

Coloquio “Adolfo Chávez”

Alimentación y Nutrición en México

Una Política de Estado. Un Proyecto de Nación

Documento Marco

En las últimas tres décadas, las políticas públicas del Estado Mexicano se han caracterizado por responder a un modelo de desarrollo económico centrado en el libre mercado, la desregulación, el desmantelamiento de la política social y, en lo general, en la abdicación a asumir las funciones correspondientes a un estado de bienestar.

A partir de las políticas dictadas por los organismos y centros financieros mundiales y formalizadas en 1989 en el llamado consenso de Washington, los gobiernos de América Latina, y especialmente el de México, reformularon radicalmente sus políticas públicas en materia de desarrollo social, bajo las premisas de que las políticas neoliberales permitirían un crecimiento económico en la región, el cual por sí solo sería suficiente para generar la superación del subdesarrollo.

Papel del Estado

La evolución del papel de Estado Mexicano en las cuatro décadas recientes es un elemento básico para comprender la situación actual y para articular las propuestas viables para revertir los graves daños que se están generando a la población a lo largo de toda la cadena alimentaria. También es el punto de partida para reorientar las políticas públicas de tal modo que el sistema alimentario deje de ser un elemento degradador del individuo, del tejido social y del medio ambiente, y recupere su función como rector fundamental para el bienestar de las personas, el crecimiento económico y el desarrollo social. El Coloquio “Adolfo Chávez” propone partir del análisis contenido en: *México: la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo, Siglo XXI, México, 1981*, de Rolando Cordera Campos y Carlos Tello Macías, y reflexionar acerca de los cambios requeridos en la participación del Estado en la conducción de la vida nacional para tal propósito. De ninguna manera se considera volver al inaceptable estatismo del pasado como opción para revertir los excesos de la erosión y minimización de la intervención estatal del modelo neoliberal. Por el contrario se parte de la necesidad de refuncionalizar el Estado sobre nuevas bases para que se cumplan eficazmente los propósitos de un proyecto de nación basado en el bienestar, el crecimiento económico, la equidad, los derechos humanos, una vida democrática y la construcción de ciudadanía.

En esta lógica, la desigualdad social sería resuelta mediante los propios mecanismos de libre mercado, siendo la única intervención admisible del Estado la de aplicar acciones compensatorias mediante transferencias económicas condicionadas a la utilización de la oferta de servicios de salud y educación por parte de la población en condiciones de pobreza. El acceso a una buena alimentación, salud y educación, por parte de la población infantil de las familias pobres permitiría el desarrollo de capacidades, y el libre mercado sería garante de la igualdad de oportunidades de todos los individuos. Con ello se rompería el ciclo intergeneracional de la pobreza al asegurarse que la población en condiciones de pobreza extrema crecería saludable, bien nutrida y educada. De este modo, la pobreza sería producto únicamente de una irresponsabilidad individual.

En el marco de la bancarrota del modelo estatista tanto de los llamados estados socialistas, como de los gobiernos postpopulistas de América Latina, la aplicación - incluso mediante la violencia política - del modelo neoliberal permitió en las dos últimas

décadas del siglo pasado una activación económica de los países subdesarrollados mediante la privatización de los bienes comunes y servicios públicos.

Si bien esta política privatizadora no se tradujo en el caso de México en crecimiento económico, ni en una disminución de la pobreza y la desigualdad, ni en la mejoría de las condiciones de bienestar más allá de las tendencias seculares, sí tuvo cierto efecto en el control de aspectos específicos de las crisis económicas, particularmente los asociados con las devaluaciones monetarias, las fugas de capitales y la hiperinflación.

Decálogo del Consenso de Washington

1. Disciplina fiscal
2. Reordenamiento de las prioridades del gasto público
3. Reforma Impositiva
4. Liberalización de los tipos de interés
5. Un tipo de cambio competitivo
6. Libre comercio internacional
7. Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas
8. Privatización
9. Desregulación
10. Derechos de propiedad

En forma concomitante se generaron nuevos focos de riesgo, tales como la concentración del ingreso, la primacía de la especulación financiera sobre la inversión productiva, la transferencia de abundantes recursos públicos a manos privadas, la erosión de instituciones y capacidades del aparato de Estado para conducir la economía, la seguridad y la política social; la destrucción de instituciones y mecanismos de solidaridad y de la trama social comunitaria, así como la emergencia de poderes fácticos con capacidad de imponer sus intereses privados por encima del interés público, de asegurarse amplios beneficios fiscales e inhibir la aplicación o modificación del marco jurídico en contra de sus intereses de ganancia económica.

