

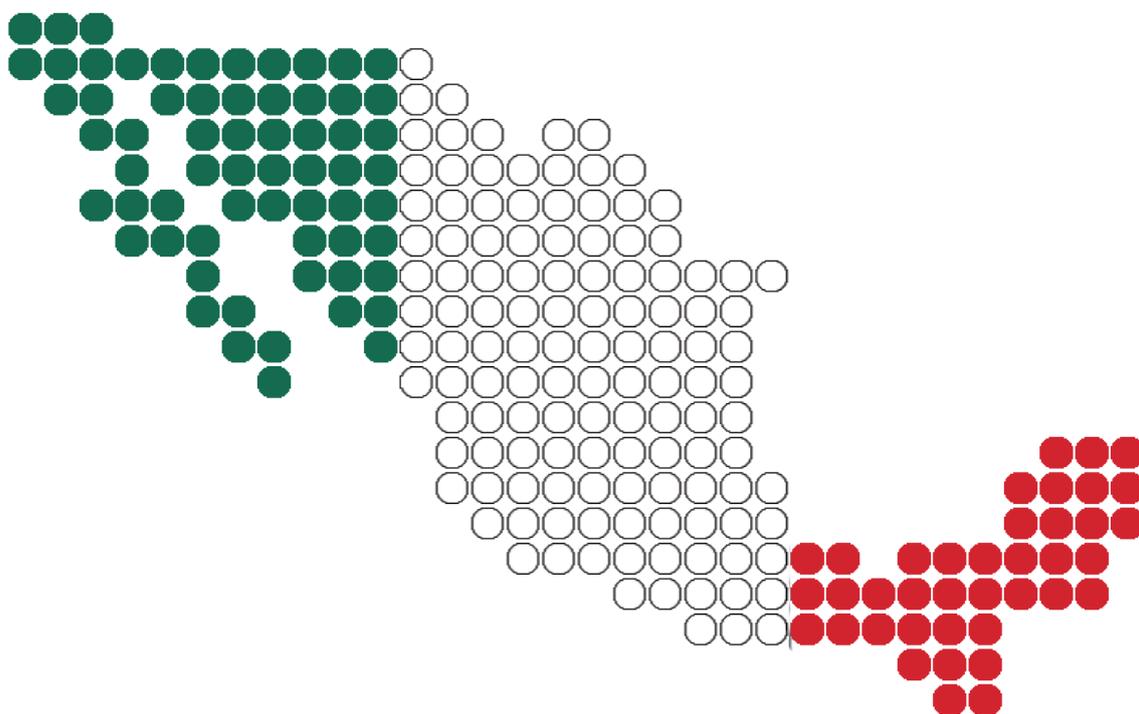
INFORME SOBRE AVANCES EN EL DERECHO A LA ALIMENTACION

» méxico



act:onaid

iniciativa
AMÉRICA LATINA Y CARIBE
SIN HAMBRE



Con la financiación de:



Informe elaborado por: Héctor M. Robles Berlanga (Coordinador),
Francisco López Barcenas y Gabriela Rangel Faz | Enero 2009

ADVERTENCIA

Este documento refleja exclusivamente las opiniones e ideas de sus autores y/o de la organización responsable del mismo y no representa en ningún caso la postura oficial de la FAO con respecto a los temas contenidos en su interior.

Sin embargo, como la organización que ha llevado a cabo este informe ha contado con el apoyo financiero de FAO-RLC, a través del proyecto de apoyo a la Iniciativa ALCSH (proyecto GCP/RLA/160/SPA) que financia la Cooperación Española, los derechos de este informe pertenecen a la FAO y a las ONG "Action Aid" y "Food Security Network". Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este informe para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implica, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

FUNDACIÓN AYUDA EN ACCIÓN

C/ Enrique Jardiel Poncela, 6 1ª - 28016 Madrid

902 402 404

www.ayudaenaccion.org

INTERNATIONAL FOOD SECURITY NETWORK

Rua Morais e Vale, 111 / 3º floor, Rio de Janeiro - RJ

Telephone: +55 21 2189 4636

www.ifs-actionaid.net

ACTION AID AMERICAS

Rua Morais e Vale 111/ 5º andar

Tel: (55 21) 2189 4600

www.actionaid.org.uk/100020/americas.html

INICIATIVA AMÉRICA LATINA Y CARIBE SIN HAMBRE

Av. Dag Hammarskjöld 3241, Vitacura, Santiago de Chile

Teléfono: (56 2) 337 2175 | Fax: (56 2) 337 2101

www.rlc.fao.org/iniciativa

ÍNDICE DE TEMAS

I INFORMACIÓN GENERAL SOBRE LA SITUACIÓN DE POBREZA Y NUTRICIONAL DEL PAÍS	3
1.1 Pobreza	3
1.2 Situación Nutricional	5
II PROGRESO DE LOS DESC EN EL PAÍS	7
2.1 Derechos sociales para la población en México	7
III MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL QUE INCORPORA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	9
3.1 Marco jurídico internacional	10
3.2 Marco jurídico nacional	14
3.3 Iniciativas de ley presentadas en el Congreso mexicano	17
3.4 Instituciones, Políticas Públicas y Programas	18
3.4.1 Presupuesto por programa, beneficiarios y recursos por personas atendidas	22
3.4.2 Tipo de apoyo	23
3.4.3 La Planeación del desarrollo rural	23
3.5 La producción Agropecuaria	25
3.6 Indicadores y seguimiento en materia de derecho a la alimentación	26
IV ÁMBITO DE ACCIÓN PARA OPERATIVIZAR EL DA EN EL PAÍS	29
4.1 Organización Civil y su intervención en el DA	29
4.1.1 Food First Information and Action Network (FIAN)	30
4.1.2 El Poder del Consumidor A.C.	31
4.1.3 Gente Nueva (Kilo de Ayuda)	32
4.1.4 Programa de Intercambio, Diálogo y Asesoría en Agricultura Sostenible y Soberanía Alimentaria (PIDAASSA)	32
4.1.5 Fomento de Nutrición y Salud A.C.	33
4.1.6 Campaña Nacional Sin Maíz no hay País	33
4.1.7 Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO)	34
4.2 Legislación y justiciabilidad	34
4.2.1 Foro sobre el Derecho a la Alimentación	34
V CONCLUSIONES	36
VI RECOMENDACIONES	37
LITERATURA CITADA	39

I. INFORMACIÓN GENERAL SOBRE LA SITUACIÓN DE POBREZA Y NUTRICIONAL DEL PAÍS.

1.1. Pobreza

En México el nivel o incidencia de la pobreza suele medirse de acuerdo a la metodología del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2007) para la medición de la pobreza por ingreso, se definen tres niveles de pobreza:

- **Pobreza alimentaria:** incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta.
- **Pobreza de capacidades:** insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.
- **Pobreza de patrimonio:** insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

En el año 2005, de acuerdo a este organismo, en pobreza alimentaria se encuentran 18.7 millones de mexicanos, que representan el 18.2% de nuestra población. La mayoría de las personas que se encuentran en esta condición viven en los estados de Chiapas, México, Veracruz, Puebla, Oaxaca y Guerrero. La población que se encuentra en pobreza de capacidades asciende a 25.9 millones de personas, que significa el 24.7% de los habitantes de México. Las entidades con un mayor porcentaje de su población en esta condición son: México, Veracruz, Chiapas, Puebla, Oaxaca y Guerrero. Por último, con pobreza de patrimonio se encuentran 49.7 millones de personas, poco menos de la mitad de la población nacional. Como en los casos anteriores este tipo de pobreza se concentra en las mismas entidades federativas.

CUADRO 1. POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA POR INGRESO 2005

ENTIDAD	P. ALIMENTARIA	%	P. CAPACIDADES	%	P. PATRIMONIO	%
México	1.999.076	14,3	3.133.143	22,4	6.986.775	49,9
Veracruz	1.990.503	28,0	2.581.256	36,3	4.216.024	59,3
Chiapas	2.017.517	47,0	2.399.233	55,9	3.248.450	75,7
Oaxaca	1.337.597	38,1	1.644.680	46,9	2.384.776	68,0
Puebla	1.436.555	26,7	1.899.948	35,3	3.174.228	59,0
Guerrero	1.308.907	42,0	1.562.758	50,2	2.187.390	70,2
Nacional	18.737.373	18,2	25.050.690	24,7	49.772.697	47,0

Fuente: CONEVAL (2007)

México, de acuerdo al Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2005), presenta rezagos en las condiciones de vida de su población. Destacan los altos índices de escolaridad incompleta y el porcentaje de población sin derechohabientes en servicios de salud. Otros indicadores sociales se presentan en el cuadro 2.

CUADRO 2. INDICADORES SOCIALES CON GRADO DE REZAGO SOCIAL (2005).

CONCEPTOS	%
Población de 15 años o más analfabeta	8.4
Población entre 6 y 14 años que no asiste a la escuela	5.3
Población de 15 años y más con educación básica incompleta	46.0
Hogares con población de 15 a 29 años, con algún habitante con menos de 9 años de educación aprobados	36.1
Población sin derecho-habientes servicios de salud	49.8
Viviendas particulares habitadas con piso de tierra	9.9
Viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario	9.9
Viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública	11.0
Viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje	11.7
Viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica	6.1

Fuente: CONAPO, 2005.

La pobreza es una de las características que distinguen al sector rural, de ahí que al hablar de las condiciones de los habitantes del medio rural se tiende a pensar en bajos ingresos, desnutrición y condiciones de vida más extremas en comparación con las de áreas urbanas. Entre los datos que reflejan nítidamente esta situación se cuentan según Robles (2007):

- De los 18.1 millones de personas que viven en los municipios considerados de muy alta y alta marginación, 80.6% corresponde a población rural.
- De los 2.8 millones de personas ocupadas en los municipios netamente rurales, los que no reciben ingresos o hasta un salario mínimo representan 55.6% y en la Población Económicamente Activa (PEA) primaria, 74.3%. La proporción de la población que no recibe ingresos o recibe sólo un salario mínimo, tanto para la PEA total como para la PEA primaria, aumenta en la medida en que los municipios son cada vez más rurales.
- En los municipios rurales el PIB *per cápita* asciende a 2.310 dólares anuales (6,30 dólares/día), vale decir, seis veces menor que el que se obtiene en municipios urbanos.

