán relativamente por abajo de los precios actuales en términos reales –y por debajo de los altos precios de 2006-2011–, pero por encima de los observados en la primera década del presente siglo. La demanda de cereales, sobre todo maíz para producción de biocombustibles, se ha reducido. De igual manera, el aumento de la demanda de alimentos de países como China, que tuvo una gran influencia en la crisis de los precios de los alimentos, tiende a disminuir.

Es decir, se trata de un entorno internacional relativamente estable hacia 2026 en términos de oferta y de precios, en el cual no se descarta volatilidad de estos últimos.

Esas circunstancias abren una ventana de oportunidad para la toma soberana de decisiones sobre una política alimentaria nacional que involucre a los sectores responsables de la política macroeconómica, social, educación, salud, productiva y ambiental para definir un objetivo de producción sustentable de alimentos que dé acceso a los alimentos a todos, en la que participen todos los actores económicos (productores, campesinos y empresarios, industria) y sociales.

La coordinación de la política agroalimentaria habrá de proponerse al más alto nivel, con visión y responsabilidades sectoriales compartidas. La creación de un gabinete que dependa directamente de la Presidencia de la República es una fórmula que puede tener éxito en la medida en que el Secretario *ad-hoc* o Director General cuente con las facultades indispensables para la concertación de objetivos, responsabilidades y presupuesto identificado.

*Autora principal:
Margarita Flores*



Referencias

- Alba, F. & Potter, J.E. (1986). Población y desarrollo en México. Una síntesis de la experiencia reciente. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 1(1), 7-37.
- Alba, F., Giorguli, S. & Pascua, M. (2014). Cambios demográficos y desarrollo: acomodos azarosos. En C. Rabell (Ed.), *Los mexicanos. Un balance del cambio demográfico*. Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Anzaldo, C., Hernández, J. C. & Prado, M. (2004). Distribución territorial de los adultos mayores. En Conapo (Ed.), *La situación demográfica de México 2004*. Distrito Federal: CONAPO.
- ASF. (2017). *Informe General de Cuenta Pública 2015*. Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/InformeGeneral/ig2015.pdf>
- ASF. (2017a). *Programa de actividades 2017-2018*. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/uploads/254_Programa_Anuual_de_Actividades/Programa_de_Actividades_2017.pdf
- Bensusán, G. (2016). *Nuevas tendencias en el empleo: retos y opciones para las regulaciones y políticas del mercado de trabajo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Bird, K. (2007). *The intergenerational transmission of poverty: An overview*. (Working Paper No. 99). Londres: Overseas Development Institute (ODI)-CPRC. Disponible en: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/885.pdf>
- Blanco, E. (2011). *Los límites de la escuela. Educación, desigualdad y aprendizajes en México*. México: El Colegio de México.
- BM. (2017). *World Development Indicators* [Archivo de datos]. Disponible en: <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>
- Carbonell, M. & Salazar, P. (Coords.). (2011). *La reforma constitucional de Derechos Humanos: un nuevo paradigma*. México: UNAM–Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CEPAL. (2017). *Derechos de las personas mayores: retos para la interdependencia y autonomía*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Chávez, J., Hernández, F., & López-Calva, L. (2012). *El México del 2012, reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social*. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY).
- Colchero, M., Rivera, J., Popkin, B. & Wen, S. (2017). In Mexico, evidence of sustained consumer response two years after implementing a sugar-sweetened Beverage Tax. *Health Affairs*, 36(3), 564-571. doi:10.1377/hlthaff.2016.1231. Disponible en: <https://www.healthaffairs.org/doi/abs/10.1377/hlthaff.2016.1231?journalCode=hlthaff>
- CONAPO. (s.f.). *Indicadores de la dinámica demográfica 1990-2010 y de proyecciones de población 2010-2030 de México y las entidades federativas* [Archivo de datos]. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos

