



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE ECONOMIA

**LA SEGURIDAD ALIMENTARIA COMO UN PROBLEMA DE
DESARROLLO EN MEXICO**

2006-2012

ENSAYO

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN ECONOMIA

PRESENTA

BEATRIZ GARCIA MARTINEZ

DIRECTOR DE ENSAYO

SERGIO JAVIER MERAZ MARTINEZ



MEXICO, D.F., 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres con todo mi amor y respeto.

Con cariño para Sara, Paulina y Fausto, inspiración de mi vida.

Para ti Silvia, gracias por tu ayuda incondicional y palabras de aliento.

Contenido

INTRODUCCION	4
CAPITULO 1. EL PAPEL DEL ESTADO	6
1.1 El papel del Estado en la seguridad alimentaria.....	6
1.2 Evolución del concepto de Seguridad Alimentaria.....	9
1.3 Antecedentes de la seguridad alimentaria en México.....	13
CAPITULO 2. MARCO LEGAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	19
2.1 Derecho universal a la alimentación.....	19
2.1 El Derecho a la alimentación en México.....	21
2.3 Políticas enfocadas a la Seguridad Alimentaria.....	25
CAPITULO 3. PANORAMA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN MEXICO, 2006-2012	34
3.1 Contexto Global	34
3.2 Acciones del gobierno federal para garantizar la Seguridad Alimentaria	39
3.2.1. Desnutrición	40
3.2.2 Pobreza.....	43
3.3 Perspectivas de desarrollo en el nuevo sexenio.....	49
3.3.1 Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre	49
CONCLUSIONES.....	53
BIBLIOGRAFIA	55

INTRODUCCION

El concepto de Seguridad Alimentaria ha ido evolucionado a consecuencia de las diversas situaciones coyunturales y estructurales de desarrollo a nivel global. El objetivo fundamental de la Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura, por sus siglas en inglés (FAO) es erradicar el hambre que afecta a millones de personas en el mundo. Este organismo fue creado en 1974 en la Cumbre Mundial de la Alimentación bajo el enfoque del suministro y almacenamiento de alimentos, para asegurar la disponibilidad y estabilidad de los precios de los alimentos básicos.

El propósito de la seguridad alimentaria es lograr que la producción de alimentos alcance para cubrir la demanda interna de cada país garantizando el acceso tanto físico como económico de toda su población brindando así las bases para obtener un nivel de vida digna; propósito que fue asumido por los representantes de todos los países asistentes a dicha Cumbre, entre ellos México.

Sin embargo, en la práctica, en México ese propósito se ha ido postergando en los hechos en parte, por la ineficacia de las políticas económicas implementadas en el país y por las condiciones impuestas por los tratados comerciales en los que México participa con fuertes desventajas, originadas por serios problemas estructurales.

El propósito central de este ensayo es identificar las causas económicas, políticas y sociales que han marcado el panorama actual de la seguridad alimentaria en México y señalar cómo esta deficiencia contribuye con el incremento de pobreza en el país.

En el primer capítulo se describe la evolución que ha tenido la participación del Estado como promotor de desarrollo en la economía de posguerra y luego la transición hacia un Estado de libre mercado, que al no contar con los elementos estructurales fundamentales en su base jurídica y legal así como en la equidad de la distribución del ingreso, llega al siglo XXI con fuertes debilidades estructurales que parecen no tener solución en el corto plazo.

En el segundo capítulo se resume la importancia de los derechos humanos fundamentales y cómo en México, a pesar de contar con gran cantidad de leyes que los establecen, no se llevan a cabo las acciones para hacerlos efectivos.

En el tercer capítulo se describe el panorama de seguridad alimentaria en el sexenio de Felipe Calderón y los retos que se enfrenta el nuevo sexenio.

CAPITULO 1. EL PAPEL DEL ESTADO

1.1 El papel del Estado en la seguridad alimentaria

La importancia de la seguridad alimentaria radica en primera instancia en la supervivencia física del mexicano y en las relaciones o vínculos que tiene con la democracia, los derechos civiles y políticos y porque forma parte del entorno necesario para que los ciudadanos tengan un mejor nivel de vida. (Esa es la razón por la cual la seguridad alimentaria es responsabilidad del Estado, cuyo deber es asegurar que su población tenga acceso a la alimentación como derecho humano básico., sin embargo en México, a pesar de formar parte de los países en la lucha contra el hambre y la pobreza, sus políticas, incluso sus propias leyes, no reconocen el derecho a la alimentación como obligación propia del Estado, de ahí que exista una falla tanto jurídica como social que se resume en un fuerte abandono en el sector agrícola y una distorsión en su modelo de desarrollo.

Con lo anterior es necesario describir cómo se concibe el Estado y qué funciones desempeña. El Estado dice Ayala Espino "...en su concepto más amplio incorpora las nociones de soberanía, territorio, cultura y régimen político" ...¹

Por su parte Stiglitz señala 4 actividades preponderantes del Estado: 1) establecimiento de un marco jurídico, en el que se establezcan los derechos de propiedad y hacer que se respeten, así como velar por el cumplimiento de los contratos. 2) producción de bienes y servicios públicos, 3) regulación de la actividad económica, 4) distribución de la renta.²

Para desempeñar estas actividades, el Estado desarrolla el Sector Público, conjunto de instituciones, agencias gubernamentales, organismos, departamentos, empresas y activos públicos que están encargados de realizar todas las actividades y funciones que

¹Ayala Espino Economía del Sector público mexicano. Editorial Esfinge, 2ª Edición, junio 2001, página 38.

² Stiglitz, Joseph E. La Economía del Sector Público, 3ª Edición. Antonio Bosch, editor. Barcelona. Pág. 46

tiene a su cargo el Estado. La función básica que se asigna al estado es la de asignar recursos para lograr eficiencia económica y justicia social, mediante el manejo del presupuesto público bajo un marco jurídico e institucional que el propio Estado establece.

Los enfoques sobre el papel del Estado han evolucionado a lo largo de las distintas etapas de su participación en la economía a lo largo de la historia son:

- Los Mercantilistas. Establecen que el Estado debe tener participación activa en la regulación de la economía, sitúa al Estado como pieza clave para la expansión comercial y el desarrollo del mercado.
- El Liberalismo económico “laissez faire” formula que el Estado reorientará su participación y la limitará a guardar el orden natural de la economía y sociedad y a proteger la propiedad y libertad individual. Persigue la idea del individualismo en la consecución del máximo bienestar social sin otra guía que la “mano invisible”.
- La Teoría Marxista, establece que el Estado debe intervenir para reorganizar mejor a la sociedad.
- La Conceptualización Keynesiana, el estado de bienestar. Formula como objetivo fundamental que el Estado debe tener un papel interventor de manera indirecta con políticas que eviten el desempleo y aumenten el nivel de consumo a fin de contrarrestar las crisis de sobreproducción.
- La Escuela de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y el Estado promotor de desarrollo. Asigna al Estado la tarea de planificar y promover un desarrollo industrial equilibrado, manteniendo el control nacional de las decisiones fundamentales sobre políticas productivas de las empresas a través de planes globales de desarrollo, la planificación tecnológica, el establecimiento de normas para la transferencia y adaptación de tecnologías y la regulación de la participación y actuación de las inversiones y empresas extranjeras. Las tesis de la CEPAL fueron compartidas por muchos gobiernos de América Latina, incluido el de México, las cuales se centraron en la necesidad de impulsar la industrialización de la región no solo mediante la aplicación de las políticas de sustitución de importaciones, sino también a través de políticas

tendientes a desarrollar las exportaciones de manufacturas, a ampliar los mercados internos y a lograr la integración subregional. De ahí que en los años cuarenta surja una fórmula intervencionista estatal acorde con las necesidades de impulsar, planificar y promover un modelo desarrollista orientado al mercado interno y al fomento de una clase empresarial nacional, es decir, el Estado desarrollista.

- Neoliberalismo. El objetivo del neoliberalismo, como corriente ideológica que acompaña a la globalización, es la restauración de la economía de mercado y su globalización para reestablecer la rentabilidad del capital en el largo plazo y enfrentar la crisis estructural del capitalismo.³

Los enfoques anteriores discrepan en la importancia que debe tener el Estado en la participación de la economía., sin embargo, el papel que ha jugado ha sido fundamental en el funcionamiento y expansión del modo del capitalismo, al grado que no se puede entender este modo de producción sin la participación activa del Estado.

Por otro lado, Stiglitz justifica la de participación del Estado en la economía, tomando de referencia el criterio de eficiencia en el sentido de Pareto, criterio establece que, para que haya eficiencia deben darse las siguientes tres formas de eficiencia:

1) En el intercambio, en el que los bienes se distribuyen de tal forma que no es posible mejorar el bienestar de ninguna persona sin empeorar el de alguna otra o bien, lo que determine su relación marginal de sustitución, es decir, la cantidad de un bien que una persona está dispuesta a renunciar a cambio de una unidad de otra.

2) La producción, que exige que, dada la cantidad de recursos, la economía no puede producir una mayor cantidad más de un bien sin disminuir la producción de otro, es decir; que todas las empresas tengan la misma relación marginal de sustitución técnica entre cualquier par de factores. Los mercados competitivos que se enfrentan a los mismos precios son eficientes en el sentido de Pareto, y

³ Hernández Oliva Rocío Citlali. Globalización y Privatización: El Sector Público en México 1982-1999. INAP, A.C. México, 2001 Págs.8-33

3) Combinación de productos, que exige que la relación marginal de transformación sea igual a la relación marginal de sustitución de los individuos.

Los criterios de eficiencia en el sentido de Pareto pueden obtenerse a través de las fuerzas del mercado descentralizadas, siempre que estén redistribuidas las dotaciones de rentas iniciales. Como estos principios son solo supuestos en un modelo de competencia perfecta, al desempeñarse en una economía mixta, la realidad muestra que en la constante búsqueda de eficiencia, se encuentran distintas disyuntivas que hacen que los mercados no sean eficientes y generen los seis fallos de mercado que Stiglitz señala como determinantes para que el Estado intervenga:

1. Competencia imperfecta.
2. Bienes públicos
3. Externalidades
4. Mercados incompletos
5. Fallos de la información
6. El paro, la inflación y el desequilibrio⁴

1.2 Evolución del concepto de Seguridad Alimentaria

La seguridad alimentaria se refiere al acceso que tienen los individuos para adquirir alimentos, pareciera una razón simple, sin embargo es vital para la subsistencia. El nivel de vida que aspira toda persona parte de la satisfacción de las necesidades básicas que incluyen en primer orden la alimentación, vivienda, servicios de salud, empleo y educación; además del ingreso per cápita de la población y la cultura de ésta respecto a su alimentación son indispensables para alcanzar un estado de bienestar. Estas variables están entrelazadas entre sí y tienen un trasfondo económico, social y político, pues la existencia de ellas está asociada a las decisiones que el Estado establece.

México es una economía mixta, que se rige por un modo de producción capitalista en la que además de las fuerzas de los mercados privados, la participación e intervención

⁴Stiglitz, Joseph E. *La Economía del Sector Público*, 3ª Edición. Antonio Bosch, editor. Barcelona. Pág. 69-102

del Estado son indispensables para crear las bases de desarrollo para alcanzar mejoras en el nivel de vida de la población.

El proceso que ha tenido la intervención del Estado en la economía mexicana ha tenido grandes transformaciones estructurales que determinan la situación actual de la seguridad alimentaria y el estado de bienestar en México, el cual parece todavía estar muy lejos de alcanzarse.

La seguridad alimentaria es una problemática que se asocia a la pobreza y ésta al nivel de desarrollo de una nación.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (CONEVAL) determina que entre 2008 y 2010 la pobreza en el país pasó del 44.5% al 46.2% que corresponde a un incremento de 48.8 a 52.0 millones de personas. Sin embargo, en pobreza extrema pasó del 10.6% a 10.4%, es decir, 11.7 millones de personas. Así mismo, el número de personas con insuficiencia alimentaria pasó de 23.8 a 28.0 millones de personas en el trienio 2008-2012⁵

El concepto de Seguridad Alimentaria ha ido evolucionado a consecuencia de las diversas situaciones coyunturales y estructurales de desarrollo a nivel global. Posteriormente, a pesar, de contar con suficientes alimentos a nivel agregado, algunos países contaban con segmentos de población con consumos debajo de lo adecuado o incluso con hambre, lo que se tradujo en que, contar con suficientes alimentos no necesariamente garantiza que éstos lleguen a todos los individuos.