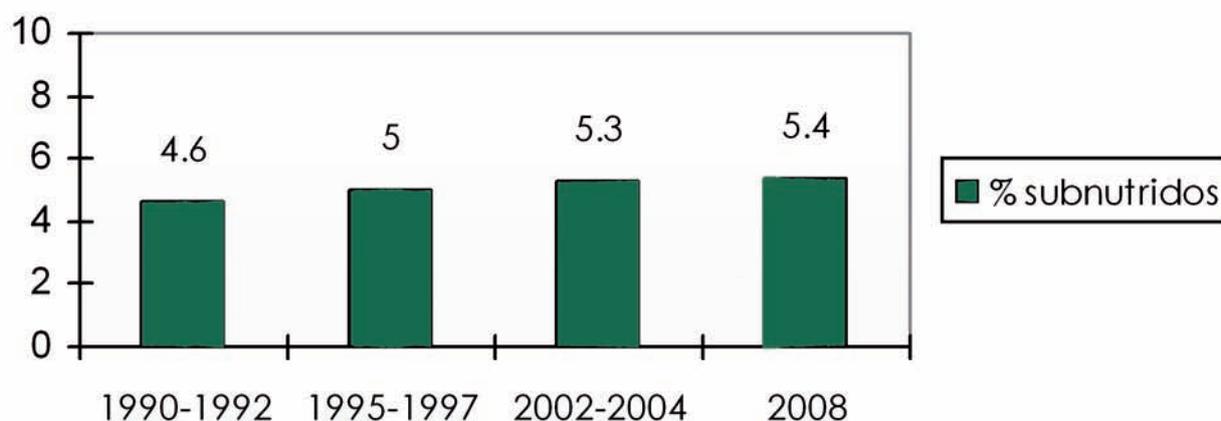
- Las áreas rurales para satisfacer sus necesidades básicas requieren en promedio hasta 20 años, mientras que los municipios urbanos sólo 11.4 años. Para superar los rezagos, hay municipios rurales que requieren de 86.5 años para disponer de agua al interior de la vivienda; 27.2 años en drenaje, 48.9 para superar el hacinamiento y 36.6 años para contar con pisos de tierra.

1.2. Situación nutricional

En México la situación alimentaria presenta índices de subnutrición, deficiencia calórica de la población vulnerable y desnutrición en sus distintos niveles en infantes con niveles regulares en comparación con otros países de la región.

Según cifras oficiales de la FAO, es posible hacer una línea de tendencia sobre el porcentaje de personas subnutridas en el país (cuadro 3). Pese que el porcentaje corresponde a un 5% de manera sostenida en los últimos 15 años, éste no debe entenderse como un indicador favorable, ya que en términos reales el número de personas a aumentado. En el mismo reporte la FAO le asigna a Panamá la categoría de subnutrición 1 (menor a 5% de población subnutrida), referida a la población subnutrida en el período 2003-2005.

CUADRO 3. NÚMERO DE PERSONAS SUBNUTRIDAS (MILLONES) RESPECTO A LA POBLACIÓN TOTAL.

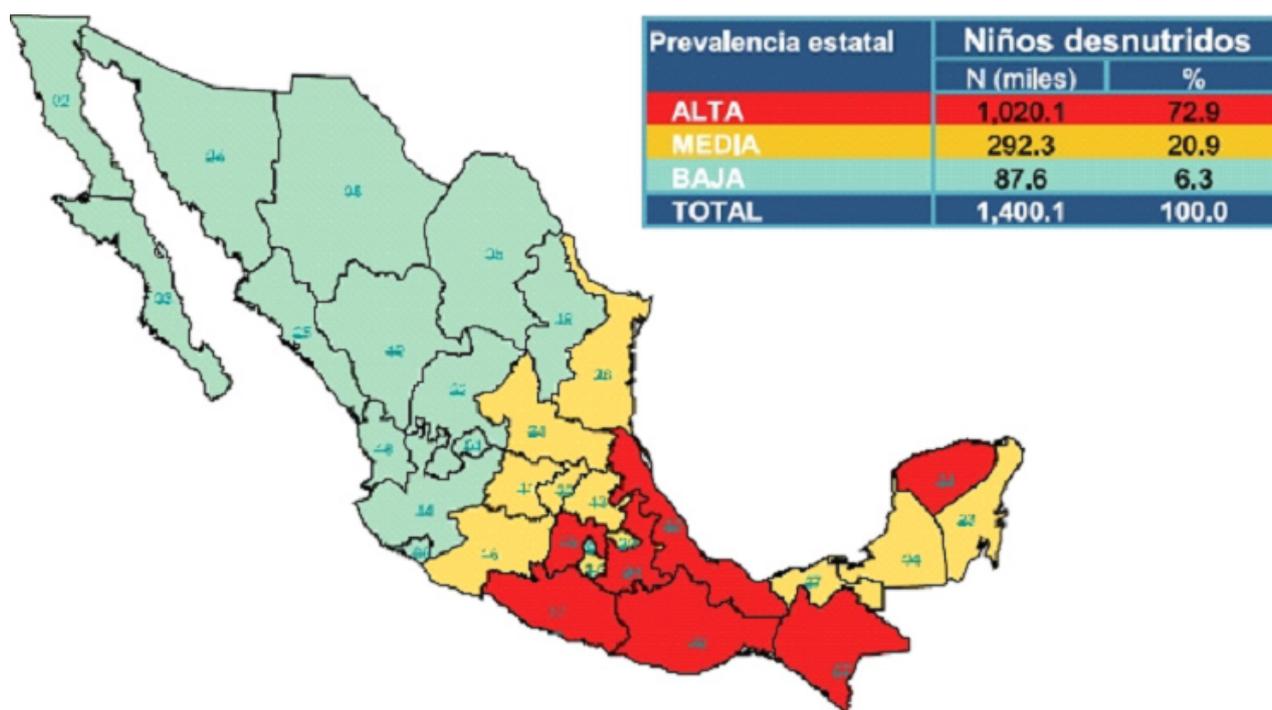


Fuente: Elaboración propia con cifras de FAOSTAT (2007) y con cifras estimadas (año 2008) según CONAPO¹.

En lo referente a desnutrición crónica existe una elevada disparidad entre las zonas de residencias urbano o rural (acentuándose mucho más en estas últimas). Los últimos reportes de la FAO (2008) sostienen que la malnutrición infantil de niños y niñas menores de cinco años, por falta de peso corresponde a un 5% y por retraso de crecimiento a un 13%. Según cifras de la Organización Un Kilo de Ayuda (2008) la proporción de la incidencia de la desnutrición en niños estaría representada geográficamente de forma muy clara como puede observarse en el cuadro 4.

¹ CONAPO (2008). Consejo Nacional de la Población. Visite su sitio (online): www.conapo.gob.mx

CUADRO 4. MAPA DE LA DESNUTRICIÓN EN MÉXICO



Fuente: Un Kilo de Ayuda (2008).

El círculo vicioso que se establece entre la pobreza y desnutrición es muy claro en la amplia región del sureste del país; en las zonas rurales y principalmente indígenas es donde se concentra el mayor número de habitantes en condiciones de marginación, indigencia y hambre.

De los 365 municipios considerados con riesgo nutricional extremo, 97.5% son rurales, al igual que 13.2 millones de personas que habitan en localidades menores a cinco mil habitantes (Robles, 2007).

II. PROGRESO DE LOS DESC EN EL PAÍS

2.1. Derechos sociales para la población en México

En México a pesar de ser pioneros en el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en la Constitución Federal, no existió en aquel momento una teoría sólida sobre el Estado y los DESC que contribuyera a una consolidación de instrumentos necesarios para su protección. Se reconocen tres etapas en la evolución de los DESC en México (Gutiérrez *et al*, 2007):

1. La primera conocida como **revolucionaria o regulatoria** (1917-1930) es con base en líneas programáticas según la cual estos instrumentos sólo son cláusulas políticas que sirven como pautas de orientación de los programas y políticas públicas pero no son considerados derechos en sentido estricto.

2. La segunda etapa conocida como **corporativista** (1930-1980), en la que organizaciones obreras y burocráticas comienzan a presionar por prestaciones estatales privilegiadas que beneficien a los grupos organizados de trabajadores, consolidando relaciones simbióticas entre corporativismo y legitimidad popular de los gobiernos.

3. La tercera etapa **focalización del gasto** (1980-2008) se origina con el cambio de la política social focalizándola hacia los grupos más necesitados. Con este cambio se pretende erradicar el proteccionismo e intensificar la competencia, se abate el poder de los grupos mejor organizados en la defensa del empleo y se deshace en los hechos el pacto corporativista.

Por orden cronológico de reconocimiento en la legislación mexicana, destacan como derechos sociales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el Derecho a la Educación (artículo 3º), a la Tierra (artículo 27º), al Trabajo y la Seguridad Social (artículo 123º), incluidos desde 1917. Posteriormente, se incluyeron el Derecho a la Vivienda, a la Salud, a la Alimentación de los niños y niñas², a la No Discriminación; y finalmente se hace mención de los derechos reconocidos en años recientes en leyes secundarias como son la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del año 2001 y la Ley General de Desarrollo Social del año 2004, las cuales abarcan varios derechos sociales relacionados con el desarrollo rural. Un resumen de la legislación más relevante en materia de DESC se presenta en el cuadro 4.

CUADRO 4. DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LOS DESC EN MÉXICO

TIPO DE DERECHO	CONSTITUCIÓN FEDERAL	FECHA	LEY REGLAMENTARIA	FECHA
A la Educación	Artículo 3º	05.02.1917	General de Educación	13.07.2005 y 02.11.2007
Al Trabajo	Artículo 123º	05.02.1917	Federal del Trabajo Del Seguro Social De Asistencia Social	01.04.1970 21.12.1995 02.09.2004
A la Seguridad Social	Artículo 123º	05.02.1917 y 28.12.1963	Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	03.05.2006
A la Vivienda	Artículo 4º	07.02.1984	Ley de Vivienda	27.06.2006
A la Salud	Artículo 4º	18.03.1980	General de Salud De Asistencia Social	07.02.1980 02.02.2004
A la No Discriminación	Artículo 1º	14.08.2001	Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	04.12.2006
Al Desarrollo Social	Artículo 123º	20.01.2004	General de Desarrollo Social	20.01.2004
Al Desarrollo Rural Sustentable	Artículo 27, Fracción XX	1983	Desarrollo Rural Sustentable	07.12.2001

Fuente: CEDRSSA

² El derecho a la alimentación si existe en México, pero en la Constitución Federal solo está para niños y como obligación de los padres. En varias leyes federales se hace referencia a ellos, destacando la Ley de Desarrollo Social.

Un panorama global sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en México indica que el país, a medida que ha ido avanzando en la incorporación del enfoque de Derechos a su legislación, también ha dado pasos significativos en el mejoramiento de la situación de vida de la población, sobre todo en lo que respecta a los grupos más vulnerables. A pesar de lo anteriormente señalado, aún se constatan insoslayables estados de exclusión al ejercicio pleno de estos derechos.

En el área laboral, México ha incrementado la inserción laboral de la población, pero continúa debajo de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), aunque sobre otros como Italia, Polonia y Hungría (OCDE, 2008). La tasa de desempleo ha sido baja en los últimos años, situándose por debajo un 4% en los últimos años (INEGI, 2009). La precarización del trabajo ha sido un tema complejo y recurrente en las últimas décadas, a partir de las políticas neoliberales que han insertados nuevas formas de relaciones laborales, las cuales han influido en la predominación de empleos más flexibles. El Estado ha tenido que intentar generar las capacidades para enfrentar el desafío (bajo este nuevo escenario de empleos menos estables) de entregar herramientas adecuadas para permitir el desarrollo de una calidad de vida y condiciones laborales adecuadas, esta es una tarea aún pendiente para el Estado mexicano.

