



SEDESOL

SECRETARÍA DE
DESARROLLO SOCIAL

DIAGNÓSTICO DEL PROGRAMA DE ABASTO RURAL

MARZO 2018

Presentación

El presente documento brinda un diagnóstico actualizado del problema que atiende el Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA, S.A. de C.V. (PAR), cumpliendo con ello la acción de mejora derivada de los Aspectos Susceptibles de Mejora del PAR (mecanismo 2016-2017). Asimismo, considerando que a partir de las reglas de operación 2014 el PAR estableció como su población a beneficiar al conjunto de localidades de 14,999 habitantes o menos, catalogadas como de alta o muy alta marginación.

El sustento normativo para la elaboración del presente diagnóstico se encuentra en los *Lineamientos Generales para la Elaboración de Diagnósticos, de cuyos resultados se obtienen Propuestas de Atención de Programas de Desarrollo Social*, publicados en el DOF el 7 de mayo de 2009, en los que se establecen los elementos mínimos que se deben observar en la elaboración de los diagnósticos de los programas sociales a cargo de la SEDESOL y de sus organismos sectorizados.¹

El objetivo primordial del documento es brindar información útil para una mejor comprensión de los principales retos que deben enfrentarse para desarrollar políticas públicas dirigidas a fortalecer el acceso a los alimentos de los mexicanos en las localidades más marginadas del país. De tal manera que los hallazgos del presente diagnóstico dan paso al planteamiento de la *propuesta de atención* del PAR, en la que se analicen posibles alternativas de solución a la problemática, así como la selección de la alternativa más apropiada para fortalecer las acciones que actualmente lleva a cabo el programa.

Este trabajo fue elaborado de manera conjunta por la Dirección General de Análisis y Prospectiva (DGAP) de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, y la Gerencia de Evaluación de DICONSA S.A. de C.V., quienes aportaron dedicación y energía con el fin de contribuir a un mejor entendimiento de las necesidades alimentarias de los hogares en localidades con alta y muy alta marginación y, con ello, contribuir a elevar la eficacia de la política de desarrollo social.

A su vez, el presente documento se alinea a lo trabajado durante la Mesa Técnica de Revisión de Indicadores (MeTRI) del Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA, mesa en la cual participó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

¹ Los Lineamientos se pueden consultar en la siguiente dirección electrónica: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5089652&fecha=07/05/2009 .

Contenido

Siglas y acrónimos	5
Glosario.....	7
Introducción.....	8
1. Identificación del problema	11
1.1 Objetivos del PAR y su alineación con los planes de desarrollo nacional y sectorial.	11
1.2 Identificación del problema	12
1.3 Árbol del problema	24
1.4 Causas	27
1.4.1 Oferta y demanda global de alimentos	27
1.4.2 Elevado nivel y volatilidad de precios de los alimentos en los mercados nacionales	30
1.4.3 Bajos ingresos y altos niveles de pobreza de la población	32
1.4.4 Localidades aisladas y con población escasa	36
1.4.5 Canales limitados de comercialización y abasto	40
1.4.6 Mala calidad de la tierra.....	45
1.4.7 Baja producción de alimentos.....	51
1.4.8 Pérdidas o merma de alimentos	52
1.5 Efectos del problema.....	56
1.5.1 Seguridad Alimentaria.....	58
1.5.2 Limitaciones al desarrollo físico e intelectual de las personas	62
1.5.3 Incremento en la morbilidad y mortalidad	64
2. Características de la población potencial y objetivo	67
2.2 Características sociodemográficas	74
2.2 Empleo e Ingresos.....	76
2.3 Alimentación	77

2.4	Educación	78
2.5	Salud	79
2.6	Vivienda	80
3.	Actualizaciones del diagnóstico, problema público y poblaciones potencial y objetivo	82
3.1	Actualización del diagnóstico del PAR.....	82
3.2	Actualización del problema público que el PAR busca solucionar	82
3.3	Actualización de las poblaciones potencial y objetivo del PAR.....	82
	Conclusiones	83
	Bibliografía.....	84

Siglas y acrónimos

ALADI. - Asociación Latinoamericana de Integración.

BANXICO. - Banco de México.

CEPAL. - Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CNCH. - Cruzada Nacional contra el Hambre.

CONAPO. - Consejo Nacional de Población.

CONEVAL. - Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CONTEO. - Censo Nacional de Población y Vivienda.

CPV. - Censo de Población y Vivienda.

DICONSA. - Empresa de participación estatal mayoritaria que pertenece al Sector Desarrollo Social. Tiene el propósito de contribuir a la superación de la pobreza alimentaria, mediante el abasto de productos básicos y complementarios a localidades rurales de alta y muy alta marginación, con base en la organización y la participación comunitaria.

DOF. - Diario Oficial de la Federación.

ELCSA. - Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria.

EMSA. - Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria.

ENGASTO. - Encuesta Nacional de Gasto.

ENIGH. - Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.

ENOE. - Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

ENSANUT. - Encuesta Nacional de Salud y Nutrición.

ENSE. - Encuesta Nacional de Salud en los Escolares.

ENSP. - Encuesta Nacional de Salud Pública.

FAO. - Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

IDRE. - Índice de Desabasto Rural Esperado.

INEGI. - Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

IM. - Índice de Marginación.

IMC. - Índice de Masa Corporal.

IMSS. - Instituto Mexicano del Seguro Social.

INPC. - Índice Nacional de Precios al Consumidor.

ITER. - Tabulado de los principales resultados por localidad.

LB. - Línea de Bienestar.

LBM. - Línea de Bienestar Mínimo.

MCS-ENIGH. - Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.

MEC MCS-ENIGH. - Modelo Estadístico para la Continuidad del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.

NEOEM. - Norma de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano.

OACDH. - Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

OMS. - Organización Mundial de la Salud.

ONU. - Organización de las Naciones Unidas.

PAR. - Programa de Abasto Rural.

PIB. - Producto Interno Bruto.

PNUD. - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

PSDS. - Programa Sectorial de Desarrollo Social.

PTF. - Productividad Total de los Factores.

SAGARPA. - Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

SEDESOL. - Secretaría de Desarrollo Social.

SEMARNAT. - Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

SENPE. - Sociedad Española de Nutrición Parenteral y Enteral.

UER. - Unidades Económicas Rurales.

UNEP. - Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Glosario

Áreas rurales. - Unidades territoriales con una población menor a 2,500 habitantes.

Áreas urbanas. - Unidades territoriales con una población igual o mayor a 2,500 habitantes.

Canasta alimentaria. - Conjunto de alimentos cuyo valor sirve para construir la línea de bienestar mínimo. Éstos se determinan de acuerdo con el patrón de consumo de un grupo de personas que satisfacen con ellos sus requerimientos de energía y nutrientes.

Constitución. - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Crecimiento económico: aumento en la producción de bienes y servicios en la economía, por unidad de tiempo.

Degradación del suelo: se define como un cambio en la salud del suelo resultando en una disminución de la capacidad del ecosistema para producir bienes o prestar servicios para sus beneficiarios.

Factores de producción: Son los diferentes recursos que contribuyen en la creación de un producto.

Línea de Bienestar. - Valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos.

Línea de Bienestar Mínimo. - Valor monetario de una canasta alimentaria básica.

PIB nacional: Es el valor monetario de los bienes y servicios finales producidos por una economía en un período determinado.

PIB per cápita: Es la relación que hay entre el PIB y la cantidad de habitantes de un país. Para conseguirlo, hay que dividir el PIB de un país entre su población.

Pobreza: una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (sea ésta rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda o acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

Producción nacional: se define como el valor monetario de todos los bienes y servicios finales producidos en el país en un periodo determinado.

Seguridad social: asegura una mejor calidad de vida para los trabajadores y sus familias a través del acceso a la asistencia médica y el aseguramiento del ingreso en casos de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte.

Volatilidad de precios: movimiento brusco de precios entre dos periodos de tiempo, ya sea a la baja o al alza.

Introducción

Las políticas de abasto y regulación de precios de productos alimenticios en el país no son recientes, tienen sus antecedentes después de la Revolución Mexicana cuando se crea la Comisión de Artículos de Primera Necesidad y los expendios municipales debido a la escasez de alimentos.²

A partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 2011, la Carta Magna de nuestro país incorpora al Artículo Cuarto la garantía para todas las personas del derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. Con este cambio, se establece que entre los fines del desarrollo social está la consecución del abasto suficiente y oportuno a la población de los alimentos básicos. Así, en virtud de que el derecho a la alimentación se define como aquél que tienen las personas a “*disfrutar del acceso físico y económico a una alimentación adecuada y los medios para obtenerla*”, en donde el nivel mínimo garantizado dentro de éste deberá ser no padecer hambre,³ resulta importante identificar las regiones del país en las que las condiciones de marginación y exclusión impiden que la población ejerza su derecho a la alimentación.

El acceso insuficiente a alimentos variados y de calidad para un amplio conjunto de la población en México se ha hecho evidente a partir de las mediciones de la carencia por acceso a la alimentación por parte del CONEVAL, que a partir de 2008 desarrolló la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA)⁴ con la cual es posible capturar las experiencias de la población en relación a la variedad, nivel nutricional y suficiencia de los alimentos que consumen, a través de 12 preguntas que indagan si, en un periodo de referencia, por falta de recursos los hogares experimentaron situaciones que obstaculizan su acceso a los alimentos. De tal manera que esta escala identifica tres posibles grados de inseguridad alimentaria: severa, moderada y leve; así como la situación de seguridad alimentaria. Con la información anterior, se clasifica a las personas con carencia por acceso a la

² Javier Delgadillo Macías, Luis Fuentes Aguilar y Felipe Torres Torres (Comp.) (1993) Los sistemas de abasto alimentario en México frente al reto de la globalización de los mercados, UNAM, México.

³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) (2004), “Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual”, Nueva York y Ginebra, ONU.

⁴ La Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA) es una escala de auto reporte de experiencias relacionadas al acceso a los alimentos en el hogar. CONEVAL (2015) Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria, México.

alimentación como aquellas que residen en hogares con grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.

Además de los rezagos en el acceso de la población a los alimentos, la marginación es una variable fundamental para la configuración de las privaciones o dificultades para satisfacer todas las necesidades de un grupo de población que radica en un mismo territorio. En México, el CONAPO concibe este problema de la siguiente manera: “[l]a marginación es un fenómeno multidimensional y estructural originado, en última instancia, por el modelo de producción económica expresado en la desigual distribución del progreso, en la estructura productiva y en la exclusión de diversos grupos sociales, tanto del proceso como de los beneficios del desarrollo”.^{5,6} Asimismo, destaca que “la marginación se asocia a la carencia de oportunidades sociales y a la ausencia de capacidades para adquirirlas o generarlas, pero también a privaciones e inaccesibilidad a bienes y servicios fundamentales para el bienestar”.⁷

La definición anterior hace notar que la marginación no es un resultado de elecciones individuales, sino que es consecuencia de un modelo productivo que no otorga a todos los individuos las mismas oportunidades, por lo que la intervención del Estado se hace necesaria. Por consiguiente, el índice de marginación desarrollado por el CONAPO permite identificar las localidades del país en las que se han concentrado las condiciones de exclusión que caracterizan el fenómeno de la marginación. Esta medida da cuenta de las carencias que padece la población, y se construye a partir de indicadores que miden la intensidad de la exclusión en las siguientes dimensiones: educación, vivienda e ingresos o activos del hogar.⁸

El presente diagnóstico identifica la situación en materia de seguridad alimentaria en las localidades que presentan mayores niveles de marginación en México, y, que de acuerdo al número de habitantes se ubican entre las más pequeñas del país. El análisis busca actualizar la información más relevante sobre la población potencial y la población objetivo del PAR. Del mismo modo, el

⁵ Se han planteado varios conceptos de marginación que se distinguen entre sí por el enfoque teórico que les da sustento: político, sociológico, económico y geográfico. Al respecto ver Macías Huerta, Ma. del Carmen, et al (2009), “Distribución territorial de los índices de marginación de la zona metropolitana de Guadalajara”. Revista Sincronía. Universidad de Guadalajara.

⁶ CONAPO (2013), “Índice absoluto de marginación 2000-2010”. México, D.F.

⁷ Ídem.

⁸ El CONAPO genera índices de marginación para entidades federativas, municipios y localidades. En los dos primeros ámbitos, el índice incorpora cuatro dimensiones: educación, vivienda, distribución de la población e ingresos laborales. Sin embargo, para localidades (el ámbito territorial que principalmente se toma de referencia en el presente documento) las dimensiones consideradas en el índice son sólo tres: educación, vivienda y activos del hogar.

documento proporciona información útil para la definición y cuantificación de los indicadores que integren la matriz de marco lógico del programa.

Es importante señalar que tanto la población potencial, como la población objetivo, se cuantifican en un contexto territorial ya que el PAR atiende a población abierta en las localidades donde tiene presencia, por lo cual, no es posible contar con un padrón de beneficiarios. El programa ofrece alternativas de abasto a los habitantes de la localidad mediante la oferta de productos a precios menores en comparación a otras posibles fuentes de abasto; con ello, introduce un subsidio en el área de influencia de los establecimientos, generando beneficios en la seguridad alimentaria de su población.