Para 1983 se integró el concepto de acceso a los alimentos, basado en el equilibrio de la demanda y el suministro de seguridad alimentaria, identificando hogares, regiones y países. En 1986 el informe del Banco Mundial sobre la pobreza y el hambre se concentró en la dinámica temporal de seguridad alimentaria; distinguiendo entre la seguridad alimentaria crónica asociada a problemas de pobreza continua y bajos ingresos, y la seguridad alimentaria transitoria que se da en periodos de presión, ocasionada por desastres naturales, crisis económica o conflicto bélico. Para 1996, la Cumbre Mundial sobre Alimentación retoma formalmente la alimentación como derecho

⁵http://www.coneval/gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/pobreza_2010.es.do

humano fundamental e incorpora la necesidad de una dieta sana que incluya nutrientes necesarios para una mejor nutrición y ofrece la definición más aceptada de la seguridad alimentaria que dice:

“La capacidad de un país para producir los alimentos que consume y la solvencia de la población para acceder a ellos”...Esta seguridad existe cuando todas las personas tienen en todo momento acceso material y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias alimenticias a fin de llevar una vida activa y sana.(FAO 1996).⁶

La definición de seguridad alimentaria integra elementos esenciales:

1º Disponibilidad. Es la producción interna tanto de productos primarios como industrializados, del nivel de las reservas, las importaciones y exportaciones, las ayudas alimentarias y la capacidad de almacenamiento y movilización.

2ª Acceso. Deben estar disponibles físicamente en toda la población a través de la estructura de la oferta (establecimientos) y el nivel de precios. El acceso a los hogares depende del nivel de ingreso y del precio de los alimentos, está relacionado con la capacidad para adquirir alimentos, es la parte más vulnerable porque está asociado directamente a los niveles de pobreza e ingreso limitado, lo que hace que la seguridad alimentaria sea un problema que presente principalmente en países pobres o en vías de desarrollo.

3ª Consumo. Relacionado con el poder de compra de los alimentos, preferencias de consumo, creencias, costumbres nivel de educación y el aprovechamiento biológico o nutritivo que a su vez depende de las condiciones de salud del individuo.

4ª Estado nutricional, acceso a otras condiciones como servicios de salud, ambiente higiénico.

Felipe Torres Torres señala que la seguridad alimentaria debe atenderse en un marco estratégico de seguridad nacional, haciendo énfasis en que la pobreza como expresión del atraso se convierte en el principal enemigo de la estabilidad política donde se reconocen las principales causas de los movimientos subversivos, también destaca que la esencia de la seguridad nacional consiste en prevenir y anticipar los problemas de

⁶<http://www.fao.org/economic/cfs09/csfnom/es>

una sociedad antes de regularlos coercitivamente. Establece que la seguridad alimentaria se ve amenazada por al menos 4 elementos:

1. Condiciones internas de política económica que generan insuficiencia en la oferta agropecuaria para satisfacer la demanda interna de alimentos.
2. Crisis económicas recurrentes que deterioran los niveles de ingreso y concentran la riqueza de tal manera que el acceso a los alimentos se ve severamente restringido en diversas regiones y grupos muy amplios de la población.
3. Los factores externos, donde los agentes económicos más fuertes instrumentan estrategias de manipulación de los mercados agrícolas.
4. Desaceleración abrupta de la economía aunada a una creciente descompensación de la base productora agrícola que se traduce en insuficiencia alimentaria interna, en donde el valor de las importaciones alimentarias sobrepasan los límites de valor convencionalmente aceptados para las exportaciones totales.

Así mismo establece que la seguridad alimentaria se debe analizar en tres aspectos importantes:

- a. Los efectos acumulados de la crisis en el ingreso que ensancha el nivel de pobreza.
- b. El efecto de la caída de la producción agropecuaria que repercute en la disponibilidad interna.
- c. La ausencia de políticas públicas que repercuten en las medidas coyunturales de atención.⁷

Por otro lado, la soberanía alimentaria se refiere a mantener simultáneamente una infraestructura agropecuaria fuerte, un sistema de precios que permita niveles adecuados de capitalización en el campo, una fortaleza competitiva en la producción básica, que no dependa de las fluctuaciones internacionales del mercado apoyada por directrices políticas que aseguren el consumo interno de la población.

⁷ Torres, Torres Felipe, Coordinador. Seguridad alimentaria: seguridad Nacional. 1ª Edición México, 2003. Plaza y Valdés Editores. Págs. 16-24.

El margen de la soberanía depende del grado de fortaleza agrícola de los países involucrados en negociaciones de mercado. En México la soberanía alimentaria está limitada por la crisis interna de sector agropecuario y por la forma en que se negoció el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCN) en el que se establece la liberación de aranceles de manera gradual pero con desventaja en términos de precios y costos de los principales alimentos y orillados mediante el comercio a comprar lo que se puede producir.⁸

1.3 Antecedentes de la seguridad alimentaria en México

José Luis Calva resume que la teoría del desarrollo establece que el papel de la agricultura contribuye al desarrollo económico al realizar las siguientes actividades:

1. Producir los alimentos demandados por una población no agrícola creciente.
2. Suministrar a la industria una provisión suficiente de materias primas agropecuarias.
3. Suministrar excedentes agrícolas exportables en proporción mayor a las importaciones de bienes de capital e insumos para la propia agricultura, de manera que la agricultura contribuya a financiar las importaciones de maquinaria y equipo para la industria.
4. Proporcionar un mercado interno para los productores de la industria.
5. Generar excedentes de valor para la acumulación urbana, canalizando a la industria una parte del plusproducto generado en la agricultura (vía exacciones fiscales, intercambio desigual, o transferencias de ganancias extraordinarias apropiadas por los empresarios agrícolas más acaudalados y tecnificados), y
6. Aportar mano de obra a las actividades no agrícolas.⁹

Los programas y políticas alimentarias en México guardan una estrecha relación con la estabilidad nacional a partir de la Revolución de 1910, motivada en parte por una fuerte demanda de repartición de tierras, que se tradujo en la adopción de una política agraria que atendió en cierta medida dicho problema.

⁸ Ibídem p.30

⁹ Calva, José Luis. El papel de la agricultura en el desarrollo de México. Problemas del Desarrollo, Vol. 30. Núm. 118, IIEC-UNAM, julio –septiembre 1999. P. 35

Por varias décadas el Estado procuró mantener su predominio y legitimidad fomentando de forma moderada políticas redistributivas, entre las cuales se encontraron diversos proyectos de reforma agraria. Sin embargo, las medidas que se tomaron no fueron suficientes ni tuvieron un impacto significativo en el desarrollo de las zonas rurales de extrema pobreza; además crearon dificultades entre el Estado y los grupos de poder locales, por lo cual, éste optó por generar diversos tipos de subsidios al consumo y a la producción para mejorar el bienestar social, contener la demanda por aumentos al salario mínimo, mantener su legitimidad y al mismo tiempo evitar confrontaciones con grupos de poder.

A partir de 1930 y hasta principios de los ochenta, las políticas alimentarias se enfocaron en la producción, alcanzando logros de soberanía alimentaria y comercialización masiva de productos hacia los sectores más desprotegidos, así mismo estas políticas se enfocaron en la creación y fortalecimiento del sector público y a la creación de una estructura empresarial y urbana. La intervención del Estado en la economía fue decisiva para el paso de las actividades agrarias a las industriales, mediante la conducción del proceso industrial, la producción de insumos y el suministro de servicios.

El Estado asumió enormes responsabilidades, como la de fomentar la incorporación de México al mercado mundial como economía agro-exportadora, provocando cambios profundos en las estructuras socioeconómicas, consolidando las clases sociales. Así mismo, la trayectoria del Estado se caracteriza por el incremento y expansión de sus gastos directamente para la creación de las empresas y organismos de carácter industrial, comercial, financiero y de servicios y a través de inversiones en grandes obras de infraestructura y de fomento industrial que para 1940 era ya del 47.5%¹⁰

La participación reguladora y supervisora del Estado se transforma a una faceta rectora de la economía, como productor y proveedor de bienes y servicios, planificador,

¹⁰ Hernández Oliva Rocío Citlali. Globalización y Privatización: El Sector Público en México 1982-1999. INAP, A.C. México, 2001 Pags.51-64

inversionista, consumidor, y dirigente de un modelo de desarrollo que estimuló el crecimiento del sector público.

La crisis mundial de 1929 terminó con la aspiración de México de convertirse en un país agro-exportador. La quiebra de las haciendas tradicionales remanentes, así como de algunas empresas modernas recientes, replanteó el papel de la reforma agraria en la economía nacional.

La expropiación de las empresas petroleras extranjeras en 1938 encaminó al país hacia el desarrollo industrial. Se asignó al sector reformado del campo la función de abastecer de alimentos suficientes y a precios bajos a la creciente población urbana.

Las políticas alimentarias han formado parte de los programas de desarrollo y han respondido a cambios de tipo ambiental, económico y político, sin embargo, a lo largo de su ejecución se ha demostrado que han estado lejos de alcanzar el bienestar y equidad de la población, característica que coloca a México como un país en vías de desarrollo.

Entre 1947 y 1965 México se caracterizó por sus altas tasas de crecimiento agrícola del 6.1% anual, etapa conocida como el Milagro Mexicano, en la que el sector agroalimentario logró abastecer de alimentos a otros países y proveer la creciente demanda interna y proveer de materias primas al sector industrial que se encontraba en expansión, sin duda, este auge contribuyó de manera determinante al financiamiento del modelo de desarrollo de Sustitución de Importaciones, gracias a su gran capacidad para la captación de divisas.

Millones de habitantes del medio rural emigraron a las ciudades, suministrando una gran oferta en la mano de obra, el efecto de esta migración contribuyó al abaratamiento de los salarios.

Sin embargo, este auge en la provisión alimentaria empezó a decaer a mediados de los sesenta; iniciándose la mayor crisis agrícola y alimentaria de toda su historia. México pasó de ser un país exportador neto de alimentos a ser un importador neto. Se iniciaba la dependencia alimentaria. Esta creciente dependencia de alimentos del exterior, durante el periodo subsecuente fue considerada como no grave por el gobierno mexicano en virtud de que, si bien el sector agrícola ya no crecía a las mismas tasas

que había registrado anteriormente, todavía permitía sostener márgenes de importación alimentaria relativamente pequeños.

Fue hasta 1976, año en que el crecimiento agrícola fue apenas de 0.8% anual, inferior en 2.5% al crecimiento demográfico, en que la situación agroalimentaria se tornó dramática. Si bien es cierto que esta tendencia se revirtió entre 1977 y 1981; periodo en que el PIB agrícola creció a una tasa promedio de 5.9 % anual, a partir de 1982 el sector reanudó su camino hacia la agudización de la crisis, registrando tasas promedio anual de 0.7 y 0.9% hasta el año de 1987. Mientras que la población la hacía a tasas del 2.8% promedio anual para el mismo lapso.

PIB AGRÍCOLA Y TASAS DE CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO DE 1947 A 1987 (%).

Periodos	PIB Agrícola	crecimiento Demográfico	PIB Agrícola Per-cápita .
1947-1965	6.1	3.0	3.1
1966-1976	0.8	3.3	-2.5
1977-1981	5.9	2.9	3.0
1982-1987	0.7	2.8	-2.1

Fuente: Calva, José Luis; Crisis agrícola y alimentaria en México, 1982-1988; Edit. Fontamara, S.A.; México, 1988. P. 12.

En la actualidad, en México no se producen en su totalidad los alimentos que demanda su población, existen grandes sectores que no tienen acceso a ellos debido precisamente a la degradación del nivel de vida, a causa del incremento de los precios de los alimentos y de la pérdida del poder adquisitivo de los salarios.

Desde la crisis de la deuda externa y el proceso de ajuste estructural, se provocó el desmantelamiento del sector público y con ello la desatención del apoyo al sistema agropecuario. México abandonó la opción de una estrategia agroalimentaria.

En la década de los 90 el profundo estancamiento y el deterioro de las condiciones de vida del medio rural hicieron necesario reconocer que el marco del libre comercio no era suficiente para la reanimación de la agricultura, ya que era necesario responder ante las severas deficiencias en infraestructura, en desarrollo institucional y en las condiciones de vida del medio rural. Desde entonces la respuesta que instauró el Estado a estos problemas fue la utilización de recursos fiscales para compensar las

condiciones desfavorables, pero sin una política de largo plazo para atacar las causas de dicha situación. Parcialmente esas medidas encontraban fundamento en las transformaciones estructurales derivadas de la apertura económica, la desregulación de mercados y la integración comercial que volvieron inviables muchos de los instrumentos de política usados anteriormente, e implicaron restricciones a una nueva política de desarrollo.