Con respecto a la paridad de género, es posible afirmar que ha habido una mejoría en la inserción de las mujeres al mercado laboral, aunque aún casi la mitad de las mujeres entre 25 y 54 años no trabaja, según datos de la OCDE, ubicando al país con el peor índice después de Turquía entre los países miembros. En cuanto a las políticas de no discriminación en el empleo, éstas son aún incipientes y dejan mucho que desear.

En el caso del derecho a la salud, éste ha registrado mejorías sostenidas en las últimas décadas, logrando obtener indicadores positivos para el país. A modo de ejemplo se tiene el parámetro de la esperanza de vida, que ha llegado a 78 años en las mujeres y 73 en hombres. Sin embargo, aún se mantienen situaciones donde se manifiesta una escasa garantía de este derecho, como la insuficiente infraestructura pública, vinculada a una baja inversión del PIB en salud (alrededor de un 2,8% por debajo de países como Argentina y Uruguay) y la ineficacia de políticas orientadas a garantizar un medio ambiente libre de contaminación acústica y polución (Montiel, 2004).

El derecho a la educación, ostenta altos niveles de arraigo institucional, lo que se manifiesta en una relativa buena escolaridad diferenciada entre entidades federativas, pese a que la tasa de analfabetismo aún alcanza alrededor de un 8% (INEGI, 2009). En cuanto a la calidad de la educación, México aún no alcanza tener un alto nivel de excelencia en las mediciones internacionales en esta materia, ocupando los últimos lugares entre los países de la OCDE.

Con respecto a la protección social, México ha tenido un progreso paulatino en cuanto a una sostenibilidad de tal derecho, aunque quedan importantes desafíos, principalmente en lo que ha cobertura se refiere, para obtener una equidad que permita establecer un sistema de protección social que garantice una vida digna para la totalidad de la población mexicana.

III. MARCO LEGAL QUE INCORPORA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El derecho a la alimentación es un derecho humano fundamental. Para efectos de este documento se adoptará la definición que hace Ferrajoli (2001) quien entiende como derechos fundamentales “todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a ‘todos’ los seres humanos en cuanto dotados de *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiéndose por ‘derecho subjetivo’ cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por ‘*status*’ la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de estas”.

3.1. Marco jurídico internacional

En la doctrina jurídica moderna el derecho internacional público se define como “la conducta de los Estados y de los organismos internacionales entre sí, así como de algunas de sus relaciones con personas naturales o jurídicas” (Buergethal *et al*, 1984), de ahí que el derecho internacional tenga como destinatarios o sujetos con derechos y obligaciones fundamentalmente para los Estados, dejando a los ciudadanos la opción de obligarse o establecer relaciones a través de ellos.

Para la integración de este tipo de derecho se reconocen cuatro fuentes formales del mismo: los tratados, la costumbre internacional, los principios generales del derecho y la jurisprudencia internacional. Las declaraciones constituyen una excepción y no forman parte del orden jurídico, aunque una corriente importante de la doctrina jurídica postula que las declaraciones de derechos humanos, por el principio de *jus cogens* (normas consuetudinarias o principios generales de carácter superior) si lo serían y, por tanto, su observancia sería obligatoria para los Estados, aun y cuando no los hubiesen firmado.

Varias son las declaraciones que hacen referencia al derecho a la alimentación. En primer lugar se encuentra la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, de la Organización de Naciones Unidas (ONU), aprobada en diciembre de 1948, que en su artículo 25 expresa que “*toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios*”. A esta siguió la *Declaración de los Derechos del Niño*, aprobada en 1954, misma que en su principio 4, determina que el niño debe gozar de los beneficios de la seguridad social; consecuente con eso, tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud; para lo cual deberán proporcionársele, tanto a él como a su madre, cuidados especiales, incluso atención prenatal y postnatal.

Otro documento vinculante es la *Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social*, proclamada en 1969. En ella se establece que “*el progreso y el desarrollo en lo social deben encaminarse a la continua elevación del nivel de vida tanto material como espiritual de todos los miembros de la sociedad, dentro del respeto y del cumplimiento de los derechos humanos y de las libertades fundamentales*” para ello se proponía lograr varios objetivos, entre ellos el contenido en su artículo 10, inciso b, relativo a “*la eliminación del hambre y la malnutrición y la garantía del*

derecho a una nutrición adecuada". En el año 1974, fue aprobada la *Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición*, la cual en sus doce artículos reconoce que todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho a no padecer hambre y malnutrición; y destacando que son los gobiernos los que tienen la responsabilidad de abarcar desde la producción hasta la distribución equitativa de los alimentos para la población en general. Finalmente, en 1986, la Asamblea General de la ONU aprueba la *Declaración Sobre el Derecho al Desarrollo*. En ella en su artículo 8 establece que los Estados para realizar un derecho al desarrollo deben garantizar la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, en caso concreto a los alimentos.

En cuanto a los tratados suscritos por México encontramos el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC)³, que en su artículo 11, párrafo primero, dispone lo siguiente:

"Los Estados partes reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, (...)" y "(...) deberán adoptarse medidas inmediatas y urgentes para garantizar el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre".

En esta línea, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (encargado de dar seguimiento al cumplimiento del Pacto) en su 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"*.

De la misma manera postula que: *"Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos"*. De la misma manera, el Comité considera que el contenido básico de una alimentación adecuada comprende, por un lado, la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada y, por otro, la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos" (ONU, 1999).

Otro documento de derecho internacional relativo al derecho a la alimentación y suscrito por el Estado mexicano es la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*⁴. El artículo 14 de este documento prescribe que los Estados firmantes del documento deberán tener en cuenta *"los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer en las zonas rurales"*. Como consecuencia de lo anterior, deberán adoptar *"todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación*

³ Vinculación de México: 23 de marzo de 1981, adhesión. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 9 de enero de 1981. Entrada en vigor: 23 de junio de 1981, México. Publicación del decreto de promulgación en el *Diario Oficial* de la Federación: martes 12 de mayo de 1981.

⁴ Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981, de conformidad con el artículo 27 (1)

contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios". En especial los Estados deben asegurar la participación de la mujer en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles; el acceso a servicios adecuados de atención médica, beneficiarse directamente de los programas de seguridad social; obtener todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, incluidos los relacionados con la alfabetización funcional, así como, entre otros, los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica; organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena; obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento, y; gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones. Esta declaración fue firmada por México en 17 julio de 1980 y ratificada el 23 marzo 1981, de igual manera el Estado mexicano suscribió su protocolo opcional el 10 diciembre 1999, ratificándolo el 15 de marzo del 2002⁵.

Un documento más, firmado por el Estado mexicano que dentro de sus disposiciones regula el derecho a la alimentación es *la Convención Sobre los Derechos de los Niños*. En el párrafo primero de su artículo 24 establece que los Estados que han firmado la Convención deben asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios. En esa misma línea, el párrafo siguiente determina que *"los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para [...] combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente"*; así como para *"asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos"*.

Un último documento de derecho internacional que contempla dentro de sus disposiciones el derecho a la alimentación y que ha sido suscrito por el Estado mexicano es el *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, que en su artículo 12, denominado 'Derecho a la Alimentación'⁶, expresa: *"Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia"*.

El Estado mexicano también ha suscrito la declaración final de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural -CIRARD por sus siglas en inglés– aprobada en Porto Alegre, Brasil, en marzo del 2006. Aunque este documento no tiene carácter de tratado o declaración en

⁵ (<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/states.htm>).

⁶ El Protocolo de San Salvador fue suscrito el 17 de noviembre de 1998 en la Asamblea General como Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

términos técnicos, es importante mencionarlo porque contiene lineamientos relacionados con el derecho a la alimentación, que pueden ser importantes para la formulación de políticas públicas o la elaboración de leyes sobre la materia.

Es importante no olvidar el contenido de estas disposiciones porque, por disposición del artículo 133º constitucional, los tratados⁷ forman parte del orden jurídico interno del Estado, si cumplen con las condiciones que la misma norma constitucional establece. Entre tales condiciones se encuentran que no contradigan a la Constitución Federal; que los celebre el Presidente de la República y que los ratifique el Senado de la misma. Cuando los tratados cumplen esas condiciones no sólo forman parte del orden jurídico mexicano sino son superiores jerárquicamente a las leyes federales y las autoridades deben cumplirlas, de acuerdo con el criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁸.

Un resumen con los tratados y acuerdos internacionales adoptados por México se presentan en el cuadro 5.

CUADRO 5. ACUERDOS Y TRATADOS INTERNACIONALES ADOPTADOS POR MÉXICO

FECHA DE RATIFICACIÓN	TRATADOS E INSTRUMENTOS INTERNACIONALES
23.03.1981	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.
23.03.1981	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979
03.02.1981	Pacto de San José de Costa Rica
21.09.1990	Convención sobre los Derechos del Niño de 1989.
	Declaración Sobre el Derecho al Desarrollo de 1986.
07.29.1994	Convención Interamericana de Obligaciones Internacionales
	Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996
03.08.1996	Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Protocolo de San Salvador
14.12.2005	Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de 2003 ^{a/}
Marzo 2006 (suscrito)	La conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (ICARRD) de 2006.

a/ La Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, considera constitutivos el patrimonio cultural inmaterial, cuya existencia se debe salvaguardar, a los alimentos y el agua, como también la producción de semillas, las maneras de cultivar y cosechar, los sistemas consuetudinarios de distribución de agua, los sistemas culinarios y los patrones alimentarios, representan valores sociales, culturales y ecológicos, portadores de identidades plurales y diversas.

⁷ De acuerdo con el artículo 1, inciso a de la *Convención de Viena sobre el derecho de tratados*, se entiende por 'tratado' "un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular". En ese mismo sentido, la *Ley sobre la Celebración de Tratados*, en su artículo 2, los define como "el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos".

⁸ Novena época; Instancia: Pleno; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo: X, noviembre de 1999; Tesis: P. LXXVI/99.

No obstante la obligatoriedad de cumplir con los compromisos contraídos con la comunidad internacional, el gobierno mexicano poco hizo para que estos compromisos se cumplieran y sus ciudadanos pudieran beneficiarse de ellos. Tuvieron que pasar muchos años para que finalmente el derecho a la alimentación comenzara a integrarse en la legislación nacional.

3.2. Marco jurídico nacional

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* no consagra en ninguna parte del articulado el derecho a la alimentación como derecho universal, ni siquiera como derecho fundamental de un sector social. Una referencia de este se encuentra en el artículo 4º, párrafos sexto, séptimo y octavo, donde se establece, de manera genérica, que “*los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral*”. El párrafo siguiente a esta disposición establece que son los ascendientes, tutores y custodios quienes tienen el deber de preservar estos derechos y que el Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos; otorgando facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez⁹. El artículo 2º, apartado B, fracción III, contiene otra mención al mismo derecho expresando que para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, las autoridades federales, estatales y municipales, tienen la obligación de “*apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil*”¹⁰.

