

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO AMBIENTAL

TESIS:
EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN SUSTENTABLE

PRESENTADO POR:
FRANCISCO JAVIER LUNA BELTRÁN

ASESOR:
DR. LUIS ESCOBAR AUBERT

MÉXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA

ENERO 2015



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.

AGRADECIMIENTOS



EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN SUSTENTABLE

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO

DERECHOS HUMANOS

I. DERECHOS HUMANOS

A) CONCEPTO	1
B) CLASIFICACIÓN.....	2
a. DERECHOS DE PRIMERA GENERACIÓN	2
b. DERECHOS DE SEGUNDA GENERACIÓN	4
c. DERECHOS DE TERCERA GENERACIÓN	6

CAPÍTULO SEGUNDO

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

I. CONCEPTO	8
-------------------	---

II. TIPOS DE ALIMENTACIÓN

A) EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN COMO PRESTACIÓN ENTRE PARTICULARES	13
B) EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN COMO ASISTENCIA SOCIAL	14
C) EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN COMO PRESTACIÓN SOCIAL	15
D) EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN COMO DERECHO SOCIAL	16
E) EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y EL DERECHO PENAL	16

III. SOBERANÍA ALIMENTARIA, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y ALIMENTACIÓN SUSTENTABLE

A) SOBERANÍA ALIMENTARIA	18
--------------------------------	----

B) SEGURIDAD ALIMENTARIA	18
C) ALIMENTACIÓN SUSTENTABLE	21
IV. TRATADOS INTERNACIONALES	25
A) PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES	25
B) INICIATIVA AMÉRICA LATINA Y CARIBE SIN HAMBRE	27
C) ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO)	
a. HISTORIA	28
b. OBJETIVOS	29
D) CUMBRE MUNDIAL DE ALIMENTACIÓN	37
E) DECLARACIÓN DE ROMA SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	37

CAPÍTULO TERCERO

EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN MÉXICO

I. REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 4TO CONSTITUCIONAL	39
A) EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA	40
B) ANÁLISIS DE CONCEPTOS NUTRITIVO, SUFICIENTE, CALIDAD Y ACCESO	
a. NUTRITIVO	46
b. SUFICIENTE	49
c. CALIDAD	49
d. ACCESO	50
II. LEGISLACIÓN SECUNDARIA	52

CAPÍTULO CUARTO

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

I. CONCEPTO DE POLÍTICA PÚBLICA, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y PROGRAMA SECTORIAL	60
II. PANORAMA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN MÉXICO	78
A) SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (DIF).....	81
B) COORDINACIÓN GENERAL DEL PLAN NACIONAL DE ZONAS DEPRIMIDAS Y GRUPOS MARGINADOS (COPLAMAR).....	82
C) SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO (SAM)	85
D) PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN Y PACTO DE SOLIDARIDAD ECONÓMICA.....	88
E) PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (PRONASOL).....	105
F) PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN (PROGRESA)	107
G) PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN FAMILIAR (PANF).....	111
H) PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES	112
I) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.....	114
a. PROGRAMA SECTORIAL DE DESARROLLO SOCIAL.....	116
b. PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTENTE PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE	119
c. PROYECTO ESTRATÉGICO PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA (PESA)	120
J) SISTEMA NACIONAL PARA LA CRUZADA CONTRA EL HAMBRE.....	121
CONCLUSIONES	123
BIBLIOGRAFÍA	125

PRESENTACIÓN

En la actualidad México afronta diversos problemas para dinamizar su desarrollo. Uno de ellos, es que en virtud de la implantación del modelo económico de desarrollo neoliberal, en la década de los ochentas, el crecimiento económico promedio de las últimas tres décadas es de orden de 1.8%, lo cual significa un claro estancamiento.

En consonancia con el estancamiento de la economía, se acentuó el proceso de acumulación de la riqueza cada vez más concentrada en una reducida elite económica y un crecimiento exponencial de la población en pobreza, agravada por la pérdida sin precedente de la capacidad adquisitiva del salario.

Otros de los problemas más lacerantes del México de hoy, son los mexicanos que sufre algún grado de pobreza y especialmente los que sufren de pobreza alimentaria, esto es, compatriotas que se ven lesionado su derecho al desarrollo.

Es cierto también, que los gobiernos de la República también han diseñado políticas públicas para atender las demandas sociales de los grupos con mayores carencias, en especial la alimentaria.

Los Estados interesados en su trascendencia y en el ejercicio del poder y con mayor interés en el fortalecimiento de los controles para conservarlo, evadieron los derechos sociales y humanos del pueblo y ese vacío propicio la inserción de los poderes facticos, representados en el sector agroalimentario por los grandes monopolios de la cadena alimentaria.

A la par de los rezagos en empleo, salud y educación, reaccionaron de manera tardía al acumulado rezago de marginación y pobreza y su corolario de hambre, obviando los derechos esenciales de las generaciones contemporáneas.

La alimentación ocupa un lugar relevante al grado que visto desde el ángulo pesimista, si no se ataca con urgencia, eficiencia y visión, el hambre será el

Caballo de Troya que altere los componentes y equilibrios sociales, que ligados al déficit de alimentos, sea la causa de la crisis de inestabilidad política en donde aparezca el Derecho a la Revolución como lo sostiene, y con sólida argumentación histórica, el maestro Felipe Tena Ramírez en sus Leyes Fundamentales de México.

El agravamiento del problema, refleja también la evolución misma del país. Al inicio del siglo XX, México era un país eminentemente rural, hoy el 70% de la población vive en zonas urbanas y muchos de ellos carecen de los servicios públicos básicos.

El México el “milagro” del desarrollo estabilizador que con los excedentes del sector primario permitió la industrialización es solo recuerdo. Hoy el sector primario solo aporta un 3.5 del PIB nacional y requiere importar volúmenes crecientes de alimentos para su población.

En el trabajo se presenta un panorama respecto de cómo el derecho a la alimentación es un derecho humano. Se realiza un brevísimo recuento de la evolución de los Derechos Humanos, para conceptualizar el examen del derecho a la alimentación como un derecho humano.

Luego del análisis teórico del derecho a la alimentación y su evolución en el derecho internacional, se procede al análisis de su incorporación al derecho positivo mexicano y el estado actual de este derecho, que requiere y así se plantea de una legislación secundaria que lo posibilite y que constituya la esencia de este trabajo recepcional.

En la parte final, se realiza una revisión de la evolución de las políticas públicas del estado mexicano en buena parte del siglo pasado y en la presente década, analizando la denominada Cruzada contra el Hambre y exponiendo algunas adecuaciones, que se estimen pertinentes.

INTRODUCCIÓN

La crisis mundial de los precios de los alimentos que empezó a manifestar a finales del 2007, situó el tema de seguridad alimentaria en la agenda política internacional y nacional, rebasando las fronteras de los organismos y foros especializados. A su vez, la crisis económica y financiera de 2009 profundizó los efectos negativos de los precios en los consumidores de bajos ingresos y en las economías deficitarias en alimentos.

El tema de los precios, en especial de los granos, puso de relieve una serie de cambios de largo alcance que se han venido produciendo en los sistemas alimentarios y que, al combinarse, limitaron en un momento dado la capacidad de respuesta de la oferta a la demanda de alimentos.

Entre los cambios estructurales de mercados, habría que anotar el aumento notable y diversificado de la demanda de cárnicos, cereales, oleaginosas y azúcar, resultado del crecimiento de la población, del aumento del ingreso per cápita, el proceso de urbanización, la convergencia del modelo del consumo de proteína animal y grasas y del alza en las cotizaciones del petróleo. La demanda ha aumentado para el consumo humano directo, pero sobre todo para la producción de alimentos de origen animal (carnes, lácteos, huevo); y para cubrir una demanda nueva y creciente: la producción de biocombustibles.

Por el lado de la oferta, grandes empresas transnacionales, productoras y comercializadoras han sido un factor clave en la reorganización, concentración de la producción y distribución independientemente de su origen y localización geográfica, incorporando innovaciones tecnológicas para la producción en gran escala.

La forma en la que ha aumentado la producción ha contribuido al deterioro de la calidad de los recursos naturales, las emisiones con efecto de gas invernadero de las actividades agropecuarias y como resultado en el cambio del uso del suelo y la

deforestación; han contribuido al proceso del cambio climático, lo que afecta a la estabilidad de la producción.

México no ha quedado al margen de esa dinámica de cambio global y de la crisis de precios, económico y financiero que, entre otros, tuvo como resultado el aumento del número de hogares y personas que presentan carencias por acceso a la alimentación, sobre todo entre 2008 y 2010.

Al mismo tiempo el país dio un paso trascendental al elevar a rango constitucional el derecho a la alimentación con la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 2011.

En este marco, conviene revisar la situación que guardan los cuatro pilares de la seguridad alimentaria: disponibilidad, acceso, estabilidad y utilización de los alimentos, así como su efecto en el estado nutricional de las personas, los logros alcanzados y los desafíos que enfrenta, tomando en cuenta el nuevo entorno internacional y las perspectivas globales.

La seguridad alimentaria adquirió presencia a nivel mundial hace cuatro décadas como consecuencia del alza pronunciada de los precios del trigo y el maíz y del problema de disponibilidad de cereales. Cuando se estabilizaron los precios y la oferta, el número creciente de personas con hambre evidenciaron también que una disponibilidad agregada suficiente o más que suficiente, no fue garantía del acceso universal a los mínimos nutricionales.

El concepto de seguridad alimentaria se revisó para enfatizar los problemas de inseguridad a nivel de los hogares y de las personas. En la Cumbre Mundial de la Alimentación del 1996, se concluyó que “existe seguridad alimentaria cuando las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”.

Esa definición, aceptada globalmente, permite identificar las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria antes citadas.

La disponibilidad de alimentos se refiere a la suficiencia del abasto en cantidad y calidad apropiada, sea de producción nacional o adquirida en el exterior. El acceso denota la capacidad de obtener recursos adecuados ya sea por empleo, o mediante el aprovechamiento de bienes para la producción, así como derechos para adquirir los alimentos apropiados en una dieta saludable. Una buena utilización de los alimentos por el organismo no solo requiere de una dieta diversa y saludable en alimentos nutritivos e inoctrinos, sino también de condiciones adecuadas de vida, vivienda, sanitarias, agua potable y cuidados de salud. La estabilidad se vincula tanto con la oferta como con el acceso a los alimentos, a lo largo del tiempo; es decir, que los hogares y las personas no carezcan de alimentos por efectos de impactos económicos o de oferta, problemas comerciales o de mercado, fenómenos climatológicos adversos o problemas laborales.

En los últimos treinta años, organizaciones de la sociedad civil y también algunos gobiernos, preocupados por cuestiones vinculadas con el modelo de consumo o con el origen de la disponibilidad de alimentos, han promovido conceptos diferentes al de la seguridad alimentaria. Uno de ellos, el de la autosuficiencia o el de soberanía alimentaria. El de autosuficiencia, producción nacional para satisfacer la demanda de todos los alimentos, ha ganado terreno ante la incertidumbre del funcionamiento de los mercados internacionales; sin embargo, su implementación completa tiene limitaciones, sobre todo en función de la variedad y alcance de las condiciones agroecológicas para la producción.

El concepto de soberanía por su parte, es una noción de carácter más político, ya que denota la capacidad nacional de decisión sobre modelos de consumo y producción. Pero no es sinónimo de autosuficiencia. Dadas las interrelaciones entre las dimensiones de seguridad alimentaria y su contexto internacional, a nivel global el concepto sigue siendo motivo de debate; y hasta ahora, en él se antepone el énfasis en la gobernanza global y nacional de la seguridad alimentaria.

En México la seguridad alimentaria es un tema que ha recibido gran atención, tanto en el marco de las políticas públicas como en el de las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil. Aun falta camino por recorrer para articular

una política comprensiva de seguridad alimentaria con su respectiva institucionalidad y recursos. La Cruzada Nacional contra el Hambre, impulsada por el actual gobierno de la República es una iniciativa que permite posicionar el tema de la seguridad alimentaria al frente de las prioridades políticas nacionales. México responde a su reto Hambre Cero planteado en la Conferencia Rio 20.

En marco legal, además del reconocimiento al derecho a la alimentación en el artículo 4 de la Constitución, la fracción XX del artículo 27 establece que “el desarrollo rural integral y sustentable... tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca”. Por su parte, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001) que reglamenta dicha fracción, indica que se impulsaran políticas, acciones y programas que tienen como objetivo contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso a la producción agropecuaria.

Para la Ley General de Desarrollo Social, en su artículo sexto, “son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo, la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Igualmente relevante es que la carencia por acceso a la alimentación sea una de las dimensiones que incluye el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) desde 2008 en la medición de la pobreza, adelantándose así a la consideración del derecho humano a la alimentación.

EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN SUSTENTABLE

CAPÍTULO PRIMERO DERECHOS HUMANOS

I.- DERECHOS HUMANOS

A. CONCEPTO

Los derechos fundamentales son considerados como tales en la medida en que se constituyen como instrumentos de protección de los intereses más importantes de las personas, puesto que preservan los bienes básicos necesarios para poder desarrollar cualquier plan de vida de digna y son la protección de los intereses vitales de todas las personas. Los derechos fundamentales deben ser universales.

Los derechos humanos son una categoría más amplia que los derechos fundamentales, podríamos decir que los derechos fundamentales son derechos humanos reconocidos por los ordenamientos fundamentales de orden jurídico específico, mientras los derechos humanos son el contenido de aquellos; los derechos fundamentales son la forma de los derechos humanos y éstos el contenido de aquellos. No se trata de categorías separadas sino dependientes unas de otras.

También suele confundirse los conceptos de derechos fundamentales y derechos humanos como sinónimos de garantías constitucionales, pero no lo son. En lenguaje común, la garantía es el medio para garantizar algo, hacerlo eficaz o devolverlo a su estado original en caso de que haya sido violado o no haya sido respetado. La garantía constitucional tiene por objeto reparar las violaciones que se hayan producido a los principios, valores o disposiciones fundamentales.

Los derechos sociales como derechos fundamentales son, derechos públicos subjetivos que regulan prerrogativas de la sociedad o de grupos sociales en especial, conforme a criterios de justicia y bienestar, cuyos objetivos son la intervención del Estado, de la sociedad o de las personas para suministrar a las personas ciertos bienes o condiciones de vida de los que carecen.

A diferencia de los derechos individuales, los derechos sociales no protegen a las personas en particular, si no a un determinado grupo de ellas que pertenecen a grupos sociales caracterizados por estar colocados en una situación socioeconómica desventajosa en relación con otros grupos de personas, razón por la cual requieren de la intervención externa para equilibrar su nivel de vida. Es el conjunto de exigencias que el hombre puede hacer valer frente a la colectividad para que ésta le proporcione los medios necesarios para conducir una existencia digna de su calidad de hombre.

B. CLASIFICACIÓN

Karel Vasak, jurista francés, ex Director de la División de los Derechos Humanos y de la Paz, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en 1979 propuso una ordenación de los distintos Derechos Humanos en tres generaciones o grupos. Su división sigue las nociones centrales de las tres frases que fueron la divisa de la revolución francesa: libertad, igualdad, fraternidad.¹

1. DERECHOS DE PRIMERA GENERACIÓN

Surgen con la Revolución Francesa como rebelión contra el absolutismo del monarca. Se encuentra integrada por los denominados derechos civiles y políticos. Imponen al Estado respetar siempre los derechos fundamentales del ser humano a la vida, la libertad, la igualdad, y otros.

Son los más antiguos en su desarrollo normativo. Son los derechos que corresponden al individuo frente al Estado o frente a cualquier autoridad.²

¹Vasak, Karel, La larga lucha por los derechos humanos, en Correo de la UNESCO, París, UNESCO AÑO XXX, Noviembre, 1977, p. 29.

² Aguilar Cuevas, Magdalena, Las tres generaciones de los derechos humanos, en Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, México, Comisión de derechos Humanos del Estado de México, Año 6, Núm. 30, marzo-abril de 1998, pp. 93-96.

Algunas de sus características son:

- Imponen al Estado el deber de respetarlos siempre. Sólo pueden ser limitados en los casos y bajo las condiciones previstas en la Constitución.
- Su titular es en los derechos civiles todo ser humano en general, en los derechos políticos todo ciudadano.
- Su reclamo corresponde al propio individuo.

A continuación se enuncian los derechos de la primera generación, distinguiendo entre Derechos y Libertades Fundamentales y Derechos Civiles y Políticos.

Derechos y libertades fundamentales:

- Toda persona tiene los derechos y libertades fundamentales sin distinción de raza, color, idioma, posición social o económica.
- Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad jurídica.
- Los hombres y las mujeres poseen iguales derechos.
- Nadie estará sometido a esclavitud o servidumbre.
- Nadie será sometido a torturas, ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes ni se podrá hacernos daño físico, psíquico o moral.
- Nadie puede ser molestado arbitrariamente en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni con ataques a su honra o su reputación.
- Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia.
- Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
- En caso de persecución política, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país.
- Los hombres y las mujeres tienen derecho a casarse y a decidir el número de hijos que desean.
- Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de religión.

- Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión de ideas.
- Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

Derechos civiles y políticos:

- Todo ser humano tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.
- Todos somos iguales ante la ley, esto es, a todos debe aplicarse de igual manera.
- Toda persona tiene derecho al juicio de amparo.
- Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.
- Toda persona tiene derecho a ser oída y tratada con justicia por un tribunal imparcial.
- Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia, mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.
- Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país.
- Toda persona tiene derecho a ocupar un puesto público en su país.
- La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas.

2. DERECHOS DE SEGUNDA GENERACIÓN

La constituyen los Derechos de tipo colectivo, los Derechos Sociales, Económicos y Culturales. Surgen como resultado de la Revolución Industrial. En México, la Constitución de 1917 incluyó los Derechos Sociales por primera vez en el mundo. Constituyen una obligación de hacer del Estado y son de satisfacción progresiva de acuerdo a las posibilidades económicas del mismo.³ Son derechos de contenido social para procurar las mejores condiciones de vida.

³ Aguilar Cuevas, Magdalena, Ob. Cit., pp. 96-97.

Algunas de sus características son:

- Amplían la esfera de responsabilidad del Estado;
- Imponen un deber hacer positivo por parte del Estado, satisfacción de necesidades y prestación de servicios;
- Su titular es el individuo en comunidad, que se asocia para su defensa;
- Su reclamo es mediato o indirecto y está condicionado a las posibilidades económicas del país;
- Son legítimas aspiraciones de la sociedad.

A continuación se enunciarán algunos derechos de segunda generación, derechos económicos, sociales y culturales:

- Toda persona tiene derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.
- Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias.
- Toda persona tiene derecho a formar sindicatos para la defensa de sus intereses.
- Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.
- Toda persona tiene derecho a la salud física y mental.
- La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales.
- Toda persona tiene derecho a la educación en sus diversas modalidades.
- La educación primaria y secundaria será obligatoria y gratuita.
- Tenemos derecho a la seguridad pública.
- Los padres tienen derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos

3. DERECHOS DE TERCERA GENERACIÓN

Se integra por los llamados Derechos de los Pueblos o de Solidaridad. Surgen en nuestro tiempo como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones, así como de los distintos grupos que las integran.⁴

Se hace referencia a tres tipos de bienes (paz, desarrollo, medio ambiente) que se pueden englobar en 3 tipos de derechos (civiles y políticos, económicos y sociales culturales, y de cooperación entre los pueblos).

Algunas de sus características son

- Pertenecen a grupos imprecisos de personas que tienen un interés colectivo común.
- Requieren para su cumplimiento de prestaciones:
 - positivas (hacer, dar)
 - negativas (no hacer)

Tanto de un Estado como de toda la Comunidad Internacional.

- Su titular es el Estado, pero también pueden ser reclamados:
 - ante el propio Estado (en el caso de grupos pertenecientes al mismo).
 - ante otro Estado (en el caso de la Comunidad Internacional, es decir, de nación a nación).

Algunos de Los derechos de los pueblos los enunciamos a continuación:

- A la autodeterminación.
- A la independencia económica y política.
- A la identidad nacional y cultural.
- A la paz.
- A la coexistencia pacífica.
- Al entendimiento y confianza.

⁴Aguilar Cuevas, Magdalena, Ob. Cit.. 98-99.

- A la cooperación internacional y regional.
- Al desarrollo.
- A la justicia social internacional.
- Al uso de los avances de las ciencias y la tecnología.
- A la solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos, ecológicos.
- Al medio ambiente.
- Al patrimonio común de la humanidad.
- Al desarrollo que permita una vida digna.

CAPÍTULO SEGUNDO DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

I.-CONCEPTO

La alimentación es un proceso indispensable para la vida y la reproducción de la especie. Es la vía por la que se obtienen los nutrimentos que proveen al organismo de energía, sustancias estructurales y reguladoras, necesarias para que el cuerpo lleva a cabo sus funciones adecuadamente. Sin embargo, a pesar de ser un imperativo biológico, la alimentación es una actividad humana, y como cualquier otra, está regulada tanto socioculturalmente como por el derecho. Qué se come, cómo, con quién, dónde, a qué hora son decisiones que se toman en función de las características sociales, culturales, económicas y de derecho. No responden solo a la necesidad de satisfacer el hambre o cubrir el requerimiento.⁵

El derecho a la alimentación es un derecho fundamental, porque satisface necesidades básicas de los seres vivos, sin lo cual no podríamos sobrevivir, así lo reconocen muchos documentos internacionales e incorporados al derecho mexicano. Desde el punto de vista jurídico, es un derecho fundamental.

El derecho a la alimentación es un derecho incluyente. No es simplemente un derecho a una ración mínima de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. Es un derecho a todos los elementos nutritivos que una persona necesita para vivir una vida sana y activa, y a los medios para tener acceso a ellos.⁶

El derecho a la alimentación es una obligación jurídicamente vinculante para los 160 Estados Partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

⁵ Castro Sánchez, Ana Elisa, Salud, Nutrición y Alimentación: Investigación Cualitativa, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2009, p. 41.

⁶ El derecho a la alimentación adecuada, Estados Unidos de América, FAO, ONU, Folleto Informativo N° 34, 2010, p. 3.

Culturales (PIDESC) adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966 y que entró en vigor en 1976.

Al igual que ocurre con todo derecho humano, el principal desafío inherente al derecho a la alimentación es determinar la forma más efectiva de aplicarlo, es decir, de qué manera puede darse efectividad concreta en el plano nacional y cómo proceder para obligar a las autoridades públicas a rendir cuentas de su actuación o del incumplimiento de sus deberes.⁷

El derecho a la alimentación tiene dos componentes en derecho internacional: el derecho a una alimentación adecuada y el derecho fundamental de estar protegido contra el hambre. Estos dos componentes fueron consagrados en los dos párrafos del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁸, a saber:

El derecho a una alimentación adecuada

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el primer Relator especial sobre el derecho a la alimentación, J. Ziegler, definieron el derecho a la alimentación incluyendo el concepto de derecho a una alimentación adecuada.⁹

El derecho a la alimentación [adecuada] se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.

[E]l contenido básico del derecho a la alimentación [adecuada] comprende (...) la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para

⁷BojicBultrini,Dubravka, Guía para legislar sobre el Derecho a la Alimentación, ROMA, FAO, 2010, p. 2.

⁸ChristopheGolay, Derecho a la Alimentación y Acceso a la Justicia: Ejemplos a nivel nacional, regional e internacional, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2009, p. 13.

⁹ChristopheGolay, Ob. Cit., p. 13.

satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada y la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.¹⁰

Para el Relator especial:

El derecho a la alimentación es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente o mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y garantice una vida síquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.¹¹

El contenido normativo del derecho a una alimentación adecuada incluye, por tanto, tres elementos esenciales: la adecuación de la alimentación, su disponibilidad y su accesibilidad de forma duradera y digna.

Para ser adecuada, la alimentación debe ser al mismo tiempo suficiente y de calidad adecuada. El régimen de alimentación en conjunto aporta una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, y la actividad física que sea suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación. Es también esencial que éste contenga todos los micronutrientes necesarios. La alimentación además debe ser saludable, desprovista de elementos tóxicos y de contaminantes. La alimentación debe finalmente ser aceptable culturalmente.

La alimentación debe ser adecuada y disponible. Debe por consiguiente ser obtenida, ya sea directamente de la tierra o de otros recursos naturales, o por

¹⁰Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 12, párrafos 6-8.

¹¹ Comisión, El derecho a la alimentación. Informe presentado por el Sr. Jean Ziegler, Relator especial sobre el derecho a la alimentación (7 de febrero de 2001), Doc. E/CN.4/2001/53, párrafo 14.

medio del sistema de distribución que conduzca la alimentación hasta la persona que la necesite.

Finalmente, la alimentación debe ser accesible. Todas las personas tienen derecho a tener acceso a la alimentación adecuada y disponible, es decir, tener el derecho —de obtener esa alimentación de forma duradera y que no restrinja el disfrute de los otros derechos humanos”.

