

# EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN MÉXICO

Ilustración y diseño de cubierta: Miguel Ángel Leyva R.

Edición: mc editores

Primera edición, septiembre de 2010

ISBN 978-607-8044-04-7

DR © Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, AC

Hilario Pérez de León núm. 80

Col. Niños Héroe

03440 Ciudad de México

Tel. 52 (55) 55.90.87.54

[www.incidesocial.org](http://www.incidesocial.org)

[www.observatoriopoliticasocial.org](http://www.observatoriopoliticasocial.org)

Impreso en México • *Printed in Mexico*

# EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN MÉXICO UN ACERCAMIENTO DESDE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS



**OBSERVATORIO**  
de política social y derechos humanos

---

LECTURAS DE POLÍTICA SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS



*EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN MÉXICO*  
UN ACERCAMIENTO DESDE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS

Serie: Lecturas de política social y derechos humanos

Héctor E. Nájera Catalán  
*Coordinador*

*Consejo editorial*

Laura Breña Huerta  
Dino Zardoni Marie  
René Torres-Ruiz

## **OBSERVATORIO** de política social y derechos humanos

*Consejo ciudadano*

Alida Bernal Cosío, Fernando Cortés Cáceres, Daptnhe Cuevas Ortiz  
Mario Luis Fuentes Alcalá, Francisco Javier Gutiérrez Guzmán, Clara Jusidman Rapoport  
Oliva López Arellano, Enrique Provencio Durazo, Rosa María Rubalcava Ramos  
Carlos Salas Páez, Gonzalo Saraví García, Gerardo Sauri Suárez  
Alberto Serdán Rosales, Enrique Valencia Lomelí

*Equipo técnico*

Héctor Nájera Catalán, Coordinación

Yacotzin Bravo, Seguimiento Poder Judicial  
Ingrith Carreón, Seguimiento Poder Ejecutivo  
Osiris Marin, Seguimiento Poder Legislativo

Sara Eny Curiel, Comunicación  
Angélica Hernández, Enlace y operaciones

# Contenido

Presentación .....	7
Marco jurídico internacional y nacional del derecho a la alimentación en México .....	9
Las políticas y los programas de alimentación en México .....	17
Indicadores del acceso y calidad de la alimentación en México.....	29
Reflexiones finales .....	71
Anexos.....	73
Bibliografía y fuentes consultadas .....	83



# Presentación

El Estado mexicano, al firmar diversos instrumentos internacionales, está obligado a velar, entre otros derechos humanos, por el respeto, la protección, el cumplimiento y la promoción de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Pese a que existe un reconocimiento de la existencia de esas obligaciones por parte de diversos grupos sociales y organismos internacionales, en realidad se han hecho pocos esfuerzos para examinar, desde el enfoque de los derechos, cuál es la situación de la alimentación, el empleo, la vivienda, la educación, la cultura y el medio ambiente en México.

La complejidad de un estudio desde la perspectiva de los derechos implica la construcción de nuevas metodologías. Para ello, INCIDE Social ha realizado distintos trabajos con la intención de consolidar productos que faciliten la divulgación y el entendimiento del enfoque de los derechos en la política social. La presente obra es resultado de este esfuerzo.

El desconocimiento de las obligaciones del Estado y la falta de armonía entre lo que se establece desde los instrumentos internacionales y lo que dictan las leyes nacionales son limitantes para el disfrute de los DESCAs. Por ello, la organización del primer capítulo de este documento, “Marco jurídico internacional y nacional del derecho a la alimentación en México”, describe secuencialmente qué es el derecho a la alimentación, cuáles son las obligaciones del Estado en México y cuál es la situación del marco normativo nacional respecto al internacional. Además, se definen las dimensiones de

análisis utilizadas para estructurar los indicadores cuantitativos de la última parte de la publicación. Para la elaboración de este apartado se utilizaron los diferentes insumos del Observatorio de Política Social y Derechos Humanos (OPSDDDHH).

Una vez que se plantean las bases normativas del derecho a la alimentación y las obligaciones del Estado, se da un salto a la parte activa de la política social en esta materia. El segundo capítulo comienza con un breve recorrido por la política alimentaria de los últimos 80 años, posteriormente se plantea un esquema para identificar cómo entran sus políticas y acciones en el marco operativo del gobierno federal. El cierre del apartado contiene los programas alimentarios más representativos de 2009. Para su desarrollo, el OPSDDHH tuvo la colaboración de la maestra Karime Suri, miembro de INCIDE Social.

Para contar con un panorama completo de la situación del derecho a la alimentación en México, no basta con examinar las leyes y los programas, sino que es indispensable contar con cifras que reflejen cuál es la situación de la población mexicana. Como se describe en el primer capítulo, el derecho a la alimentación de una persona está determinado por lo que ocurre con cuatro grandes aspectos: a) el esquema del sistema de producción y distribución de alimentos (disponibilidad), b) los patrones de consumo, c) la calidad de éstos (calidad, aceptabilidad) y, evidentemente, d) el acceso físico y económico a los alimentos. Para mostrar dónde están los déficits respecto a este derecho, se presentan algunos indicadores cuantitativos obtenidos de la información oficial disponible en el país en el ámbito nacional, estatal y municipal. Además, se muestran indicadores comparados en el tiempo para ver la evolución progresiva (o regresiva) de las dimensiones del derecho. Dada la magnitud del estudio y la dificultad en el tratamiento de la información para la dimensión de disponibilidad, se presentan indicadores de tres dimensiones: acceso, aceptabilidad y calidad. En general, las bases de información se derivaron, en buena parte, de lo que ya se había trabajado en el Sistema de Indicadores de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (SIDESC) del OPSDDHH. Para el procesamiento de las bases y la generación de datos y gráficas decisivas para la publicación se contó con la valiosa participación de Ricardo Sanginés Contreras.

Héctor Nájera Catalán

*Coordinador del Observatorio de Política Social y Derechos Humanos*



# Marco jurídico internacional y nacional del derecho a la alimentación en México

A continuación se presenta una breve descripción de las distintas normas, convenciones, tratados, pactos e instrumentos que en el ámbito internacional e interamericano definen el estándar mínimo a cumplir en cuanto al derecho a la alimentación. La presentación se hace de forma descendente partiendo del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos donde se menciona lo establecido en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); posteriormente se expone lo establecido en la Observación General número 12 (donde se especifican las dimensiones de acceso, disponibilidad, calidad, aceptabilidad y asequibilidad). Finalmente, dentro de lo establecido en el marco jurídico internacional, se presentan las obligaciones del Estado mexicano.

Conforme a lo que establece el PIDESC en su artículo 11 y el Pacto de San Salvador en su artículo 12 (PSS) “toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual”. Asimismo, abunda estableciendo que los Estados parte se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos.

En este sentido, el derecho a una alimentación adecuada se ejerce cuando “todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”. No debe interpretarse restrictivamente a un conjunto de

calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos.<sup>1</sup> Para tales efectos, el Comité DESC, en su Observación General número 12, establece como adecuada “la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada y la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos”. En este caso, el Comité hace referencia a que la “aceptabilidad cultural”, por su parte, implica que “deben tenerse en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos”.

### Dimensiones del derecho a la alimentación

El contenido del derecho proporciona información valiosa sobre las especificidades de éste. Por ejemplo, qué se entiende por *acceso*, *disponibilidad*, *calidad*, *sostenibilidad*, etc. De esta manera, los Estados y ciudadanos pueden detectar áreas cubiertas y no cubiertas del derecho:

- El concepto de *adecuación* está determinado en buena medida por las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en el momento. El concepto de *sostenibilidad* está íntimamente vinculado al concepto de *alimentación adecuada* o de *seguridad alimentaria*, que entrañan la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras; asimismo, al concepto de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo.
- En el párrafo 9 de la Observación General número 12 el Comité entiende por *necesidades alimentarias* que

[...] el régimen de alimentación en conjunto aporte una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el

<sup>1</sup> Comité DESC, Observación General núm. 12, El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11 del Pacto), 20º periodo de secciones, Documento E/C, 12/1999/5, 1999, párrafo 6.

mantenimiento, y la actividad física que sea suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación. Por consiguiente, será preciso adoptar medidas para mantener, adaptar o fortalecer la diversidad del régimen y las pautas de alimentación y consumo adecuadas, incluida la lactancia materna, al tiempo que se garantiza que los cambios en la disponibilidad y acceso a los alimentos mínimos no afecten negativamente a la composición y la ingesta de alimentos.

Al decir sin *sustancias nocivas* se fijan los requisitos de la inocuidad de los alimentos y una gama de medidas de protección tanto por medios públicos como privados para evitar la contaminación de los productos alimenticios debido a la adulteración y/o la mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en distintas etapas de la cadena alimentaria; debe también procurarse determinar y evitar o destruir las toxinas que se producen naturalmente (párrafo 10).

- En cuanto a la *accesibilidad*, el párrafo 13 de la Observación General número 12 señala que la misma debe entenderse tanto en un sentido físico como económico. De lo que se trata es de que nadie –por la zona en la que viva, la vulnerabilidad física que eventualmente padezca, o por el dinero que detente– vea amenazado su acceso a la alimentación, o deba lograrlo en condiciones que pongan en peligro la provisión o satisfacción de otras necesidades básicas. En este sentido, son especialmente vulnerables los grupos o pueblos indígenas cuyo acceso a sus tierras ancestrales pueda verse amenazado.
- Respecto a la *disponibilidad*, este Comité determina que todas las personas deben tener capacidad para obtener alimentos en cantidades suficientes para satisfacer sus necesidades físicas. Este elemento se puede realizar de distintos modos: una persona puede producir sus propios alimentos, mediante la explotación de la tierra, o puede acudir a sistemas de distribución o comercialización. Lo trascendental es que efectivamente exista, de uno u otro modo, la posibilidad de obtener alimento, según se observa en el párrafo 16.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> “Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, Sistema Universal y Sistema Interamericano, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008, p. 192.

- La aceptabilidad para una cultura o unos consumidores determinados significa que hay que tener también en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles (párrafo 11).
- Finalmente, como un elemento a tomar en cuenta, el Comité define la *sustentabilidad* al establecer que la provisión de alimentos para necesidades actuales de ninguna manera debe poner en peligro el acceso futuro a los mismos, por lo que los Estados parte deberán ejercer control a prácticas como el pastoreo excesivo de ganado, la deforestación y la contaminación del agua y el suelo mediante el uso de pesticidas que sean o puedan ser perjudiciales para la disponibilidad futura o la seguridad de los alimentos.

## Obligaciones del Estado

La mayoría de los seres humanos se esfuerzan por atender a su subsistencia mediante sus propios esfuerzos y recursos, individualmente o asociados con otros. Sin embargo, para que los individuos puedan utilizar sus propios recursos deben tener activos a su alcance. Normalmente, los recursos aprovechables de un individuo son la tierra u otros bienes de capital y/o el trabajo, combinados con los conocimientos necesarios para lograr la utilización óptima de todos los demás recursos de que dispone. En la mayoría de los casos, la realización de muchos de los derechos económicos, sociales y culturales del individuo se produce en el contexto de un hogar, como unidad económica más pequeña. Esto significa que debe prestarse atención también a la división del trabajo y al control de la producción y el consumo entre hombres y mujeres, y a las diversas formas de relaciones de parentesco que influyen en la naturaleza y el funcionamiento práctico del concepto de *familia*.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Asbjørn Eide (relator especial encargado de examinar la cuestión del derecho a una alimentación suficiente como derecho humano), “El derecho humano a una alimentación adecuada y a no padecer hambre”. Subcomisión de las Naciones Unidas sobre Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, en <<http://www.fao.org/docrep/w9990s/w9990s03.htm#TopOfPage>>.

En materia del derecho a la alimentación el Estado tiene las siguientes obligaciones:<sup>4</sup>

- **Respetar** el acceso existente a una alimentación adecuada no interponiendo barreras para que las personas puedan obtener los alimentos.
- **Proteger**, adoptando medidas para velar que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada u ofrezcan y publiciten alimentos que puedan ser perjudiciales para la salud y la nutrición adecuada.
- **Realizar (facilitar)**. Se refiere a llevar a cabo actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización de los alimentos por parte de la población. Cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de hacer efectivo cumplir ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole.

Además, el Comité señala la obligación de tomar medidas para lograr progresivamente su pleno ejercicio; sin embargo, a pesar de no estar bien definido, a partir de las violaciones señaladas

parecería inferirse que son obligaciones de carácter inmediato la de garantizar un nivel mínimo esencial de protección contra el hambre, evitar la discriminación —tanto en el acceso a los alimentos como en los medios y derechos para obtenerlos—, adoptar la legislación necesaria para el disfrute del derecho y para regular la actividad del Estado y de terceros en relación a él, así como ejercer efectivamente el control correspondiente, y brindar recursos judiciales adecuados para el resguardo del derecho.<sup>5</sup>

Así, independientemente de lo señalado, los Estados se obligan en el PIDESC y PSS a mejorar sus sistemas de producción y distribución de alimentos,

<sup>4</sup> Comité DESCA, Observación General núm. 12, párrafo 15.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 193.

incluyendo la maximización de la utilización eficaz de los recursos naturales, y brindar cooperación internacional para tal fin, así como para lograr una distribución más equitativa de alimentos mundiales. Todas estas consideraciones, de acuerdo con el Comité, deberán incluirse en la elaboración de una estrategia nacional que contemple los aspectos del sistema alimentario.

## Legislación nacional

En la Constitución mexicana no se encuentra reconocido de manera explícita el derecho a la alimentación, salvo una mención para el caso de los infantes, recogida en el artículo 4º que señala: “Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación...”.

A pesar de lo anterior y debido a que, como se ha señalado, éste es un derecho indispensable para el ejercicio de otros sí regulados, en el ámbito nacional existen diversos ordenamientos y programas enfocados, por un lado, a la nutrición y la alimentación y, por otro, al desarrollo rural sustentable.

Es el caso de la Ley General de Salud, que destaca la participación de la Secretaría de Salud, las entidades del sector salud y los gobiernos de las entidades federativas, en la formulación y desarrollo de programas de nutrición, promoviendo la participación de los organismos nacionales e internacionales, así como de los sectores sociales y privado, cuyas actividades se relacionen con la nutrición, los alimentos y su disponibilidad.

En este sentido, la Ley General de Desarrollo Social también hace mención de la alimentación como un derecho para el desarrollo social (Art. 6), al establecerlo dentro de las vertientes que deberá incluir la política nacional en la materia para la superación de la pobreza (Art. 14). Incluso define como prioritarios y de interés público los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil así como los de abasto social de productos básicos, ambos relativos a la protección del derecho en cuestión.

Finalmente, para hacer efectivo el derecho en términos de la sustentabilidad, en el ámbito nacional, los mexicanos cuentan con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, a través de la cual el Estado se obliga a “capitalizar el sector mediante obras de infraestructura básica y productiva y de servicios a la

producción así como a través de apoyos directos a los productores...” (Art. 7). Simultáneamente, la ley establece que el “Estado establecerá las medidas para procurar el abasto de alimentos y productos básicos y energéticos a la población, promoviendo su acceso a los grupos sociales menos favorecidos y dando prioridad a la producción nacional” (Art. 178).

Esta ley define la *seguridad alimentaria* como “las estrategias y medidas para garantizar el abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población”, estableciendo líneas de acción específicas para sus requerimientos (Art. 183).





# Las políticas y los programas de alimentación en México

*Karime Suri Salvatierra\**

Como se mencionó antes, México ha firmado y ratificado varios tratados y convenios internacionales que tratan la alimentación como un derecho, sin embargo,<sup>1</sup> el derecho a una alimentación adecuada no está reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>2</sup>

Si bien de manera incipiente, en nuestro país existe otro tipo de normatividad que ha incorporado el reconocimiento del derecho a una alimentación adecuada. Las leyes generales de Salud y de Desarrollo Social tratan la formulación y el desarrollo de programas de nutrición, además de establecer la alimentación como un derecho que debe incluirse en la política nacional para la superación de la pobreza;<sup>3</sup> esta última hace

\* Investigadora de INCIDE Social.

<sup>1</sup> México forma parte de dos sistemas de protección a derechos humanos, el de las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expone en su Observación General número 12 la responsabilidad de los Estados sobre “la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada y la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles”, esto en relación al sistema de las Naciones Unidas; en tanto, el artículo 12 del Pacto de San Salvador, relativo al Sistema Interamericano, establece que “toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual”.

<sup>2</sup> El artículo 4° de la Constitución Política Mexicana sólo hace una referencia a la alimentación al señalar que “los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”.

<sup>3</sup> Véanse los artículos 6° y 14° de la Ley General de Desarrollo Social.

especial énfasis en la trascendencia de asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil.

Las *políticas de alimentación y nutrición* son definidas por el Instituto Nacional de Salud Pública como “aquéllas que tienen como principal objetivo garantizar que la población pueda tener acceso a alimentos que les permitan satisfacer sus necesidades y cumplir con los requerimientos nutritivos para una vida saludable”.<sup>4</sup> Las políticas alimentarias se pueden dividir en dos grandes grupos: *a)* las que se relacionan con la producción, y *b)* las ligadas al consumo.<sup>5</sup>

## Recorriendo las políticas alimentarias

Desde la década de los veinte del siglo pasado México inició una época de creación de programas y políticas alimentarias que se caracterizaron, en una primera fase, por ser de corte asistencial con una vertiente de subsidios a la producción agrícola y ganadera.

En general, desde su establecimiento, estos primeros programas y políticas alimentarias no han tenido una continuidad y han estado marcados por crisis permanentes y cambios políticos que han repercutido en la generación de beneficios a largo plazo, con graves consecuencias para la seguridad alimentaria y la nutrición.

Un segundo momento que permeó a los programas y políticas alimentarias fue aquel que se definió por la generación de acciones redistributivas caracterizadas por el suministro de subsidios al consumo y la producción; en décadas recientes la política alimentaria ha intentado formular programas integrales de coordinación intersectorial.

Finalmente, en los últimos años se han hecho esfuerzos institucionales por evaluar el impacto de algunos programas de subsidio alimentario, visualizándose

<sup>4</sup> *Evaluación de la política federal de nutrición y abasto, evolución histórica y situación actual de la nutrición y programas de alimentación y nutrición, y análisis de pertinencia de los programas gubernamentales en la problemática de nutrición en México*, Instituto Nacional de Salud Pública, noviembre de 2007, p. 91.

<sup>5</sup> La cadena alimentaria incluye la producción, el acopio, la distribución, el abasto y el consumo de alimentos, e intervienen múltiples agentes sociales y económicos y diversas instituciones públicas.

que los subsidios a consumidores y productores han incrementado sus acciones en zonas urbanas frente a zonas rurales. Es pertinente señalar que desde mediados de los años noventa la visión gubernamental en relación con los programas de corte social ha sido la de concebir a las personas y/o comunidades que reciben algún apoyo como beneficiarios de los mismos y no como titulares de derechos a quienes se les debe garantizar el acceso de elementos que les permitan mejorar estructuralmente sus condiciones de vida.<sup>6</sup>

Como puede observarse, el pensar la situación alimentaria del país conlleva a reflexionar en otro tipo de problemáticas ligadas a ésta, como pueden ser, por ejemplo, lo sólido o no del mercado interno, el estado que guardan los procesos productivos en todos los ámbitos (local, regional, nacional e internacional), la cobertura y accesibilidad en salud, educación, servicios, etcétera.