Como puede verse, este derecho solo alcanza a los niños, niñas e indígenas, traducándose en alimentos, en sentido estricto, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral mirando el derecho a la alimentación como algo restricto a ese publico específico. Nótese que los obligados no son los órganos del Estado (que es lo que le daría carácter de garantía) sino los ascendientes, es decir, padres y madres, tíos y tías, abuelos y abuelas; y los tutores o custodios en caso de que aquellos faltaran. El Estado solo asume la obligación de otorgar facilidades a los obligados para que cumplan con su obligación. De hecho en la legislación civil se hace referencia a las obligaciones sobre la alimentación pero entre particulares.

Además de la Constitución Federal, algunas leyes federales contienen dentro de su normatividad, alusiones al derecho a la alimentación que en este caso si guardan relación con el Estado. Entre ellas se encuentra la *Ley de Desarrollo Social*¹¹, la cual en sus disposiciones generales la define como de orden público e interés social, por lo cual, además de prevalecer sobre otras leyes, sus disposiciones no pueden ser alteradas por voluntad de los particulares. Junto a la naturaleza de la ley se ubica su objeto que es garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución, a fin de asegurar su acceso a toda la población. Pero no solo reglamenta los derechos consagrados en la Constitución Federal, también aumenta su alcance, pues en su artículo 6 expresa que “*son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”. Los derechos no son únicamente para determinado sector social, sino que poseen carácter universal para todos los mexicanos.

⁹ Derechos de la niñez, publicados en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de abril del 2000.

¹⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de agosto del 2001.

¹¹ Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de enero de 2004

La otra parte es que en su título tercero, capítulo segundo, la ley establece que la Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, entre otras vertientes, “*la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación*”. En cuanto a financiamiento la ley mandata que se otorgue prioridad a los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación; así como a los programas sociales relativos entre otras cosas a la alimentación, finalmente hay que señalar que menciona que entre los lineamientos para tomar en cuenta la definición, identificación y medición de la pobreza se deberán utilizar entre otros indicadores el acceso a la alimentación.

La Ley que si se queda en los límites de la Constitución Federal es la *para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*¹², pues expresa que el derecho a la alimentación es obligación de los padres o las personas que tengan a su cuidado niñas, niños y adolescentes; mientras una alimentación adecuada es obligación de los tres niveles de gobierno. Por su parte la *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*¹³, es un tanto distinta a las anteriores. En su artículo 5, relativo al capítulo de los derechos establece que “*de manera enunciativa y no limitativa, esta Ley tiene por objeto garantizar a las personas adultas mayores, entre otros, el derecho a de la salud, la alimentación y la familia*”. Lo que distingue a esta ley de las anteriores es que al establecer el derecho a la alimentación como una garantía legal, aunque no lo diga expresamente, obliga a los órganos del Estado a proporcionarlos. Es una obligación de hacer que puede reclamarse por vía de amparo cuando no se cumpla.

La *Ley de Asistencia Social*¹⁴, en su artículo 4, expresa que tienen derecho a la asistencia social todos los individuos y familias que por ciertas condiciones requieran de servicios de asistencia, pero dan preferencia a niños, niñas y adolescentes en situación de desnutrición; también especifica, en su artículo 12, que en materia de asistencia social los servicios básicos de salud comprenden una orientación nutricional y la alimentación complementaria a población de escasos recursos y a población de zonas marginadas.

La *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, por su parte, regula las vías para hacer valer el derecho a la alimentación. Así, en sus artículos 32 y 34, faculta a la Secretaría de Desarrollo Social y a la Secretaría de Economía para que realicen actividades en materia de derecho a la alimentación, sea de manera directa o indirecta. Dicha ley no establece derechos para los gobernados sino facultades para las instituciones. Eso es explicable, ya que siendo una ley orgánica su función es organizar la administración pública; pero aún así sus disposiciones son ambiguas ya que al no establecer la forma en que realizarán las funciones que se le asignan, queda a su discreción y los gobernados en la indefinición.

Aunado a esta legislación existe otra ley que aborda la promoción del derecho a la alimentación, que es la *Ley General de Salud*. Donde se promueve a través de la educación mejorar el conocimiento sobre la nutrición, así como la participación de la Secretaría de Salud en los programas de alimentación del Gobierno Federal y la evaluación de estos mismos a fin de contribuir en un mejor desarrollo nutricional.

¹² Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de mayo del 2000.

¹³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de junio de 2002.

¹⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 2 de septiembre de 2004.

3.3. Iniciativas de ley presentadas en el Congreso mexicano

Se han presentado formalmente algunas iniciativas en el Congreso mexicano tendientes a incorporar en la Constitución de la República el derecho a la alimentación. El año 2008 ha sido un año de distintas iniciativas en este sentido, como la del diputado Pablo Arreola quien presentó una para reformar el párrafo quinto del artículo cuarto, que señalaría que *“el Estado mexicano tendrá la obligación de garantizar el derecho a la alimentación y nutrición adecuada de las familias mexicanas; así como la obligación de instrumentar las políticas públicas necesarias que conduzcan a la salvaguarda del derecho a la alimentación, la nutrición y la autosuficiencia alimentaria del pueblo mexicano”*¹⁵.

Asimismo, la diputada Ruth Zavaleta presentó una iniciativa para la reforma del artículo 4° el cual postula que *“toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada, que satisfaga sus necesidades nutricionales y permita que se desarrolle plenamente física y mentalmente. El Estado deberá garantizar su plena soberanía alimentaria, para permitir el acceso de toda la población a alimentos de calidad y con precios justos”*. Finalmente, hay que mencionar la iniciativa de reforma del artículo 4° y el artículo 27° que la diputada Adriana Díaz Contreras presentó, y en la cual se hace un énfasis especial a la seguridad y la soberanía alimentaria.

Anteriormente, en el año 2005 fue presentado un *Proyecto de Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional* que buscaba establecer una *“política de Estado con la participación de la sociedad civil organizada, para lograr y mantener la soberanía y seguridad agroalimentaria y nutricional de la Nación, que garantice el derecho humano a la alimentación y la adecuada nutrición de todos los mexicanos”* (Art. 2). Otras orientaciones generales del anterior Proyecto de Ley son:

- Crear un Sistema Nacional de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional (Sistema Nacional): integrado por todos los agentes y órganos que intervienen en las políticas, planes y programas relacionados con la seguridad agroalimentaria.
- Definir criterios y principios básicos de la política de Estado, del sistema nacional de seguridad alimentaria y del proyecto de presupuesto para financiarlos.
- Determinar la responsabilidad del ejecutivo federal en las distintas acciones relacionadas con la seguridad agroalimentaria. En este sentido la ley le otorga la responsabilidad principal en el cumplimiento de esta ley.

La ley contempla además la existencia de una red de seguridad alimentaria *“que garantice el derecho humano a la alimentación”*, con énfasis en el acceso, la inocuidad y la calidad nutricional de los alimentos. Según la ley, el sistema nacional es un mecanismo de vinculación, coordinación y concertación entre las distintas entidades públicas y privadas para sumar esfuerzos y capacidades en las actividades de la planeación estratégica nacional en materia de la ley de soberanía y seguridad agroalimentaria y nutricional, articulando las siguientes instancias:

- Consejo Nacional compuesto por 19 entidades del Gobierno Federal para garantizar la soberanía y seguridad agroalimentaria y nutricional.

¹⁵ Extraído de la Gaceta Parlamentaria, el 9 de enero del 2008.

-
- La comisión intersecretarial para la soberanía y la seguridad agroalimentaria y nutricional.
 - Consejos estatales y municipales para la soberanía y seguridad agroalimentaria y nutricional.
 - Sectores social, económico, académico y sectores privados.

Para el diseño de metodologías de planeación se encontraba considerado en el Proyecto de Ley un comité técnico de especialistas de alto nivel que apoyen el trabajo necesario para el análisis de información, generación de indicadores, métodos y metodologías.

Es necesario señalar que recientemente se ha presentado por la diputada Carla Sánchez Armas un *Proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria para el Distrito Federal*, cuyo objetivo es garantizar la seguridad alimentaria en el distrito, junto al establecimiento de un sistema de seguridad alimentaria. El proyecto de ley del año 2008 determina como responsable de la conducción del sistema al jefe del Gobierno Federal, el cual debe establecer un sistema de planeación estratégica, planes y programas para la seguridad alimentaria.

La seguridad alimentaria en la Ciudad de México, de acuerdo al proyecto, se debe garantizar:

- Aumentando la producción, productividad, rentabilidad, empleo, ingreso y competitividad de las actividades alimentaria.
- Fortaleciendo una relación justa y equitativa en los intercambios comerciales con las redes de distribución del Distrito Federal.
- Logrando el acceso a una alimentación correcta, culturalmente aceptable, inocua, sana, suficiente y variada, para todos los habitantes, fundamentalmente mediante el abasto del Distrito Federal.

3.4. Políticas, Programas e Institucionalidad

El Gobierno Federal planteó en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 (Presidencia De la República, 2007), dentro del Eje 3, *Igualdad de Oportunidades*, dos objetivos que inciden directamente en la alimentación de la población en condiciones de pobreza, estos son:

- Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.
- Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos.

Las estrategias propuestas para alcanzar los objetivos del Eje 3 son:

- Fortalecer los programas existentes de superación de la pobreza, ampliándolos para incluir otras vertientes de apoyo social y asegurar que lleguen a la población que realmente los necesita.
- Impulsar prioritariamente el desarrollo de los municipios de mayor marginación, a través de una efectiva focalización de recursos y coordinación de esfuerzos entre el Gobierno Federal y los demás órdenes de gobierno.

- 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.
- Mejorar los procesos de planeación, operación y evaluación de los programas para la superación de la pobreza, incluyendo la elaboración de un padrón único de beneficiarios.
- Promover la participación responsable de la sociedad civil en el combate a la pobreza.

Los programas que se relacionan directamente con la asistencia alimentaria son aquellos que integran como elemento primordial, desarrollar las capacidades nutricionales, disminuir la pobreza alimentaria, ó bien, reducir la desnutrición infantil. Estos son los diez programas que cumplen con las características mencionadas:

CUADRO 6. INSTITUCIONES Y PROGRAMAS ALIMENTARIOS DEL PAÍS

PROGRAMA	FIN	PROPÓSITO	POBLACIÓN OBJETIVO
PESA (SAGARPA)	Desarrollo de familias rurales de Municipios marginales, a través de la creación de proyectos y el desarrollo de capacidades con el fin de lograr la SAN, así como la apropiación de su problemática y los caminos de solución.	Reducción de la pobreza en comunidades marginales a través de Agencias de Desarrollo Rural que promuevan, el desarrollo microrregional por medio de proyectos integrados, gestión local.	La población objetivo del PESA son unidades de producción familiar de las comunidades alta marginación.
Oportunidades (SEDESOL SSA Y SEP)	Contribuir a la ruptura del ciclo de la pobreza de la población beneficiaria en dicha condición, favoreciendo el desarrollo de sus capacidades en educación, salud y nutrición.	Familias beneficiarias de Oportunidades amplían sus capacidades en educación, salud y nutrición, mediante apoyos del programa y su participación.	Hogares en situación de pobreza extrema de localidades urbanas y rurales.
Abasto Social de Leche (LICONSA)	Mejorar los niveles de nutrición para el desarrollo de capacidades en la población en condiciones de pobreza.	Los hogares beneficiarios acceden al consumo de leche de calidad a bajo costo en apoyo a su economía para mejorar los niveles de nutrición.	Hogares pobres que cuenten con: infantes de 6 meses a 12 años de edad; Mujeres adolescentes de 13 a 15 años; Mujeres en gestación o lactancia; Mujeres de 45 a 59 años; Enfermos crónicos.
Apoyo Alimentario (SEDESOL)	Desarrollo de las capacidades nutricias de la población que habita en localidades rurales.	Hogares pobres con niveles de alimentación mejorados, de localidades marginales que no reciben Oportunidades y Abasto social	Hogares en condiciones de pobreza que no reciben apoyos alimentarios de otros programas del Gobierno Federal, incluyendo el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el Programa de Abasto Social
Abasto Rural (8.628 Tiendas atendidas-DICONSA)	Desarrollo de las capacidades nutricias de la población que habita en localidades rurales.	Localidades rurales pequeñas de alta marginación con población pobre, abastecidas en forma económica y oportuna de productos básicos y complementarios.	La población de las localidades de alta marginación entre 200 y 2.500 habitantes y la población de las localidades que el Consejo de Administración considere estratégicas para los Objetivos de esta modalidad del Programa.

