



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXIV LEGISLATURA



CEDRSSA

Centro de Estudios para el Desarrollo
Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria

REPORTE

EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN MÉXICO: POLÍTICAS PÚBLICAS, AUTOSUFICIENCIA, CALIDAD Y NUTRICIÓN

PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO,
CIUDAD DE MÉXICO
AGOSTO 2019





Contenido

1. Marco Internacional del Derecho a la Alimentación	1
2. El Derecho a la Alimentación en México	4
3. La alimentación y las políticas públicas en México	10
4. Seguridad y Autosuficiencia alimentaria	12
5. Calidad y nutrición.....	14
6. Comentarios Finales	21

1. Marco Internacional del Derecho a la Alimentación

Los Tratados Internacionales forman parte de las fuentes formales del derecho internacional celebrado por escrito entre Estados y el Derecho a la Alimentación que están reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948¹, como parte y propósito del derecho a un nivel de vida adecuado y que, a la vez, en esa búsqueda de opciones para poner fin a la pobreza mundial, está consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

El artículo 25 de esta Declaración señala 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; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”
(ONU, 1948).

Con lo anterior, el derecho a la alimentación sirvió de referente para diversos instrumentos jurídicos en diferentes países como un llamado universal para erradicar el hambre y México lo ha respaldado en conjunto.

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, impulsada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) en 1996, los Estados convinieron en reducir el número de personas desnutridas a la mitad del nivel de

Objetivos de Desarrollo Sostenible META 2

“Para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año”.
(ONU)

¹ Al no tener la naturaleza jurídica de un tratado, la Declaración Universal fue posteriormente desarrollada a través de dos pactos cuyos efectos son vinculantes para los Estados que los han ratificado: uno para los derechos civiles y políticos y otro para los derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC)

ese momento, no más tarde del año 2015. Instaron además a que se aclarara el contenido del derecho a la alimentación con arreglo a lo previsto en las normas internacionales de derechos humanos. Como respuesta el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales publicó su observación general No. 12 (1999) en la que se define el derecho a la alimentación. Es así como en la Declaración del Milenio aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2000, los Estados se comprometieron a reducir a la mitad para el año 2015 el número de personas que padecieran hambre.²

La FAO emitió Directrices Voluntarias, con las cuales busca orientar y dar apoyo a los Estados para la implementación progresiva del derecho a la alimentación y que estos sean con base en un contexto de seguridad alimentaria nacional.

Los instrumentos jurídicos internacionales tienen como objetivo la creación de un concepto de derecho a la alimentación como un derecho humano, que cumpla con el contenido normativo de disponibilidad, accesibilidad, estabilidad, sostenibilidad y adecuación, donde se busca que los Estados cumplan con los lineamientos firmados y adopten progresivamente las medidas necesarias para la no discriminación, el respeto, protección y garantía de toda la población a vivir sin hambre, y a su vez tomen el compromiso de cooperación y asistencia internacional.

INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948) Art. 34

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) Art. XI

La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.

El pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, de 16 de diciembre de 1966.

Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (1969) Art 18.

La Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Mal Nutrición, aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas el 16 de noviembre de 1974.

² Derecho a la alimentación adecuada. Naciones Unidas. Derechos Humanos. Folleto informativo No. 34

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) Art. 12.

Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986) Art.8.

Convención sobre los Derechos de los Niños (1989) Art. 24.

La Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en Roma en 1996.

El Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptó una Observación General No. 12 “Sobre el Derecho a la Alimentación” en el año 1999.

La Comisión de Derechos Humanos estableció en la resolución 2000/10 en mandato del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación el 17 de abril del 2000.

La Cumbre Mundial sobre la Alimentación del año 2002, donde se solicita la creación de un Grupo de Trabajo Intergubernamental bajo los auspicios de la FAO.

El 23 de noviembre de 2004, los 187 Estados Miembros del Consejo General de la FAO, adoptaron un “Conjunto de Directrices Voluntarias con el fin de Respalda la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional”

Estos instrumentos internacionales se apoyan y ponen de relieve tres columnas básicas en los que se sustenta el derecho a la alimentación:

- a) **Disponibilidad.** Implica que los alimentos estén disponibles en las fuentes naturales, ya sea mediante la producción agrícola o ganadera, o que permitan obtenerlos mediante la pesca, caza y recolección. Por otra parte, significa que los alimentos deben estar disponibles a la venta en locales comerciales de mercados y tiendas.
- b) **Accesibilidad.** Presume que se garantice el acceso físico y económico a los alimentos. La accesibilidad económica significa que toda persona debería ser capaz de procurarse alimento adecuado sin tener que comprometer por ello ninguna otra necesidad básica: medicamentos, alquiler, gastos escolares, etc. La accesibilidad física significa que los alimentos deben ser accesibles a todos, incluyendo a los grupos más vulnerables físicamente: los niños, los enfermos, los discapacitados o los mayores.
- c) **Adecuación.** Significa que una alimentación adecuada debe satisfacer las necesidades alimentarias de cada persona, considerando su edad, su salud, sus condiciones de vida, sexo, ocupación, etc. También significa que debe ser apta para el consumo humano, libre de sustancias tóxicas o contaminantes

procedentes de procesos industriales o agrícolas, especialmente residuos de pesticidas, hormonas o medicamentos veterinarios.