La política agroalimentaria mexicana tiene dos aspectos: 1) La administración de las compras del exterior de todos los productos cuya importación resulta más barata que producirlos internamente y, b) Dar apoyos compensatorios a la población y a los agentes económicos que se vean afectados. Convirtiendo así a México en uno de los principales países importadores de productos agrícolas en el mundo.

México es el tercer importador de cereales, después de Japón y la Unión Europea; ocupa el 4º lugar entre importadores de oleaginosas después de la Unión Europea, China y Japón, el 3º entre los importadores de fibras, el 5º en carne, después de Japón, Rusia, Estados Unidos y la Unión Europea y es el número 1 mundial en importación de leche.¹¹

El sector agropecuario aporta apenas 4.1 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), México requirió importar alimentos por 165 millones de dólares en el gobierno de Felipe Calderón, equivalentes a 30 por ciento del valor total de la producción generada por el campo en el mismo periodo.

De acuerdo con informaciones del Banco de México y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), las importaciones de alimentos entre 2007 y julio de 2012 no tienen precedente en ningún sexenio y fueron 65.5 por ciento superiores a las realizadas en el primer gobierno del Partido Acción Nacional (PAN), entre 2001 y 2006.

¹¹ Gómez Olivier, Luis. *El papel de la agricultura en el desarrollo de México*. Ensayo FAO, Santiago de Chile, 1994.

De 2001 a 2012 se destinaron alrededor de 96 mil 500 millones de dólares exclusivamente a la compra de alimentos del campo, en los que México es cada vez menos autosuficiente.

En tanto, la balanza comercial agropecuaria, que en el primer sexenio del PAN fue deficitaria en 4 mil 211.5 millones de dólares, profundizó 160 por ciento su desequilibrio negativo de 2007 a julio de 2012, al rebasar las importaciones en 10 mil 958.3 millones de dólares a las exportaciones de productos del campo.

La dependencia de la importación de alimentos parece nutrirse de la poca importancia que dieron a la producción del campo los 12 años de gobiernos panistas.

Además, las compras al exterior de alimentos se han convertido en una fuente de preocupación para el banco central por el impacto que tienen en la inflación. El gobernador del Banco de México, Agustín Carstens, señaló que el aumento de la inflación, que está ahora en su nivel más alto en tres años, se explica por el encarecimiento de cuatro productos: tortillas, carne de res, frijol y huevo, como consecuencia de fenómenos transitorios.¹²

¹²Juan Antonio Zúñiga y Víctor Cardoso. Periódico La Jornada. Lunes 17 de septiembre de 2012, p.28

CAPITULO2. MARCO LEGAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

2.1 Derecho universal a la alimentación.

A pesar de que todos los países del mundo reconocen directa o indirectamente el derecho a los alimentos, el hambre producida por la guerra, la sequía, catástrofes naturales o la pobreza sigue causando mucho sufrimiento en las poblaciones que la padecen.

En los países en desarrollo, el hambre relacionada con la pobreza atrofia la productividad, y como consecuencia frena su propio desarrollo y acentúa las desigualdades sociales. De ahí que el Estado debe reconocer su obligación de erradicar la pobreza para que su población no padezca de hambre.

En términos generales, dice Miguel Carbonell (2004), los derechos fundamentales son considerados como tales en la medida en que constituyen instrumentos de protección de los intereses más importantes de la persona, puesto que preservan los bienes básicos necesarios para poder desarrollar cualquier plan de vida de manera digna; corresponden a todos los seres humanos con independencia de un título de propiedad.¹³

En un sentido estrictamente jurídico, se dice que son derechos fundamentales, porque están consagrados en la Constitución.

Desde un punto de vista político, supone la idea de que todos los habitantes independientemente de país en que nacieron, debieran tener el mismo núcleo de derechos fundamentales, los cuales deberían ser respetados por todos los gobiernos, sin embargo, la validez universal de los derechos fundamentales no establece que

¹³Carbonell, Miguel. Los Derechos Fundamentales en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica número 185. UNAM, Comisión Nacional de los Derechos Humanos. P. 7-16

sean idénticos en uno u otro país, pues dependen de distintos factores que tienen que ver con la idiosincrasia, la cultura la historia de las naciones.

Así mismo Carbonell establece las diferencias entre los conceptos de derechos fundamentales, garantías individuales y derechos humanos, en las que destaca que, una garantía es el instrumento para salvaguardar los derechos fundamentales como el derecho a la vida, libertad de expresión, derecho a la alimentación, mientras que los derechos humanos son un conjunto de facultades e instituciones que en cada momento histórico concretan las exigencias de la dignidad.

Las fuentes de los derechos fundamentales en México son La Constitución, los Tratados internacionales y la Jurisprudencia.

Por otro lado, hay que tener presente al mecanismo de la Reforma constitucional como una fuente de ampliación de los derechos fundamentales. En México, el procedimiento de reforma constitucional está previsto en el Artículo 135 que dice:

“La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere, que el Congreso de la Unión por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las adiciones o reformas, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adopciones o reformas.”¹⁴

Los tratados internacionales han sido un motor de desarrollo en los derechos fundamentales en el mundo aunque en diferente intensidad, dependiendo de cada país. La interpretación de los tratados internacionales la realiza la Suprema Corte de Justicia con base en los criterios establecidos en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

Por su parte, el fundamento de la jurisprudencia se encuentra en el artículo 94 constitucional. Emiten jurisprudencia La Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral,

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Colección Leyes y Códigos. Anaya Editores, S.A. P 199

Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito. A nivel internacional, para el tema de derechos fundamentales, la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

2.1 El Derecho a la alimentación en México

El derecho social a la alimentación y el acceso físico y económico a una alimentación adecuada y los medios para obtenerla están reconocidos en la Constitución Política de los Estados Mexicanos en los artículos 1º, 4º y 27 respectivamente. Además, México como estado integrante de la Organización de las Naciones Unidas está obligado a cumplir con lo establecido en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales que indica lo siguiente:

“1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan”.¹⁵

Así como la Ley General de Desarrollo Social, en el Artículo 6º que dice:

“Artículo 6. Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”¹⁶

¹⁵Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27 <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>

El ordenamiento jurídico mexicano cuenta una gran cantidad de leyes que, de manera directa o indirecta, coadyuvan con el objetivo de construir y asegurar la seguridad alimentaria, entre ellas se encuentran las siguientes:

1. Ley Agraria;
2. Ley de Aguas Nacionales;
3. Ley de Asociaciones Agrícolas;
4. Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados;
5. Ley de Capitalización del Procampo;
6. Ley de Desarrollo Rural Sustentable;
7. Ley de Desarrollo Rural Sustentable de la Caña de Azúcar;
8. Ley de Energía para el Campo;
9. Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural;
10. Ley de Organizaciones Ganaderas;
11. Ley de Productos Orgánicos;
12. Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos;
13. Ley de Sociedades de Solidaridad Social;
14. Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas;
15. Ley Federal de Sanidad Animal;
16. Ley Federal de Sanidad Vegetal;
17. Ley Federal de Variedades Vegetales;
18. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable;
19. Ley General de Desarrollo Social;
20. Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables;
21. Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento a la Agricultura, Ganadería y Avicultura;
22. Ley sobre Elaboración y Venta de Café Tostado.

¹⁶Ley General de Desarrollo social. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004 http://www.uaemex.mx/planeacion/docs/contraloria%20social/2012/Normativa/Ley_General_de_Developo_Social.pdf

El 17 de septiembre de 2009 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal, cuyos objetivos señalados en su Artículo 7 dicen:

“**Artículo 7.** La política del Gobierno en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional se dirigirá al logro de los siguientes objetivos generales:

I. Cumplir en el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía pueda gozar de su derecho social universal a la alimentación;

II. Asegurar y mantener la seguridad alimentaria y nutricional del Distrito Federal para lograr el acceso a una alimentación correcta, culturalmente aceptable, inocua, sana, suficiente y variada, para las y los habitantes;

III. Integrar las políticas y programas contra la pobreza alimentaria en el marco de las políticas contra la desigualdad social;

IV. Impulsar la política de seguridad alimentaria, con la participación de personas, comunidades, organizaciones y grupos sociales que deseen contribuir en este proceso de modo complementario al cumplimiento de la responsabilidad social del Estado y a la ampliación del campo de lo público;

V. Establecer los mecanismos para que el Gobierno del Distrito Federal cumpla de manera eficiente su responsabilidad en el desarrollo de la seguridad alimentaria y nutricional;

VI. Definir las responsabilidades de cada uno de los órganos que integran la Administración Pública del Distrito Federal que se vinculen al tema de la seguridad alimentaria y nutricional;

VII. Fomentar las propuestas de la ciudadanía y sus organizaciones en el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional y su contribución a las innovaciones en este campo, a fin de fortalecer la sustentabilidad de las acciones que se emprendan;

VIII. Avanzar en la definición de mecanismos y procedimientos que garanticen la plena exigibilidad del derechos a la alimentación en el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal, y

IX. Los demás que se deriven de otras leyes u ordenamientos legales y que estén vinculados con los principios de la política de seguridad alimentaria y nutricional.”¹⁷

A nivel federal, en noviembre de 2005 los diputados integrantes de la Comisión de Agricultura y Ganadería presentan ante la Cámara de Diputados, la Iniciativa de Ley de Planeación y Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional que pretende, como

¹⁷ Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal. Publicada en la **Gaceta Oficial del Distrito Federal** el 17 de septiembre de 2009.

punto central, establecer una política de Estado a largo plazo para mantener la soberanía y seguridad alimentaria que garantice el derecho a la alimentación y adecuada nutrición. Esta iniciativa se presentó antes de finalizar el sexenio de Fox, periodo en que ya prevalecía la vulnerabilidad del sector agroalimentario con un lento crecimiento y baja productividad en la producción de granos básicos, alto desempleo y migración, así como mayor desnutrición y dependencia alimentaria; aunado a la incertidumbre de la apertura total del TLCAN a partir de enero 2008 para importar maíz, frijol, leche y azúcar de Estados Unidos y ante la insuficiencia de un marco jurídico descrito en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Al término del sexenio de Felipe Calderón en 2012, dicha ley aún no ha sido aprobada.

Adicionalmente, el gobierno federal cuenta con toda una estructura en instituciones enfocadas a desempeñar lo establecido en las leyes interrelacionadas para fomentar el tema de seguridad alimentaria, entre las principales se encuentran la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), que a partir del 1º de diciembre cambió a Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Agrario (SEDATU), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); Secretaría de Salud (SALUD), Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Stiglitz señala que una de las tareas fundamentales del Estado es crear la base jurídica para que a partir de ella se establezcan las acciones para hacer valer los derechos de propiedad, los derechos civiles y los derechos sociales y emprender el desarrollo del país. El hecho es que en México, el tema de seguridad alimentaria está poco desarrollado, así como las acciones y políticas de Estado que se enfoquen a disminuir la pobreza y hacer valer los derechos sociales.

El sistema jurídico mexicano se ha caracterizado por generar una enorme cantidad de leyes que han ido especificando las materias de manera puntual, sin embargo, la vasta cantidad de leyes ha provocado también una mayor complejidad en el sistema que lejos de beneficiar a la población objetivo, dificulta el ejercicio de los derechos consagrados en esas leyes por la imposibilidad de conocerlas en su totalidad. Es importante observar que todas ellas están dirigidas a regular y, en algunos casos, a

fomentar el desarrollo rural, la producción agropecuaria, la comercialización, la sanidad e inocuidad de los productos, pero se dice poco sobre la seguridad y soberanía alimentaria. Sobre este punto, se puede afirmar que existe un fallo jurídico por parte del Estado para hacer valer los derechos sociales de su población.

2.3 Políticas enfocadas a la Seguridad Alimentaria

El Estado mexicano ha implementado diversos programas alimentarios cuyos propósitos varían de acuerdo a la problemática que se deseaba atender dadas determinadas circunstancias, lo que explica en parte el por qué, estos programas no fueron del todo satisfactorios. Los programas se han enfocado en aspectos de la producción a través de subsidios, otros a la distribución y otros al consumo alimentario a nivel nacional, pero la mayoría de ellos se han enfocado a resolver aspectos sociales derivados de la pobreza y su impacto en los niveles de desnutrición de la población más vulnerable.