CUADRO 6. INSTITUCIONES Y PROGRAMAS ALIMENTARIOS DEL PAÍS (CONT.)

PROGRAMA	FIN	PROPÓSITO	POBLACIÓN OBJETIVO
Desayunos Escolares DIF	Disminución de la desnutrición infantil, al mejoramiento del desarrollo escolar y a disminuir el ausentismo	Entregar a la población infantil preescolar y escolar con desnutrición o en riesgo, una ración alimentaria pertinente	Niños con algún grado de desnutrición o en riesgo, que asisten a planteles públicos de educación preescolar y primaria ubicados en zonas indígenas, rurales y urbano-marginadas.
Atención a Menores de 5 años en riesgo no escolarizado (DIF)	Disminuir la desnutrición infantil de menores de cinco años	Niños menores de 5 años reciben apoyo alimentario de manera eficaz, eficiente y oportuna	Niños y niñas menores de cinco años con algún grado de desnutrición o en riesgo que habitan en zonas indígenas, rurales y urbano - marginadas
Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria (SEDESOL)	Contribuir al establecimiento de condiciones de oportunidades para un desarrollo en las localidades más dispersas del país, dándoles las herramientas que les permitan tener una alimentación y nutrición adecuadas.	Mejorar la SAN de las familias que se ubican en localidades de alta marginación y municipios que conforman las zonas de atención prioritaria que no son beneficiarios de ningún otro programa.	Los hogares que se ubican en las localidades de alta y muy alta marginación identificadas por el II Censo de Población y Vivienda 2005, en las que no opera Oportunidades o en las que no opera el Programa a cargo de DICONSA.
Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo (DIF)	Disminuir la pobreza alimentaria.	Apoyo alimentario temporal a familias en situación de desamparo, ya sea por pobreza extrema o por desastre natural.	No definida claramente
Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables (DIF)	Contribuir a la reducción de la pobreza alimentaria de los sujetos vulnerables	Los sujetos vulnerables en condiciones de pobreza cubren sus necesidades básicas de alimentación	No definida claramente

Fuente: CEDRSSA

3.4.1. Presupuesto por programa, beneficiarios y recursos por personas atendidas

Además de la prioridad que se puede dar a una política o programa a nivel enunciativo, es claro que su importancia se materializa en el presupuesto que se le asigna, de tal forma que, en el 2008 los programas alimentarios asistenciales cuentan con un presupuesto de \$22,141.91 millones de pesos asignados por el Presupuesto de Egresos de la Federación, que es factible que apoyen a alrededor de 42 millones de beneficiarios. Sobresale el programa Oportunidades con 60.4% del presupuesto en materia alimentaria y los programas del Sistema para el Desarrollo Integral de la familia (DIF) le siguen con 25.7% del presupuesto¹⁶.

¹⁶ La información sobre el presupuesto de los programas del DIF no se desglosa en el PEF por lo cuál se maneja en conjunto para los cuatro programas.

Si se relacionan los recursos aprobados para este año, con el número de posibles beneficiarios (calculados a partir de la población atendida en 2007, y la potencial del PAAZAP de 2008), el PAAZAP cuenta con más recursos por beneficiario (\$622.18) lo que se explica pues este programa se ubica en las localidades más aisladas del país y es un programa nuevo, lo que hace que requiera de un fuerte trabajo del levantamiento de información que le lleva a elevar sus costos de operación; le sigue Oportunidades con \$534.50 pesos por beneficiario, y en seguida el programa de Apoyo Alimentario con \$468.54 pesos.

El caso del programa Abasto Rural es diferente ya que el promedio de recursos se establece para las 8.628 localidades que atendió DICONSA, que significaron \$75, 834.49 pesos para cada una de ellas, buscando lograr un ahorro al consumidor de entre 5 y 7 por ciento, además de ser un mecanismo de control de precios en estas localidades tan aisladas.

Cabe preguntarse porqué el modelo de atención que otorga dinero en efectivo (caso PAAZAP, Oportunidades ó PAL) cuenta con más recursos por persona en comparación con el que genera un servicio (Abasto Social de Leche, Abasto Rural o Desayunos Escolares), que requiere menos recursos.

CUADRO 7. BENEFICIARIOS POR PROGRAMA Y ESTIMACIÓN DE PRESUPUESTO 2008 POR PERSONA

PROGRAMA	BENEFICIARIOS	PERSONAS	PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)	% DEL PRESUPUESTO	PRESUPUESTO/ PERSONA*
<i>Oportunidades</i>	5.000.030 (Hogares)	25.000.150	\$13,362.70	60.4	\$534.50
<i>DIF</i>	8.848.535	8.848.535	\$5,687.41	25.7	\$642.75
<i>PAAZAP</i>	405.028 (Hogares)	2.025.140	\$1,260.00	5.7	\$622.18
<i>Abasto Social de Leche</i>	5.665.831 (Personas)	5.665.831	\$841.50	3.8	\$148.52
<i>Abasto Rural</i>	8.628 (Localidades)	43.562.000	\$654.30	3.0	\$15.02
<i>Apoyo Alimentario</i>	143.423 (Hogares)	717.115	\$336.00	1.5	\$468.54
TOTAL		42.256.771	\$22,141.91	100	\$258.01

Fuente: CEDRSSA. Elaboración propia con base en información de SEDESOL y Evaluaciones 2007 de los programas.
*No se sumaron las personas apoyadas por el programa Abasto Rural pues se duplican con los otros programas de SEDESOL, e incluyen a toda la población de las localidades donde opera.

3.4.2. Tipos de apoyo

Estos programas otorgan apoyo en efectivo, en especie a través de despensas, desayunos o complementos alimenticios, o bien a través del ahorro que generan en las familias por adquirir productos subsidiados que llegan a menores costos al consumidor (leche fortificada en el caso de Abasto Social de Leche y la Canasta Básica de las tiendas DICONSA). Los programas también consideran dar pláticas y capacitación sobre aspectos nutricionales.

Los apoyos alimentarios en efectivo entregados por familia de acuerdo con sus reglas de operación varían de programa a programa. Aunque los beneficiarios del PAAZAP recibirán más dinero en efectivo por concepto de ayuda alimentaria, carecen de los otros apoyos que Oportunidades otorga, es decir, el energético que significa \$ 50.00 pesos por familia, las becas a niños de primaria y secundaria; y los Jóvenes con Oportunidades. Por su parte el Programa de Apoyo Alimentario de DOCONSA es el más castigado al recibir \$70.00 pesos menos que el PAAZAP y tampoco contar con los otros apoyos de Oportunidades.

CUADRO 8. APOYO ALIMENTARIO MENSUAL QUE OTORGARON LOS PROGRAMAS POR HOGAR EN EL AÑO 2008

PROGRAMA	APOYO MENSUAL	APOYO EMERGENTE	TOTAL
<i>Abasto Social de Leche</i>	Ahorro de 5%	Ahorro de 5%	Ahorro de 5%
<i>Abasto Rural*</i>	Ahorro de 3 a 7 %	Ahorro de 3 a 7 %	Ahorro de 3 a 7 %
<i>Oportunidades**</i>	\$195.00	\$120	\$315.00
<i>Apoyo Alimentario***</i>	\$175.00 ó despensa	\$120	\$295.00
PAAZAP	\$245.00	\$120	\$365.00

Fuente: CEDRSSA

* El ahorro se da en los productos que ofrecen las tiendas rurales

** Si se sumarán los 50 pesos del apoyo energético que da Oportunidades, el monto por familia sería igual al del PAAZAP.

*** En 2009 este programa homologa el monto de su apoyo al del PAAZAP para quedar en 365 por familia.

3.4.3. La Planeación del desarrollo rural

La LDRS creó una estructura de instancias de planeación organizada en forma piramidal bajo la figura de consejos de desarrollo rural sustentable. Este subsistema de consejos fue ordenado en cuatro niveles: municipal, distrital, estatal y nacional, a fin de embonarlo con los COPLADES y los COPLADENUM, instancias reguladas por las leyes federal y estatales en la materia, y con los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS). Este último organismo es responsable de promover y coordinar las acciones y la concertación de la asignación de responsabilidades a las dependencias y entidades federales competentes. La CIDRS está integrada por:

- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Economía
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Educación Pública

Con objeto de colaborar con la CIDRS, la LDRS creó el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), otorgándole la calidad de instancia consultiva del Gobierno Federal (Art. 17, LDRS). A diferencia de los consejos correspondientes a los otros tres niveles de planeación, el papel del CMDRS resulta un tanto marginal, ya que, si bien puede formular propuestas y recomendaciones, carece de facultades para involucrarse en la toma efectiva de decisiones del proceso de planeación. Este consejo se constituye con representantes de las dependencias que integran la CIDRS; de las organizaciones nacionales del sector social y privado rural; de las organizaciones nacionales agroindustriales, de comercialización y por rama de producción agropecuaria; y de los comités de los sistemas-producto, instituciones de educación e investigación y organismos no gubernamentales.

Para reforzar el papel de los COPLADES, la LDRS creó los *consejos estatales de desarrollo rural sustentable*. De acuerdo con el artículo 26 de la ley citada, en los consejos estatales se articularán los planteamientos, proyectos y solicitudes provenientes de las diversas regiones de la entidad, canalizadas a través de los DDR, lo que asigna a estas entidades el papel estratégico de integrador de las acciones de desarrollo a nivel estatal. Atendiendo a la soberanía de los Estados, la LDRS dispone que el Gobierno Federal celebrará con los gobiernos de las entidades federativas, los convenios necesarios para el establecimiento de los consejos, mismos que se regulan por los estatutos que al respecto se acuerden entre ambos órdenes de gobierno, quedando a cargo del primero la expedición de las reglas generales sobre la materia (Art. 25, LDRS).