La accesibilidad económica significa que los gastos realizados por un individuo, o por una familia, al adquirir alimentos que garanticen un régimen de alimentación adecuado sean tales que no restrinjan el disfrute de otros derechos humanos (salud, habitación, educación, entre otros). La accesibilidad física significa que todas las personas, inclusive las personas físicamente vulnerables, como los lactantes y los niños pequeños, las personas de la tercera edad, los minusválidos, los enfermos en fase terminal y las personas que tienen problemas de salud persistentes, entre los cuales se encuentran los enfermos mentales por ejemplo, deben tener acceso a una alimentación adecuada.¹²

El derecho fundamental de estar protegido contra el hambre

El derecho de estar protegido contra el hambre fue consagrado en el artículo 11, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este derecho es el único, entre todos los derechos humanos que han sido consagrados en derecho internacional, al cual se le ha reconocido un carácter fundamental.

Para determinados autores, ese reconocimiento se deriva de la supremacía que se concede al derecho a la vida.

El derecho de estar protegido contra el hambre debe, por consiguiente, ser interpretado como la norma que en últimas protege al individuo contra el hambre,

¹²Christophe Golay, Ob. Cit., p. 13.

cuya definición abarca una absorción insuficiente o inadecuada de alimentos y una baja resistencia a aquellas enfermedades que llevan a la muerte.

El derecho de estar protegido contra el hambre fue consagrado en el párrafo 2 del artículo 11 del PIDESC. Él debe ser interpretado en su contexto, como una subnorma del párrafo 1 del mismo artículo. Para P. Alston, el derecho de estar protegido contra el hambre debe, por consiguiente, ser interpretado como el contenido mínimo del derecho a la alimentación. Otros autores se refirieron a éste como núcleo duro del derecho a la alimentación o como norma mínima y absoluta de ese derecho. Para P. Texier, es —el umbral por debajo del cual, en principio, no se debe bajar nunca, cualquiera que sean las circunstancias”.¹³

Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estableció que:

Cada uno de los Estados Partes se compromete a adoptar medidas para garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre.(...) El Pacto se viola cuando un Estado no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre.

El derecho de estar protegido contra el hambre es, por lo tanto, definido como el derecho a tener acceso a una alimentación mínima, indispensable, suficiente y adecuada, con vistas a que todas las personas estén protegidas contra el hambre, y contra el deterioro del cuerpo que lleve a la muerte.¹⁴

¹³Ídem.

¹⁴Ídem.

II.- TIPOS DE ALIMENTACIÓN

A) EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN COMO PRESTACIÓN ENTRE PARTICULARES

Se justifica en el hecho de que la alimentación satisface unas de las funciones vitales de los seres vivos y la obligación alimentaria tiene como fin cubrir la necesidad de las personas que ni pueden cubrir por sí mismas su subsistencia, en esa situación precaria, la sociedad debe hacerlo, y dentro de esa las personas obligadas son aquellas que tienen alguna relación jurídica con ellas.¹⁵

Los alimentos, como prestación entre particulares, se regulan en el derecho privado. En nuestro país las normas que se ocupan de ellos, se ubican principalmente en el Código Civil, aunque también existen disposiciones sobre esa materia en la Ley General de Sociedades Mercantiles.

El artículo 308 del Código Civil, establece los elementos que integran los alimentos:

Los alimentos comprenden la comida, el vestido, la habitación y la asistencia en casos de enfermedad. Respecto de los menores los alimentos comprenden, además, los gastos necesarios para la educación primaria del alimentista, y para proporcionarle algún oficio, arte o profesión honestos y adecuados a su sexo y circunstancias personales.

Las características del derecho a la alimentación incluyen la reciprocidad, la proporcionalidad y la imprescriptibilidad, así como lo marcan los artículos 301 y 311 del Código Civil, de igual manera el artículo 164 del Código Civil, determina que los cónyuges Contribuirán económicamente al sostenimiento del hogar, a su alimentación y a la de sus hijos (...).

¹⁵ López Bárcenas, Francisco, El derecho a la alimentación en la legislación mexicana, México, Centro de Estudios para el Desarrollo Sustentable, Cámara de Diputados LXI Legislatura, 2009, pp. 83-86.

Asimismo el artículo siguiente: Los cónyuges y los hijos, en materia de alimentos, tendrán derecho preferente sobre los ingresos y bienes de quien tenga a su cargo el sostenimiento económico de la familia (...).

De igual manera en la Ley General de Sociedades Mercantiles contiene algunas referencias al derecho a la alimentación, pero entre socios mercantiles, por ejemplo en la Sociedad en Nombre Colectivo, se prevé la existencia de socios industriales, personas cuya calidad de socio es la aportación de su trabajo y esto hace que no participen en las utilidades, por ello en la mencionada Ley se prevé que deben percibir cantidades que periódicamente necesiten para alimentos.

En este supuesto el derecho a la alimentación no se regula como un derecho universal derivado de la calidad de personas de los sujetos que pueden reclamarlo, si no en condiciones específicas de dichas personas en sus relaciones particulares con otras personas.

B)EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN COMO ASISTENCIA SOCIAL

La asistencia social representa un medio para mejorar los niveles de bienestar de ciertos sectores de la población, realizando el Estado acciones de caridad y de beneficencia en su beneficio, políticas públicas que el Estado despliega para atender necesidades esenciales de subsistencia.

Al principio, la asistencia social era y una extensión del derecho a la salud, así la Ley General de Salud, en su artículo 3 establece como materia de salubridad general el programa de nutrición materno-infantil en los pueblos y comunidades indígenas, lo mismo que la prevención, orientación, control y vigilancia en materia de nutrición, de esta manera, esta ley tiene varios artículo referentes a la nutrición, pero no se refiere a derechos exigibles si no a facultades de las instituciones gubernamentales para que implementen programas relativos a la asistencia social, especialmente en materia de acceso a la salud, nutrición, vigilancia epidemiológica y control sanitario de alimentos.¹⁶

¹⁶ López Bárcenas, Francisco, Ob. Cit., pp. 87-93.

Asimismo la Ley de Asistencia Social, contiene disposiciones sobre alimentación como parte de las políticas de asistencia social, de la misma manera la Ley General de Protección Civil, pero ésta última se presente por situaciones particulares que la sociedad atraviesa y por último la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, expresa que dentro de las actividades que realicen las organizaciones de la sociedad civil pueden incluirse las de fomento y apoyo a la alimentación popular.

C)EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN COMO PRESTACIÓN SOCIAL

La prestación social se entiende como los frutos o géneros entregados al trabajador con el carácter de contraprestación, variante de ellas relacionadas con la alimentación.

Así, la Ley Federal del Trabajo, regula en materia de contratación de trabajadores en el extranjero, la integración del salario y trabajos especiales. Como podrá serlos trabajadores de buques, autotransportes, etcétera.¹⁷

De igual manera la Ley del Seguro Social, en varios apartados hace referencia el derecho a la alimentación.

Asimismo, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, hace referencia a la alimentación en el rubro de atención medica preventiva, pensiones y seguros de riesgos de trabajo y la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, el instituto establecerá para su venta un cuadro de artículos de consumo necesario, tanto de alimentos como de vestido y otros artículos indispensables para el hogar.

¹⁷ López Bárcenas, Francisco, Ob. Cit., pp. 93-98.

D)EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN COMO DERECHO SOCIAL

Son prerrogativas y pretensiones de carácter económico, social y cultural, reconocidas al ser humano, considerado individual o colectivamente, que los ciudadanos pueden esgrimir frente a la actividad social y jurídica del estado y los derechos individuales que limitan la acción del estado constriéndolo a la abstención. Los derechos sociales conllevan un contenido positivo, y que involucran obligaciones de hacer, por parte del estado, a favor de todos los miembros de la colectividad.¹⁸

El derecho a la alimentación es un derecho social y se regula en la Ley General de Desarrollo Social, y también se encuentran referencias en la Ley de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, asimismo, en la Ley de Derechos de las Personas Adultas Mayores.

En la Ley de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, el enfoque es mas a los niños y a las niñas y los padres deben garantizar la satisfacción de su alimento,, asimismo la Ley de Derechos de las Personas Adultas Mayores, su fin es garantizar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores.

E)DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y EL DERECHO PENAL

Asimismo esta la protección penal, es la que tipifica como delitos ciertos actos u omisiones que afectan de manera directa el acceso a los alimentos, así el Código Penal Federal aborda el tema del derecho a la alimentación, estableciendo tipos penales, como el abandono de personas.

¹⁸ López Bárcenas, Francisco, Ob. Cit., pp. 98-106.

De igual manera en su artículo 253, establece un catálogo de actos u omisiones que el legislador consideró que facetan gravemente al consumo nacional y como consecuencia deben ser sancionados, entre ellos se encuentran los artículos de consumo necesario o generalizado, materias primas para la elaboración, así como las materias primas para la actividad industrial, como son el acaparamiento, ocultación o injustificada negativa para su venta, con el objeto de obtener una alza en los precios o afectar el abasto de los consumidores; la exportación de alimentos o materias para producirlos, sin permiso de la autoridad competente, la venta con inmoderado lucro, por los productores, distribuidores o comerciantes de los mismos productos; envasar, o empaacar las mercancías para la venta, en cantidad inferior a la indicada como contenido neto y fuera de la respectiva tolerancia o sin indicar en los envases o empaques el precio máximo oficial de venta al público, entre otros.¹⁹

III.-SOBERANÍA ALIMENTARIA, SEGURIDAD ALIMENTARIA y ALIMENTACIÓN SUSTENTABLE

A) SOBERANÍA ALIMENTARIA

La soberanía alimentaria es un concepto emergente en cuya virtud las personas definen su propio alimento y su propio modelo de producción de alimentos (como la agricultura y la pesquería), determinan el grado en que quieren bastarse por sí mismos y proteger la producción interna de alimentos, así como regular el comercio a fin de lograr los objetivos del desarrollo sostenible.²⁰

La soberanía alimentaria es un concepto que promueve un modelo alternativo de agricultura, de políticas comerciales y de prácticas comerciales que facilitan el ejercicio de los derechos de la población a la alimentación y la vida. Se reconoce el derecho a la soberanía alimentaria en algunas leyes nacionales; pero actualmente no hay consenso internacional a ese respecto.

¹⁹ López Bárcenas, Francisco, Ob. Cit., pp. 106-111..

²⁰El derecho a la alimentación adecuada, Ob. Cit., p. 6.

El derecho a la alimentación impone a los Estados obligaciones jurídicas de superar el hambre y la desnutrición y de hacer realidad la seguridad alimentaria para todos.

B) SEGURIDAD ALIMENTARIA

La seguridad alimentaria es un concepto que ha ido evolucionando a lo largo del tiempo. En los años setenta, se identificaba con el manejo de los inventarios de alimentos. En los años ochenta, el concepto se concentraba más en la autosuficiencia, y es hasta la década de los noventa cuando se reconoce que el problema no debe reducirse a la disponibilidad de alimentos. Es por esto, que el acceso a los alimentos se convierte en el tema central y en la actualidad se utiliza un concepto más amplio de seguridad alimentaria.²¹

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.” (Artículo 4), así como que —...le Estadogarantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.” (Artículo 27, fracción XX).

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, reglamentaria de la fracción XX del Artículo 27 Constitucional, define la seguridad alimentaria como: —El abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población.”

²¹ DECRETO por el que se aprueba el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 13 de diciembre de 2013, p 6. Disponible en: <http://www.sagarpa.gob.mx/quienesomos/introduccion/Documents/Programa%20Sectorial%20de%20Desarrollo%20Agropecuario,%20Pesquero%20y%20Alimentario%202013-2018.pdf> consultado el día 3 de octubre de 2014.

Desde la perspectiva del Programa Sectorial del Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018, el concepto de seguridad alimentaria incluye también el criterio de un coeficiente aceptable de la producción nacional de granos básicos y oleaginosas, dadas las características de volatilidad de precios y abasto del mercado mundial que aumentan la vulnerabilidad y dependencia del exterior. Por ello se plantea como meta, para el 2018, producir el 75% de la oferta total de los granos básicos y oleaginosas (maíz, frijol, trigo, sorgo, arroz y soya).²²

Según la FAO, existe seguridad alimentaria —cuando todas las personas tienen en todo momento el acceso físico, social y económico a alimentos **suficientes**, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”. Se trata de una condición previa del ejercicio pleno del derecho a la alimentación. No obstante, el propio concepto de seguridad alimentaria no es un concepto jurídico en sí mismo, no impone obligaciones a los interesados ni les otorga derechos.²³

La importancia de la seguridad alimentaria se pone de relieve por la cantidad de veces en que se menciona en diversos instrumentos internacionales, incluso aquellos que no están únicamente relacionados con la alimentación.²⁴

Esta definición globalmente aceptada, resalta la índole multidimensional de la seguridad alimentaria que incluye el acceso a los alimentos, la disponibilidad de éstos, su uso y la estabilidad en el suministro.

²² Ídem.

²³ Ibídem, p. 5.

²⁴ Directrices en materia de legislación alimentaria, colección “Estudio Legislativo”, número 91, ROMA, FAO, consultado el 2 de octubre de 2014, disponible en: <http://www.fao.org/docrep/012/a0862s/a0862s00.pdf>

La definición plantea cuatro dimensiones²⁵ primordiales de la seguridad alimentaria:

La DISPONIBILIDAD FISICA de los alimentos.

La seguridad alimentaria aborda la parte correspondiente a la “oferta” dentro del tema de seguridad alimentaria y es función del nivel de producción de alimentos, los niveles de las existencias y el comercio neto.

El ACCESO económico y físico a los alimentos.

Una oferta adecuada de alimentos a nivel nacional o internacional en sí no garantiza la seguridad alimentaria a nivel de los hogares. La preocupación acerca de una insuficiencia en el acceso a los alimentos ha conducido al diseño de políticas con mayor enfoque en materia de ingresos y gastos, para alcanzar los objetivos de seguridad alimentaria.

La UTILIZACIÓN de los alimentos.

La utilización normalmente se entiende como la forma en la que el cuerpo aprovecha los diversos nutrientes presentes en los alimentos. El ingerir energía y nutrientes suficientes es el resultado de buenas prácticas de salud y alimentación, la correcta preparación de los alimentos, la diversidad de la dieta y la buena distribución de los alimentos dentro de los hogares. Si combinamos esos factores con el buen uso biológico de los alimentos consumidos, obtendremos la condición nutricional de los individuos.

²⁵ La Seguridad Alimentaria: información para la toma de decisiones, Guía práctica, FAO, 2011. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf> consultada el día 3 de octubre de 2014.

La ESTABILIDAD en el tiempo de las tres dimensiones anteriores.

Incluso en el caso de que su ingesta de alimentos sea adecuada en la actualidad, se considera que no gozan de completa seguridad alimentaria si no tienen asegurado el debido acceso a los alimentos de manera periódica, porque la falta de tal acceso representa un riesgo para la condición nutricional. Las condiciones climáticas adversas (la sequía, las inundaciones), la inestabilidad política (el descontento social), o los factores económicos (el desempleo, los aumentos de los precios de los alimentos) pueden incidir en la condición de seguridad alimentaria de las personas.

C) ALIMENTACIÓN SUSTENTABLE

La sustentabilidad es la capacidad de un sistema para mantener su producción en un nivel aproximadamente igual o mayor que su promedio histórico, aproximación determinada por su nivel histórico. Es decir, el sistema debe satisfacer las necesidades del presente sin afectar las oportunidades de bienestar y calidad de vida de las futuras generaciones. Involucra tres aspectos: espacio, tiempo y dimensión (biológica, económica y social). Su evaluación puede basarse en el análisis simultáneo del sistema de manejo de referencia y de un sistema alternativo, o en el análisis de un mismo sistema en el tiempo.²⁶

Un sistema es sustentable cuando existe un equilibrio entre entradas (producción de bienes) y salidas (necesidades de la población). La población mundial crece y es importante conocer si la cantidad producida de alimentos satisface la demanda de la población.

²⁶F. J. Zamudio-Sánchez, J. L. Romo-Lozano, N. Espinosa-García, Índice de sustentabilidad alimentaria global: tasa de crecimiento alimentaria contra tasa de crecimiento poblacional, en Rev. Chapingo vol.14 no.2 Chapingo jul./dic. 2008. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-32312008000200009, consultado el día 3 de octubre de 2014.

La producción de alimentos y recursos naturales debe aumentar lo necesario para hacer frente al crecimiento demográfico de forma sostenible, al menos hasta el 2050, fecha en la que se prevé una estabilización de la población mundial.²⁷

Los suministros de alimentos del planeta se han duplicado durante los últimos 40 años y con ello aumentaron los alimentos promedio per cápita en calorías. Este aumento no es indicador de una igualdad en la distribución de los alimentos. Así, el objetivo de este estudio es explicar, vía un modelo, el desarrollo histórico del sistema producción–consumo de alimentos.

En este punto, se estima necesario, recordar la “tesis malthusiana”. La crisis en la producción de alimentos fue abordada por Thomas Robert Malthus, economista, clérigo anglicano y erudito británico, en su ensayo sobre el “Principio de la Población”, publicado en 1798 de manera anónima y en 1803 con su nombre, Malthus afirmaba:

- La población está delimitada por los medios de subsistencia;
- La población crece invariablemente siempre que crecen los medios de subsistencia, a menos que lo impidan obstáculos poderosos y manifiestos;
- La fuerza superior de crecimiento de la población no puede ser frenada sin producir miseria.

El Maltusianismo fue la primera advertencia para el mundo de los que ahora estamos padeciendo. La población crecerá geoméricamente, en tanto la producción de alimentos, lo hará de manera aritmética, por tanto llegara un momento que no habrá alimentos suficientes para el total de la población.

La solución de Malthus consistía, además del control de la natalidad, en la visualización de que los factores de regulación natural, guerras y epidemias, entre otros, retardarían la llegada de una crisis total de alimentación.

²⁷ Ibídem.

Los hechos, las estadísticas sólidas y confiables superan su visión. Hoy, la producción de alimentos, ayudada por la tecnología y la investigación, crece, y se enfrenta precariamente la demanda elemental. La falta de alimentación y vigencia del hambre en diversos lugares del planeta, señaladamente África y Latino América, se debe a los factores modernos de manipulación, control, ocultamiento y monopolio productivo de las grandes corporaciones que controlan todas las fases del proceso de producción agroalimentario.

Hoy en día las corporaciones transnacionales plantean nuevos paquetes tecnológicos basados en la ingeniería genética, tendientes a facilitarles el control de los sistemas alimentarios y la generación de lucro, a una mayor homogenización de la producción agropecuaria y a una mayor dependencia de los productores en relación a los insumos que ellas producen.

En los foros en los que se debate la salud pública bajo otro esquema de abordaje y no menos importante para los nutriólogos y aquellos que están inmersos en las ciencias de los alimentos, lo que se ha determinado en el Tratado sobre agricultura sustentable emanado del Foro de ONGs y Movimientos Sociales reunido durante la Cumbre de la Tierra en el año 1992, han señalado que la forma de agricultura sustentable preserva y promueve la biodiversidad, mantiene la fertilidad del suelo y la pureza del agua, mantiene y mejora las características físicas, químicas y biológicas del suelo, recicla los recursos naturales y conserva energía. La agricultura sustentable produce formas diversas de alimentos de alta calidad, fibras y medicinas contrario a los basados en la ingeniería genética.²⁸

²⁸Moreno García, David, Cantú Martínez, Pedro César, La Sustentabilidad Alimentaria, Una Visión Antropológica, Revista de la Facultad de Salud Pública y Nutrición, Universidad Autónoma de Nuevo León, Volumen 6 No. 4, Octubre – Diciembre, 2005. Disponible en: <http://www.respyn.uanl.mx/vi/4/ensayos/sustentabilidad.html> consultada el día 3 de octubre de 2014.

La agricultura sustentable respeta los principios ecológicos de diversidad, interdependencia y autosuficiencia, se basa en una distribución justa y equitativa de los bienes de la naturaleza, en el reconocimiento y defensa de los derechos colectivos de las comunidades y promueve la participación directa de las comunidades en la gestión de su territorio, en la definición de políticas y en la toma de decisiones.

En México este concepto es muy nuevo. El Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, organismo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a través de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de diciembre de 2001, cumple con lo establecido en la Ley en su artículo 1°, siendo lo siguiente:

Artículo 1°...

Sus disposiciones son de orden público y están dirigidas a: promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado, en los términos del párrafo 4o. del artículo 4o.; y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad, en los términos del artículo 25 de la Constitución.

Se considera de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural, según lo previsto en el artículo 26 de la Constitución, para lo que el Estado tendrá la participación que determina el presente ordenamiento, llevando a cabo su regulación y fomento en el marco de las libertades ciudadanas y obligaciones gubernamentales que establece la Constitución.

Para lograr el desarrollo rural sustentable el Estado, con el concurso de los diversos agentes organizados, impulsará un proceso de transformación social y económica que reconozca la vulnerabilidad del sector y conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo social que se realicen en el ámbito de las diversas regiones del medio rural, procurando el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo, incluida la no agrícola, a elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural.²⁹

IV.- TRATADOS INTERNACIONALES

México ha sido parte de muchos instrumentos de derecho internacional en materia de alimentación, que a continuación se explicarán.

A) PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

En 1966, la Organización de las Naciones Unidas aprobó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los Estados parte de este Pacto tienen la obligación de englobar el derecho a la alimentación en su legislación nacional, el cual México lo suscribe el 1981.

Entre los derechos que el Pacto reconoce como fundamentales se encuentra el derecho a la alimentación, mismo que se regula en el artículo 11:

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.

²⁹ Artículo 4°, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LDSCA.doc>, consultado el día 6 de octubre de 2014.

2. 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.

Habla de la distribución equitativa de los alimentos a nivel mundial, con lo cual se busca terminar con la dependencia alimentaria, en el pacto se pugna por la soberanía alimentaria de los Estados.

En esta línea, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, encargado de dar seguimiento al cumplimiento del Pacto, en la observación número 12, párrafo 4, establece que —el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente a la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos”.

Antes que el pacto, se había firmado el Convenio de Ginebra Relativo al Trato Debido a los Prisioneros de Guerra, relativo al ejercicio del derecho a la alimentación en ambientes de confrontación bélica, tanto entre Estados como en guerra civil. En el capítulo II, relativo al alojamiento, alimentación y vestimenta de prisioneros de guerra, el artículo 26 define a la alimentación como “al ración diaria básica suficiente en cantidad, calidad y variedad para mantener a los prisioneros en buen estado de salud e impedir pérdidas de peso o deficiencias nutritivas”; misma que debe tomar en cuenta “el régimen alimenticio al que están acostumbrados los prisioneros”, asimismo establece que:

—Los prisioneros participarán, en la medida de lo posible, en la preparación de los ranchos; para ello, podrán ser empleados en las cocinas. Se les facilitarán, además, los medios para preparar por sí mismos los suplementos de comida de que dispongan. Se habilitarán locales para comedor de oficiales. Está prohibida toda medida disciplinaria colectiva por lo que atañe a la comida”.

B) INICIATIVA AMÉRICA LATINA Y CARIBE SIN HAMBRE

La Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre es un compromiso de los países y organizaciones de la región, apoyado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), para contribuir a crear las condiciones que permitirán erradicar el hambre de forma permanente para el año 2025.

Nacida durante la Cumbre Latinoamericana sobre Hambre Crónica, realizada en Guatemala en el año 2005, esta iniciativa profundiza los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con una meta específica más ambiciosa en el combate al hambre: propone la reducción de la incidencia de la desnutrición crónica infantil por debajo del 2,5%, en todos los países de la región al año 2025.

Dada esta meta, el campo de acción de la Iniciativa es toda América Latina y el Caribe. Es un compromiso abierto a la participación de todos los países interesados.

Desde su gestación, la Iniciativa obtuvo el apoyo decidido de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Ambas entidades dieron forma al Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (Proyecto IALCSH), el cual se constituyó en la Secretaría de la Iniciativa y en su apoyo técnico.

En el año 2009 la FAO estableció a la Iniciativa como el marco estratégico de todos los proyectos financiados a través del Programa España-FAO para América Latina y el Caribe. A esta visión se sumó el Fondo de Cooperación Internacional Brasil-FAO desde su formación en el año 2010.

C) ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO)

a. HISTORIA

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, mundialmente conocida como FAO (por sus siglas en inglés: Food and Agriculture Organization), es un organismo especializado de la ONU que dirige las actividades internacionales encaminadas a erradicar el hambre. Brinda sus servicios tanto a países desarrollados, como a países en vías de desarrollo; la FAO actúa como un foro neutral donde todas las naciones se reúnen como iguales para negociar acuerdos y debatir políticas. También es fuente de conocimiento e información, ayudando a los países en vías de desarrollo y transición a modernizar y mejorar sus actividades agrícolas, forestales y pesqueras, con el fin de asegurar una buena nutrición para todos.