- CONAPO. (2015). *Proyecciones de la población 2010-2050. Datos de proyecciones* [Archivo de datos]. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos
- CONASAMI. (2016). *Salarios Mínimos Generales por Áreas Geográficas 1992-2016*. México: Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS). Disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/106028/Salarios_Minimos_por_area_geografica_1992_-_2016.pdf
- CONEVAL. (s.f.). *Medición por ingresos 1992-2012*. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Medicion-por-ingresos-1990-2012.aspx>
- CONEVAL. (2013). *Evaluación Estratégica de Protección Social en México*. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Evaluacion_Estrategica_de_Proteccion_Social_en_Mexico.pdf
- CONEVAL. (2016). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2016*. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/IEPDS_2016.pdf
- CONEVAL. (2017a). *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2016*. México: CONEVAL. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx
- CONEVAL. (agosto, 2017). CONEVAL informa la evolución de la pobreza 2010-2016. En *Comunicado de prensa No. 09*. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-09-medicion-pobreza-2016.pdf>
- Cordera, R. (Coord.). (2015). *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*. México: FCE.
- Cordera, R. & Murayama, C. (coords.) (2012). *Los determinantes sociales de la salud en México*. México: FCE.
- Cordera, R. & Provencio, E. (Coords.). (2017). *Informe del desarrollo en México: Vol. Perspectivas del Desarrollo a 2030*. México: UNAM-PUED. Disponible en: http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/publicaciones/34/Perspectivas_del_desarrollo.pdf
- Cortés, F. (2017). La relación entre el gasto social y la pobreza a debate. En F. Cortés (Coord.), *Temas de política social en México y América Latina*. México: COLMEX, PUED-UNAM.
- Cortés, F. & Escobar, A. (abril, 2005). Movilidad social intergeneracional en el México urbano. *Revista de la CEPAL*, 85. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11005/085149167_es.pdf?sequence=1
- CPRC. (2004). *The chronic poverty report 2004-2005*. Manchester: Institute for Development Policy and Management (IDPM) & CPRC.
- Cuervo, L. (2010). *El desarrollo leído en clave de planeación: piezas para la reinención del concepto*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, ONU.

Cuevas, L., Shamah-Levy, T., Hernández, S., González, D., Méndez, I., Ávila, M. & Rivera, J., (en prensa). *Tendencias de la mala nutrición en menores de cinco años de edad en México de 1988 a 2016: Análisis de cinco encuestas nacionales.*

DOF. (5 de febrero de 1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

DOF. (29 de diciembre de 1976). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.* Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_190517.pdf

DOF. (5 de enero de 1983). *Ley de Planeación.* Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_281116.pdf

DOF. (30 de mayo de 2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.* Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

DOF. (7 de diciembre de 2001). *Ley de Desarrollo Rural Sustentable.* Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ldrs/LDRS_orig_07dic01.pdf

DOF. (23 de mayo de 2002). *Decreto por el que se reforman los artículos 2, párrafo primero y fracción III; 3; 8, párrafo segundo; 9, párrafo primero; 16, fracciones I y III; 17, fracciones I y II; 21, párrafo segundo; 27; 40, párrafo primero y 41 de la Ley de Planeación.* Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=751938&fecha=23/05/2002

DOF. (31 de mayo de 2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.* Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

DOF. (31 de diciembre de 2008). *Ley General de Contabilidad Gubernamental.* Disponible en: http://www.amerieiaf.mx/sites/default/files/Contabilidad_gubernamental.pdf

DOF. (27 de enero de 2012). *Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley de Planeación.* Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5231351&fecha=27/01/2012

DOF. (20 mayo de 2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.* Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013

DOF. (5 de junio de 2013). *Decreto por el que se reforman los párrafos primero y último del artículo 25, así como el párrafo primero y tercero del apartado A del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301381&fecha=05/06/2013

DOF. (10 de febrero de 2014). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.* Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

DOF. (30 de abril de 2014). *Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018.* Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014