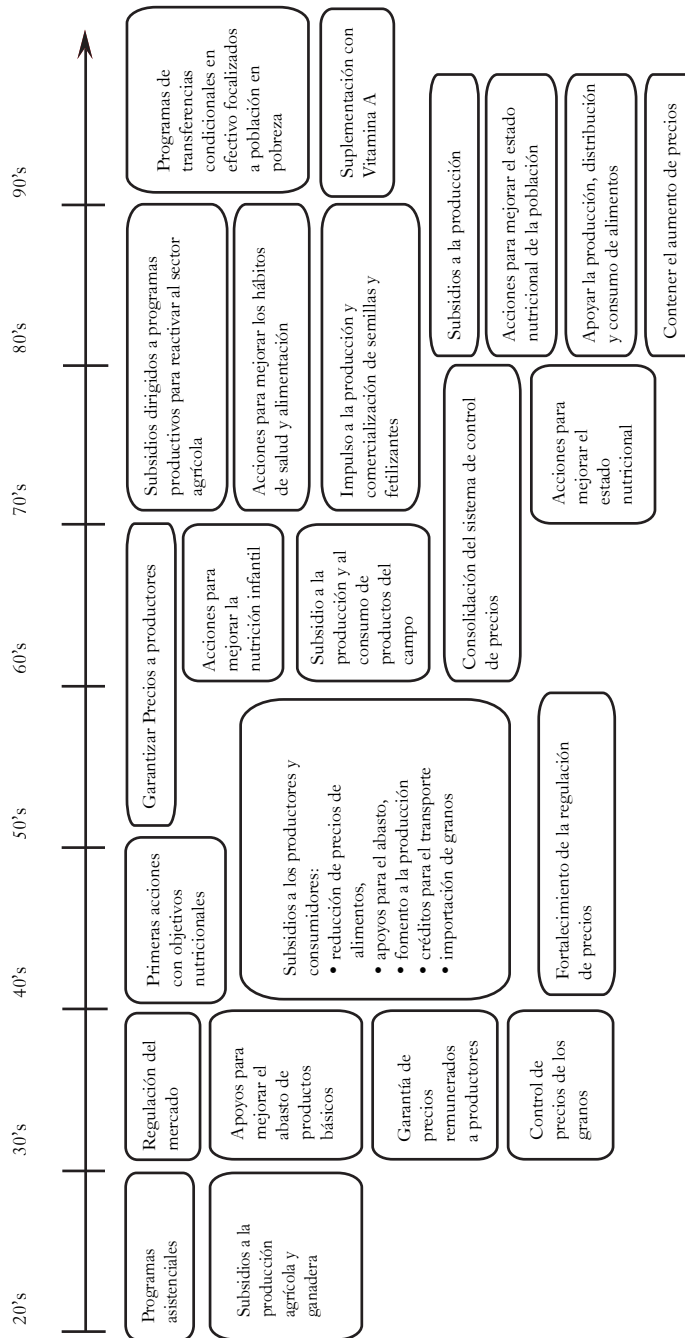
Se puede afirmar que las políticas alimentarias en México han respondido a diversas coyunturas, lo que ha tenido efectos como la multiplicación de déficits alimentarios. Estas coyunturas han estado unidas al diseño de políticas públicas o a la reestructuración de programas al inicio de cada sexenio.

Los programas alimentarios han transitado por un amplio abanico de prioridades que iban desde ampliar los niveles nutricionales de ciertos grupos poblacionales, sobre todo niñas y niños, hasta subsidiar a las familias o comunidades con ingresos muy bajos. Por ejemplo, investigaciones del Centro de Estudios para el Desarrollo Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la LXI Legislatura,<sup>7</sup> al hacer un recorrido histórico sobre los programas relacionados con el consumo, elaboró una tipología de éstos y destacó los siguientes programas:

<sup>6</sup> Clara Jusidman distingue que “una primera diferencia se percibe cuando en relación con los programas sociales, las personas son calificadas como derechohabientes, titulares de derechos o como beneficiarios. El primer término releva la idea de que la persona ejerce derechos al acceder al servicio o prestación social, el segundo término, beneficiario, en cambio, la coloca como receptora de un beneficio que le es otorgado por alguien y que por lo tanto, le puede ser quitado” (Clara Jusidman, “Ciudadanía social y derechos políticos”, Seminario Candados y Derechos, PNUD, México, 2007).

<sup>7</sup> Para más información véase Gabriela Rangel Faz, *Caracterización de la Política Alimentaria: sus alcances y limitaciones (avances de investigación)*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, LXI Legislatura, septiembre de 2009.

**Cuadro 1. Políticas y acciones públicas, 1920-1990**



Fuente: Informe de evolución histórica de la situación nutricional de la población y los programas de nutrición y abasto en México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, 2008, p. 41.

- De tipo selectivo:
  - Programa Tortilla: tortivales, tortibonos.
  - Cupones para leche de Liconsa.
- Los de suplementos vitamínicos.
- Programas de asistencia alimentaria.
- Aquellos de atención a la nutrición que realizan transferencias de ingreso principalmente en forma de alimentos para aumentar su consumo.
- De fortificación de micro-nutrientes.
- De enriquecimiento de harina.

Desde esta perspectiva, se advierte que las políticas vinculadas al consumo han empleado mecanismos cuya misión era mejorar el estado nutricional de diversos grupos poblacionales así como sus patrones de consumo. En tanto, las políticas ligadas con la producción han estado centradas en la promoción y otorgamiento de créditos, el subsidio de diversos insumos utilizados en la producción agropecuaria, el mejoramiento de los procesos de comercialización y el desarrollo de tecnologías.

Con lo anterior queda de manifiesto que el papel que ha desempeñado el Estado mexicano en el diseño e implementación de las políticas y programas de alimentación, ha sido de regulador e intermediario con el mercado, olvidándose, más allá de la promoción de medidas paliativas de corto plazo, de que su misión es garantizar el acceso de la población en su conjunto a la satisfacción de sus requerimientos y necesidades alimentarias en condiciones de calidad. Se observa así, que en este país generalmente las políticas públicas se elaboran sin perspectiva o enfoque de derechos.

Algunos especialistas, como Simón Barquera, Juan Rivera-Dommarco y Alejandra Gasca-García, han expuesto que desde hace ya varios años se observa una importante reducción del gasto gubernamental en este sentido, lo que implica una disminución severa de la participación del Estado en la promoción de medidas subsidiarias:

Las políticas de ajuste estructural asumidas por los países en desarrollo en momentos de crisis, generalmente tienen por objeto reducir el gasto gubernamental y, consecuentemente, el déficit fiscal para favorecer el crecimiento económico

nacional y acceder a créditos internacionales. Entre estas políticas figura una disminución en la participación del Estado en subsidios, lo que en general conduce a un cambio a programas selectivos de salud y nutrición [...]»<sup>8</sup>

En las políticas y los programas alimentarios persiste la preocupación por los niveles nutricionales, sobre todo de los grupos infantiles; esto es parte de los compromisos internacionales que el Estado mexicano adoptó; sin embargo, temáticas ligadas a la autosuficiencia y seguridad alimentaria no son materia de discusión para la formulación de medidas gubernamentales.

Desde hace por lo menos tres décadas, la comunidad internacional ha intentado que los Estados se comprometan en la generación de medidas que posibiliten erradicar la desnutrición infantil, de ahí el énfasis mundial en el aumento de peso y talla como un indicador de mejora en el estado nutricional de la infancia.

Uno de los mecanismos instrumentados, como parte de la agenda internacional que propiciara mejores condiciones al arribo del siglo XXI fueron los “Objetivos del Desarrollo del Milenio” que el Estado mexicano suscribió, mismos que lo comprometían al diseño de medidas en política pública que le permitieran cumplir con dichos objetivos. En este caso, el objetivo 1, denominado “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”, tiene como meta la reducción de la pobreza alimentaria entre 1990 y 2015, mejorando las condiciones de alimentación en cuanto al consumo de proteínas.

### **La alimentación en la estructura programática del gobierno federal, 2009**

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se ubican las metas en materia alimentaria como parte de los objetivos nacionales. El objetivo 5 expone, “reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda

<sup>8</sup> Véase S. Barquera, J. Rivera-Dommarco y A. Gasca-García, *Políticas y programas de alimentación y nutrición en México*, Salud Pública de México, México, vol. 43, núm. 5, sept.-oct. de 2001, p. 475.

digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo”; en tanto que el objetivo 6 propone “reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación”.

**Cuadro 2.** Ejes, objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en materia alimentaria

<i>Eje</i>	<i>Tema</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Estrategia</i>
3. Igualdad de oportunidades	3.1 Superación de la pobreza	Objetivo 1. Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.	1.3. Asegurar que los mexicanos en situación de pobreza resuelvan sus necesidades de alimentación y vivienda digna, con pleno acceso a servicios básicos y a una educación y salud de calidad.
	3.6 Grupos vulnerables	Objetivo 17. Abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad de oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud.	17.9. Dar prioridad a las vertientes de apoyo alimentario y nutricional de los programas de gobierno con responsabilidades en esa materia.
	3.7 Familia, niños, jóvenes	Objetivo 18. Desarrollar una política pública dirigida a la familia, entendida en su diversidad y complejidad, con el fin de reducir la vulnerabilidad social mediante la promoción y fortalecimiento como ámbito natural de prevención y desarrollo.	18.2. Mejorar la condición nutricional de los sujetos de asistencia social que requieran apoyo alimentario para propiciar el desarrollo integral de la familia y contribuir a superar de manera sostenibles su condición de vulnerabilidad.
		Objetivo. 20. Promover el desarrollo sano e integral de la niñez mexicana garantizando el pleno respeto a sus derechos, la atención a sus necesidades de salud, alimentación, educación y vivienda, y promoviendo el desarrollo pleno de sus capacidades.	20.1. Incrementar el alcance de los programas de mejoramiento en el estado de nutrición en menores de 5 años con desnutrición o en riesgo, a través del otorgamiento de apoyos alimentarios pertinentes, incorporando acciones dirigidas a los padres de familia que permitan un cambio de hábitos de alimentación y salud.

Por su parte, el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 incluye una serie de estrategias para el logro de los objetivos de desarrollo social, de los que se destaca para el rubro alimentario el objetivo 1 que menciona el “desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza”; éste se acompaña de la estrategia 1.1 que propone “llevar a cabo una política alimentaria que permita mejorar la nutrición de las personas en situación de pobreza”, consolidando los programas de apoyo alimentario vigentes, y fortaleciendo y unificando criterios comunes respecto a las vertientes de alimentación y nutrición.

Un aspecto que resalta es que aún persisten disociaciones importantes entre objetivos y estrategias. El objetivo hace referencia a pobreza por ingresos, mientras que la estrategia se refiere a aspectos más amplios. Dada esta disonancia, es complicado pensar que el objetivo se logre a través de lo que se propone en la estrategia.

Sin embargo, las políticas y los programas alimentarios no han transformado y superado el enfoque asistencialista ni han fortalecido otro tipo de programas que coadyuven a la organización de las comunidades y propicien medidas de exigibilidad y justiciabilidad del derecho a una alimentación adecuada.

**Cuadro 3.** Algunos programas de apoyo alimentario que cuentan con reglas de operación, 2009<sup>a</sup>

<i>Programa</i>	<i>Objetivo general</i>	<i>Población objetivo</i>
Programa de Abasto Social de Leche (Liconsa-Sedesol)	Contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando los niveles de nutrición de la población en pobreza patrimonial <sup>b</sup>	Familias en pobreza patrimonial a la que se les otorga la posibilidad de acceder a compra de leche a bajo costo (de 4 hasta 24 litros por semana)
Programa Apoyo Alimentario (Diconsa-Sedesol)	Contribuir al desarrollo de las capacidades básicas mejorando la nutrición de la población que no recibe apoyos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Familias ubicadas en localidades de alta y muy alta marginación, sobre todo aquellas a las que se ha identificado en situación grave de pobreza de patrimonio; estas familias reciben un apoyo en especie o en efectivo que cubre la cantidad de 490 pesos bimestrales

(continúa)...



**Cuadro 3.** Algunos programas de apoyo alimentario que cuentan con reglas de operación, 2009 (*continuación*)

<i>Programa</i>	<i>Objetivo general</i>	<i>Población objetivo</i>
Programa de Abasto Rural	Contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando la nutrición de la población que habita en localidades rurales.	Localidades rurales de alta y muy alta marginación, de entre 200 y 2 500 habitantes que reciben como apoyo la instalación de una tienda administrada por la comunidad, representada por el Comité Rural de Abasto y operadas por un encargado de tienda. Estas tiendas comercializan productos básicos y complementarios de calidad y con un alto valor nutritivo.
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Sedesol, aunque en la operación del mismo participan SEP, Secretaría de Salud e IMSS)	Apoyar a las familias que viven en condición de pobreza con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones.	Oportunidades tiene como población objetivo a familias en pobreza extrema, y los apoyos que ofrece se ubican por componente, a saber: *El componente de Salud en su inciso “b” tiene como población beneficiaria a mujeres embarazadas o en lactancia y a niños desde la etapa de la gestación, y trata de la entrega de complementos alimenticios y de la vigilancia y monitoreo de la nutrición de este grupo. *En su componente Alimentario ofrece apoyos directos de manera bimestral a familias que son beneficiarias, a fin de mejorar la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, teniendo como fin último elevar el estado de su nutrición. Adicionalmente, el programa otorga un apoyo monetario mensual llamado “apoyo alimentario Vivir Mejor”, que tiene como propósito compensar a las familias beneficiarias el efecto del alza internacional de los precios de los alimentos. *El componente Energético se incluyó en el programa a partir del 2007, entrega un apoyo bimestral a las familias beneficiarias del programa por un monto de 55 pesos mensuales.

*Fuente:* Elaboración de INCIDE Social a partir del análisis de las reglas de operación de los programas en referencia.

<sup>a</sup> Existen otros programas de apoyo alimentario como el Programa de Suplementación con Megadosis de Vitamina A, el Acuerdo Nacional para el Enriquecimiento de Harinas, el Programa de Apoyo Alimentario (PAL) y la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (ELASA).

<sup>b</sup> *Pobreza patrimonial* es definida en las reglas de operación del Programa de Abasto Social de Leche como “la insuficiencia del ingreso económico disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación”. La *pobreza alimentaria* es definida por aquellos hogares cuyo ingreso por persona no cubre sus necesidades de alimentación.

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades plantea una coordinación sectorial que busca impactar en aquellas familias que viven en condiciones de pobreza extrema desde la perspectiva de “incrementar las capacidades de los integrantes de las familias y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y de calidad de vida”.

**Cuadro 4.** Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.  
Montos totales asignados para el ejercicio fiscal 2009

<i>Componente</i>	<i>Monto</i>
Apoyo Alimentario “Vivir Mejor”	7, 056, 720, 000
Apoyo Energético	3, 234, 330, 000
Salud	3, 474, 954, 792
Apoyo Alimentario	11, 467, 170, 000
Total	25, 233, 174, 792

*Fuente:* Elaboración de INCIDE Social con información proveniente del Acuerdo por el que se da a conocer el monto asignado y la distribución de la población objetivo del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de febrero de 2009.

En el Primer Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México, elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), se manifiesta una alerta respecto a los programas que tienen como objetivo el combate a la pobreza; así, se explica que “la reducción de la pobreza de 1996 a 2006 podría detenerse e incluso revertirse, por los aumentos de precios y alimentos y por los problemas de la economía mundial” —en este documento se nos informa que la canasta básica aumentó 17% en los últimos dos años.

El informe en referencia revela que el incremento en el precio de los alimentos afecta especialmente a las familias en pobreza “debido a que la población en esa condición tiene que dedicar recursos a otras necesidades (salud, educación, transporte, vestido, etcétera) además de la alimentación; el gasto que pueden hacer para alimentos es incluso menor al valor de la canasta mínima alimentaria”.

**Cuadro 5.** Presupuesto de Egresos de la Federación 2009.  
Programas presupuestarios relacionados con apoyos alimentarios (Pesos)

<i>Ramo</i>	<i>Programa presupuestario</i>	<i>Monto</i>
Salud	Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable (Programa a cargo del DIF, cuyos recursos se destinan en alguna medida al apoyo alimentario a través de desayunos escolares)	641,069, 788
SEP	Escuelas Normales Rurales (Becas, asistencia alimentaria y cursos de inglés)	26,000,000
Sedesol	Programa de Adquisición de Leche Nacional a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	1, 250, 000, 000
Sedesol	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	1, 560,675, 258
Sedesol	Programa de Apoyo Alimentario a cargo de DICONSA, S.A. de C.V.	1, 818, 413, 814
Total		5, 296, 158, 860

*Fuente:* Elaboración de INCIDE Social con información proveniente del Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Actualmente México no cuenta con una estrategia nacional relacionada con la alimentación y la nutrición de la población, por ello resulta impostergable revisar las políticas y los programas en este sentido y pensar en la necesidad de instrumentar medidas permanentes o de largo plazo que posibiliten la evaluación y la reflexión en torno a lo que está funcionando o no en materia alimentaria y a la conveniencia o no de implementar programas focalizados.

Según lo consigna el informe de las Naciones Unidas sobre la “Promoción y la protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo”,

[...] las transferencias de efectivo pueden influir en el ejercicio de una serie de derechos, y tienen en particular el potencial de ayudar a la realización del derecho a un nivel de vida adecuado, en lo relativo a la alimentación, el vestido y la vivienda [Sin embargo] los programas de transferencia de efectivo no son necesariamente los medios más apropiados y eficaces para luchar contra la extrema pobreza y la protección de los derechos humanos en todos los contextos, y por ello los progra-

mas de transferencia de efectivo deben considerarse sólo un componente de las políticas de asistencia social y deben ser integrados en los sistemas de protección social y basarse en marcos jurídicos e institucionales sólidos.<sup>11</sup>

Por lo tanto, es indispensable que se piense en la diversidad de comunidades y sectores sociales y en sus requerimientos específicos, como por ejemplo las demandas de las comunidades rurales o indígenas; es también necesario que el Estado asuma la responsabilidad de garantizar la integralidad de los derechos humanos, entre ellos el derecho a una alimentación adecuada, garantizando su accesibilidad y cobertura de manera universal.

<sup>11</sup> Véase *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe de la experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona*, documento del Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas, A/HRC/11/9 del 27 de marzo de 2009.

# Indicadores del acceso y calidad de la alimentación en México

Al igual que las leyes y políticas nacionales, la mayoría de las estadísticas oficiales carecen de una perspectiva de derechos. En años recientes, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), junto con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), ha dado pasos importantes en la generación de estadísticas con enfoque de derechos mediante la medición de la pobreza multidimensional. En este método de medición se incluyen ciertos aspectos compatibles con la medición del derecho a la alimentación, mismos que serán recuperados en este apartado.<sup>1</sup> En el caso del derecho a la alimentación, es posible encontrar indicadores y bases de datos que permiten aproximarse a una medición puntal de las dimensiones de este derecho (acceso, calidad, disponibilidad, aceptabilidad). Dentro de INCIDE Social, el Observatorio ha explorado distintas fuentes de información estadística oficial para ir construyendo un sistema de indicadores con enfoque de derechos. A la fecha en la que se escribe este documento, se han detectado tres fuentes mediante las que es posible construir información compatible con el derecho a la alimentación.

<sup>1</sup> La escritura del informe se desarrolló durante el mes de octubre y noviembre por lo que no fue posible incorporar la medición multidimensional de pobreza. Sin embargo, se recuperaron de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2008 las preguntas utilizadas por el Coneval para medir los episodios de hambre en los hogares.

El INEGI periódicamente levanta los censos y conteos de población, los censos económicos y la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH). Con esas tres fuentes es posible que distintas instituciones y organizaciones calculen una serie de indicadores que directa o indirectamente dan cuenta del estado del derecho a la alimentación. Concretamente, el Coneval calcula periódicamente las mediciones oficiales de pobreza en el país: pobreza por ingreso y pobreza multidimensional. En la actualidad, el principal proveedor del derecho a la alimentación es la familia, por ello, la medición de la pobreza alimentaria por ingresos se utiliza en este texto como el indicador de *acceso económico a la alimentación*.

Para complementar el indicador del Coneval, se recurre al módulo de la ENIGH 2008 que pregunta en los hogares sobre episodios de inseguridad alimentaria por razones económicas. Con estos dos indicadores esta publicación da una aproximación de la situación del acceso a la alimentación en el país. Haciendo uso de las estimaciones nacionales, estatales y municipales del Coneval, también se explora qué ocurre en los distintos niveles geográficos de México.

Otra dimensión relevante del derecho a la alimentación es la de *aceptabilidad*. Dada la complejidad del concepto y su consecuente dificultad de medición, se utilizó la información de la ENIGH y se optó por hacer una representación tabular y gráfica de los patrones de consumo por producto según el nivel de ingreso de los hogares. La intención de presentar esos datos es que el lector tenga una idea general del tipo de productos alimenticios que consumen los hogares en función de su ingreso disponible, lo cual es una aproximación a la dimensión de aceptabilidad/asequibilidad del derecho.

La dimensión restante que se analiza en el texto es la de *calidad*. Después de la exploración de la información disponible se tomó la decisión de usar únicamente los datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006 (Ensanut) y sus posibles comparaciones de desnutrición con encuestas anteriores. Dadas estas dificultades planteadas por la oferta de información pública, la exploración de la dimensión de calidad de alimentación se reduce a cuadros y gráficas de desnutrición, sobrepeso y obesidad por edad según ámbito rural o urbano.