El presente documento revisa la bibliografía reciente sobre el acceso a los alimentos en las comunidades marginadas del país. Asimismo, analiza la información estadística más reciente sobre el desarrollo social y económico de las localidades del país, disponible en fuentes oficiales como el Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI, los Indicadores de Marginación 2015 de CONAPO, EL MEC 2016 para la continuidad el MCS-ENIGH, tabulados estratégicos de la ENOE al cuarto trimestre de 2017, la ENSANUT 2012 y la ENSANUT a medio camino 2016 y las Mediciones Oficiales de Pobreza del CONEVAL 2008 - 2016. La principal conclusión es que la concurrencia de factores como la insuficiente disponibilidad física y de acceso económico a los alimentos limita el ejercicio efectivo del derecho a la alimentación, principalmente en las localidades de alta o muy alta marginación del país que no superan los 15 mil habitantes.

El documento se compone de tres secciones. En la primera sección se identifica la problemática que enfrentan las localidades marginadas del país en materia de la alta incidencia de población con inseguridad alimentaria; así como sus causas y sus consecuencias; para lo cual es útil la elaboración del árbol del problema del PAR. En la segunda parte, se definen la población potencial y la población objetivo, asimismo se exponen las principales características demográficas, económicas y sociales de dichas poblaciones. Finalmente, se presentan las conclusiones del documento.

1. Identificación del problema

1.1 Objetivos del PAR y su alineación con los planes de desarrollo nacional y sectorial.

Como se mencionó en la introducción, el derecho a la alimentación para toda la población mexicana ha quedado plasmado en diversos ordenamientos jurídicos y se encuentra estrechamente vinculado a la condición de seguridad alimentaria. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la seguridad alimentaria es la situación donde todas las personas tienen acceso físico, social y económico a suficientes alimentos seguros y nutritivos para satisfacer sus necesidades nutricionales y sus preferencias alimentarias a fin de llevar una vida activa y saludable.

Asimismo, cabe mencionar que México es parte de importantes acuerdos internacionales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en donde se busca trabajar de manera coordinada hacia objetivos comunes como lo es hambre cero; particularmente, poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

En este sentido, y de acuerdo con sus reglas de operación para el ejercicio fiscal 2018, el PAR busca garantizar el cumplimiento efectivo del derecho social a la alimentación, proporcionando las facilidades para el acceso físico o económico a los productos alimenticios básicos, para mejorar la seguridad alimentaria de la población que habita en localidades de alta o muy alta marginación. Particularmente el programa pretende facilitar el acceso físico o económico a productos básicos y complementarios económicos y de calidad, de manera oportuna, de esta forma mejorar el acceso a la alimentación de la población en localidades de alta y muy alta marginación con cobertura de tienda Diconsa.

Además, el PAR contribuye al cumplimiento del Objetivo 2.1 del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, en el que se establece como prioridad el garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población. Al respecto, las acciones de este programa social se alinean a la Estrategia 2.1.1 que busca asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa.

En cuanto a las prioridades sectoriales, el PAR se alinea al objetivo 1 del Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS), el cual tiene como propósito fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, así como a la Estrategia 1.2, que busca procurar el acceso a productos básicos y complementarios de calidad y a precios accesibles a la población de las localidades marginadas del país.

En este contexto, es posible identificar, como se mostrará más adelante en el esquema del árbol del problema, que la problemática principal que atiende el PAR es la alta incidencia de población con

inseguridad alimentaria en localidades de alta y muy alta marginación con menos de 15 mil habitantes. Asimismo, este esquema señala las causas y los efectos principales del problema que se presenta en estas localidades para finalmente identificar que el cumplimiento efectivo del derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad no está garantizado para toda la población.

1.2 Identificación del problema

La identificación del problema que el PAR busca resolver, se plantea en este documento con base en el concepto de seguridad alimentaria, que de acuerdo con la FAO⁹ parte de cuatro dimensiones que deben garantizarse para su cumplimiento:

1. **Disponibilidad física de los alimentos.** Se refiere a la suficiencia del abasto de alimentos en cantidad y calidad apropiada, ya sea que éstos se produzcan en el país o que se adquieran en el exterior.
2. **Acceso económico a los alimentos.** Depende de la disponibilidad de recursos económicos y de otra índole para adquirir alimentos nutritivos, sanos y en la cantidad adecuada, la cual se ve influenciada de manera directa por el ingreso del hogar y el precio de los alimentos.¹⁰
3. **La utilización de los alimentos.** Se entiende como la forma en la que el cuerpo aprovecha los nutrientes de los alimentos. El correcto aprovechamiento de la ingesta de energía y nutrientes es el resultado de buenas prácticas de salud y alimentación, la correcta preparación de los alimentos, así como la diversidad de la dieta.
4. **La estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores.** Incluso en el caso de que la ingesta de alimentos sea suficiente, adecuada y bien utilizada en la actualidad, se considera que los hogares no gozan de completa seguridad alimentaria si no tienen asegurado el

⁹ FAO (2001) <http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf>

¹⁰ De acuerdo con las Reglas de Operación 2018 del Programa de Abasto Rural (PAR) a cargo de Diconsa, S.A. de C.V., el tipo de apoyo que entrega el Programa, consiste en proporcionar en las Tiendas comunitarias, el servicio de abasto de productos básicos y complementarios de calidad, mientras que el monto de apoyo equivale al valor de la transferencia de ahorro que Diconsa otorga a la población mediante la oferta de productos a precios menores a los que ofrecen las alternativas de abasto de la localidad.

Por lo anterior y debido a que el PAR atiende a población abierta en las localidades donde tiene presencia, no cuenta con un padrón de beneficiarios. Sin embargo, se han hecho esfuerzos por determinar un radio de influencia de la Tienda a partir de estimaciones e información levantada directamente en campo (Ver *Estudio para estimar la población que se beneficia directamente con la compra de productos y/o servicios ofrecidos por las Tiendas comunitarias atendidas por el Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. 2014*)

debido acceso a los alimentos a lo largo del tiempo. Las condiciones climáticas adversas (sequías, inundaciones, etc.), o los factores económicos (el desempleo, los aumentos de los precios de los alimentos, etc.) pueden incidir en la seguridad alimentaria de las personas.¹¹

Cabe mencionar que existen otros conceptos de seguridad alimentaria, como por ejemplo el de la autosuficiencia o el de soberanía alimentaria. En el primer caso, el concepto se refiere a la capacidad de la producción nacional para satisfacer la demanda de todas las variedades de alimentos. Por su parte, la soberanía alimentaria denomina la capacidad nacional de decisión sobre los modelos de consumo y producción de alimentos; ésta no es sinónimo de autosuficiencia.¹²

Cabe destacar que, para los propósitos del presente diagnóstico, la disponibilidad física de los alimentos y el acceso económico a ellos son las condiciones necesarias, más no suficientes, para garantizar la seguridad alimentaria de la población.

Como se mencionó con anterioridad, el derecho a la alimentación es un derecho reconocido en México y la aproximación a la medición de su ejercicio efectivo se da a través de la carencia de acceso a la alimentación, misma que parte del concepto de seguridad alimentaria. La construcción de este indicador se describe de la siguiente manera en el Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en México, 2012¹³:

“[S]e lleva a cabo a partir de la información recabada en la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA), cuyo antecedente directo es la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA). La EMSA capta la percepción de la población respecto al acceso a alimentos variados, nutritivos y suficientes. Consta de 12 preguntas que exploran si, en un periodo de referencia determinado, por falta de dinero o recursos, los hogares experimentaron situaciones en las que percibieron que su acceso a los alimentos se vio obstaculizado. Los 12 ítems que componen la escala están organizados en un continuo que va de menor a mayor gravedad, iniciando con escenarios en los que se percibe pérdida en la variedad de la dieta, hasta llegar al reporte de experiencias de hambre. A través de esta escala es posible reconocer cuatro posibles niveles de inseguridad alimentaria en los hogares: seguridad alimentaria, inseguridad alimentaria leve, inseguridad alimentaria moderada e inseguridad alimentaria severa.

¹¹ Una discusión de las dimensiones de la seguridad alimentaria se encuentra en CONEVAL (2010), “Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto”, México, D.F.

¹² FAO y SAGARPA (2013), “Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en México, 2012”. México, D.F.

¹³ Ídem.

[...] el nivel de inseguridad alimentaria leve se relaciona con preocupaciones respecto al acceso a los alimentos y la disminución de la calidad de los mismos, como resultado de la falta de dinero u otros recursos para obtenerlos. Por su parte, la inseguridad alimentaria moderada reporta la disminución de la cantidad de los alimentos consumidos por el mismo motivo y, finalmente, la inseguridad severa concentra las experiencias de hambre causadas por la insuficiencia de recursos.

Dado que la manifestación de síntomas de preocupación o ansiedad en torno al acceso a los alimentos o la opinión sobre la calidad de los mismos son aspectos subjetivos que pueden mostrar mayor variabilidad entre la población, el CONEVAL tomó la decisión de construir el indicador de carencia por acceso a la alimentación considerando los niveles de inseguridad alimentaria moderada y severa, los cuales están relacionados fundamentalmente con el registro de situaciones concretas que ocurrieron en el hogar [...]»¹⁴

Así, en el reporte de resultados de la medición de pobreza por municipios en el país en 2015, publicado por el CONEVAL,¹⁵ se informaba que en 3.6%, es decir, 89 del total de los municipios del país, el 50.0% o más de la población presentó carencia por acceso a la alimentación. Además, entre los diez municipios con las prevalencias más altas de esa carencia se encontraban ocho de Oaxaca y dos de Veracruz.

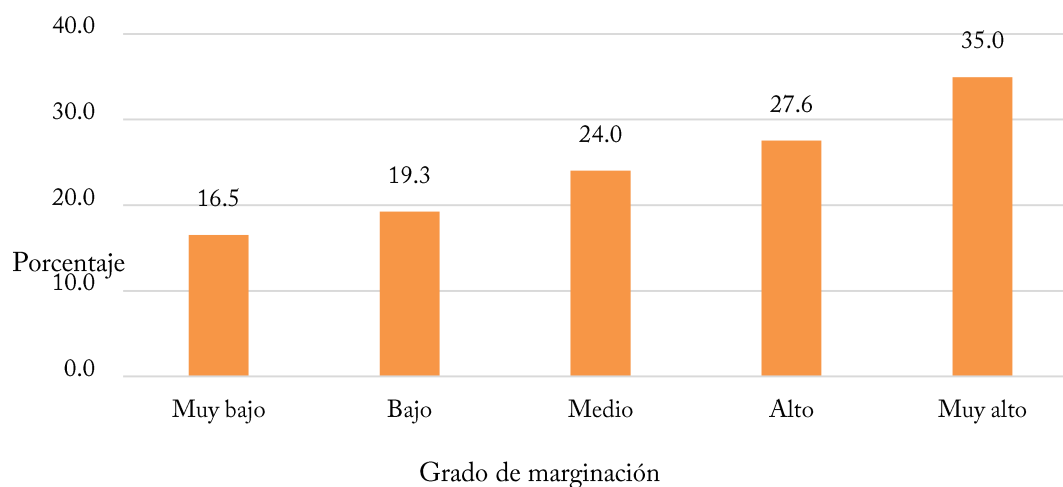
Para ese mismo año se actualizaron los índices de marginación municipal elaborados por el CONAPO, de tal manera que la combinación de ambas fuentes de información permitió identificar el porcentaje promedio de población con la carencia en comento por cada grado de marginación. Como se ilustra en la gráfica 1, para los municipios con grado de marginación muy alto la prevalencia de la carencia por acceso a la alimentación ascendió a 35.0%, para los municipios con alto grado de marginación a 27.6%, para los clasificados con un grado medio a 24.0%, y para aquellos clasificados con bajo y muy bajo grado de marginación a 19.3% y 16.5%, respectivamente.

Estas cifras muestran el vínculo entre marginación y carencia de acceso a la alimentación, dejando claro que las condiciones de acceso a los alimentos se deterioran conforme aumenta la marginación del municipio.

¹⁴ Como se mencionó antes, se clasifica a las personas con carencia por acceso a la alimentación como aquellas con nivel de inseguridad alimentaria moderado o severo.

¹⁵ El reporte de los resultados de la medición de pobreza municipal 2015 se puede consultar en la siguiente dirección electrónica:

<https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/COMUNICADO-013-Medicion-Pobreza-Municipal-2015.pdf>

Gráfica 1. Carencia por acceso a la alimentación en municipios según grado de marginación, 2015

Fuente: elaboración propia con información de CONEVAL y CONAPO.