- DOF. (18 de julio de 2016). *Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental*. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445046&fecha=18/07/2016
- DOF. (30 de noviembre de 2016). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2017.pdf
- DOF. (29 de diciembre de 2016). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2017*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/177672/Reglas_de_Operaci_n_2017.pdf
- DOF. (26 de abril de 2017). *Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5480759&fecha=26/04/2017
- Drèze, J. & Sen, A. (1989). *Hunger and public action*. Oxford: Clarendon Press.
- Durán, L. (2012). Modelo institucional de atención a la salud en México. En R. Cordera & C. Murayama (coords.), *Los determinantes sociales de la salud en México*. México: FCE.
- Enríquez, R. (2014). Feminización y colectivización del cuidado a la vejez en México. *Cuadernos de Pesquisa*, 44(152), 378-399.
- FAO. (2011). *Indicadores de la Seguridad Alimentaria* [Archivo de datos]. Disponible en: <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/indicadores-de-la-seguridad-alimentaria/es/#.WULdCslw98Q>
- FAO. (2013). *Food Balance Sheets* [Archivo de Datos]. Disponible en: <http://www.fao.org/faostat/en/#data/FBS>
- Figueira, C. (2001). *Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social. Aproximaciones conceptuales recientes. Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe*. Ponencia llevada a cabo en el seminario de la CEPAL, Santiago de Chile.
- Fleury, S., Faria, M., Durán, J., Sandoval, H., Yanes, P., Penchszadeh, V. & Abramovich, V. (2013). Right to health in Latin America: beyond universalization. *Financing for Development series*, (249). Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/35953>
- Flores, M. (en prensa). *Hambre cero, colección objetivos de desarrollo sostenible*.
- Fuentes, M. (2015) Los derechos humanos y la arquitectura institucional en México. En R. Cordera (Coord.), *Más allá de la crisis. El reclamo del Desarrollo*. México: FCE.
- Fuentes, O. (2003). *Por una nueva política para la educación básica*. México: Mimeo.
- FUNSALUD. (2012). *Proyecto para la universalidad de los servicios de salud: Propuesta de FUNSALUD*. México: FUNSALUD.

- GNCD. (2012). *México frente a la crisis. Hacia un nuevo curso de desarrollo. Manifiesto: Lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universal*. México: UNAM.
- Global Health Observatory. (s.f). *Life expectancy and Healthy life expectancy. Data by country*. [Archivo de Datos]. Disponible en: <http://apps.who.int/gho/data/view.main.SDG2016LEXv?lang=en>
- Gómez de León, J. (2000). Retos y oportunidades demográficas del futuro de la población. En J. A. Millán, & A. Alonso (coords.), *México 2030. Nuevo siglo, nuevo país*. México: FCE.
- González, K. D. (2015). Envejecimiento demográfico en México: análisis comparativo entre las entidades federativas. En CONAPO (Ed.), *La situación demográfica de México* (pp. 113-119). Ciudad de México: CONAPO.
- Habermas, J. (mayo, 2010). El Concepto de la dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos. *Diánoia*, 55(64), 3-25. Disponible en: http://dianoia.filosoficas.unam.mx/files/7513/5846/7650/DIA64_Habermas.pdf
- Ham, R. (2010). Envejecimiento demográfico. En García B., & Ordorica, M. (coords.), *Los grandes problemas de México: I Población* (pp. 53-78). México: COLMEX.
- Hickey, S. & Du Toit, A. (2007). *Adverse incorporation, social exclusion and chronic poverty* (CPRC Working Paper No. 81). Manchester: CPRC.
- Ibarra, D. (2012). Mercado de trabajo y protección social. Con referencia especial a México. *EconomíaUNAM*, 9(25), 3-13.
- IFPRI. (2017). *Global Food Policy Report 2017*. doi:.10.2499/9780896292529. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-bs201e.pdf>
- INEE. (2017). *Principales cifras: Educación básica y media superior. Inicio del ciclo escolar 2015-2016*. Disponible en: <http://www.inee.edu.mx/mapa2017/pdfestados/00.%20Nacional.pdf>
- INEGI. (s.f.). *Sistema de Cuentas Nacionales* [Archivo de datos]. México. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/scn/>
- INEGI. (2016). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*. México. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>
- INEGI. (2016). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015*. México. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/>
- INEGI. (2017). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) Primer trimestre 2017*. México. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>
- INEGI. (junio, 2017). Nota técnica: Módulo de movilidad social intergeneracional. En *Comunicado de prensa No. 261/17*. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/mmsi/mmsi2017_06.pdf