## Indicadores de acceso a la alimentación en México

Como se mencionó en la introducción de este apartado, para el análisis se utilizarán los datos oficiales calculados mediante el método usado por el Coneval. En términos generales, esta propuesta mide la pobreza por ingreso en México a partir del ingreso corriente<sup>2</sup> por hogar y por persona con base en los datos de las ENIGH, las cuales se realizan bianualmente<sup>3</sup> por el INEGI y cuentan con representatividad nacional, urbana y rural y por grado de marginación. Asimismo, tanto en el año 2000 como en el 2005 el Coneval realizó un proceso de imputación con el Censo Nacional de Población y Vivienda 2000 y el II Conteo Nacional de Población y Vivienda 2005, con lo que obtuvo estimaciones que son representativas para las entidades federativas y los municipios del país.

El Coneval calcula tres tipos de líneas de pobreza: alimentaria, capacidades y patrimonial. Cada una funciona como frontera para clasificar a la población según las restricciones económica que tiene para comprar una canasta de bienes. En el presente texto se utilizarán únicamente las estimaciones de *pobreza alimentaria*,<sup>4</sup> basadas en el precio de la canasta básica trimestral<sup>5</sup> elaborada por el INEGI y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en localidades urbanas y rurales.<sup>6</sup> Así, se tiene que los hogares con un ingreso trimestral por debajo de esta línea de pobreza son aquellos que aún invirtiendo todo su ingreso en alimentos y bebidas no alcanzan a cubrir sus necesidades básicas de alimentación. Además, este método permite obtener el cálculo de la línea de pobreza por persona. Con ello, el análisis incluirá datos de acceso económico a la alimentación por hogar y por persona.

<sup>2</sup> Ingreso corriente:

<sup>3</sup> La encuesta se realiza bianualmente desde 1992 y sólo se realizó una extraordinaria en 2005. La última ENIGH se realizó en 2008.

<sup>4</sup> El Coneval también mide la pobreza de capacidades y la pobreza de patrimonio.

<sup>5</sup> La canasta es actualizada mensualmente con base en la inflación reportada por el Banco de México.

<sup>6</sup> Localidades urbanas: con población con 15 000 habitantes o más.

## Acceso a la alimentación: pobreza alimentaria en México

Un primer acercamiento a la dimensión del acceso al derecho a la alimentación puede realizarse mediante las cifras de pobreza alimentaria. Esta aproximación trata de cuantificar a las personas que ni gastando todo su ingreso pueden adquirir una canasta de alimentos. Es decir, mide una situación extrema de acceso económico a la alimentación debido a que los hogares requieren gastar en otros productos y servicios como ropa, calzado, salud y transporte, entre otros.

En primer lugar, se presentan las cifras de pobreza alimentaria por ingreso desde 1992 hasta 2008. La intención es que a través de las cifras el lector tenga una aproximación de la evolución de los niveles de pobreza en nuestro país en todo el periodo mencionado.

Según los últimos datos, en el año 2008 14% de los hogares no contaba con la posibilidad económica para adquirir la canasta básica de productos alimenticios y 18% de los mexicanos se encontraba en la misma situación. En términos absolutos, había en el 2008 casi 4 millones de hogares y unas 19.5 millones de personas en situación de pobreza alimentaria en nuestro país.

Los datos sobre la proporción y el número total de hogares y personas en situación de pobreza alimentaria han variado en los últimos 17 años. En el cuadro 6 y en la gráfica 1 se presentan los datos de la tendencia desde 1992, que se explican a continuación: en términos relativos, los hogares sin la capacidad para adquirir la canasta básica de alimentos entre 1992 y 1994 se mantuvieron prácticamente al mismo nivel. Sin embargo, resultado de la crisis económica de 1995, entre 1994 y 1996 el porcentaje de hogares creció a casi el doble (de 16% a 29%). Luego de tan grande aumento, a partir del siguiente periodo y hasta 2006 la incidencia disminuyó progresivamente –alcanzando en ese último año el nivel más bajo de todo el periodo estudiado (10.6%). Finalmente, con el alza sostenida de los precios de los alimentos, en el año 2008 aumentó la pobreza alimentaria de 10.6% a 14.3%; es decir, en el último periodo bianual creció 35% la incidencia de los hogares imposibilitados económicamente para garantizarse el acceso a una alimentación completa.

La evolución histórica de la proporción de personas y la incidencia de los hogares es bastante similar, sólo que, en términos relativos, hay entre cuatro y



**Cuadro 6.** Hogares y personas en situación de pobreza alimentaria.  
Absolutos y relativos (nacional, urbano y rural, 1992-2008)

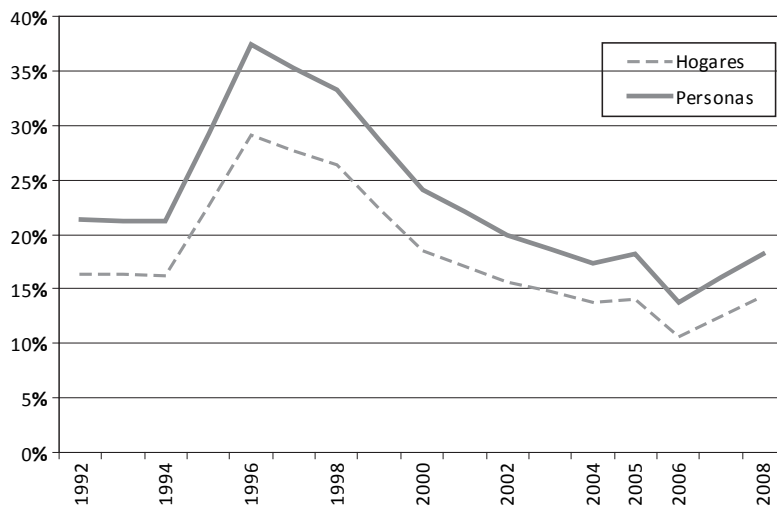
Año	Hogares		Personas		Nivel
	%	Hogares	%	Personas	
1992	16.4	3,041,113	21.4	18,579,252	Nacional
1994	16.1	3,177,666	21.2	19,018,063	
1996	29.1	5,963,972	37.4	34,654,309	
1998	26.3	5,844,388	33.3	31,682,407	
2000	18.5	4,384,487	24.1	23,722,151	
2002	15.6	3,825,260	20.0	20,139,753	
2004	13.8	3,535,944	17.4	17,914,516	
2005	14.1	3,614,648	18.2	18,954,241	
2006	10.6	2,813,874	13.8	14,428,436	
2008	14.3	3,824,615	18.2	19,459,204	
1992	9.7	1,145,897	13.0	6,800,734	Urbano
1994	8.0	989,241	10.7	5,754,571	
1996	20.7	2,719,535	27.0	15,221,623	
1998	16.5	2,324,767	21.4	12,401,904	
2000	9.7	1,468,158	12.5	7,498,833	
2002	8.5	1,310,509	11.3	7,062,099	
2004	8.7	1,422,868	11.0	7,091,168	
2005	7.7	1,291,052	9.9	6,499,518	
2006	5.9	1,029,640	7.5	4,994,866	
2008	8.2	1,451,518	10.6	7,228,650	
1992	28.0	1,895,216	34.0	11,778,518	Rural
1994	30.1	2,188,425	37.0	13,263,492	
1996	44.1	3,244,437	53.5	19,432,686	
1998	43.5	3,519,621	51.7	19,280,503	
2000	34.1	2,916,329	42.4	16,223,318	
2002	27.8	2,514,751	34.0	13,077,654	
2004	22.9	2,113,076	28.0	10,823,348	
2005	26.1	2,323,596	32.3	12,454,723	
2006	19.5	1,784,234	24.5	9,433,570	
2008	26.3	2,373,097	31.8	12,230,554	

Fuente: Elaborado por INCIDE Social, con información del Coneval.

cinco puntos porcentuales más entre el total de personas que entre el total de hogares<sup>7</sup> (gráfica 1).

Es importante señalar que si bien la proporción de hogares pobres ha caído entre 1992 y 2008 al menos dos puntos porcentuales, en números totales hubo un aumento cercano a 800 mil hogares. Esta tendencia, entre otras cosas, indica que entre 2002 y 2008 no se ha reducido el número de hogares en situación de pobreza, a pesar de que sí haya bajado su incidencia en el mismo periodo. Del mismo modo, había más hogares pobres en 2008 que en 1992, 1994, y más que en el periodo entre 2002 y 2006. La cantidad de hogares pobres en el 2008 sólo ha sido mayor en los años 1996, 1998 y 2000, años correspondientes a un periodo altamente afectado por la crisis de 1995. La diferencia de crecimiento entre proporciones y absolutos se debe a que la tasa de crecimiento de los hogares es superior a la de la población.<sup>8</sup>

**Gráfica 1.** Porcentaje de hogares y de personas en situación de pobreza alimentaria por ingresos (nacional, 1992-2008)

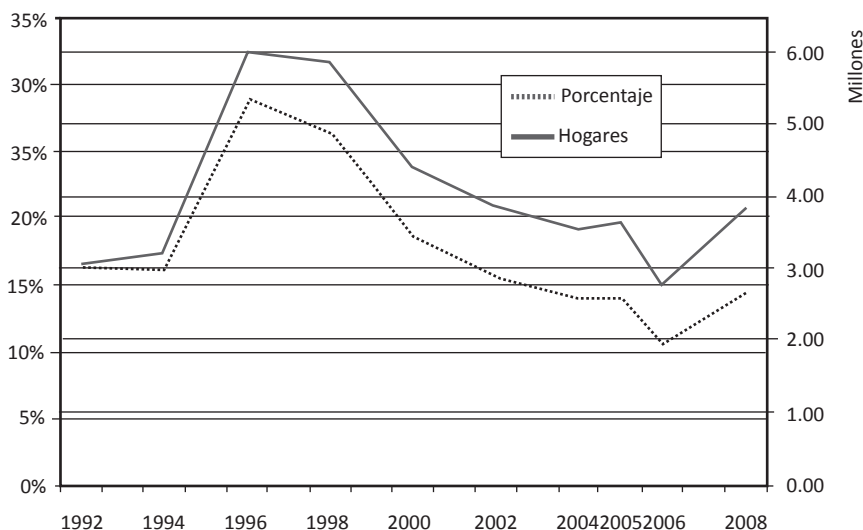


Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del Coneval.

<sup>7</sup> Este fenómeno sucede porque el número de integrantes de los hogares con menor ingreso monetario es mayor respecto a las familias con mayor ingreso.

<sup>8</sup> Para una mejor aproximación al fenómeno de la dinámica demográfica de los hogares y personas en relación a la pobreza y los ingresos se recomienda ver el texto de Rosa María Rubalcava *Valores y familias. mitos y realidades*, Causa Ciudadana, México, 2003.

**Gráfica 2.** Porcentaje y número de hogares (millones) en situación de pobreza alimentaria, 1992-2008



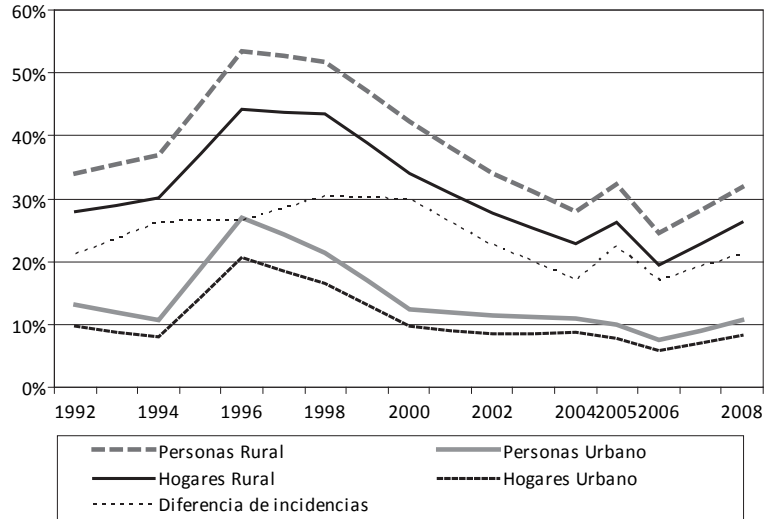
Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del Coneval.

### Acceso a la alimentación: pobreza alimentaria según ámbito rural y urbano

Al observar distintos indicadores como tasas de mortalidad, coberturas de servicios básicos, etc., se pueden encontrar grandes brechas al segmentar los datos por ámbito rural y urbano. Lo mismo sucede con la pobreza referida aquí.

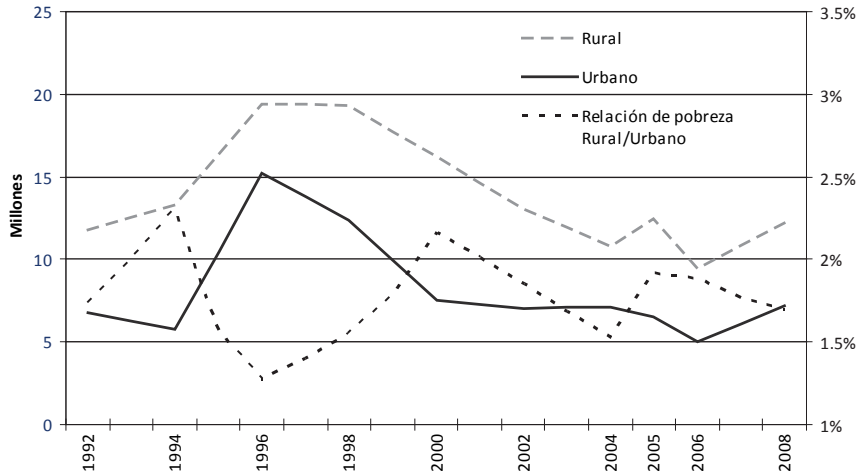
Tanto en las gráficas 3 y 4, como en el cuadro 6, se evidencia la profunda diferencia entre las zonas rurales y las zonas urbanas, en desventaja evidente para las zonas rurales que en las urbanas. En 2008, mientras que en zonas urbanas una de cada 10 personas se encontraba en situación de pobreza alimentaria, en zonas rurales eran tres de cada 10, es decir, había tres veces mayor incidencia de pobreza alimentaria por persona en zonas rurales que en zonas urbanas. Esta brecha entre zonas se ha movido entre los 17 y 30 puntos porcentuales desde 1992 (gráfica 3).

**Gráfica 3.** Porcentaje de hogares y de personas en situación de pobreza alimentaria por ingresos. Diferencia de incidencia entre zonas urbanas y rurales, 1992-2008



Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del Coneval.

**Gráfica 4.** Personas en situación de pobreza alimentaria por ingresos (rural y urbano, 1992-2008)



Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del Coneval.

La evolución de la proporción de hogares e individuos sin la capacidad económica para adquirir la canasta básica de alimentos presenta el siguiente comportamiento en las últimas dos décadas: de 1992 a 1994, aunque ligeramente, aumentó esta incidencia en las zonas rurales y disminuyó en zonas urbanas. Para el año 1996, ambas zonas incrementaron significativamente sus niveles de pobreza, experimentando los porcentajes más elevados de todo el periodo estudiado (27% de hogares en localidades con más de 2 500 habitantes y 53.5% en las localidades rurales). En ese momento una de cada cuatro familias urbanas y la mitad de las familias en zonas rurales se encontraba sin recursos necesarios para adquirir la canasta alimentaria.

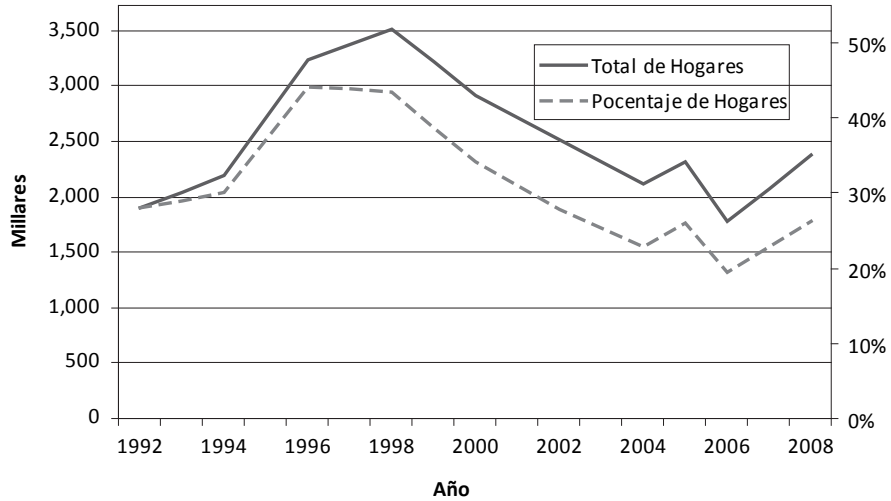
En las localidades rurales, los niveles de 1996 se mantienen prácticamente iguales hacia 1998, para después caer progresivamente entre los años 2000 y 2006, con un pico intermedio en 2005. Finalmente, en el año 2008 se revierte la tendencia a la baja de la incidencia de la pobreza alimentaria (gráfica 3).

Por su parte, la proporción en las zonas urbanas, a partir de 1996 y hasta el 2000, cae significativamente y sigue disminuyendo, aunque a un ritmo menos acelerado, entre 2000 y 2005. Finalmente, y a pesar de que en 2006 se dieron los porcentajes más bajos en los últimos 17 años, con un 6 y 7.5% para hogares y personas, respectivamente, en el año 2008 se interrumpe el decrecimiento de la incidencia y se presentan niveles cercanos a los de 2004.

A pesar de que nuestro país es predominantemente urbano, los datos (cuadro y gráfica 4) muestran que desde hace varias décadas existen más pobres en zonas rurales que en zonas urbanas. Como año ilustrativo, en 2008 había 1.7 pobres rurales por cada pobre urbano. Esta tendencia es representada por la línea punteada de la gráfica 4.

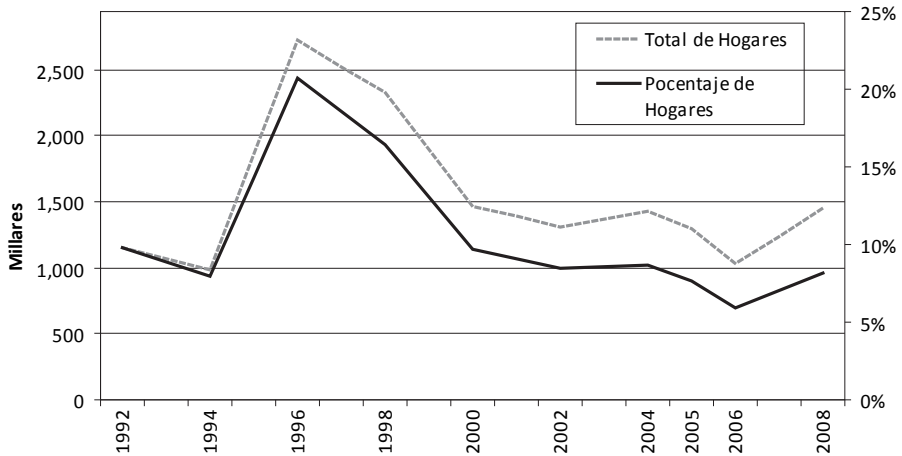
Si se comparan los porcentajes con el número total de hogares en situación de pobreza alimentaria, se detecta que, tanto en zonas urbanas como rurales, a pesar de la reducción porcentual, el número total de hogares aumenta (gráficas 5 y 6). En zonas urbanas, a pesar de que bajó la incidencia de la pobreza entre 2000 y 2004, el número de hogares se mantuvo casi idéntico. Asimismo, en el año 2008, cuando el porcentaje de pobreza alimentaria fue menor al del 2000, los hogares en esta situación eran casi los mismos que en el año 2000; es decir, la incidencia, en efecto, disminuyó en los últimos siete años, no ocurriendo lo mismo con el total de hogares. Por último, en zonas rurales, a pesar de que en el año 2008 hubo menor incidencia de pobreza

**Gráfica 5.** Porcentaje y número de hogares en situación de pobreza alimentaria, 1992-2008 (zonas rurales)



Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del Coneval.

**Gráfica 6.** Porcentaje y número de hogares en situación de pobreza alimentaria por ingresos, 1992-2008 (zonas rurales y urbanas)



Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del Coneval.

alimentaria en los hogares que en 1992, se presentaron más casos de hogares en esa situación.

En conclusión, la información proporcionada demuestra que México es un país en el que una proporción considerable de sus habitantes no tiene el ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades de alimentación. Este fenómeno se agudiza en las localidades más pequeñas y no desaparece en los contextos urbanos. Dadas las grandes diferencias que existen a lo largo del país, a continuación se presentan los datos de la pobreza alimentaria a escala estatal.