De esta forma, los resultados refrendan la pertinencia de enfocar los apoyos del PAR hacia las localidades más marginadas del país, como lo ha hecho el programa en concordancia con el diagnóstico anterior del PAR, donde se establece que la población potencial está compuesta por las localidades con grado de marginación alto o muy alto.¹⁶

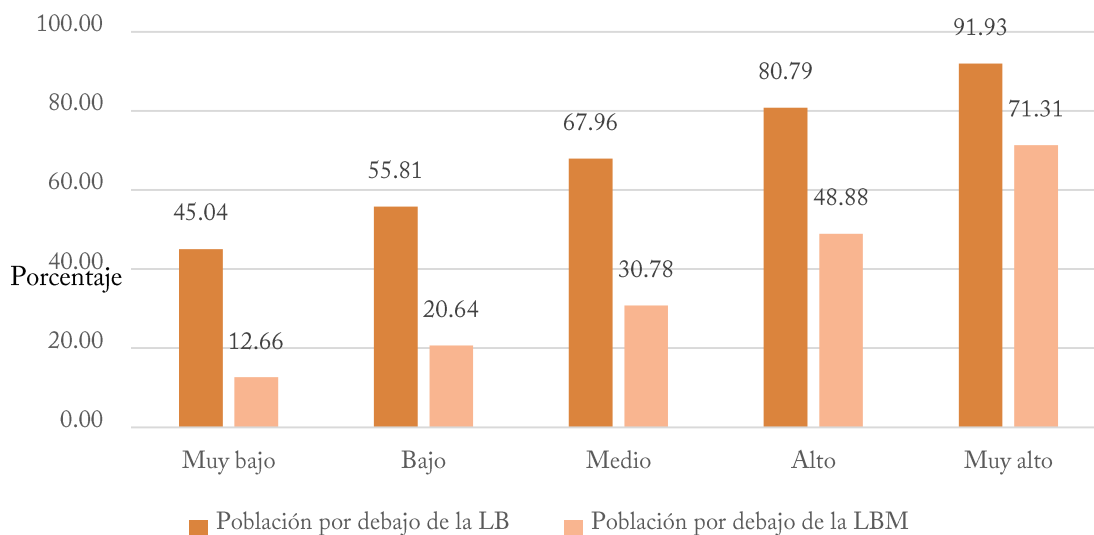
Por otra parte, al considerar de manera específica el ámbito económico, la marginación de los municipios también se asocia con mayores porcentajes de población que no cuenta con los ingresos suficientes para poder adquirir una canasta de productos alimenticios básicos, con los cuales se satisfacen requerimientos de energía y nutrientes para una vida activa y saludable. Como se observa en la gráfica 2, a mayor marginación, mayor es el porcentaje promedio de población por debajo de la línea de bienestar (LB) y de la línea de bienestar mínimo (LBM).¹⁷

¹⁶ SEDESOL (2010), “*Diagnóstico sobre el acceso insuficiente a productos básicos y complementarios de la población que habita en localidades rurales de alta y muy alta marginación*” (consulta septiembre 2014). El documento se puede consultar en la siguiente dirección electrónica:

http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PAR.pdf

¹⁷ La Línea de Bienestar (LB) permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que precisa para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias). La línea de Bienestar Mínimo (LBM) identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada. CONEVAL (2014) Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México.

Gráfica 2. Porcentaje promedio de población por debajo de la LB y LBM según grado de marginación municipal, 2015

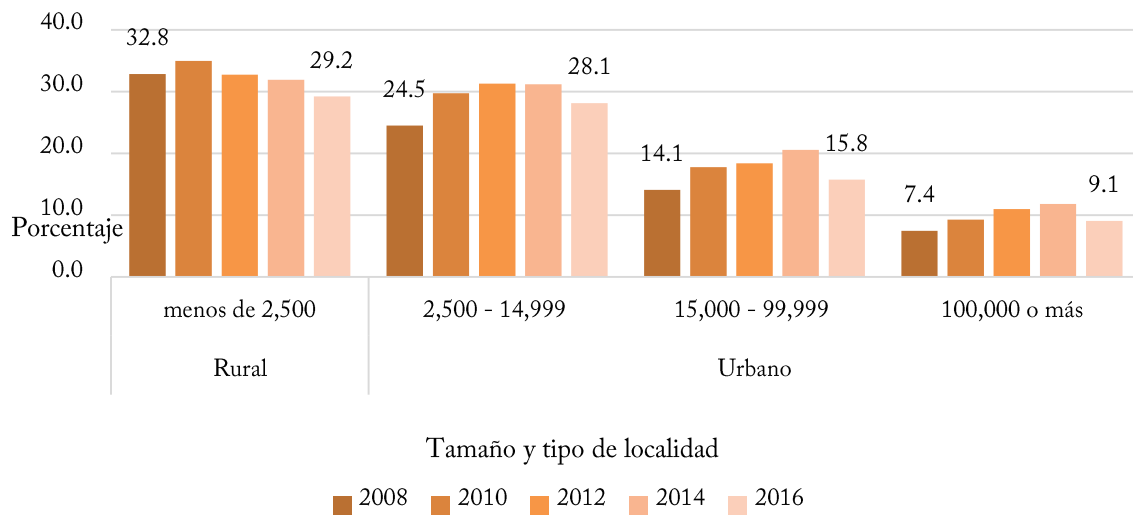


Fuente: elaboración propia con información de CONEVAL y CONAPO.

La dispersión y el aislamiento¹⁸ de las localidades son factores que también repercuten en el acceso a los alimentos. Cuanto menor es el tamaño de las localidades mayor es el porcentaje de población que no puede adquirir una canasta básica alimentaria, como se muestra en la gráfica 3. En la gráfica se puede constatar que en 2016 mientras el porcentaje de población por debajo de la LBM ascendió a casi 9.1% en localidades de 100 mil habitantes o más, en los casos de las localidades rurales, es decir, menores a 2,500 habitantes la cifra se ubicó en 29.2%. Los resultados se han conservado de manera similar en el periodo 2008 - 2016, aunque los datos muestran que en el ámbito rural se registra una tendencia a la baja en porcentaje de población con ingresos inferiores a la LBM. En las localidades urbanas este porcentaje ha ido en aumento.

¹⁸ De acuerdo con el CONAPO una localidad se encuentra en situación de aislamiento si se encuentra alejada de ciudades, centros de población y vías de comunicación transitables todo el año.

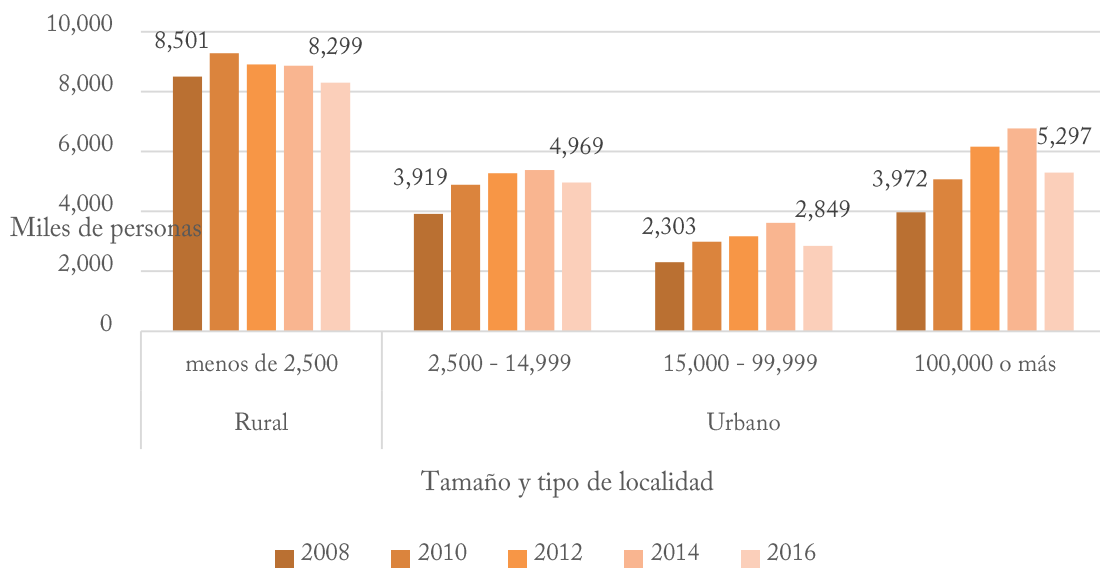
Gráfica 3. Porcentaje promedio de población por debajo de la LBM por tamaño de localidad, 2008-2016



Fuente: elaboración propia con información de CONEVAL.

En términos absolutos, en el ámbito rural sigue siendo mayor el número de personas que no tienen los recursos económicos suficientes para poder adquirir una canasta alimentaria. Aún más, en 2016, el número de personas con ingresos por debajo de la LBM en las localidades menores a 15 mil habitantes equivale a casi 60.0% del total de la población en dicha condición.

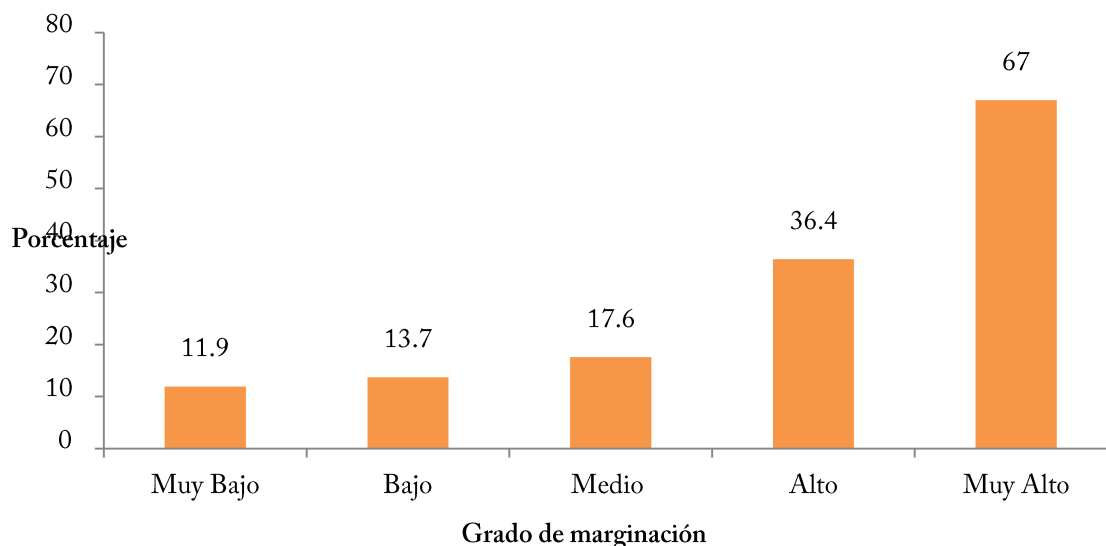
Gráfica 4. Población por debajo de la LBM por tamaño de localidad, 2008-2016



Fuente: elaboración propia con información de CONEVAL.

Cabe señalar que a mayor grado de marginación mayor es el porcentaje de localidades que se clasifican como aisladas, es decir, alejadas de ciudades, centros de población y vías de comunicación transitables y las cuales CONAPO define como aquellas que se encuentran a más de 5 kilómetros de una localidad de 15 mil o más habitantes; o se encuentran a más de 2.5 kilómetros de una localidad entre 2 mil 500 a 14 mil 999 habitantes; o a más de 3 kilómetros de una carretera pavimentada o revestida, sugiriendo problemas en la disponibilidad de alimentos por no encontrarse conectadas con los sistemas de producción y distribución (ver gráfica 5).

Gráfica 5. Localidades rurales aisladas según grado de marginación, 2010



Fuente: elaboración propia con información de CONAPO.

A partir de los datos presentados se puede observar una asociación entre el grado de marginación y la carencia de acceso a la alimentación, es decir, entre más marginado se encuentra un territorio se presentan mayores porcentajes de población con la carencia en comento. Asimismo, se advierte una correspondencia entre la marginación y el acceso económico a los alimentos, pues a mayores niveles de marginación mayor es la proporción de personas con ingresos insuficientes para poder adquirir una canasta básica alimentaria. Finalmente, las gráficas presentadas muestran condiciones de aislamiento asociadas a los territorios rurales más marginados lo que puede sugerir un mayor desabasto de alimentos, así como rezagos en el desarrollo económico de los territorios al encontrarse desvinculados de la dinámica de desarrollo nacional, así como de los canales y sistemas de producción de alimentos.

Al analizar las cifras del *Cuestionario de características de las localidades y del entorno urbano 2014*,¹⁹ que incluye información sobre la existencia de establecimientos comerciales, así como del abasto de alimentos básicos para el subconjunto de localidades con un número de viviendas superior a 20 los resultados muestran que el tamaño de la localidad se asocia con el abasto de los siguientes productos básicos²⁰: frijol, maíz, arroz, leche, carnes, pollo y pescado (ver gráfica 6).