Los consejos estatales pueden ser presididos por los gobernadores de las entidades federativas, debiendo ser integrantes permanentes los representantes de las dependencias estatales que los gobiernos de las entidades federativas determinen; los representantes de las dependencias y entidades que forman parte de la CIDRS y los representantes de cada uno de los DDR, así como los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural, en forma similar a la forma de integración que adopta el CMDRS.

De acuerdo con el artículo 29 de la LDRS, los Distrito de Desarrollo Rural son la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Administración Pública Federal y Descentralizada, para la concertación, realización y ejecución de los programas federales que forman parte del Programa Especial Concurrente (PEC) y de los programas sectoriales, demarcación espacial que es adoptada por los gobiernos estatales como base geográfica para la cobertura territorial de atención al sector rural, a través de convenios.

En el nivel de planeación regional, los consejos distritales de desarrollo rural sustentable tienen a su cargo la responsabilidad de integrar los programas y planes propuestos por los consejos municipales, en el marco de las estrategias implícitas en la visión territorial del desarrollo en la que despunta el enfoque de cuencas, con una integración homologada a los consejos nacional y estatal.

Con la finalidad de reforzar los órganos e instancias de planeación, la LDRS creó una extensa estructura de sistemas y de sistemas-producto, que pudiera facilitar la coordinación y concertación entre los sectores y actores involucrados en el desarrollo rural, con las siguientes características:

3.5. La Producción Agropecuaria como estrategia de desarrollo.

Con la finalidad de respaldar la concreción de sus estrategias de desarrollo y el funcionamiento de los sistemas y servicios especializados, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) dispuso la creación de los siguientes fondos:

- Fondo para el Apoyo a la Investigación Tecnológica (Art. 38, LDRS)
- Fondo Nacional de Recursos para la Capacitación Rural (Art. 45, fracción VII, LDRS)
- Fondo para las contingencias climatológicas (Art. 129, LDRS)
- Fondo Nacional de Vivienda Rural (Art. 154, Frac. III, LDRS)

Tales fondos deben ser integrados con recursos aportados por el conjunto de las instituciones públicas (de los tres órdenes de gobierno), sociales y privadas que participan en los sistemas, de suerte que no todo su peso cae sobre las dependencias de la Administración Pública Federal, debiendo aclarar que a la fecha éstos han sido muy poco apoyados, principalmente a causa de la crónica carencia de recursos para tal fin.

Para redondear el bagaje instrumental de apoyo a la planeación, además del PEC, la LDRS estableció 10 programas encaminados a apoyar la aplicación de las estrategias apostadas a lo largo del apartado de fomento de la LDRS:

- Programa Nacional de Capacitación Rural Integral (Art. 45)
- Programa de Apoyo Directo a los Productores en Condiciones de Pobreza (Art. 80)
- Programa Básico de Producción y Comercialización de Productos Ofertados por los Agentes de la Sociedad Rural (Art. 106)
- Programa para la Formación de Organizaciones Mutualistas y Fondos de Aseguramiento (Art. 128)
- Programa de Reconversión Productiva (Art. 130)
- Programa de Prevención de Desastres (Art. 131)
- Programa Nacional de Fomento a la Organización Económica del Sector Rural (Art. 153)
- Programa de Empleo Temporal (Art. 162)
- Programa de Atención a Grupos Vulnerables (Art. 162)
- Programa de Fomento Productivo (Art. 167)

La fracción XXX del artículo 3º de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable define al sistema como: mecanismo de concurrencia y coordinación de las funciones de las diversas dependencias e instancias públicas y privadas, en donde cada una de ellas participa de acuerdo con sus atribuciones y competencia para lograr un determinado propósito.

El artículo 22 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable dispone la creación de nueve, que son los siguientes: sistemas mencionados a continuación:

- I. Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable;
- II. Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral;
- III. Sistema Nacional de Fomento a la Empresa Social Rural;

-
- IV. Sistema Nacional de Lucha Contra la Desertificación y la Degradación de los Recursos Naturales;
- V. Sistema Nacional de Bienestar Social Rural;
- VI. Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable;
- VII. Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria;
- VIII. Sistema Nacional de Financiamiento Rural;
- IX. Sistema Nacional de Apoyos a los Programas Inherentes a la Política de Fomento al Desarrollo Rural Sustentable, en los siguientes aspectos:

- Apoyos, compensaciones y pagos directos al productor;
- Equipamiento rural;
- Reconversión productiva y tecnológica;
- Apoyos a la comercialización agropecuaria;
- Asistencia técnica;
- Apoyos y compensaciones por servicios ambientales;
- Estímulos fiscales y recursos del Ramo 33 para el Desarrollo Rural Sustentable establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal;
- Finanzas rurales;
- Apoyos convergentes por contingencias; y
- Todos los necesarios para la aplicación del programa especial concurrente en las materias especificadas en el artículo 15 de esta ley.

3.6. Indicadores y seguimiento en materia de derecho a la alimentación

En el año 2000, el Ejecutivo incorporó en el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2001¹⁷, la disposición de evaluar por una instancia externa el desempeño y el impacto de los programas sujetos a reglas de operación, esto es, aquéllos que involucran subsidios directos. La Cámara de Diputados aprobó dicha propuesta, añadiendo solamente la precisión de que los evaluadores deberían ser *preferentemente nacionales*. De esta forma, la redacción aprobada establecía que las evaluaciones:

- Serían realizadas "...por instituciones académicas y de investigación *preferentemente nacionales*, con reconocimiento y experiencia en la materia de acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), así como por organismos especializados de carácter internacional...";
- Debían valorar el apego de los programas "...a las reglas de operación, los beneficios económicos y sociales de sus acciones, así como su costo efectividad...".
- Serían entregadas por las dependencias y entidades a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPCP) a más tardar el 15 de octubre, a efecto de que fueran consideradas en el análisis y aprobación del presupuesto del siguiente ejercicio fiscal¹⁸.

En el *Presupuesto de Egresos de la Federación* (PEF) 2004, se añadió que las dependencias debían difundir las evaluaciones a través de sus respectivas páginas electrónicas en Internet¹⁹.

¹⁷ Publicado en el Diario Oficial, el 31 de diciembre de 2000.

¹⁸ El proyecto del decreto de PEF debía ser enviado a la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre de cada año, de acuerdo con el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

¹⁹ Publicado en el Diario Oficial, el 31 de diciembre de 2003.

Esta disposición, fue retomada en la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* (2006)²⁰.

Por su parte, la Ley General de Desarrollo Social, publicada el 20 de enero de 2004, contiene un capítulo de evaluación, que además de señalar que la evaluación de la política social, donde se enmarcan las acciones sobre el derecho a la alimentación, estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) *"que podrá realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa"*²¹, menciona las mismas características que se incluyen en los Decretos del PEF respecto de los evaluadores externos; así mismo indica que las evaluaciones deben contar con indicadores de resultados, gestión y servicios que deberán ser puestos a consideración de la SHCP y de la Auditoría Superior de la Federación. Añade esta Ley que las evaluaciones deberán publicarse en el Diario Oficial y entregarse a las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y Senadores. Cabe mencionar que el CONEVAL tuvo su primera reunión de trabajo de la Comisión Ejecutiva del Consejo hasta el mes de mayo de 2006.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) publicada el 30 de marzo de 2006, impone al Ejecutivo en su Artículo 78 las siguientes obligaciones con respecto a las evaluaciones externas:

"Las dependencias, o las entidades a través de su respectiva dependencia coordinadora de sector, deberán realizar una evaluación de resultados de los programas sujetos a reglas de operación, por conducto de instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas".

La misma LFPRH impulsa la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño y lo define como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión.

El CONEVAL²² es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia.

Tiene como funciones principales:

- Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; y
- Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

²⁰ Tercer párrafo del artículo 180, transcrito más adelante en esta nota.

²¹ Ley General de Desarrollo Social, Artículo 72.

²² Para mayor antecedentes visite (online): www.coneval.gob.mx

Para tales fines los programas sociales de manera invariable deberán contar con indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. La Ley señala que ambos indicadores deberán reflejar las metas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social. Los indicadores de resultados deberán mostrar el cumplimiento de los objetivos sociales. Adicionalmente, los de gestión y servicios deberán informar sobre los procedimientos y la calidad de los servicios de los programas.

El Consejo, antes de aprobar los indicadores mencionados, los someterá a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Cámara de Diputados por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, para que emitan las recomendaciones que en su caso estime pertinentes.

De acuerdo con los artículos 36 y 37 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), el CONEVAL tiene la facultad y responsabilidad de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, los cuales serán de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social. En estos ordenamientos se establece también que la información que deberá emplearse será la que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), y que deberá contener al menos los siguientes indicadores:

- Ingreso corriente per cápita
- Rezago educativo promedio en el hogar
- Acceso a los servicios de salud
- Acceso a la seguridad social
- Acceso a la alimentación
- Calidad y espacios de la vivienda
- Acceso a los servicios básicos en la vivienda
- Grado de cohesión social

Con base en la Ley, los estudios que realice el CONEVAL deberán hacerse con una periodicidad mínima de cada dos años para cada entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal cada cinco años.

IV. ÁMBITO DE ACCIÓN PARA OPERATIVIZAR EL DA EN EL PAÍS

4.1. Organización Civil y su intervención en el derecho a la alimentación.

De acuerdo al *Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil* existen 1.805 asociaciones que tienen registrado en sus actas constitutivas la realización de actividades en apoyo al derecho a la alimentación, de las cuales, nueve de cada diez son Asociaciones Civiles. Pueden existir más organizaciones que trabajen sobre el derecho a la alimentación, sin embargo, no se encuentran registradas en el padrón de la Secretaría de Desarrollo Social o no establecieron este rubro en sus documentos de creación, por lo que no es fácil identificarlas²³.

²³ Para más detalles revisar (online): www.sedesol.gob.mx

CUADRO 9. ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL
CON ACTIVIDADES EN APOYO AL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

TIPO DE ASOCIACIÓN	NÚMERO
Asociación Civil	1.640
Asociación de Beneficencia Privada	12
Institución de Asistencia Privada	121
Institución de Beneficencia Privada	7
Otras	25
Total	1.805

Fuente: SEDESOL

En los últimos años creció el interés de diversos sectores de la sociedad y del propio gobierno sobre la atención de las necesidades básicas de la población pobre; el gran número de organizaciones registradas es una muestra de ello. El tipo de organización y las acciones que cada una de ellas realiza son muy diversos, por lo que en este apartado mostraremos algunos ejemplos de organizaciones que abordan el derecho a la alimentación. Consideramos el siguiente tipo de organizaciones porque abordan el tema desde distintas perspectivas: unas lo ven desde la esfera de la producción mientras que otras lo abordan desde la perspectiva del consumidor o desde el ámbito estrictamente científico.

- Organización mexicana ligada a asociaciones internacionales: Food First Information and Action Network (FIAN-México).
- Organizaciones que trabajan desde el ámbito del consumidor: El Poder del Consumidor AC
- Organizaciones financiada por empresas: Gente Nueva (Un Kilo de Ayuda)
- Organizaciones que trabajan con productores rurales: programa de Intercambio, Diálogo y Asesoría en Agricultura Sostenible y Soberanía Alimentaria (PIDAASSA).
- Organizaciones de carácter científico: Fomento de Nutrición y Salud, A.C
- Campaña por el derecho a la alimentación: Sin maíz no hay país.