El derecho a la alimentación, por consiguiente, es un derecho humano universal y pertenece a toda persona o grupo social sin importar las características particulares. Es decir, no es una opción política que los Estados pueden seguir o no seguir, al ser considerados instrumentos internacionales vinculantes, su reconocimiento implica, por tanto, obligaciones jurídicas para los Estados.

Estos instrumentos internacionales, en donde México ha participado de manera activa, reúnen una serie de directrices que se han adoptado en conjunto con los demás Estados para abonar en el tema de lo que se considera una alimentación adecuada y que busca el derecho de estar protegido contra el hambre construyendo un entorno económico, político y social que facilite el acceso de todas las personas a la seguridad alimentaria.

2. El Derecho a la Alimentación en México

Hay dos aspectos básicos a considerar sobre los Derechos Humanos y el nuevo paradigma constitucional mexicano, en particular en el Derecho a la Alimentación: por un lado, la armonización legal que se refiere al proceso de adecuación de las leyes mexicanas al marco jurídico internacional y las obligaciones que de ello derivan para el Estado mexicano, y por otro, la interpretación legal, que es la expresión jurídica adoptada por nuestra Constitución y las leyes que de ella provienen.³

Las disposiciones jurídicas del Derecho Mexicano no han avanzado a la par con los compromisos internacionales firmados para garantizar el Derecho a la Alimentación.

Y es importante considerar el orden jurídico nacional, para entender el desfase en el cumplimiento de los compromisos vinculantes.

³ Ver GÓMEZ JAIMES, EDGAR A. La incorporación del derecho a la alimentación en la CPEUM. En: CDHDF. Revista DFENSOR, México, septiembre de 2012, p. 44.

Si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece de manera directa o indirecta relevancia al tema de la alimentación, en diversos numerales tales como:

El Artículo 4, tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece el concepto de derecho a la alimentación, al consignar que *“Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”*.⁴

A su vez y en este mismo Artículo Cuarto, pero en su párrafo Octavo establece:

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

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

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

En el mismo orden de ideas el artículo 27, segundo párrafo, fracción XX establece *“El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.*

⁴ El término **“garantizará”** implica que lo exime de la obligación de proveer de alimentos a los más pobres, aunque si lo conmina a que construya un entorno accesible donde la población pueda alcanzar la seguridad alimentaria por sus propios méritos.

En el artículo segundo en apartado B menciona que:

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

Y citando el mismo artículo, pero en su fracción III que a la letra dice: “Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil. “

No menos cierto es que teniendo como antecedentes jurídicos la Carta Magna y por el otro las Declaraciones y los Tratados Internacionales, es un hecho que al momento de aplicarlos se toma como referencia la jerarquía de las leyes, y en este caso concreto, se resuelve que la Supremacía de la Ley es La Constitución Política. . Ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que los Tratados Internacionales se colocan jerárquicamente por debajo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a su vez por encima de las leyes federales, véase:

[...] esta suprema corte de justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la ley fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de la entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la federación y la entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el senado pueden obligar al estado

mexicano en cualquier materia independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la ley fundamental, el cual ordena que “las facultades que no están expresamente concebidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

5

El Art. 133 de la Constitución Federal establece:

*Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en la Constitución o Leyes de los Estados.*⁶

Es por tanto que, aunque existan disposiciones de los tratados con respecto al Derecho a la Alimentación, no resultan exigibles por los procesos, procedimientos e instancias del orden jurídico mexicano.

Por consiguiente, el Derecho a la Alimentación, aunque es un derecho y una necesidad elemental para la población, el Estado solo tiene entre sus funciones y obligaciones el establecer y proveer los mecanismos necesarios para que todos los mexicanos tengan garantizada la alimentación, pero por sus propios medios. Es por ello que en el artículo cuarto Constitucional no se define explícitamente que el Estado esté obligado a proveer el acceso generalizado de la alimentación a todos los mexicanos.

⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, noviembre de 1999, novena época, pleno, tesis P. LXXVII/99, p. 46.

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada), PGR/UNAM, México, 1994, p. 641.