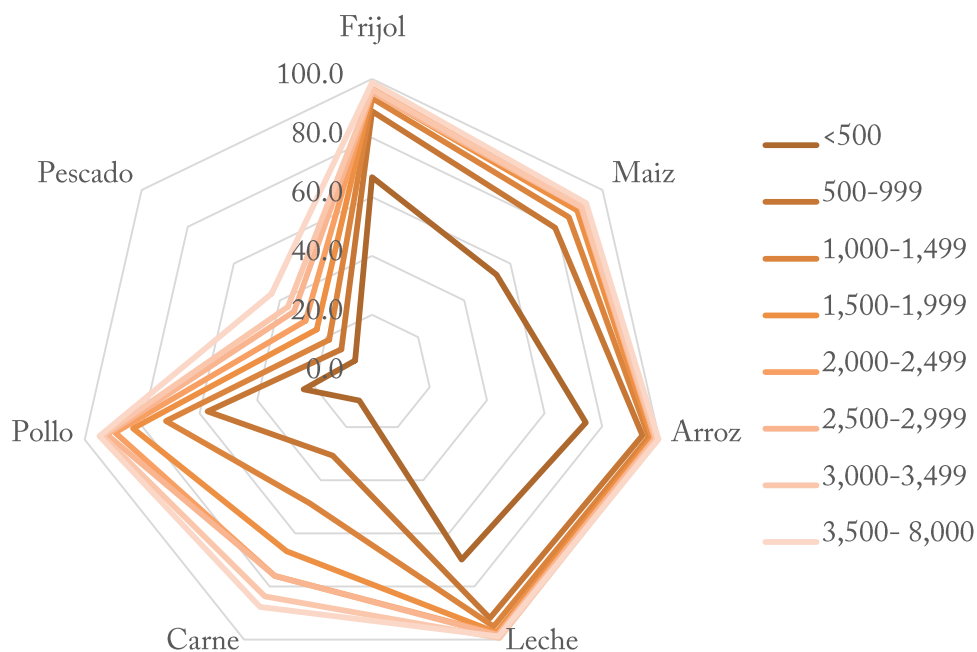
Cabe señalar que el *Cuestionario de características de las localidades y del entorno urbano 2014* tienen el objetivo de enriquecer la información sociodemográfica sobre las condiciones de vida de la población y actualizar los resultados de entorno y localidad publicados por primera vez en 2010. Este instrumento se divide en dos cuestionarios, el primero se aplicó en áreas típicamente urbanas, mientras que el segundo se aplicó al universo de localidades rurales y a las menos urbanizadas no incluidas en el conjunto anterior. Estas fuentes de información proveen datos asociados a la disponibilidad y tipo de transporte público que existe hacia la cabecera municipal, sobre las principales actividades económicas que se llevan a cabo en la localidad, y sobre la condición de habla indígena de la población, entre otros.

La ventaja de esta fuente de información es que provee datos sobre 119 variables para todas las localidades analizadas y sobre 51 variables adicionales para localidades con más de 50 viviendas. El principal objetivo del análisis de dicha fuente de información es indagar sobre el desabasto físico de alimentos. No obstante, cabe subrayar que la fuente de información impone restricciones al análisis pues sólo se recolectan datos en localidades con menos de 8 mil habitantes.

¹⁹ <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/encotras/cleu/2014/>

²⁰ Con ese enfoque, es relevante señalar que, en términos de participación porcentual, en 2010 las localidades de entre 2 mil 500 y menos de 5 mil habitantes representaron el 60.7% del total de las localidades de entre 2 mil 500 y menos de 15 mil habitantes. Sin embargo, en términos del número de personas, el primero de estos grupos de localidades albergaba sólo el 39.6% del total de personas en el segundo grupo de localidades.

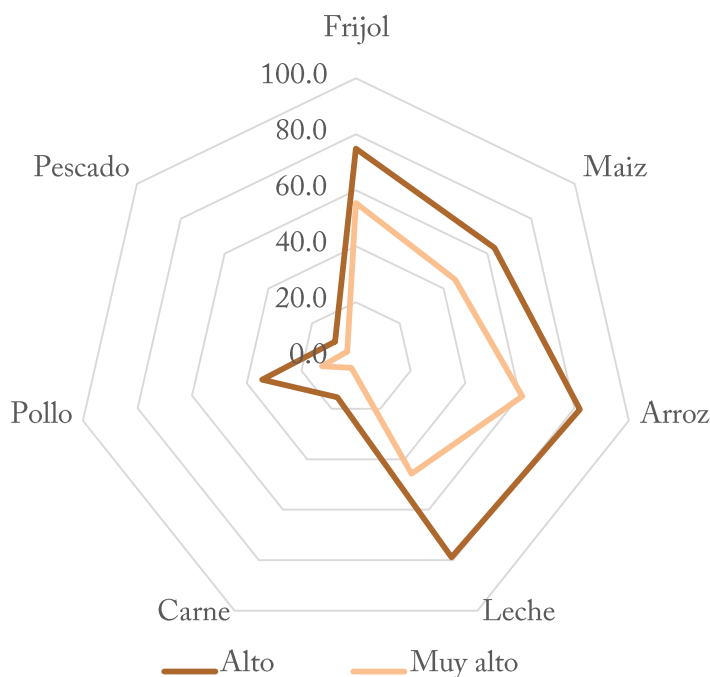
Gráfica 6. Disponibilidad de alimentos según tamaño de la localidad, 2014



Fuente: elaboración propia con información del Cuestionario de características de las localidades y del entorno urbano 2014.

Asimismo, el abasto se encuentra asociado al grado de marginación, pues en localidades con alto grado de marginación se tiene un mayor abasto que en localidades con muy alto grado (ver gráfica 7). Cabe resaltar que la disponibilidad de alimentos también se encuentra asociada al tipo de alimento pues en el caso del frijol, maíz, arroz y leche se observa un mayor porcentaje de localidades que reportan encontrar a la venta dichos productos en su localidad, lo cual no sucede con la carne, el pollo y el pescado.

Gráfica 7. Disponibilidad de alimentos en localidades con grado de marginación alto y muy alto, 2014



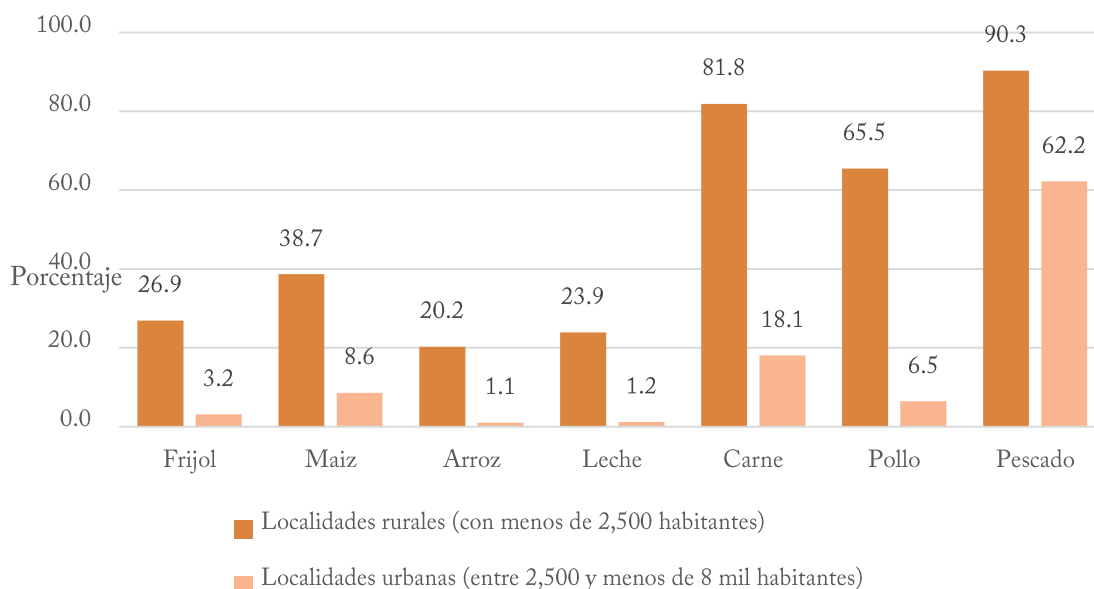
Fuente: elaboración propia con información del Cuestionario de características de las localidades y del entorno urbano 2014.

Para efectos del presente diagnóstico, a continuación, se exploran las diferencias que existen en términos de disponibilidad de alimentos, así como en el acceso económico a los mismos, entre las localidades rurales (con menos de 2 mil 500 habitantes) con grado de marginación muy alto o alto y las localidades urbanas (de 2 mil 500 y hasta menos de 15 mil habitantes) con similar grado de marginación.

Las gráficas 8 y 9 se construyeron con información de localidades con menos de 2 mil 500 habitantes y de localidades de 2 mil 500 y hasta menos de 8 mil habitantes. Si bien con esta información no es posible comparar la situación referente al abasto de productos básicos en localidades con menos de 2 mil 500 habitantes, frente a la situación en localidades de 2 mil 500 y hasta menos de 15 mil habitantes, esta información se utiliza como una aproximación a dicha comparación.

La gráfica 8 muestra que el porcentaje de localidades que presentan desabasto es más alto para la mayoría de los productos en las localidades de hasta menos de 2 mil 500 habitantes con grado de marginación muy alto o alto. Además de estas diferencias en los indicadores de abasto, llama la atención la baja disponibilidad de carnes, pollo y pescado en ambos grupos de localidades.

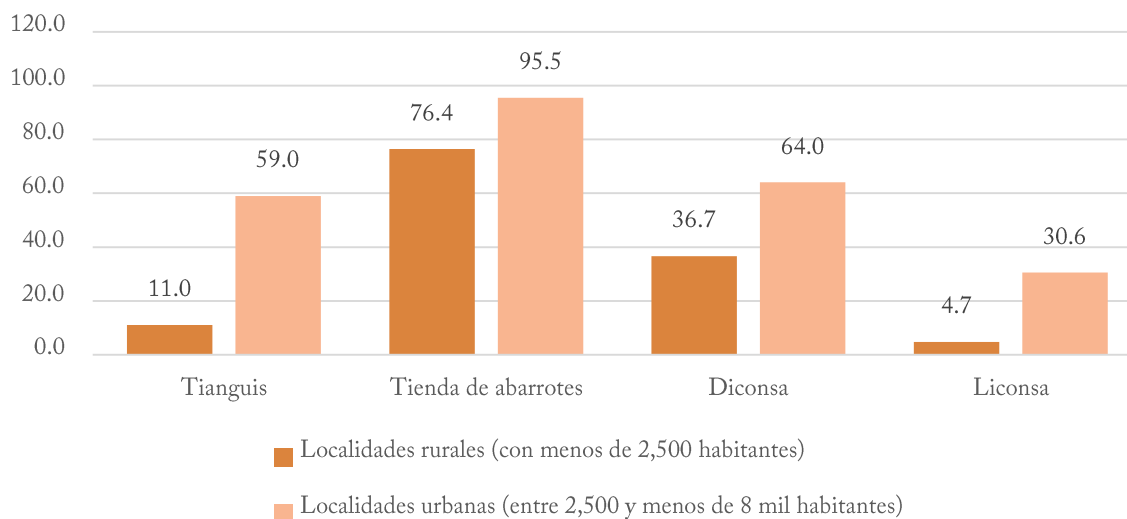
Gráfica 8. Desabasto de alimentos en localidades con grado de marginación alto o muy alto por tamaño de localidad, 2014



Fuente: elaboración propia con información del Cuestionario de características de las localidades y del entorno urbano 2014.

Uno de los factores que explican el mayor desabasto en las localidades rurales con grado de marginación muy alto o alto es la baja presencia de mercados, tianguis o abarrotes, ya que dichos establecimientos tienen una presencia más importante en las localidades urbanas de entre 2 mil 500 y hasta menos de 8 mil habitantes con grado de marginación muy alto o alto. No obstante, es importante resaltar que los porcentajes para las localidades rurales son menores a 40.0% en el caso de tiendas, lecherías LICONSA y tiendas DICONSA (gráfica 9). De esta forma, las cifras señalan que los canales de comercialización y abasto son escasos en ambos grupos de localidades.

Gráfica 9. Establecimientos comerciales que abastecen de alimentos en localidades con marginación alta o muy alta por tamaño de localidad, 2014



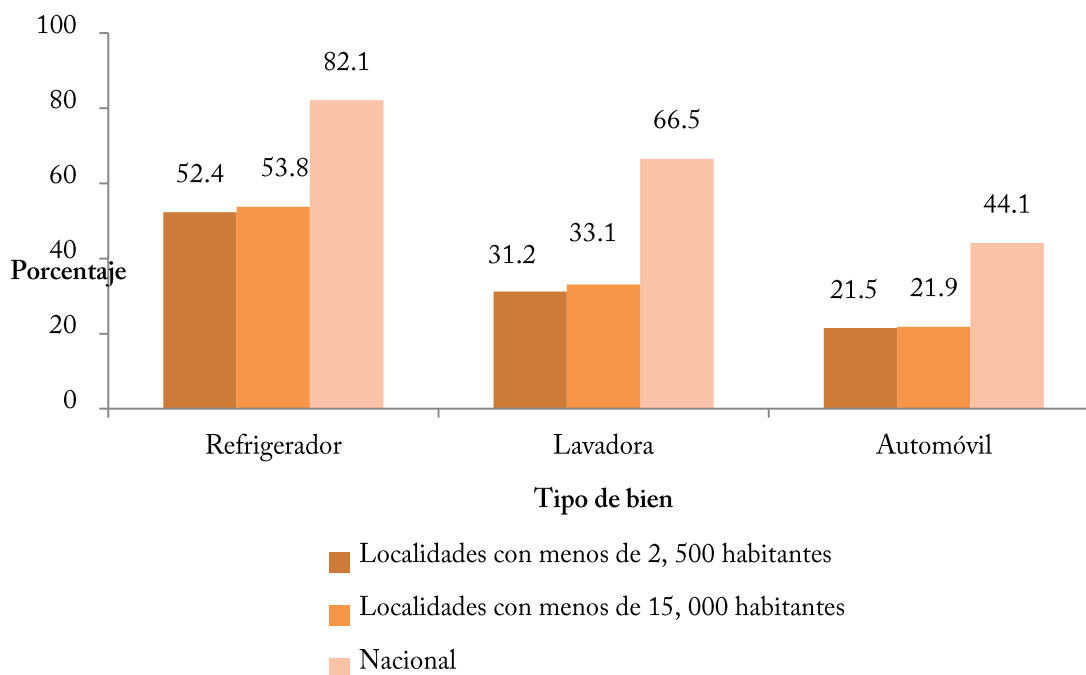
Fuente: elaboración propia con información del Cuestionario de características de las localidades y del entorno urbano 2014.