Durante las dos décadas recientes la política social y, en especial, la política alimentaria se condujeron en México bajo la aplicación más ortodoxa de los lineamientos del modelo hegemónico neoliberal. De acuerdo con sus supuestos, cabría esperar que en este plazo se hubiesen producido los resultados prometidos para el bienestar alimentario y nutricional de la población. Lejos de ello se ha producido una serie de graves efectos adversos como el incremento de la población en situación de pobreza alimentaria

Es preciso reconocer que México presenta un notable rezago en el abatimiento de la desnutrición materno-infantil y en garantizar el acceso a una alimentación suficiente y saludable de la población rural marginada. Baste señalar que la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006 reportó, a igualdad de nivel socioeconómico, una mayor prevalencia de desnutrición en la población menor de cinco años beneficiaria del Programa Oportunidades que en la no beneficiaria. Esta misma situación se reporta consistentemente en las Encuestas Estatales de Alimentación y Nutrición en el Medio Rural (serie 2004-2007) y en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida del 2002. La tendencia de descenso de la desnutrición infantil observada en los Censos Nacionales de Talla 1994-2004, supone un horizonte de más de medio siglo para su abatimiento en los estratos más pobres de la población: las zonas indígenas y el medio rural de los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Yucatán, Puebla y Veracruz.

Otro dato revelador de la precaria situación nutricional de la población marginada lo representa la elevada mortalidad en edades tempranas. La diferencia de tasas de mortalidad en menores de 5 años (TMM) de México respecto a Costa Rica en las tres décadas recientes representa cerca de un millón trescientas mil muertes de niños mexicanos que hubieran podido evitarse de haber optado por un modelo de atención a la nutrición y salud materno infantil basado en la garantía de acceso efectivo a mínimos de bienestar, en vez de un modelo fallido basado en la igualdad de oportunidades en un sistema de libre mercado.

Aunado a la persistencia de la desnutrición infantil, se ha producido una grave epidemia de obesidad y enfermedades asociadas que afecta a la mayoría de la población, situación que denota que se ha transitado aceleradamente de polo a polo en la mala nutrición. Esta epidemia ha permeado progresivamente a las capas de menores ingresos y afecta ya más del 70% de la

Año	Costa Rica		Mexico		Defunciones	
	TMM5 CR	TMM5	Defunciones	Esperadas	Diferencia	
	/1000	/1000	N	TMM5 CR	N	
1980	33	73	134,048	60,597	73,451	
1981	32	70	130,329	58,481	71,848	
1982	30	67	126,498	56,305	70,193	
1983	29	65	122,553	54,067	68,485	
1984	27	62	118,494	51,769	66,725	
1985	26	59	114,321	49,410	64,911	
1986	24	56	110,036	46,990	63,045	
1987	23	53	105,636	44,510	61,127	
1988	21	51	101,123	41,968	59,155	
1989	20	48	96,497	39,366	57,131	
1990	18	45	91,757	36,703	55,054	
1991	18	43	88,794	36,053	52,741	
1992	17	41	85,752	35,383	50,369	
1993	17	39	82,628	34,691	47,937	
1994	16	37	79,425	33,979	45,446	
1995	16	36	76,141	33,245	42,896	
1996	15	34	71,946	32,119	39,827	
1997	15	32	67,765	30,997	36,769	
1998	14	30	63,598	29,878	33,720	
1999	14	28	59,443	28,763	30,680	
2000	13	26	55,303	27,651	27,651	
2001	13	25	52,697	27,199	25,499	
2002	13	24	50,097	26,747	23,350	
2003	12	22	47,502	26,296	21,206	
2004	12	21	44,912	25,846	19,066	
2005	12	20	42,327	25,396	16,931	
2006	12	20	41,227	24,313	16,914	
2007	11	19	40,129	23,233	16,897	
2008	11	18	37,979	23,209	14,770	
2009	11	17	35,833	23,186	12,647	
2010	11	16	33,691	23,162	10,528	
Defunciones excedentes 1980-2010 :					1,296,970	

población adulta del país. En el medio rural, esta situación reviste especial gravedad, ya que la obesidad en adultos que fueron desnutridos en la infancia presenta un mayor daño metabólico y aumenta considerablemente el riesgo de diabetes, enfermedades cardiovasculares, ciertos tipos de tumores malignos y otras enfermedades crónicas no transmisibles. La situación se complica todavía más por la carencia de servicios de salud de calidad que permitan la prevención, el diagnóstico y el tratamiento oportuno de estos padecimientos.