- INSP. (2012). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados Nacionales (ENSANUT)*. México: INSP. Disponible en: <http://ensanut.insp.mx/informes/ENSANUT2012ResultadosNacionales.pdf>
- INSP. (2016). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016 (ENSANUT MC)*. México. Disponible en: http://promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/doctos_2016/ensanut_mc_2016-310oct.pdf
- Levy, S. (2008). *Buenas intenciones, malos resultados: política social, informalidad y crecimiento económico en México*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Levy, S. (noviembre, 2012). Seguridad social universal: un camino para México. *Nexos*. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=15047>
- Lomelí, L. (2007). Los sistemas públicos de salud en México: necesidad social y viabilidad económica de transitar de la segmentación a la cobertura universal. *Revista de Seguridad Social*, (48).
- Lomelí, L. (2015). La reforma inconclusa de la seguridad social. En J. Martínez (Coord.), *Situación actual y reforma de la seguridad social en México* (pp. 97-110). México: Instituto Belisario Domínguez (IBD), Senado de la República.
- Lomelí, L. & Murayama, C. (2009). México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo. *EconomíaUNAM*, 6(18), 7-60.
- Lopes, N. (1973). Transición demográfica: ¿resumen histórico o teoría de población?. *Demografía y economía*, 7(1), 86-95.
- Martínez, J. (Coord.). (2015). *Situación actual y reforma de la seguridad social en México*. México: IBD, Senado de la República. Disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2928/seguridad_social.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Martínez, J. & Murayama, C. (2017). Perspectivas del desarrollo en la atención de la salud en México. En R. Cordera & E. Provencio (Coords.) *Informe del desarrollo en México: Vol. Perspectivas del Desarrollo a 2030*. México: UNAM-PUED.
- Martínez, J., Rosales, M. & Cabestany, G. (2015). La seguridad social y su relación con el mercado de trabajo. En J. Martínez (Coord.), *Situación actual y reforma de la seguridad social en México* (pp. 33-80). México: IBD, Senado de la República.
- Méndez, C. (18 de septiembre de 2016). *Impuesto a refrescos, productivo pero opaco*. México: El Universal. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-dedatos/2016/09/18/impuesto-refrescos-productivo-pero-opaco>
- Moore, K. (2001). *Frameworks for understanding the inter-generational transmission of poverty and well-being in developing countries* (CPRC Working Paper No. 8). Manchester: CPRC.