4.1.1. Food First Information and Action Network (FIAN)²⁴

La organización internacional de derechos humanos FIAN se fundó en 1986 y tiene secciones en más de 15 países de América Latina, Asia, África y Europa, y membresía en alrededor de 40 países. Lucha contra el hambre y la malnutrición a través de la defensa y promoción del derecho humano a la alimentación. Tiene estatus consultativo ante las Naciones Unidas y defiende los derechos de las personas que padecen hambre y malnutrición ante los gobiernos y entidades internacionales cuando se viola el derecho humano a la alimentación, por ejemplo a causa de desalojos forzosos en el campo o a causa de la destrucción de sus sustentos de vida.

²⁴ Página oficial de FIAN en México (online): www.fian.org.mx

Aplica y combina varios métodos para tener o aumentar el impacto de su trabajo. Un peso especial tienen las medidas de educación, capacitación, sensibilización y de campañas para empoderar y movilizar a la gente para defenderse contra violaciones concretas de sus derechos. La pobreza y el hambre afecta sobre todo a las mujeres, ya que las violaciones al derecho a la alimentación no son neutrales en cuanto a género. Por eso es importante aumentar la capacidad de percibir, analizar y luchar contra las desigualdades en el goce del derecho a la alimentación desde una perspectiva de género.

En estos años la sección FIAN- México ha desarrollado las siguientes actividades:

- Propuesta de que se eleve a rango constitucional el derecho humano a alimentarse, para lo cual se ha hecho un intenso trabajo de cabildeo en la Cámara de Diputados y Senadores. En el año 2008, nuevamente está demandando que la presente Legislatura eleve a rango constitucional el derecho humano a alimentarse.
- El levantamiento de la documentación de denuncias a la violación del derecho humano a alimentarse en Chiapas, Chihuahua, Tabasco, Guerrero, Jalisco, Oaxaca.
- La presentación de tres informes paralelos, los dos últimos se han hecho en coordinación con varias ONG que convergen en el Espacio de los DESC informando de la situación de cada uno de los derechos humanos DESC.
- Trabajo en articulación con redes locales y regionales, entre las cuales destacan: el Espacio DESC, la Red de Promotoras y Asesoras Rurales, el Colectivo de Mujeres Indígenas de la Región Tlapaneca y el Foro del Agua.

4.1.2. El Poder del Consumidor A.C.²⁵.

Es una asociación civil sin fines de lucro que trabaja en la defensa de los derechos del consumidor. Las actividades de la organización incluyen el estudio de productos, de servicios y de políticas públicas, la vigilancia del desempeño de las empresas, la identificación de opciones favorables para los consumidores y la denuncia de las prácticas que afectan sus derechos.

Es una organización que realiza campañas públicas, sustentadas en información sólida, avalada por especialistas e investigadores académicos. A través de su sitio web, de los medios de comunicación masiva y de Internet, difunde información y la utilizan para: promover iniciativas de ley mediante un cabildeo directo con el poder legislativo; convencer al poder ejecutivo de que desarrolle políticas y programas públicos basados en la justicia ambiental, el comercio con justicia, la salud nutricional y el desarrollo sustentable; llamar a las empresas a mejorar sus productos o servicios, y sus prácticas laborales, ambientales y económicas.

Sus objetivos se pueden sintetizar en:

1. Promover iniciativas de ley mediante un cabildeo directo con el poder legislativo;
2. Convencer al poder ejecutivo de que desarrolle políticas y programas públicos basados en la justicia ambiental, el comercio con justicia, la salud nutricional y el desarrollo sustentable;
3. Llamar a las empresas a mejorar sus productos o servicios, y sus prácticas laborales, ambientales y económicas.

²⁵ Página oficial de la organización se encuentra disponible (online) en: www.elpoderdelconsumidor.org

4.1.3. Gente Nueva (Kilo de Ayuda)²⁶

Un Kilo de Ayuda surge como parte de las iniciativas de Gente Nueva, una organización sin fines de lucro que desde su fundación en 1982 trabaja por el bienestar de diversas comunidades en tres campos: cultural, comunicación y acción social.

La organización promueve la autosuficiencia de quienes viven en condiciones de pobreza, a través de acciones que fomenten la nutrición, salud y educación, generando así igualdad de oportunidades para su desarrollo físico, intelectual, económico y social.

Cuenta con la misión de lograr un México donde las personas sean iguales. Sumando esfuerzos con empresas, gobierno y sociedad civil a favor de la nutrición, pretenden asegurarnos la plenitud de capacidades físicas y mentales para que cada niño pueda desarrollarse por sí mismo y alcanzar su verdadera libertad. Su visión es erradicar la desnutrición infantil en México en 15 años.

4.1.4. Programa de Intercambio, Diálogo y Asesoría en Agricultura Sostenible y Soberanía Alimentaria (PIDAASSA)²⁷

Espacio de reflexión, diálogo, aprendizaje e intercambio participativo de experiencias sobre Agricultura Sostenible y Soberanía Alimentaria de organizaciones afines y comprometidas en valores de solidaridad, justicia, equidad de género, respecto a la naturaleza y dignidad humana. Fomenta el desarrollo operativo y organizacional abordando contenidos conceptuales, técnicos y metodológicos del Método Campesino a Campesino (CaC). Los grupos meta del PIDAASSA se empoderan de conceptos y principios de la Agricultura Sostenible, Soberanía Alimentaria y Metodología CaC para construir y divulgar sus experiencias con incidencia social y política, en un proceso permanente y equitativamente compartido entre mujeres y hombre.

Promueve la profundización y disseminación de un concepto compartido de la agricultura sostenible y soberanía alimentaria con el enfoque de equidad de género; fortalecen la capacidad de análisis del contexto de las organizaciones, buscar condiciones favorables para una mayor participación de las mujeres en el desarrollo de la agricultura sostenible; generan, habilitan y fortalecer la capacidad de sistematización y análisis de experiencias en temáticas que contribuyen al desarrollo de la agricultura sostenible y soberanía alimentaria y método campesino a campesino con equidad de género.

Para el desarrollo de sus acciones realiza diversos talleres en el 2007: Por la independencia de México, no más dependencia alimentaria; Sobre diagnóstico participativos iniciales e inventario de experiencias en procesos de comercialización campesina sostenible; Metodología campesino a campesino; Comercialización campesina sostenible; Recursos naturales, agua y soberanía alimentaria. El derecho al desarrollo sostenible, con equidad de género.

4.1.5. Fomento de Nutrición y Salud A.C.²⁸

Es una organización no lucrativa de carácter científico, que tiene el objetivo de dar a conocer información para promover la alimentación correcta y la salud en la población mexicana a partir de diferentes actividades: publicación de la revista bimestral *Cuadernos de Nutrición*; producción

²⁶ Página oficial de la organización Kilo de Ayuda se encuentra (online) en: www.kilodeayuda.org.mx

²⁷ Página web de PIDAASSA disponible (online) en: www.pidaassa.org.mx

²⁸ Página Web disponible (online) en: www.fns.org.mx

de material de apoyo para la orientación alimentaria; asesoría y capacitación en materia de nutrición y en el área de servicios de alimentación; participación en proyectos relacionados con la promoción de una alimentación correcta y apoyo a la investigación y la excelencia académica.

Sus objetivos son: generar conocimiento para su difusión y divulgación, a fin de promover buenos hábitos alimenticios; realizar y apoyar proyectos de investigación para conocer la situación y tendencias alimentarias en México, entre otros, y proporcionar servicios de orientación y capacitación en alimentación y salud.

4.1.6. Campaña Nacional Sin Maíz no hay País

Movimiento que aglutina a organizaciones campesinas e indígenas, de mujeres, ambientalistas, de derechos humanos, de consumidores, investigadores científicos, artistas, intelectuales, que convocan a la sociedad a defender el derecho a la alimentación, del maíz mexicano y de la agricultura campesina. En un documento político, que recoge los principales planteamientos de la *campaña sin maíz no hay país*, se sintetizan sus 8 propuestas, de las cuales una de ellas habla sobre el derecho a la alimentación:

- Adoptar el principio de soberanía alimentaria como base de la política hacia el campo, impulsar políticas públicas alternativas y promover un Estado responsable frente al modelo de dependencia.
- Revalorización de la agricultura campesina y reconocimiento del carácter multifuncional de la agricultura campesina.
- Moratoria a la siembra de maíz transgénico.
- Prohibición al uso de alimentos para producir agrocombustibles.
- Lucha contra los monopolios alimentarios y la publicidad engañosa en los alimentos.
- Derecho a la alimentación. Al respecto señalan que *“La alimentación es un derecho humano fundamental que debe ser garantizado por la Constitución y tutelado por el Estado Mexicano. El derecho a la alimentación se fundamenta en que todas las personas tengan acceso físico y económico, de manera regular y permanente, a una alimentación adecuada y suficiente y a los medios para producirla según la tradición cultural de cada población garantizando una vida digna. Además se relaciona con otros derechos como la salud, los derechos laborales, culturales, y ambientales. Entre otros. La desnutrición, la anemia y la obesidad deben ser erradicadas”* (Campaña Sin Maíz no hay País, 2008).

4.1.7. Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO)

La PROFECO protege los derechos del consumidor; promueve los derechos del consumidor; fomenta una cultura de consumo inteligente; procura la equidad en las relaciones de consumo; procura la seguridad jurídica en las relaciones de consumo, y pretende hacer más eficiente el desempeño institucional.

Sus líneas estratégicas institucionales son: prevenir y corregir prácticas abusivas en las relaciones de consumo; fortalecer el poder de los consumidores, brindándoles información y asesoría; desarrollar proveedores conscientes e informados para que ejerzan sus derechos y cumplan sus obligaciones con los consumidores; incidir en la política regulatoria y mantener actualizado el marco jurídico que tenga impacto en las relaciones de consumo; propiciar y vigilar el cumplimiento

de la normatividad por los proveedores; procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores; contribuir a la reducción de los riesgos de corrupción; fomentar la transparencia o incrementar la eficiencias de las políticas de transparencia y del desempeño Institucional.

4.2. Legislación y justiciabilidad

El problema básico que enfrenta la exigibilidad y justiciabilidad del derecho humano a alimentarse es la falta de reconocimiento jurídico nacional (pese al vasto número de tratados y acuerdos internacionales). Sin duda alguna esta es una de las mayores restricciones que impide a los diversos sectores de la sociedad su demanda concreta.

El compromiso del Estado Mexicano por responsabilizarse del elevado número de personas que lidian a diario con problemas alimentarios y con una inseguridad alimentaria extendida en su territorio, está aún lejos de concretarse.

Otro gran problema de los ciudadanos mexicanos es que desconocen su derecho a la alimentación y no se consideran tenedores de los derechos sociales en general. La falta de campañas sobre sensibilización del tema han estado carentes y pese a los proyectos de ley sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), la agenda política no incluye novedades al respecto.