Desde 1981 se considera el 16 de octubre como Día Mundial de la Alimentación.

b. OBJETIVOS

Los objetivos que tiene esta organización son los siguientes:

- Ayudar a eliminar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición

La FAO, en colaboración con los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y otros asociados en el desarrollo, impulsa la responsabilidad y el compromiso político, la mejora de las capacidades y la movilización de recursos a todos los niveles a fin de erradicar el hambre y todas las formas de malnutrición.

Para alcanzar la seguridad alimentaria, es necesario abordar sus distintas dimensiones, en particular la disponibilidad, el acceso, la estabilidad y la utilización de los alimentos.

Una buena nutrición depende de la adopción de medidas efectivas en todos los sectores, que incluyen la mejora del acceso a una dieta variada, prácticas de atención y alimentación apropiadas y una sanidad y salud adecuadas. Considerando este complejo desafío, el avance dependerá de sistemas efectivos de gobernanza y de la implicación de muchos actores interesados en los diferentes sectores, manteniéndose como principios fundamentales la participación, la transparencia, la equidad y la responsabilidad.

En el plano mundial, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) proporciona una plataforma única para la gobernanza de la seguridad alimentaria. En los planos regional, nacional y subnacional, es necesario elaborar y coordinar distintas políticas sectoriales de tal forma que se aseguren su pertinencia y una actuación resuelta en aras de la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición.

Los elevados precios de los alimentos y su volatilidad, la degradación de los recursos naturales, la globalización, la urbanización y el cambio climático son solo algunos ejemplos de los grandes desafíos de hoy para la seguridad alimentaria en los que el fortalecimiento de los mecanismos de gobernanza y una coordinación eficaz pueden suponer una verdadera diferencia.³⁰

- Hacer que la agricultura, la actividad forestal y la pesca sean más productivas y sostenibles

Se requieren enfoques innovadores en todo el sector agrícola para aumentar la productividad, conservar los recursos naturales y utilizar los insumos de manera sostenible y eficiente. Estos planteamientos exigen la participación de los productores en pequeña escala, de las mujeres, de los pueblos indígenas y de los grupos marginados.

La visión que la FAO tiene de unos sistemas sostenibles de producción del sector agrícola exige la integración en el sector de consideraciones sociales, económicas y ambientales. Se centra en las maneras de llegar a la transición hacia prácticas sostenibles. Las actividades de la FAO se centran en los siguientes aspectos:

a) el aumento de la eficacia en la utilización de los recursos con el fin de lograr una mayor productividad con menores insumos, al mismo tiempo que se reducen al mínimo los factores externos negativos;

b) la gestión de los riesgos ecológicos, sociales y económicos relacionados con los sistemas de producción agrícola, que incluyen las plagas, las enfermedades y el cambio climático;

³⁰<http://www.fao.org/about/what-we-do/so1/es/>

c) la determinación y potenciación del papel de los servicios ecosistémicos, especialmente en cuanto a sus efectos sobre la eficacia en la utilización de los recursos y la respuesta a los riesgos, así como su contribución a la conservación del medio ambiente;

d) el fomento del acceso a información y tecnologías muy necesarias.

El desarrollo sostenible es un proceso, no un punto de llegada con una definición única, exige la elaboración de marcos técnicos, de gobernanza y de financiación para la amplia gama de necesidades y contextos locales que respalden a los productores agrícolas y a los gestores de recursos en un proceso dinámico de innovación. La utilización de prácticas de producción y tecnologías sostenibles implica una visión más holística de la producción agrícola y de su conexión con los recursos naturales. Entre estas prácticas se encuentran, por ejemplo, los sistemas agroforestales, la integración de agricultura y ganadería y la producción de agricultura y ganadería, con vínculos entre sí a fin de fomentar la conservación y el empleo de servicios ecosistémicos.

La FAO trabaja en planteamientos integrados ante la producción que:

- respaldarán la elaboración, la puesta en común y la adaptación de tecnologías pertinentes en el ámbito local, explorarán enfoques para evaluar la repercusión y la vulnerabilidad y para planificar la adaptación, y se centrarán en abordar los obstáculos económicos, institucionales y financieros;

- crearán marcos propicios para los sistemas de producción racionales desde el punto de vista económico, social y ecológico que incorporen la utilización eficiente de los recursos, la diversificación, la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos, los servicios ecosistémicos y la accesibilidad;

- reforzarán mecanismos e instrumentos internacionales y nacionales de gobernanza pertinentes para la utilización sostenible de los recursos, entre ellos la creación de capacidad para la participación en la negociación y aplicación de instrumentos internacionales;

-crearán capacidad para acceder a datos y utilizarlos con el fin de respaldar las decisiones en materia de políticas y planificación.³¹

- Reducir la pobreza rural

La mayor parte de los pobres del mundo vive en zonas rurales. El hambre y la inseguridad alimentaria son, por encima de todo, expresiones de la pobreza rural. Por tanto, la reducción de la pobreza rural es esencial para la misión de la FAO.

La reducción de la pobreza rural se ha logrado generalmente en situaciones de rápido crecimiento económico. Pero el crecimiento económico no es una panacea. La pobreza rural ha persistido allí donde las políticas prestaron una atención insuficiente a la mejora de la productividad agrícola y de la infraestructura rural y se dejó de proporcionar acceso a los servicios sociales y protección social para las poblaciones rurales o de facilitar el desarrollo de organizaciones de productores y consumidores rurales. No mejorar el acceso de las mujeres a los recursos productivos y a los servicios sociales perpetúa la pobreza rural.

El cambio climático, otras amenazas ecológicas y el crecimiento y la migración de la población suponen una presión desproporcionada sobre los medios de vida en aquellas zonas rurales donde la pobreza ya está arraigada y las poblaciones tienen menos resiliencia. Por difícil que esto pueda resultar, la buena gestión de los recursos naturales y de los ecosistemas debe ir acompañada de esfuerzos por reducir la pobreza.

³¹<http://www.fao.org/about/what-we-do/so2/es/>

Las prioridades de la FAO para alcanzar este objetivo estratégico

No existen trucos mágicos ni atajos fáciles. Limitarse a mejorar la producción agrícola o ganadera no bastará para la seguridad alimentaria ni para la reducción de la pobreza rural. En lugar de ello, se precisa un planteamiento más amplio de las políticas que trate de dinamizar y diversificar la economía rural en su conjunto.

La FAO y sus asociados combinarán todos sus conocimientos para ayudar a los Estados Miembros a reforzar su capacidad para:

- definir un planteamiento coherente ante la reducción de la pobreza rural en el contexto de una estrategia más amplia para el desarrollo rural sostenible;
- reforzar las instituciones rurales, las organizaciones locales de productores y comunidades y la utilización y gestión sostenibles de los recursos naturales;
- reducir las desigualdades de acceso a los recursos productivos y los servicios sociales, y en particular las desigualdades de género;
- aplicar programas y políticas que fomenten la creación de oportunidades de empleo agrícola y no agrícola decente para los hombres, las mujeres y los jóvenes;
- elaborar programas de protección social que reduzcan realmente la inseguridad alimentaria y de los ingresos entre las poblaciones rurales, estimulando al mismo tiempo la economía rural, empoderando a la mujer y potenciando la capacidad de los pobres rurales y de los más vulnerables para invertir en su futuro y en la utilización sostenible de los recursos.³²

³²<http://www.fao.org/about/what-we-do/so3/es/>

- Propiciar sistemas agrícolas y alimentarios inclusivos y eficientes

A medida que los sistemas agrícolas y agroalimentarios se hacen más intensivos en conocimientos científicos y capital, se necesitan nuevas competencias y nuevos saberes de los productores, gestores y trabajadores, así como una enorme inversión en investigación y desarrollo. De ese modo crece la brecha de conocimientos, ya considerable, entre países industrializados y en desarrollo.

Al mismo tiempo, la urbanización ha dado lugar a nuevas pautas de consumo para la mayoría de la población mundial, complicando los vínculos entre producción y consumo y exigiendo una infraestructura más compleja. Los mercados agrícolas mundiales son objeto de mayor integración; con la ampliación del comercio de futuros, también generan más especulación y, con ello, riesgos.

Las políticas, leyes y reglamentos obsoletos, ineficientes y, a veces, contradictorios, sumados a la incertidumbre de las percepciones gubernamentales con respecto a las funciones y responsabilidades de los sectores público y privado, la dificultad en el acceso a los servicios financieros y la debilidad de la infraestructura, bloquean las inversiones necesarias para mejorar de forma sostenible la integración y la eficiencia en los mercados mundiales, regionales y nacionales.

Ante esta situación, la FAO trata de intervenir para ayudar a afrontar los muchos desafíos ante los cuales se encuentran los productores a pequeña escala e incluso las economías pequeñas a lo largo de toda la cadena de valor. Es necesario que los sistemas agrícolas y alimentarios sean más integradores, vinculando a los pequeños agricultores, explotadores forestales y pescadores y sus organizaciones con empresas de agronegocios y cadenas de suministro a efectos de su participación eficaz y sostenible en los mercados mundiales, regionales y nacionales en rápida evolución.³³

³³<http://www.fao.org/about/what-we-do/so4/es/>

- Incrementar la resiliencia de los medios de vida ante las catástrofes

Los países en situación de crisis prolongada necesitan que se les preste especial atención, dada la función excepcional que desempeñan la agricultura, los recursos naturales y la economía rural en la supervivencia de las personas, así como el daño que las crisis prolongadas causan a los sistemas alimentarios y agrícolas.

Los pobres de las zonas rurales y urbanas se ven afectados desproporcionadamente y la incapacidad de las familias, las comunidades y las instituciones de prever y absorber las crisis y las catástrofes y de adaptarse o recuperarse de las mismas a tiempo y de forma eficiente y sostenible son la esencia de la labor de la FAO en este ámbito. Una resiliencia débil desencadena una espiral descendente: se comprometen y, en ocasiones, se destruyen, los medios de vida de las familias y los beneficios del desarrollo en el ámbito nacional que se ha tardado años en obtener.

La labor de la FAO se centra en crear, proteger y recuperar medios de vida sostenibles de forma que la integridad de las sociedades que dependen de la agricultura, la ganadería, la pesca, los bosques y otros recursos naturales no se vea amenazada por las crisis. Emplea un enfoque de doble componente que, por un lado adopta iniciativas inmediatas con el fin de proteger y respaldar la agricultura, la alimentación y la nutrición y, por otro, aborda a plazo más largo, los factores subyacentes que determinan los riesgos, las catástrofes y las crisis. Para mejorar la resiliencia también es necesario que haya más voluntad política, inversión, coordinación, conocimientos técnicos, capacidades, innovación y responsabilidad compartida para que los países, las autoridades locales, las comunidades, la sociedad civil, el sector privado, el ámbito académico y la comunidad internacional reduzcan los riesgos de catástrofes y gestionen las crisis. Son esenciales cuatro componentes principales complementarios y multisectoriales a nivel mundial, regional y nacional:

1. Potenciar el entorno: es necesario reforzar las capacidades de los países para la gestión de riesgos y crisis o de “gobernanza del riesgo” para la agricultura, la alimentación y la nutrición, es decir, la prevención, la preparación, la mitigación, la respuesta, la recuperación y la rehabilitación.

2. Vigilar para proteger: son necesarias mejoras continuas en la gestión de la información, la alerta temprana, el análisis de riesgos y los sistemas de vigilancia de los riesgos múltiples para la agricultura, la alimentación y la nutrición (incluyendo la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos) de tal manera que se den alertas más oportunas, precisas y sobre las que se pueda actuar.

3. Aplicar medidas de reducción de los riesgos de catástrofes: si bien los peligros son inevitables, no tienen por qué acabar en catástrofe. Las catástrofes pueden prevenirse y mitigarse aplicando sistemáticamente buenas prácticas de reducción del riesgo antes, durante y después de las crisis en beneficio de la agricultura, la alimentación y la nutrición.

4. Prepararse y responder: cuando las capacidades de las personas se ven abrumadas por las situaciones de crisis, es necesario que puedan contar con respuestas de emergencia eficaces a nivel local, nacional e internacional. Entre estas cabe citar la preparación y la asistencia humanitaria, especialmente la protección de los medios de vida, la reconstrucción de activos y otras formas de protección social adaptada con el fin de ayudar a las poblaciones “en riesgo”.

La resiliencia requiere una mayor coherencia e integración de las estrategias humanitarias, de desarrollo y de inversión para respaldar las instituciones locales y nacionales, con el apoyo de un sistema mundial eficaz de agentes coordinados.³⁴

³⁴<http://www.fao.org/about/what-we-do/so5/es/>

D) CUMBRE MUNDIAL DE ALIMENTACIÓN

La Cumbre Mundial sobre la Alimentación se celebró del 13 al 17 de noviembre de 1996, en el curso de cinco días de reuniones al más alto nivel con representantes de 185 países y de la Comunidad Europea. Este acontecimiento histórico, convocado en la Sede de la FAO en Roma, reunió a unos 10 000 participantes y constituyó un foro para el debate sobre una de las cuestiones más importantes con que se enfrentarán los dirigentes mundiales en el nuevo milenio: la erradicación del hambre.

E) DECLARACIÓN DE ROMA SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

La aprobación de la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación por 112 Jefes de Estado y de Gobierno o sus adjuntos, y por más de 70 representantes de alto nivel de otros países, en una reunión en la que participaron también activamente representantes de organizaciones intergubernamentales (OIG) y de organizaciones no gubernamentales (ONG), ha contribuido a sensibilizar a la opinión pública y ha proporcionado un marco para introducir los importantes cambios en las políticas y los programas que son necesarios a fin de lograr alimentos para todos.

En la Declaración de Roma se formulan siete en los que se sientan las bases para conseguir una seguridad alimentaria sostenible para todos, mientras que en el Plan de Acción se exponen los objetivos y las medidas pertinentes para poner en práctica esos siete compromisos.

Asimismo, el derecho a la alimentación está contenido en otros instrumentos internacionales como son, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de la Mujer, la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención Internacional sobre la Protección de Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, el Convenio sobre los Pueblos Indígenas y Tribales y la Convención Contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes.

CAPÍTULO TERCERO EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN MÉXICO

I.- REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 4TO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 4 tercer párrafo dispone:—~~Toda~~ persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará” dicho párrafo fue adicionado el 13 de octubre de 2011 y en el orden subsecuente el segundo párrafo, fracción XX, del artículo 27, que establece, —E desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca”.

Asimismo, el citado artículo 4° señala en su párrafo octavo que:

—Ertodas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

De igual manera, el artículo segundo del citado ordenamiento, dispone en su apartado B fracción III, que:

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

(...)

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

A) EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA

Parte del texto de la exposición de motivos³⁵ que establece el Derecho a la Alimentación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el siguiente:

El Estado tiene la imperante obligación de establecer los mecanismos necesarios para proveer un sistema alimentario, que permita a la sociedad mexicana su sano desarrollo. Poder alimentarse es, sin duda, una necesidad elemental de los seres vivos, pero también es el derecho fundamental de garantizar los derechos del hombre.

³⁵<http://cronica.diputados.gob.mx/> consultado el día 20 de septiembre de 2014.

Sin embargo, en las últimas décadas la producción de la alimentación, se ha convertido en una crisis a nivel internacional, que no sólo abarca la producción, sino que se extiende al abasto y a la calidad de los alimentos, esto tiene como consecuencia que exista una gran preocupación en todas las naciones.

La comunidad internacional, con el fin de contrarrestar los efectos nocivos de la falta de alimentos, creó organismos especializados para hacer frente a la problemática alimenticia que cada año va en aumento, y eso derivó a que dentro del marco de las Naciones Unidas, en 1945 se fundará la Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación, cuyo objetivo es la implementación de programas y la aplicación de acciones para erradicar el hambre y dar la seguridad alimenticia que nuestro mundo requiere.

Asimismo, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, organismo cuyo propósito es lograr el desarrollo agrícola de las comunidades rurales, en función a la producción alimenticia, estos organismos han declarado que es necesario que los países tomen acciones, concretas con la finalidad de superar la crisis que en este rubro enfrenta el mundo.

La crisis alimentaria ha generado en diversos foros y convenciones que los países participantes se comprometan a través de instrumentos jurídicos internacionales a realizar acciones necesarias para abatir las deficiencias alimenticias.

Es de precisarse que, en dichos foros y convenciones, México ha tenido una participación activa, suscribiendo conjuntamente con otros países instrumentos jurídicos internacionales de la siguiente magnitud:

1. La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, segunda parte de su artículo 25.
2. La Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Mal Nutrición, aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas el 16 de noviembre de 1974, a la que posteriormente se adhirió nuestro país.
3. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, de 16 de diciembre de 1966, en su artículo 11, punto 2o., precisa que los Estados adoptarán las medidas o los métodos necesarios para mejorar la producción, conservación, distribución de alimentos y asegurar una distribución equitativa de los mismos.
4. En La Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en Roma en 1996, se pidió que se estableciera el derecho a la alimentación, con un contenido más concreto y operativo y, con este objetivo, se recogieron varias iniciativas de los asistentes.
5. En 1999, el Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el órgano compuesto por expertos independientes que vigila la aplicación por parte de los Estados del Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptó una Observación General (Observación General No. 12) Sobre el Derecho a la Alimentación.
6. El 17 de abril de 2000, la Comisión de Derechos Humanos estableció, - por resolución 2000/10-, el mandato del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación.

7. La Cumbre Mundial sobre la Alimentación del año de 2002, solicitó crear un Grupo de Trabajo Intergubernamental bajo los auspicios de la FAO, con el fin de poder preparar una serie de directrices encaminadas a la implementación del derecho a la alimentación.

8. El 23 de noviembre de 2004, los 187 Estados Miembros del Consejo General de la FAO, adoptaron un "Conjunto de Directrices Voluntarias con el fin de Respalda la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional", estas directrices son recomendaciones que los Estados han aprobado para contribuir a la realización del derecho humano a una alimentación adecuada, ofreciendo a los Estados orientaciones sobre el mejor modo de cumplir la obligación contraída en razón de respetar el derecho a una alimentación, asimismo asegurar que las personas no padezcan hambre.

Los citados instrumentos, ilustran la problemática alimenticia, en el contenido de la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Mal Nutrición, que a la letra dice:

"La grave crisis alimentaria que afecta a las poblaciones de los países en desarrollo, en los que vive lamayoría de las personas hambrientas y malnutridas del mundo y donde más de dos tercios de la población mundial producen alrededor de un tercio de los alimentos del mundo –desequilibrio que amenaza aumentar en los diez próximos años– no sólo tiene graves repercusiones económicas y sociales, sino que compromete gravemente la realización de los principios y valores fundamentales asociados con el derecho a la vida y la dignidad humana, incorporados en la Declaración Universal de Derechos Humanos..."

En este sentido la comunidad internacional, ha asumido compromisos ineludibles para adoptar medidas que logren abatir la crisis, esto es a través de mecanismos que redunden en la producción de una autosuficiencia alimentaria y de calidad, cuyo objeto no tenga mayor propósito que satisfacer las necesidades de su población.

El Estado mexicano preocupado por la problemática de la crisis alimentaria, suscribió además la Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial, en la que quedó puntualmente establecido el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos.

Derivado de los compromisos internacionales, México llevó a cabo una serie de modificaciones a sus instrumentos jurídicos, y entre ellos destaca la ley de desarrollo sustentable.

Sin embargo, estos esfuerzos han sido insuficientes, las acciones legislativas han quedado cortas, pues la problemática alimentaria en nuestro país se ha agudizado. Esto es, por la importación de productos alimenticios que desde hace mucho tiempo se ha convertido en una total e indebida dependencia, aunada a una equivocada política de Estado en cuanto a la que debe entenderse por autosuficiencia alimentaria.

Por ello, es prudente que el Estado mexicano implemente políticas que aseguren la producción, el abasto y la calidad de los alimentos de manera oportuna, a fin de superar la crisis alimentaria en nuestro país.

Con base en lo anterior, nuestro Estado está comprometido no solamente a impulsar políticas públicas, sino, a realizar una reforma trascendental que implique la responsabilidad esencial que tiene con cada uno de sus gobernados en materia alimentaria, en el entendido de que es un derecho fundamental de carácter universal, que tiene toda persona independientemente de su condición económica, lugar de origen y características étnicas. Por lo tanto, es necesario que en nuestra Carta Magna se reconozca a la alimentación como un derecho fundamental, pues no se debe olvidar que los derechos fundamentales son:

"Todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto a status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar, entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa de no sufrir lesiones en referencia a un sujeto por una norma jurídica; y por status la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídico-positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y o autor de los actos en ejercicio de estas."

De ahí que el derecho a alimentarse adecuadamente sea un derecho social; y es por eso que los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales consideran pertinente que se incorpore esta garantía dentro del artículo 4o. Constitucional.

Como podemos revisar, en esta exposición de motivos, se recurre al Derecho Internacional para poder establecer en nuestro texto constitucional, el Derecho Humano a la Alimentación. Esto con motivo de armonizar los textos internacionales los cuales reflejan la relación que México ha fijado con los diversos países a nivel mundial, con la firma de Tratados Internacionales, actualizando así su Marco Jurídico.

B) ANÁLISIS DE CONCEPTOS NUTRITIVO, SUFICIENTE, CALIDAD Y ACCESO

a. NUTRITIVO

El derecho a una alimentación adecuada exige que el proceso por el cual las personas pueden tener acceso a los alimentos sea coherente con otros derechos humanos y que la aplicación de un derecho humano no comprometa otro.³⁶

En relación con el artículo 4to Constitucional, en el cual se establece que “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”.

La obligación de hacer efectivo el derecho significa que cuando un individuo o grupo es incapaz, por razones que escapan a su control, de disfrutar del derecho a una alimentación adecuada mediante los recursos a su alcance, los Estados tienen la obligación de hacer efectivo ese derecho directamente mediante el suministro de una alimentación adecuada, en especial a aquellos que por razones de edad, invalidez, desempleo u otras desventajas no puedan valer por sí mismos.³⁷

Esta obligación también rige en el caso de las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole. El derecho a una alimentación adecuada puede materializarse mediante el propio esfuerzo de cada persona o de sus esfuerzos conjuntos con los demás, y debe ser disfrutado por todos sin ninguna distinción desfavorable por razones de raza, religión, sexo, idioma, opinión política u otra causa.

La capacidad del alimento para nutrir al cuerpo humano es la esencia básica de la ciencia de la nutrición. En la actualidad se conocen unas 40 sustancias que deben estar absolutamente presentes en la dieta humana. Incluyen aminoácidos, ácidos grasos, agua, vitaminas y minerales.

³⁶ Directrices FAO.

³⁷ Directrices en materia de legislación alimentaria, colección “Estudio Legislativo”, número 91, ROMA, FAO, consultado el 2 de octubre de 2014, disponible en: <http://www.fao.org/docrep/012/a0862s/a0862s00.pdf>

Además, existen otros factores, que no son necesariamente esenciales, pero que en el momento actual se admite que son muy beneficiosos para contribuir al mejor estado posible de salud. Estas sustancias incluyen fibra y una larga serie de moléculas que se han denominado fitoquímicos o nutraceuticos, procedentes generalmente de fuentes vegetales.³⁸

El alimento es consumido por los humanos por varias razones, además de por su capacidad nutricional. Entre ellas se pueden invocar factores sociales, psicológicos, filosóficos y religiosos

Un nutriente favorece al cuerpo humano de una o de varias formas. O lo que es lo mismo, una sustancia realiza una o varias funciones consideradas beneficiosas para la vida. Por ejemplo, la vitamina B6 es importante en el metabolismo de los aminoácidos, mientras que el hierro es un componente básico de la hemoglobina, mioglobina y citocromos.

Grupos principales de nutrientes: 1. Macronutrientes, 2. Micronutrientes

Clasificación según esencialidad. Clásicamente los nutrientes se conocen como esenciales y no-esenciales. Los esenciales son absolutamente necesarios para el crecimiento, desarrollo y mantenimiento, y no son elaborados por el organismo en cantidades totales o suficientes para aportar las necesidades fisiológicas. Los nutrientes no-esenciales son sustancias sintetizadas por el organismo en cantidades adecuadas o que no son esenciales para el crecimiento, desarrollo y mantenimiento del organismo.

³⁸http://www.alimentacionynutricion.org/es/index.php?mod=content_detail&id=130 consultado el día 3 de octubre de 2014.

Nutrientes esenciales en los humanos son: a) energéticos (proteínas, carbohidratos, grasa), b) vitaminas (A, D, E, K, tiamina, riboflavina, niacina, folatos, B6, B12, biotina, ácido pantoténico), c) minerales (calcio, hierro, fósforo, zinc, magnesio, cobre, yodo, selenio, manganeso, flúor, cromo, molibdeno, sodio, potasio, cloro), d) otros (agua).