### **Acceso a la alimentación: pobreza alimentaria en las entidades federativas**

Para este análisis, únicamente se presentarán los datos de 2000 y 2005 porque sólo en esos dos años se tienen estimaciones de pobreza alimentaria para las 32 entidades.

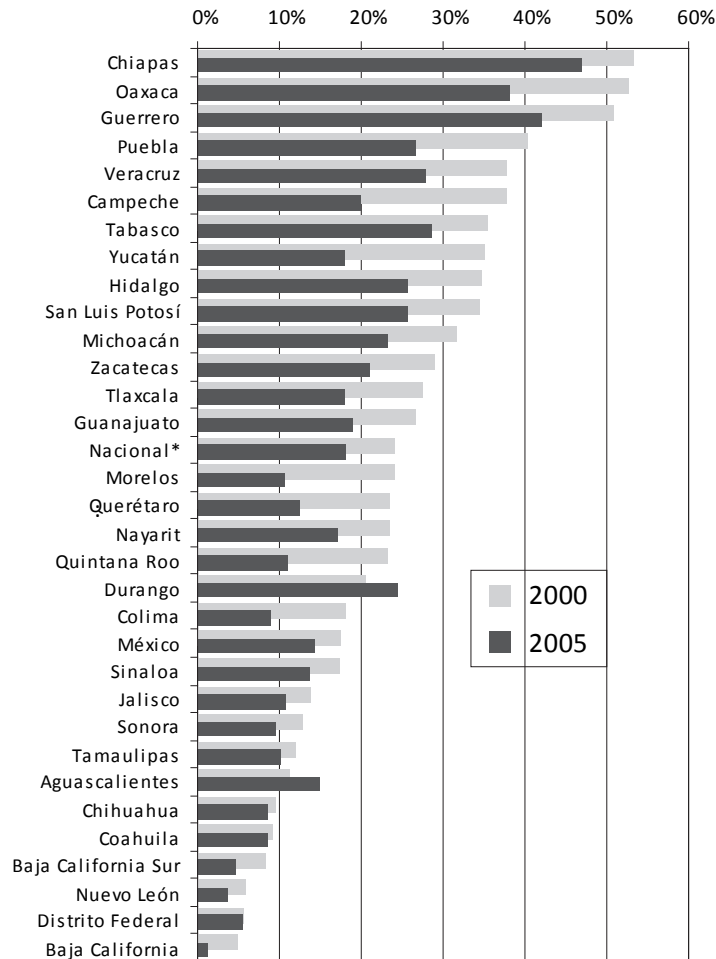
El Coneval, mediante un ejercicio estadístico, detectó que durante este periodo, 26 estados muestran una disminución significativa en los niveles de pobreza alimentaria, y por el contrario, en este periodo no se registraron aumentos significativos en los niveles de pobreza alimentaria.<sup>9</sup>

En la gráfica 7 podemos observar que la situación de incidencia de pobreza alimentaria es muy distinta entre los estados. Claramente se distingue un grupo de estados del sur donde la incidencia llega a ser tres veces mayor respecto a algunos estados del centro o del norte.

La desigualdad es muy grande entre los estados: tan sólo para el año 2005, mientras que en Chiapas la incidencia de la pobreza alimentaria estaba cerca del 50% de su población, en los estados de Baja California, Nuevo León, Baja California Sur y el Distrito Federal menos del 5% de su población se encontraba en aquella situación. Es decir, en Chiapas existe 10 veces más incidencia de esta incapacidad que en los estados mencionados. Esta diferencia es similar a la

<sup>9</sup> Para mayor información de los cambios quinquenales en la evolución de la pobreza se recomienda visitar: <[http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion\\_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp?categorias=MED\\_POBREZA,MED\\_POBREZA-cambios](http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp?categorias=MED_POBREZA,MED_POBREZA-cambios)>.

**Gráfica 7.** Porcentaje de personas en pobreza alimentaria por entidad federativa y nacional, 2000-2005



*Fuente:* Elaborado por INCIDE Social con información del Coneval.

existente entre las zonas rurales y urbanas. Estos contrastes reflejan la situación del país, con la desigualdad interna que lo caracteriza.

De la gráfica 7 sobresale la disminución generalizada de la pobreza en el periodo 2000-2005. Se observa que en el primer lustro del siglo XXI la pobreza se redujo en casi todos los estados, con excepción de Aguascalientes



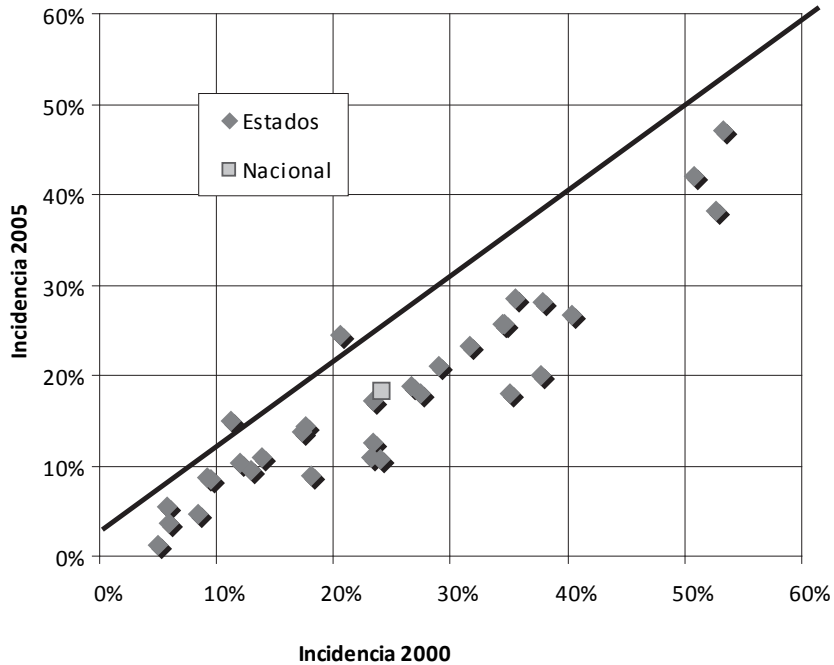
y Durango, que aumentaron, respectivamente, 3 y 4 puntos porcentuales. La reducción de la incidencia no se comportó de la misma manera en todos los estados. En algunos de ellos, la pobreza alimentaria disminuyó alrededor de 10 puntos porcentuales o más, como en Oaxaca (-14.6%), Puebla (-13.4%), Tlaxcala y Veracruz (-10%), además de la reducción porcentual del 10% o más, la incidencia cayó a la mitad: Campeche (de 37.7 a 20.0%), Yucatán (de 35.1 a 18.1%), Morelos (de 24.1 a 10.7%), Querétaro (de 23.4 a 12.5%), Quintana Roo (de 23.4 a 12.5%) y Colima (de 18.2 a 8.9%). Los datos muestran que en muchos estados la proporción bajó más de una tercera parte: Baja California Sur (de 8.4 a 4.7%), Nuevo León (de 5.9 a 3.6%) y Baja California (de 5 a 1.3%). Otros estados que redujeron significativamente su pobreza fueron: Hidalgo, Guerrero y San Luis Potosí (9%); Michoacán, Zacatecas y Guanajuato (8%); Tabasco (7%); Chiapas y Nayarit (6%).

De igual manera, hubo estados con una ligera caída en la proporción de personas sin la capacidad de adquirir la canasta básica de alimentos: Estado de México, Sinaloa, Jalisco, Sonora, Tamaulipas, Chihuahua, Coahuila y el Distrito Federal.

Esta misma tendencia puede observarse en la gráfica 8, en donde cada estado está representado por un punto, ubicado según la proporción de personas en pobreza alimentaria para los años 2000 y 2005. Si los puntos se encuentran por arriba de la línea, la incidencia aumentó, y, por el contrario, si se encuentran por debajo, ha disminuido. La línea negra representa la tendencia que tendrían los datos si las cosas no cambiaran. Si los puntos se encuentran a poca distancia de la línea, indica cambios pequeños, ya que la intensidad del cambio depende de la distancia vertical entre los puntos y la línea. Lo que muestra la gráfica es que la mayor parte de los estados están por debajo de esta línea y se concluye, por tanto, que la incidencia en estos estados ha disminuido. Algunos estados presentan mayor reducción de la pobreza alimentaria que otros; por último, a nivel nacional la incidencia bajó aunque no en la misma magnitud que en algunas entidades federativas.

Como se ilustró en las primeras gráficas, en el 2008 se observaron retrocesos en materia de pobreza alimentaria. Los datos nacionales y por tamaño de localidad sugieren que al menos durante 2008 en algunos estados aumentó el número de personas con restricciones monetarias para alimentarse. Dada la magnitud de la crisis actual y la fragilidad de los ingresos de las

**Gráfica 8.** Cambio en la incidencia de pobreza alimentaria por ingresos, 2000 y 2005 (nacional)



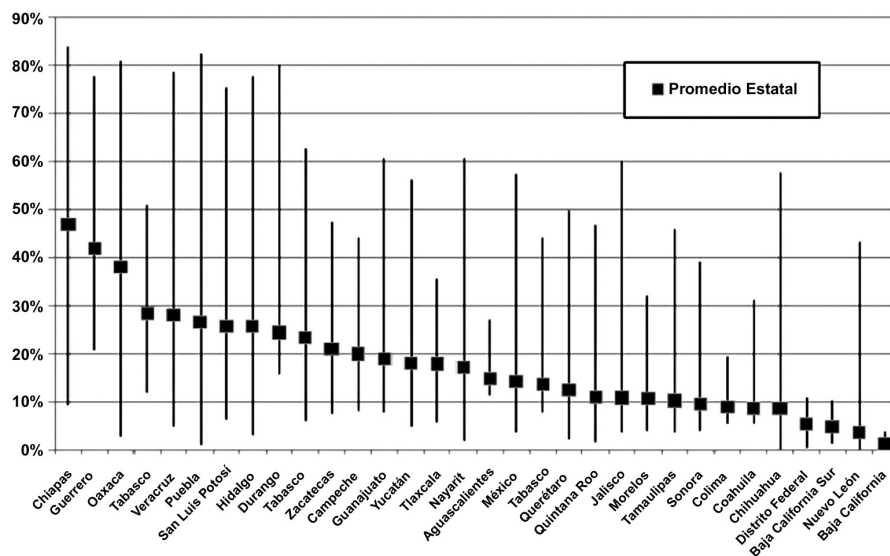
*Fuente:* Elaborado por INCIDE Social con información del Coneval.

personas, el levantamiento del Censo Nacional de Población seguramente dará cifras superiores de pobreza respecto a los datos de 2005 (véanse mapas 1 y 2 del anexo para observar la distribución territorial de la pobreza alimentaria, así como el cuadro 3 del mismo anexo, donde se encuentran los datos por estado).

### Desigualdad en el acceso económico al interior de los estados

Una de las características distintivas de México es la desigualdad que existe al interior de las entidades federativas. Usando los datos municipales y el valor promedio estatal se construyó una gráfica de los municipios con

**Gráfica 9.** Incidencia de pobreza alimentaria por ingresos: promedio, mínimos y máximos por estados, 2005



Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del Coneval.

mayor y menor incidencia en cada uno de los estados –máximos y mínimos– (gráfica 9).

Los datos reflejan que en casi todos los estados hay una brecha muy grande entre sus municipios. En general, se observa que hasta estados con una baja incidencia de pobreza alimentaria tienen municipios con situaciones opuestas. Por otro lado, se identifica una relación entre el nivel de incidencia estatal y la disparidad interior entre sus municipios.

Los más desiguales son Puebla y Oaxaca, en donde hay una brecha de alrededor de 80% entre sus municipios. Luego le siguen Chiapas, Veracruz, Hidalgo y San Luis Potosí, allí la desigualdad está entre los 70 y los 75 puntos porcentuales. Los estados con menor brecha entre sus municipios o delegaciones son Baja California, Distrito Federal, Baja California Sur, Aguascalientes y Colima, cuya desigualdad interna no llega a los 20 puntos porcentuales. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que estos estados tienen entre 5 y 11 municipios solamente, excepto el Distrito Federal que tiene 16 delegaciones.

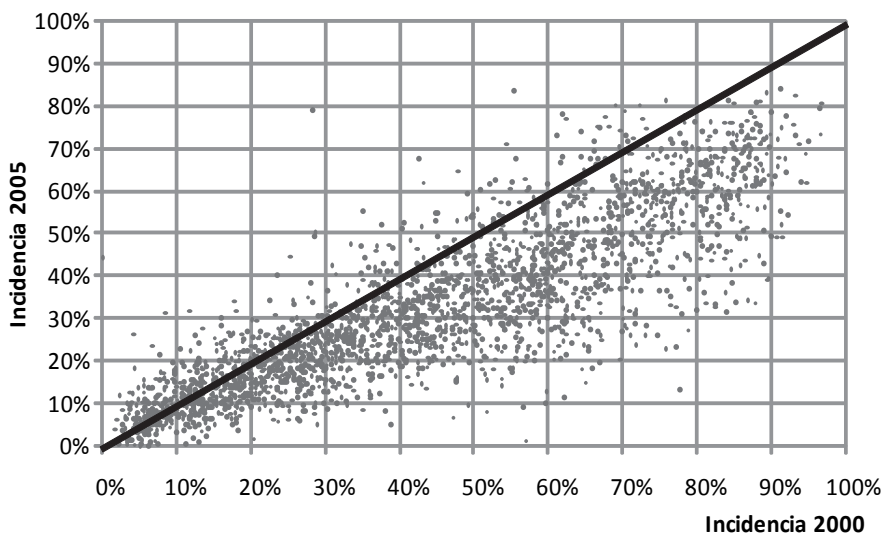
### Acceso a la alimentación: pobreza alimentaria en municipios

En la gráfica 10 se presenta tanto la desigualdad entre los municipios como el cambio en la incidencia de la pobreza alimentaria en el primer lustro del siglo XXI.

Se detecta que sí han existido cambios importantes en la mayoría de los municipios. Los municipios que en el 2000 mostraban mayor porcentaje de personas en situación de pobreza alimentaria tendieron a reducir su incidencia hacia el 2005 (puntos debajo de la línea recta). Además, la gráfica muestra que existe una alta concentración de municipios con una incidencia menor al 40% en 2005. Este análisis es complementado por la gráfica 11, que se explica a continuación.

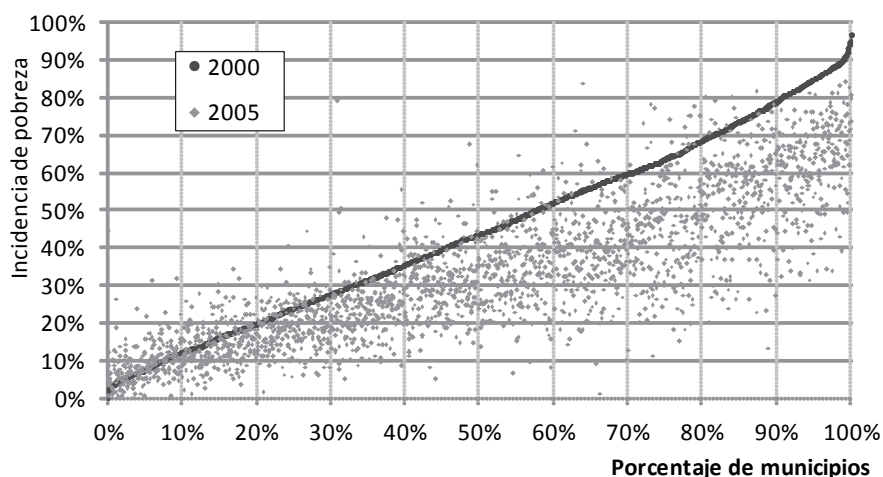
Los municipios están ordenados conforme a su incidencia en el 2000. Como se mostró en la gráfica anterior, buena parte de los municipios mostraron reducciones en el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza alimentaria.

**Gráfica 10.** Cambio en la incidencia de pobreza alimentaria por ingresos, 2000 y 2005 (municipal)



*Fuente:* Elaborado por INCIDE Social con información del Coneval.

**Gráfica 11.** Incidencia de pobreza alimentaria a nivel municipal según porcentaje de municipios, 2000 y 2005.



*Fuente:* Elaborado por INCIDE Social con información del Coneval.

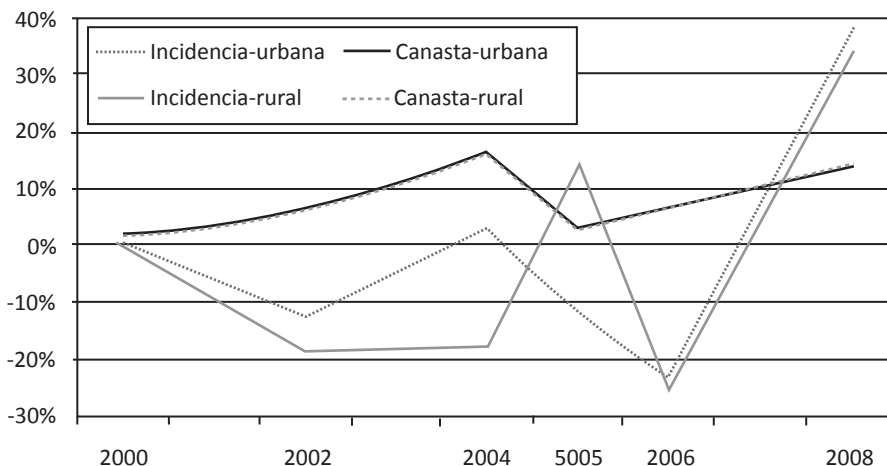
Lo que es importante resaltar de la gráfica 11 es que en 50% de los municipios hay hasta cuatro de cada 10 habitantes con restricciones de acceso económico a la alimentación.

### **Acceso a la alimentación: variación de los niveles de pobreza alimentaria**

Para explicar los cambios en los índices de pobreza se explorarán los tres factores que influyen más en su comportamiento: los precios de la canasta básica alimentaria, la distribución del ingreso corriente de los hogares.

En primer lugar se analiza la evolución del crecimiento de los Índices Nacionales de Precios al Consumidor (INPC) tanto para frutas y verduras como para carnes y huevo, y se compara con la tasa de crecimiento de los porcentajes de pobreza alimentaria en los hogares. En la gráfica 12 los datos a partir del año 1992 indican que ambas tasas de crecimiento son muy similares, o al menos mantienen a través de los años la misma tendencia. Esta relación pierde fuerza a partir de 2005. A manera de conclusión, se observa en México una

**Gráfica 12.** Tasa de crecimiento de la incidencia de pobreza alimentaria y tasa de crecimiento del valor de la canasta alimentaria (ámbito rural y urbano, 2000-2008)



Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del Coneval.

relación clara entre algunos productos seleccionados y la pobreza alimentaria, sin embargo, el comportamiento de precios no es el único determinante de las tasas de crecimiento de la pobreza alimentaria.<sup>10</sup>

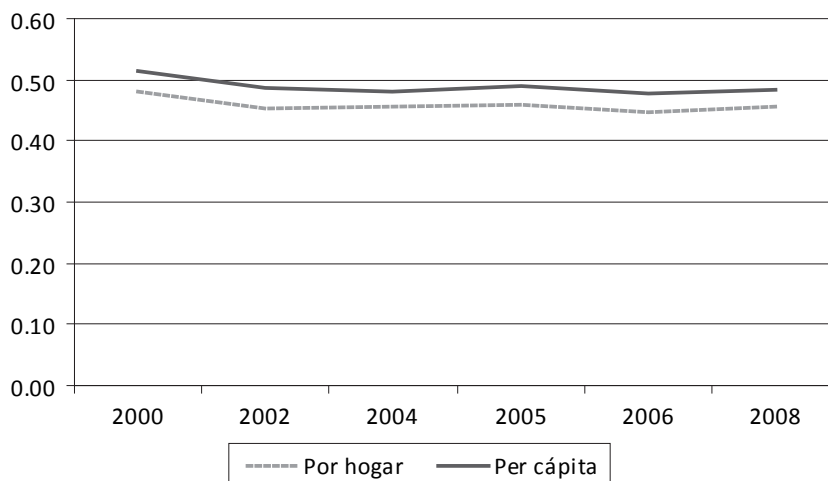
Asimismo, en la gráfica 12 se comparan las tasas de crecimiento de la incidencia de la pobreza alimentaria por ingresos y las tasas de crecimiento de la canasta alimentaria, tanto para el ámbito rural como para el urbano. Las tasas de la evolución de la canasta de alimentos en zonas urbanas y en zonas rurales son casi idénticas, sin embargo, las tasas de crecimiento de la incidencia de la pobreza sí cambia considerablemente entre ambos ámbitos. Se puede ver en la gráfica que para zonas urbanas, las tasas de crecimiento de ambos indicadores, si bien no tienen los mismos valores, sí tienen tendencias

<sup>10</sup> Por ejemplo, del año 1994 a 1996 los INPC aumentaron casi al mismo ritmo que la pobreza alimentaria (ver gráfica 9), sin embargo, en otras ocasiones, como en el período 2006-2008, los INPC de frutas y verduras bajaron un poco y los de carnes y huevo subieron levemente, pero la tasa de crecimiento de la pobreza alimentaria en personas creció considerablemente.

similares, es decir, se mueven, para algunos años, en el mismo sentido. Esto último indica la relación entre la variación del precio de la canasta alimentaria y los cambios en la incidencia de los hogares que no tienen capacidad económica para adquirirla. Para el caso del ámbito rural, no parece haber una relación estrecha o clara entre ambas tasas.