De hecho, el antecedente en el que se tiene señalado al Derecho a la Alimentación es en la Ley de Desarrollo Social (LGDS) 2004. En su Título Segundo: “De los derechos y las obligaciones de los sujetos del Desarrollo Social”, en el artículo 6 dice: *Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un 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.*

La relevancia de la Ley General de Desarrollo Social consiste en que dota de estatus legal al derecho a la alimentación, con dos consecuencias principales: por un lado, se hace obligatorio que las políticas públicas de los diversos órdenes de gobierno consideren el acceso a tal derecho en la planeación, desarrollo y evaluación de programas y acciones y, por el otro, se incorpora como una variable a considerar para la medición de la pobreza.⁷

⁷ Estudio de diagnóstico del derecho a la alimentación nutritiva y de calidad 2018, CONEVAL. www.coneval.org.mx

Dimensiones y subdimensiones del derecho a la alimentación

Definición constitucional del derecho	Suficiente		Nutritiva	Calidad	
Elementos concretos del derecho	Seguridad alimentaria		Seguridad nutricional		
Dimensiones del derecho	Disponibilidad	Accesibilidad	Calidad		
Subdimensiones del derecho	Disponibilidad neta de alimentos (abasto)	Capacidad para hacerse de alimentos (física y económica)	Consumo cuantitativo de alimentos (ingesta calórica)	Consumo de alimentos nutritivos (ingesta de nutrientes)	Aprovechamiento biológico de los nutrientes
Determinantes	Nivel macroeconómico: Producción Reservas Importaciones Exportaciones Capacidad de almacenamiento • Desperdicios y mermas Capacidad de movilización y comercialización • Infraestructura carretera y vías de comunicación • Centros de abasto y puntos de venta	Acceso económico (asequibilidad): Ingresos Precios Transferencias Producción para autoconsumo e intercambio Acceso físico: Oferta de alimentos • Estructura (costos de apertura e instalación, regulaciones) Demanda • Preferencias • Otros factores (distancia hogar-trabajo-abasto, situación laboral) • Ayudas alimentarias o para producción	Hábitos y cultura: Preferencias Publicidad	Grupos y tipos de alimentos: Variedad en el consumo Frecuencia de consumo	Condiciones de salud de las personas: Actividad física Acceso a servicios de salud Prevalencia de enfermedades infecciosas y parasitarias
			Adquisición de ingredientes y preparación de los alimentos (tiempo, complejidad)		

Fuente: CONEVAL

3. La alimentación y las políticas públicas en México

Es menester y propósito de las Políticas Públicas abatir la pobreza a través del diseño de estrategias que, teniendo un enfoque integral, se apoye a la población en temas de educación, salud, alimentación, empleo, etc., para lo cual se creó la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social.

Entre las Políticas Públicas implementadas por el Estado mexicano está “La Cruzada Contra el Hambre” por medio del cual se buscó la inclusión y bienestar social, a través de un conjunto de esfuerzos y recursos donde participaron de manera activa los tres órdenes de gobierno con los sectores público, social y privado, así como de organismos e instituciones internacionales. Los propósitos eran de gran alcance ya que consideraba desde como minimizar la pérdida post-cosecha, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización. La Cruzada Contra el Hambre delimitaba y focalizaba los lineamientos de una Población Objetivo, lo que lo hacía atender a la población potencial que cumpla con los criterios de elegibilidad.

La “Cruzada Contra el Hambre” estaba integrada por diversos programas: Apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura; Pro-agro productivo; Prevención y manejo de riesgos; Desarrollo de capacidades, Innovación tecnológica y extensionismo rural; Sustentabilidad de los recursos naturales. Fue una estrategia de Política Pública, social, integral y participativa que tenía como finalidad combatir el hambre

Sin embargo, la Auditoría Superior de la Federación señaló al respecto que:

“A cinco años de la instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre, la SEDESOL, en su carácter de Presidente de la Comisión Intersecretarial para la Cruzada contra el Hambre, no acreditó que dicha estrategia constituyó una solución estructural y permanente para solucionar el problema de la prevalencia de la pobreza extrema alimentaria, ya que no logró conjuntar esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y de los sectores social, privado y académico, además de no propiciar la inclusión social para erradicar la pobreza extrema alimentaria; no sustentó que los 7.4 millones de personas que identificó a 2017 fueron pobres extremos alimentarios; no comprobó en qué medida se atendieron las carencias de cada una de las personas registradas, ni que su atención

permitió que abandonaran dicha situación, ya que la atención no garantizó que trascendieran esa condición, debido a que dependían de los apoyos de estos para mejorar su situación, por lo que no fue posible acreditar el avance de la meta establecida en el Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018”.

Otra Política Pública llamada “PROSPERA Programa de Inclusión Social”, fue un programa de transferencias monetarias condicionadas y de tal manera diseñado y estructurado con acciones para contribuir a la alimentación con apoyo monetario, a la salud con atención y prevención médica, y a la educación con becas escolares.

Además, PROSPERA incorporó un objetivo específico adicional que amplía el radio de acción de sus intervenciones intersectoriales al ámbito de los programas de:

- Fomento productivo
- Generación de ingreso
- Bienestar económico
- Programas asociados a los derechos sociales básicos.

Fue un Programa Social con gran reconocimiento a nivel mundial, se estima que ha sido replicado por 52 países. Entre los impactos generados en cuanto a salud y nutrición, se encontró que se redujo la proporción de recién nacidos reportados como enfermos, aumentó el crecimiento de los niños de 1 a 3 años como resultado de la ingesta de suplementos otorgados y en municipios con población beneficiada bajó la tasa de mortalidad, sobre todo en personas mayores de 65 años.