Algunos programas relacionados con la seguridad alimentaria son:

1. Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)

Fue creado en 1973, fue el primer programa que coordinó las acciones de las dependencias federales a través del sector público para apoyar con proyectos productivos a las comunidades rurales marginadas. Sus principales objetivos eran dotar de obras y servicios para el desarrollo económico y social, elevar el aprovechamiento del ingreso, optimizar el aprovechamiento de los recursos naturales y fortalecer el crecimiento regional, de modo que se procurara a los habitantes su acceso a la educación, la salud y el bienestar.

2. Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

Se implementó en 1977, con el propósito de llevar a cabo acciones que permitieran que las zonas rurales marginadas contar con elementos materiales de organización para lograr una participación más equitativa de la riqueza. Sus objetivos específicos fueron: i) aprovechar la potencialidad productiva de los grupos marginados y de las zonas donde se hallaban asentados, que

asegurara una oferta más abundante de bienes, fundamentalmente de alimentos y servicios; ii) promover el establecimiento de fuentes de trabajo y su diversificación en las zonas marginadas mediante la canalización de recursos públicos y privados y la capacitación de los núcleos de población; iii) lograr una remuneración justa por el trabajo y los productos generados por los grupos marginados y promover una mayor aplicación de recursos que beneficien a los estratos más pobres en materia de alimentación, salud, educación y vivienda para propiciar un desarrollo regional más equilibrado, y iv) fomentar el respeto a las formas de organización de los grupos rurales marginados.

Uno de los méritos más aplaudidos de la COPLAMAR fue el reunir información acerca de la satisfacción de las necesidades básicas en términos de vivienda, nutrición, salud y educación, construyendo la canasta de necesidades esenciales, en función de la cual se construyó la primera medición de la pobreza.

Durante este programa se efectuaron acciones en materia de salud, educación, abasto alimentario, dotación de agua potable, construcción de caminos, generación de empleos, electrificación rural, desarrollo agroindustrial y servicios de apoyo a la economía campesina. La base del éxito de este programa fue hacer convenios con instituciones públicas, contratándolas para realizar las obras que programaba.

De esta forma se crearon programas tanto por regiones como por sectores. Dentro de los programas por sectores se encontraban IMSS-COPLAMAR, dirigido al establecimiento de servicios de salud en el medio rural; CONASUPO-COPLAMAR, para el establecimiento de productos básicos a precios más baratos; STPS-SARH-COPLAMAR, de capacitación y empleo cooperativo para el fomento de recursos naturales; SAHOP-COPLAMAR, para el establecimiento de sistemas de agua potable y mejoramiento de caminos, y SEP-COPLAMAR para el establecimiento de casas-escuelas para niños de zonas marginadas.

3. Sistema Alimentario Mexicano (SAM)

El Sistema Alimentario Mexicano se da a conocer en marzo de 1980, ante la crisis agrícola suscitada en el país en la segunda mitad de la década de los setentas, crisis que tuvo como una de sus principales manifestaciones la pérdida de autosuficiencia alimentaria en alimentos básicos tanto del sector agropecuario como del pesquero y la pauperización de gran parte de la población rural. El SAM se originó como una estrategia para lograr la autosuficiencia en granos básicos y alcanzar mínimos nutricionales para la población más necesitada, aunque se caracterizó por ser un programa principalmente enfocado al ámbito productivo. Las características principales de este programa eran el incremento de créditos, semillas mejoradas, fertilizantes, equipo y maquinaria, asistencia técnica y mayor cobertura en el combate de plagas y enfermedades. Con el inicio del SAM se obtuvieron las cosechas más altas del país e incrementos en el ramo ganadero y pesca. Sin embargo, a pesar de estos resultados favorables, el programa tuvo escaso impacto redistributivo, y a su vez, la desarticulación de los programas y la escasa protección del medio ambiente originaron un grave deterioro ambiental. Por su parte, la aplicación del Programa de Nutrición y Salud fue de los más importantes en el combate a la pobreza extrema y tenía como característica principal mejorar el estado de nutrición y salud de las familias marginadas del país. Para la aplicación de este programa participaron diversas instituciones como el gobierno federal, los gobiernos de los estados y los gobiernos municipales, así como también, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el IMSS-COPLAMAR, la CONASUPO, LICONSA, el Instituto Nacional de Nutrición (INN) el Instituto Nacional Indigenista(INI), el Sistema Integral de la Familia (DIF) y el recién creado Programa Nacional de Solidaridad.

4. **Comisión Nacional de Alimentación 1984-1988:** Creado por la Comisión Nacional de Alimentación (CONAL), dio continuidad al proyecto de lograr la soberanía alimentaria y su principal pretensión era alcanzar las condiciones de alimentación necesarias y de nutrición adecuado, que permitiera el total desarrollo de las capacidades y potencialidades de todos los mexicanos. Para tal propósito este programa estuvo integrado por todas las fases del proceso alimentario:

producción, transformación, comercialización y consumo, a fin de lograr establecer la eficiencia a lo largo de toda la cadena alimentaria.

5. Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

En 1988 se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad cuyo objetivo era el abatimiento de la pobreza de las zonas indígenas y rurales y de la población de las zonas áridas y urbanas, a través de la ejecución de acciones en seis componentes básicos, como son la alimentación, salud, educación, vivienda, proyectos productivos y empleo.

El PRONASOL surgió en el contexto de la crisis económica y del proceso de ajuste estructural de la década de los ochenta, caracterizado por el saneamiento de las finanzas públicas, la estabilización macroeconómica, transformaciones estructurales de la economía y una demanda social creciente que rebasaba la capacidad de respuesta de las instituciones (Palacios, 2007:155).

La operación del PRONASOL se basaba en cuatro principios fundamentales (CONSEJO CONSULTIVO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD, 1994:58): i) respecto a la voluntad, a las iniciativas y a las formas de organización de los individuos y las comunidades; ii) participación plena, efectiva y organizada de las comunidades en todas las acciones del programa; iii) corresponsabilidad entre la sociedad organizada y en movimiento con el Estado para afrontar las tareas de política social; y iv) honestidad y transparencia en el manejo de los recursos.

Todos los programas llevados a cabo por el PRONASOL se clasifican dentro de tres vertientes: i) solidaridad para el bienestar social, dirigido a mejorar los niveles de vida de las poblaciones más necesitadas satisfaciendo sus necesidades básicas de servicios; ii) solidaridad para la producción, creando oportunidades de empleo y capacitación apoyándose en actividades agropecuarias, forestales, extractivas y microindustriales; iii) solidaridad para el desarrollo regional, orientado en la construcción de infraestructura básica de impacto regional, así como la realización de programas en regiones específicas

del país, promoviendo el fortalecimiento del municipio y la descentralización de los programas.

Una de las características más importantes de este programa fue la creación de método de trabajo comunitario, y fue el componente central de los denominados comités de solidaridad y que dieron origen a un nuevo tipo de organización social institucionalizada, el cual era un requisito para canalizar las demandas y otorgar créditos. Con esto se pretendía eliminar el burocratismo y el intermediarismo que había caracterizado a la política social anterior (Palacios, 2007:156).

A pesar de lo anterior, el problema principal al que se enfrentó el PRONASOL fue que nunca dejó de ser un programa presidencial, y al no haber estado acompañado de una institucionalización que garantizará su permanencia, corrió la misma suerte que el presidente que lo impulsó. Sin embargo, a pesar de sus limitaciones, de su dispersión y de la polémica que generó su supuesta politización, el PRONASOL fue un instrumento innovador de política social al haber recurrido a la movilización y la generación de capital social como mecanismos para potenciar los recursos públicos de combate a la pobreza (Cordera y Lomelí, 2005:16).

Durante la aplicación de este programa se inicia la tendencia a reducir los subsidios generalizados por medio de la focalización, a través de un esquema sustentado en mecanismos de corresponsabilidad, por lo que al programa se le considera como compensatorio, ya que las constantes crisis impactaron con mayor fuerza en la población que vive en condiciones de pobreza (Rodríguez, 2007:116).

- 6. Programa Nacional de Alimentación 1990-1994 (PRONAL 90-94):** El PRONAL 90-94 adoptó como objetivo general de la política alimentaria promover y asegurar el abasto de alimentos a toda la población, especialmente a los grupos marginados, en condiciones apropiadas de calidad y precio. Mientras que los objetivos particulares estaban dirigidos a fortalecer la soberanía alimentaria del país, y garantizar la seguridad alimentaria a la población, en términos de

suficiencia, disponibilidad y acceso. Con este programa, se daba crédito por fin, a los principios de seguridad alimentaria propuestos por organismos internacionales (principalmente la FAO). Por otro lado, cabe aclarar que la Comisión Nacional de Alimentación (CONAL), creada por decreto presidencial en 1983, era el organismo encargado de coordinar y concertar las distintas acciones entre las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal, los gobiernos estatales y municipales y los sectores social y privado que participan en el proceso alimentario para la definición y reformulación de políticas, estrategias y proyectos enfocados a resolver el problema de la escasez de alimentos y la desnutrición en el país.

7. Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)

Se instrumenta a finales de 1993 y surge como un mecanismo de transferencia de recursos para compensar a los productores nacionales por los subsidios que reciben sus competidores extranjeros, en sustitución del esquema de precios de garantía de granos y oleaginosas.

Este programa sigue vigente para 2013 y está orientado en el mediano plazo hacia la de los objetivos particulares siguientes:

- Apoyar el ingreso de los productores no comerciales (de subsistencia);
- Fomentar la conversión productiva;
- Compensar a los productores nacionales por los subsidios que se otorga a productores agrícolas de otros países
- Apoyar la capitalización del campo y su desarrollo tecnológico
- Apoyar el equilibrio ecológico, particularmente en lo relacionado con la recuperación y conservación de bosques en beneficio del desarrollo sustentable.

El PROCAMPO otorga un apoyo por hectárea o fracción de ésta a la superficie elegible, inscrita en el directorio de PROCAMPO. El apoyo se entrega a los productores que acrediten ser propietarios o poseedores de buena fe o en posesión derivada (en arrendamiento, usufructo, aparcería) de predios con superficies elegibles en explotación inscritos en el PROCAMPO. Los cultivos elegibles son maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo, cebada. El

monto máximo de apoyo por persona física beneficiaría por ciclo agrícola hasta \$100.000.00 (cien mil pesos 00/100 M.N) sujeto a disponibilidad presupuestal. A partir de 1995 los productores pueden recibir los apoyos del PROCAMPO con la siembra de cualquier cultivo lícito. Para 2013, este programa sigue vigente.¹⁸

8. Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)

Inicia en 1997 en donde se conjugan los subsidios alimentarios y las acciones salud y educación para asegurar la entrega de un paquete básico, poniendo énfasis en las mujeres y niños en condiciones de pobreza extrema. Las acciones de PROGRESA se sustentaron en cinco objetivos fundamentales: i) mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de la población más vulnerable; ii) integrar las acciones de educación y salud para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición de los niños y jóvenes; iii) procurar que los hogares dispongan de medios y de recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica; iv) inducir la responsabilidad y participación activa de los padres y de todos los miembros de las familias a favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación y v) promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de PROGRESA para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades en donde opera.

9. OPORTUNIDADES

A partir del año 2002 PROGRESA se transforma en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, continuando con la estrategia empleada, conservando sus principales características e integrando nuevas acciones con el fin de ampliar el acceso de las familias que viven en condiciones de pobreza, por medio de una transferencia monetaria y suplementos alimenticios condicionados a la asistencia de los niños a la escuela y a la supervisión de sus niveles de salud. Para el año

¹⁸ Secretaría de Agricultura y Ganadería, artículo disponible en http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_183.asp. Consultado el 20 de mayo 2013

2007 Oportunidades beneficiaba a 5 millones de familias en 2,444 municipios y 92,961 localidades y donde aproximadamente el 30% de las familias beneficiadas se encontraban en los estados de Veracruz, Chiapas y Oaxaca (SEDESOL, 2008).

OPORTUNIDADES contribuye al logro de cuatro objetivos trazados en el Programa Nacional de Desarrollo Social: i) reducir la pobreza extrema; ii) generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables; iii) apoyar el desarrollo de capacidades de las personas en condiciones de pobreza y iv) fortalecer el tejido social fomentando la participación y el desarrollo comunitario (SEDESOL, 2003: 15).

Desde la perspectiva del Programa Nacional de Educación, el Programa se enmarca en los objetivos de: i) avanzar hacia la equidad en educación; ii) proporcionar una educación de calidad adecuada a las necesidades de todos los mexicanos; iii) impulsar la participación social en la educación.