Para revisar la capacidad de acceso económico a los alimentos en las localidades marginadas del país, se cuenta con indicadores sobre la posesión de bienes duraderos por parte de los hogares, como refrigerador, lavadora y automóviles. Estos indicadores resultan de utilidad para aproximarse al nivel de ingresos en las localidades del país y, por ende, de manera indirecta reflejan la disponibilidad de recursos económicos necesarios que propicien el acceso económico a los alimentos en las localidades marginadas del país. La gráfica 8 fue elaborada con la información que se encuentra en el *tabulado de los principales resultados por localidad* (ITER) del CENSO 2010, que el INEGI pone a disposición del público. En ella se muestra que los indicadores de posesión de bienes duraderos (refrigerador, lavadora o automóvil) tanto en localidades rurales, es decir, de menos de 2 mil 500 habitantes con grado de marginación muy alto o alto, como en las localidades urbanas de entre 2 mil 500 y hasta menos de 15 mil habitantes con idéntico grado de marginación,²¹ presentan cifras notablemente menores que los promedios nacionales.

Estos resultados refrendan que, en términos de posesión de activos, las localidades con grado de marginación muy alto o alto con menos de 2 mil 500 habitantes son similares a las localidades con habitantes entre 2 mil 500 y hasta menos de 15 mil. Es decir, se esperaría que la población en ambos tipos de localidades enfrente dificultades semejantes para tener acceso económico a los alimentos.

²¹ Nótese que en este caso sí se cuenta con información de localidades de hasta menos de 15 mil habitantes.

Gráfica 10. Viviendas con bienes duraderos en localidades con marginación alta o muy alta por tamaño de localidad, 2010



Fuente: elaboración propia con información de los Principales resultados por localidad (ITER) del Censo 2010.

1.3 Árbol del problema

Ciertamente, de acuerdo con los indicadores de desarrollo social más recientes, la ausencia de alguna de las dimensiones de la seguridad alimentaria (disponibilidad física y acceso económico) es un fenómeno que se presenta en prácticamente todos los municipios del país. Sin embargo, es en las localidades más marginadas donde se concentran la escasa disponibilidad física de alimentos y la carencia de acceso económico a los mismos, los cuales, como se mencionó anteriormente, son pilares fundamentales para garantizar la seguridad alimentaria.

En efecto, los desequilibrios económicos y las condiciones de difícil acceso, entre otros factores, han propiciado que las tasas más altas de pobreza se encuentren en localidades pequeñas, aisladas y con altos niveles de marginación, donde la provisión de servicios básicos es compleja y tiene costos más elevados. Ello ha puesto en desventaja a un nutrido número de mexicanos frente otros grupos de población.

En este contexto, en el árbol del problema se identifica de manera esquemática la siguiente problemática que busca resolver el PAR: *La alta incidencia de población con inseguridad alimentaria en localidades de alta y muy alta marginación con menos de 15 mil habitantes*. Esto como consecuencia de los siguientes factores: (1) la baja disponibilidad de alimentos y (2) el limitado acceso económico a los alimentos.

Un alto número de localidades de alta o muy alta marginación se encuentran dispersas en el territorio nacional, se localizan fuera del área de influencia de las zonas metropolitanas del país, y frecuentemente se encuentran aisladas debido a que su situación geográfica dificulta el acceso. La dispersión y aislamiento de estas comunidades repercuten en las desventajas sociales que enfrentan los hogares que residen en dichos contextos territoriales, entre las que destacan la desvinculación con los mercados de bienes y servicios, y, en consecuencia, la escasa oferta de alimentos producidos en otras regiones del país.

La concentración geográfica del valor de la producción de alimentos expresa una desigualdad en el acceso a activos y factores de producción que incide en la disponibilidad de alimentos con producción nacional. Dicha concentración en parte se explica por la heterogeneidad de los productores agrícolas. En el territorio nacional coexisten, por un lado, productores familiares de subsistencia que no tienen vinculación con el mercado y destinan la totalidad de su producción a cubrir las necesidades alimenticias de la familia, por otro lado, grupos que tienen un carácter empresarial, que se encuentran concentrados en pocas entidades federativas y venden sus productos en los mercados nacionales e inclusive incursionan en los mercados internacionales, generando de esta manera la mayor parte de las ventas del sector agrícola.

Figura 1. Árbol del problema del PAR



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, cabe señalar que la problemática plasmada en el árbol del problema del PAR: “*las localidades de alta y muy alta marginación con menos de 15 mil habitantes tienen una alta incidencia de población con inseguridad alimentaria.*”, corresponde al objetivo 1.2 del PSDS: “[p]rocurar el acceso a productos básicos y complementarios de calidad y a precios accesibles a la población de las localidades marginadas del país”,²² de tal manera que el diagnóstico es un documento que guarda congruencia con cada uno de los elementos de la planeación, diseño y evaluación de los programas sociales de la SEDESOL, así como con los objetivos nacionales y sectoriales.

1.4 Causas

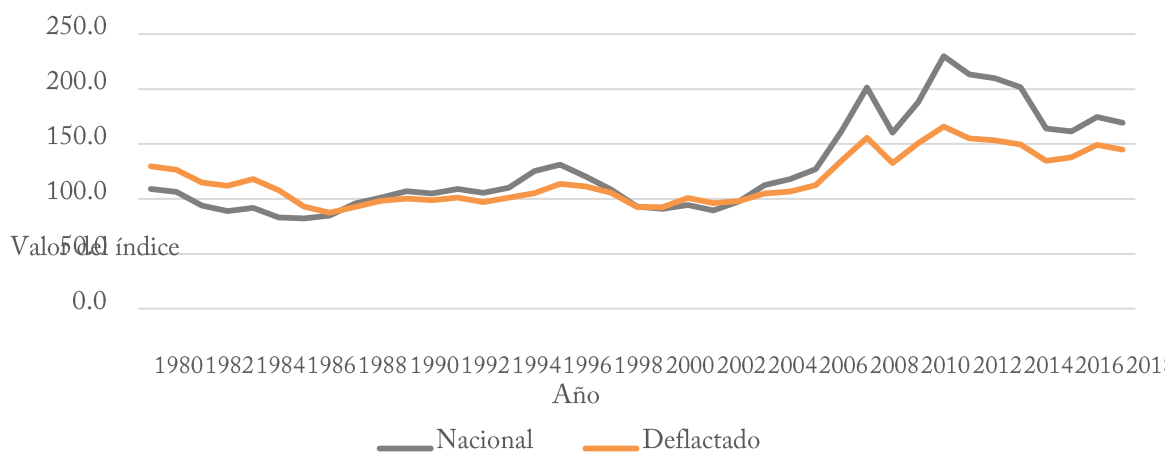
En esta sección se complementa el esquema del árbol del problema del PAR con un análisis de los factores que ocasionan las dificultades de acceso físico y económico a los alimentos.

1.4.1 Oferta y demanda global de alimentos

En los últimos años los mercados internacionales de alimentos, presentan una disminución en el precio de los alimentos, que se empezó a presentar a finales de 2006 (gráfica 11), que mostró efectos inmediatos en la situación de acceso a los alimentos de la población mundial y de los cuales México no ha quedado al margen, se presenta en este apartado una descripción del panorama actual en los mercados internacionales de alimentos.

Gráfica 11. Índice anual de los precios de los alimentos de la FAO

(Base 2002-2004=100)



Fuente: elaboración propia con información de la FAO.

²² SEDESOL (2013), “Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018”. Publicado en el DOF el 13 de diciembre de 2013.

En un reporte reciente sobre la situación que guarda la seguridad alimentaria en México y en el mundo, publicado conjuntamente por la SAGARPA y la FAO,²³ se presenta una “*visión de conjunto de los cambios generados en la seguridad alimentaria global, que se tornaron evidentes a raíz del alza de los precios de los productos básicos*”.²⁴ A continuación se retoma la descripción que en dicho documento se presenta sobre los cambios estructurales en la oferta y la demanda global de alimentos. Entre los cambios en la demanda global de alimentos destacan los siguientes:

- a) **Crecimiento de la población y del ingreso en economías emergentes.** La demanda de alimentos ha aumentado por el crecimiento demográfico y por el incremento en el consumo per cápita derivado de un mayor crecimiento económico. El mayor impacto se ha registrado “*en países de elevada población y gran dinamismo económico como China y la India (...). El cambio repercute en una mayor demanda de cereales, oleaginosas y forraje que se destina a la producción animal, consumo de carnes y lácteos (...).*”
- b) **Urbanización.** La concentración de la población en ciudades de gran tamaño ha contribuido a modificar la demanda de alimentos: “*la concentración del volumen de operaciones ha favorecido el desarrollo y mayor participación de los supermercados en la comercialización y distribución, introduciendo nuevos esquemas de contratos de compra-venta, estándares de calidad, desarrollo de productos, entre otros*”.
- c) **Demanda y producción de biocombustibles.** Se refiere a la mayor demanda de productos alimentarios para la producción de biocombustibles (maíz y azúcar para bioetanol, y aceites vegetales para biodiesel). “*La producción de bioetanol se duplicó en 2011 comparado con 2005 y la de biodiesel aumentó cinco veces, lo que presiona los precios al alza (...) su producción tiene un elevado costo energético y depende mucho de las cotizaciones del petróleo*”.
- d) **Recesión económica.** “*el alza de los precios de los alimentos al consumidor tuvo efectos negativos en la demanda, sobre todo de las familias de menores ingresos que destinan una mayor proporción de su ingreso a la compra de alimentos. La crisis financiera y económica acentuó la vulnerabilidad de la población pobre (...) por el impacto negativo en el empleo y el ingreso (...). A eso hay que sumar que la marginación rural dificulta la reanimación de la actividad agroalimentaria en los países en desarrollo.*”

²³ El documento *Los grandes desafíos para la seguridad alimentaria y nutricional: el contexto internacional*, que forma parte del *Panorama de la seguridad alimentaria en México*, documento compilado por la FAO en 2013

²⁴ Ídem.

Por su parte, los factores identificados de cambio en la oferta son los que presentan a continuación:

- a) **Baja inversión en agricultura.** En las pasadas décadas la inversión en la agricultura disminuyó lo cual constituye un factor decisivo en mejorar la productividad del sector. En el periodo 1975-1990 la tasa de formación de capital en la fase primaria de la agricultura mundial creció a un promedio anual de 1.1% y se redujo a 0.5% en el periodo 1991-2007.
- b) **Elevados precios del petróleo.** Al encarecerse el petróleo, también aumentaron los costos del riego, los fertilizantes, el transporte, el almacenamiento y las redes de frío, lo que desalentó la inversión en la producción agrícola. Asimismo, el aumento de la demanda de materias primas agrícolas para la producción de biocombustibles (como fuente alterna más barata de energía) es uno de los factores que incidieron en el alza de los precios de los alimentos a partir de 2007.
- c) **Pérdida acumulada de recursos naturales.** La producción y oferta de productos agrícolas es una actividad que resiente la degradación de los recursos naturales. *“Se estima que el 25.0% de las tierras en el mundo son de suelos muy degradados o con tendencia a degradarse. la principal amenaza corresponde a la pérdida de la calidad del suelo, seguida por la pérdida de biodiversidad y el agotamiento de los recursos hídricos, así como la disminución de su calidad...[l]a agricultura consume el 70.0% del agua que se extrae de los acuíferos, ríos y lagos. La extracción intensiva de aguas subterráneas a nivel local es superior a las tasas de recarga natural en los principales lugares de producción de cereales, en países de ingresos altos, medianos y bajos.*
- d) **Cambio climático e intensidad de los fenómenos climatológicos adversos.** La mayor temperatura promedio del planeta es un fenómeno que se manifiesta en cambios en el medioambiente y en una mayor frecuencia de fenómenos climáticos adversos, que afecta negativamente la producción agrícola. *“El calentamiento global, la consiguiente aridez, los cambios en los regímenes de lluvias, la mayor frecuencia y duración de los fenómenos extremos y la configuración de nuevas plagas y enfermedades, suponen riesgos adicionales y una mayor imprevisibilidad de las cosechas. La agricultura es altamente vulnerable ya que los cambios en el clima modifican las zonas de adaptación de los cultivos y llevarán a una agudización de los factores de riesgo. [...] Las sequías, huracanes, ciclones, monzones, o el fenómeno de El Niño, tienen una relativa estacionalidad y periodicidad. Sin embargo, una de las manifestaciones del cambio climático es la ampliación del número, intensidad y duración de los fenómenos climáticos adversos. Y han sido, justamente, situaciones de esa naturaleza, como sequías prolongadas en países exportadores clave [combinado con otros factores] los que desencadenaron alzas imprevisibles en los precios de algunos productos básicos.”*

- e) **Mermas y desperdicios.** Son considerables las pérdidas que se producen a lo largo de la cadena que inicia en la producción inicial de los alimentos y concluye en la venta de los mismos al consumidor final. *“Se estima que las pérdidas a nivel global alcanzan al 30% en el caso de los cereales, al 40–50% en el caso de los tubérculos, frutas y verduras, al 20% para las semillas oleaginosas y al 30% para el pescado. Las pérdidas significan menores ingresos para productores y precios más altos para los consumidores.”*

Cabe destacar que a los factores de demanda y oferta que contribuyeron al alza de los precios de los alimentos, se agregan los temas de gobernanza, referentes al auge de los mercados de futuros de productos básicos, así como a las acciones restrictivas a las exportaciones y manejo de las reservas globales de alimentos.