Clasificación funcional:

- a) macronutrientes energéticos y estructurales
- b) minerales: nutrientes estructurales y catalíticos
- c) vitaminas: nutrientes muy especiales
- d) otros constituyentes de los alimentos de interés nutricional
 - fibras alimentarias
 - biofactores
 - microorganismos
 - alcohol (etanol)
- e) aditivos
- f) compuestos nocivos o tóxicos de los alimentos

Existen dos tipos principales de problemas nutricionales crónicos que se encuentran en los extremos del espectro de la mal nutrición: los que se derivan de una ingesta insuficiente de alimentos inocuos y de buena calidad, y los que se generan por una ingesta excesiva o desequilibrada de alimentos o de cierto tipo de alimentos.³⁹

Los primeros han sido la principal preocupación de los gobiernos que intentan mitigar el hambre y proporcionar alimentación adecuada a su población, en tanto que los últimos solamente ahora están requiriendo una mayor atención.

³⁹ Directrices en materia de legislación alimentaria, colección "Estudio Legislativo", número 91, ROMA, FAO, consultado el 2 de octubre de 2014, disponible en: <http://www.fao.org/docrep/012/a0862s/a0862s00.pdf>

Al hacer frente a la malnutrición, los gobiernos han tenido que reexaminar las políticas relacionadas con la producción, comercio, precios y comercialización de alimentos y productos agropecuarios, todo lo cual tiene efecto en la capacidad de la población para acceder a alimentos ricos en nutrientes, en especial en el caso de la población de alto riesgo.⁴⁰

b. SUFICIENTE

Según la FAO, existe seguridad alimentaria —cuando todas las personas tienen en todo momento el acceso físico, social y económico a alimentos **suficientes**, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana—. Se trata de una condición previa del ejercicio pleno del derecho a la alimentación.

No obstante, el propio concepto de seguridad alimentaria no es un concepto jurídico en sí mismo, no impone obligaciones a los interesados ni les otorga derechos.⁴¹

No obstante, según la FAO, el mundo produce suficiente cantidad de alimentos para alimentar a toda su población. La causa básica del hambre y la desnutrición no es la falta de alimentos sino la falta de acceso a los alimentos disponibles.⁴²

c. CALIDAD

En materia de productos alimenticios, el término calidad es objeto de interrogantes. Ha sido empleado de formas diferentes en períodos sucesivos, lo cual conduce a considerar tres niveles⁴³ de enfoque:

⁴⁰Idem.

⁴¹El derecho a la alimentación adecuada, Estados Unidos de América, FAO, ONU, Folleto Informativo N° 34, 2010, p. 5.

⁴²Idem.

⁴³<http://www.fao.org/docrep/MEETING/007/J1875s.HTM>, consultado el día 3 de octubre de 2014.

Tradicionalmente, se entiende ante todo por calidad la ausencia de defectos, fraudes y falsificación. No tardaron en intervenir los poderes públicos en relación con estos aspectos mediante el establecimiento de una reglamentación específica. En los diferentes Estados de Europa al parecer se observa una armonización de hecho, así como un consenso emergente sobre la necesidad de una aplicación generalizada de este enfoque.

Más recientemente, la calidad radica en propiedades previstas, tales como las características organolépticas, nutricionales y el valor de utilización. Se llega así a la necesidad de tomar en consideración las expectativas legítimas de los usuarios y de pedir a los profesionales que aporten la garantía de esa consideración. Incumbe aquí al Estado la defensa del interés de sus ciudadanos, inclusive asumiendo la expresión del interés de éstos.

De ahí que las necesidades de los consumidores son en gran medida implícitas y están contenidas en la noción de interés público. Tal es el caso de las reglamentaciones relativas a la inocuidad de los alimentos y otras características normativas, que contribuyen en particular al equilibrio nutricional o a los servicios.

Por último, la calidad designa características deseadas, susceptibles de conferir el derecho a una plusvalía, por ejemplo, las modalidades de producción (agricultura biológica, producción respetuosa del medio ambiente, bienestar de los animales), las zonas de producción (territorio de origen, montaña) y las tradiciones que conllevan. Estas características deben ser declaradas en la oferta de los productos con el fin de precisar las intervenciones necesarias, las responsabilidades de cada operador y de aportar la valorización esperada.

Estos tres niveles de enfoque no pueden reemplazarse entre sí; se superponen y justifican distintos niveles de intervención de los poderes públicos, de los operadores y los consumidores.

Por lo que se refiere a los alimentos en Europa, cabe considerar que los dos primeros niveles aluden en adelante al conjunto de los productos. Se analizarán conjuntamente¹ bajo la expresión «calidad genérica», que ha de ser rigurosa y sin ambigüedad. Por el contrario, el tercer nivel supone estrategias de diferenciación de los productos y de segmentación de los mercados. Este tercer nivel, identificado con la expresión «calidad específica» implica la atribución de signos oficiales de calidad y supone dispositivos particulares.

4. ACCESO

La accesibilidad⁴⁴ se refiere a que las personas tengan los alimentos en formas sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos. La accesibilidad comprende la accesibilidad económica y física:

La accesibilidad económica implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas.⁴⁵

La accesibilidad económica se aplica a cualquier tipo o derecho de adquisición por el que las personas obtienen sus alimentos y es una medida del grado en que es satisfactorio para el disfrute del derecho a la alimentación adecuada.

⁴⁴ Gómez Trejo, Omar, Los derechos a la alimentación, al agua, a la salud y a la vivienda contenidos en el Artículo 4o. Constitucional a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en México, UNAM, IJ, 2013.

⁴⁵ Comité ESCR. Observación General 12, El Derecho a una Alimentación Adecuada (art. 11). U.N. Doc.E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999.

Los grupos socialmente vulnerables como las personas sin tierra y otros segmentos particularmente empobrecidos de la población pueden requerir la atención de programas especiales.

La accesibilidad física implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes, tales como los enfermos mentales. Será necesario prestar especial atención y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y a otros grupos particularmente desfavorecidos. Son especialmente vulnerables muchos grupos de pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado.

II.-LEGISLACIÓN SECUNDARIA

La Ley General de Desarrollo Social, en su artículo 1 nos establece que esta Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto, entre otros, garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social y señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social, la cual tiene entre sus objetos propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social.

En este contexto, el artículo 6 del citado ordenamiento nos establece los derechos para el desarrollo social, entre ellos la alimentación, todos en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de esta manera en su artículo 7, dispone que todas las personas tienen derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social, de acuerdo con los principios rectores de la Política de Desarrollo Social, en los términos que establezca la normatividad de cada programa.

De esta manera, la Política Nacional de Desarrollo Social, incluye en sus vertientes, el tema que nos ocupa, la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación, y para la instrumentación de las Políticas Públicas, crea la Comisión intersecretarial de Desarrollo Social. Asimismo, el Sistema Nacional de Desarrollo Social, establece la concurrencia, colaboración, concertación, etcétera, entre el Gobierno Federal, las Entidades Federativas y los Municipios, dicha coordinación compete a la Secretaría de Desarrollo Social.

De igual manera, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable dispone en su artículo 5, fracción III, que en el marco previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado, a través del Gobierno Federal y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulsará políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país y que estarán orientados a, entre otros, a contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del país, asimismo, el capítulo XVII, del título tercero, de la Seguridad y Soberanía Alimentaria, donde establece que el Estado establecerá las medidas para procurar el abasto de alimentos y productos básicos y estratégicos a la población, promoviendo su acceso a los grupos sociales menos favorecidos y dando prioridad a la producción nacional, estableciendo un listado de lo que se considera productos básicos y estratégicos, entre los cuales están, el maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, leche, carne de bovinos, porcinos y aves, etcétera.

El Gobierno Federal deberá conducir de manera que los programas para el fomento productivo y el desarrollo rural sustentable, así como los acuerdos y tratados internacionales propicien la inocuidad, seguridad y soberanía alimentaria, mediante la producción y abasto de estos productos, de manera que también se integren las cadenas productivas, asimismo, para cumplir con los requerimientos de la seguridad y soberanía alimentaria, el Gobierno Federal impulsará en las zonas productoras líneas de acción en los siguientes aspectos:

- I. La identificación de la demanda interna de consumo de productos básicos y estratégicos, y a partir de ello conducir los programas del sector para cubrir la demanda y determinar los posibles excedentes para exportación, así como las necesidades de importación;
- II. La identificación de los factores de riesgo asociados con los alimentos, para la elaboración de diagnósticos que permitan establecer acciones en campo o comerciales para asegurar el abasto;
- III. La definición de acciones de capacitación y asistencia técnica, y el impulso a proyectos de investigación en las cadenas alimentarias;
- IV. El impulso de acciones para mejorar y certificar la calidad de los alimentos y desarrollar su promoción comercial;
- V. El establecimiento de compromisos de productividad y calidad por parte de los productores, dependiendo del tipo de productos de que se trate, sean los de la dieta básica o los destinados para el mercado internacional;
- VI. La elaboración y difusión de guías sobre prácticas sustentables en las diferentes etapas de las cadenas agroalimentarias;
- VII. La instrumentación de programas y acciones de protección del medio ambiente para la evaluación de los costos ambientales derivados de las actividades productivas del sector; y
- VIII. La aplicación de medidas de certidumbre económica, financiera y comercial que garanticen el cumplimiento de los programas productivos agroalimentarios referidos en el artículo 180.

La Cruzada Contra el Hambre constituye 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 y dicha estrategia contempla entre otros los objetivos de: aumentar la producción de alimentos y el ingreso de campesinos y pequeños productores agrícolas.

Así como, minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, estando orientada a la población objetivo, constituida por las personas que viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema y que presentan carencia de acceso a la alimentación, conforme lo determine la Secretaría de Desarrollo Social, y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Asimismo, la Cruzada Contra el Hambre se aplicará a través de los programas: I) Apoyo a la Inversión en Equipamiento e infraestructura; II) PROCAMPO Productivo (ahora PROAGRO); III) prevención y manejo de riesgos; IV) desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural; V) sustentabilidad de los Recursos naturales, en los municipios que se enlistan en el Anexo A del Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre, sin perjuicio de que su implementación se modifique o extienda a otros Programas o Municipios del país, conforme lo determine la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre.

Una estrategia especial de los programas y sus componentes será la atención de la competitividad de las ramas productivas básicas: maíz, frijol, trigo, sorgo, arroz, caña de azúcar, café, huevo, leche, carne de bovino, porcino y aves, y pescado.

Ley de Ayuda Alimentaria para los Trabajadores

El 17 de enero de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Ayuda, que tiene por objeto —promover y regular la instrumentación de esquemas de ayuda alimentaria en beneficio de los trabajadores, con el propósito de mejorar su estado nutricional, así como de prevenir las enfermedades vinculadas con una alimentación deficiente y proteger la salud en el ámbito ocupacional”, siendo de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de interés social.

Asimismo el objetivo de la ayuda alimentaria es que los trabajadores se beneficien del consumo de una dieta correcta. Las características específicas de una dieta correcta serán las que la Secretaría de Salud establezca en las normas.

Otras disposiciones

En materia de seguridad y soberanía alimentaria, podemos encontrar diferentes disposiciones en la leyes: Federal de Consumidor, General de Pesca y Acuicultura Sustentable, Federal de Sanidad Animal, de Productos Orgánicos, Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas, de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal

En el Distrito Federal, fue publicada el 17 de septiembre de 2009 la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal, la cual en su artículo 1° dispone lo siguiente:

—Las disposiciones de la presente Ley son de orden público e interés general, y de observancia obligatoria para el Distrito Federal. Tiene por objeto establecer las actividades estratégicas prioritarias para el desarrollo a la seguridad alimentaria y nutricional, y garantiza el derecho universal a la alimentación y a la seguridad alimentaria para todos los habitantes del Distrito Federal”.

De esto podemos concluir, que existe una Ley referente a la Seguridad Alimentaria, pero solo es de observancia en el Distrito Federal.

CÁMARA DE DIPUTADOS

En la Cámara de diputados se integró una Comisión Especial sobre Asuntos Alimentarios, la cual su responsabilidad es promover y coadyuvar con las cámaras de diputados y senadores del Congreso de la Unión, a que desarrollen un proceso legislativo para la elaboración, adecuación y actualización del marco jurídico derivado y vinculado al derecho a la alimentación

De igual manera participar, impulsar y dar seguimiento de las acciones de las autoridades competentes en materia de la lucha contra el hambre y aplicación de las políticas públicas y programas institucionales dentro del derecho a la alimentación.

Así, esta comisión, aprobó por unanimidad el documento base para crear la iniciativa de Ley General de Derechos a la Alimentación, afirmó la presidente, de la citada Comisión. Esta iniciativa se presentará al Pleno a finales de octubre.

Es una ley reglamentaria que contiene el derecho humano a la alimentación, el abasto suficiente y oportuno de alimentos básicos, la protección del consumo de alimentos de la población y el fomento de la organización para el ejercicio de estos derechos, se pretende garantizar el reconocimiento, respeto, protección, promoción y vigencia plena del derecho a la alimentación, mediante la coordinación de acciones de la federación, las entidades federativas, los municipios y los sujetos a derecho, en sus respectivos ámbitos de competencia.

El documento prácticamente está terminado y solamente faltan una serie de foros con especialistas para que ellos aporten sus conocimientos, a fin de enriquecer lo aprobado por los legisladores en esta comisión.

Asimismo, se presentó la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley General para garantizar el Derecho Humano a la Alimentación y erradicar el Hambre, el 7 de febrero de 2013, la cual busca crear un ordenamiento jurídico que establezca que toda persona tiene derecho a la alimentación de calidad, sana, nutritiva, en cantidad suficiente, inocua, equilibrada, nutricional y adecuada.

Se establece que el Estado garantizará este derecho humano y erradicará de manera progresiva el hambre de los grupos sociales que la padecen. La Ley tendrá por objeto generar los mecanismos y lineamientos institucionales prioritarios que orienten a la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, a generar políticas que erradiquen la pobreza alimentaria y el hambre.

De la misma manera, se impulsan iniciativas para fomentar en escuelas los buenos hábitos alimenticios y prohibir la propaganda comercial que difunda en los medios de comunicación el consumo de comida chatarra o que distorsione la adecuada nutrición.

La iniciativa sobre hábitos alimenticios reforma los artículos 7 de la Ley General de Educación, 113 de la Ley General de Salud y 28 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

ASAMBLEA LEGISLATIVA

En el Distrito federal existe una Comisión de Abasto y distribución de alimentos. Así, en el D.F., a través de la Secretaría de Desarrollo Social, implementó la instalación de 160 comedores comunitarios a un costo por comida de \$10.00.

En 2009 hubo dos iniciativas, sobre comedores públicos, que pretenden garantizar el derecho a la alimentación a las clases más desprotegidas.

En el primer caso, el proyecto de Ley de Comedores Públicos del Distrito Federal, busca que sea a través de una ley como opere el Programa de Comedores Comunitarios en la Ciudad; en la segunda iniciativa, de Ley de Acceso a Comedores Públicos, se busca garantizar el derecho de acceso a la alimentación de las personas en condiciones de vulnerabilidad.

CAPÍTULO CUATRO

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

I.- Concepto de Política Pública, Plan Nacional de Desarrollo y Programa Sectorial

Entiéndase la **política** como ciencia y arte de gobernar que trata de la organización y administración de un Estado en sus asuntos e intereses. Una política es entonces un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Es un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores. La política también es una actividad de comunicación pública.⁴⁶

La política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de políticas. Las políticas se clasificarían en regulatorias, distributivas y redistributivas. La política como finalmente lo señala Luis Aguilar Villanueva es entonces un resultado de enfrentamientos y compromisos, de competiciones y coaliciones de conflictos y transacciones convenientes.

Para su estudio haremos la siguiente división: policyanalysis (buscar la mejor Política Pública en términos de eficiencia y equidad) y el estudio de la elaboración de políticas (policy-makingstudy) orientando positivamente a describir, clasificar y explicar el patrón de decisión y operación con el que procede un sistema político administrativo dado o un gobierno particular en las Políticas Públicas. Cada uno de estas partes conlleva a un profundizar más sobre este tema, generando así un mayor una idea complementaria.

⁴⁶Aguilar Villanueva Luis, 'Estudio introductorio a las Políticas Públicas, México, 1992.

Después de la Segunda Guerra Mundial fue espontáneo y lógico llamar “análisis de políticas”, a la actividad de mejorar las decisiones de política mediante la incorporación sistemática de teoría y método científico. Logrando así una nueva forma de ver y estudiar las políticas.

Los tres componentes principales de cualquier política son: los principios que la orientan (la ideología o argumentos que la sustentan); los instrumentos mediante los cuales se ejecuta (incluyendo aspectos de regulación, de financiamiento, y de mecanismos de prestación de las políticas) y los servicios o acciones principales que se llevan o deberían llevarse a cabo de acuerdo a los principios propuestos. El diseño de una estrategia no es tarea de una sola persona u organización. Tampoco se trata de una política que pueda promoverse en forma tecnocrática, por un grupo de expertos o instituciones especializadas, es decir, tienen que ser un conjunto de actores los cuales interactúen y negocien, obteniendo así una Política Pública que logre beneficios convergentes a todos los involucrados.

Una vez que ya hemos definido brevemente el aspecto de la política, a continuación trataremos el término de lo público, logrando así el complemento al tema de **Políticas Públicas**.

Entiéndase por **público**⁴⁷ como un adjetivo notorio, patente, visto o salido por otros del común de la sociedad. Relativo al pueblo. Común del pueblo o sociedad⁴⁸

Aquello referido a las políticas, decisiones y acciones de las autoridades estatales, en cualquier par de coordenadas espacio-temporales.

⁴⁷ Diccionario de la Real Academia Española. Fecha de consulta septiembre 2014. Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=p%C3%BAblico>

Aunaremos el concepto de bienestar público como complemento, y decimos que puede ser precisado como el conjunto de bienes privados y públicos, menos el conjunto de males privados y públicos, que los miembros de una sociedad producen y consumen.

Las **Políticas Públicas** son, por lo tanto, las acciones de gobierno, es la acción emitida por éste, que busca cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales.

El estudio de las Políticas Públicas debe realizarse, plantearse bajo tres cuestiones: *“¿Qué políticas desarrolla el Estado en los diferentes ámbitos de su actividad?, ¿cómo se elaboran y desarrollan? y ¿cómo se evalúan y cambian?”*. *“Analizar qué hacen los gobiernos, cómo y por qué lo hacen y qué efecto produce.”*

Hay un gran conjunto de Políticas Públicas que en cierto momento se vuelven objeto de incidencia de las organizaciones, dado que se constituyen en potencias aliadas o declaradas amenazas al cumplimiento de sus respectivas agendas. Con esto nos referimos a los intereses que predominan en cada grupo, los cuales lógicamente no quieren verse afectados.

La participación ciudadana en distintos momentos, es una de las maneras de contar con Políticas Públicas socialmente relevantes. La construcción de alianzas con organizaciones del sector público y privado, es decir que en una Política Pública deben intervenir estos dos actores, a fin de que cada uno manifieste su postura y en momento dado puedan aportar a la propuesta.

Palumbo sostiene que la Política Pública casi siempre busca forzar o imposibilitar que la gente haga cosas que, de otro modo, no haría.

Confirmando así, la influencia en el cambio de conducta de aquellos que le toca ajustarse a la política, de esta manera se marcan rumbos en la sociedad.

Las Políticas Públicas se pueden entender como el ámbito privilegiado de realización del “punto” entre Estado y sociedad. Un nuevo papel del Estado, en el sentido de hacerlo más ágil y organizador. Aquí podemos rescatar el sentido participación entre estos dos actores, pero el objetivo final de beneficio a la sociedad es como lo veremos más adelante un punto que muchas veces queda olvidado, de aquí el fracaso de muchas Políticas Públicas.

Cabe resaltar que no todo es asunto público y de lo público no todo se convierte en política y, actualmente asuntos públicos están siendo atendidos solamente y únicamente por el gobierno.

Las Políticas Públicas son “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”. Pallares señala: las Políticas Públicas deben ser consideradas como un “proceso decisional”, un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. Pallares, al mencionar esa persuasión sobre la población no comenta si es de índole positiva o negativa, pero podemos decir que en ocasiones el bienestar se ve cuestionado en una política restrictiva o de imposición fiscal por ejemplo, logrando ciertamente esa modificación conductual. Aunque la mayoría de las Políticas Públicas tienen un impacto directo en el bienestar de la población.

Lo que genera profundo interés en el estudio de la materia que estamos tratando es que al generarse una propuesta, inmediatamente surgen los actores integrantes, donde unos apoyan y otros se oponen; de esta manera surge la necesidad de negociar y realizar acuerdos.

Debido a que las Políticas Públicas tienen que ver con el acceso de las personas a bienes y servicios, consisten, precisamente, de reglas y acciones que tienen como objetivo resolver y dar respuestas a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran una sociedad. Esto es lo que generalmente se conoce como —agregar demandas”, de forma tal que al final, las soluciones encontradas permitan que personas y grupos coexistan a pesar de sus diferencias.

Generalmente se tienen instrumentos para plantear e impulsar las Políticas Públicas, dependiendo del tipo de actores que intervienen éstos pueden variar. Para el caso del gobierno a través de sus instituciones al elaborar una propuesta se basan en los siguientes aspectos:

Las normas jurídicas. Es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, y también, limitan la discrecionalidad en el actuar de los que la elaboran y ejecutan. Es decir, basarse en todo tipo de norma y ley establecida.

Los servicios de personal. Elaborar las políticas requiere infraestructura humana, organizativa y de material.

Los recursos materiales. Destacan principalmente los financieros ya que son lo que suelen ser más restringidos.

La persuasión. Los ciudadanos consideran al gobierno como legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad. Es por esto, que se debe responder correctamente a las demandas sociales, ya que el gobierno como ente debe velar por los intereses de los que están bajo su tutela.

Objetivos de las políticas públicas

Hay un gran conjunto de Políticas Públicas que en cierto momento se vuelven objeto de incidencia de las organizaciones, dado que se constituyen en potencias aliadas o declaradas amenazas al cumplimiento de sus respectivas agendas. Con esto nos referimos a los intereses que predominan en cada grupo, los cuales lógicamente no quieren verse afectados.

La participación ciudadana en distintos momentos, es una de las maneras de contar con Políticas Públicas socialmente relevantes. Más adelante haremos nuevamente mención sobre esto, a fin de que quede más explicado este punto.

La construcción de alianzas con organizaciones de los sectores público y privado, es decir que en una Política Pública deben intervenir estos dos actores, a fin de que cada uno manifieste su postura y en momento dado puedan aportar a la propuesta.

Recordemos que cuando se implemente la política, todos serán afectados de manera positiva o negativa. Existen múltiples instrumentos posibles para atender al bienestar de las personas, la familia, el trabajo, la comunidad, las organizaciones sociales, y, por supuesto las Políticas Públicas. Siendo éstas últimas un medio como ya lo hemos comentado para que el gobierno interactúe (esa es la clave) con otros actores y así buscar soluciones a las necesidades existentes, inclusive planear a largo plazo.

Ventaja y Desventaja.

Las Políticas Públicas pueden revertir, potenciar o inhibir la capacidad de que otros mecanismos permitan alcanzar el bienestar individual y colectivo. Por ejemplo, una Política Pública de empleo, de vivienda o de educación, puede debilitar o fortalecer comunidades y familias, así como potenciar o inhibir la realización personal de los individuos mediante el trabajo o el estudio. Es decir, se tienen por un lado costos y por otros beneficios.

Las Políticas Públicas tienen la potencialidad de resolver problemas concretos, de promover integración social: es decir, permitir que la gente viaje en el “mismo avión.” Este último término hace referencia también a la búsqueda de la equidad, ya que si bien es cierto que una propuesta de política puede beneficiar a unos y perjudicar a otros, se debe tener en mente a la mayoría que es quien decide en una democracia, sin menospreciar claro está, a las minorías.

En la realidad de los países, las Políticas Públicas ni son siempre tan públicas, ni siempre responden a las necesidades de las personas a quienes están supuestamente dirigidas.

El párrafo anterior refiere a una realidad que no podemos ocultar, suele suceder que se hacen diseños “en el escritorio” y al momento de implementar surgen deficiencias. Como también cierto es, desde el diseño se tienen errores que se transmiten en la política final.

Debido a que las Políticas Públicas son una arena de contienda entre actores sociales con intereses y agendas particulares, el carácter más o menos público depende de cuán capaces sean de “agregar demandas” de los grupos en cuestión, y a la forma de dar respuestas satisfactorias a los respectivos intereses y agendas.