En el marco del Programa Nacional de Salud, Oportunidades contribuye a los siguientes objetivos: i) abatir la desigualdad en salud; ii) mejorar las condiciones de salud de los mexicanos y iii) asegurar la justicia en el financiamiento en materia de salud.

El programa Oportunidades representa un cambio de visión en la política de superación de la pobreza que se inició en primera instancia con el PRONASOL y continuó con el PROGRESA, para transitar de acciones en su mayoría asistencialistas que solo transferían ingreso a través de distintos medios, hacia programas más completos y al mismo tiempo que transfieren ingresos fomentan la inversión en el desarrollo de capacidades ampliando las oportunidades de las familias en pobreza para salir adelante con su propio esfuerzo, sobre cinco ejes rectores como son: equidad, integralidad, transparencia, cohesión social y corresponsabilidad.

La población objetivo de OPORTUNIDADES son todos los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza de capacidades para focalizar sus apoyos y coordinar acciones adecuadas a las necesidades de esta población. El programa cuenta con una Coordinación Nacional donde convergen los esfuerzos de las Secretarías de Desarrollo Social, de Salud, de Educación Pública y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

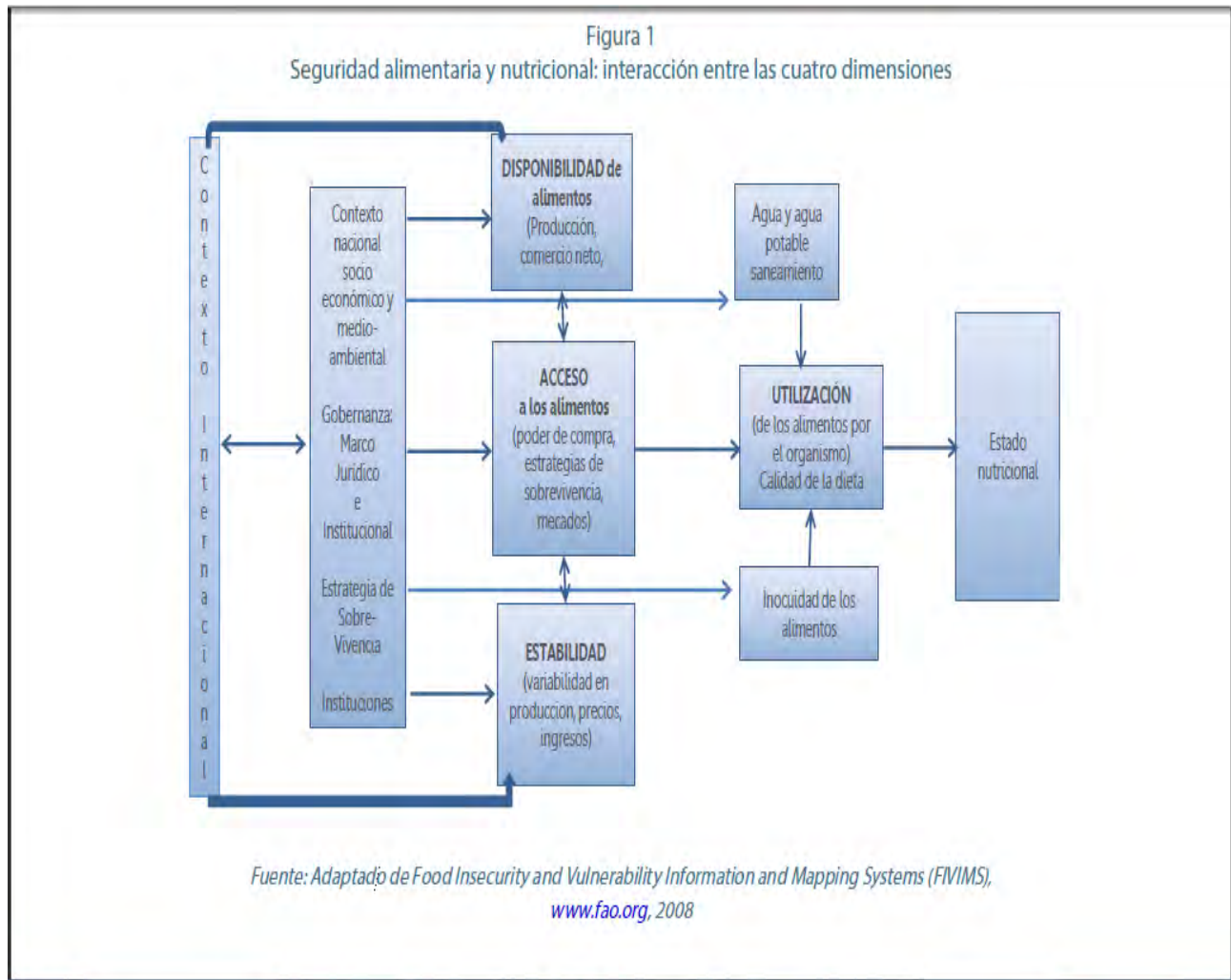
Oportunidades se basa en dos objetivos fundamentales: i) incrementar las capacidades básicas de las familias en situación de pobreza mediante una triada estratégica de acciones integrales en educación, salud y alimentación, con estrecha colaboración entre las instituciones y sectores involucrados, y con la participación de los tres órdenes de gobierno y ii) ampliar el acceso de las familias en pobreza de capacidades a oportunidades de desarrollo, fomentando la seguridad y autosuficiencia de los individuos, así como fortaleciendo su patrimonio, mediante la articulación y la concertación de esfuerzos de otras acciones y programas de desarrollo social (SEDESOL, 2003:51-52).

OPORTUNIDADES presenta avances importantes en comparación con PROGRESA. Con OPORTUNIDADES la expansión de la cobertura geográfica se extiende hacia localidades semiurbanas y urbanas. Los apoyos educativos se dirigen a jóvenes para que concluyan la educación media superior, así como también se les proporciona un apoyo en la transición a la etapa productiva. Por último, se utiliza una metodología oficial aplicada para la selección de las líneas de pobreza con el propósito de identificar a la población objetivo y focalizar de la manera más eficiente los apoyos del programa.¹⁹

¹⁹Marco Aurelio Marcus Robles. Observatorio de la economía latinoamericana. La lucha contra la pobreza en México. Artículo disponible en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2009/mamr.htm>. Consultado el 20 mayo 2013.

CAPITULO 3.PANORAMA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN MEXICO, 2006-2012

La siguiente descripción gráfica muestra una serie de relaciones complejas que esquematizan las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria, disponibilidad, acceso, estabilidad y utilización de los alimentos.



3.1 Contexto Global

En un contexto global la seguridad alimentaria se ve afectada por factores que han transformado la demanda y la producción de alimentos, derivados en parte, por el alza

de los precios internacionales y la crisis económica y financiera de 2008, extendiendo sus efectos en los hogares más pobres, en países de bajos ingresos y producción deficitaria, en los que las importaciones alimentarias impactan la balanza comercial.

Entre los factores que han afectado la demanda global se encuentran:

- Crecimiento de la población y del ingreso en economías emergentes. A medida que aumenta el ingreso de los hogares, se expande la cantidad de lo que se come, y se produce un efecto de exigencia en calidad e inocuidad en los alimentos. En este contexto destacan China e India países de elevada población y gran dinamismo económico.
- La Urbanización así como el cambio en los estilos de vida han contribuido a modificar el patrón de consumo y distribución de los alimentos.
- La demanda y producción creciente de biocombustibles. Existe una fuerte demanda de materias primas agrícolas para la producción de biocombustibles (maíz y azúcar) para bioetanol y aceites vegetales para biodisel; situación que tiene efecto en el alza de los precios.
- La recesión económica. La crisis financiera y económica acentuó la vulnerabilidad de la población pobre tanto por el impacto negativo en el empleo y el ingreso como por la menor capacidad de respuesta de los gobiernos que están enfrentando severas restricciones fiscales. A eso hay que sumar que la marginación rural dificulta la reanimación de la actividad agroalimentaria en los países en desarrollo.

Factores que han impactado la oferta global de alimentos:

- **Baja inversión en agricultura y tendencia de precios a la baja.** La tasa de formación de capital en la fase primaria de la agricultura mundial creció 1.1% en promedio anual entre 1975 y 1990; y se redujo a sólo 0.5% en el periodo 1991-2007 (FAO, 2012).
- Los precios récord del petróleo. Existe una estrecha relación entre agricultura y energía. Las variaciones en el precio del petróleo no sólo se reflejan directamente en los costos de producción, sino también en la demanda de

materias primas agrícolas para la producción de biocombustibles. La fase de precios altos del petróleo –y su potencial escasez- fue uno de los estímulos a la investigación y a la producción de biocombustibles de la primera generación, demanda que a su vez, es uno de los factores que incidió en el alza de los precios de los alimentos a partir de 2007-2008.

- Insuficiente inversión en investigación y desarrollo. La insuficiente inversión en investigación y desarrollo, en particular a partir de la década de 1990 ha provocado un lento progreso en los rendimientos agrícolas. Entre 1970 y 1990 crecieron alrededor de 2% en promedio anual a nivel mundial; desde entonces, la tasa de crecimiento se redujo a la mitad (Fischer, 2009).
- La pérdida acumulada de recursos naturales, agravada por el cambio climático es otro de los factores que inciden en la oferta. Los resultados del crecimiento de entre 2.5 y 3 veces la producción agrícola del mundo en los últimos 50 años, gracias al aumento significativo de la productividad de los principales cultivos se asocian, en algunas regiones, a la degradación de los recursos de tierras y aguas, y al deterioro de los ecosistemas y servicios relacionados (biomasa, fijación de carbono, buen estado de los suelos, almacenamiento y suministro de agua, biodiversidad), así como servicios sociales y culturales.
- El cambio climático y su variabilidad afectan los regímenes térmicos e hidrológicos, que a su vez influyen en la estructura y funcionalidad de los ecosistemas y medios de vida de las personas.
- Intensidad de los fenómenos climatológicos adversos. Las sequías, huracanes, ciclones, monzones, o el fenómeno de El Niño, tienen una relativa estacionalidad y periodicidad. La última fue la sequía prolongada en los Estados Unidos en 2012, que afectó la producción de cereales y soya.
- Mermas y desperdicios considerables. 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. Se producen a lo largo de la cadena alimentaria, desde la producción primaria hasta el consumo de los hogares. En

los países de ingresos medios y altos, se desperdicia en exceso, es decir, la comida se desecha aun cuando sea adecuada para el consumo humano. En los países de bajos ingresos, en cambio, las mermas se producen en las primeras fases de la cadena y en las de distribución, y una menor proporción se desperdicia.

A los factores que se han enunciado, han afectado la oferta de alimentos y que abonaron al alza de los precios, habría que agregar la operación de los mercados financieros, el auge del mercado de futuros de productos básicos, las políticas comerciales y de reservas e inventarios; medidas restrictivas a las exportaciones y el manejo de las reservas globales.²⁰

La situación de la seguridad alimentaria y nutricional en México en el sexenio 2006-2012 presenta un panorama complejo ya que obedece a una crisis estructural del país que abarca temas a resolver como la reforma del estado, la reforma energética, la seguridad ciudadana, el combate al narcotráfico, la desaceleración de la economía estadounidense (su principal socio comercial), la crisis interna de los partidos y algunos otros más. Sin embargo, frente a estos retos, el tema de la crisis alimentaria debe ser atendida de inmediato precisamente por el alto impacto que tiene directamente en los sectores más vulnerables del país y su nivel de desarrollo.

En los últimos 20 años la agricultura mexicana creció por abajo del conjunto de la economía. En la década de 1990 (1993-2000) el Producto Interno Bruto (PIB) agropecuario creció 2.7% en promedio anual, y en lo que va del siglo (2000-2011), su aumento ha sido del 1.1% promedio al año (INEGI, 2012).

La contribución del sector agropecuario al PIB nacional ha ido disminuyendo hasta representar el 3.6% en 2011 (INEGI, Cuentas Nacionales). Al integrar la producción primaria con la fase de producción industrial de alimentos, bebidas y tabaco para formar el PIB agroalimentario, éste tiene un peso más significativo en la economía: 8.5% en 2011 (INEGI). La tasa de crecimiento promedio anual de la rama de alimentos, bebidas

²⁰ Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en México 2012. SAGARPA, SEDESOL. Instituto Nacional de Salud Pública. FAO 2012. Pág.27-32

y tabaco fue de 2% entre 2000 y 2011 (INEGI). Más dinámica que la producción primaria.