La desigualdad es otro factor que puede explicar las variaciones. Un indicador de ésta es el coeficiente de Gini, que no es más que una medida de concentración del ingreso: toma valores entre 0 y 1, y cuando el valor se acerca a 1, indica que hay mayor concentración del ingreso, en cambio, cuando el valor se acerca a 0, la desigualdad es menor. En México, el índice entre los años 2000 y 2008 ha fluctuado su valor entre 0.48 puntos y 0.5, para el caso de la concentración entre las personas; y entre 0.45 y 0.48 para la concentración de ingreso entre los hogares. Si bien los índices han disminuido algunas centésimas (dos o tres), esta disminución no es suficientemente fuerte como para afirmar y concluir que en los últimos años ha influido en los cambios de los niveles de pobreza en México a nivel nacional (gráfica 13).

**Gráfica 13.** Coeficiente de Gini de los ingresos corrientes por hogar y per cápita, 2000-2008



*Fuente:* Elaborado por INCIDE Social con información del boletín informativo de la ENIGH 2008, INEGI.

### **Otra aproximación al acceso a la alimentación: eventos de hambre en México, 2008**

La ENIGH 2008 incluye dentro de sus preguntas la percepción de las personas respecto a su propio acceso a la alimentación y a la calidad de ésta. Estas preguntas están divididas para los adultos y para los menores de 18 años dentro de los hogares. Se preguntaba al entrevistado si se han presentado ciertas circunstancias en los últimos tres meses por falta de dinero o recursos. Las posibles respuestas eran sí o no. Para los porcentajes de las preguntas de la segunda sección, se tomaron en cuenta los 17.5 millones de hogares que tienen por lo menos un menor de 18 años. Se obtuvieron los siguientes resultados.

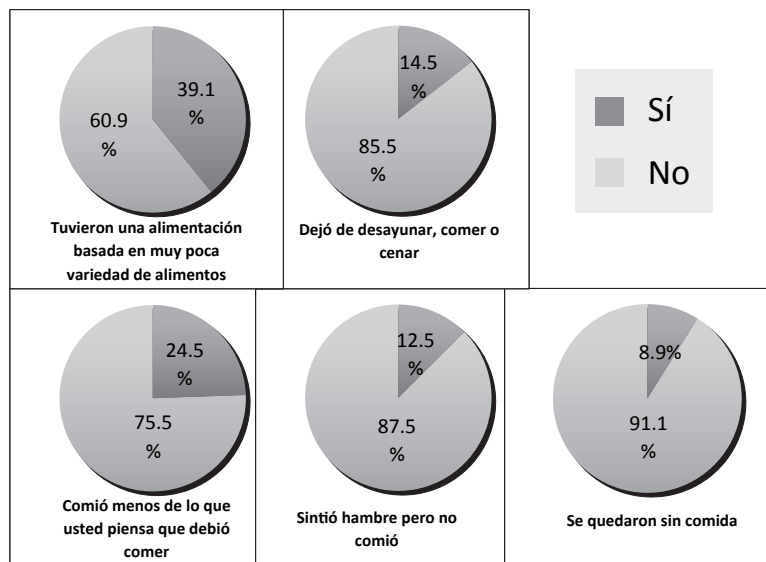
En las gráficas de pastel se puede observar que en el año 2008, en un periodo de tres meses y por motivos de escasez económica:

- En dos de cada cinco hogares no siempre se tuvo la posibilidad de adquirir alimentos variados y en uno de cada tres hogares con uno o más menores de edad, éste o éstos no pudieron acceder a una alimentación variada.
- En 15% de los hogares se dejó de desayunar, comer o cenar y en alrededor del 10% de los casos donde los hay, los menores de 18 años comieron sólo una vez a lo largo del día o dejaron de comer en un periodo de tres meses.
- Por cada cuatro hogares mexicanos, sólo en tres se cumplieron las expectativas de consumo mínimo de alimentación. Asimismo, de los hogares con menores de 18 años, en el 15% de ellos, los niños, niñas o adolescentes no comieron lo suficiente.
- De cada ocho hogares, sólo en siete todos los miembros del hogar tuvieron la posibilidad económica de saciar su hambre. Y de las viviendas con menores de 18 años, en 7.6% de ellas, al menos un infante o adolescente no pudo comer cuando sintió hambre.
- Un poco menos frecuente es la proporción de hogares que se quedaron sin comida alguna vez en tres meses (1 de cada 9).
- Debido a la falta de recursos, en 17% de los hogares con miembros menores de 18 años, se hizo una disminución del alimento al menos en una ocasión en un periodo de tres meses.

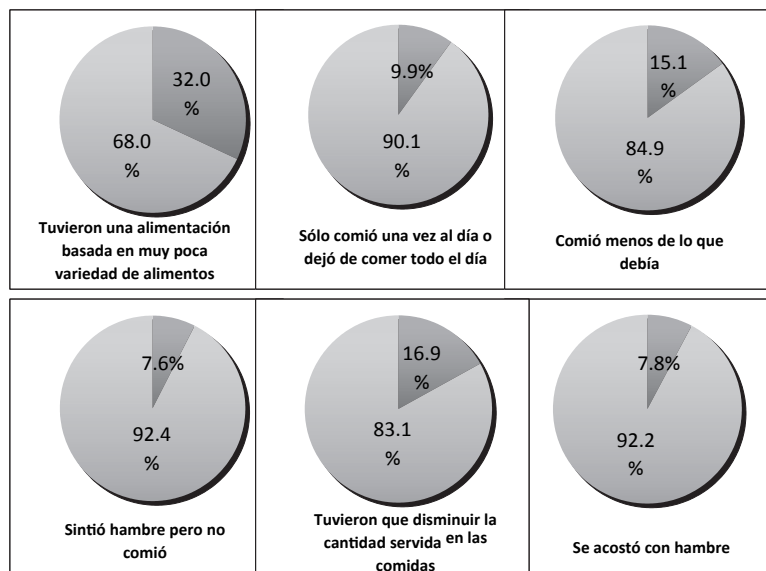


En los últimos 3 meses, por falta de dinero o recursos...

Alguna vez usted (entrevistado) o un adulto en su hogar:



Alguna vez un menor de 18 años en su hogar:



Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información de la ENIGH 2008, INEGI.

- Finalmente, se estima que en uno de cada 13 hogares con uno o más miembros menores de 18 años, un menor se ha acostado con hambre.

## **Aceptabilidad y asequibilidad del derecho a la alimentación**

Los seres humanos tienen el derecho a elegir qué comer y qué patrones de consumo seguir. Sin embargo, existen restricciones de diversos tipos como una dieta adecuada, el ingreso de las personas y los patrones culturales, entre otros. Estos aspectos constituyen la aceptabilidad y asequibilidad del derecho a la alimentación. Debido a que es muy complejo poder establecer indicadores al respecto, únicamente se presentarán datos relacionados con la variedad de alimentos que se consumen en función del ingreso del hogar.

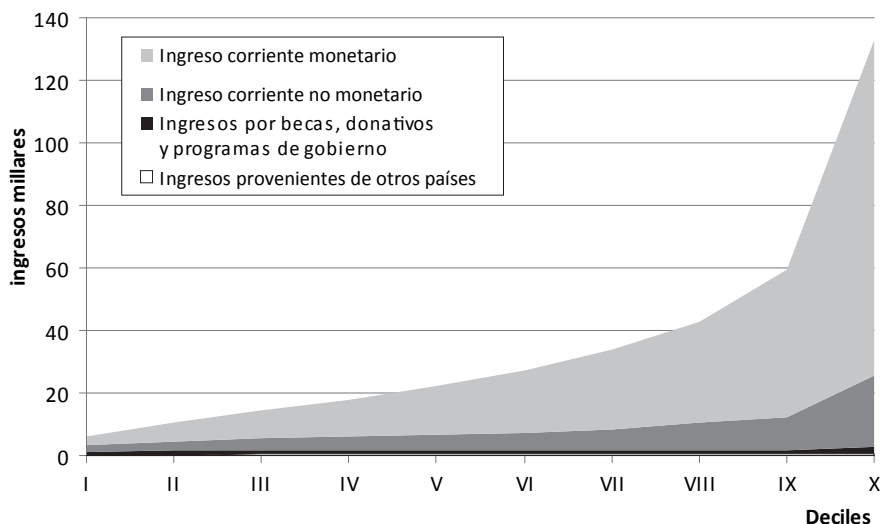
## **Ingresos en los hogares por tipo**

Los ingresos se distribuyen desigualmente entre la población y para cada nivel de ingresos las percepciones tienen una composición distinta. Primero se revisará la importancia que tienen los programas sociales, y luego la de los ingresos monetarios y no monetarios. Se parte del principio de que no todas las familias se sostienen de la misma forma, y por ello en el análisis se divide a la población por deciles de ingreso.<sup>11</sup>

En la gráfica 14 salta a la vista la diversidad de los ingresos entre la población. En el primer decil de ingresos, que conforman más de dos millones y medio de hogares, la percepción corriente total trimestral es de 6 120 pesos en promedio, mientras que en el decil más alto, ingresa en los hogares un promedio de 133 mil pesos en el mismo periodo, esta diferencia implica que los hogares de este grupo tienen en promedio ingresos 22 veces más altos que los 2.6 millones de hogares con menores ingresos. Las diferencias con otros deciles se reducen y manifiestan diferencias altamente significativas.

<sup>11</sup> Los deciles de ingreso se construyen a partir de dividir a la población en 10 grupos del mismo tamaño según su nivel de ingreso.

**Gráfica 14.** Ingresos corrientes monetarios y no monetarios trimestrales por hogar por grandes rubros según deciles de ingreso, 2008

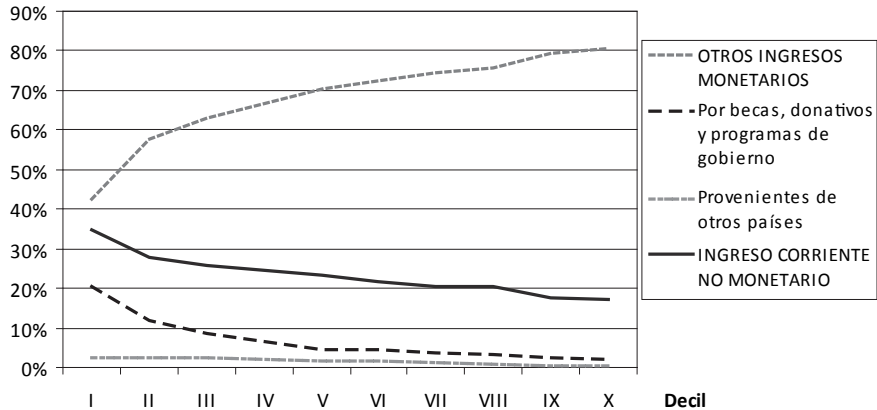


Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información de la ENIGH 2008, INEGI.

Ahora bien, existen distintas fuentes de ingreso en donde se observa que los ingresos corrientes no monetarios y sobre todo los monetarios suben progresivamente de los deciles bajos a los más altos. Los ingresos por becas, donativos y programas de gobierno disminuyen conforme avanza el nivel de ingresos, sólo que este decremento no es tan acelerado entre unos deciles y otros.

En cuanto a la importancia para las familias de cada una de las fuentes de ingresos, los datos (gráfica 15) muestran que los ingresos corrientes monetarios cobran mayor importancia mientras los ingresos totales son más altos; así, mientras que para los primeros dos deciles representan apenas 42 y 59% de los ingresos totales, para el decil más alto representan 80%. El ingreso corriente no monetario, por el contrario, es menos importante para los hogares más ricos. En el mismo sentido, los ingresos por becas, donativos y programas de gobierno representan una buena parte del ingreso total de la población con menor ingreso (20%), y disminuye su importancia a medida que se perciben

**Gráfica 15.** Distribución porcentual del total del ingreso de los hogares por grandes rubros (de los ingresos corriente monetarios y no monetarios) según deciles de ingreso, 2008.



Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información de la ENIGH 2008, INEGI.

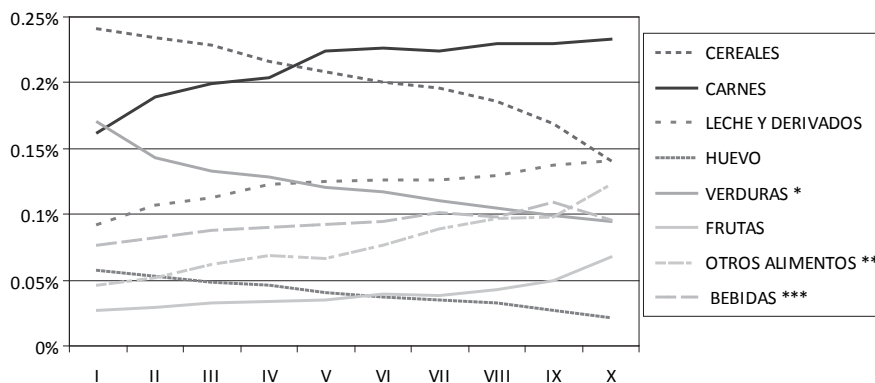
más ingresos por otros rubros. Las percepciones provenientes de otros países no representan un valor importante para ninguno de los promedios de los deciles.<sup>12</sup>

### Gastos por tipo de alimento según nivel de ingreso

Como se mencionó en la introducción, la aceptabilidad y la asequibilidad son dos dimensiones básicas del derecho a la alimentación. Ambas establecen que el acceso a ciertas dietas no debe estar condicionado por restricciones económicas. Si bien algunos hogares pueden variar sus dietas por condiciones culturales y no sólo por el ingreso, en este apartado se realiza una aproximación a las dimensiones de aceptabilidad y asequibilidad.

<sup>12</sup> Los datos representan el promedio del total de los hogares de cada decil, incluyendo los que no cuentan con ingresos de otros países. Es decir, el promedio de los hogares que sí tienen ingresos de otros países es mayor y aquí no se incluye.

**Gráfica 16.** Distribución porcentual de los gastos destinados a alimentación dentro y fuera del hogar según deciles de ingreso (miles de pesos), 2008



Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información de la ENIGH 2008, INEGI.

La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares registra la distribución del gasto dentro de los hogares. Clasifica al menos 14 grandes rubros de alimentos<sup>13</sup> y desagrega los datos por deciles de ingresos.

Incluyendo esta sección, se revisarán las prioridades de los hogares y la proporción de los gastos destinados a cada producto para cada uno de los deciles. Si bien han existido cambios en los hábitos de consumo para cada decil de ingreso a lo largo del tiempo, se analizan únicamente los datos de 2008.<sup>14</sup>

En la gráfica 16 se expone la proporción del gasto total que realizan los hogares en diferentes alimentos. Se observa que a medida que aumentan los ingresos, incrementa el gasto destinado a carnes, leche y sus derivados, frutas, otros alimentos y, aunque de manera más leve, bebidas alcohólicas y no alcohólicas, así como pescados y mariscos. Del mismo modo, mientras mayor

<sup>13</sup> Cereales; carnes; pescados y mariscos; leche y sus derivados; huevo; aceites y grasas; tubérculos; verduras, legumbres, leguminosas y semillas; frutas; azúcar y mieles; café, té y chocolate; especias y aderezos; otros alimentos diversos; y bebidas alcohólicas y no alcohólicas.

<sup>14</sup> Si se desea consultar otros años, consultar <[www.observatoriopoliticasocial.org](http://www.observatoriopoliticasocial.org)>, en la parte de indicadores de alimentación en la sección Indicadores, cifras, números complementarios. Los datos del año 2000, por su parte, están en el cuadro 2 del anexo.

sea el ingreso, menor será la proporción del gasto destinado a cereales, verduras, huevo, aceites y grasas, así como azúcar y mieles. Los rubros de café, té y chocolate, así como especias y aderezos, no presentan una diferencia significativa entre los deciles por ingreso.<sup>15</sup> Esta sección se incluye porque partiendo del enfoque de derechos humanos, es importante que todos los hogares tengan acceso no limitado por los ingresos a la canasta básica de alimentos, además, como se puede observar, la configuración del consumo al interior del hogar cambia según el nivel de ingreso, lo cual puede llevar a limitaciones de acceso a la alimentación.

Es imprescindible revisar qué porcentaje de familias de cada decil consume algunos tipos de los alimentos, sobre todo aquellos que presentan diferencias de consumo importantes según el decil del que se trate.

En el cuadro 7 se encuentra el número y los porcentajes de hogares que tienen acceso a los tipos de alimentos seleccionados para esta sección. Organizamos la información por deciles, y en la gráfica 17 se observa el cambio entre cada uno en su acceso y consumo a estos alimentos. Los datos muestran que existe una diferencia muy grande entre los deciles bajos respecto a los altos sobre el número de hogares que consumen frutas, así como alimentos y bebidas fuera de su hogar (ambos se comportan de manera muy similar). El porcentaje de hogares con estos consumos crece a medida que también lo hace el ingreso. Así, por ejemplo, en el decil más bajo sólo la tercera parte de los hogares consume frutas, en el quinto decil, alrededor de la mitad y en el grupo con más ingresos son siete de cada 10 los hogares que las consumen.

También se observan cambios en el porcentaje de consumo de leches y sus derivados y carnes, sólo que, en estos casos, no existe una diferencia marcada a partir del decil V y hasta el X, donde el porcentaje de hogares consumidores de ambos productos fluctúa entre 83 y 89. Para la carne, en el decil más pobre, sólo dos de cada tres hogares tienen acceso a su consumo, tres de cada cuatro en el segundo decil, cuatro de cada cinco en el tercero y cifras similares en el cuarto. Un comportamiento casi idéntico se observa con la leche y sus derivados, sólo que en el primer decil sólo 60% de las familias tiene acceso a ellos, 72% para el segundo y 76% para el tercero. Un poco por debajo del consumo de carne.

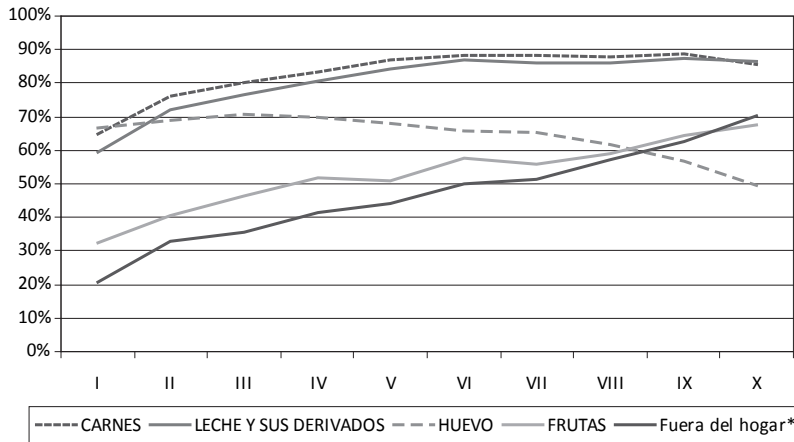
<sup>15</sup> Los datos de los rubros alimenticios faltantes en la gráfica se pueden consultar en el cuadro 1 del anexo.