El Banco Mundial en su evaluación al programa concluye que *“expandió su alcance no solo por el cambio de denominación, sino que busca que los beneficiarios puedan acceder a la educación superior y se vinculen al mercado laboral formal y que las familias tengan acceso a servicios financieros, asegurando así una mayor inclusión social de los más pobres del país.”*

Actualmente ha sido sustituido por el Programa Nacional de Becas para el Bienestar “Benito Juárez”⁸, el cual otorga transferencias monetarias; habrá que consultar los análisis de impacto y el monitoreo del programa donde se recolecte información sistemática de indicadores, estudios, diagnósticos y que cubra el logro de los objetivos, en espera de que estos al menos cubran los logrados por sus antecesores y den cabida al derecho universal a la alimentación. Será trascendental que cuente con una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) donde se describan el fin, el propósito, los componentes, los indicadores, las actividades y si cuenta con medios de verificación.

4. Seguridad y Autosuficiencia alimentaria

Es a partir de la década de 1970 cuando el concepto de seguridad alimentaria se volvió de uso común para referirnos a la producción y disponibilidad alimentaria a escala global o nacional. Posteriormente en los años 80, este concepto fue enriquecido al agregarse el tema del acceso, tanto económico como físico, y, en la década de 1990, se llegó a un concepto más abarcador que incorpora la inocuidad y las preferencias culturales, y se reafirmó la seguridad alimentaria como un derecho humano.

“Hay seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, 2009)

Para la FAO, desde la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996, la seguridad alimentaria se logra “cuando todas las personas tienen en todo momento el acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”.

⁸ El **Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez** sustituirá a [Prospera 2019](#).

En septiembre de 2019, el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) dio a conocer que Prospera sería operado por la Secretaría de Educación Pública (SEP). El programa anteriormente era operado por las secretarías de Desarrollo Social, Salud y la SEP.

Reconociéndosele, en ese momento, como un derecho para todos los ciudadanos del mundo.

La seguridad alimentaria, sin embargo, no distingue si los alimentos se importan del extranjero o si se cultivan en el país. La seguridad alimentaria se preocupa por garantizar que el país tenga la capacidad de producir o adquirir en los mercados nacionales o internacionales, los alimentos en cantidades suficientes para satisfacer las necesidades domésticas.

En este sentido, también la FAO expone que el mundo produce suficiente cantidad de alimentos para alimentar a toda su población. La causa básica del hambre y la desnutrición no es la falta de alimentos sino la falta de acceso a los alimentos disponibles.

En sentido estricto, la autosuficiencia alimentaria viene entendida como la capacidad de producir, de manera independiente y sin ayuda de insumos externos, todos los alimentos que se consumen en la población.

Para ello, el estímulo a la autosuficiencia alimentaria en México sería una forma de rescate al campo donde se busca disminuir tanto las importaciones, la pobreza, hacer una reestructuración de la cohesión social y la distribución del ingreso.

La economía social (centrada en el trabajo) involucra un sistema de relaciones de producción, distribución, circulación y consumo de bienes con el fin de satisfacer necesidades de un colectivo de manera democrática, fundamentada en el trabajo y no en el capital a la vez de proponer una distribución de los ingresos, los medios de producción y de la riqueza (González, 2011; Alvarez, 2011).

Para lo cual es importante generar una propuesta alternativa de autosuficiencia alimentaria dirigida a comunidades rurales marginadas basada en el consumo y el trabajo colectivo que genere ingresos y cubra las necesidades básicas de la región; por medio del fomento de la producción local a modo de política nacional.

El actual gobierno plantea 25 prioridades sexenales entre la que se encuentra lograr la autosuficiencia alimentaria, lo que supone que el país tenga la capacidad de producir internamente los alimentos básicos y estratégicos que la población requiere.

Para ello y como parte de la política de Estado del nuevo gobierno mexicano, el actual presidente, mediante el Diario Oficial de la Federación del 18 de enero de 2019, dio a conocer el “DECRETO por el que se crea el organismo Seguridad Alimentaria Mexicana” quedando como el organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Seguridad Alimentaria Mexicana, en el sector coordinado por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo objetivo central es favorecer la productividad agroalimentaria y su distribución, en beneficio de la población más rezagada del país, mediante las acciones siguientes:

- Coordinar la adquisición de productos agroalimentarios a precios de garantía, en favor de los productores y regiones nacionales;
- Coordinar la importación de productos agroalimentarios, en aquellos casos en los que no se cuente con abasto de los mismos para su distribución;
- Promover la producción, acopio, abasto, distribución, suministro, industrialización y comercialización de alimentos básicos, y de leche y sus derivados, y
- Propiciar la venta, distribución o, en su caso, importación de fertilizantes y semillas mejoradas y cualquier otro producto que pudiera contribuir a beneficiar a la población.

Al respecto la FAO ha hecho recomendaciones en relación con el fomento de la agricultura familiar y comunitaria, al mismo tiempo de buscar fortalecer las redes de distribución local y regional. Lo anterior con el objetivo de hacer efectivo el derecho a la alimentación en México, y una de las formas para alcanzarlo es, precisamente, por medio de la autosuficiencia alimentaria.