En cuanto a empleo, la población económicamente activa (PEA) ocupada en actividades agropecuarias (además de forestales, caza y pesca), alrededor de 6.6 millones de personas, representan el 13.9% del total (INEGI, ENOE, 2012); al vincularlo con el producto, resulta una productividad del trabajo baja: el 23% de la productividad nacional. También en este caso, México está en desventaja con respecto al resto de los países de América Latina.²¹

En cuanto a la política agrícola para la década 2000-2010, estuvo enfocada en general a un mejor funcionamiento de los mercados.

El sector se caracteriza principalmente por:

- Una producción de estructura polarizada con:
 - Productores comerciales con orientación al mercado.
 - Productores de autosuficiencia (maíz, frijol, principalmente).
- Niveles de polarización regional, con diferencias marcadas entre regiones:
 - Al sur (producción de subsistencia con bajo nivel tecnológico)
 - Al norte (productores comerciales con alta tecnología)
- Niveles de pobreza mucho más altos en zonas rurales, la pobreza rural era 32% en 1992 y fue 29.3 en 2010
- La pobreza urbana era del 13% en 1992 y del 12.6% en 2010
- Prevalencia de fuertes corrientes emigratorias
 - Rural- urbano dentro de México
 - Rural- Estados Unidos en la migración internacional.
- Prevalencia de altas tasas de deforestación
- Escasos cambios en los regímenes de la propiedad de la tierra a pesar del avance del PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares). Para 2007, solo el 4.4% de la propiedad social total y 7% de la certificada por el Procede habían adoptado el dominio pleno.

²¹<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

3.2 Acciones del gobierno federal para garantizar la Seguridad Alimentaria

La política agropecuaria PROCAMPO, Alianza por el Campo y el Programa de Ingreso Objetivo han dominado la escena en casi toda la década, por su naturaleza, estos programas no están orientados a mejorar la condición alimentaria del país, ya que para que eso es necesario que se cumplan las condiciones para que el país garantice la seguridad alimentaria como la producción disponibilidad de alimentos inocuos que cubran la demanda interna y el acceso de la población para adquirirlos así como alcanzar un estado de bienestar.

Los programas ligados a la seguridad alimentaria son pocos y de recursos limitados, se identifican el Programa Emergente de Maíz y Frijol (PROMAF), creado en 2005 y el Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA).

El objetivo del PROMAF es incrementar la producción y productividad del maíz y frijol, su población objetivo son las organizaciones económicas (personas morales) integradas por productores mexicanos de maíz y frijol legalmente constituidos, en propiedad o posesión de superficie agrícola con medio o alto potencial productivo, conforme a la clasificación del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias y mediante la aplicación de paquetes tecnológicos que incrementan la producción a través de créditos de avío. Los beneficiarios pueden permanecer hasta tres años, pero la participación en el segundo y tercer año está condicionada a recuperar al menos 60% de los apoyos recibidos por el avío.²²

En general, el cambio estructural hacia una economía de mercado en el sector agrícola no dio los resultados que se esperaban al inicio de las reformas. Se buscaba que con la apertura económica y el repliegue de la injerencia del sector público en el sector, con un mercado de tierras impulsado por la reforma ejidal, con crecimiento en el tamaño de los predios agrícolas y con créditos dirigidos al sector, las decisiones de producción se

²² SAGARPA. <http://www.firco.gob.mx/Componentes%202013/Promaf/Paginas/Promaf-2013.aspx>

guiaran a las señales del mercado internacional. Sin embargo, el principal problema de la política agrícola se caracterizó por una alta inequidad en el acceso a los programas públicos y por una escasa nula incidencia efectiva para el mejoramiento de las condiciones de los pequeños productores. Un ejemplo de esto fue el hecho de que el 10% de los productores más grandes obtuvieran entre el 50% y 80% de los subsidios agrícolas del subprograma Ingreso Objetivo de Aserca²³ (uno de los más importantes en términos del gasto público en el sector agrícola).

3.2.1.Desnutrición

Los efectos de las reformas no efectivas en el sector agrícola así como de la economía en su conjunto, han tenido como consecuencia un incremento en la pobreza y un gran problema de salud pública con los altos índices de desnutrición y obesidad en la población, principalmente en niños y adolescentes que afectan la seguridad alimentaria. El incremento en sobrepeso y obesidad es resultado de múltiples factores, principalmente por los cambios en el acceso y consumo de los alimentos y cambios drásticos en el estilo de vida.

Los datos arrojados en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT 2006) revelan que el sobrepeso y obesidad en niños de 5 a 11 años se incrementó de 18.6% en 1999 a 26% en el 2006, que un tercio en la población adolescente de 12 a 19 años y, respecto a la población adulta y el 71.9% de las mujeres y 66.7% de los hombres mayores de 20 años mostraron sobrepeso y obesidad. Estos datos mostraron que el sobrepeso y la obesidad son factores de riesgo de enfermedades como la diabetes,

²³Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (**ASERCA**), es un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (**SAGARPA**), creado a través de un decreto presidencial del 16 de abril de 1991, con el propósito de contar con un instrumento para el impulso a la comercialización de la producción agropecuaria en beneficio de los productores del campo, de frente a la apertura externa y la liberación de los mercados.

Su función básica es el fortalecimiento de la comercialización agropecuaria, la cual se realiza a través de apoyos fiscales a la comercialización de granos y oleaginosas, que se otorgan sobre una base selectiva y localizados regionalmente; fomento de mecanismos de mercado y diseño de esquemas de negociación entre productores y compradores; estímulos al uso de coberturas de riesgos de precios; generación y difusión de información de mercados e identificación y promoción de exportaciones. Disponible en: http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_26.asp

hipertensión arterial, síndrome metabólico y varias afecciones psicosociales; lo cual implica retos importantes desde la perspectiva de la sustentabilidad de los sistemas de salud y pensiones, los potenciales efectos demográficos y las proyecciones de crecientes efectos económicos, sobre todo en los estratos más pobres.²⁴

El costo directo estimado que representa la atención médica de las enfermedades atribuibles al sobrepeso y la obesidad se incrementó en un 61% en el periodo 2000-2008, al pasar de 26,283 millones de pesos a por lo menos 42,246 millones de pesos.

Para el 2017 se estima que dicho gasto alcance los 77,919 millones (en pesos de 2008) El costo para 2008 representó el 33.2% del gasto público federal en servicios de salud a la persona, presupuestado en ese ejercicio fiscal.

El costo indirecto por la pérdida de productividad por muerte prematura atribuible al sobrepeso y la obesidad ha aumentado de 9,146 millones de pesos en el 2000 a 25,099 millones de pesos en el 2008. Esto implica una tasa de crecimiento promedio anual de 13.51%.

El costo total del sobrepeso y la obesidad ha aumentado (en pesos de 2008) de 35,429 millones de pesos en 2000 al estimado de 67,345 millones de pesos en 2008. La proyección es que para el 2017 el costo total ascienda a 150,860 millones de pesos. La carga económica que estos costos representan para un sistema de salud pública y para el gasto de los hogares, es un riesgo tanto para la sustentabilidad de dicho sistema, como para los mismos hogares.²⁵

Las políticas relacionadas con la seguridad alimentaria implementadas en la década 2000-2010 se caracterizan por dar continuidad a los esfuerzos iniciados con anterioridad sin introducir cambios radicales. Entre ellas se destacan el **Acuerdo Nacional para Salud Alimentaria (ANSA-2010)**, estrategia contra el sobrepeso y obesidad, que tiene tres objetivos: i) revertir la prevalencia en sobrepeso y obesidad en niños de 2 a 5 años, ii) detenerla en la población de 5 a 19 años y desacelerar esa

²⁴ INSP Instituto Nacional de Salud Pública. 2006. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006, Cuernavaca, México. Disponible en <http://www.insp.mx/ensanut2006.pdf>

²⁵ Acuerdo Nacional para la Seguridad Alimentaria pág.12. Disponible en: <http://www.promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/programas/Acuerdo%20Original%20con%20creditos%2015%20feb%2010.pdf>

prevalencia en la población adulta. Las estrategias implementadas destacan lineamientos generales en el consumo escolar, mejorando la oferta de los alimentos que consumen los niños en las escuelas; esta medida causó gran polémica pues las empresas de la industria de alimentos y bebidas que tendrían grandes pérdidas, mientras que las asociaciones y padres de familia sostenían la necesidad de eliminar los productos chatarra. Una de las principales deficiencias de esta política es la falta de monitoreo y supervisión, que se deja en manos de los padres de familia.

Por otro lado, se establecieron y promocionaron varios programas con el objeto de modificar los hábitos alimentarios:

- Programa 5 Pasos por tu Salud para Vivir Mejor basado en cinco acciones básicas: muévete, toma agua, come frutas y verduras, mídete y comparte estilos de vida saludable.
- Programa Actívate, por una cultura saludable, promoción orientada a incluir rutinas sencillas de actividad física y promover el deporte en espacios públicos.
- Cambios en la normatividad de bienes de consumo. En 2010 se modificaron algunas normas de etiquetados de alimentos y bebidas que exhiba el aporte energético, grasas, azúcar, sodio, etc. En 2011 se acordó con la industria de alimentos y bebidas eliminar el uso de grasas trans de origen industrial.
- Programas de prevención y atención para derechohabientes del IMMSS/ISSSTE, como el “Prevenimss y Prevenissste” cuyos objetivos son brindar orientación alimentaria a sus afiliados así como implementar campañas para prevenir el sobrepeso y obesidad y ofrecer orientación sobre las consecuencias de éstos
- Cambios en programas federales. Existen tres programas de desarrollo social que cuentan con elementos de nutrición relevantes: i) Programa de Apoyo Alimentario (Diconsa) que distribuye suplementos alimenticios para combatir la desnutrición. ii) Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. iii) Programa de Abasto Social de Leche (Liconsa)

Desafortunadamente, a pesar del diseño de estos programas y su promoción, éstos no cuentan con indicadores sobre su efecto en el sobrepeso y obesidad y por otro lado, estos programas están fuera del alcance de muchas familias.

3.2.2 Pobreza

Es necesario señalar, que cualquier estudio de pobreza –con miras a identificar si una persona u hogar es pobre o no, debe transitar por los tres aspectos siguientes: i) Definición conceptual de la pobreza; ii) elección del método de identificación de los pobres y iii) adopción de medidas de pobreza.

En este orden de ideas AmartyaSen (1984) define a la pobreza como “la privación de capacidades básicas para funcionar dentro de la sociedad”. Dentro de la lógica planteada por AmartyaSen, Julio Boltvinik (2003) define a la pobreza como un proceso multidimensional en el que el bienestar de los hogares y las personas depende de seis fuentes:

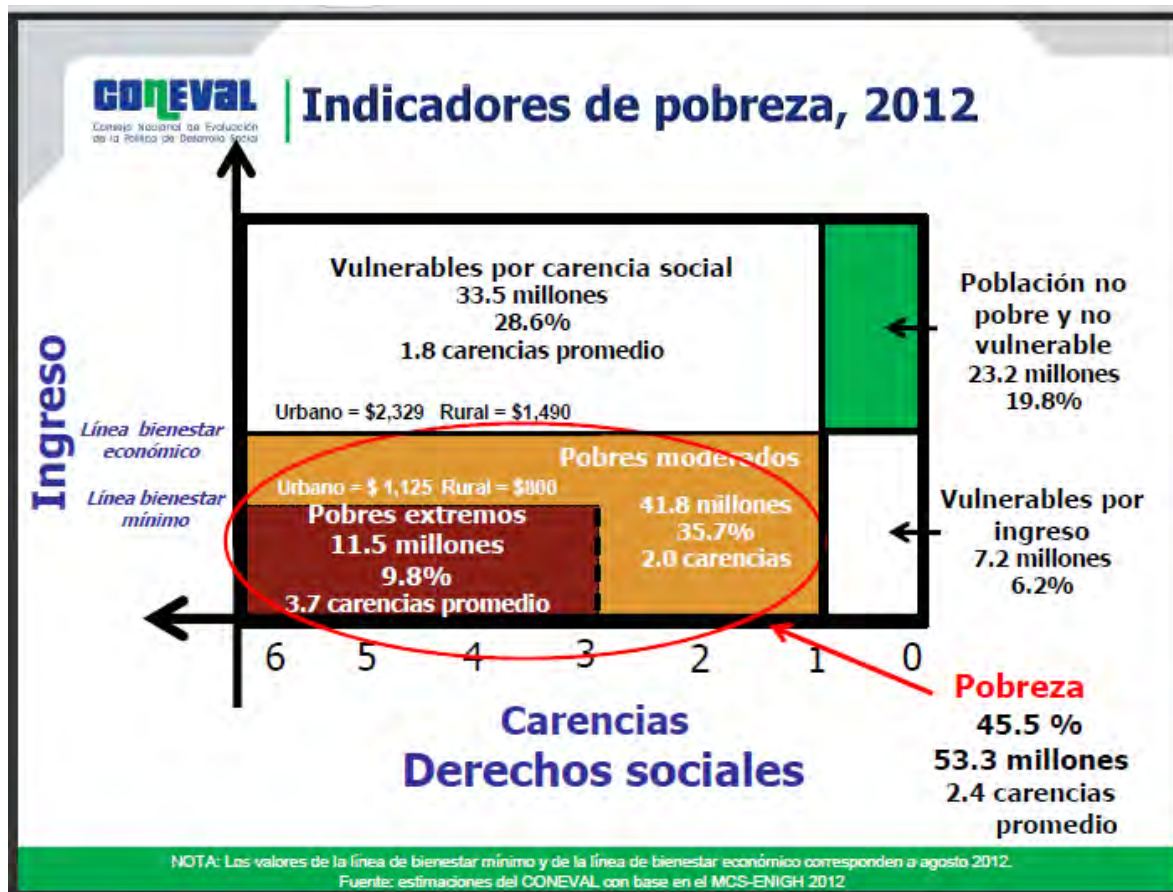
i) el ingreso corriente; ii) los activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar; iii) el patrimonio familiar; iv) el acceso a bienes y servicios gratuitos; v) el tiempo libre y el disponible para trabajo doméstico, educación y reposo y, vi) los conocimientos de las personas. Para este autor, los tres primeros representan lo que suele llamarse recursos económicos privados (expresables en términos monetarios); la cuarta fuente representa los recursos económicos públicos, llamados también “salario social”. Finalmente, las dos últimas fuentes tienen sus propias unidades de medida: el recurso humano y el recurso tiempo.²⁶