No podemos negar la intervención de las preferencias grupales y personales que en ocasiones predominan. Siendo esto algo que perjudica, obstaculiza y daña a la clara visión del concepto de lo público y a su vez en la traducción del bienestar social.

Si las Políticas Públicas han de responder a las necesidades de las personas, es necesario que éstas se lleven a cabo en función de, al menos, los criterios de oportunidad, calidad y transparencia. Para lograr esto se necesita la participación integra de todos los actores y a su vez la preocupación final hacia la sociedad.

Más adelante veremos unas imágenes que nos muestran cual es la situación que actualmente predomina en el diseño de las Políticas Públicas y la que se podría sugerir como idónea, para que de esa manera se pueda comprender el mejor desempeño y no caer en este tipo de errores.

Mientras las empresas privadas tienen una alta capacidad de incidencia, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) tienen una baja capacidad de incidir en las políticas públicas. Las Políticas Públicas que son producto de las decisiones de los gobiernos tienden a no representar a los intereses y puntos de vista de los distintos sectores de la sociedad. Reafirmando así lo que ya anteriormente hemos comentado, sobre el predominio de uno de los actores sobre otro, protegiendo siempre sus intereses, lo que lleva solamente a una alta probabilidad de fracaso en la implementación de las mismas.

Las Políticas Públicas constituyen una herramienta de suma relevancia, no solo instrumental o práctica (por ejemplo, proveer servicios de salud para toda la población), sino para promover ciertos principios éticos (por ejemplo, que toda la población tenga los mismos derechos fundamentales al trabajo, la educación o la salud, independientemente de sus ingresos). Con esto obtenemos una diferencia entre subsanar solamente las necesidades de la población y el fomentar ciertos valores que se requieren para lograr una mayor integración.

Análisis de las políticas públicas

Para lograr un análisis imparcial se puede mencionar que han existido dos modelos: el **modelo racional**, de H. Simon, que consiste en recoger informaciones e investigar de forma sistemática con el objeto de identificar los problemas presentes o posibles. Definir todas las alternativas posibles para enfrentar cada problema. Hacer un análisis omnicompreensivo de todas las posibilidades alternativas y de sus consecuencias.

En la actualidad vemos cómo no existe prácticamente una política que parta de cero, casi todas en su inmensa mayoría ya han sido planteadas con anterioridad por autoridades que han antecedido a quien ahora las retoma. Sin embargo, cabe la posibilidad de generar alguna política innovadora o totalmente nueva.

El modelo incremental. Planteado por Ch. Lindblom, el cual consiste en la elaboración de las políticas y tiene como punto de partida la situación existente anteriormente, esta plantea sólo pequeños cambios o modificaciones de manera incremental. En ambos modelos podemos hacer mención de que se requiere un pleno conocimiento de las fallas de mercado y las fallas de gobierno, que son aspectos económicos que son fundamentales para que el analista pueda comprender, entre las cuales sobresalen, las externalidades, información asimétricas, etc.

Para no lograr un documento demasiado técnico, no vamos a definir cada una de éstas, las que son del pleno dominio de los economistas. Por lo que solamente las quisimos mencionar para que sean tomadas muy en cuenta.

El punto de partida de este análisis lo constituye la idea del esquema —**ciclo**—. Que consiste en analizar los factores que inciden en el desarrollo de una política a través de los diferentes estadios.

Es decir, que algunas se retoman, pidiéndolas actualizar algunos factores, no es raro ver ciertas políticas —etro”, que estamos seguro que el lector podrá comparar la similitud que se tiene entre unas del pasado y otras del presente. Pallares sintetiza como los tres grandes momentos del proceso. —LaFormulación de las políticas, la implementación o su proceso de aplicación práctica y la evaluación de su rendimiento.”

Retomando lo anterior, a continuación vamos a tratar lo que corresponde a la elaboración de las Políticas Públicas, con la visión de Pallares. Queremos dejar esta como una forma resumida y práctica la siguiente metodología.

Formulación de las políticas públicas

La formulación está compuesta a su vez de cinco etapas o pasos. A) Establecimiento de la agenda política. B) La definición de los problemas. C) La previsión. D) Establecimiento de objetivos. E) La selección de la opción.

A) El Establecimiento de la Agenda Política: Las agendas políticas son más el resultado de la movilización de demandas y presiones, que de un proceso racional de evaluación de necesidades, valores y objetivos. Aquí cada actor plantea su propia agenda dependiendo de sus prioridades e intereses, por lo que surge una interacción de las mismas con otros que se encuentren involucrados.

La importancia de poner un tema en la mesa para que sea analizado debe llevar a cabo una etapa de negociación para poder generar acuerdos y así lograr el tema de estudio.

B) La Definición de los Problemas: Debemos definir los problemas, no basta el hecho de haberlos identificado, sino que es necesario tener mayor conocimiento de ellos. Es decir, recopilar información, estudios, a fin de ir concretando a su vez el tema en específico al cual nos vamos a enfocar.

C) La Previsión: Es medir el impacto que podría tener la Política Pública al momento de su implementación, reacciones, grupos en contra y a favor, etc. Para lograr o intuir los posibles escenarios, se requiere una gran visión política, por lo cual sugerimos el asesoramiento de personas que pudieran contar con esta poderosa herramienta.

La previsión nos dará un mayor índice de seguridad, así como el aumento en las probabilidades de éxito de la política que se quiere impulsar.

D) Establecimiento de Objetivos: Establecer características genéricas del futuro deseado en un ámbito determinado. Una vez que ya se ha hecho un análisis conciso del tema que se quiere tratar y de la recopilación de la información, se pasa a establecer aquellos objetivos los cuales serán resueltos en el transcurso de la Política Pública, éstos pueden ir acompañados del tiempo en el cual se quieran resultados a fin de ir revisando poco a poco si se van cumpliendo.

E) Selección de Opción: Se trata de seleccionar la opción concreta, la que sea viable conforme a estudios realizados y a un previo análisis plural. Esto va aunado a la identificación de los objetivos, aunque también pudiera existir la posibilidad de la persona, institución que solicita una Política Pública en específico ya tenga la situación concreta bien definida.

La implementación

El concepto de la implementación es introducido por Wildavsky y Pressman (1973) con el fin de traducir la teoría en práctica y de ésta manera generar resultados.

Barret y Fudge (1981) consideran la implementación —comoun continuum de elaboración y acción en el cual tiene lugar un proceso negociador entre aquellos que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción.”Pero básicamente la implementación se lleva a cabo una vez que ya se tiene todos los pasos anteriores hechos de manera correcta. Es aquí donde esperamos resultados de todo aquello planeado en el papel.

Como ya hemos mencionado al momento de implementar una Política Pública, ésta puede llegar a fracasar por no tener una vinculación de tipo social o por un mal diseño. Es por esto, que queremos mencionar aquellos elementos que pueden mejorar la política antes de la implementación y después para sus correcciones:

Oportunidad

Que las personas accedan a los servicios que necesitan, cuando las necesitan (y no, por ejemplo, luego de meses de espera como ocurre en los sistemas de salud pública; o a cambio de largos viajes, como ocurre muchas veces en la educación rural; o a cambio de un voto, como en muchos programas de asistencia social).

Calidad

El hecho que una política sea implementada no quiere decir que ésta conlleve calidad. Generar apaga fuegos como comúnmente se les llama a aquellas formas de salir del paso, políticas del ahorita, etc. Solamente traen mayores problemas en el futuro, es por esto que se necesitan instrumentos que realmente contribuyan al desarrollo humano y social.

Apropiación Social

Apropiación social significa la resolución de problemas concretos para la transformación de la realidad.

Requerimos de Políticas Públicas congruentes a las necesidades, ya que en ocasiones se instrumentan aquellas de difícil acceso y sabiendo de antemano que no van a funcionar. Se llega a dar también que al querer resolver cierto problema, por intentar argumentarlo demasiado terminamos generando otros o no plantear ninguna solución.

La importancia del analista corresponde en darle el sentido actual y práctico a las políticas, —reducirlas” por así decirlo y sobre todo estar conscientes que podrán ser implementadas para generar resultados.

La evaluación y la continuidad o cambio

Consiste la evaluación en el proceso necesario para medir el grado que están alcanzando las finalidades deseadas, y sugerir los cambios que puedan situar las realizaciones de la política más en la línea de espera. Este paso nos permite realmente ver desde el comienzo algunas fallas o las que se vayan dando en el transcurso de la implementación. Debemos estar conscientes de la importancia de hacer una evaluación imparcial sobre lo que nosotros mismos hemos diseñado, con la finalidad de tener un antecedente verídico.

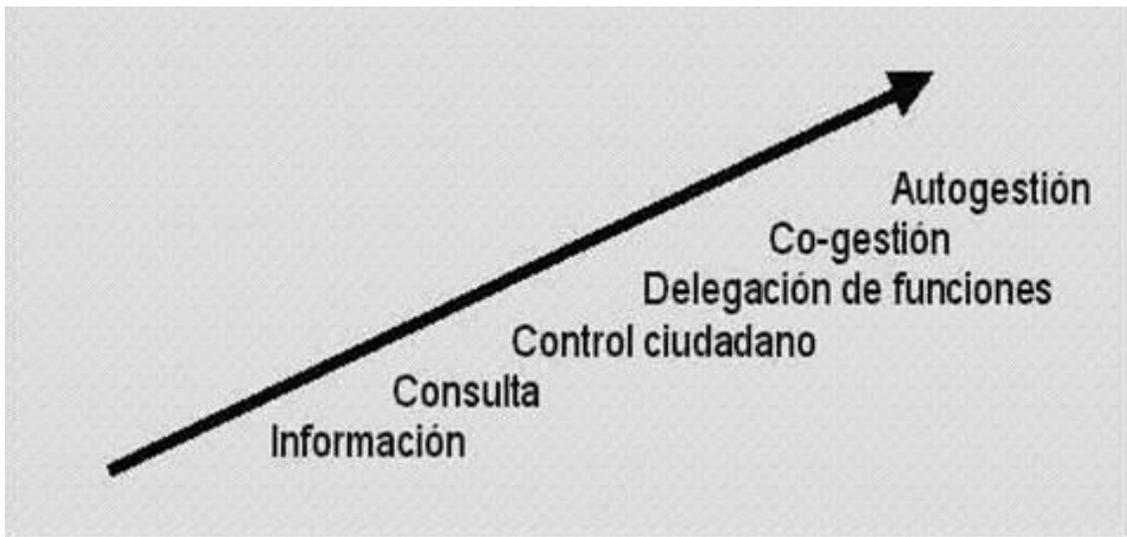
Reacción social a las políticas públicas

Hemos remarcado en múltiples ocasiones sobre la importancia que una Política Pública sea enfocada a la sociedad.

Empero, surge un fenómeno también por parte de ésta, respecto a cuando su conducta se puede ver modificada o alterada (ya sea de manera positiva o negativa).

El sistema democrático invita a que la sociedad participe y se integre a los proyectos que de manera directa le benefician o perjudican (según se vea). Es por esto que veremos este comportamiento y sus etapas.

La participación ciudadana puede dibujarse usando la imagen de una escalera, que va de menores a mayores grados de involucramiento de la ciudadanía. A continuación presentamos el esquema representativo de lo anteriormente expuesto:



Información: Se trata de un nivel básico de participación en el cual se aclaran dudas, se explican alcances, beneficios y consecuencias de las acciones, y se atienden temores. Es el escalón en el que actualmente los gobiernos ponen el énfasis cuando se plantean promover alguna política.

Aquí la sociedad se encuentra un tanto incrédula, apática o temerosa de lo que puede pasar si ellos apoyan la propuesta, es por esto que el gobierno (incluyendo los demás actores) se da a la tarea de proveer la información necesaria, a fin de que poco a poco se despierte el sentido de integración y participación.

Consulta: Se trata de un nivel limitado de participación, pero que puede ser estratégico cuando es vinculante para los tomadores de decisiones a cargo de las Políticas Públicas en cuestión. Los tomadores de decisiones ponen a consideración de la población la puesta en práctica de una determinada decisión política.

Una vez que se generó la información correspondiente, se le transmite cierto poder a la sociedad para que esta decida lo más conveniente a sus necesidades. De esta manera se pueden lograr mejores avances y con una mayor rapidez.

Cabe señalar que no en todas las ocasiones se le otorga este importante poder a la ciudadanía, mejor dicho aún, es raro el caso que se presenta de esta forma. De aquí la importancia de hacer mención de lo siguiente: el papel que juega la información que se le proporciona a la sociedad, ya que si está modificada según a los intereses de cierto grupo pueden crearse incentivos perversos. Y segundo, aunque la ciudadanía tenga el acceso a discernir una política, ésta se muestra apática e incrédula a la participación.

Control Ciudadano: Existe un traslado de competencias a la sociedad civil en relación a la ejecución de políticas ya formuladas, aunque siempre dentro del ámbito de la Política Pública la sociedad civil puede hacer un efectivo seguimiento de los compromisos seguidos por los gobiernos, y buscar que dicho seguimiento se traduzca en correcciones del rumbo y la toma de decisiones de las respectivas acciones de política pública.

Cuando se logra la participación ciudadana, ésta puede ser un ojo rector de que se estén cumpliendo cabalmente los planes establecidos por el gobierno. Se pueden hacer modificaciones y correcciones a los objetivos iniciales.

Co-gestión: Se trata de una administración compartida en la toma de decisiones, entre representantes de gobierno y sociedad civil.

Aquí la población ya se encuentra integrada y participa de manera activa. Se pueden hacer observaciones, inclusive se pueden rechazar ciertas propuestas del gobierno si no son consideradas como prioritarias por la sociedad. Es decir, existe una interrelación pero al mismo tiempo límites bien establecidos.

Realmente mientras más se sube por la escalera, se llega a un nivel más integro entre gobierno y sociedad, pero al mismo tiempo más separado, es decir, se lucha por el mismo bien común pero cada quien hace aportaciones diferentes.

Autogestión: Es el escalón máximo de participación ciudadana mediante el cual la ciudadanía diseña programas, los administra y ejecuta.

Este podría ser el nivel óptimo al que la sociedad pudiera llegar, no obstante se ve una sociedad más a la espera de mejores resultados, pero al mismo tiempo más apática en cierta medida a involucrarse con el gobierno.

Dependiendo de la Política Pública y del entorno institucional y político en cuestión, los escalones críticos de participación ciudadana pueden ser unos u otros. Mientras que en algunas políticas puede ser crítico contar con una efectiva participación ciudadana en el control de los servicios, es posible que en otros casos el escalón crítico sea, por ejemplo, la consulta.

Actores que intervienen en las políticas públicas

Hemos venido haciendo mención de la importancia que tienen cada uno de los actores participantes en una Política Pública, para mostrarlos de una mejor forma, a continuación mostraremos la siguiente imagen, la cual gráficamente por sí muestra a las partes integrantes.



En el esquema anterior podemos apreciar el por qué en ocasiones las Políticas Públicas no funcionan como deberían, ya que uno de los actores, en este caso la Sociedad Civil carece de menos poder de incidencia que las Empresas, por lo que éste último sector será mayormente beneficiado con la implementación de la política.

Por lo que podemos resaltar que en una Política Pública debe existir equilibrio entre los actores que intervienen en ella. Y ahora se tiene una mejor visión de por qué en ocasiones desde el diseño hasta la implementación no funcionan.

El éxito de una política pública depende de: Que las Políticas Públicas sean efectivamente públicas, es decir, satisfactoriamente —agregar” demandas e intereses de los distintos sectores de la sociedad.

Se trata de promover, en suma, que las Políticas Públicas logren, efectivamente, —agregar” intereses y agendas de los distintos sectores de la sociedad.

La anterior figura muestra como debería ser un equilibrio para poder impulsar Políticas Públicas que beneficien a todos los actores participantes, y sobre todo se vean reflejadas en la sociedad, que a fin de cuentas es la que recibe el impacto final.

Se trata de promover, en suma, que las Políticas Públicas logren, efectivamente, —agregar” intereses y agendas de los distintos sectores de la sociedad.

Modificación de las políticas públicas

Una Política Pública se puede modificar cuando ya no responde a las necesidades de la sociedad, también cuando se requiere una actualización o reforma de la misma, cuando los actores predominantes consideran que ya no responde a sus intereses o la propia población va impulsado aquellos cambios.

Los acuerdos sociales respecto a las políticas no se alcanzan de una vez y para siempre. La incorporación de nuevos temas en la agenda pública es una de las razones para que este bienestar tenga que ser renegociado. Para modificar una Política Pública, debe ser a través de formas en las cuales el tema a proponer sea impulsado por uno de los actores y sea de sumo interés para ser puesto en la agenda pública. También se puede despertar el interés público o gubernamental a través de estudios previos los cuales reflejen la problemática existente y ésta a su vez sea conocida por la sociedad.

Avance de las políticas públicas

En ocasiones, debido a los múltiples intereses que cada uno de los actores tienen, se forma una parálisis ante la posible implementación de la política o de su correcto funcionamiento. Es por esto, que a continuación queremos hacer mención de algunos aspectos que se pueden usar para agilizar el proceso de avance en las Políticas Públicas.

La sociedad civil organizada cuenta con suficiente experiencia y reflexión como para poder articular una estrategia con fundamentos éticos y políticos. Siendo esto, una situación muy deseable, sin embargo, aún en la actualidad no contamos con una esa cualidad como ciudadanos, por lo que siguen existiendo políticas que no son aterrizadas a la realidad. Esta falta de interés, genera apatía ante cualquier iniciativa política o por el contrario una reacción sin fundamentos. Volvemos a reafirmar la importancia de contar con información para tener una mayor participación en la toma de decisiones.

II. PANORAMA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN MÉXICO

Los programas y políticas alimentarios 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. Por varias décadas el Estado procuró mantener su hegemonía y legitimidad instrumentando de forma moderada políticas redistributivas, entre las cuales se encontraron diversos proyectos de reforma agraria.

Las medidas que se tomaron nunca 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 mecanismos distributivos (como diversos tipos de subsidios) 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.

En esta materia algunas de las primeras acciones realizadas hace casi nueve décadas (1922) en esta materia fueron de carácter caritativo y asistencial: se impulsaban como un apoyo al consumo de la población más desprotegida, por medio de desayunos escolares y apoyos a consumidores en zonas urbanas. Poco después, hacia 1925 se establecieron subsidios a la producción agropecuaria con el fin de aumentar la producción de alimentos (INSP, 2007: 72).

En el gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), la política alimentaria fue concebida como parte de la política social, junto con las diferentes acciones en materia de reforma agraria, educación y salud. Al igual que el conjunto de problemas que pretendía atender la política social, se pensaba que con el desarrollo económico llegarían las soluciones a los problemas alimentarios y nutricionales. Más adelante, en 1942, sobresale el programa de yodación de la sal, cuyo fin fue disminuir el bocio endémico (INSP, 2007: 73); para 1946 se impulsó el abasto popular, a través de la importación de productos y el control de precios con el fin de abaratar el costo de los alimentos, pero también continuaba el impulso a la producción de los mismos.

En la década de los cincuenta se fundaron áreas dedicadas a la atención de la desnutrición en los hospitales infantiles. Fue en 1957, a partir de un trabajo realizado entre el Instituto Nacional de Nutrición y el Centro de Estudios Rurales de Zacatepec del Hospital Infantil de México, cuando la desnutrición empezó a ser vista como un problema de salud pública.

En 1958 destacó la encuesta nutricional llevada a cabo por el Instituto Nacional de Nutrición (INN).

De los programas de distribución de alimentos, en México se han probado prácticamente todas las modalidades, desde un sistema de subsidio a los consumidores (que va de los programas de desayunos escolares a la creación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares Conasupo), hasta un sistema de subsidios a los productores;asimismo, son diversas las agencias que han estado involucradas en él. Sin embargo, se benefició sobre todo a poblaciones de zonas urbanas, mientras las poblaciones rurales marginales recibieron beneficios en una proporción menor.

Durante los sesentas México era autosuficiente en materia de alimentos. Se concebía la mortalidad infantil como producto de la falta de higiene y de atención médica más que de una carencia de alimentos.

Con las primeras encuestas en materia de desnutrición se supo que cien mil niños al año morían a causa de este mal. De ahí que se planteara el primer Programa Nacional de Alimentación, presidido por el doctor Salvador Zubirán, director del Instituto Nacional de Nutrición.

Las políticas alimentarias han formado parte de los programas de desarrollo y han respondido a coyunturas de tipo ambiental, económico y político. Durante la expropiación petrolera México se vio en la necesidad de considerar la producción de granos como un punto prioritario para la seguridad nacional; en 1973 se perdió la autosuficiencia en maíz y comenzó a aumentar el déficit en la producción de otros granos (más de 25% del maíz era importado).

La producción de granos para el consumo fue una de las líneas estratégicas a las que el gobierno destinó cantidades importantes de recursos, lo cual fue posible en gran parte gracias al precio favorable del petróleo.

En 1985, después del temblor que afectó a la ciudad de México y algunos estados de la República, el gobierno puso en marcha planes de emergencia para proteger la seguridad alimentaria de las poblaciones afectadas, en este caso con una importante participación de la sociedad civil.

En México, organizaciones no gubernamentales adquirieron importancia estableciendo diversos programas asistenciales, preventivos y educativos para mejorar la alimentación del país.

En diciembre de 1994, de nueva cuenta, México experimentó una devaluación que fue producto de una balanza de pagos negativa, un control inadecuado del tipo de cambio, un sistema bancario débil y el retiro masivo de capital extranjero, entre las razones más importantes. La magnitud de la crisis económica, aunada a la grave caída en los precios del petróleo, hizo necesaria la adopción de medidas de ajuste estructural buscando una disminución importante del gasto público.⁴⁸

A) SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (DIF)

El 31 de enero de 1961, se crea por decreto presidencial el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (**INPI**), el cual tiene como función principal la distribución de desayunos escolares. Esta instancia se reestructuró en 1975 para dar paso al Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (**IMPI**).

Posteriormente, el 15 de julio de 1968 surgió el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (**IMAN**), orientado a la atención de niños huérfanos, abandonados, desvalidos, discapacitados o con ciertas enfermedades.

⁴⁸Barquera, Simón. Rivera-DomMarco, Juan. GASCA GARCÍA, Alejandra. "Políticas y programas de alimentación y nutrición en México, Salud Pública, México, Vol. 43(5) 2001, pp. 464-477. Fecha de consulta Septiembre del 2014. Disponible en: <http://bvs.insp.mx/rsp/articulos/articulo.php?id=000336>

Finalmente con el objetivo de coordinar las acciones del **IMPI** y el **IMAN**, el 10 de enero de 1977 fue instaurado por decreto presidencial el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.

La institución es una de las estructuras más federalizadas, ya que está integrada por el **DIF** Nacional como organismo central, 32 Sistemas Estatales **DIF** autónomos dependientes de los ejecutivos estatales y más de mil 459 Sistemas Municipales **DIF** que dependen de los Presidentes Municipales.

Esta institución pública mexicana de asistencia social fundada en 1977, que se enfoca en desarrollar el bienestar de las familias mexicanas.⁴⁹

B) COORDINACIÓN GENERAL DEL PLAN NACIONAL DE ZONAS DEPRIMIDAS Y GRUPOS MARGINADOS (COPLAMAR)

En enero de 1977, se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (**COPLAMAR**); su objetivo fue —articula acciones que permitieran que las zonas rurales marginadas contaran con elementos materiales y de organización suficiente para lograr una participación más equitativa de la riqueza nacional” (Cordera y Lomelí, 2005:13). Algunos autores consideran que con este programa se da el cambio en la concepción de los 38 CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA programas de combate a la pobreza e inicia una nueva etapa al ser ubicados dentro del ámbito de la asistencia social. Se considera que el cambio se debe al reconocimiento del carácter altamente excluyente del modelo de desarrollo del país, que ocasionó altos niveles de pobreza y marginación, fundamentalmente de la población rural.

⁴⁹Talavera Intriago, Adriana, Diagnóstico de las áreas, servicios y talleres del DIF de San Andrés Cholula: elementos para una mejor difusión interna y externa, Universidad de las Américas, Puebla, 2004. Fecha de consulta Septiembre del 2014. Disponible en: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lco/talavera_i_a/capitulo1.pdf

El COPLAMAR llevó a cabo estudios y realizó acciones en el campo de la salud, abasto alimentario, mejoramiento de la casa rural, dotación de agua potable, construcción de caminos, generación de empleo, organización social, electrificación, desarrollo agroindustrial y servicios de apoyo a la economía campesina.

En alianza con las demás dependencias la COPLAMAR pretendía establecer sinergias sectoriales con los demás sectores de la administración pública. Con esa plataforma institucional existente, el gobierno crea la COPLAMAR estableciendo la coordinación de temas y estrategias de atención a grupos marginados de acuerdo con el interés sectorial y regional. Cada programa estaba marcado notablemente por el intento de cubrir la satisfacción de necesidades básicas, término acuñado por el Banco Mundial y que posteriormente daría pie para múltiples estudios sobre la medición de la pobreza a partir del modelo de necesidades básicas insatisfechas.