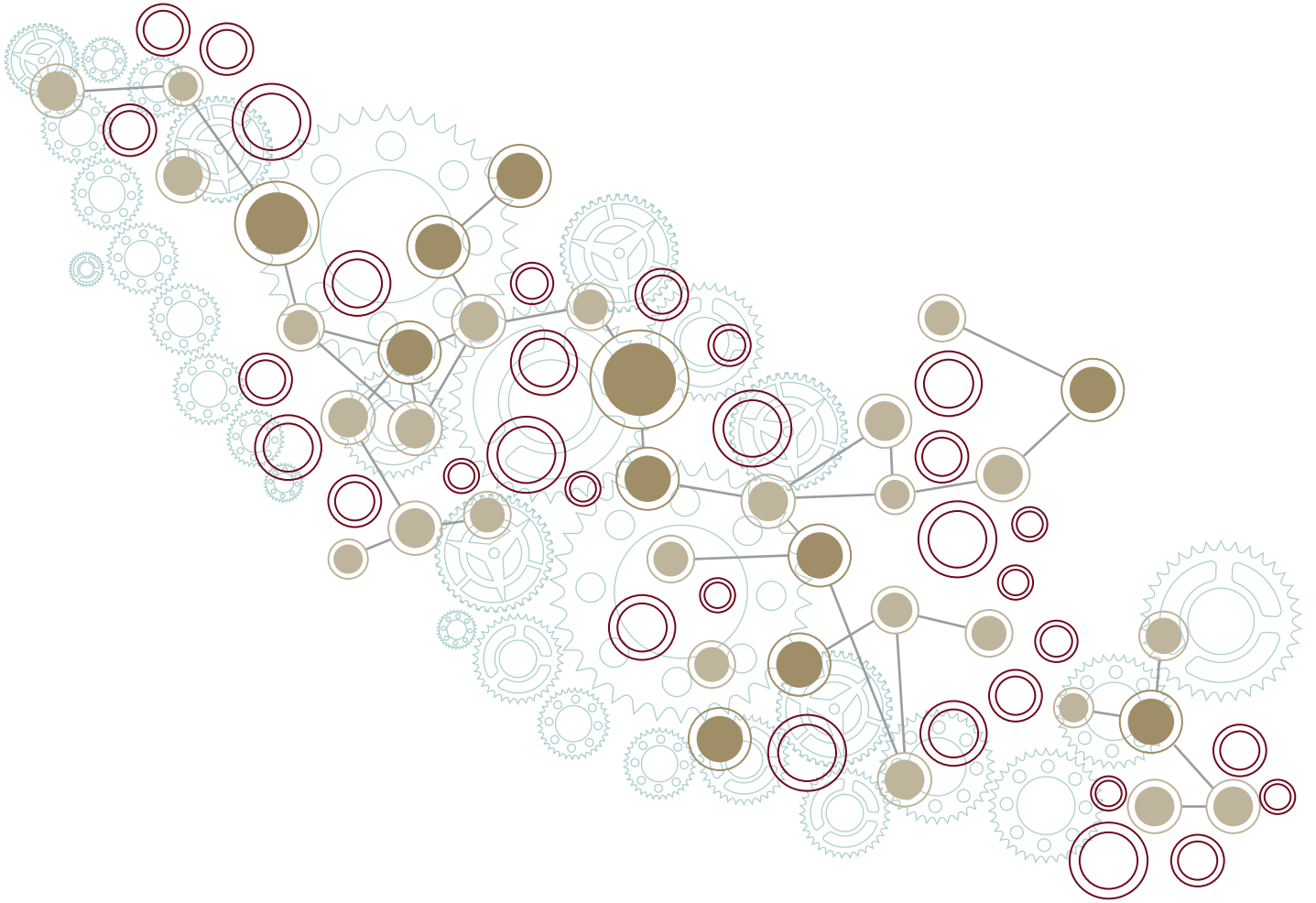
- Moore, K. (2005). *Thinking about youth poverty through the lenses of chronic poverty, life-course poverty and intergenerational poverty* (CPRC Working Paper No. 57). Manchester: CPRC.
- Muradás, M. (2010). *Las causas de muerte de los adultos mayores en México: expresión de la desigualdad social* (Tesis doctoral, COLMEX). Disponible en: https://colmex.userservices.exlibrisgroupcom/view/delivery/52COLMEX_INST/1264937910002716
- Murayama, C. & Ruesga, S. (2016). *Hacia un Sistema Nacional Público de Salud en México*. México: UNAM-PUED - IBD. Disponible en: http://www.pued.unam.mx/publicaciones/28/Un_sistema.pdf
- Narro, J., Moctezuma, D. & Orozco, L. (2010). Hacia un nuevo modelo de seguridad social. *EconomíaUNAM*, 7(20). Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/18122>
- Notestein, F. (1945). Population: The Long View. En T.W. Shultz (Ed.), *Food in the World* (pp. 36-57). Chicago: University of Chicago Press.
- OCDE & FAO. (2017). *Agricultural Outlook 2017-2026*. Paris: OCDE. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2017-en
- OCDE (2010), *Perspectivas Económicas de América Latina 2011: En qué medida es clase media América Latina*. Paris: OCDE Publishing.
- OCDE. (2012). *Getting It Right: Una agenda estratégica para las reformas en México*. México: OECD Publishing. Disponible en: <http://www.oecd.org/centrodemexico/Getting%20It%20Right%20EBOOK.pdf>
- OCDE. (2015). *Estudios Económicos de la OCDE*. México.
- OEA. (15 de junio del 2015). *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf
- ONU. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Disponible en: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- ONU. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- ONU. (1986). *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RightToDevelopment.aspx>
- ONU. (25 de septiembre de 2015). *Resolución aprobada por la Asamblea General (A/RES/70/1)*. Disponible en: http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf