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en su comunicado de Prensa Núm. 003 del 29 de julio de 2013, señala que “La población en pobreza es la que tiene al menos una carencia social y percibe un ingreso inferior a la línea de bienestar, cuyo valor equivale al costo de las canastas alimentaria y no alimentaria juntas”.

²⁶ Damián, Araceli, Boltvinik, Julio. Evolución y características de la pobreza en México. Revista Comercio Exterior, Vol. 53 núm. 6 Junio 2003. Págs.519-530

Así mismo Coneval informa los siguientes resultados de la medición de la pobreza 2012, destacando lo siguiente:

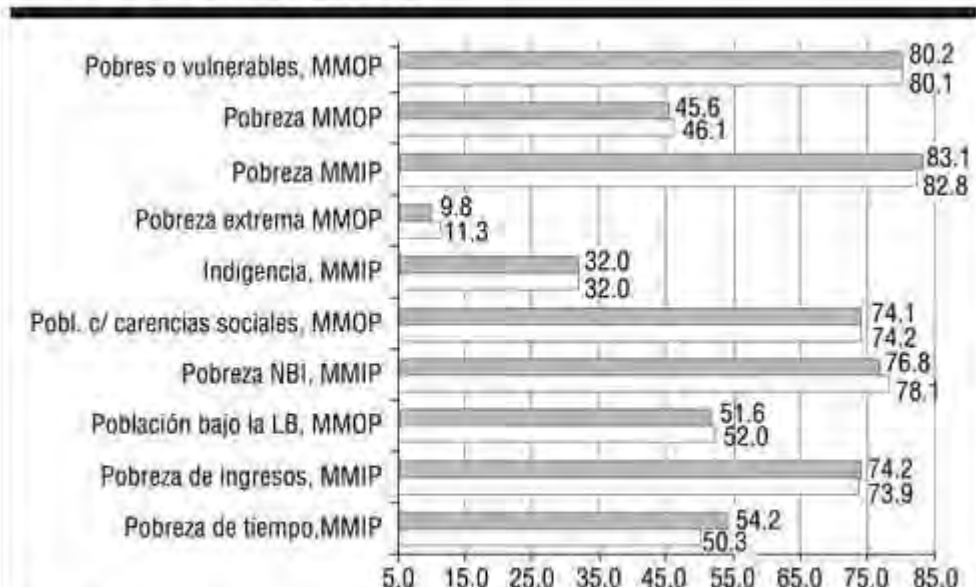
- En 2012 había 53.3 millones de personas pobres en México (45.5% del total), frente a 52.8 millones (46.1%) en 2010.
- Entre 2010-2012, la población en pobreza extrema se redujo de 13.0 millones de personas (11.3% del total) a 11.5 millones (9.8%).
- La medición de 2012 se basa en una población total de 117.3 millones de personas, y la de 2010, en 114.5 millones, calculadas con información del CONAPO que utiliza el INEGI.
- Entre 2010 y 2012 disminuyeron en porcentaje y número de personas las carencias por rezago educativo; acceso a los servicios de salud; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda, y acceso a la alimentación.
- Ese no fue el caso con la carencia por acceso a la seguridad social y el número de personas con un ingreso inferior a la línea de bienestar y con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo.
- El porcentaje de personas con carencia por acceso a los servicios de salud bajó en todas las entidades federativas, por lo que en la suma nacional pasó de 29.2% a 21.5% entre 2010-2012.



http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Pobreza_2012/RESUMEN_EJECUTIVO_MEDICION_POBREZA_2012_Parte1.pdf

Julio Boltvinik hace una comparativa de los resultados respecto a los indicadores anunciados por CONEVAL, al que denomina método Oficial de Medición de la Pobreza (MOMP), con el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), método con el que ha medido la pobreza con base en los datos de la ENIGH2012, destacando lo siguiente:

Datos comparativos de incidencia de la pobreza (%) MMIP Y MMOP. 2010-2012



Nota: para los conceptos y siglas véase texto.

Fuente: Elaboración propia. Datos del MMOP, tomados de la página web del Coneval. Datos del MMIP, cálculos propios a partir de las bases de datos de las ENIGH 2010 y 2012.

LA JORNADA

El MMIP, al igual que el MMOP, lleva al resultado que la población mexicana es una sociedad de 80-20: 80 por ciento de carenciados vs 20 por ciento de satisfechos o con lujos; 80 por ciento de excluidos de los beneficios del desarrollo vs 20 por ciento de incluidos. En efecto, los resultados sintéticos del MMIP para el periodo 2010-2012 son:

a) La pobreza aumenta de 94.86 a 97.44 millones y de 82.8 a 83.1 por ciento, también sin significancia estadística. Nótese que se mueve en dirección opuesta a los resultados del Coneval en términos porcentuales. La diferencia con la suma de pobres o vulnerables del Coneval es, como se ve, de sólo tres puntos porcentuales y de 3.34 millones de personas.

b) La pobreza durante el gobierno de Calderón aumentó en 11.6 millones de personas (de 85.82 a 97.44 millones). Como se aprecia, el país está llegando ya a los 100 millones de pobres: el nuevo centenario. El MMOP no puede utilizarse para analizar datos anteriores a 2008 porque el indicador de inseguridad alimentaria que usa requiere

una batería de preguntas que no se incluía en las ENIGH anteriores. Para paliar esta deficiencia, el Coneval presenta en su página la evolución de la pobreza de patrimonio (PP), método que se aplicó en la Sedesol durante el gobierno de Fox y que el Coneval utilizó hasta 2008. Es un método de medición de la pobreza sólo por ingresos. La PP habría aumentado durante el gobierno de Calderón (2006-2012) en 14.9 millones de personas, desde 42.9 a 52.3 por ciento.

Para perplejidad del lector, sin embargo, resulta que la PP aumenta entre 2010 y 2012 de 58.5 a 61.4 millones y, en términos porcentuales de 51.1 a 52.3 por ciento, mientras la población bajo la Línea de Bienestar LB se movió en porcentos al revés: bajó de 52 a 51.6 por ciento. En números absolutos, la PP aumenta 2.9 millones mientras la que está bajo la LB lo hace en sólo un millón. El lector notará que el nivel de pobreza es casi el mismo con la PP que con la LB. En esencia, es el mismo método pero la LB y la línea de PP evolucionan de diferente manera porque la segunda depende al 100 por ciento del alza en los precios de los alimentos mientras que la primera sólo depende en 50 por ciento de éstos.

c) La dimensión de pobreza de ingresos del MMIP, cuya línea de bienestar LP se deriva de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) de Coplamar, creció de 67.3 por ciento en 2006 al 74.16 por ciento, pasando por 73.9 por ciento en 2010, aumentando entre 2010 y 2012, en la misma dirección que la PP y en sentido opuesto al de la población bajo la LB. El número de personas pobres por ingresos con el MMIP aumentó en 13.9 millones entre 2006 y 2012 y 2.4 millones entre 2010 y 2012. La gráfica compara cifras (incluso algunas no referidas) entre el MMIP y el MMOP.²⁷

²⁷Boltvinik, Julio. Economía Moral. La evolución de la pobreza en el gobierno de Calderón. Periódico la Jornada, 9 de agosto 2013. Disponible en: http://www.julioboltvinik.org/index.php?option=com_content&view=article&id=77&Itemid=89

Evolución de diversos indicadores del MMOP 2008- 2012

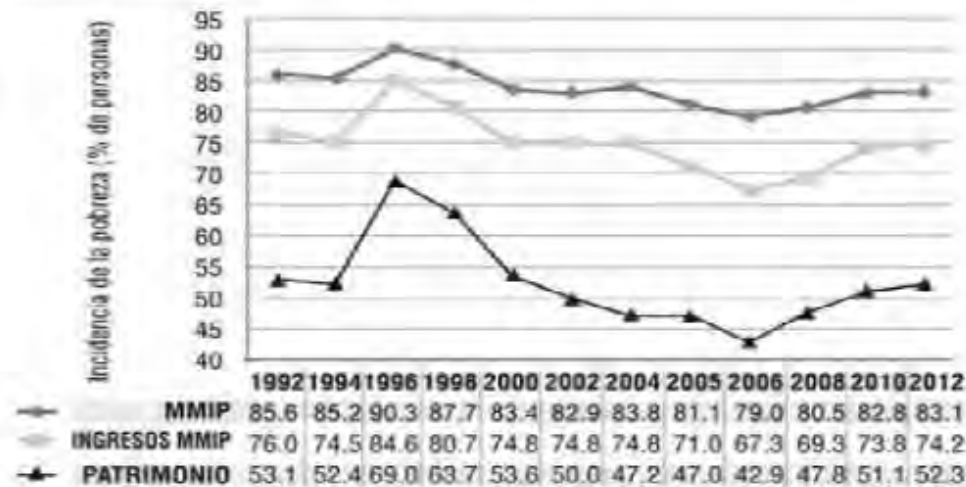
Concepto	2008	2010	2012
1.Pobres %	44.2	46.1	45.5
2.Pobres (millones)	49.5	52.8	53.3
3.Con 1 o + CS* (%)	76.5	74.2	74.1
4.Con 1 o + CS (millones)	85.4	85.0	86.9
5.Vulnerables por CS (%)	32.2	28.1	28.6
6.Vulnerables por CS (mill.)	36.0	32.1	33.5
7.Con Y** menor a LB***(%)	49.0	52.0	51.6
8.Con Y menor a LB (millones)	54.7	59.6	60.6
9.Vulnerables por Y (%)	4.7	5.9	6.2
10.Vulnerables por Y (millones)	5.2	6.7	7.2
11. Ni pobres, ni vulnerables (%)	18.7	19.9	19.8
12. Ni pobres, ni vulner. (mill.)	20.9	22.8	23.2
13. Pobres+vulnerables (%)	81.1	80.1	80.3
14. Pobres+ vulnerables (mill.)	90.7	91.6	94.0

*CS: carencias sociales; **Y: ingreso; ***LB: Línea de bienestar. Nota. Renglón 13 es igual a la suma de 1+5+9; renglón 14 es la suma 2+6+10.

Fuente: Elaboración propia a partir de la página del Coneval

LA JORNADA

Evolución de la pobreza MMIP, ingresos MMIP y de patrimonio 1992-2012 México



Fuente: Datos de pobreza de patrimonio, página del Coneval. Los demás datos, cálculos propios a partir de las bases de datos de las ENIGH de cada año.