Otro componente muy preocupante se asocia con la dinámica migratoria de la población rural; no obstante presentar todavía altas tasas de fecundidad, el crecimiento demográfico de esta población es nulo debido a que la población se ve obligada a migrar al medio urbano o a zonas de mayor desarrollo agrícola, lo que representa pasar literalmente de un día para otro del subconsumo a la sobrealimentación relativa a expensas de alimentos obesigénicos.

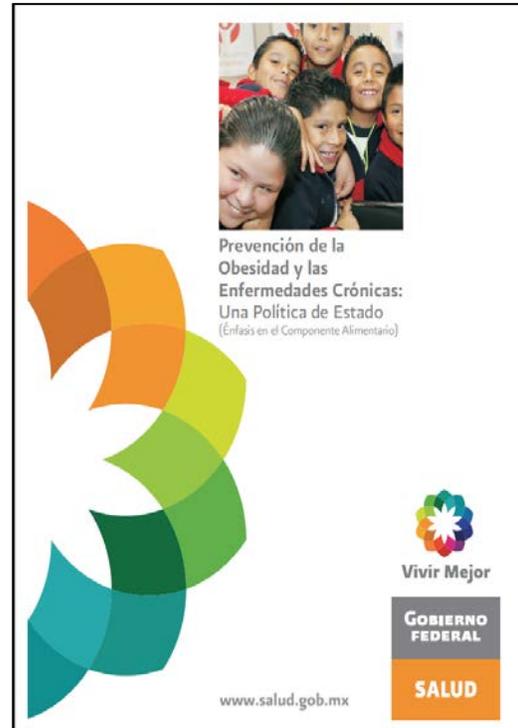
La Secretaría de Salud estimó desde hace más de tres años que el gasto catastrófico implicado en la atención de los padecimientos consecuentes de la epidemia de obesidad desbordaba ya la capacidad financiera del sector salud y que en el futuro cercano esta situación llegaría a provocar su colapso del sistema nacional de salud. De acuerdo con esta misma institución, el costo total de los gastos por daños a la salud asociados con adiposidad excesiva aumentó de 35.4 a 67.3 miles de millones de pesos entre 2000 y

2008. Se ha sugerido que para 2017 los costos podrían llegar a 151 mil millones de pesos.

En todo caso, la posibilidad actual y futura del manejo médico u hospitalario de estos padecimientos sólo es de naturaleza paliativa, frecuentemente prolongando años de vida no saludable y de incapacidad progresiva. Es claro que en este escenario no sólo el sector salud colapsaría, sino también las bases económicas y sociales para la viabilidad de la nación: el daño a la salud de la población en edad productiva cancelarían las bases del bono demográfico en el horizonte de las próximas dos décadas.

En la interrelación entre los factores que afectan la nutrición, destaca la disponibilidad, acceso y consumo de los alimentos que están a su vez supeditados a la producción, importación y abasto de alimentos; así como el ingreso económico, el nivel educativo, la orientación alimentaria y la publicidad de alimentos ultraprocesados como determinantes de las decisiones familiares y personales sobre el consumo. Estos factores están regulados ampliamente en la Constitución y leyes generales derivadas de ésta. Recientemente el Congreso de la Unión aprobó la modificación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo cuarto para elevar el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad a rango constitucional, en vinculación con la modificación del artículo 27 que señala que se deberá garantizar este derecho mediante el desarrollo rural integral y sustentable. La armonización y el perfeccionamiento del marco jurídico y normativo de todos los sectores del sistema alimentario mexicano para el cumplimiento del mandato constitucional, es una de las tareas necesarias a emprender por parte del Poder Legislativo.

La crisis de los sistemas productivos de alimentos desde hace tres décadas se asocia con la incapacidad para abatir los niveles de pobreza en el campo, y con la creciente importación de alimentos para satisfacer el suministro interno. El mercado interno de alimentos está incumpliendo su función de ser un factor dinamizador de la agricultura y el desarrollo rural. Enfrentamos la paradoja de tener el mayor suministro de energía



Victor Suárez Carrera *Alimentación: soberanía, seguridad, autosuficiencia alimentaria, suministro interno de alimentos saludables.*

Proyecto de ley de planeación para la soberanía y seguridad agroalimentaria y nutricional,

Armando Bartra, *El capital en su laberinto. De la renta de la tierra a la renta de la vida*, México, UACM, 2006.