- ONU. (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una propuesta para América Latina y el Caribe*. Disponible en: <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>
- OPS. (2013). *Cobertura Universal en Salud: Lecciones internacionales aprendidas y elementos para su consolidación en México*. México: OPS/OMS.
- Partida, V. (2010). Migración interna. En B. García & M. Ordorica (Coord.), *Los grandes problemas de México. I Población*, (pp. 325-362). México: El Colegio de México.
- PNUD. (2004). *La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*. Nueva York: PNUD. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>
- PNUD. (2017). *Informe sobre Desarrollo Humano 2016*. Nueva York: PNUD.
- Presidencia de la República. (2017). *Quinto Informe de Gobierno*. México: Presidencia de la República.
- Ramírez, R. (2017). La satisfacción del derecho a la educación para la niñez mexicana: evolución reciente y perspectivas a 2030. En R. Cordera & E. Provencio (Coords.) *Informe del desarrollo en México: Vol. Perspectivas del Desarrollo a 2030* (pp. 135-163). México: UNAM-PUED. Disponible en: http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/publicaciones/34/Perspectivas_del_desarrollo.pdf
- Rivera, E. (2013). Treinta años de política tributaria en Chile: una reorientación necesaria. En G. Martner & E. Rivera (Eds.), *Radiografía crítica al "modelo chileno": balance y propuestas*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Rosado, J. (2014). Una aproximación a los instrumentos de coordinación y articulación de la política de protección y desarrollo social en México. En H. Schwarzer, L. Tessier & S. Gammage (Coords.), *Extensión de la seguridad social. Coordinación institucional y pisos de protección social* (pp.121-150). ESS Documento No. 40. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Sáenz, R. (2015). *Articulación solidaria de los regímenes contributivos y no contributivos de salud y pensiones en Costa Rica. Los desafíos de la institucionalidad social en el desarrollo de una protección universal bajo el enfoque de derechos*. Ponencia llevada a cabo en el seminario técnico de la CEPAL. Santiago de Chile.
- SAGARPA & FAO. (2012). *Diagnóstico del sector rural y pesquero: identificación de la problemática del sector agropecuario y pesquero de México*. Disponible en: <http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otros%20Estudios/Attachments/47/1%20Diagn%C3%B3stico%20del%20sector%20rural%20y%20pesquero.pdf>
- Samaniego, N. (2012). Empleo y precariedad laboral en México. En Cordera, R & Murayama, C. (Coords), *Los determinantes sociales de la salud en México*. México: FCE, UNAM-PUED.

- Sauma, P. (2016). El sistema de atención a la salud en Costa Rica. En Murayama & Ruesga (coords.), *Hacia un Sistema Nacional Público de Salud en México*. México: IBD, UNAM-PUED.
- Scott, J. (2005). Seguridad social y desigualdad en México: de la polarización a la universalidad. *Bienestar y política social*, 1(1), 59-82.
- Secretaria de Salud. (2010). *Perspectivas para el desarrollo de la investigación sobre el envejecimiento y la gerontecnología en México*. México: Instituto de Geriatria. Disponible en: http://seminarioenvejecimiento.unam.mx/Publicaciones/libros/perspectivas_web.pdf
- Secretaria de Salud. (2015). *SICUENTAS-Subsistema de cuentas en salud* [Archivo de datos]. Disponible en: http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinais/s_sicuentas.html
- Sen, A. (1981). *Poverty and famines. An essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Clarendon Press.
- SEP. (2017). *Aprendizajes clave para la educación integral. Plan y programas de estudio para la educación básica*. México: SEP.
- Shamah-Levy, T., Mundo, V., Flores, M. & Luiselli, C. (septiembre, 2017). Food security governance in Mexico: How can it be improved?. *Global Food Security*, 14, 73-78. Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2211912417300135#!>
- Shepherd, A. (2007). *Understanding and explaining chronic poverty* (CPRC Working Paper No. 80). Manchester: CPRC.
- SIAP. (2016). *Atlas agroalimentario 2016. México*. Disponible en: http://nube.siap.gob.mx/gobmx_publicaciones_siap/pag/2016/Atlas-Agroalimentario-2016
- SHCP. (2012). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013*. Disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2013/exposicion/em002.pdf>
- SHCP. (2015). *Cuenta pública 2014. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*. [Archivo de Datos]. Disponible en: <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2014/tomo/VII/html/GYN.html>
- Silva, J. (2012). El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México. En C. Steiner (Ed.), *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (pp. 151-172). Colombia: Konrad-Adenauer. Disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_32507-1522-4-30.pdf?121119215205
- Sojo, A. (2017). *Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Valencia, E., Foust, D. & Tetreault, D. (2012). *Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Vaquero, A. (octubre, 2002). Incentivos y desincentivos a la búsqueda de empleo. *Colección de estudios (126)*. España: Consejo Económico y Social.
- Yaschine, I. (2015). ¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México. México: COLMEX, UNAM.
- Zavala, M. (1992). *Cambios de fecundidad en México y políticas de población*. México: FCE, COLMEX.
- Zúñiga, E. & García, J. (2008). El envejecimiento demográfico en México. Principales tendencias y características. En Conapo (Ed.), *La situación demográfica de México 2008* (pp. 93-100). México: CONAPO. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/La_Situacion_Demografica_de_Mexico_2008