5. Calidad y nutrición

El artículo cuarto constitucional establece que “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”

Es importante mencionar que el mismo artículo hace referencia al término nutritivo, lo que en la actualidad se compone de aminoácidos, ácidos grasos, agua, vitaminas y minerales, entre otros que le resultan beneficiosos al cuerpo humano.

Existen dos tipos principales de problemas nutricionales crónicos que se encuentran en los extremos del espectro de malnutrición: los que se derivan de una ingesta insuficiente de alimentos inocuos y de buena calidad, y los que se generan por una ingesta excesiva o desequilibrada de alimentos o de cierto tipo de alimentos.⁹

Entre los múltiples propósitos de cada gobierno es abatir la pobreza y el hambre para lo cual diseña políticas enfocadas a la producción, comercio, precios y comercialización de alimentos y productos agropecuarios.

Pese a los esfuerzos, y la aplicación o modificación de Políticas Públicas para combatir el hambre por situación de pobreza, entre 2008 y 2016 aumentó el número de pobres en el país, alcanzando los 3.9 millones, resultando 53 millones 418 mil 151 personas en situación de pobreza. Los que se ubican en pobreza extrema, en este mismo lapso de tiempo, descendieron 2.4 millones para quedar en 9 millones 328 mil 582 personas.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la World Obesity Federation (WOF) y el World

La inseguridad alimentaria contribuye al sobrepeso y la obesidad, así como a la desnutrición, y coexisten altas tasas de estas formas de malnutrición en muchos países. El costo más alto de los alimentos nutritivos, el estrés que significa vivir con seguridad alimentaria y las adaptaciones fisiológicas a la restricción de alimentos ayudan a explicar por qué las familias que enfrentan inseguridad alimentaria pueden tener un riesgo más alto de sobrepeso y obesidad.

(FAO. El estado de Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo, 2018)

⁹ FAO, Directrices en materia de legislación alimentaria, colección "estudio Legislativo", Roma, núm. 91, www.fao.org/docrep/012a0862s/a0862s00.pdf

Cáncer Research Fund (WCRF) han manifestado que causas del incremento de sobrepeso y obesidad no solo es el resultado de malos hábitos individuales, sino que es, principalmente, el resultado de un entorno que promueve la obesidad. Este entorno ha sido denominado “ambiente obeso génico”, caracterizado por una multimillonaria publicidad de alimentos ultra-procesados altos en azúcares, grasas y sodio, la omnipresencia y gran asequibilidad de estos productos, así como la ausencia de etiquetados nutrimentales que informen asertivamente.¹⁰

Detonantes de una mala alimentación y sobrepeso:

- ✓ Consumo de bebidas azucaradas y azúcares refinados.
- ✓ Alto consumo de grasas saturadas
- ✓ Alimentos altos en hidratos de carbono y bajos nutrientes y fibra
- ✓ Aumento en las porciones de alimentos
- ✓ Disminución en el consumo de vegetales y frutas frescas
- ✓ Evitar la actividad física al trasladarse o al subir y bajar escaleras
- ✓ Falta de actividad física
- ✓ Preferir las actividades sedentarias: videojuegos, ver televisión, etc.
- ✓ Poca educación de la importancia de la alimentación en las aulas.
- ✓ Consumir comida rápida o productos llamados “Chatarra”

Las zonas urbanas son donde se presenta mayor prevalencia de obesidad, por su fácil acceso a restaurantes, tiendas de consumo, la dinámica de las condiciones laborales, etc.

¹⁰ Swinburn, B et al. The global obesity pandemic: shaped by global drivers and local environments. The Lancet 2001;378(9793): 804-814.

De la mano encontramos la desnutrición que no siempre es asociada a pobreza, ya que esta depende mucho de los hábitos alimenticios, el entorno social, cultural y laboral. Las largas jornadas laborales, las prisas con que se viven el día a día y lo barato que puede ser el comprar alimentos poco saludables por la rapidez, cercanía y facilidad para obtenerlos. Es por ello la necesidad de generar estrategias que contemplen estas dinámicas.

Como ya se mencionó, una mala nutrición no solo es cuestión de falta de alimentos, contempla también la falta de nutrientes en la dieta o en su caso el exceso de alimentos con altos valores calóricos, que tienen el mismo grado repercusiones en la salud.