En el contexto actual se asiste a una problemática compleja y diversa dentro del sector agrario. En una realidad con tintes de desigualdad, que se recrea en una evidente insuficiencia en la producción alimentaria, el uso y abuso de tecnología agresiva que daña los ecosistemas, reducción de tierra cultivable, causada en parte por la migración y emigración a más de condiciones deplorables de trabajo.

alimentaria per cápita en América Latina (3,200 kilocalorías diarias por habitante), en coincidencia con la depauperación del campo y de los productores de alimentos básicos y una estructura de consumo alimentario que lo mismo genera desnutrición en edades tempranas que obesidad en las etapas siguientes del ciclo de vida. Las políticas de desarrollo rural y apoyo a la producción agropecuaria no han sido capaces de detener el agravamiento de estas tendencias.

Es indispensable revisar estratégicamente las políticas nacionales del sector alimentario mexicano. Tal como se señala en la reciente reforma constitucional, el pleno ejercicio al derecho a la buena alimentación debe basarse en el desarrollo rural integral y sustentable. La modificación a los artículos constitucionales 1, 4 y 27 ofrece la mejor oportunidad de elaborar las leyes complementarias y reglamentarias para ser la base de una política pública enfocada a la mejora nutricional basada en la producción local y familiar de alimentos, reactivación de la producción en el campo con tecnología apropiada para atender el gran mercado interno que logre garantizar un abasto oportuno y adecuado con precios justos, tanto para el productor como para el consumidor.

Los programas de desarrollo y asistencia social en México han sido ineficientes para abatir la pobreza, mejorar el desarrollo humano, la producción de alimentos, la salud y la buena nutrición en el medio rural. Los indicadores duros de prevalencia de desnutrición infantil no permiten documentar un impacto favorable en la población beneficiaria de estos programas: Tampoco los resultados en salud, educación, reducción de la pobreza y desarrollo humano parecen ir más allá de la tendencia secular observada en América Latina, siendo consistentemente menores a los de los países de similar desarrollo económico en nuestro continente.

Existen importantes documentos de análisis y propuestas estratégicas para la construcción de un proyecto alternativo de nación que abordan el aspecto de alimentación, nutrición y salud como los desarrollados por el **Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria** y el **Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán** (Abelardo Avila, Gabriela Rangel, Jesús Flores: *La Política Alimentaria en México.*), el **Seminario Universitario de la Cuestión Social** (Rolando Cordera, Leonardo Lomelí y Rosal Elena Montes de Oca (coords): *La Cuestión Social: Superación de la pobreza y política social a 7 de Copenhague*), el **Seminario Nacional de Análisis Estratégico para el Desarrollo** (José Luis Calva (ed): *Agenda para el Desarrollo: Desarrollo agropecuario, forestal y pesquero; Derechos y políticas sociales*) **El Colegio de México** (Julio Boltvinik: *Desarrollo sin Pobreza, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza*), el **Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social** (Mario Luis Fuentes: *La Cuestión Social en México y los Objetivos del Desarrollo del Milenio*), el **Instituto de Investigaciones Jurídicas en la UNAM**, el **Instituto Nacional de Salud Pública**, entre otros.

Asistimos a una etapa crítica para el país en el que el agotamiento del modelo de desarrollo asumido por los gobiernos recientes pone en grave riesgo la viabilidad misma de la nación, en el corto plazo. Ante la evidencia de su fracaso se impone en lo inmediato un cambio de paradigma de desarrollo. Se requiere pues, trascender a la mera descalificación del modelo y abocarse a la construcción de alternativas viables que permitan reorientar las políticas públicas de desarrollo social en armonía con la necesaria reorientación del modelo económico.

En el ámbito de la alimentación y nutrición se requiere de un Estado que planee, intervenga, promueva, elabore, articule y desarrolle una Estrategia Sistémica y un Programa Nacional de Alimentación y Nutrición que vincule acciones, dependencias y defina los temas específicos y metas concretas en materia de alimentación, nutrición, asistencia social, producción, distribución y consumo de alimentos, basado en una economía del bienestar, para en el desarrollo pleno de capacidades y con la máxima protección a los derechos humanos de las personas.