**Cuadro 7.** Hogares por consumo de varios tipos de alimentos (seleccionados) por deciles, 2008

Decil	Carnes		Leche y sus derivados		Huevo		Frutas		Alim. fuera del hogar		Total de hogares
	Hogares	%	Hogares	%	Hogares	%	Hogares	%	Hogares	%	
I	1 725 167	65	1 582 326	59	1 783 432	67	865 775	32	557 797	21	2 666 615
II	2 036 387	76	1 928 071	72	1 832 517	69	1 077 635	40	878 517	33	2 667 620
III	2 139 005	80	2 042 527	76	1 886 420	71	1 239 155	46	950 200	36	2 672 737
IV	2 224 138	83	2 155 055	81	1 865 544	70	1 380 531	52	1 100 430	41	2 669 389
V	2 328 389	87	2 252 408	84	1 819 323	68	1 364 352	51	1 177 394	44	2 672 764
VI	2 360 242	88	2 318 508	87	1 756 262	66	1 541 461	58	1 333 032	50	2 672 197
VII	2 364 324	88	2 305 747	86	1 744 579	65	1 488 701	56	1 373 145	51	2 673 259
VIII	2 348 556	88	2 295 236	86	1 651 642	62	1 578 802	59	1 524 822	57	2 673 259
IX	2 368 821	89	2 337 170	87	1 519 932	57	1 726 059	65	1 673 999	63	2 673 259
X	2 285 178	85	2 307 973	86	1 327 578	50	1 812 023	68	1 873 244	70	2 673 263
Total.	22 180 207	83	21 525 021	81	17 187 229	64	14 074 494	53	12 442 580	47	26 714 362

Fuente: Elaborado por INCIDE. Social con información de la ENIGH 2008, INEGI.

**Gráfica 17.** Porcentaje de hogares con acceso a varios tipos de alimentos. (según deciles de ingreso, 2008)



*Fuente:* Elaborado por INCIDE Social con información de la ENIGH 2008, INEGI.

Con una tendencia contraria, se observa que menos hogares consumen el huevo entre la población de mayor ingreso, aunque el porcentaje comienza a ser diferente a partir del octavo decil, de manera que, mientras que en los primeros siete deciles de ingreso el porcentaje de hogares que consumen huevo fluctúa entre 65 y 71%, en el decil más alto sólo la mitad de las familias lo consumen.

### Gasto en los hogares destinado a alimentación

No todos los hogares gastan su ingreso de igual manera, los cambios entre un hogar y otro pueden deberse, entre otras cosas, a los diferentes hábitos de consumo o a la cantidad de dinero que dispongan para gastar. Tal como lo muestra teórica y empíricamente la ley de Engel, existe una proporción descendente del gasto en alimentos en el gasto total del hogar a medida que aumenta en la escala de ingresos. Se cuenta con información de la ENIGH 2008 en donde se desagrega el destino de los gastos realizados en el hogar por deciles de ingreso. Por el interés en los productos alimenticios, se exponen más adelante los gastos realizados en alimentos dentro y fuera del hogar y otros gastos.

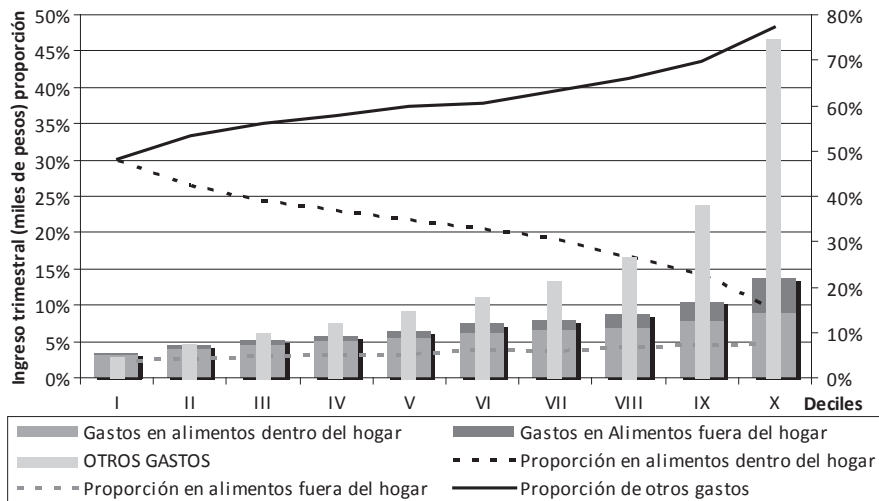


**Cuadro 8.** Gastos por hogar en miles de pesos y proporción del gasto destinado a alimentación dentro y fuera del hogar destinado a alimentación dentro y fuera del hogar y a otros rubros (según deciles de ingreso, 2008)

<i>Productos:</i>	<i>TOTAL</i>	<i>DECILES DE HOGARES</i>									
		<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>	<i>V</i>	<i>VI</i>	<i>VII</i>	<i>VIII</i>	<i>IX</i>	<i>X</i>
Gasto total	21,999	6,741	9,513	11,692	13,860	16,214	18,952	21,557	25,754	34,746	60,880
Alimentos, bebidas y Tabaco	7,394	3,495	4,455	5,122	5,867	6,530	7,473	7,908	8,741	10,500	13,826
	33.6%	51.8%	46.8%	43.8%	42.3%	40.3%	39.4%	36.7%	33.9%	30.2%	22.7%
Alimentos y bebidas consumidos dentro del hogar	5,932	3,231	4,049	4,542	5,114	5,640	6,246	6,597	6,910	7,901	9,077
	27.0%	47.9%	42.6%	38.8%	36.9%	34.8%	33.0%	30.6%	26.8%	22.7%	14.9%
Alimentos y bebidas consumidos fuera del hogar	1,409	243	384	553	720	844	1,171	1,248	1,770	2,509	4,640
	6.4%	3.6%	4.0%	4.7%	5.2%	5.2%	6.2%	5.8%	6.9%	7.2%	7.6%

*Fuente:* Elaborado por INCIDE Social, con los tabulados básicos de la ENIGH, INEGI.

**Gráfica 18.** Gasto por hogar en miles de pesos y proporción del gasto destinado a alimentación dentro y fuera del hogar y a otros rubros (según deciles de ingreso, 2008)



Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información de la ENIGH 2008, INEGI.

A partir de los datos presentados en la gráfica 16, se puede interpretar que mientras mayor es el ingreso en el hogar, mayor será el gasto total en alimentos y bebidas dentro y fuera del hogar, pero menor la proporción para el rubro respecto de los otros gastos. En cuanto a los alimentos consumidos fuera del hogar, se observa que los grupos con menor ingreso gastan una proporción muy pequeña de su ingreso en los alimentos fuera del hogar y va aumentando a medida que los hogares cuentan con mayores ingresos. Igualmente, vale la pena resaltar el hecho de que en promedio, el grupo de hogares más pobres en México destinaba en 2008 un poco más del 50% de su gasto en alimentos, el segundo decil poco menos de la mitad, el tercer decil destina una proporción inferior y así consecutivamente, el porcentaje se reduce a medida que aumentan los ingresos, hasta el decil más rico, que destina únicamente 23% de su ingreso a alimentos.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Si se requiere mayor profundidad en los datos consultar el cuadro 1 del anexo.

## Calidad de la alimentación: la nutrición en México

La buena o mala nutrición es resultado, entre otras cosas, de la calidad de la alimentación, e influye ampliamente en los niveles de salud de la población potenciando o limitando la capacidad física y mental de las personas, y esto es especialmente importante para la población infantil, que se encuentra en una etapa crítica para su desarrollo. La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006 (Ensanut) presenta los datos de nutrición de la población en México y cuenta con representatividad por tamaño de localidad,<sup>17</sup> por entidad federativa,<sup>18</sup> por estratos de ingresos y por grupos de edad,<sup>19</sup> asimismo, muestra las prevalencias de desnutrición, anemia y peso excesivo (sobrepeso y obesidad).

Los riesgos de desnutrición son muy grandes y es en la gestación y en los primeros dos o tres años de vida que el riesgo de morbilidad y mortalidad por enfermedades infecciosas es especialmente importante. Asimismo, cualquier evento de desnutrición puede afectar el crecimiento y el desarrollo mental en el último periodo mencionado.

La causa directa de la desnutrición es una dieta inadecuada, en cantidad o calidad, así como la acumulación del padecimiento de enfermedades infecciosas y de otros tipos. Estas causantes son, a su vez, originadas por un acceso insuficiente a alimentos nutritivos, servicios de salud precarios, poco saneamiento ambiental y prácticas de riesgo en el cuidado del hogar. Las causas subyacentes son la desigualdad de ingresos, de capitales financieros, culturales, sociales, así como la discapacidad de conocimientos y oportunidades entre las personas.

Por su parte, la obesidad es originada por una falta de balance entre el consumo de alimentos y el gasto energético. Los alimentos muchas veces contienen un alto valor energético y una baja concentración de fibra; de igual modo, las bebidas procesadas contienen muchos azúcares y es muy baja la actividad física de la población, esta última relacionada con la urbanización y

<sup>17</sup> Ciudad o área metropolitana: ciudades de más de 100 mil habitantes y o capitales de estados; complemento urbano: localidades de 2 500 a 99 999 habitantes; rural: localidades con menos de 2 500 habitantes.

<sup>18</sup> No se hace aquí un análisis a nivel estatal por la ausencia de datos, pero anexamos algunos mapas tomados de la publicación de la Ensanut 2006.

<sup>19</sup> Niños (entre 0 y 9 años); escolares o población joven (de 10 a 19 años); adultos (más de 19 años); y adultos mayores.

falta de espacios para el desarrollo de estas actividades. Además, los estilos de vida y las formas de recreación y esparcimiento están cada vez menos ligadas al deporte y al esfuerzo físico.

“El estado nutricional se evaluó mediante índices antropométricos construidos con base en las mediciones de peso, talla y edad. Los tres indicadores utilizados fueron el peso esperado para la edad, la talla esperada para la edad y el peso esperado para la talla.”<sup>20</sup>

En este análisis se utilizarán los datos de la Ensanut 2006 y los de las Encuestas Nacionales de Nutrición, tanto para 1988 como para 1999 (en los casos donde es posible). Es importante mencionar el desorden existente en los levantamientos y metodologías de las distintas encuestas de Salud y Nutrición. La figura 1 presenta las distintas encuestas de nutrición que se han levantado en México en los últimos 20 años. Las esferas que están a la misma altura representan a las encuestas que tienen la misma metodología y son factibles de comparar en distintos años. Asimismo, destaca que en los años posteriores a la crisis existe un vacío de información en materia de salud y nutrición.

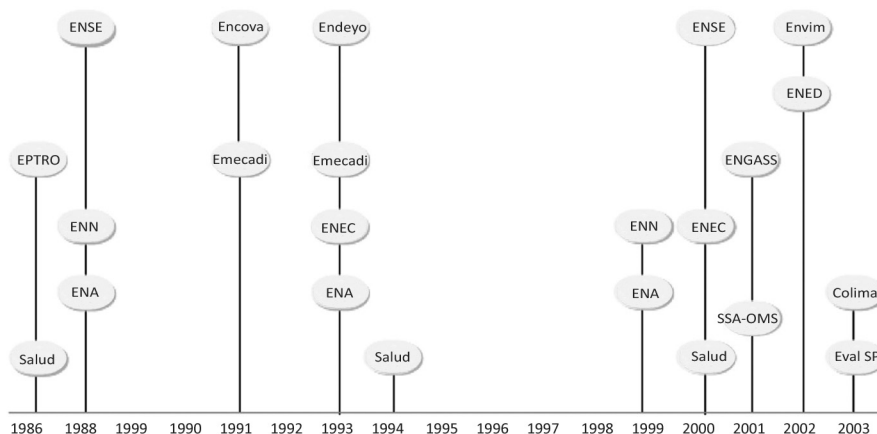
Por último, para el análisis realizado por el Observatorio de Política Social y Derechos Humanos se utilizaron sólo los datos de las publicaciones de las encuestas porque fue imposible tener acceso a las bases de datos abiertas en línea de los censos de peso y talla y de las encuestas ya mencionadas.

En la Ensanut 2006 y para los casos en donde se cuente con la información comparativa, la desnutrición y el sobrepeso se medirán según los grupos de población de la siguiente manera:

#### Niños y niñas en edad preescolar:

- Peso para la edad. A partir de este indicador se mide el bajo peso, e indica que posiblemente hubo una desnutrición crónica en el niño o niña.
- Peso para la talla. También llamado “emancipación”, implica una desnutrición aguda y pone al niño que la padece en alto riesgo de muerte.
- Talla para edad. Hace referencia a la baja talla.

<sup>20</sup> Instituto Nacional de Salud Pública, SSA, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006*, p. 86

**Figura 1.** Desarrollo en las encuestas nacionales de salud en México

EPTRO	Encuesta para Evaluar la Terapia de Rehidratación Oral
ENSE	Encuesta Nacional Seroepidemiológica
ENN	Encuesta Nacional de Nutrición
ENA	Encuesta Nacional de Adicciones
Encova	Encuesta Nacional de Cobertura de Vacunación
Endeyo	Encuesta Nacional de Déficit de Yodo
Emecadi	Encuesta sobre el Manejo Efectivo de Casos de Diarrea del Hogar en la Infancia
ENEC	Encuesta Nacional de Enfermedades Crónicas
ENGASS	Encuesta Nacional de Gasto y Aseguramiento en Servicios de Salud
Envim	Encuesta Nacional de Violencia contra las mujeres
ENED	Encuesta Nacional de Evaluación del Desempeño
Salud	Encuesta Nacional de Salud
Eval SP	Evaluación Seguro Popular

Fuente: Instituto Nacional de Salud Pública, SSA, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006*, p. 23.

Niños y niñas en edad escolar:

- Talla para edad.
- Peso para la edad.

Población joven:

- Talla para la edad
- Índice de Masa Corporal (IMC). Se mide a partir de dividir el peso entre la talla al cuadrado.

Adultos:

- Índice de Masa Corporal

### Niños en edad preescolar

En 2006, en México, había alrededor de 9.5 millones de niños en edad preescolar.

La Ensanut 2006 muestra que en 2006:

- 472 890 niños menores de cinco años se clasificaron con bajo peso (5%).
- 1 194 805 con baja talla (12.7%); que casi 1.2 millones de niños tengan este tipo de desnutrición debe llamar la atención.
- Alrededor de 153 mil niños presentan emanciación (1.6%) en todo el país.

En relación con los años 1988 y 1999, la tendencia en la incidencia de desnutrición ha ido a la baja, es decir, ha disminuido significativamente.

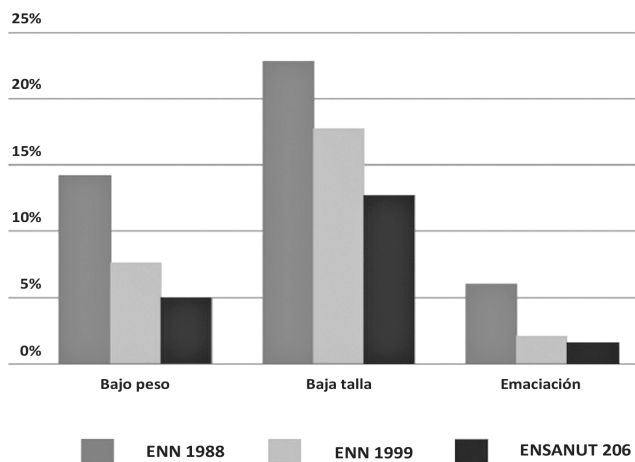
De igual manera, la prevalencia de emanciación ha caído de manera importante en los últimos 20 años, ya que en 1988 era de 6%, luego cayó a 2.1% en 1999, y finalmente fue de 1.6%.

Por su parte, la incidencia de la baja talla ha disminuido 10.1 puntos porcentuales desde 1988: 5% entre 1988 y 1999 y 5.1 puntos porcentuales más entre 1999 y 2006.

En cuanto a las zonas urbanas y rurales, los datos muestran que en cada una de las regiones<sup>21</sup> se redujo la prevalencia de la baja talla en menores de cinco años entre los años 1999 y 2006. Para el caso de las zonas rurales, no en todas las regiones la reducción se produjo de igual manera, ya que mientras que para el sur y el norte la disminución fue significativa, debido a que experimentaron altas tasas negativas, para las zonas urbanas, excepto en la región norte, cayó la incidencia de la baja talla, sólo que esta caída fue de menor importancia que la ocurrida en las zonas rurales; esta diferencia de comportamiento llevó a que se redujera la brecha entre las zonas rurales y urbanas del país (gráfica 19).

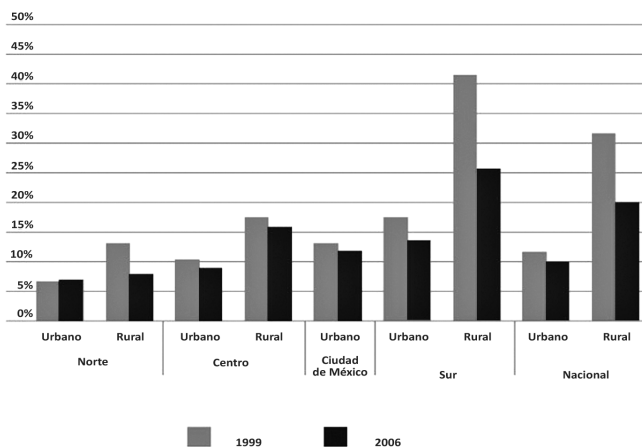
<sup>21</sup> Norte:, Centro: Ciudad de México: Zona Metropolitana de la Ciudad de México; Sur:

**Gráfica 19.** Comparativo de la prevalencia nacional de bajo peso, baja talla y emaciación en menores de cinco años por grupos de edad de la ENN 1999 y Ensanut 2006



Fuente: INSP, SSA, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006*, p. 89, <<http://www.insp.mx/ensanut/ensanut2006.pdf>>.

**Gráfica 20.** Comparativo de la prevalencia nacional de baja talla en menores de cinco años por región y estrato en 1999 y 2006, Ensanut 2006



Fuente: INSP, SSA, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006*, p. 92, <<http://www.insp.mx/ensanut/ensanut2006.pdf>>.

## Sobrepeso

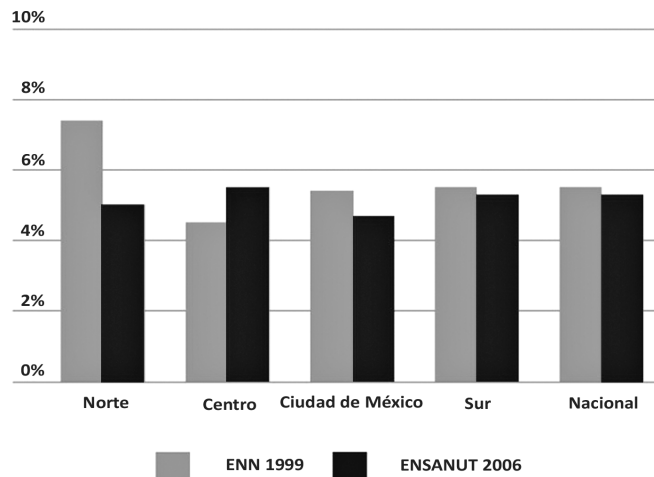
Según la última Encuesta Nacional de Salud (2006), en nuestro país había alrededor de 500 mil niños con sobrepeso menores de tres años, que representan 5.4% de la población con esa edad.

En términos porcentuales, a nivel nacional no se presentó un avance significativo en la reducción del sobrepeso medido en peso por talla en los niños menores de cinco años, pues tan sólo se redujo 0.2 puntos porcentuales su incidencia. Sin embargo, si se toma en cuenta el comportamiento por regiones, se puede observar que se presentó una mejoría al caer los niveles en el norte del país y en la ciudad de México y en menor medida la región sur. Por el contrario, la región centro presenta un incremento de la prevalencia de este problema nutricional.

## Edades escolares

En 2006 había alrededor de 15.8 millones de niños y niñas de entre cinco y 11 años de edad; en 1999, 15.5 millones.

**Gráfica 21.** Prevalencia de sobrepeso ( $ZPT > 2$ ) en niños menores de cinco años por región, 1999 y 2006



Fuente: INSP, SSA, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006*, p. 92, <<http://www.insp.mx/ensanut/ensanut2006.pdf>>.