La desnutrición infantil tiene orígenes complejos que involucran determinantes biológicos, socioeconómicos y culturales” (Desnutrición y obesidad: doble carga en México. Revista Digital Universitaria ISSN:1607-6079)

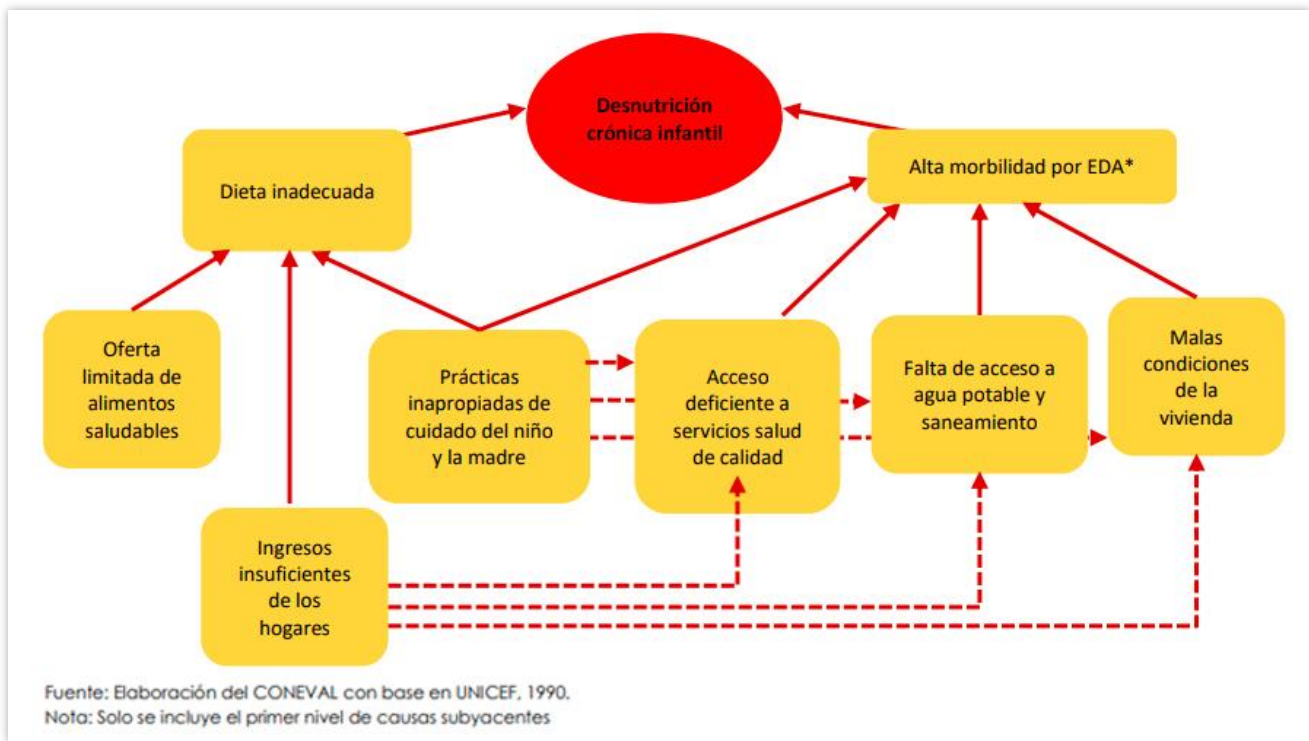
Evidentemente es un tema que de tratarse de manera integral podría genera cambios culturales en la población, no es labor solo del gobierno implementando nuevos impuestos o prohibiciones, es en mucho también cuestión de conciencia social a preservar la salud.

Por otro lado, tenemos un sector de la población las cuales viven inseguridad alimentaria crónica, que son aquellas cuyo consumo alimentario está por debajo de los requerimientos necesarios o que padecen hambre de forma persistente durante periodos largos. En cambio, aquellos en inseguridad alimentaria estacional y transitoria son los que se enfrentan a niveles de consumo inferiores a los adecuados por periodos definidos.

Es bajo estos elementos donde focalizar un Programa Social resulta pertinente delimitarlo bajo el enfoque de Población Objetivo y Población Potencial.

Es común que se relacione la seguridad alimentaria con un buen estado nutricional, pero la realidad es que una no es condicionante de la otra, de hecho, la seguridad alimentaria es una condición necesaria pero no suficiente para la seguridad nutricional. Intervienen factores aún más complejos como la disponibilidad, accesibilidad, calidad, preparación, higiene y también de un organismo saludable que digiera y absorba los nutrientes de los alimentos. Es por ello que tanto las carencias y deficiencias en la alimentación se ven directamente reflejadas en una presión presupuestal del sector salud.

Causas inmediatas y subyacentes de la desnutrición infantil crónica



La pobreza crónica no tiene medición oficial. Son diferenciadas las características para ser considerada, y para las cuales se toman en consideración: las localidades totalmente aisladas (se calcula sean 80 mil) y se estima viven 7 millones de personas; las localidades lejanas de centros urbanos y carreteras, las cuales con Información de CONAPO¹¹ suman 70 mil localidades y viven 13 millones de personas.

La Unicef y el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), en el estudio que realizaron en 2015, concluyeron que la

1 de cada 2 niños están en riesgo de desarrollar diabetes si no actuamos. (Meza, 2015)

¹¹ Consejo Nacional de Población

cuarta parte de las niñas y los niños de los hogares en mayor pobreza padece desnutrición crónica (23%).¹²

En el reporte realizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) denominado El Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo 2018, reportó que 11.3 millones de mexicanos padecen inseguridad alimentaria grave. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) estimó para 2017 la cantidad de 9.9 millones de mexicanos que no tienen garantizado en acceso a la comida adecuada y suficiente, de hecho, la cifra que nos presenta la FAO es mayor al padrón de beneficiarios de la Cruzada Nacional contra el Hambre que asciende a 7.4 millones. Con las cifras anteriores podríamos deducir que hubo un aumento del 2017 al 2018 de personas con carencias de alimentación.