Informe del Desarrollo en México



Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019 - 2024



Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024 / Rolando Cordera Campos, Enrique Provencio Durazo (coordinadores).
páginas. 280 (Colección informe del desarrollo en México).

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7

ISBN de la obra: 978-607-30-0477-0

1. Desarrollo económico -- México -- Siglo XXI. 2. México -- Política económica -- Siglo XXI.
3. México -- Condiciones económicas -- Siglo XXI. I. Cordera, Rolando, editor. II. Provencio Durazo, Enrique, editor. III. Serie.

Primera edición: 11 de abril de 2018

D.R. © 2018 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, c.p. 04510,
Ciudad de México.

Coordinación de Humanidades
www.humanidades.unam.mx

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7
ISBN de la obra: 978-607-30-0477-0

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo
Planta baja del antiguo edificio Unidad de Posgrado,
costado sur de la Torre II Humanidades, campus central
de Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Coyoacán,
04510
www.pued.unam.mx

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México
Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular de
los derechos patrimoniales.
Impreso y hecho en México.

Créditos y reconocimientos

Coordinadores

Rolando Cordera*
Enrique Provencio*

Autores

Rolando Cordera*
Mario Luis Fuentes*
Enrique Provencio*
Alejandro Mohar - Centro GEO.
Alberto Carramiñana - Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.
Armando Sánchez - Instituto de Investigaciones Económicas.
Cassio Luiselli*
Ciro Murayama - Facultad de Economía de la UNAM.
Curtis Huffman - Programa de Becas Posdoctorales en la UNAM, becario*
Delfino Vargas*
Enrique Del Val - Dirección General de Planeación de la UNAM.
Fernando Cortés*
Francisco Javier Alejo - UNAM.
Iliana Yaschine*
Israel Banegas*
Jacqueline Peschard - Seminario Universitario de Transparencia.
Jesuswaldo Martínez - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
Jorge Eduardo Navarrete*
José Casar*
José Woldenberg - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Juan Carlos Moreno-Brid - Facultad de Economía de la UNAM.
Julia Carabias - Facultad de Ciencias de la UNAM.
Manuel Aguilera*
Margarita Flores - UNAM.
Maritza Rosales - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
Mauricio de María y Campos - Centro de Estudios Económicos del COLMEX.
Norma Samaniego - Grupo Nuevo Curso del Desarrollo de la UNAM.
Olac Fuentes - UNAM.
Ramón Carlos Torres*
Ricardo Becerra - Instituto de Estudios para la Transición Democrática.
Ricardo Regules*
Rodolfo Ramírez - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
Sergio Carrera - Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación.

Colaboradores

Alejandro Burgos*
Cristina Hernández*
Omar Escalante*
Servando Valdés*

Diseño, edición, formación y corrección

Nayatzin Garrido*

*Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Becarios

Carlos Amaya
Claudia Herrera
Erika Cruz
Jocelyn Sánchez
Juan de Dios De la Rosa
Maleni Águila
Rodrigo García

(UAM-X), Rocío Enríquez (ITESO), Rodrigo Flores (ITESO), Luis Huesca (CIAD), Silvia López (COLEF), Miguel López (Observatorio de Salarios IBERO), Gerardo Ordóñez (COLEF), José Manuel Rangel (IIS-UANL), Miguel Reyes (Observatorio de Salarios IBERO), Héctor Rubio (Acción Ciudadana Frente a la Pobreza) y Nancy Villanueva (CEDEI), cuyos comentarios escritos fueron considerados por los autores de este volumen. La responsabilidad final por los contenidos corresponde a los autores de los textos.