**Cuadro 9.** Prevalencia de baja talla, sobrepeso y obesidad en niños menores de 5 a 11 años, por sexo, 1999 y 2006

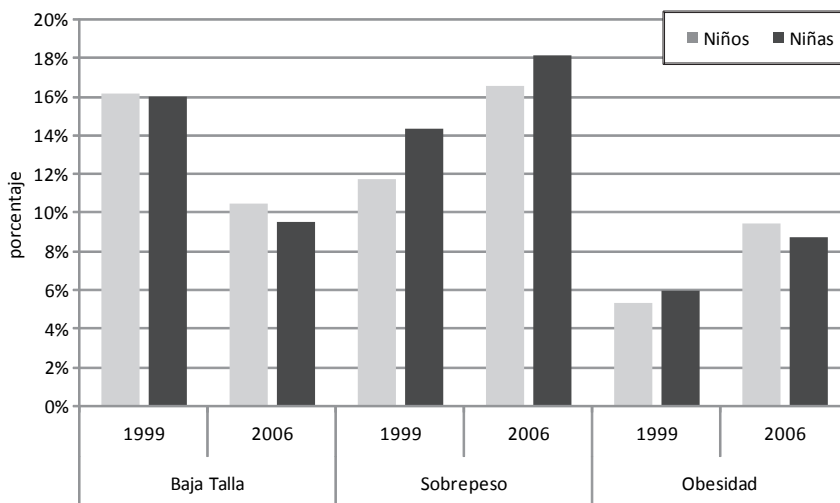
Año	Problema	Género					TOTAL
		Masculino		Femenino		%	
		%	Niños	%	Niñas		%
1999	Baja talla	16.1	1,224,453	16.0	1,263,808	16.0	2,488,261
	Sobrepeso	11.7	889,820	14.3	1,129,528	12.8	2,019,349
	Obesidad	5.3	403,081	5.9	466,029	5.5	869,110
	SP + Obes.	17.0	1,292,901	20.2	1,595,558	18.3	2,888,459
2006	Baja Talla	10.4	818,054	9.5	751,954	9.9	1,570,007
	Sobrepeso	16.5	1,297,874	18.1	1,432,669	17.3	2,730,543
	Obesidad	9.4	739,395	8.7	688,631	9.0	1,428,026
	SP + Obes.	25.9	2,037,268	26.8	2,121,300	26.4	4,158,569

Fuente: Elaborado por INCIDE Social con datos de la ENN en 1999 y la Ensanut 2006.

En el año 2006, en nuestro país cuatro de cada 11 niños (36.3%) en edad escolar tenían problemas asociados a la nutrición; del total, 9.9% de ellos padecía desnutrición (talla baja), 17.3% sobrepeso y 9% obesidad. En comparación con el año 1999, la desnutrición ha disminuido en un 6.1 puntos porcentuales, mientras que la prevalencia del sobrepeso y la obesidad han avanzado 8.1 entre ambos problemas (4. puntos porcentuales y 3.5 puntos porcentuales, respectivamente). Es decir, mientras se han logrado avances importantes en términos de desnutrición a nivel nacional, en sobrepeso y obesidad se agrava la situación severamente, pues uno de cada cuatro niños en edad escolar tiene un peso mayor al nivel deseado (nivel sano). Será importante seguir trabajando en la reducción de la desnutrición infantil, al mismo tiempo que redoblar esfuerzos para evitar que continúe el incremento tan acelerado de los problemas de sobrepeso y obesidad. No es aceptable que un millón y medio de niños entre cinco y 11 años tengan problemas de desnutrición y más de 4.1 millones padezcan problemas por exceso de peso (véanse cuadro 9 y gráfica 22).

Incluyendo la perspectiva de género a nuestro estudio, podemos ver que existen diferencias importantes entre las niñas del país respecto a los niños. En desnutrición, padecimiento que agrava importantemente el desarrollo de los

**Gráfica 22.** Comparativo de la prevalencia nacional de baja talla, sobrepeso y obesidad en población de 5 a 11 años, por sexo, 1999-2006



*Fuente:* Elaborado por INCIDE Social con información de la ENN 1999 y la Ensanut 2006.

infantes, no se encuentran diferencias significativas entre niños y niñas de cinco a 11 años en el año 1999; en cambio, en 2006 los varones tuvieron un punto porcentual más de prevalencia que las niñas, aunque en ambos casos la incidencia cayó cerca de 6% entre los dos años. Las cifras de sobrepeso, en cambio, sí presentan cambios significativos entre ambos sexos, sobre todo en 1999 (11.7% y 14.3%), diferencia que se suaviza pero no desaparece en 2006 (1.6% contra 2.6% de 1999). En obesidad, padecimiento agravado del sobrepeso, son más los niños que la poseen que las niñas (9.4% y 8.7%, en orden de aparición), aunque en 1999 había más propensión entre las niñas (0.6% más).

La desigualdad entre zonas rurales y urbanas se manifiesta de manera importante en el 2006, ya que 7.7% de los infantes que viven en localidades con más de 2 500 habitantes (zona urbana) tiene problemas de desnutrición, contra un 16.8% en zonas rurales; es decir, en estas últimas hay una prevalencia dos veces mayor a la que se tiene en las áreas urbanas. En cambio, es mayor la proporción de niños en edad escolar con problemas de sobrepeso y obesidad en las zonas urbanas (18.6% y 10.85%, respectivamente) que en las zonas

**Cuadro 10.** Estado nutricional de niños de 12 a 19 años por sexo y según área rural, urbana y nacional, 2006

Zonas	Problema	Sexo por padecimiento				Total con algún padecimiento		Total Infantes (100%)
		Hombres		Mujeres		%	Infantes	
		%	Niños	%	Niñas			
Rurales	Baja Talla	13.2%	267,100	17.1%	353,100	<b>15.2%</b>	<b>620,200</b>	4,078,100
	Sobrepeso	18.6%	427,500	19.9%	503,700	<b>19.3%</b>	<b>931,200</b>	
	Obesidad	6.1%	140,000	5.2%	132,500	<b>5.7%</b>	<b>272,500</b>	4,819,200
Urbanas	SP + Obes	24.8%	567,500	25.2%	636,200	<b>25.0%</b>	<b>1,203,700</b>	
	Baja Talla	8.0%	447,700	10.4%	536,300	<b>9.2%</b>	<b>984,000</b>	10,715,800
	Sobrepeso	22.1%	1,520,600	24.5%	1,660,400	<b>23.3%</b>	<b>3,181,000</b>	
TOTAL (ambas zonas)	Obesidad	11.4%	781,300	10.7%	725,400	<b>11.0%</b>	<b>1,506,700</b>	13,646,000
	SP + Obes	33.5%	2,301,800	35.2%	2,385,800	<b>34.4%</b>	<b>4,687,600</b>	
	Baja Talla	9.4%	714,800	12.3%	889,400	<b>10.8%</b>	<b>1,604,200</b>	14,793,900
	Sobrepeso	21.2%	1,948,100	23.3%	2,164,100	<b>22.3%</b>	<b>4,112,200</b>	
	Obesidad	10.0%	921,300	9.2%	857,900	<b>9.6%</b>	<b>1,779,200</b>	18,465,200
	SP + Obes	31.3%	2,869,300	32.5%	3,022,000	<b>31.9%</b>	<b>5,891,300</b>	

Fuente: Elaborado por INCIDE Social con datos de la Ensanut 2006.

Nota: La baja talla esta calculada para niños de 12 a 17 años, las otras son para niños de 12 a 19 años.

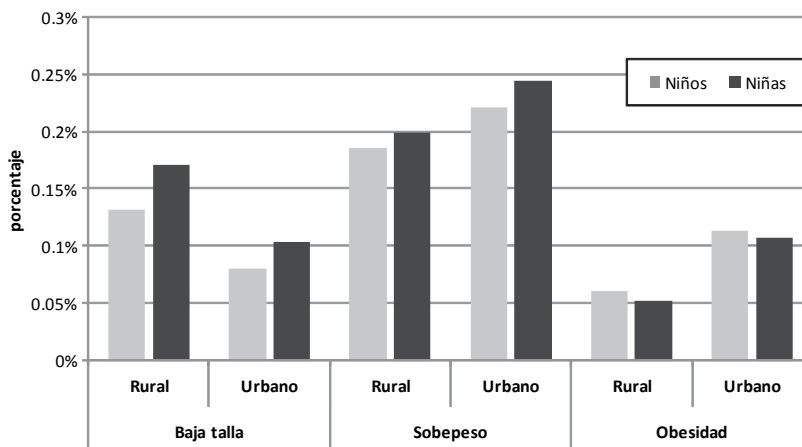
rurales (13% y 4.35%). Es entonces paradójico que, a pesar de que sea en las zonas rurales donde se produzcan la mayor parte de los alimentos, sean estas localidades las que tienen mayor prevalencia de desnutrición, causada, entre otras cosas, por un inadecuado acceso a los alimentos en cantidad y calidad. Causante de la otra parte de la paradoja: es en las zonas urbanas donde mayores problemas hay entre los niños con exceso de peso y donde menor incidencia de desnutridos hay.

### Población joven

Si bien esta edad no es altamente crítica para la salud y el desarrollo de las personas, sí es importante, ya que es una etapa donde se sigue desarrollando el cuerpo y la mente, y con ello las capacidades y habilidades para la vida.

El análisis se presenta únicamente del año 2006, ya que es el único año en donde se tomó en cuenta a esta edad. Tienen representatividad urbano-rural y por sexo. Ahora bien, para la baja talla se tomó en cuenta a las personas de

**Gráfica 23.** Incidencia de baja talla para niños de 12 a 17 años y de sobrepeso y obesidad para niños de 12 a 19 años (según ámbito rural y urbano, 2006)



*Fuente:* Elaborado por INCIDE Social con información de la ENN 1999 y la Ensanut 2006.

*Nota:* La baja talla está calculada para niños de 12 a 17 años, las otras son para niños de 12 a 19 años.

12 a 17 años y para sobrepeso y obesidad fue encuestada población joven hasta los 19 años.

De los datos, resalta la diferencia entre ambos sexos. En los problemas de baja talla y en menor medida sobrepeso, las mujeres tiene mayor prevalencia a tener padecimientos relacionados con la mala nutrición (entre 2 y 4 puntos porcentuales en la desnutrición y entre 1 y 2 puntos porcentuales. en el sobrepeso). Por el contrario, en la etapa adolescente, es ligeramente más frecuente la obesidad entre los varones (véanse cuadro 10 y gráfica 23).

En cuanto a la diferencia entre zonas rurales y urbanas, se repite la tendencia vista con las edades escolares. Es mayor la desnutrición y mayor la brecha entre hombres y mujeres en localidades rurales, ligeramente menor en problemas de sobrepeso, y mucho menor en la incidencia de la obesidad.

Los datos indican, por tanto, que 1.6 millones de mexicanos en edad joven tienen problemas de desnutrición y 40% del total de personas de 12 a 19 años (unos 5.9 millones) tiene algún padecimiento por el peso alto, situación que se agudiza en zonas urbanas, donde cuatro de cada nueve adolescentes tienen sobrepeso u obesidad.



## Reflexiones finales

El país presenta graves problemas en materia de alimentación. Por un lado, persiste un alto porcentaje de familias con restricciones económicas para alimentarse –la evidencia muestra que al interior de las familias hay episodios de hambre en algunos de sus integrantes–; por otro, en el ámbito urbano existe una situación alarmante de sobrepeso y obesidad –tanto en la población infantil como en la adulta–; mientras que en el rural, la desnutrición infantil sigue siendo importante.

Ante este escenario, es importante reflexionar acerca de las acciones del Estado mexicano para proteger, respetar y satisfacer el derecho a la alimentación. Uno de los principales puntos de partida se encuentra en la Constitución. Uno de los grandes vacíos que tiene el país en materia legislativa es la falta de reconocimiento –claro y explícito– del derecho humano a la alimentación como derecho legal. Asimismo, es necesario pensar y hacer estudios sobre la suficiencia y pertinencia de los instrumentos jurídicos con los que cuenta el país en materia de alimentación.

Como ocurre con otros derechos sociales, convendría detenerse a pensar en la viabilidad de contar con una Ley General de Alimentación que sirva como referente para hacer políticas y programas. En este sentido, la falta de una política alimentaria es otro aspecto que amerita ser revisado. Animar un debate en torno a la necesidad de un Programa Nacional de Alimentación y de una institución responsable en la materia es tarea urgente. Asimismo, es indispensable recuperar

el sentido de cadena alimentaria –desde la producción, las importaciones, el acopio, el almacenamiento, la distribución, la industrialización hasta el consumo de alimentos–; de otra manera, el país seguirá presenciando intentos parciales en materia de alimentación y nutrición.

El país requiere profundizar el conocimiento en materia alimentaria. Por ejemplo, hace falta un esfuerzo serio de un diagnóstico amplio sobre la disponibilidad y abasto de alimentos. Es decir, estudios sobre la estructura de la oferta y la distribución de alimentos que ayude a entender las dinámicas entre la producción agropecuaria, las importaciones de alimentos procesados y la distribución que llevan a cabo las grandes cadenas comerciales. Desde el enfoque de derechos humanos es imposible entender de manera completa el derecho a la alimentación si no se examina la política alimentaria desde la perspectiva de la oferta.

El marco conceptual de derechos humanos tiene varios elementos que pueden aportar a la escritura de mejores leyes y la construcción de mejores políticas que *protejan, respeten, promuevan y garanticen el derecho a una alimentación adecuada, suficiente y satisfactoria*. Para el Observatorio de Política Social y Derechos Humanos de INCIDE Social el enfoque de derechos es un instrumento lo suficientemente robusto para diseñar, ordenar, poner en marcha acciones a lo largo de toda la cadena alimentaria. Es evidente que el país requiere un cambio, la propuesta de derechos humanos es una buena alternativa.



# Anexos



Distribución porcentual del gasto corriente trimestral de los hogares, al interior del hogar,  
en alimentos por deciles de ingreso según producto

Productos:	Total	Deciles de hogares									
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Cereales	19.4%	24.1%	23.4%	22.8%	21.6%	20.8%	20.0%	19.5%	18.6%	16.9%	14.1%
Carnes	21.8%	16.2%	18.9%	19.9%	20.4%	22.4%	22.6%	22.4%	23.0%	22.9%	23.3%
Pescados y mariscos	2.4%	2.0%	1.9%	1.7%	1.9%	2.0%	2.0%	2.2%	2.4%	2.8%	3.8%
Leche y derivados	12.6%	9.2%	10.7%	11.3%	12.2%	12.5%	12.6%	12.6%	13.0%	13.8%	14.1%
Huevo	3.7%	5.7%	5.3%	4.9%	4.6%	4.0%	3.7%	3.5%	3.3%	2.7%	2.1%
Aceites y grasas	2.2%	4.2%	3.7%	2.9%	2.7%	2.4%	2.1%	1.9%	1.7%	1.5%	1.3%
Tubérculos	1.4%	1.8%	1.6%	1.6%	1.5%	1.4%	1.4%	1.4%	1.4%	1.3%	1.2%
Verduras	11.6%	17.0%	14.3%	13.3%	12.8%	12.1%	11.7%	11.1%	10.5%	9.9%	9.5%
Frutas	4.3%	2.7%	2.9%	3.2%	3.4%	3.5%	4.0%	3.8%	4.3%	5.0%	6.7%
Azúcar y mieles	0.9%	2.4%	1.7%	1.3%	1.2%	0.9%	0.8%	0.8%	0.7%	0.6%	0.5%
Café, te y chocolate	0.9%	1.4%	1.2%	1.1%	0.9%	0.9%	0.8%	0.8%	0.9%	0.9%	0.9%
Especias y aderezos	0.9%	1.0%	0.9%	0.9%	0.9%	1.0%	1.1%	1.0%	0.9%	1.0%	0.5%
Otros alimentos	8.4%	4.6%	5.2%	6.2%	6.8%	6.7%	7.6%	8.9%	9.7%	9.8%	12.3%
Bebidas	9.5%	7.6%	8.2%	8.8%	9.0%	9.2%	9.4%	10.1%	9.8%	10.9%	9.6%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaborado por INCIDE.Social con los tabulados básicos de la ENIGH, INEGI.

Distribución porcentual del gasto corriente trimestral de los hogares, al interior del hogar, en alimentos por deciles de ingreso según producto, 2000

	Total	Deciles de hogares <sup>1</sup>									
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Cereales	16.9%	23.9%	22.9%	20.2%	19.2%	18.5%	17.8%	16.3%	16.1%	15.0%	11.9%
Carnes	23.0%	15.0%	18.7%	22.5%	23.7%	23.5%	24.5%	24.5%	23.9%	24.1%	22.2%
Pescados y mariscos	2.5%	2.2%	2.6%	2.1%	2.0%	1.8%	1.7%	2.2%	2.4%	2.3%	4.0%
Leche y sus derivados	13.7%	7.5%	10.0%	11.6%	11.7%	13.1%	13.3%	14.3%	14.8%	15.1%	16.2%
Huevo	2.9%	5.0%	4.4%	4.4%	3.5%	3.3%	3.1%	2.7%	2.5%	2.4%	1.7%
Aceites y grasas	2.1%	4.1%	3.3%	2.7%	2.4%	2.1%	2.1%	2.0%	1.8%	1.5%	1.7%
Tubérculos	1.5%	1.8%	1.8%	2.0%	1.9%	1.6%	1.8%	1.4%	1.3%	1.4%	1.1%
Verduras, legumbres, leguminosas	11.4%	19.2%	16.7%	14.4%	13.0%	12.4%	11.3%	10.4%	10.0%	9.8%	8.1%
Frutas	5.0%	2.6%	3.0%	3.9%	4.1%	4.2%	4.4%	4.9%	4.8%	5.8%	7.3%
Azúcar y mieles	1.4%	4.1%	2.7%	2.0%	1.6%	1.5%	1.3%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%
Café, te y chocolate	1.1%	1.8%	1.4%	1.1%	1.1%	1.1%	1.1%	1.1%	1.0%	0.9%	1.2%
Espesias y aderezos	0.9%	0.8%	0.8%	0.8%	0.7%	1.0%	1.1%	0.8%	0.9%	1.0%	1.1%
Otros alimentos diversos	6.9%	4.5%	4.4%	4.3%	5.2%	5.5%	6.0%	7.5%	8.1%	7.8%	9.4%
Bebidas alcohólicas y no alcohólicas	10.8%	7.6%	7.5%	7.9%	9.8%	10.7%	10.6%	10.9%	11.5%	11.9%	13.1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

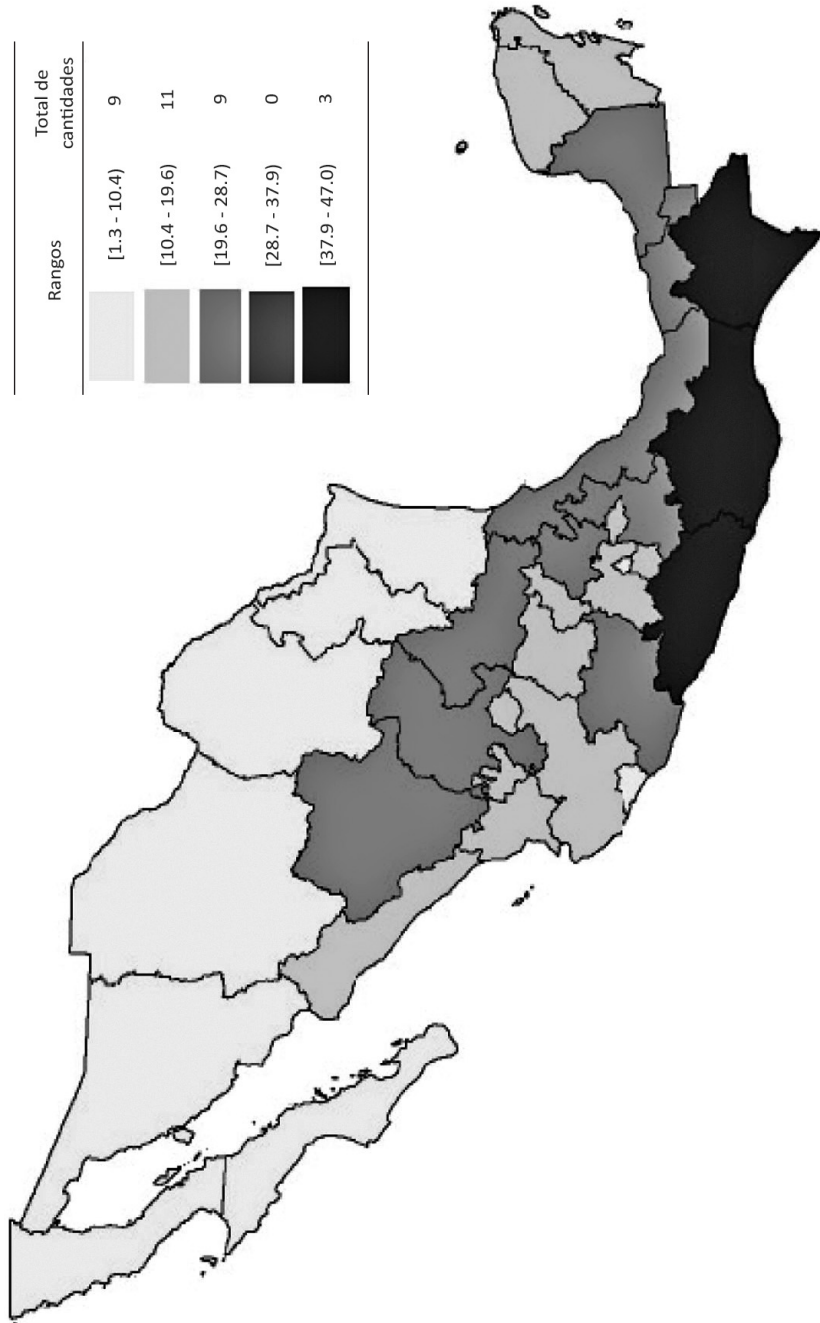
Fuente: Elaborado por INCIDE.Social con los tabulados básicos de la ENIGH, INEGI.