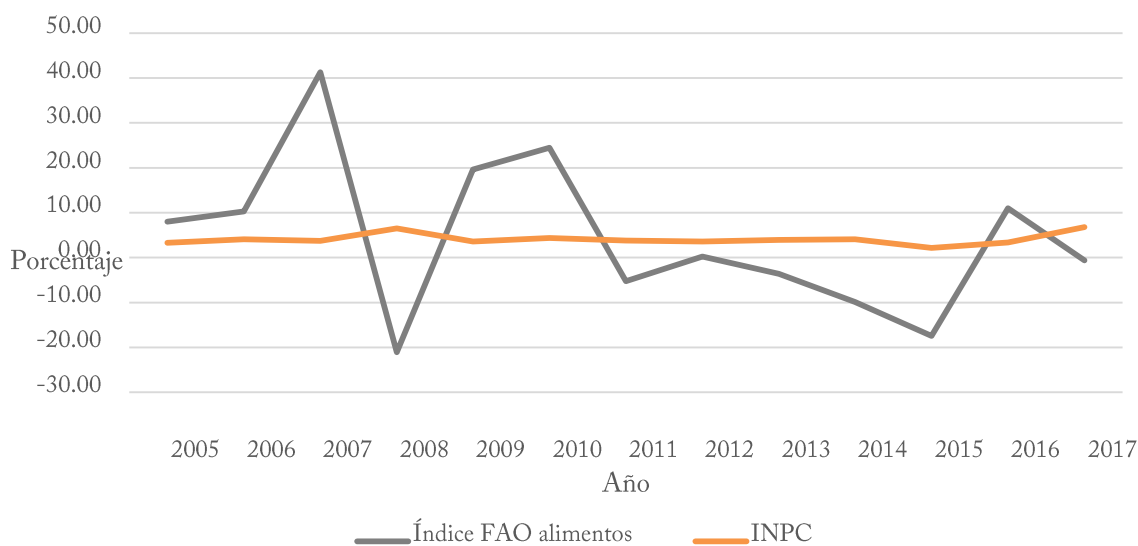
1.4.2 Elevado nivel y volatilidad de precios de los alimentos en los mercados nacionales

En México, en los años recientes las variaciones de los precios de los alimentos han respondido, en buena medida, a las variaciones de los precios en los mercados internacionales. Para monitorear el comportamiento de los precios de los alimentos en los mercados nacional e internacional existen dos indicadores que sintetizan las variaciones mensuales de los precios de este grupo de productos. Por una parte, el INEGI elabora y reporta con periodicidad mensual los resultados en el mercado interno del INPC y sus componentes, entre los que se encuentra el *índice de precios de los alimentos*, el cual a su vez está compuesto por ocho rubros: Pan, tortillas y cereales; Carnes; Pescados y mariscos; Leche, derivados de leche y huevo; Aceites y grasas comestibles; Frutas y hortalizas; Azúcar, café y refrescos envasados y Otros alimentos. Por otra parte, El Índice de la FAO para los precios de los alimentos se elabora a partir de las cotizaciones en el mercado global, de tal manera que éste comprende 73 series de precios de 23 productos agrupados en 5 categorías: Cereales, Carnes, Lácteos, Aceites y Azúcares.

En las gráficas 12 y 13 se pueden observar las tasas de crecimiento anual (diciembre-diciembre) para el INPC, el índice de precios de alimentos y el índice de la FAO en el periodo 2005-2017, eligiendo las variaciones anuales de las series. Llamam la atención dos aspectos del comportamiento de estas series. Por una parte, es evidente que la volatilidad de los precios de los alimentos ha sido mayor en los mercados internacionales que en los nacionales: por ejemplo, en 2016 el índice de la FAO registró una variación de 11.03%, por otra parte, al siguiente año se registró una tasa anual negativa de 0.59% (gráfica 12). Las oscilaciones en el índice de alimentos han sido más suaves, aunque cabe destacar que las tasas de variación anuales de éste se elevaron en 2008 a 10.5% y en 2017 a 8.3%, es decir, estos son porcentajes sustancialmente por encima de las tasas de crecimiento del INPC en ambos casos. Por otra parte, la gráfica 13 sugiere que las variaciones de los precios en los mercados internacionales tienen un efecto causal en los mercados nacionales, puesto que es posible identificar que las mayores variaciones en el índice de la FAO son seguidas por variaciones en el mismo sentido en el índice de precios de alimentos en el mercado nacional.

Gráfica 12. Índice de precios de alimentos e índice de la FAO, 2005-2017

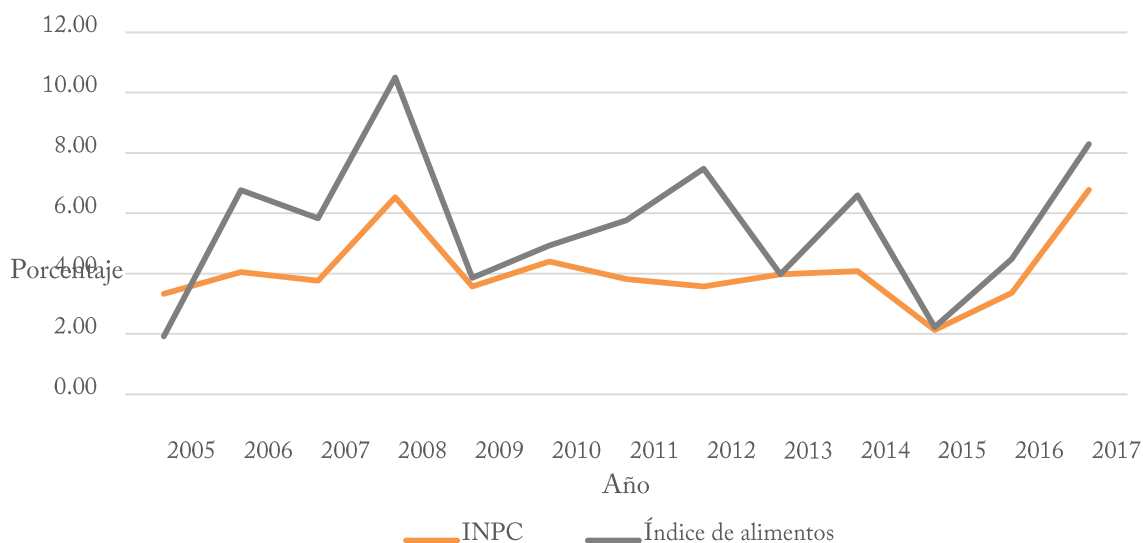
(Tasas de crecimiento anual, diciembre-diciembre)



Fuente: elaboración propia con información de INEGI y de la FAO.

Gráfica 13. Índice de precios de alimentos e INPC, 2005-2017

(Tasas de crecimiento anual, diciembre-diciembre)



Fuente: elaboración propia con información de INEGI.

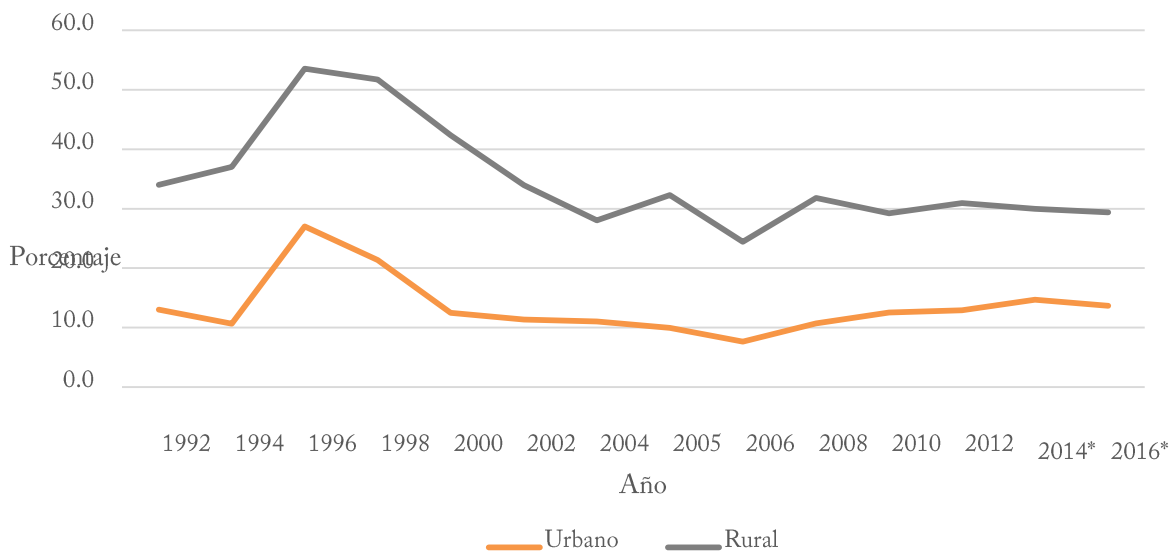
1.4.3 Bajos ingresos y altos niveles de pobreza de la población

La capacidad de los hogares para adquirir bienes y servicios considerados indispensables para el desarrollo pleno de sus integrantes ha sido valorada tradicionalmente a partir del ingreso del que disponen (CEPAL, 2007).

En 1992, el porcentaje de personas cuyo ingreso disponible era insuficiente para adquirir una canasta básica de alimentos ascendió a 34% (11.8 millones) en el ámbito rural²⁵ y a 13% (6.8 millones) en el ámbito urbano. En 2016, estos porcentajes ascendieron a 29.4% (13.5 millones) y 13.7% (10.4 millones) respectivamente, lo que, en términos relativos, no implicó una disminución significativa respecto a lo registrado veinte años antes (gráfica 14).

²⁵ La medición de la pobreza por ingresos considera rurales las localidades con menos de 15,000 habitantes.

Gráfica 14. Pobreza alimentaria 1992-2016



Fuente: elaboración propia con información de CONEVAL.

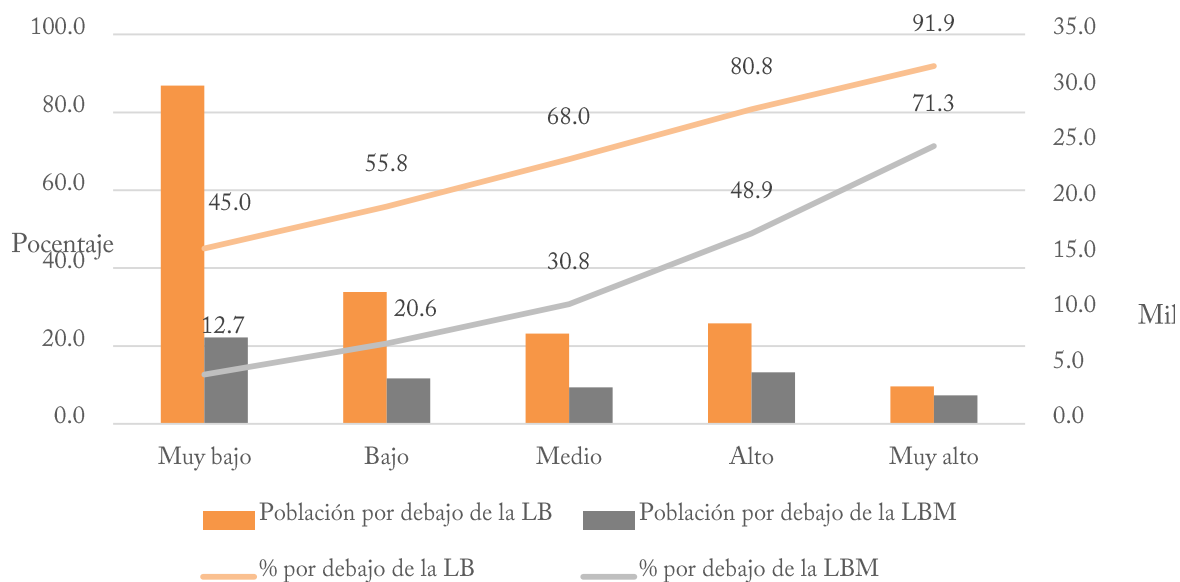
*Estimación propias siguiendo la metodología para el cálculo de pobreza por ingresos del CONEVAL.