Con la COPLAMAR inicia una serie de programas sociales destinados a paliar la pobreza, que hasta hoy en día permanecen como de asistencia social y no de promotores de desarrollo. Los objetivos específicos de este programa fueron: i) aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva de los grupos marginados y de las zonas donde se hallaban asentados que asegurará 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.

En el periodo de ejecución de este programa imperaba la tesis del Estado Benefactor que asistía a la población en condiciones de marginalidad mediante la asignación de apoyos generalizados, por lo que este programa no pretendía atacar a la pobreza como tal, solamente las condiciones de marginación en el medio rural.

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.

Con esa información 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.

Por medio de los distintos programas llevados a cabo por la COPLAMAR, se benefició a diversos grupos marginados en materia de salud, caminos rurales, agua potable, electrificación, servicios básicos, educación, vivienda, alimentación a menores de edad e importantes tareas de reforestación. A pesar de los buenos resultados de este programa, una de sus limitaciones era la fuerte centralización de las decisiones. Así mismo, uno de los principales beneficios de este programa fue la aportación de sus investigaciones en materia de pobreza en las regiones del país y los niveles mínimos de bienestar.⁵⁰

⁵⁰ Herrera Tapia, FranciscomCadéas Ayala, Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México. Del Estado benefactor al Estado neoliberal. México, Estudios sociales vol. 17. No. 33, 2009. Fecha de consulta Septiembre del 2014. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572009000100001

C) SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO (SAM)

En 1980 el Estado creó el **Sistema Alimentario Mexicano (SAM)**, un programa que tuvo por objeto estimular la producción de alimentos básicos (facilitando el acceso a créditos y mejorando los precios de garantía, entre otras estrategias) para alcanzar la autosuficiencia y mejorar la distribución de alimentos, sobre todo para los sectores marginales.

Fue una crisis de alimentos emergente en México en los años setenta, así como sucedió en muchos otros países latinoamericanos, el contexto de este programa. Después de esta década de crecimiento dinámico, el sector agrícola tuvo problemas y la cosecha de alimentos básicos se vino abajo precipitadamente.

En 1973 se había perdido la autosuficiencia en maíz y había déficit recurrente en la producción de otros productos clave como trigo y frijol (DGEA, 1981). Para 1980 las importaciones de alimentos habían alcanzado un nivel alarmante: más de 25% del consumo de maíz de México venía del extranjero.

Este innovador programa requería que el Estado rechazara el modelo de “libre comercio”, basado en las “ventajas comparativas”. En su lugar el gobierno se comprometía a resucitar el sector de alimentos básicos y a reducir deliberadamente la dependencia de las importaciones. Esto implicaba la reorientación total de las prioridades agrícolas.

El SAM constó de 20 subproyectos, que abarcaron —... todos los aspectos relacionados con la producción, transformación y distribución de productos alimenticios básicos, y que se propone incrementar rápidamente la producción de éstos y mejorar el nivel nutricional y la dieta de las capas más pobres de la población”.

Una de las estrategias del SAM pretendió:....la ampliación del sistema de subsidios al consumo popular con el objetivo de alcanzar un promedio de 2 750 calorías y 80 gramos de proteínas, per cápita, al día. Se diseñó una —Canasta Básica Recomendable” (CBR) subdividida en dos: la CBR nacional, para el conjunto de la población, y la CBR específica, para la población objetivo (los más pobres), esta última más adecuada, en términos de costos, a su poder adquisitivo, ya que incluía fundamentalmente productos tales como: maíz, frijol, trigo, arroz, huevos y en menor medida patatas, algunas grasas, sardinas, azúcar y carne.⁵¹

Este programa se caracterizó por la coexistencia de diversas agencias, sectores y secretarías, y su planeación y coordinación quedó a cargo del Sistema Nacional de Evaluación, presidido por un grupo de asesores del Presidente de la República, mientras que en su desarrollo participaron tanto organizaciones gubernamentales (la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos SARH, la Secretaría de la Reforma Agraria SRA y la Secretaría de Programación y Presupuesto SPP), como organizaciones no gubernamentales (Asociación de Banqueros Mexicanos ABM, Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio Concanaco, etc.); cada una participó en diferentes áreas y con diferentes actividades para el desarrollo de este programa.

Esta participación multisectorial creó dificultades entre las estructuras involucradas en el programa, principalmente entre la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos SARH y la Secretaría de Programación y Presupuesto SPP. A pesar de un diseño aparentemente innovador, tres años después el programa fue liquidado entre otras razones debido a la fuerte crisis fiscal.

La Estrategia Agroindustrial del SAM planteaba dentro de sus líneas: Limitar la difusión de patrones de consumo inadecuados, enajenados, caros y pobres, en términos nutricionales.

⁵¹Lustig, Nora. Pérez Espejo, Rosario, Sistema alimentario mexicano: antecedentes, características, estrategias y efectos, México, Vol. 13, No 51/52. 1982. Fecha de consulta Septiembre del 2014. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/view/36972/33530>

Para esto el SAM propone regular la propaganda de las empresas trasnacionales alimenticias en los medios masivos de comunicación y lanzar un programa nacional de promoción y educación nutricional por las emisoras de radio y televisión.

El **SAM** proponía el incremento de la producción de alimentos básicos para la autosuficiencia y nutrición familiar, pretendía establecer canales de distribución y acceso a alimentos entre los sectores de menores recursos. Aunque este programa tenía una orientación predominantemente productiva, se concebía como parte de una estrategia en la cual el logro de la autosuficiencia se asociaba a la superación de la pobreza rural.

La estrategia del **SAM** comprendía todos los eslabones de la cadena de producción y consumo de alimentos, desde el incremento en la producción de alimentos básicos, hasta diversos apoyos directos al consumo de las mayorías, pasando por el fortalecimiento de una industria de bienes de capital agroalimentaria, el impulso a la investigación tecnológica de procesos y el enriquecimiento nutritivo de alimentos, con especial énfasis en las necesidades y posibilidades de las pequeñas y medianas empresas.

Estos programas fueron los últimos aplicados antes del gran ajuste externo y del cambio estructural de la década de los ochenta; a partir de entonces se procedió a revisar profundamente las políticas sociales. En diciembre de 1982, a casi dos años de vida, el SAM fue cancelado, pues ante la caída de los ingresos petroleros resultó insostenible.

Hasta ese año: La política social en alimentación y nutrición se concentró en el reparto de alimentos a población de escasos recursos y al subsidio generalizado a los precios de productos básicos de consumo popular.

Este subsidio, que hasta entonces había sido un factor muy importante de la intervención estatal en la regulación 40 centros de estudios para el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria de la demanda y la transferencia de ingreso, empezó a ser objetado como un ejercicio insano que impedía la acción de la economía de libre mercado.⁵²

D) PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN Y PACTO DE SOLIDARIDAD ECONÓMICA

En diciembre de 1987 se experimentó una importante devaluación del peso con un aumento generalizado en los precios de alimentos y otros bienes, ante lo cual el Estado convoca a un "pacto de solidaridad económica".

Muchos de los programas anteriores son reestructurados en diversos grados; así, a principios de los noventa se inicia el programa integral "**Solidaridad**", el cual abarca varios programas dirigidos a la salud, educación, distribución de alimentos y mejoras en los servicios públicos de las comunidades. Su objetivo es elevar el nivel de salud de la población rural, urbana e indígena con altos índices de marginación. Dentro de las acciones que plantea para beneficiar a la población en materia de alimentación y nutrición se incluyen la vigilancia del estado nutricional de los niños menores de cinco años, la orientación alimentaria y el fomento a la producción de alimentos.

A continuación se describirán los programas y políticas más importantes que se han aplicado en México. Estos han sido clasificados como políticas relacionadas con la producción y políticas relacionadas con el consumo.

⁵²SPALDING J., Rose, El sistema alimentario mexicano: ascenso y decadencia, en Revista de Estudios Sociológicos, México, COLMEX, Vol. 3, N°. 8 (MAY-AGO), 1985. Fecha de consulta Septiembre del 2014>. Disponible en: http://biblio-codex.colmex.mx/exlibris/aleph/a21_1/apache_media/IQ5Y334CEJUGX42CRVAVX85JGRGTL5.pdf

Políticas relacionadas con la producción de alimentos

Entre los insumos para la producción con que cuentan estos programas están, en primer lugar, los relacionados con el capital y el riesgo, como el acceso a créditos, la alianza para el riesgo compartido, el precio de garantía y los subsidios a insumos (como fertilizantes, tractores, etc.); en segundo lugar están aquéllos relacionados con la mejora de la eficiencia de los sistemas, como la ampliación de la red estatal de comercialización, el impulso a la organización campesina, la asesoría y la capacitación en la toma de decisiones y el cambio tecnológico, por citar algunos ejemplos.

Las políticas que tienen como fin otorgar insumos relacionados con el capital y el riesgo pueden ser un fuerte incentivo para aumentar o disminuir la producción. Su objetivo es proteger a los campesinos contra bajas drásticas de precio y a los consumidores urbanos contra el aumento de los precios,⁵ tal como sucede con el subsidio del maíz, en el que la participación del Estado va desde la compra del grano a precio de garantía, hasta su participación en la producción y venta de alimentos básicos a precios subsidiados. Sin embargo, puede haber pérdidas fiscales importantes si los precios internacionales bajan demasiado.

También se corre el riesgo de mantener a los productores trabajando en un mercado en el que posiblemente no tengan las ventajas comparativas reales que podrían tener con otros cultivos, lo que aumentaría su vulnerabilidad más tarde, cuando los precios de garantía desaparezcan.

El objetivo de promover subsidios a los productores y consumidores, otorgados por Conasupo durante años, se tradujo en un déficit fiscal para la agencia que representaba, en 1982, 49.5% del déficit total de empresas paraestatales, con excepción de Petróleos Mexicanos (Pemex).⁵

Un programa creado para apoyar a los campesinos en la venta de sus cosechas fue el Programa de Apoyo al Comercio Ejidal (1975). Su objetivo fue aumentar el poder de negociación de los campesinos en el mercado de granos.

Este programa buscaba, ante todo, apoyar a grupos organizados de campesinos y no a individuos, así como también a los campesinos de áreas con mayor aislamiento comercial.

Entre las principales formas de apoyo se encontraban los descuentos en transporte y la creación de centros de recepción para la venta de grano. En la práctica, este programa no enfrentó la dificultad de atender a los campesinos de zonas aisladas, y más bien se canalizó hacia los campesinos con alta productividad y que se encontraran en zonas en las que Conasupo tenía una amplia red de centros de recepción; en dichos lugares hubo problemas por falta de motivación en el personal responsable de los mismos para hacer participar a los pequeños productores, mientras los campesinos que tenían producción excedente, y los intermediarios, "compraban" el acceso rápido a los centros de recepción. Además, se sumó a estas dificultades, de acuerdo con algunos autores, la percepción que tenían los directivos del programa, según los cuales el problema de la pobreza en el campo residía en "aspectos relacionados con los conocimientos formales, el desempeño y la actitud de los campesinos", y no en la falta de recursos, la inequidad y el tipo de relaciones de poder entre los campesinos y ejidatarios.

En cuanto a los insumos para mejorar la capacidad técnica y administrativa, la organización campesina es una de las áreas que presenta mayores retos dentro de los programas dirigidos a la producción, ya que muchos campesinos, especialmente los de menores recursos, cultivan no sólo para vender sino también para subsistir, por lo que mejoras en sistemas de administración, planeación y almacenamiento se traducen directamente en el consumo y la seguridad alimentaria, y no sólo como un efecto en el aumento de la producción neta. Las experiencias en insumos tecnológicos para mejorar la producción no han sido totalmente afortunadas, debido a la gran complejidad que representa la adopción de medidas que en ocasiones no están adecuadamente ajustadas a la realidad del campesino en regiones con perfiles ecológicos diferentes.

Un ejemplo de esto es el caso del SAM, pues durante su vigencia se apoyó a pequeños agricultores con un paquete tecnológico que creó dudas entre los campesinos, por el riesgo de que las condiciones locales resultaran inadecuadas para el desarrollo de semillas con características especiales, lo que pondría en riesgo la producción de subsistencia.⁶ Otro problema importante que se presentó fue el de corrupción entre los sectores que otorgaban y recibían apoyo financiero; este problema resultó ser importante, ya que se refiere a cantidades cuantiosas y a grados de corrupción de gran magnitud.⁵³

Políticas relacionadas con el consumo de alimentos

A diferencia de las políticas relacionadas con la producción de alimentos, cuyos indicadores giran en torno a los bienes de consumo (distribución, volumen producido, ahorro generado, etcétera), las políticas y programas relacionados con el consumo de alimentos tienen un efecto más directo sobre el estado nutricional* y las pautas de consumo. Es importante hacer la distinción entre subsidios a los alimentos e intervenciones directas sobre nutrición dirigidas a grupos vulnerables (como programas de alimentación complementaria, suplementación alimentaria y educación nutricional).

Estas últimas representan una alternativa de mayor complejidad en su ejecución y frecuentemente su efecto suele ser menor que el esperado, sin embargo, aun con estas desventajas, en la coyuntura internacional actual son consideradas como una opción de mayor costo-efectividad, y su éxito depende de problemáticas particulares y de un monitoreo riguroso. Por otra parte, los subsidios generalizados tienen el riesgo de corrupción, son de costo elevado y carecen de selectividad de los grupos vulnerables. A continuación se presentan las principales modalidades de subsidio a los consumidores establecidos en México.

⁵³Pacto de solidaridad económica, Web de Miguel de la Madrid. Fecha de consulta Septiembre del 2014. Disponible en: <http://www.migueldelamadridhurtado.com/pacto.html>

En México, por su magnitud, destacan los programas desarrollados gracias a Conasupo, con el objeto de aumentar el consumo de alimentos de los estratos más pobres del país; mediante sus diversas agencias participó principalmente con subsidios generalizados como el del precio de la tortilla y selectivos como el de la distribución de leche a familias de escasos recursos. Fue creada en 1962 con el fin de garantizar la compra y regulación de precios en productos de la canasta básica, particularmente el maíz. En 1965, junto a la CONASUPO, se creó la *Compañía Hidratadora de Leche*, que en 1972 se transformaría en Liconsa, con el fin de ayudar a las personas más necesitadas del sector urbano y rural en el incremento de ingesta alimentaria.

Durante la última fase de su existencia estuvo experimentando diversas formas de convertir los subsidios generalizados en subsidios selectivos en las zonas urbanas del país, ya que aquellos no contribuían a mejorar la capacidad adquisitiva de los grupos más pobres, y representaban un gasto importante de recursos.

El primer antecedente del abasto institucional en México tuvo lugar con la creación del Comité Regulador del Mercado del Trigo, el 22 de junio de 1937, con motivo de la insuficiente producción y ante la necesidad de garantizar el abasto y regular el precio de este producto.

En marzo de 1938, ante la necesidad de garantizar el abasto de un mayor número de productos básicos, se creó el Comité regulador del Mercado de Subsistencias.

De esta manera, fue posible corregir diferencias en la producción, distribución y precio de los productos de consumo necesario, a través de la compra, venta y almacenamiento de granos. El periodo comprendido entre el año 1938 y principios de la década de los años setentas, se caracterizó por la transformación que sufrieron las instancias responsables del abasto institucional, siendo el antecedente más directo de Diconsa la Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares (Codisupo), la cual en 1964 se transformó en la Compañía Distribuidora de Subsistencias Conasupo (Codisuco). En agosto de 1972 se creó Diconsa.⁵⁴

⁵⁴Historia Liconsa, México, Conoce Liconsa, 2014. Fecha de consulta Septiembre del 2014. Disponible en: <http://www.liconsa.gob.mx/conoce-a-liconsa/historia/>

Durante la última fase de su existencia estuvo experimentando diversas formas de convertir los subsidios generalizados en subsidios selectivos en las zonas urbanas del país, ya que aquéllos no contribuían a mejorar la capacidad adquisitiva de los grupos más pobres, y representaban un gasto importante de recursos.

Actualmente solo sobrevivió en el organigrama del gobierno federal de Diconsacomo distribuidora CONASUPO como organismo directo, que cumple con el mismo objetivo que conasupo, solo que en diversas magnitudes, distribuidos por 27 almacenes rurales y 7 almacenes centrales en todo el país, Diconsa llega a las comunidades marginadas y en condiciones de pobreza extrema, con el objetivo de coadyuvar en conjunto con el gobierno federal y proveer de productos de la canasta básica a dichas comunidades marginadas.

En 1987 se aprobaron los Lineamientos Generales para la Descentralización y las 6 empresas regionales se desagregaron en 19 subsidiarias. De 1989 a 1994 se realizó la modernización para la reorientación de subsidios, llevándose a cabo una reestructuración y se fusionaron tres empresas subsidiarias para quedar en 16.

En 1999 se fusionaron las 16 empresas subsidiarias y la entidad corporativa para formar una sola empresa nacional.

Actualmente, Diconsa opera el Programa de Apoyo Alimentario y Abasto Rural (PAAyAR), el cual cumplirá 29 años de su creación en noviembre de este año.

La Modalidad de Abasto Rural del programa representa más del 80 por ciento de las ventas totales de la empresa; en dicha modalidad están involucradas más de 155 mil personas entre encargados de tiendas, Consejos Comunitarios de Abasto, personal comunitario, y personal de la empresa.

Como parte de su misión, Diconsa garantiza el abasto suficiente y oportuno. Es una red de alimentación y nutrición eficiente con cobertura nacional. Cuenta con más de 22 mil tiendas rurales en todo el país, 272 almacenes rurales y 28 almacenes centrales. Transfiere cerca del 5.3 por ciento de ahorro a las comunidades a las que sirve; está presente en el 90.4 por ciento de los municipios del país y en el 95 por ciento de los municipios indígenas.

Muchas de las tiendas rurales se han convertido en auténticas unidades de servicio a la comunidad; además de los productos de consumo básico, las tiendas Diconsa cuentan con el servicio de telefonía rural, servicios postales, distribución de leche subsidiada, paquete de medicamentos que no requieren prescripción médica, tortillería, molino, y una variedad de alimentos enriquecidos, entre otros. En algunas pueden incluso realizarse pagos de servicios como el de la luz eléctrica y agua potable.

Hoy, prácticamente 900 productos de una gama de 2000 que conforman el catálogo cuentan con una característica adicional, ya que están considerados como alimentos enriquecidos, con alto valor nutricional.

Por otra parte, también está identificado que, en aquellas comunidades en donde Diconsa no está presente, en ocasiones los precios son significativamente más altos que en el precio urbano. Esta paradoja es tema de reflexión y es lo que busca evitar: que la gente con menos recursos sea la que paga más. Se pretende, además, lograr que esta misma gente, si tiene algún producto que vender, pueda hacerlo a precios justos. En la historia de Diconsa, debe destacarse el combate a la pobreza, su contribución al bienestar e igualdad de oportunidades de los habitantes de las localidades con población en situación de pobreza extrema, a través del abasto de bienes básicos con la participación de la sociedad.

Programas selectivos de subsidios

Una alternativa para mejorar esta situación fue el diseño de criterios de inclusión para la recepción del subsidio, como el que se llevó dentro del programa de **Tortivales**(1990) los cuales incluían en un principio a los beneficiarios del programa de **Tortibonos** (1985-1989), la ampliación de la cobertura de este programa a otras familias con el criterio de inclusión, la elaboración de un mapa de pobreza con requisitos similares a los planteados por Conasupo para el programa de leche industrializada, y la verificación de las características de las familias que recibían el subsidio por medio de encuestas similares a las aplicadas por Leche Industrializada Conasupo, S.A. (Liconsa), y que serán descritas posteriormente.

Este programa tuvo por objeto proporcionar un kilogramo de tortilla sin costo a las familias de menores ingresos de zonas urbanas, que percibían un ingreso igual o menor a dos salarios mínimos. El proceso se administró de forma novedosa, con tarjetas similares a las de crédito, que eran aceptadas en las tortillerías afiliadas, donde un lector electrónico con memoria registraba el detalle de las transacciones. Esta parte administrativa del sistema de tarjetas quedó a cargo del Banco Nacional de México (Banamex), mientras la Conasupo se encargó del monitoreo de la distribución de la tortilla.

El programa mostró su viabilidad y fue una experiencia innovadora, sin embargo, resultó sumamente complejo en su realización, ya que requirió identificar constantemente a las poblaciones vulnerables con estudios socioeconómicos y geográficos; además, requería evaluaciones periódicas de su funcionamiento y supervisión permanente a los industriales involucrados con todos los insumos del programa, y nutricionalmente sólo aumentó el consumo de maíz en las poblaciones urbanas. Este programa y el de leche industrializada fueron criticados, además, por no incluir en sus estrategias un componente educativo.

Programa de cupones para leche

En 1972 se crea Liconsa, derivada de una rama de Conasupo (la Compañía Rehidratadora de Leche, 1965), con el objetivo principal de proveer a familias con ingreso menor a dos salarios mínimos, con una transferencia de ingreso en forma de leche a bajo costo, asegurando cierto consumo de ésta para mejorar el estado nutricional de los niños, aunque más tarde se incluyeron también las mujeres embarazadas y en lactancia, así como los ancianos.⁵⁵

⁵⁵Historia de Diconsa, México, Diconsa, 2012. Fecha de consulta Septiembre del 2014. Disponible en: http://www.diconsa.gob.mx/index.php/licitaciones/menuopcbaseslicita/doc_details/54-bases-de-la-invitation-a-cuando-menos-tres-personas-inv120308-aut-m-.html

Los beneficiarios fueron seleccionados mediante estudios socioeconómicos y geográficos; se creó un mapa de pobreza que clasificó las zonas geográficas en microrregiones según su estado de desnutrición (de acuerdo con siete indicadores) y marginalidad (de acuerdo con 19 indicadores).

La cantidad se determinaba cuando la familia entraba al programa, (se proveyó a cada familia con 570 ml de leche por día, cantidad que se aumentó por cada niño o persona en la familia con las características de inclusión).

A diferencia de otros programas, la distribución de leche de Liconsa se consideró innovadora, ya que contó con un diseño basado en la selección de grupos vulnerables, en lugar de ser un subsidio generalizado. En 1974 se introdujo al programa una tarjeta familiar para mejorar la selectividad de los beneficiarios. A lo largo de los años se han hecho otros cambios y ajustes en las áreas de administración, proceso, abastecimiento e infraestructura; en su administración intervienen varios sectores, instituciones y la comunidad.

En 1988 el programa tuvo un costo por beneficiario de aproximadamente 20 dólares anuales de EUA. En 1991, el costo aumentó a 118 dólares anuales para una familia con dos niños en el programa y cubría a 2.9 millones de familias, siendo 78.3% del Distrito Federal y del estado de México, combinadas.

La cobertura del programa en 1988 fue "de 50% de las familias urbanas con ingresos por debajo de los dos salarios mínimos"; sin embargo, su cobertura rural mostró ser limitada y por tal motivo pudo estar estimulando la urbanización.

Asimismo, habría que reflexionar sobre el grado de beneficio que tiene el programa en zonas rurales, ya que en ellas la leche se distribuyó en polvo para disminuir problemas logísticos, pero con el riesgo de contaminarse fácilmente durante su rehidratación, realizada por los consumidores, y su permanencia en recipientes sin refrigeración.

Desde el punto de vista nutricional contribuyó a aumentar el consumo de proteínas en las familias beneficiadas. Sin embargo, se llegó a estimar que 40% de las familias que recibían el insumo tenían ingresos mayores a lo estipulado.¹¹ Este es un ejemplo claro de un programa de subsidio selectivo y los tipos de problemas que se presentan en su operación.⁵⁶

Suplementación con vitamina A

En 1987 la Organización Mundial de la Salud (OMS) estimó que la deficiencia de vitamina A era endémica en 39 países; México está considerado entre los países que actualmente presenta este problema de salud pública. A partir de 1993 se llevó a cabo en México un programa de suplementación con megadosis de vitamina A como parte de las acciones que se realizan durante las Semanas Nacionales de Salud. Dicho programa se basó en evidencias presentadas por diversos estudios en los que se encontró reducción de mortalidad en niños menores de cinco años. Los beneficiarios de este programa fueron los niños en edad preescolar en zonas marginadas.