México ocupa el segundo lugar en obesidad en adultos en el mundo. (OCDE, 2017)

Otro sector vulnerable de la población con pobreza crónica son las comunidades indígenas; casi tres cuartas partes viven en pobreza (72%) y cuatro de cada diez viven con un ingreso inferior al costo de la canasta alimentaria (42%). La Carencia por Acceso a la Alimentación de esta población se estima en un 31.5 por ciento, lo que representa 2.2 millones de hablantes de lengua indígena, considerándose el sector que padecen mayores niveles de inseguridad alimentaria severa y moderada y exclusión.¹³

¹² Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres, México 2015.

¹³ ENIGH, 2016.

Existe otro escenario con respecto a la alimentación en México que ha hecho encender los focos rojos, y es el de reducir la tasa de obesidad y patologías asociadas, como diabetes, problemas arteriales o colesterol elevado, los problemas renales y disminuir el riesgo de algunos tipos de cáncer.

El número de mexicanos mayores de 18 años que son considerados obesos pasó de 20.5 millones en

2012, a 24.3 millones en 2016, lo que traerá como consecuencias una mayor demanda de los servicios de salud y un mayor impacto presupuestal, pudiendo provocar un colapso del sistema de salud mexicano.

Con datos e la última Encuesta Nacional de Salud y Nutrición publicada en 2016, la prevalencia combinada de sobrepeso y obesidad en la población de 6 a 11 años paso de 34.4 a 33.2 por ciento; en adolescentes de entre 12 y 19 años aumento 1.4 por ciento y en personas por encima de 20 años subió 1.3 por ciento.

Con información del INEGI “en México, entre el año 2000 y el año 2015, murieron más personas por diabetes mellitus, que las que fallecieron durante la Revolución Mexicana”. Se considera que la causa es el aumento en el consumo de alimentos hipercalóricos ricos en azúcar, sal y grasa y pobres en vitaminas, minerales y fibra. También descendió la práctica de actividad física, por dinámicas de desplazamientos, trabajo, urbanización, las nuevas tecnologías y el internet, lo que origina un exceso de sedentarismo.

La comida chatarra aporta al IEPS más que ningún otro producto gravado con el impuesto. El actual gobierno tiene como objetivo combatir que la obesidad siga aumentando especialmente en jóvenes para ello se legislan dos iniciativas:

- a) Del grupo parlamentario de Morena en el Senado, Ricardo Monreal Ávila impulsa lograr la prohibición de la publicidad de la comida chatarra dirigida especialmente a menores. Para lo cual la iniciativa modificaría los artículos 301 y 421 de la Ley General de Salud (LGS) y prohibiría la publicidad en radio, televisión e internet de productos calóricos dirigidos especialmente a niñas y niños.

La OMS se esfuerza por promover la disponibilidad de alimentos inocuos, sanos y saludables para toda la población, a fin de mejorar la inocuidad de los alimentos y la seguridad nutricional.

(Organización Mundial de la Salud)

b) Del mismo Grupo Parlamentario, pero desde la Cámara Baja, el Dip. Ramírez Cuellar analiza la actualización del impuesto a los cigarros, bebidas azucaradas, comida chatarra y alcohol. Detalló que se están gastando casi 1 billón de pesos en combatir el cáncer, obesidad y enfermedades cardiovasculares derivadas de la mala alimentación. Para lo cual el presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados propone para el paquete económico 2020 que lo que se genere del IEPS aplicado a estos productos vaya destinado al sector salud, mismos que deberán etiquetarse en rubros de promoción, prevención, detección, tratamiento, control y combate a la desnutrición, sobrepeso, obesidad y enfermedades crónico degenerativas, todo lo anterior con el propósito de inhibir los hábitos de consumo de la población.

La Secretaria de Salud estima que el costo total de la obesidad en 2017 fue de 240 mil millones de pesos y seguirá aumentando hasta alcanzar los 272 mil millones en 2023, un aumento de 13% en seis años.

Actualmente existe una alerta epidemiológica por obesidad y diabetes, Es necesario una política verdadera que haga frente a esta problemática, donde los intereses comerciales no estén por encima de la salud de los mexicanos.

Si no se prevé una política de fondo que haga frente a los intereses económicos con regulaciones efectivas, la dinámica de mayor presión presupuestal al Ramo de Salud será cada vez más insuficiente.

6. Comentarios Finales

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su contribución al desarrollo social del país contempla estrategias que coadyuven en temas de educación, salud, alimentación nutritiva y de calidad, vivienda digna y decorosa, medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y no discriminación.

El referente de México en el tema de derecho a la alimentación es la Declaración Universal de los Derechos humanos, donde la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones

Unidas integro un tratado que fuera jurídicamente vinculante para los países que lo ratifiquen.