LA JORNADA

A grandes rasgos se puede resumir que dos eventos externos incidieron negativamente en la posibilidad de alcanzar mayor bienestar:

- El aumento en la demanda internacional de alimentos y el uso de granos para la producción de etanol que condujeron a que el precio internacional de los cereales, aceites grasas y azúcar subieran en promedio, según la FO más del 80% en el periodo de 2006-2011. Situación que tuvo secuelas en la economía mexicana. Por un lado, el incremento de precios de los alimentos así como la vulnerabilidad en la política económica empobreció aún más la población agrícola y urbana.
- La crisis económica y financiera que se desató en los países desarrollados a mediados de 2008 y que aún continúa sin resolverse del todo, ha disminuido el dinamismo del sector exportador y la inversión extranjera y sobre todo, mayor incertidumbre respecto al crecimiento y desarrollo económicos del país.

3.3 Perspectivas de desarrollo en el nuevo sexenio

Ante el panorama general de la situación económica en general, los retos a que se enfrenta el nuevo sexenio a cargo del Presidente Enrique Peña Nieto no difieren mucho de los que enfrentaron los sexenios anteriores, los cuales se centraron principalmente en combatir la pobreza, equilibrar la distribución del ingreso, mejorar y garantizar la educación y terminar con la corrupción y brindar seguridad.

3.3.1 Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre

El 22 de enero de 2013 la Presidencia de la República dio a conocer el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, la cual es una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementará a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales, para el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- I. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación.

- II. Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
- III. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas;
- IV. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización , y
- V. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.²⁸

Este sistema se inspiró en el programa “Fome Zero” (Hambre Cero) implementado por el Presidente Lula da Silva en Brasil durante 2003, el cual busca eliminar la indigencia y sus efectos.

Las características de Cruzada contra el Hambre son:

- Está orientada a la población objetivo constituida por 7.4 millones de personas que viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema y que presentan carencia a la alimentación.
- Implementación en 400 municipios del país con los niveles más altos de marginación y pobreza extrema, según las cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).
- El programa no cuenta con presupuesto propio, se desarrolla con lo aportado por 16 secretarías de Estado.
- Se apoya en comités comunitarios para implementar y supervisar el funcionamiento de la Cruzada con lo que, según el Gobierno federal, se incentiva la participación ciudadana y se convierte a los beneficiarios en sujetos productivos.

La implementación de la Cruzada contra el Hambre ha generado grandes controversias y dudas, una de ellas es cómo es que el gobierno designó a 400 municipios que se

²⁸ Presidencia de la República <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2013/01/Decreto-Cruzada-Contra-el-Hambre.pdf> Consultado el 23 de mayo 2013

integrarán a la Cruzada así como las fechas en que se inicia, que casualmente inicia en periodos pre electorales.

El 10 y 11 de febrero pasados, el periódico Reforma publicó varias notas señalando que la selección coincide con varios municipios donde se llevarán a cabo elecciones locales y de gobernador (Baja California) durante 2013. Situación que deja ver intereses políticos y proselitismo.

Para Julio Boltvinik y Araceli Damián, la Cruzada Nacional contra el Hambre parte del mismo planteamiento que el programa Solidaridad, puesto en marcha por Carlos Salinas de Gortari en 1988: movilizar a la sociedad y decirles que ellos van a decidir, pero a final de cuentas, muchos de estos recursos sólo se utilizaron con fines políticos, así mismo, señalan que no hay un plan de acción claro sobre cómo lograr los objetivos y la forma en que se ayudará a los campesinos a producción de alimentos.

Por su parte José Antonio Román y Enrique Méndez en el periódico La Jornada resumen los aspectos principales de los programas enfocados a disminuir la pobreza en los últimos 20 años:

“Con Carlos Salinas (1988-1994) se transitó a un PIB de 2.7 por ciento, una reducción ~~de la~~ inflación de 160 por ciento a tasas de un solo dígito, y la deuda pública bajo de 68 por ciento del PIB al 22, pero todo se derrumbó con el “error de diciembre” y el país volvió a la debacle.

Ernesto Zedillo (1994-2000) presentó el PND el 31 de mayo de 1995, en la plena crisis económica, y aun así se planteó disminuir la pobreza, “moderar” la desigualdad, generar empleos con sueldos suficientes, pero sus políticas estuvieron atadas al rescate financiero que proporcionó Estados Unidos.

Vicente Fox (2000-2006) afirmó el 29 de mayo de 2001 que su plan de desarrollo se elaboró “a partir de una muy amplia consulta ciudadana”, que rompía con el mero ritual y los buenos deseos. Aun así, prometió que el proyecto garantizaba “un México del futuro con liderazgo mundial”, con alta calidad de vida, sin desequilibrios sociales, con oportunidades de desarrollo. En suma, afirmó que en su gobierno las políticas permitirían “incorporar a los marginados al desarrollo”, pero en su sexenio la pobreza se agudizó.

Seis años después, el 31 de mayo de 2007, Felipe Calderón (2006-2012) se comprometió a “pagar la enorme deuda social” con los pobres, especialmente los indígenas, aunque durante su gobierno la mitad de la población cayó en pobreza. La intención era que los mexicanos pasaran “de condiciones de vida menos humana a condiciones de vida más humana”, no obstante, su discurso se centró en combatir la violencia que, cuestionó, fue “consecuencia de lo que no se hizo ayer”.

Ahora, con el presidente Peña Nieto frente al gobierno federal, y con el PRI de regreso a Los Pinos, los objetivos y metas para el país o variarán significativamente, pues persisten los mismos problemas, incluso muchos de ellos agravados por el tiempo.²⁹

La Cruzada contra el Hambre tiene una ardua tarea por hacer debido a que al cierre de 2012, el país registró 53.3 millones de pobres, cifra superior a los 52.8 millones de pobres que había en 2010, mientras que la población en pobreza extrema se ubicó en 11.5 millones de personas.

Resolver el problema de pobreza alimentaria va más allá de una campaña o “cruzada” y depende de muchos factores, particularmente de un mejor desempeño económico, una mejor calidad educativa, condiciones mínimas en los hogares para desarrollar capacidades cognitivas y afectivas, así como de incentivos para integrarse a la nueva economía. La combinación de estos factores permite lograr que los ciudadanos tengan la capacidad de generar ingresos al momento de convertirse en población económicamente activa.

Por otro lado, es claro que el papel que juega el Estado en estas estrategias es fundamental, sin embargo, por lo la forma en que desempeña su gestión y la falta de un enfoque de nación predice resultados desalentadores.

²⁹ Román, José Antonio y Méndez Enrique. Periódico La Jornada. Lunes 20 de mayo de 2013, p. 6 disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/05/20/politica/006n1pol>.

CONCLUSIONES

La seguridad alimentaria es un conjunto de aspectos ocultos en la problemática socioeconómica del país, y de las condiciones externas que impone la dependencia agrícola.

La situación de la seguridad alimentaria en México se suma a los múltiples retos por resolver que tiene el Estado, no solo para el sexenio de Peña Nieto apenas iniciado en diciembre de 2012, sino para los subsecuentes, ya que, para resolver el problema de acceso y producción de alimentos así como el estado nutricional del país, se requiere de múltiples cambios y reformas estructurales que contribuyan a generar la bases en los aspectos de democracia, crecimiento económico y con ello la generación de empleos y mejora en la distribución del ingreso. Este reto, visto desde el punto de vista del consumo consiste en producir alimentos suficientes a bajo costo, garantizar el abasto y la obtención de los mismos, preservar el medio ambiente mediante esquemas productivos óptimos de aprovechamiento de los recursos y evitar posibles estallidos sociales mediante la generación de empleo en el campo, teniendo como soporte el crecimiento sostenido de la economía interna.

Los problemas de alimentación crecen en la medida en que se incrementan los niveles de pobreza, generando riesgos en dos extremos, por un lado, una dieta empobrecida y por otro, la sobrealimentación, lo cual hoy en día, es ya considerado un problema nacional.

La política social para combatir la pobreza no ha tenido en cuenta la diversidad regional ni los problemas estructurales que los generan como la desigualdad del ingreso. La pobreza se reproduce hoy en un contrasentido tal, que mientras más recursos proporcionales se destinan al gasto social, mas aumenta el número de pobres y pobres extremos y con ello la inseguridad y la violencia.

Adicionalmente, la crisis por la que atraviesa el sector agropecuario se debe en gran parte a la escasez de infraestructura apropiada, a la falta de dotación de tierras y salarios equitativos en el campo que contribuyan a bajar los costos de producción y poder competir con los países del norte (Estados Unidos y Canadá).

El Estado podría apoyar con programas de investigación, control de plagas y enfermedades, asesoramiento, inspección, comercialización y promoción así como en infraestructura y optimización sustentable de los recursos y sobre todo mediante la combinación de políticas de precios gasto público para erradicar la pobreza y el hambre.

BIBLIOGRAFIA

1. Ayala, Espino José Luis. *Economía del Sector Público Mexicano*. Editorial Esfinge, 2ª Edición, junio 2001.
2. Boletín de la Fundación por la Socialdemocracia de las Américas, A.C. Seguridad Alimentaria. Año 1, núm. 3 Julio-Septiembre 2008.
3. Boltvinik, Julio. Economía Moral. La evolución de la pobreza en el gobierno de Calderón. Periódico la Jornada, 9 de agosto 2013. http://www.julioboltvinik.org/index.php?option=com_content&view=article&id=77&Itemid=89
4. Calderón Salazar, Jorge Alfonso. Política Económica, agricultura mexicana y TLCAN. Economía informa núm. 350 enero-febrero 2008.
5. Calva, José Luis. El papel de la agricultura en el desarrollo de México. Compilador. Problemas del Desarrollo, Vol. 30. Núm. 118, IIEC-UNAM, julio –septiembre 1999.
6. Carbonell, Miguel. Los Derechos Fundamentales en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica número 185. UNAM, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
7. CONVEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto. 1ª Edición México, Febrero 2010. http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/pobreza_2010.es.do
8. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Colección Leyes y Códigos. Anaya Editores, S.A.
9. Damián, Araceli y Boltvinik, Julio. Evolución y características de la pobreza en México. Revista Comercio Exterior, Vol. 53 núm. 6 Junio 2003.
10. Gómez Olivier, Luis. El papel de la agricultura en el desarrollo de México. Ensayo FAO, Santiago de Chile, 1994.
11. Hernández Oliva Rocío Citlali. *Globalización y Privatización: El Sector Público en México 1982-1999*. INAP, A.C. México, 2001
12. Ley General de Desarrollo social. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004

13. http://www.uaemex.mx/planeacion/docs/contraloria%20social/2012/Normativa/Ley_General_de_Developmento_Social.pdf
14. Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal. Publicada en la **Gaceta Oficial del Distrito Federal** el 17 de septiembre de 2009. Secretaría de Agricultura y Ganadería, artículo disponible en http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_183.asp. Consultado el 20 de mayo 2013
15. Marcus, Robles Marco. *La lucha contra la pobreza en México*. Observatorio de la economía latinoamericana. Artículo disponible en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2009/mamr.htm>. Consultado el 20 mayo 2013.
16. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27 <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>
17. Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en México 2012. E-ISBN 978-92-5-307623-9 (PDF) © FAO 2013 SAGARPA, SEDESOL. Instituto Nacional de Salud Pública. FAO 2012 <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
18. Presidencia de la República <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2013/01/Decreto-Cruzada-Contra-el-Hambre.pdf> Consultado el 23 de mayo 2013
19. Román, José Antonio y Méndez Enrique. *Presenta hoy Peña Nieto, el Plan Nacional de Desarrollo*. Periódico La Jornada. Lunes 20 de mayo de 2013, p. 6 disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/05/20/politica/006n1pol>
20. Rosenzweig, Andrés. *El debate sobre el sector agropecuario mexicano en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. Comercio Exterior, Vol. 56 núm. 8 Agosto 2006.
21. SAGARPA. <http://www.firco.gob.mx/Componentes%202013/Promaf/Paginas/Promaf-2013.aspx>
22. Stiglitz, Joseph E. *La Economía del Sector Público*, 3ª Edición. Antonio Bosch, editor. Barcelona.

23. Torres, Torres Felipe, compilador. *El Sector Agropecuario Mexicano después del colapso económico*. UNAM. Instituto de Investigaciones Económicas 1ª Edición febrero 1998, Ed. Plaza y Valdés.
24. Torres, Torres Felipe. Coordinador. *Seguridad alimentaria: seguridad Nacional*. 1ª Edición México, 2003. Plaza y Valdés Editores. Págs.
25. Trujillo, Bautista Jorge Martín. *Ensayo El Ejido, símbolo de la Revolución Mexicana*. <http://www.ub.edu/medame/PSTrujillo.pdf>