Nota: para 2016, las cifras pueden no coincidir por los efectos del redondeo.

A partir de la definición de pobreza multidimensional presentada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el bienestar económico es aproximado a partir de dos líneas: la Línea de Bienestar Mínimo, que equivale al valor monetario de una canasta alimentaria básica, y la Línea de Bienestar que equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes.

Los últimos resultados a nivel municipal muestran una asociación negativa entre el porcentaje de personas cuyo ingreso se encuentra por debajo de ambas líneas y el grado de marginación del municipio en el que habitan. La gráfica 15 hace notar, que en los municipios con grado de marginación muy alto y alto se tiene que 91.9% y 80.8% de su población cuenta con ingresos por debajo de la LB; adicionalmente 71.3% y 48.9% tiene ingresos por debajo de la LBM, respectivamente.

Gráfica 15. Bienestar económico de la población por grado de marginación del municipio de residencia, 2015



Fuente: elaboración propia con información de INEGI, CONEVAL y CONAPO.

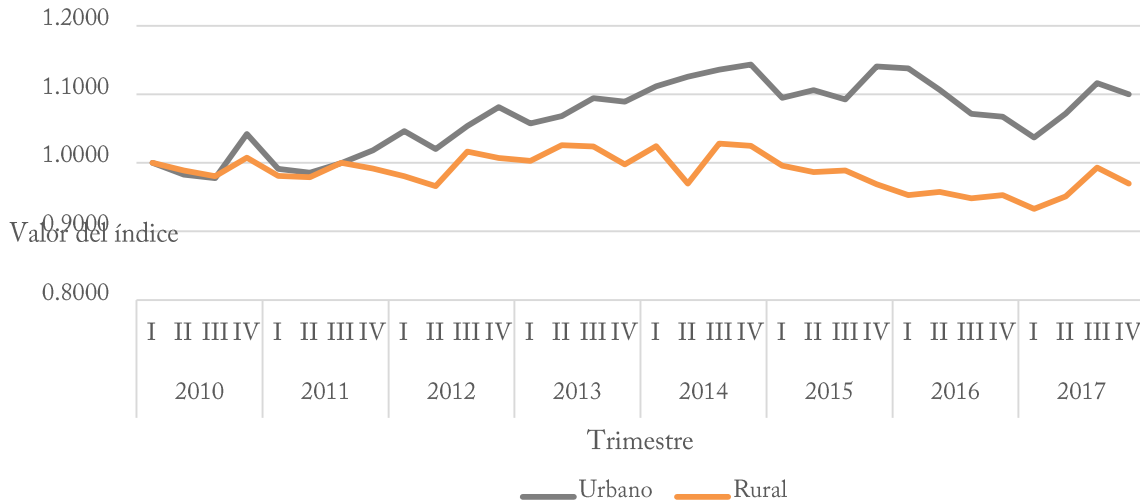
Estas cifras reflejan que en los municipios clasificados con mayores grados de marginación (que albergan altas proporciones de localidades con muy alta y alta marginación) un porcentaje considerable de personas no cuenta con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas. Frente a esta situación, es reducida la disponibilidad de recursos que las familias destinan para la adquisición de alimentos que les permitan obtener los requerimientos calóricos mínimos y necesarios para lograr un adecuado estado de nutrición y de salud.

En el mismo sentido, el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza por intervalos de salario (ITLPI-²⁶) permite monitorear la capacidad de compra de la población de una canasta básica de alimentos a partir de los ingresos laborales. En México, el empleo representa una de las principales fuentes a través de las cuales se obtienen ingresos y estos, a su vez, dan cuenta del bienestar de la población pues permiten satisfacer diversas necesidades esenciales, en términos de bienes y servicios, que pueden adquirirse en el mercado. El empleo se encuentra también estrechamente asociado al crecimiento económico evolucionando de manera coincidente a través del tiempo.

²⁶ El ITLPI-IS, además de tomar en cuenta los ingresos directos reportados, recupera los ingresos de los individuos que no lo reportan directamente, pero que sí lo hacen a partir de rangos de salario mínimo, incorporando toda la información disponible en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) (CONEVAL, 2014).

Sin embargo, considerando el ámbito de residencia de la población, el comportamiento no es similar pues una mayor proporción de personas en el ámbito urbano no cuentan con los recursos económicos suficientes para la adquisición de una canasta básica.

Gráfica 16. Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP)

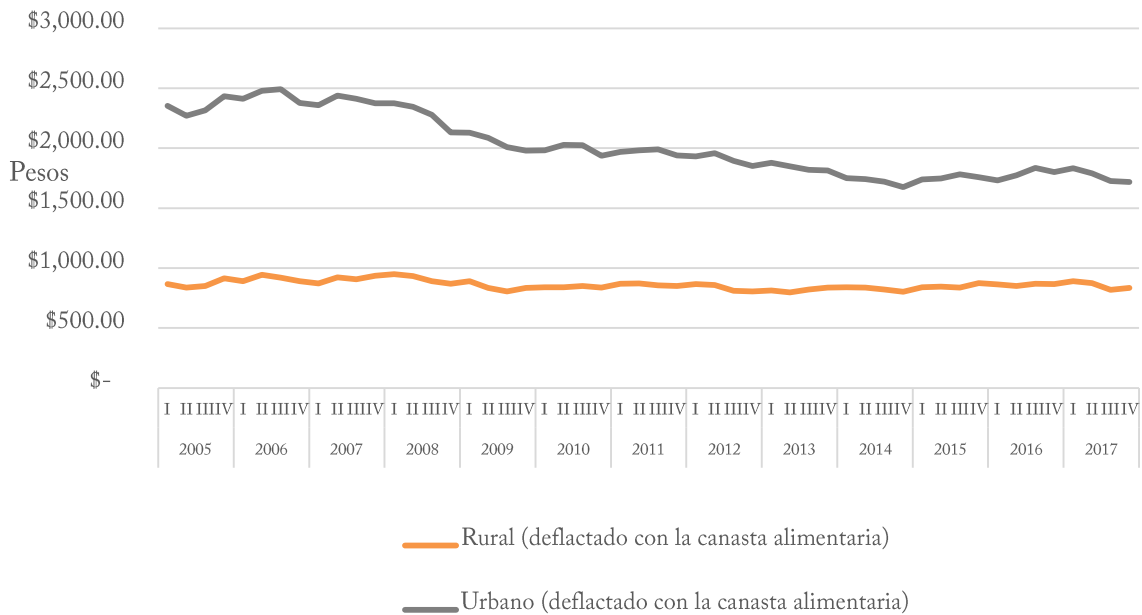


Fuente: estimaciones propias con información del CONEVAL.

La proporción de personas que no pueden adquirir la canasta alimentaria con el ingreso proveniente únicamente de su trabajo se incrementó 10.0 por ciento en el ámbito urbano y disminuyó 3.0 por ciento en el ámbito rural con respecto al primer trimestre de 2010 (año base), lo que denota los problemas en el acceso económico a los alimentos que de manera creciente afronta la población que habita en el contexto urbano del país.

En términos reales, y de acuerdo a información del CONEVAL, el ingreso laboral en las zonas urbanas es mayor al ingreso en el ámbito rural. Sin embargo, los datos muestran para el primer caso, un aumento del 29.4% entre el primer trimestre de 2005 y el cuarto trimestre de 2017, mientras que en las zonas rurales este ingreso disminuyó tan solo 8.6% en el mismo periodo (gráfica 17).

**Gráfica 17. Valor real del ingreso laboral mensual por persona, según zona urbana o rural
(Promedio de cada trimestre)**



Fuente: elaboración propia con información del CONEVAL.

1.4.4 Localidades aisladas y con población escasa

La mayoría de la población que presenta las tasas más altas de pobreza y marginación se encuentra en localidades pequeñas y de acceso difícil, de tal manera que llevar servicios, abasto de productos e infraestructura a estos territorios implica costos muy altos. Por lo anterior, resulta importante considerar el proceso de constante creación y abandono de las localidades en el medio rural.

Al respecto, Ruvalcava (2010) establece la siguiente descripción del entorno prevaleciente en las localidades del país: *“Las localidades [...] no están exentas de la rápida difusión de fenómenos y procesos asociados a la globalización, que provocan transformaciones vertiginosas en vastas regiones y países individuales. En consecuencia, puede considerarse que la población asentada en el territorio está sujeta a cambios en las condiciones de su entorno, y con ello, las oportunidades a su alcance serán inestables y podrían cambiar abruptamente”*.²⁷

²⁷ Ruvalcava, Rosa María (2010), *“Municipios y localidades: concreción territorial de las desigualdades”*, en Cortés, Fernando y de Oliveira, Orlandina (Coord) *“Desigualdad social”*. Serie Los Grandes Problemas de México. El Colegio de México.

En este contexto, la población muchas veces abandona su localidad por situaciones relacionadas con la alta incidencia de pobreza, falta de tierra aprovechable o de agua y por conflictos, lo cual resulta en la aparición de nuevos asentamientos, así como el abandono de otros. Además, para complementar este panorama es importante señalar que periódicamente el INEGI reclasifica las localidades del país, lo cual dificulta el análisis de los cambios demográficos y socioeconómicos en estos contextos territoriales. Por ejemplo, Rubalcava (2002)²⁸ reportó que en 1990 se identificaron 40,976 localidades con menos de 500 habitantes ubicadas fuera del área de influencia de las ciudades y a más de 3 km de un camino pavimentado, mientras que para 1995 este tipo de localidades ascendió a 63,677. Es decir, en el periodo 1990-1995 se identificaron 22,701 nuevas localidades pequeñas y aisladas; de las cuales 776 tenían entre 100 y 500 habitantes. Adicionalmente, con base en la ENSANUT 2012, que cuenta con representatividad en los ámbitos nacional, urbano y rural, así como en las entidades federativas del país, se estima que 1.3% de las viviendas del país (366 mil 800 viviendas) y 1.2% de la población (1.4 millones de personas) residían en localidades de nueva creación, es decir, localidades que aparecen en el CENSO 2010 y no se encuentran en el CONTEO 2005.²⁹

México cuenta con una gran cantidad de asentamientos de tamaño reducido. El cuadro 1 muestra que en 2010 existían más de 103 mil localidades con menos de 2 mil 500 habitantes que representaron alrededor de 96.6% del total de localidades del país en las cuales residía menos de la cuarta parte de la población (22.9%), mientras que las localidades con población que va de 2 mil 500 habitantes hasta 14 mil 999 fueron poco más de tres mil, es decir, éstas fueron equivalentes al 3.8% del total de localidades y albergaban al 14.4% de la población.

²⁸ Ruvalcaba, Rosa María (2002), “*Localidades en un mundo de propensiones*”. Argumentos, Estudios Críticos de la Sociedad. 42:5-36.

²⁹ Respecto a las altas, bajas o cambio de clave de localidad entre 2000 y 2005 el INEGI identifica 17 factores, entre los que destacan localidad desconurbada, fusión de localidades, localidad deshabitada, localidad inexistente y localidades que cambian de municipio y localidades que cambian de estado.

Cuadro 1. Número de localidades y población según tamaño de localidad, 2010

Tamaño de localidad	Localidades		Población	
	Localidades	(%)	Personas	(%)
Total	107,458	100	111,855,519	100
1 a 49 hab.	39,439	36.7	900,473	0.8
50 a 99 hab.	15,058	14.0	1,080,650	1.0
100 a 499 hab.	34,159	31.8	8,161,472	7.3
500 a 999 hab.	9,250	8.6	6,497,357	5.8
1,000 a 1,999 hab.	4,972	4.6	6,866,806	6.1
2,000 a 2,499 hab.	932	0.9	2,081,196	1.9
2,500 a 4,999 hab.	1,837	1.7	6,354,175	5.7
5,000 a 9,999 hab.	882	0.8	6,081,738	5.4
10,000 a 14,999 hab.	299	0.3	3,651,875	3.3
15,000 a 19,999 hab.	140	0.1	2,380,161	2.1
20,000 a 49,999 hab.	274	0.3	8,209,290	7.3
50,000 a 99,999 hab.	85	0.1	5,891,954	5.3
100,000 a 499,999 hab.	95	0.1	22,505,923	20.1
500,000 a 999,999 hab.	25	0.0	16,363,103	14.6
1,000,000 o más hab.	11	0.0	14,829,346	13.3

Fuente: elaboración propia con información de INEGI.

Para efectos del presente análisis, se sigue la definición de CONAPO para localidades aisladas, las cuales se identifican como aquellas localidades que de acuerdo a su ubicación presentan las siguientes características: se encuentran a más de 5 km de una localidad de 15 mil o más habitantes; o se encuentran a más de 2.5 km de una localidad de 2 mil 500 a 14 mil 999 habitantes; o a más de 3 km de una carretera pavimentada o revestida.