Desafortunadamente, no se cuenta aún con una evaluación integral que muestre el impacto de este programa en la población; sin embargo, existe una evaluación parcial que demostró la pertinencia de la suplementación con esta vitamina y la necesidad de repetirla periódicamente (de 4 a 6 meses) mientras no haya otras estrategias que permitan su obtención por medio de la dieta; asimismo, se menciona en esta evaluación la posible relación que existe entre la suplementación de vitamina A y captación de hierro en los niños.⁵⁷

⁵⁶ Convenios con actores sociales, México, Liconsa, Antecedentes, 2014. Fecha de consulta Septiembre del 2014. Disponible en: <http://www.liconsa.gob.mx/abasto-social/convenios-con-actores-sociales/antecedentes/>

⁵⁷ Barquera, Simón, Rivera-DomMarco, Juan, Gasca García, Alejandra. Políticas y programas de alimentación y nutrición en México, Salud Pública, México, Vol. 43(5), 2001, pp. 464-477. Fecha de consulta Septiembre del 2014. Disponible en: <http://bvs.insp.mx/rsp/articulos/articulo.php?id=000336>

Programas de asistencia alimentaria del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)

Desde 1929 se iniciaron en México programas de atención a la niñez por parte de instituciones públicas, siguiendo diversas modalidades como desayunos escolares. Uno de los organismos más involucrados con la implementación de estos programas es el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Este organismo cuenta con alrededor de 10 programas, entre los cuales se encuentran el programa de raciones alimentarias (Desayunos Escolares-DIF), asistencia social alimentaria a familias, cocinas populares y unidades de servicios integrales, dotaciones gratuitas de leche en polvo (IMSS-Solidaridad, Liconsa y DIF), medicina preventiva y nutrición, y alimentación familiar, entre otros.

Estos programas han logrado acciones integradas dirigidas a desarrollar modelos alimentarios y tienen una cobertura importante de grupos vulnerables. En 1994, tan sólo con los programas de raciones alimentarias y despensas familiares se cubrió una población de 1.7 y 8.8 millones, respectivamente, de personas (DIF, Instituto Nacional Indigenista -INI-, Niños en Solidaridad).

Para 1998 se distribuían diariamente 4 599 363 desayunos en el país con dos modalidades (caliente y frío), los cuales cubrieron entre 20 y 30% de los requerimientos diarios de energía y proteínas de los grupos beneficiados; asimismo, el programa de asistencia social alimentaria benefició en ese año a 1 810 348 familias.

En 1995 se creó un programa interinstitucional (en el que participaron las Secretarías de Desarrollo Social, Educación Pública, Salud, Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, además del DIF y el Instituto Mexicano del Seguro Social, entre otras instituciones) para mejorar la nutrición y la salud de los miembros más vulnerables de la familia.

Este programa se denominó Programa de Alimentación y Nutrición Familiar. Sus acciones se dirigieron a los menores de cinco años, prescolares y escolares, así como a las familias en zonas de extrema pobreza, zonas indígenas, zonas rurales y en zonas urbanas marginales. Se consideró importante clasificar al país en 12 regiones, por la diversidad de características de las comunidades.⁵⁸

El programa funciona a través de tres ejes estratégicos que son:

- a) Canasta Básica Alimentaria, que consiste en la distribución de alimentos que cubran las necesidades esenciales de las familias indígenas y rurales;
- b) Programa de Desayunos Escolares, que consiste en dar a los niños prescolares y escolares un desayuno que aporte 30% de los requerimientos diarios de proteínas y calorías;
- c) Programa de Apoyo Alimentario en Zonas Urbanas Marginadas, que consiste en el subsidio a la tortilla y dotación de leche, y que funciona actualmente en las zonas urbanas marginales. Un aspecto sumamente relevante de los programas implementados por el DIF es que han logrado trascender a los cambios sexenales y su permanencia contrasta con otros programas establecidos en México.

Otros programas de atención a la nutrición en México

De forma paralela a los programas nacionales anteriormente mencionados, en México se han ejecutado una serie de programas dirigidos a grupos vulnerables (niños, mujeres embarazadas o en lactancia, ancianos, grupos de pobreza marginal, etcétera), que básicamente proveen una transferencia de ingreso, principalmente en forma de alimentos para aumentar el consumo. En algunos casos los programas tienen además un componente educativo. Sus criterios de selección son variables y en general no han sido suficientemente evaluados.

⁵⁸ La fundación del instituto nacional de protección a la infancia, México, Revista Siglo Mexicano, Capítulo 1, 1961. Fecha de consulta Septiembre del 2014. Disponible en: <http://www.conevyt.org.mx/cursos/cursos/mexico/contenidos/recursos/revista2/1961.htm>

Entre ellos se encuentran los programas integrales de la Secretaría de Salud (Programa de Nutrición y Salud) y del IMSS (IMSS-Coplamar, IMSS-Solidaridad, IMSS-Progresa) para elevar el estado de salud y proteger a los grupos vulnerables mediante una serie de medidas que combinan monitoreo y vigilancia integral del estado de salud, orientación y educación en alimentación y, en algunos casos, fomento a la producción de alimentos.⁵⁹

Programa de Educación, Salud y Alimentación

El programa nacional Progresá fue diseñado para beneficiar a poblaciones marginales de bajos ingresos. Los hogares de las localidades seleccionadas reciben un paquete de educación en salud y nutrición, así como una beca a la familia por cada uno de los niños menores de 18 años que se encuentren estudiando entre tercero de primaria y tercero de secundaria en las escuelas públicas. Junto con estas acciones, se proveen apoyos para mejorar la calidad de las escuelas públicas.

El componente de salud busca de forma integral y sinérgica mejorar la cobertura en las unidades de atención de primer nivel para disminuir la incidencia de enfermedades entre los miembros del hogar y mejorar su situación de salud.

Las acciones están dirigidas a todos los beneficiarios de Progresá en el hogar y en particular a los más vulnerables: los niños menores de cinco años y mujeres embarazadas o en lactancia. Para alcanzar este objetivo fueron diseñadas tres estrategias: a) proveer el Paquete Básico de Servicios de Salud (PBSS); b) prevenir la desnutrición desde la edad prenatal, y c) promover y mejorar el cuidado a la salud y la atención en las unidades del primer nivel de atención.⁶⁰

⁵⁹Barquera, Simón, Rivera-DomMarco, Juan, Gasca García, Alejandra. Políticas y programas de alimentación y nutrición en México, Salud Pública, México, Vol. 43(5), 2001, pp. 464-477. Fecha de consulta Septiembre del 2014. Disponible en: <http://bvs.insp.mx/rsp/articulos/articulo.php?id=000336>

⁶⁰Ídem.

El componente de alimentación además incluye una transferencia de recursos a familias seleccionadas para contribuir a mejorar la cantidad y diversidad del consumo de alimentos, promoviendo así un mejor estado nutricional. La distribución de un suplemento alimentario es otro componente de Progresá dirigido a todos los niños de 4 a 23 meses de edad y a los de 24 a 59 meses con desnutrición, así como a las mujeres embarazadas el cual está diseñado para proveer alrededor de 20% de los requerimientos calóricos y 100% de los de micronutrientes.

La participación de la comunidad en el programa es vista como una parte esencial para alcanzar los objetivos del programa; sin embargo, se reduce al cumplimiento de acciones ya establecidas por el programa. Una vez que los beneficiarios son contactados se les proporciona información acerca de las obligaciones contraídas y beneficios obtenidos al ingresar.

Las instituciones gubernamentales involucradas en la planeación y ejecución del programa son varias; no incluyen sólo al sector salud, sino también al sector educativo, al de desarrollo y al administrativo; cuenta, además, con asesoría de instituciones internacionales, como el Banco Mundial.

La Secretaría de Desarrollo Social, a través del Consejo Interinstitucional del Progresá (Conprogresá) es la encargada de hacer la selección y actualización de las familias beneficiarias. Esta instancia además opera el sistema de entrega de apoyos monetarios, realiza el seguimiento y la evaluación del programa.

Las Secretarías de Educación Pública y de Salud son las responsables de establecer las normas y los lineamientos de operación del programa, mientras que el Consejo Nacional de Fomento Educativo y el programa IMSS-Solidaridad tienen a su cargo la operación de sus respectivos componentes. En el ámbito estatal las autoridades de salud y educación prestan los servicios a la población beneficiaria, comprueban su asistencia periódica a las actividades establecidas y verifican el cumplimiento de las responsabilidades contraídas mediante un sistema de registro.

La entrega de apoyo monetario se realiza a través de las oficinas de Telecomunicaciones de México. Entre las críticas que ha enfrentado el Progreso está el hecho de destinar sus acciones directamente a miembros de comunidades, identificados en pobreza extrema, es decir, que forman parte de una política de salud selectiva; en este sentido el beneficio que se obtiene está fuera del alcance de muchos otros miembros con necesidades similares. Las acciones que plantea para la solución de problemas responden a indicadores de tipo económico y se realizan de acuerdo con su costo y efectividad, de manera que la salud se convierte en un bien al que se tiene acceso de acuerdo con la capacidad adquisitiva del beneficiario.⁶¹

Por otro lado, se le reconoce el hecho de favorecer la permanencia de los niños en las escuelas, particularmente la de las niñas, lo cual se traduce en mejores oportunidades futuras de empleo y desarrollo para esta población. La implementación de un programa de esta magnitud es compleja, ya que involucra diversos sectores y agencias en los ámbitos nacional, estatal, regional y local que interactúan para producir efectos sinérgicos con el fin de mejorar la educación, la salud y el estado nutricional de las poblaciones vulnerables. Además de una estructura compleja en el país, el Programa enfrenta el reto de no tener en los estados necesariamente el mismo organigrama, por lo que las acciones se tienen que interpretar y adaptar antes de su puesta en marcha en las localidades.

Programas de fortificación con micronutrientos en México

La fortificación de alimentos con determinados micronutrientos es muy atractiva para los planificadores de políticas, por la sencillez de su planeación, bajo costo y resultados. Sin embargo, presenta problemas como la aceptación que puede tener entre la población y, en ocasiones, se requiere dar incentivos a los productores.

⁶¹Barquera, Simón, Rivera-DomMarco, Juan, Gasca García, Alejandra. Políticas y programas de alimentación y nutrición en México, Salud Pública, México, Vol. 43(5), 2001, pp. 464-477. Fecha de consulta Septiembre del 2014. Disponible en: <http://bvs.insp.mx/rsp/articulos/articulo.php?id=000336>

Iodación de sal. Desde 1889 se documentó el problema de bocio endémico en México. En 1942, por decreto presidencial, el consumo de sal iodada se hizo obligatorio como estrategia para la disminución de las enfermedades por deficiencia de yodo. Dicha estrategia se llevó a cabo en las comunidades cuya prevalencia de bocio fuera mayor a 20%; para ese entonces nueve estados de la República mexicana cumplían esta característica, incluyendo al Distrito Federal. A partir de esa fecha la regulación de la iodación de sal ha sido implementada en diversas ocasiones.⁶²

A principios de los sesenta Maisterrena y colaboradores describieron una alta prevalencia de deficiencia de yodo en algunas regiones montañosas de México, sin embargo, hasta la fecha no se tiene información precisa sobre este problema en México. Los programas de iodación de sal resultaron complejos en su implementación, ya que en ella participaron varios sectores —como la entonces Secretaría de Industria y Comercio— en la regulación de la producción de sal con una adecuada iodación, la Secretaría de Salud a través de su Departamento de Control de Alimentos, Bebidas y Medicamentos que marca los lineamientos y normas para la iodación, y la Cámara de Comercio, distribuyendo y comercializando el producto. Actualmente existe una norma oficial mexicana (NOM-040-SSA1-1993) que establece las especificaciones sanitarias para la sal iodada y la sal fluorada, y se prepara otra para la prevención, tratamiento y control de los desórdenes por la deficiencia de yodo (PROY-NOM-SSA).⁶³

Enriquecimiento de harinas

A partir de 1999, en México se inició un acuerdo para fortificar las harinas de maíz nixtamalizado y de trigo, procesadas industrialmente, con micronutrientes con el fin de restaurar las vitaminas y minerales que se pierden durante el proceso que se sigue para obtener harina refinada, en el cual se elimina hasta 70% del contenido de micronutrientes.

⁶²Ídem.

⁶³Ídem.

Durante el enriquecimiento también se añaden a las harinas algunos micronutrientes que, se considera, no son aportados de manera adecuada con la dieta. Aunque esta medida no es por sí sola una solución al problema de las deficiencias, ya que no todos los mexicanos consumen alimentos procesados, es una medida que puede tener un impacto importante, puesto que la base de la dieta en el país son estos cereales y un gran número de habitantes los consumen. Sobre todo si se considera como una de varias alternativas nacionales para mejorar el estado nutricional.

Entre las desventajas de este tipo de programas se puede mencionar que algunos grupos rurales no consumen tortillas elaboradas con harinas industrializadas y quedan, por lo tanto, excluidos de los beneficios que éstos aportan; además, en el caso de la población infantil, el consumo de tortillas fortificadas implica un consumo de micronutrientes mayor al recomendado, ya que la fortificación se realiza para cubrir requerimientos de la población adulta.

Un punto importante respecto a la instrumentación de estos programas en México, como en otras partes del mundo, es que el papel del Estado es de regulador y promotor, y no de proveedor, ya que el costo de los insumos, en este caso, es cubierto por los productores y por la población a través de su consumo, debido a que éstos sufren sólo una ligera elevación del costo.

La evolución de los programas y políticas de nutrición y alimentación en México es producto de un proceso de aprendizaje de las experiencias en programas y acciones realizadas tanto en el país como en otros países. Asimismo, han sido utilizados por el Estado para contener la movilización social, y han sido transformados para disminuir el gasto social en los programas de ajuste estructural.

Actualmente se sabe mucho más acerca de las causas de desnutrición, las acciones que se pueden llevar a cabo para mejorar el estado nutricional y los efectos que dichas intervenciones tienen en la población, y esto se refleja en los programas y políticas implementados mundialmente (por ejemplo, el énfasis ha cambiado de aumento de peso a aumento de talla para la edad como indicador de mejora en el estado nutricional infantil, y se ha entendido que las intervenciones son más efectivas cuando incluyen componentes educativos y otras medidas integrales); también se han desarrollado más y mejores métodos y técnicas para realizar evaluaciones y tomar mejores decisiones. El debate sobre alimentación y nutrición ha sido creciente; en la actualidad se cuenta con información útil en el país para comprender mejor las necesidades de salud y el funcionamiento de los programas.

La investigación en nutrición aplicada ha aumentado considerablemente, y legislativamente se han conducido consultas públicas alrededor de esta problemática y se ha añadido, recientemente, una modificación a la Constitución en torno al derecho a la alimentación.⁶⁴

E) PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (PRONASOL)

El **Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)** se presentó como un programa especial para combatir las necesidades más apremiantes en alimentación, vivienda, educación y salud de la población con menos recursos. Es decir, los grupos urbanos populares, los campesinos de escasos recursos y los grupos indígenas.

⁶⁴ Jasso Martínez, Irma. Villezca Becerra, Pedro A, La alimentación en México: un estudio a partir de la encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares, Revista de información y análisis, México, 2003. Fecha de consulta Septiembre del 2014. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/articulos/sociodemograficas/alimento03.pdf>

El programa se exhibió como —el rostro humano” de la política económica neoliberal. Como esta perspectiva, se esperaba que los ajustes económicos de fondo permitirían la incorporación productiva de estos sectores a la vida económica del país y, consecuentemente, la superación definitiva de sus condiciones de carencia.

Esto es, si la política económica neoliberal resultaba exitosa, por su mismo éxito iría incorporado a los sectores de menos recursos a actividades económicas más redituables, que a su vez los ayudarían a superar su condición de pobreza.

El esquema básico del PRONASOL fue el de realizar proyectos de colaboración con los beneficiarios del programa establecido mecanismos de obligación y responsabilidad compartida, a través de los cuales el gobierno aportaba recursos técnicos y financieros, y los participantes básicamente su trabajo.

El gobierno federal daba un pequeño monto de dinero para apoyar el cultivo de maíz, los campesinos en cuestión tomaban los recursos y en vez de devolverlos, tenían la opción de aportar su trabajo en las obras públicas de la comunidad (reparar calles, pintar edificios públicos, etc.). De esta manera, se apoyaba directamente a los productores, se abatía en parte la demanda de servicios públicos en la localidad y se prescindía de una banca oficial de fomento que era costosa.

También se intentaba lograr que los apoyos económicos fueran recibidos de forma directa por la población, a través de las instancias del propio programa, básicamente los presidentes municipales y los beneficiarios. La intención explícita era la de evitar intermediaciones y malos manejos de los recursos porque el gobierno había cerrado algunas instituciones de la banca oficial de fomento pues las consideraba burocracia costosa e ineficiente. El mensaje a la población era que no había nuevas instituciones similares. Por ello, se manejaba la —entrega directa de recursos” para que las comunidades no sintiesen que los recursos se quedarían en manos de la burocracia gubernamental, como era antes.

Otra modalidad de los apoyos fue —crédito a la palabra—. Con esta el gobierno manifestaba su confianza en los productores directos, de modo tal que les hacía ver que les entregaba dinero sin pedir ningún tipo de aval.

Este tipo de manejo, en realidad tenía otra intención: la de reforzar las relaciones clientelares entre las autoridades vigentes en ese entonces abrumadoramente priistas y las poblaciones de menos recursos que eran su cantera de votos en los procesos electorales.

Durante los primeros años de la administración, los programas de asistencia social como el PRONASOL parecieron funcionar adecuadamente. Por ejemplo, los campesinos pobres que recibieron recursos para la producción sentían este apoyo como algo positivo; pero, a la larga, los recursos recibidos no permitían superar definitivamente las deficiencias productivas (falta de capital, tecnología atrasada, dependencia de las lluvias, etc.). De este modo, los recursos del PRONASOL resultaron insuficientes para revertir la situación negativa, misma que se iba agravando conforme la economía de mercado se desarrollaba más plenamente y los subsidios a los productos populares (maíz, leche, tortillas) fueron desapareciendo.

Para 1992 se incluye una iniciativa de ley a las Cámaras, a través de la cual se convertiría el PRONASOL en una nueva secretaria de Estado, la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL). La SEDESOL funcionó con buenos recursos a lo largo de todo el sexenio, ampliando la cobertura de pequeños créditos y apoyos a varios millones de mexicanos.⁶⁵

F) PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN (PROGRESA)

Tras la crisis económica de 1994 en México, que derivó en la devaluación del peso y el colapso de la economía del país, el número de pobres en el país llegó a 63 millones en 1996, es decir, el 69% de la población, la cifra más alta que se ha tenido desde 1990.

⁶⁵ Montalvo L., Tania, De solidaridad a la cruzada contra el hambre, CNN México, Enero 2013. Fecha de consulta Septiembre del 2014. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/01/22/progresas-1997>

Durante el sexenio de 1994-2000 se decidió modificar por completo el principal programa social del gobierno federal, por lo que Solidaridad fue sustituido en agosto de 1997 por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá).

Se eliminó la intermediación de comités para la entrega y administración de recursos y se implementó el modelo que rige a la política social del país hasta la fecha: la entrega de dinero en efectivo a las familias afiliadas al programa siempre y cuando haya constancia de que se envía a los niños a la escuela y toda la familia asiste periódicamente a consultas médicas.

Los beneficiarios de Progresá eran solo habitantes de comunidades rurales que podían entrar al programa tras someterse a pruebas económicas con la que se medía su nivel de pobreza. Progresá eliminó la entrega de subsidios y canastas de productos y se determinó que el dinero en efectivo solo podría ser recibido por las madres de familia para apoyar la lucha contra la desigualdad de género.

En la primera etapa de Progresá se incluyó a 170,000 familias, en septiembre del 2000 ya atendía a 2 millones 600,000 hogares, de los cuales, dos tercios eran de comunidades indígenas. Al concluir el sexenio se dijo que el programa becaba al 40% de los estudiantes de educación básica en zonas rurales; se proporcionaban 19 millones de consultas médicas anuales y entregaba 1 millón 200,000 suplementos alimenticios a niños menores de cinco años.

El sexenio terminó en el 2000 con 52.7 millones de personas sin acceso a alimentos, vestido, educación o salud. Logró reducir en 15 puntos porcentuales los niveles de pobreza alcanzados en 1996, pero el 53% de la población seguía viviendo en pobreza patrimonial.

Progresá es un claro ejemplo de la política social integral del Gobierno de la República.

El Programa conjunta y complementa las acciones en beneficio de las familias que enfrentan una situación de pobreza extrema, proporcionando ayuda en tres ámbitos:

Componente de alimentación de PROGRESA

En materia de alimentación, el Programa proporciona: un suplemento alimenticio con micronutrientes fundamentales para una adecuada alimentación, a niños y niñas menores de 5 años y a mujeres embarazadas o que dan de lactar a sus niños. Este consumo diario proporciona el 100 por ciento de los micronutrientes requeridos por día, lo que permite atacar el grave problema de la desnutrición infantil desde la etapa de gestación y durante los primeros años de su vida, que es la fase de crecimiento humano en la que una mala nutrición conlleva las más graves secuelas.

Una ayuda económica mensual, cuyo monto asciende a 125 pesos durante el segundo semestre de 1999, con el propósito de que todos los miembros del hogar tengan una alimentación adecuada.

Para los 2.3 millones de familias beneficiarias, **Progresá** entrega en promedio por mes 6.1 millones de sobres de suplementos alimenticios para niños y niñas menores de 5 años, así como 3.2 millones de sobres de suplemento alimenticio para mujeres embarazadas y en lactancia. Cada sobre contiene 5 dosis diarias. Estos suplementos aportan 100 por ciento de los micronutrientes diarios requeridos y 20 por ciento de las necesidades calóricas.

Componente de salud

En materia de salud, las familias beneficiarias reciben atención gratuita de un paquete básico, con énfasis en aspectos preventivos y del cuidado de la salud. De modo particular, se atiende el crecimiento y desarrollo de los niños, cuidando que estén sanos y bien alimentados y que reciban todas las vacunas.

También se enfatiza el cuidado de la salud de la mujer, mediante la atención de los embarazos y partos, la planificación familiar, así como la prevención y detección temprana de cáncer cérvico uterino.

En 1998 se otorgaron a familias beneficiarias 4.7 millones de consultas , mientras que en 1999 se estima que éstas asciendan a 14.2 millones. Asimismo, se impartieron 400 mil cursos de capacitación en materia de salud, nutrición e higiene, a las titulares de las familias beneficiarias; en 1999 se estima proporcionar 1.2 millones de estos cursos.

Componente de educación

En cuanto a educación, el aspecto fundamental de **Progres**a consiste en fomentar la asistencia regular a la escuela y mejorar el aprovechamiento de los niños y niñas mediante becas educativas. Estas becas se proporcionan entre tercero de primaria y tercero de secundaria.

Dos aspectos sobresalientes en el perfil de las becas, son:

El monto de las becas educativas es mayor conforme más elevado sea el grado escolar. Con ello se busca incentivar que todos los jóvenes completen su educación básica, incluida la secundaria.

En el nivel de secundaria, las becas para las niñas son ligeramente mayores que los de niños, para compensar el hecho de que con frecuencia las niñas abandonan más tempranamente sus estudios.

Los montos de mensuales actuales de las becas van de 80 pesos en tercero de primaria a 165 pesos en sexto de primaria. En secundaria llegan a ser de 305 pesos para las niñas en tercer grado de secundaria. En promedio, una familia con niños becarios recibe 375 pesos al mes.

En el ciclo escolar 1998-1999, **Progres**a otorgó becas educativas a 1.7 millones de niños y niñas; se estima que en el próximo ciclo 1999-2000 que inicia en agosto, el número de becarios del Programa ascienda a 2.2 millones de niños y niñas, aproximadamente.⁶⁶

G) PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN FAMILIAR (PANF)

Al inicio de la Administración del presidente Zedillo (1994 – 2000), en principio se planteó el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar (PANF), dirigido por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF.

—EPANF se anunció con una inversión inicial de 2 mil 57 millones de nuevos pesos más un aumento del presupuesto del DIF de casi 70%... atención a cinco millones y medio de niños por el programa de Liconsa y a 27 millones de personas por parte de DICONSA, así como a 2.3 millones de familias a través del programa de subsidio a la tortilla; el Instituto Nacional Indigenista realizaría acciones de fortalecimiento de la alimentación y nutrición familiar en las comunidades indígenas más pobres.”.

Como parte del PANF, se planteó el inicio de un programa especial de alimentación, nutrición y salud en 677 localidades de los 107 municipios más pobres del país en la montaña de Guerrero, las Huastecas y la Mixteca, mediante el cual se beneficiarán 110,500 familias”. En 1996 se canceló el PANF que en los hechos fue un proceso de formalización de las acciones que ya venía haciendo el DIF desde hacía varios sexenios, pero que no logró la coordinación institucional.⁶⁷

⁶⁶Progres, Principales características y orientaciones estratégicas, Programa de Educación, Salud y Alimentación, fecha de consulta Septiembre del 2014. Disponible en: http://cca.org.mx/cca/web/ventana/ligas/programa_progres.htm

⁶⁷ Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en México 2012, México, Instituto Nacional de Salud Pública, 2012. Fecha de consulta Septiembre del 2014. Disponible en: http://www.colpos.mx/wb_pdf/Panorama_Seguridad_Alimentaria.pdf

H) PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES

Oportunidades es un programa federal mexicano para el desarrollo humano de la población en pobreza extrema que brinda apoyos en educación, salud, nutrición e ingresos.