4.2.1. Foro sobre el Derecho a la Alimentación

Durante la última década se promovieron diversas iniciativas desde la sociedad civil para elevar a rango constitucional el derecho a la alimentación. En la LX legislatura, integrantes de los diferentes grupos parlamentarios han presentado iniciativas que, de nuevo, proponen incorporar el derecho a la alimentación en la Constitución, así como otras relacionadas con los derechos alimentarios.

Por lo anterior, se consideró pertinente convocar al *Seminario Internacional Derecho a la Alimentación: legislación y políticas públicas para su garantía*, celebrado el 10 de diciembre en la Cámara de Diputados, que tuvo por objetivos “conocer y analizar los procesos de legislación dirigidos a reconocer y garantizar el derecho a la alimentación seguidos por países de Latinoamérica y el Caribe; los resultados obtenidos en cuanto a la generación de políticas públicas en materia de seguridad y soberanía alimentaria y, aportar elementos a los legisladores en apoyo del proceso de dictamen de las iniciativas relacionadas con el derecho a la alimentación” (CEDRSSA, 2008).

Los temas que se trataron fueron: el derecho a la alimentación como derecho humano fundamental y la importancia de su reconocimiento constitucional; Legislación para la garantía del derecho a la alimentación, en particular la justiciabilidad del derecho, y facultades y obligaciones de los poderes públicos para la atención del derecho así como políticas públicas para garantizar el derecho a la alimentación: experiencias nacionales e internacionales.

Los distintos panelistas respondieron a preguntas básicas como ¿la alimentación debe o no ser un derecho fundamental? ¿En qué grado se está garantizando el derecho a la alimentación en nuestro país? Se coincidió que el no padecer hambre es fundamental para el disfrute de otros derechos y que en México no suele hablarse de hambre aunque si de pobreza alimentaria y ello también influye en que no avance la discusión sobre el derecho a la alimentación. Por último se

acordó realizar un evento nacional en el mes de marzo de 2009 para tratar de que la LX legislatura dictamine las distintas iniciativas de Ley que hacen referencia al derecho a la alimentación.

V. CONCLUSIONES

1. México presenta grandes contrastes entre las condiciones de vida de su población. Aún en el siglo XXI existen 18.7 millones de personas que sufren pobreza alimentaria (alrededor del 18%); otros 25.9 millones con pobreza de capacidades y 49.7 millones con pobreza patrimonial. El fenómeno de la pobreza se expresa más agudamente en las zonas rurales y en la amplia región del sureste del país. Superar los rezagos sociales de acuerdo al compromiso del milenio adquirido por el país se torna cada vez más difícil, especialmente por otros efectos adversos a los ya existentes como son las crisis alimentarias, económicas y climáticas. El sector público no ha sido capaz de dar acciones coordinadas y en conjunto para hacer frente a este gran problema social. Pareciera que la política social se encuentra poco articulada con las políticas dirigidas al mejoramiento del ingreso, lo cual reduce significativamente cualquier posibilidad de éxito de las acciones sociales del gobierno.
2. Se constata un considerable grado de inserción de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en la legislación mexicana, entre los cuales destacan el derecho a la salud y el derecho a la educación. No obstante, el derecho a la alimentación no goza de tal consolidación institucional, careciendo de un real reconocimiento en el marco legal. El estado de los DESC en el país se caracteriza por un avance en cuanto a su vigencia y cumplimiento, aunque simultáneamente es posible evidenciar temas relevantes que están pendientes, principalmente en lo referido a las existentes y notorias brechas sociales. Los sistemas laborales, de salud y educacional siguen mostrando enormes diferencias en cuanto a su calidad y eficiencia entre grupos socioeconómicos altos y los más vulnerables. Se haya aún pendiente un sistema de protección social que incorpore la seguridad alimentaria para toda la población y, en especial, para los grupos excluidos.
3. Se observa una dicotomía entre el marco jurídico internacional que México ha ratificado (como el PIDESC), en el cual el derecho a la alimentación se encuentra incorporado plenamente, y los marcos legales nacionales donde el derecho a la alimentación no se encuentra regulado como derecho universal, sino únicamente como un derecho focalizado en ciertos grupos etáreos y económicos. Es preciso mencionar que en muchos casos se trata de normas que establecen programas sociales relacionados con el derecho, pero que no garantizan plenamente su ejercicio a quienes no pueden acceder a una alimentación adecuada. Y muchas de las características de un enfoque de derechos no están incorporadas en estos programas, tales como transparencia, participación colectiva y rendición de cuentas.
4. Pese a lo anterior, es posible distinguir un considerable proceso de desarrollo normativo que se refiere al derecho a la alimentación, lo que se manifiesta tanto en la Constitución y la alimentación de niños y niñas, como en otros marcos legales, entre los que destacan la Ley de asistencia social, la de adultos mayores, y la de administración pública federal. Así mismo, existe una serie de programas y planes para dar asistencia alimentaria a los más necesitados, cuyo claro ejemplo es el programa Oportunidades que aglutina una serie de acciones públicas con un impacto y cobertura destacados.

-
5. Se vislumbra poco a poco un creciente interés por parte de actores políticos y sociales por incrementar el grado de inserción del derecho a la alimentación en el marco institucional mexicano, existiendo en la actualidad tres iniciativas para incorporar el concepto universal del derecho a la alimentación en la constitución, así como dos proyectos de ley, uno de carácter nacional y dos de carácter federal (México DF y Oaxaca), que intentan establecer un sistema concreto para garantizar una seguridad alimentaria.
 6. Las organizaciones de la sociedad civil han desarrollado una importante labor en la promoción del derecho a la alimentación, destacándose actividades relacionadas con la comunicación y difusión de este derecho. Sin embargo, el desconocimiento de la sociedad en su conjunto como poseedora de derechos es aún muy bajo, lo cual hace poco probable que existan casos de justiciabilidad por el derecho fundamental a no padecer hambre o a recibir una alimentación de calidad en forma oportuna.
 7. De esta manera, la justiciabilidad se encuentra tímidamente desarrollada, notándose la ausencia de jurisprudencia en el derecho a la alimentación. Esto último puede deberse a la escasa incorporación cultural de este derecho, que impide la exigibilidad por parte de la sociedad, la débil especialización de los recursos humanos de los tres poderes del Estado en cuanto al derecho a la alimentación y la falta de un marco legal más consistente que entregue recursos jurídicos claros y eficaces.

VI. RECOMENDACIONES

1. México cuenta con las capacidades políticas y técnicas para lograr una vigencia más amplia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el país, para esto debe consolidar un sistema de protección social orientado a equiparar el ejercicio de estos derechos entre los distintos grupos sociales y económicos. Se recomienda dar un nuevo impulso al tema del hambre en la agenda pública y política para que ésta sea objeto de acciones públicas concretas.
2. En esa línea, se recomienda reconocer la existencia del hambre como un problema social, político y económico específico, y dejar de nombrarlo y esconderlo bajo eufemismos de carácter técnico (pobreza alimentaria). Este paso simbólico sería importante para desarrollar un abordaje más efectivo y amplio.
3. Las distintas propuestas de incorporación en la constitución, así como los proyectos de ley existentes, muestran una clara tendencia a situar este derecho en un lugar privilegiado de la agenda política y el ordenamiento legal. Sin embargo, se nota que no existe todavía una concertación política y social amplia para otorgarle el status que le corresponde como derecho fundamental y universal. En este contexto, se recomienda continuar el debate parlamentario en torno a las propuestas existentes con el objeto aprobar con la máxima urgencia un cuerpo legal que ponga en consonancia el marco legal nacional y los tratados internacionales firmados por México en relación al derecho a la alimentación.
4. En cuanto a la arquitectura organizacional, el objetivo podría ser crear un sistema inter-institucional de seguridad alimentaria nacional y de estados federales, que contemple entidades públicas con competencias y responsabilidades claras. Las funciones de coordinación del

sistema, la implementación de planes y programas, y la evaluación son fundamentales para darle una verdadera eficacia. En este proceso no se debe olvidar los principios del enfoque de derechos, como la transparencia, participación, equidad y la no discriminación, entre otros.

5. El país ha vivido un buen proceso de desarrollo de planes y programas. *Oportunidades* demuestra ser una buena herramienta de acción integral para lograr el ejercicio pleno de los derechos sociales, para lo cual es necesario insertar en éste la perspectiva de derechos humanos, desarrollando un eficiente mecanismo de seguimiento y evaluación (contraloría social) de manera de hacer más eficaz las distintas acciones públicas que contempla.
6. La justiciabilidad es un tema que se encuentra muy poco desarrollado en el caso de mexicano, y debe generarse con urgencia recursos jurídicos claros para avanzar en este ámbito, programas de capacitación al personal del Estado que tiene competencias en esta materia e incrementar el grado de conocimiento del derecho a la alimentación en la sociedad. México necesita más Acciones de Interés Público, también denominadas litigación estratégica, para ir creando jurisprudencia e interpretar en el ordenamiento interno las disposiciones vinculantes emanadas de los tratados internacionales firmados, en concreto el PIDESC y el protocolo de San Salvador de la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Bajo este ámbito cobra vital importancia el papel que han desarrollado las organizaciones de la sociedad civil, por lo que se recomienda llevar a cabo acciones públicas coordinadas entre los distintos sectores que intervienen en el derecho a la alimentación.

LITERATURA CITADA

Buergenthal, T. et al (1984). *Manual de Derecho Internacional Público*. Fondo de Cultura Económica. México.

Campaña Sin maíz no hay país (2008). Documento político de la campaña Sin maíz no hay país, México.

CEDRSSA (2007). *Legislación para el desarrollo rural: una visión de conjunta*. México.

CEDRSSA (2008). Relatoría del Seminario Internacional Derecho a la Alimentación: legislación y políticas públicas para su garantía. México.

CONAPO (2005). *Segundo Censo de Población y Vivienda 2005*. Consejo Nacional de Población, 2005. México

CONEVAL (2007). *Los mapas de pobreza en México*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. México. (Online): www.coneval.gob.mx

Ferrajoli, L. (2001). *Derechos y garantías*, Trotta, España.

Gutiérrez, R. et al (2007). *Los derechos sociales y el desarrollo rural*. CEDRSSA. México.

INEGI (2009). Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía de México <http://cuentame.inegi.gob.mx/poblacion/escolaridad.aspx?tema=P>

Montiel, L. (2004). *Derecho a la salud en México*. Un análisis desde el debate teórico contemporánea de la justicia sanitaria. Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos Vol. 40º 2004. México DF.

ONU (1966). Fecha de adopción: 16 de diciembre de 1966. Organización de Naciones Unidas. Nueva York, E. U. A.

ONU (1999). *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación 12. El derecho a una alimentación adecuada*. Organización de Naciones Unidas, Consejo Económico Social. E/C.12/1995/5.

Organisation for economic co-operation and development (OCDE). <http://www.oecd.org/dataoecd/43/51/40905864.pdf>

Presidencia de la República (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México.

Robles, H. (2007). *El sector rural en el siglo XXI. Un mundo de realidades y posibilidades*. CEDRSSA. México.

méxico «