El cuadro 2 hace notar que el número de localidades aisladas incrementó de 32 mil 388 en 2000 a 40 mil 452 en 2010. Asimismo, mientras en 2000 vivían en estas localidades 4.7 millones de personas, en 2010 esta población incrementó a 6.6 millones de personas. Además, en términos de las condiciones de marginación en las que vive la población que habita estos territorios, en el año 2000 91.9% de las localidades aisladas presentaban grado de marginación muy alto o alto, mientras que para 2010 esta proporción prácticamente no cambió al ubicarse en 92.2%. El mismo cuadro es explícito al señalar que la composición de estas localidades literalmente se invirtió, de tal manera que el porcentaje de localidades aisladas con grado de marginación muy alto cayó de 54.5% a 37.2% entre 2000 y 2010, mientras que la cifra correspondiente para localidades con marginación alta aumentó de 37.4% a 55.0%.

Cuadro 2. Localidades aisladas y población según grado de marginación, 2000 y 2010

Grado de marginación	2000				2010			
	Localidades	%	Población	%	Localidades	%	Población	%
Muy alto	17,613	54.5	1,839,911	38.8	15,034	37.2	1,359,531	20.6
Alto	12,104	37.4	2,354,110	49.6	22,244	55.0	4,690,209	71.0
Medio	1,885	5.8	430,533	9.1	1,973	4.9	388,034	5.9
Bajo	532	1.7	100,923	2.1	843	2.1	129,652	2.0
Muy bajo	204	0.6	22,534	0.5	358	0.9	34,581	0.5
Total	32,338	100.0	4,748,011	100.0	40,452	100.0	6,602,007	100.0

Fuente: elaboración propia con información de CONAPO.

Uno de los factores que explican la marginación en la que se encuentra un amplio número de localidades del país es la insuficiencia en materia de comunicación terrestre. El cuadro 3 hace notar la existencia de una relación entre el grado de marginación de las localidades con menos de 5 mil habitantes y el acceso a carreteras. En conjunto, el porcentaje que representan las poblaciones con grado de marginación muy alto sin acceso a carreteras o sólo con acceso a caminos de terracerías es de 86.1%, mientras que, en contraste, la misma cifra para las localidades con grado de marginación muy bajo se ubica en 31.9%. En cuanto al acceso a carreteras pavimentadas, el 52.9% de las localidades de marginación muy baja cuentan con este beneficio, mientras que sólo 8.7% de las localidades de muy alta marginación disfrutan de dicho acceso. Esto es, la brecha de conectividad por medios terrestres en las localidades marginadas es un factor que se refleja en la permanencia de rezagos en el acceso efectivo de los ciudadanos a los derechos sociales que por ley deben disfrutar, en particular, el abasto variado y suficiente a alimentos inocuos y nutritivos se ve obstaculizado debido a las condiciones de aislamiento.

Cuadro 3. Acceso a carreteras en localidades con menos de 5 mil habitantes, 2010

Grado de marginación 2010	Sin carretera conexas (% del total)	Con carretera conexas (% del total)	
		Pavimentada	Terracería
Sin grado de marginación	17.7	20.9	44.7
Muy alto	23.3	8.7	62.8
Alto	7.3	33.8	55.9
Medio	5.9	56.1	33.4
Bajo	5.6	59.6	27.9
Muy bajo	7.6	52.9	24.3
Total	13.7	27.6	48.9

Fuente: elaboración propia con información de INEGI y CONAPO.

1.4.5 Canales limitados de comercialización y abasto

La disponibilidad de vías de comunicación y el acceso al transporte son factores clave que inciden en la capacidad de participar e interactuar en los mercados de trabajo, bienes y servicios, como los vinculados a la alimentación, por lo que la accesibilidad de las localidades determina la relativa facilidad para contar con abasto de alimentos. La evidencia estadística sobre el abasto de alimentos en las localidades del país, que se presentará a continuación, se deriva de los resultados por localidad sobre Infraestructura y Características Socioeconómicas de las Localidades con menos de 5 mil habitantes, los cuales forman parte de la temática complementaria del CENSO 2010. Como ya se ha mencionado, esta base de datos contiene para las localidades con 50 o más viviendas variables que indican la existencia de establecimientos comerciales y de servicios, así como de abasto de alimentos básicos.³⁰

La gráfica 18 muestra el resultado promedio del IDRE en las localidades del país clasificadas de acuerdo al número de sus habitantes. Este indicador fue elaborado con la finalidad de contar con un instrumento estadístico que permita conocer la magnitud del desabasto en las localidades más pequeñas del país, “desde una perspectiva teórica sustentada en la revisión de literatura, análisis documental y entrevista con expertos, identificando tres componentes centrales relacionados con el desabasto rural de las localidades: (i) aspectos demográficos, (ii) aspectos socioeconómicos y (iii) aspectos geográficos”.³¹ Se observa una relación inversa entre el tamaño de la localidad y el IDRE, por lo que a menor población en una localidad, ésta tenderá a contar con menos abasto de alimentos.³² Por otra parte, la

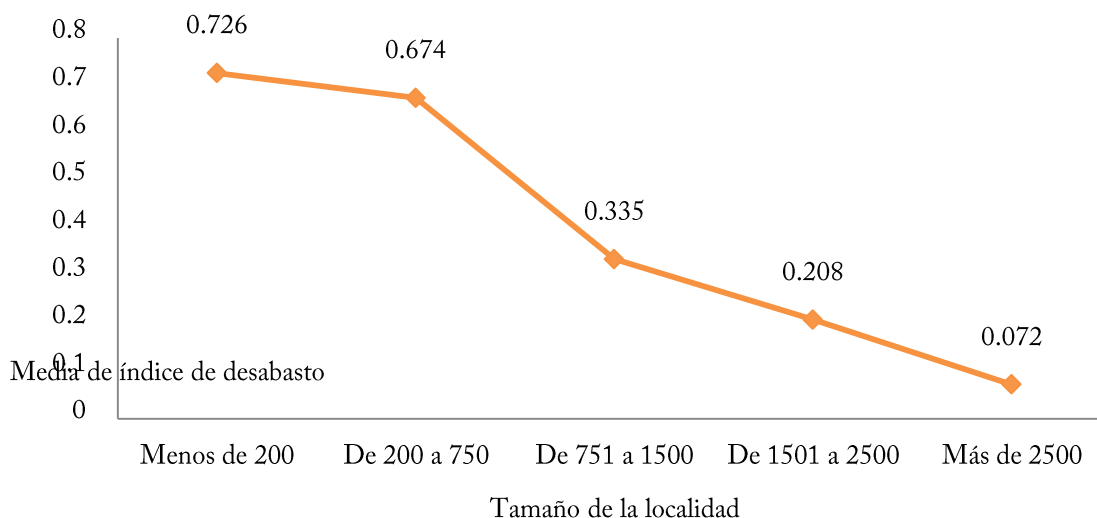
³⁰ Adicionalmente la base de datos contiene para cada localidad del país con menos de 5 mil habitantes, 22 variables que informan sobre la conexión a carretera, la disponibilidad y tipo de transporte público a la cabecera municipal, así como el tiempo de traslado, la frecuencia y el costo; las principales actividades económicas que realiza la población; la condición de habla indígena y los ámbitos de la comunicación cotidiana donde se usa dicha lengua; la identificación de conflictos y problemas en la comunidad que vislumbran las autoridades locales o residentes que proporcionaron los datos. Asimismo, para las localidades con 50 o más viviendas, se incluyen 52 variables que indican la existencia de servicios públicos y equipamiento, escuelas por niveles educativos, servicios de salud, telecomunicaciones, establecimientos comerciales y de servicios, abasto de alimentos básicos y recintos culturales y deportivos.

³¹ DICONSA y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (2010), “Estudio sobre los determinantes del desabasto y análisis de la participación social como mecanismo para impulsar el abasto en el medio rural”, México, D.F.

³² El IDRE se construyó conforme a tres componentes: 1) aspectos demográficos (tamaño de la población), 2) aspectos socioeconómicos (salud, escolaridad y vivienda), y aspectos geográficos (aislamiento). La medida más

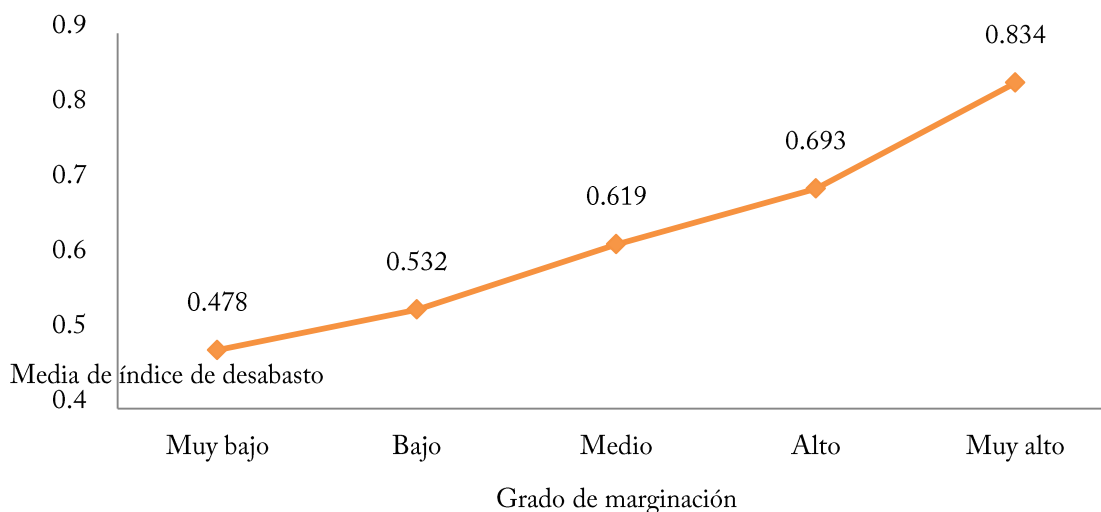
gráfica 19 muestra la distribución de los valores del IDRE en las localidades del país agrupadas de acuerdo al grado de marginación. El desabasto de alimentos se eleva conforme es mayor el nivel de marginación en la localidad, de tal suerte que los resultados combinados de ambas gráficas indican que las localidades más pequeñas y más marginadas son precisamente las que enfrentan un mayor desabasto de alimentos.

Gráfica 18. IDRE según tamaño de localidad, 2005



Fuente: DICONSA y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (2010), *op. cit.*

Gráfica 19. IDRE según grado de marginación de la localidad, 2005

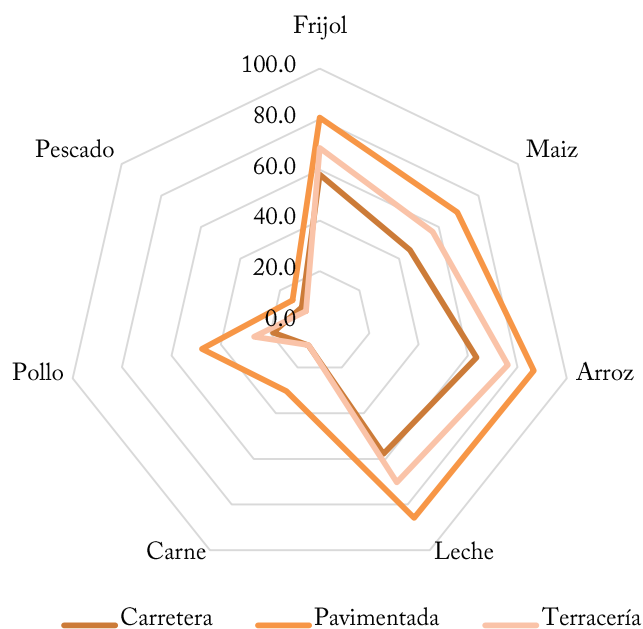


Fuente: DICONSA y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (2010), *op. cit.*

reciente es para el año 2005 y hasta el momento no se ha actualizado, sin embargo, este indicador ofrece una medida veraz sobre esta problemática. El estudio se realizó para zonas rurales con menos de 2,500 habitantes.

Una manera de aproximarse a la evaluación de los canales de comercialización de alimentos en las localidades del país es a través de la relación entre la disponibilidad de productos alimentarios y el acceso a carreteras. De acuerdo con la información en la gráfica 20, donde se muestra el porcentaje de localidades con menos de 8 mil habitantes en 2014 con abasto de los siguientes siete productos: frijol, maíz, arroz, leche, carne, pollo y pescado, se observa que generalmente las localidades con acceso a carreteras pavimentadas cuentan con mayor abasto que las localidades que tienen acceso a terracería o que no cuentan con conexión a carreteras. Adicionalmente, cabe destacar que los mayores niveles de abasto corresponden a productos como el frijol, maíz, arroz y leche, lo cual podría ser resultado de una mayor oferta proveniente de la producción local de granos. Enseguida, aparecen el pescado, pollo y carne, para los cuales se observaron menores niveles de abasto.

Gráfica 20. Porcentaje de localidades menores a 8 mil habitantes con abasto por tipo de alimento y tipo de acceso a carretera



Fuente: Elaboración propia con información del Censo de Población y Vivienda 2010. Cuestionario de características de las localidades y del entorno urbano 2014.

Cabe destacarse que al considerar las localidades en las que existen tiendas Diconsa el abasto es ligeramente mayor para todos los alimentos analizados, lo que de alguna manera presenta evidencia sobre el efecto que propicia en las localidades el disponer de estos centros de abastecimiento de alimentos.