Pobreza alimentaria por ingresos por entidad federativa, 2000 y 2005

Entidad federativa	2000		2005		Entidad federativa	2000		2005	
	Incidencia	Personas	Incidencia	Personas		Incidencia	Personas	Incidencia	Personas
Chiapas	53.3	2,089,735	47.0	2,017,517	Quéretaro	23.4	328,921	12.5	200,097
Oaxaca	52.7	1,814,678	38.1	1,337,597	Nayarit	23.4	215,486	17.2	163,098
Guerrero	50.8	1,564,053	42.0	1,308,907	Quintana Roo	23.3	203,564	11.0	124,586
Puebla	40.3	2,047,051	26.7	1,436,555	Durango	20.6	298,314	24.4	368,179
Veracruz	37.8	2,611,915	28.0	1,990,503	Colima	18.2	98,501	8.9	50,556
Campeche	37.7	260,290	20.0	150,656	México	17.6	2,310,395	14.3	1,999,076
Tabasco	35.5	671,743	28.5	566,720	Sinaloa	17.3	438,751	13.7	358,363
Yucatán	35.1	581,936	18.1	328,387	Jalisco	13.8	873,813	10.9	735,437
Hidalgo	34.6	773,899	25.7	602,263	Sonora	12.9	286,947	9.6	229,170
San Luis Potosí	34.5	793,689	25.7	620,093	Tamaulipas	12.1	331,775	10.3	311,433
Michoacán	31.6	1,260,167	23.3	923,473	Aguascalientes	11.2	105,404	14.9	159,017
Zacatecas	28.9	391,645	20.9	286,478	Chihuahua	9.5	291,341	8.6	278,033
Tlaxcala	27.5	264,397	17.9	191,452	Coahuila	9.3	212,853	8.6	215,403
Guanajuato	26.7	1,243,399	18.9	924,182	Baja California Sur	8.4	35,498	4.7	24,285
Nacional	24.1	23,722,151	18.2	18,954,241	Nuevo León	5.9	227,404	3.6	152,804
Morelos	24.1	374,221	10.7	172,410	Distrito Federal	5.8	495,829	5.4	473,627
Quéretaro	23.4	328,921	12.5	200,097	Baja California	5.0	124,001	1.3	37,017

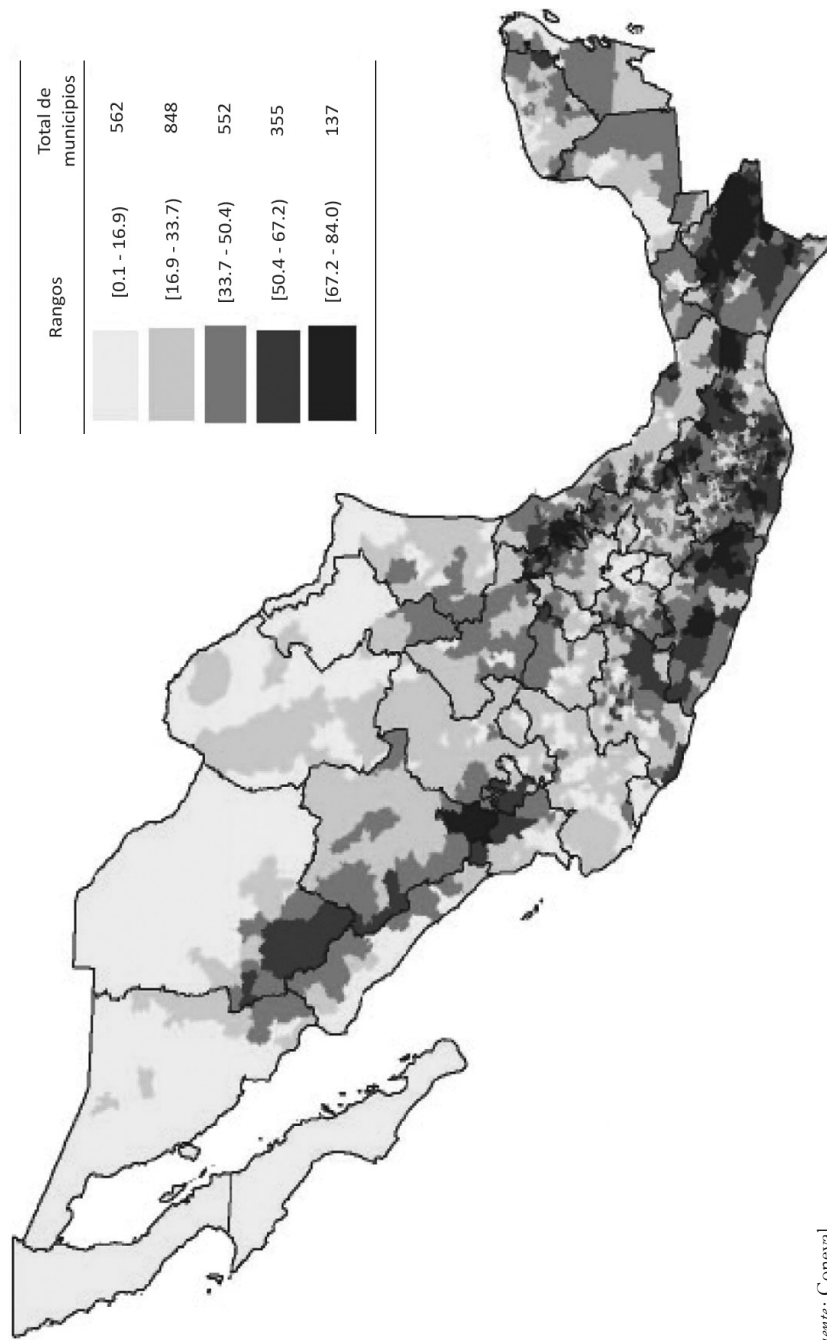
Fuente: Coneval.

Porcentaje de población en situación de pobreza alimentaria, 2005



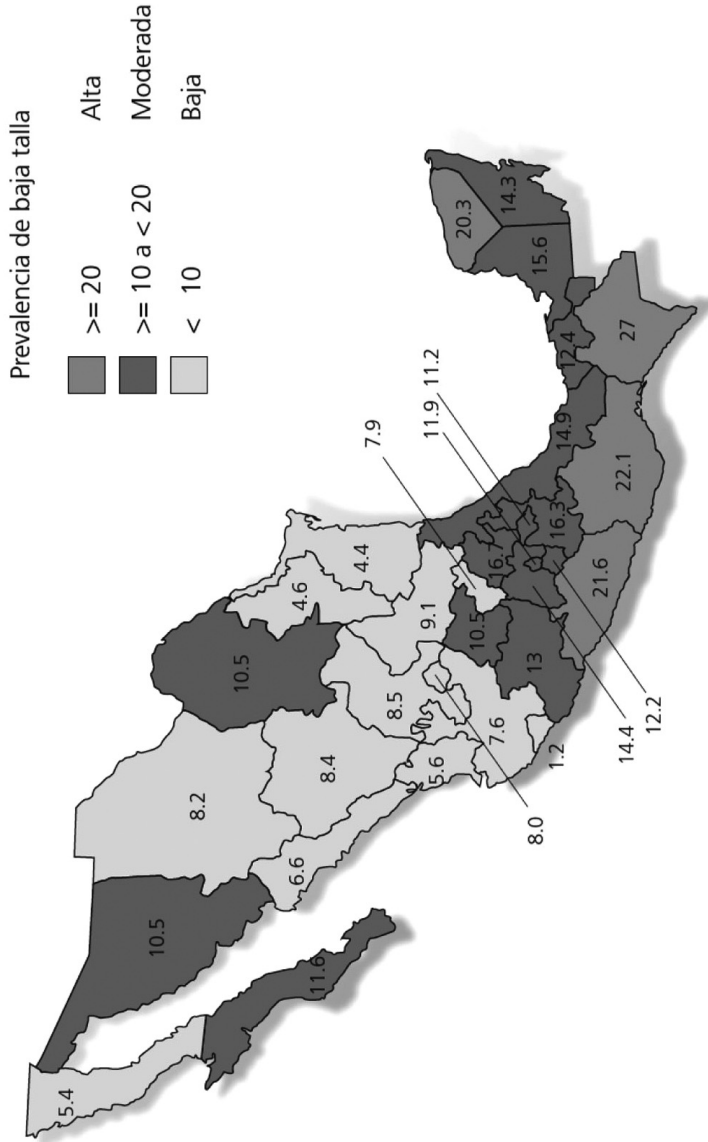
Fuente: Coneval.

Porcentaje de población en situación de pobreza alimentaria, 2005



Fuente: Coneval.

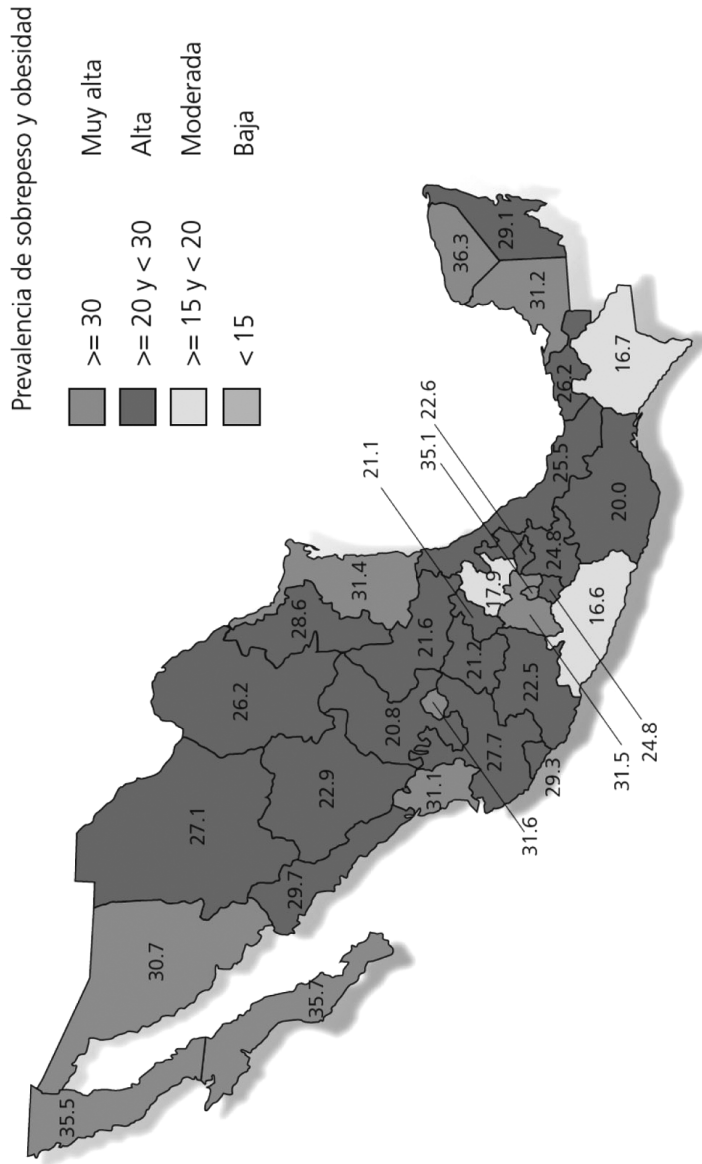
Distribución de la prevalencia de baja talla (puntuación Z de talla para edad < 2) en población menor de cinco años de edad por entidad federativa, Ensanut, 2006



Fuente: Coneval.

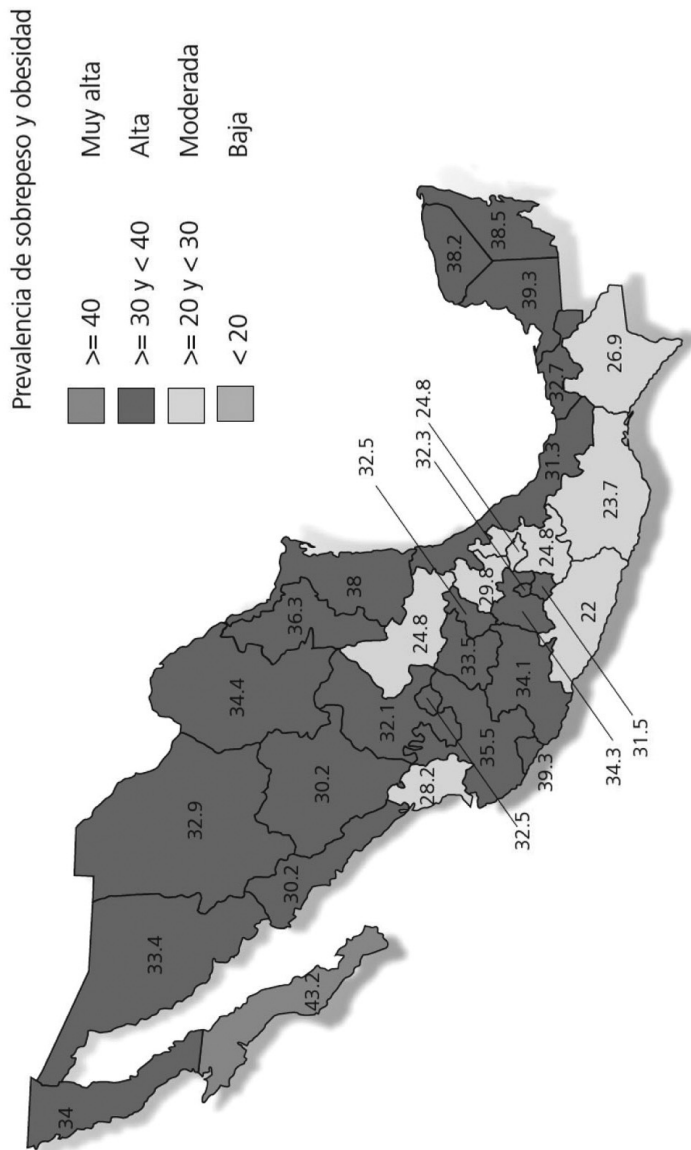


Distribución de la prevalencia de sobrepeso y obesidad en población escolar (5 a 11 años), Ensanut 2006



Fuente: INSP, SSA, Resultados de Nutrición de la Ensanut 2006, p. 40, <[http://www.insp.mx/ensanut/resultados\\_ensanut.pdf](http://www.insp.mx/ensanut/resultados_ensanut.pdf)>.

Distribución por entidad federativa de la prevalencia de sobrepeso y obesidad en población de 12 a 19 años de edad, Ensanut 2006



Fuente: INSP, SSA, Resultados de Nutrición de la Ensanut 2006, p. 67, <[http://www.insp.mx/ensanut/resultados\\_ensanut.pdf](http://www.insp.mx/ensanut/resultados_ensanut.pdf)>.

## Bibliografía y fuentes consultadas

- Acuerdo por el que se da a conocer el monto asignado y la distribución de la población objetivo del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de febrero de 2009.  
<[http://www.oportunidades.gob.mx/Wn\\_Inf\\_General/Padron\\_Liq/Cober\\_Aten/archivos/Poblacion\\_objetivo\\_publicado\\_DOF\\_170309.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx/Wn_Inf_General/Padron_Liq/Cober_Aten/archivos/Poblacion_objetivo_publicado_DOF_170309.pdf)>.
- Barquera, S., J. Rivera-Dommarco y A. Gasca-García, *Políticas y programas de alimentación y nutrición en México*, Salud Pública de México, Méx, vol. 43, núm. 5, sept. oct. de 2001, pp. 464-477, <<http://www.insp.mx/salud/index.html>>.
- Comité DESC, Observación General número 12, El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11 del Pacto), 20° período de secciones. Documento E/C, 12/1999/5,. <[http://www.observatoriopoliticasocial.org//index.php?option=com\\_content&task=blogsection&id=5&Itemid=85](http://www.observatoriopoliticasocial.org//index.php?option=com_content&task=blogsection&id=5&Itemid=85)>.
- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Datos y mapas de pobreza, 2000 y 2005, <<http://www.coneval.gob.mx/>>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <[http://observatorio.politicasocial.org/images/PDF/constituci%F3n\\_mexicana.pdf?phpMyAdmin=6625a6981ee0ccc0e37bcc66416af9ae](http://observatorio.politicasocial.org/images/PDF/constituci%F3n_mexicana.pdf?phpMyAdmin=6625a6981ee0ccc0e37bcc66416af9ae)>.
- Evaluación de la política federal de nutrición y abasto, evolución histórica y situación actual de la nutrición y programas de alimentación y nutrición, y análisis de pertinencia de los programas gubernamentales en la problemática de nutrición en México*, Instituto Nacional de Salud Pública, México, Noviembre de 2007.
- Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, 2008, <<http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/publicaciones/HomePublicaciones.jsp>>.
- Informe de evolución histórica de la situación nutricional de la población y los programas de nutrición y abasto en México*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, 2008, <<http://www.cedrssa.gob.mx/?doc=1883>>.
- Instituto Nacional de Salud Pública, SSA, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006*, <<http://www.insp.mx/ensanut/ensanut2006.pdf>>.

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2006-2008, <<http://www.inegi.org.mx>>.
- Jusidman, Clara, “Ciudadanía social y derechos políticos”, presentado en (Seminario Internacional “Candados y Derechos”, Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2007, <[http://www.seminarioprotecciondeprogramas.org.mx/ponencias/Conference\\_Paper\\_Clara\\_Jusidman.pdf](http://www.seminarioprotecciondeprogramas.org.mx/ponencias/Conference_Paper_Clara_Jusidman.pdf)>.
- Observatorio de Política Social y Derechos Humanos, Incide Social, A.C., <[http://www.observatoriopolicitasocial.org//index.php?option=com\\_frontpage&Itemid=1](http://www.observatoriopolicitasocial.org//index.php?option=com_frontpage&Itemid=1)>.
- Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, <<http://observatoriopolicitasocial.org/images/PDF/pidesc.pdf?phpMyAdmin=6625a6981ee0ccc0e37bcc66416af9ae>>.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Presidencia de la República, <<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>>.
- Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, Secretaría de Desarrollo Social, <[http://www.sedesol.gob.mx/archivos/1/file/Prog\\_Sectorial\\_WEB.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/archivos/1/file/Prog_Sectorial_WEB.pdf)>.
- Rangel Faz, Gabriela, *Caracterización de la política alimentaria: sus alcances y limitaciones*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, septiembre de 2009, pp. 1-38, <<http://www.cedrssa.gob.mx/>>.
- Rubalcava, Rosa María, *El ingreso de los hogares en México: una visión de dos décadas*, Conapo, México, 2000.
- Sepúlveda Carmona, Magdalena. *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe de la experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza*, documento del Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas, A/HRC/11/9 del 27 de marzo de 2009, <[http://www.observatoriopolicitasocial.org/images/Eventos/informe\\_ddhh\\_pobreza.pdf](http://www.observatoriopolicitasocial.org/images/Eventos/informe_ddhh_pobreza.pdf)>.



*Derecho a la alimentación en México. Un acercamiento desde la perspectiva de los derechos*, se terminó de imprimir en agosto de dos mil diez. El tiraje consta de 500 ejemplares y en su composición se utilizaron tipos de las familias Caslon Old Face y Franklin Gothic Medium. Edición e impresión: *mc editores*, Selva 53-204, Insurgentes Cuicuilco, 04530 Ciudad de México, tels. (55) 5665 7163, dirección electrónica: [mceditores@hotmail.com](mailto:mceditores@hotmail.com)