Es un programa interinstitucional en el que participan la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Desarrollo Social, y los gobiernos estatales y municipales. Este programa fue iniciado en 1998. Que solo se transformó a programa de desarrollo humano oportunidades al ser antes el programa progresa. Con el fin de asegurar una aplicación eficiente, eficaz, equitativa y transparente de los recursos públicos, el Programa Oportunidades y el Programa de Apoyo Alimentario (PAL) funcionan con reglas de operación claras.

Las reglas de operación son un conjunto de disposiciones que precisan la forma en la que deben trabajar los programas gubernamentales, al tiempo que facilitan su ejecución, seguimiento, control y evaluación.

La Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Oportunidades cuenta, para el ejercicio de sus atribuciones, con un Comité Técnico que está integrado por representantes de las secretarías de Desarrollo Social; de Hacienda y Crédito Público; de Educación, y de Salud, así como del Instituto Mexicano del Seguro Social. Entre las funciones que tiene encomendadas dicho Comité, se encuentra la de plantear, discutir y aprobar las modificaciones a las reglas de operación vigentes.

En los últimos días de diciembre de 2011, en el Diario Oficial de la Federación, se publicaron las Reglas de Operación, tanto del Programa Oportunidades como del PAL, para el ejercicio fiscal 2012. La corresponsabilidad es un factor importante en este programa, porque las familias son parte activa de su propio desarrollo, superando el asistencialismo y el paternalismo. La asistencia de los niños a la escuela y de las familias a las unidades de salud, constituye la base para la emisión de los apoyos.

Cuenta con un riguroso sistema de selección de beneficiarios basado en las características socioeconómicas del hogar, que permite focalizar los recursos a las familias que realmente lo necesitan, superando los subsidios y los apoyos discrecionales y definidos con criterios políticos.

Oportunidades tiene como prioridad fortalecer la posición de las mujeres en la familia y dentro de la comunidad. Por tal razón, son las madres de familia las titulares del Programa y quienes reciben las transferencias monetarias correspondientes.

En el ámbito educativo, a partir del primero de secundaria, el monto de las becas escolares es mayor para las mujeres, dado que su índice de deserción aumenta a partir de ese grado. En el cuidado de la salud, las mujeres embarazadas reciben una atención especial, con un protocolo de consultas para cuidar el desarrollo del embarazo, la salud de la madre y prevenir partos con riesgo.

Los apoyos monetarios se entregan de manera directa a las familias, sin la intermediación de funcionarios, autoridades o líderes, por medio de instituciones liquidadoras, garantizando la transparencia en su distribución.

Con la finalidad de acercar cada vez más la entrega de los apoyos monetarios a las familias, se han buscado nuevas acciones como la transferencia vía bancaria, con lo que se les abre la posibilidad de ahorrar.

El objetivo del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es el "Contribuir a la ruptura del ciclo inter-generacional de la pobreza favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del Programa".⁶⁸

⁶⁸Rubalcaba Peñafiel, Luis, Teruel Belismelis, Graciela, Análisis sobre el cambio en variables demográficas y económicas de los hogares beneficiarios del Programa Oportunidades, México, Instituto Nacional de Salud Pública, 2002. Fecha de consulta Septiembre del 2014. Disponible en: http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/docs/2002/insp_2002_recertificacion.pdf

I) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 es el resultado de un amplio ejercicio democrático que permitirá orientar las políticas y programas del Gobierno de la República durante los próximos años. El Plan explica las estrategias para lograr un México Incluyente, en el que se enfrente y supere el hambre. Delinea las acciones a emprender para revertir la pobreza.

Muestra, también, el camino para lograr una sociedad con igualdad de género y sin exclusiones, donde se vele por el bienestar de las personas con discapacidad, los indígenas, los niños y los adultos mayores.

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 prevé como estrategia general elevar la productividad para llevar a México a su máximo potencial, por lo que se orienta la actuación gubernamental en torno a cinco metas nacionales: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global, incluyendo además tres estrategias transversales: Democratizar la Productividad, Gobierno Cercano y Moderno, y Perspectiva de Género;

Que la meta nacional México Incluyente, tiene entre sus objetivos: a) garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población; b) proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna; c) ampliar el acceso a la seguridad social, y d) transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente;

Que la Ley de Planeación señala que los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades de cada uno de los sectores de la Administración Pública Federal, Un tema recurrente en los foros de consulta para elaborar el PND, fue el de impulsar un México con Educación de Calidad, que abra las puertas de la superación y el éxito a nuestros niños y jóvenes.

La premisa es sencilla: para mover a México hay que fomentar los valores cívicos, elevar la calidad de la enseñanza y promover la ciencia, la tecnología y la innovación.

De los diez objetivos nacionales establecidos en el **PND**, el que a continuación se enuncian está directamente relacionado con la política alimentaria para el desarrollo de la población: reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados: alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.

En el eje tres, igualdad de oportunidades, se ubican las acciones enfocadas a la asistencia alimentaria y nutricional, como parte de las líneas de trabajo de superación de la pobreza, salud, grupos prioritarios, grupos vulnerables, y familia, niños y jóvenes.

La estrategia propuesta para alcanzar el primer objetivo vinculada directamente con la política alimentaria señala: —Asegurar que los mexicanos en situación de pobreza resuelvan sus necesidades de alimentación y vivienda digna, con pleno acceso a servicios básicos y a una educación y salud de calidad”.

En lo que respecta a grupos prioritarios, se establece: —focalizar acciones e instrumentar programas a efecto de abatir los principales rezagos sociales que tiene la población indígena con respecto al resto de la sociedad: alimentación, salud y educación”. Siguiendo con el mismo eje de política, en lo que respecta a los grupos vulnerables, se incluye el objetivo de: —daprioridad a las vertientes de apoyo alimentario y nutricional de los programas del gobierno con responsabilidades en esta materia”

. Finalmente se plantea, que para la familia, niños y jóvenes las estrategias siguientes: mejorar la condición nutricional de los sujetos de asistencia social que requieran apoyo alimentario, para propiciar el desarrollo integral de la familia y contribuir a superar de manera sostenible su condición de vulnerabilidad.⁶⁹

La Secretaría de Desarrollo Social elaboró el Programa Sectorial de Desarrollo Social para el período 2013-2018, siguiendo las directrices previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo sometió a consideración del Ejecutivo Federal.

En el Programa Sectorial de Desarrollo Social, en el apartado de objetivos e indicadores de política de desarrollo social, se especifica como meta general la reducción de la pobreza alimentaria para llegar a 10.1 millones de personas en 2012, es decir, reducir en 4 millones de personas el total de individuos que guardan esta condición, que en 2006 eran 14.1 millones y en 2008 habían aumentado a 19.5 millones.

a. PROGRAMA SECTORIAL DE DESARROLLO SOCIAL

El Programa Sectorial de Desarrollo Social, el objetivo —“Desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza” incluye dos indicadores, uno de los cuales se relaciona con el tema de este análisis: —“Prevalencia de desnutrición crónica infantil de la población en condiciones de pobreza extrema”, cuya meta se plantea: —“Reducir de 27% en 2006 a 23% en 2012 la prevalencia de desnutrición crónica infantil (en niños menores de 5 años) de la población en condiciones de pobreza extrema”.

Otras acciones del gobierno federal se difundieron después de la publicación del Plan Nacional de Desarrollo y Programa Sectorial de Desarrollo Social; éstas son: las estrategias 100 x 100 y Vivir Mejor.

⁶⁹ Plan nacional de desarrollo, Gobierno de la República, 2013. Fecha de consulta Septiembre del 2014. Disponible en: <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>

La primera se enfoca a atender a la población de los 125 municipios con menor índice de desarrollo humano.

También dentro del Programa Sectorial de Desarrollo Social, se incluye la atención a los pueblos indígenas.

Como parte de los programas de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, se cuenta con los Albergues Escolares Indígenas que ofrecen alimentos a los infantes que en ellos viven; sin embargo, el propósito del programa es apoyar la educación de las niñas y niños indígenas.

En lo referente al tema alimentario y nutricional, promueve el desarrollo sano e integral de la niñez garantizando el respeto a sus derechos y la atención a sus necesidades de salud, alimentación, educación y vivienda. Estipula cinco objetivos para la atención de los retos en salud, uno de ellos relacionado con garantizar que la salud contribuya al combate a la pobreza y al desarrollo social del país.

La meta es: “reducir 20% la prevalencia de desnutrición en menores de 5 años en los 100 municipios con menor índice de desarrollo humano”, cuya línea base señala que 8.7 por ciento de los menores presentan bajo peso para su talla. Existen varias acciones llevadas a cabo por instituciones del sector salud relacionadas con la atención nutricional.

En el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, en las unidades de Medicina Familiar con más de 10 consultorios, se cuenta con servicios de nutrición y dietética para la atención de pacientes derivados por un médico familiar por requerir intervención nutricional; o bien se organizan grupos de autoayuda de mujeres embarazadas, lactantes, preescolares, con problemas de sobrepeso u obesidad, *diabetes mellitus* e hipertensión arterial, que son atendidos por grupos multidisciplinarios para el apoyo nutricional. A través de los Programas Integrados de Salud (Prevenimss) se evalúa el estado nutricional de niños y niñas, y de adultos derechohabientes.

En 2008 y durante 2009 se realizó la campaña —Vamos por un millón de kilos” para lograr la pérdida de peso corporal. En 2010 se reconoció el grave problema de salud pública que ya representaba la obesidad y se puso en marcha el Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria: Estrategia contra el Sobrepeso y la Obesidad.

La Secretaría de Salud, a través del Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia, cuenta con el Programa 5 Pasos para tu Salud, creado en 2008, que promueve las siguientes acciones básicas y voluntarias: 1. Muévete, 2. Toma agua, 3. Come verduras y frutas, 4. Mídete física y emocionalmente, 5. Comparte familia y amigos.

La Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud tiene a su cargo programas y acciones de orientación alimentaria dirigidos a la familia, la comunidad y ámbitos escolares, que promueven el consumo correcto de alimentos con un alto contenido nutricional y bajo consumo de alimentos energéticos; con la finalidad de disminuir la desnutrición, obesidad, diabetes, hipertensión o anemia. Finalmente, a través de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud se desarrollan las acciones del componente de salud del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.⁷⁰

El sector agropecuario en la planeación nacional

En lo que se refiere a las actividades del sector agropecuario vinculadas con el tema alimentario, éstas se ubican en el PND en el siguiente objetivo nacional: Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.

⁷⁰ Plan nacional de desarrollo, Gobierno de la República, 2013, fecha de consulta Septiembre del 2014. Disponible en: <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>

Su estrategia: Promover la seguridad alimentaria a través del ordenamiento y la certidumbre de mercados. Por lo que se requiere garantizar el abasto de alimentos sanos a través del fomento a la producción de cultivos y productos básicos para la alimentación de los mexicanos y fortalecer su comercialización mediante la promoción y ordenamiento de mercados.

b. PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTENTE PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

El nuevo Programa Especial Concurrentente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007-2012, representa la Política de Estado para el Desarrollo Rural que implementa la actual administración, cuya orientación es la generación y diversificación de empleo, garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente que más lo requieren, tal y como lo establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Se elabora este Nuevo Programa Especial concurrente en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 considerando los Programas Sectoriales de las dependencias y entidades que forma parte de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, CIDRS. En él se asume como premisa básica la búsqueda del Desarrollo Humano Sustentable como proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades para que los habitantes del medio rural puedan acceder a una vida digna sin comprometer el patrimonio y los recursos naturales de las generaciones futuras. La política de estado aquí propuesta, sin embargo, también requiere la participación de los productores, de la sociedad rural en general y de los tres poderes y niveles de gobierno, dada la complejidad social, étnica, tecnológica, productiva, económica y ambiental del sector rural y al alto riesgo de las actividades productivas.⁷¹

⁷¹CIDRS, Nuevo programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable,SAGARPA, 2012. Fecha de consulta Septiembre del 2014. Disponible en: <http://www.sagarpa.gob.mx/tramitesyServicios/sms/Documents/pec2007-2012.pdf>

c.PROYECTO ESTRATÉGICO PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA (PESA)

La FAO creó el PESA en 1994 como uno de sus principales programas, con el fin de incrementar la producción de alimentos para reducir las tasas de hambre y desnutrición. Al inicio, el programa se dedicó a ayudar a algunos países a promover y divulgar algunas tecnologías sencillas y económicas para mejorar la producción y los ingresos de las familias de agricultores pobres. Sin embargo, dado que una de cada siete personas no tiene los alimentos necesarios para llevar una vida sana y activa, fue necesario ampliar el programa para llegar no a miles de personas, sino a millones. Los antecedentes para la operación del PESA en México se remontan al año 2002 en el que el gobierno federal a través de la SAGARPA solicitó apoyo del fondo del Programa de Cooperación Técnica (TCP), para la —Formulación de un proyecto UTF en el contexto del PESA”.

En dicha consultoría realizada por la FAO se cumplieron los dos siguientes objetivos:

- i) elaborar un documento de Proyecto en formato UTF, para la ejecución de un programa de combate a la pobreza y aumento de la seguridad alimentaria en microrregiones piloto y;
- ii) colaborar con el Gobierno en la definición de una Unidad de ejecución del PESA y de un Comité interinstitucional de supervisión del programa.

La SAGARPA en su momento justificó en el marco del proyecto firmado que —En el campo mexicano, dos terceras partes de las unidades productivas cuentan con menos de cinco hectáreas y, de éstas, más de un tercio dispone de superficies menores a dos hectáreas. Este acentuado minifundio, en el que sólo un 35 por ciento de las unidades de producción se vincula adecuadamente con el mercado, desarrolla sistemas de producción, a menudo en zonas de bajo potencial agrícola, con importantes procesos de deterioro de los recursos naturales debido a prácticas de cultivo tradicionales y con una baja eficiencia en el aprovechamiento del agua.

Este amplio sector de productores pobres no ha sido beneficiado al nivel deseado por el crecimiento de la economía, por la apertura de nuevos mercados y canales de comercialización, ni ha accedido suficientemente a los procesos de intensificación agropecuaria, a la organización asociativa y a los mercados de trabajo rurales no agrícolas que podrían aumentar sus ingresos y calidad de vida”.⁷²

J) SISTEMA NACIONAL PARA LA CRUZADA CONTRA EL HAMBRE

Cruzada nacional contra el hambre es una estrategia de inclusión y bienestar social anunciada por el gobierno federal mexicano que pretende abatir de manera masiva la pobreza, la desnutrición y la marginación social en México. Esta es la primera política social masiva implementada en el sexenio presidencial 2012 - 2018, fue presentada oficialmente el 21 de enero de 2013 en Las Margaritas, Chiapas.

El 1 de diciembre de 2012, al dirigir su primer mensaje a la Nación como Presidente de la República, Enrique Peña Nieto anunció las primeras doce decisiones presidenciales, dentro de las cuales se instruía a la Secretaria de Desarrollo Social poner en marcha esta cruzada. Conforme a las cifras del Banco Mundial, México poseía en 2010 una tasa de incidencia de pobreza del 51.3%. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social el 46.2% de la población mexicana se encontraba en situación de pobreza, de los cuales 11.7 millones de personas se encontraban en pobreza extrema, es decir, no cuentan con los recursos para adquirir los alimentos necesarios para una vida sana, pese a que la Constitución Mexicana en su artículo cuarto establece como derecho una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, siendo el Estado el garante de su cumplimiento.

⁷²Avila, Denisse, Proyecto estratégico para la seguridad alimentaria (PESA), SAGARPA 2012. Fecha de consulta Septiembre del 2014. Disponible en: <http://www.sagarpa.gob.mx/desarrolloRural/Documents/MICROSITIO%20PESA/Que%20es%20el%20PESA.pdf>

En su lanzamiento, se aseveró que dicho programa se encontraba en concordancia con el programa Hambre Cero de las Naciones Unidas y que busca beneficiar a 7.4 millones de mexicanos en su primera etapa. Para la implementación de dicho programa, el mismo día de su lanzamiento, se decretó la creación del *Sistema Nacional contra el Hambre (SINHAMBRE)* y se instruyeron estrategias tales como la creación de bancos de alimentos y aumentar la producción alimentaria nacional.⁷³

Reglas de Operación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Para el desarrollo de los programas en las Reglas de Operación de la SAGARPA, que regulan los proyectos acerca de la alimentación: el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), en cuyo objetivo general es contribuir al desarrollo de capacidades de las personas y su agricultura y ganadería familiar en localidades rurales de alta y muy alta marginación, para incrementar la producción agropecuaria, innovar los sistemas de producción, desarrollar los mercados locales, promover el uso de alimentos y la generación de empleos a fin de lograr su seguridad alimentaria y el incremento en el ingreso.

La población objetivo la constituyen las personas físicas, grupos de trabajo para un propósito común o personas morales, que se ubiquen en localidades rurales de alta y muy alta marginación de las Entidades Federativas con mayor grado de marginación y pobreza del país conforme a la clasificación que determinen las propias Entidades Federativas, que se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas y/o, agroindustriales.

⁷³Montalvo L., Tania, De solidaridad a la cruzada contra el hambre, México, CNN, Enero 2013. Fecha de consulta Septiembre del 2014. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/01/22/progres-a-1997>

CONCLUSIONES

1. El Derecho a la Alimentación es un Derecho Humano Universal, reconocido y tutelado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en 1966, y en el caso de México, amparado por tratados regionales como el Protocolo de San Salvador de 1988, mismo que fue elevado a rango constitucional mediante una reforma a la norma suprema del país, mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 13 de Octubre del 2011.
2. Se requiere extender sus alcances reformando las constituciones locales de las entidades federativas para que las obligue a garantizar este derecho a toda la población.
3. Es necesaria la asignación de los recursos irreductibles en el Presupuesto de Egresos de la Federación que reduzcan al máximo posible el problema de pobreza alimentaria.
4. Modificar con una adición las leyes y estatutos de gobernanza municipal que incorporen algunas obligaciones legales para tutelar y garantizar, el derecho humano a la alimentación y se destine, como medida garantista, un porcentaje determinado del presupuesto municipal.
5. Se requiere de fincar responsabilidades por la inaplicación o desviación de los recursos públicos destinados a la alimentación. Por lo cual se propone crear La Fiscalía por el derecho a la alimentación con autonomía de gestión y designar a su titular mediante un amplio proceso de consulta pública derivado de una ley específica que regule su funcionamiento.
6. El Estado Mexicano deberá relanzar la Cruzada Contra el Hambre, mediante un acuerdo nacional incluyente que disperse obligaciones hacia los tres ámbitos de gobierno, previendo asignaciones presupuestales que respondan a los Pactos y Convenciones Internacionales.

7. Los programas de asistencia y alimentación que se ofrecen a la niñez, deberán institucionalizarse bajo un esquema específico de priorizar el derecho a la alimentación.
8. Se propone instalar huertos comunitarios que aporten una parte importante de los alimentos que demandan los comedores populares a fin de hacer sustentable este programa, recuperar la cultura productiva y promover la obtención de ingresos en las familias.
9. Se requiere impulsar las Escuelas de tiempo completo para promover la educación alimentaria en los niños en edad escolar por que al estar más tiempo en la escuela los niños requieren comer bien para desarrollar adecuadamente su tiempo adicional.
10. Se propone el establecimiento de huertos escolares, para capacitar a las futuras generaciones en la producción de alimentos, y aportar una parte de la producción al comedor escolar, contribuir sustantivamente a la Cruzada Nacional contra el Hambre.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- Aguilar Cuevas, Magdalena, Las tres generaciones de los derechos humanos, en Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, México, Comisión de derechos Humanos del Estado de México, Año 6, Núm. 30, marzo-abril de 1998.
- Aguilar Villanueva Luis, Estudio introductorio a las Políticas Públicas, México, 1992.
- Ávila, Denisse, Proyecto estratégico para la seguridad alimentaria (PESA), SAGARPA 2012.
- Barquera, Simón. Rivera-DomMarco, Juan. GASCA GARCÍA, Alejandra, Políticas y programas de alimentación y nutrición en México, Salud Pública, México, Vol. 43(5) 2001.
- BojicBultriniDubravka, Guía para legislar sobre el Derecho a la Alimentación, ROMA, FAO, 2010.
- Castro Sánchez, Ana Elisa, Salud, Nutrición y Alimentación: Investigación Cualitativa, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2009.
- ChristopheGolay, Derecho a la Alimentación y Acceso a la Justicia: Ejemplos a nivel nacional, regional e internacional, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2009.
- CIDRS, Nuevo programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable, SAGARPA, 2012.
- Comisión, El derecho a la alimentación. Informe presentado por el Sr. Jean Ziegler, Relator especial sobre el derecho a la alimentación (7 de febrero de 2001), Doc. E/CN.4/2001/53.
- Comité ESCR. Observación General 12, El Derecho a una Alimentación Adecuada (art. 11). U.N. Doc.E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999.

- DECRETO por el que se aprueba el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero
- Directrices en materia de legislación alimentaria, colección —Estudio Legislativo”, número 91, ROMA, FAO.
- Directrices en materia de legislación alimentaria, colección —Estudio Legislativo”, número 91, ROMA, FAO, consultado el 2 de octubre de 2014.
- El derecho a la alimentación adecuada, Estados Unidos de América, FAO, ONU, Folleto Informativo N° 34, 2010.
- El derecho a la alimentación adecuada, Estados Unidos de América, FAO, ONU, Folleto Informativo N° 34, 2010.
- F. J. Zamudio–Sánchez, J. L. Romo–Lozano, N. Espinosa–García, Índice de sustentabilidad alimentaria global: tasa de crecimiento alimentaria contra tasa de crecimiento poblacional, en Rev. Chapingo vol.14 no.2 Chapingo jul./dic. 2008.
- Gómez Trejo, Omar, Los derechos a la alimentación, al agua, a la salud y a la vivienda contenidos en el Artículo 4o. Constitucional a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en México, UNAM, IIJ, 2013.
- Herrera Tapia, FranciscoCárdenas Ayala, Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México. Del Estado benefactor al Estado neoliberal. México, Estudios sociales vol. 17. No. 33. 2009.
- Historia de Diconsa, México, Diconsa, 2012.
- Historia Liconsa, México, Conoce Liconsa, 2014.
- Jasso Martínez, Irma. Villezca Becerra, Pedro A, La alimentación en México: un estudio a partir de la encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares, Revista de información y análisis, México, 2003.
- La fundación del instituto nacional de protección a la infancia, México, Revista Siglo Mexicano, Capítulo 1, 1961.

-La Seguridad Alimentaria: información para la toma de decisiones, Guía práctica, FAO, 2011.

-López Bárcenas, Francisco, El derecho a la alimentación en la legislación mexicana, México, Centro de Estudios para el Desarrollo Sustentable, Cámara de Diputados LXI Legislatura, 2009.

-Lustig, Nora. Pérez Espejo, Rosario, Sistema alimentario mexicano: antecedentes, características, estrategias y efectos, México, Vol. 13, No 51/52, 1982.

-Montalvo L., Tania, De solidaridad a la cruzada contra el hambre, CNN México, Enero 2013. Fecha de consulta Septiembre del 2014.

- Moreno García, David, Cantú Martínez, Pedro César, La Sustentabilidad Alimentaria, Una Visión Antropológica, Revista de la Facultad de Salud Pública y Nutrición, Universidad Autónoma de Nuevo León, Volumen 6 No. 4, Octubre – Diciembre, 2005.

- Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en México 2012, México, Instituto Nacional de Salud Pública, 2012.

Plan nacional de desarrollo, Gobierno de la República, México, 2013.

- Rubalcaba Peñafiel, Luis, Teruel Belismelis, Graciela, Análisis sobre el cambio en variables demográficas y económicas de los hogares beneficiarios del Programa Oportunidades, México, Instituto Nacional de Salud Pública, 2002.

- Ruiz López, Domingo, Cadenas Ayala, Carlos Eduardo, ¿Qué es una política pública?, IUS Revista jurídica. UNLA, 2003. Fecha de consulta Septiembre del 2014.

- Spalding J., Rose, El sistema alimentario mexicano: ascenso y decadencia, en Revista de Estudios Sociológicos, México, COLMEX, Vol. 3, Nº. 8 (MAY-AGO), 1985.

- Talavera Intriago, Adriana, Diagnóstico de las áreas, servicios y talleres del DIF de San Andrés Cholula: elementos para una mejor difusión interna y externa, Universidad de las Américas, Puebla, 2004.
- Vasak, Karel, La larga lucha por los derechos humanos, en Correo de la UNESCO, París, UNESCO AÑO XXX, Noviembre, 1977.