Agradecimientos especiales a

Armando Sánchez Vargas, por las contribuciones con la aplicación de su modelo macroeconómico prospectivo. Los escenarios inerciales a 2024-2030 y otros ejercicios permitieron fundamentar diversas consideraciones clave de este Informe.

Francisco Gómez, por su atenta lectura y revisión de contenidos.

Enrique del Val, Director General de Planeación – UNAM.

Carlo Panico, por la lectura minuciosa y sugerencia a los textos iniciales de diversas colaboraciones.

A David Ibarra y Carlos Tello Macías, por sus aportaciones en el seminario realizado el 29 y 30 de agosto de 2017, en la Unidad Dr. Ignacio Chávez de la UNAM.

La Red Mexicana de Investigación en Política Social (REMIPSO), que discutió los textos preliminares en su XVII Seminario de Política Social, realizado en Guadalajara, Jal., los días 9 y 10 de noviembre de 2017 en el CUCSH de la Universidad de Guadalajara. Se agradece en particular a Israel Banegas, coordinador de REMIPSO, y a Enrique Valencia, anfitrión del XVII Seminario de Política Social. Se reconocen los comentarios específicos de los siguientes integrantes de REMIPSO: Jorge Arzate (FCPyS-UAEM), Miguel Bazdresch (ITESO), Joaquín Bracamontes (CIAD), Miguel Calderón (Observatorio de Salarios IBERO), Manuel Canto



Contenido

Presentación	12
--------------------	----

EJE I. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La desigualdad en el ingreso, un flagelo persistente	18
Redistribución, desigualdad y pobreza: ¿Qué podemos esperar de una nueva política de redistribución del ingreso?	27
Distribución funcional del ingreso	35

EJE II. LA POBREZA EN EL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS

El Desarrollo centrado en los Derechos Humanos	51
Políticas para la reducción de la pobreza monetaria	60
Propuestas estratégicas en alimentación	67
Una nueva política hacia la educación obligatoria	76
Decisiones estratégicas para la reforma de la seguridad social	82
Salud: equidad y desarrollo	94
La perspectiva demográfica	103

EJE III. CRECIMIENTO INCLUSIVO Y SOSTENIDO

El reto macroeconómico: un crecimiento elevado, incluyente y sostenido	122
La trayectoria de bajo crecimiento de la economía mexicana al 2024	128
Reforma hacendaria: para aprovechar el espacio fiscal y mejorar la gestión del gasto público	130
Decisiones de política pública para elevar la calidad del empleo	139
Recuperación gradual y sostenida de los salarios, partiendo del Salario Mínimo	155
Una nueva estrategia nacional para el desarrollo de la industria y los servicios de alto valor agregado y de la innovación para competir en la globalización	161
Ciencia, tecnología e innovación en las propuestas estratégicas para el desarrollo	166
Política digital, conectividad e información	173
Nueva ruralidad en México: territorios, instituciones y estrategias para incrementar la producción	182

EJE IV. DESARROLLO TERRITORIAL Y SUSTENTABILIDAD

Servicios ecosistémicos y desarrollo sustentable	200
Cambio climático y transición energética	207
Estrategia territorial y urbana	218
Una política nacional de alta intensidad para el desarrollo regional	231

EJE V. POLÍTICA Y GEOPOLÍTICA EN LAS RELACIONES GLOBALES DE MÉXICO

Entorno global e inserción internacional: Un decenio sin relieve y una perspectiva no auspiciosa	239
Política y geopolítica en las relaciones globales de México, con énfasis en Centroamérica y el Caribe	248

EJE VI. REFORMAS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO INCLUSIVO

La perspectiva de la democracia	264
Sistema nacional anticorrupción. Balance y desafíos	273
Gobierno Abierto	281
Planeación y gestión pública	285