Sin embargo y pese a los esfuerzos para que estas recomendaciones sean tomadas en cuenta por los Estados, en la práctica resultan carentes de exigibilidad, debido a que los países en su soberanía cuentan con un margen de libertad operativa con respecto a cómo cumplirá las obligaciones firmadas y ratificadas. Es decir que cada país decidirá qué enfoque le dará con base al contexto de sus políticas públicas y los recursos económicos y estructurales con los que cuenten.

Es por ello que el derecho a la alimentación no ha estado dentro del texto constitucional como garantía social en gran parte debido a la sostenibilidad presupuestal que implica elevarlo a ese estatus. De lo que el Estado sí tendrá como objetivos de política pública, será el respetar, proteger y propiciar o facilitar el Derecho a la Alimentación de todos los ciudadanos que estén bajo su jurisdicción.

Es también menester de las autoridades promover la alimentación saludable, donde la sostenibilidad alimentaria sea el eje rector hacia una seguridad alimentaria y nutricional. Partiendo de la información que la Secretaría de Salud indicó con respecto a que son los alimentos ricos en grasa, sal y azúcares como la principal causa del problema.

No hay que perder de vista que la seguridad alimentaria nutricional es determinante para problemas de salud como la obesidad y enfermedades crónicas no transmisibles, pero que son causantes de discapacidad, gasto familiar alto y baja productividad.

La Organización mundial de la Salud estima que la obesidad y sus complicaciones le cuestan al país 7 mil 800 millones de pesos, lo que inevitablemente ejerce una fuerte presión con gasto creciente en el tratamiento de enfermedades crónico degenerativas provocando un impacto en la economía del país, porque implica una gran participación en el gasto público a través del tiempo.

Siendo ya un problema donde México se ubica como el país con más población infantil con sobrepeso y obesidad (UNICEF)¹⁴ y una de las naciones con mayor porcentaje de población con problemas de obesidad, se prevé legislar desde ambas cámaras Iniciativas que coadyuven a tomar mayor conciencia de los valores nutricionales, previendo mecanismos que hagan más difícil el acceso a este tipo de alimentos con altas concentraciones de hidratos de carbono.

Las iniciativas contempladas, consideran tratar el tema de la obesidad de una manera indirecta, una de ellas es que en el paquete económico 2020 se actualice el IEPS¹⁵ con el propósito de generar recursos para el sector salud y la segunda regulando la transmisión en los medios de comunicación (televisión, radio, etc.) de los productos considerados con bajo valor nutricional y altos azúcares refinados que van dirigidos a los menores de edad y que propician sus consumos mediante la mercadotecnia.

Se requiere abordar esta problemática de manera integral, con intervenciones escolares, laborales, regulación de la publicidad, mayor claridad en el etiquetado de los productos y políticas fiscales como la que se implementó en el 2014 a las bebidas azucaradas.

Sin dejar de lado la importancia de la educación¹⁶, que insta a tratarse desde la escuela primaria fomentando buenos hábitos alimenticios y actividad física, en sinergia con las Secretarías de Educación Pública, Bienestar y Salud.

Y por último será necesario que en el diseño de las políticas públicas enfocadas específicamente en los programas sociales dejen de tener un fin electoral, lamentablemente se han utilizado para ganar votos y no se ha pensado en las necesidades reales de la gente en situación de pobreza.

¹⁴ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

¹⁵ Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

¹⁶ El 52% de hombres y mujeres jóvenes no cuentan con educación superior según datos de la OCDE.

Por ello, algunas de las acciones que pueden llevarnos por ese camino son, entre otras, las siguientes:

- ✔ Diseñar un plan integral donde la sociedad, el gobierno y el sector empresarial tomen conciencia del cuidado de la salud
- ✔ Reducir el consumo de carnes rojas
- ✔ Incrementar el consumo de frutas, verduras y legumbres
- ✔ Reducir los azúcares.
- ✔ Fomentar el etiquetado de productos con claridad de las porciones.
- ✔ Incluir los bebederos de agua potable gratuita
- ✔ Fomento de escuelas saludables donde las cooperativas y tiendas adopten opciones más saludables a los estudiantes.
- ✔ Fomento de las actividades deportivas en la Educación Física, mediante incentivos.
- ✔ Que el sector agrícola y ganadero mitigue la emisión de dióxido de carbono
- ✔ Limitar el empleo de agua e implementar la reutilización de aguas tratadas.
- ✔ Reducir el desperdicio de alimentos. El Banco de Alimentos de México indicó un 34% de los alimentos producidos en el país se pierden o se desperdician.
- ✔ No se debe perder de vista que la salud, la educación y la alimentación van en cadena y se debe buscar fomentar integralidad entre los programas enfocados a los jóvenes y niños de México.
- ✔ Modificar y vigilar la situación alimentaria en las escuelas, generando opciones más saludables.

Incluir una cobertura médica universal efectiva que contribuya a la prevención, atención y atención de primer contacto.