



Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
División de Estudios de Posgrado
Doctorado en Ciencias Jurídicas

**LAS CARENCIAS EN EL ACCESO A LA ALIMENTACIÓN
ADECUADA EN LAS REGIONES MÁS POBRES DE
MÉXICO**

Tesis que para obtener el grado de
DOCTOR EN CIENCIAS JURÍDICAS
Presenta: Jorge Garrido Beltrán

Bajo la dirección de:
Dr. Javier Eliott Olmedo Castillo

Morelia, Michoacán, febrero de 2025

Dedicatoria

Dedico este trabajo de investigación a mi familia, ya que sin su apoyo no habría sido posible. Todos han conformado en mí el sentimiento de responsabilidad y compromiso para poder llegar hasta el final de mis metas. A los que se nos han adelantado en el camino y a los que se encuentran todavía aquí a mi lado.

Primero, a mis padres Jorge y Rossy, porque su educación y paciencia me proporcionaron valores indispensables para trabajar con el esfuerzo necesario. Porque su dedicación y amor dejaron honda huella en mi corazón y no los he olvidado, al contrario, los siento más presentes que nunca.

A mi esposa y a mis hijos, Kary, Jorge Josué, Jared y Jafet. Porque juntos hemos enfrentado diferentes desafíos y siempre han estado presentes, animándome y alentándome. Ellos son mi mayor motivación, porque espero dejarles un legado de confianza y persistencia.

A mis nietos Jorge, Victoria y Samuel porque desde que llegaron a mi vida han llenado de luz mis ojos, de paz mi corazón y de gran felicidad todo mi ser con sus sonrisas y sus abrazos. Porque nunca pensé que yo podría amar de esta manera.

Agradecimientos

Quiero expresar mi profundo agradecimiento a todos los que contribuyeron para la conclusión de este trabajo de investigación. No me es posible mencionar a cada uno, me disculpo con cariño porque muchos han influido.

Primero, quiero agradecer a Dios, que me ha sostenido física y espiritualmente, que me trajo hasta este lugar y me ayudo a comprender mi destino. Porque me ha demostrado Su amor y la importancia que tiene la preparación constante en mi vida. Por el pasado, el presente y el futuro.

Segundo a los Doctores, **profesores de la División de Estudios de Posgrado** que dedicaron su tiempo, dentro y fuera de las clases, para ayudarme a reconocer mis áreas de oportunidad y me dieron la confianza necesaria para llegar hasta el final.

Al **Doctor Javier Eliott Olmedo Castillo, mi Director de Tesis**, sus consejos y confianza han sido de gran valor y he tenido la oportunidad de aplicarlos en mi vida académica y personal.

Al **Doctor Carlos Salvador Rodríguez Camarena**, desde que lo conozco me ha enseñado metodología, pero la mayor enseñanza que he obtenido es su ejemplo de dedicación al trabajo arduo, me ha marcado. Y me ha demostrado con sus acciones ser un amigo en el que puedo confiar.

A los **Doctores Miguel Alejandro López Olvera, Benjamín Revuelta Vaquero y Enoc Francisco Moran Torres** sus conocimientos y experiencia fueron de gran valor para alcanzar los objetivos de la investigación. Sus consejos dieron forma a este trabajo.

Finalmente, a CONAHCYT porque su apoyo me ha ayudado a crecer como persona, porque las letras cambian corazones y el mío ha sido beneficiado por la oportunidad de acercarme al derecho a través de los libros.

Índice

Resumen	I
Abstract	II
Introducción	III

Capítulo 1

El Acceso a la Alimentación

1.1. El derecho a la alimentación	2
1.2. El acceso a la alimentación	16
1.2.1. La accesibilidad física y económica	29
1.3. La seguridad alimentaria	36
1.3.1. La inseguridad alimentaria	43
1.4. La soberanía alimentaria	48
1.5. Reflexiones capitulares	57

Capítulo 2

La Función Administrativa y el Acceso a la Alimentación

2.1. La administración pública en México	59
2.2. La participación de los tres niveles de gobierno	82
2.2.1. La administración pública Federal	83
2.2.2. La administración pública Estatal	89
2.2.3. La administración pública Municipal	96
2.3. La eficacia y la eficiencia administrativa	102
2.4. Reflexiones capitulares	107

Capítulo 3

Las Normas para el Acceso a la Alimentación

3.1. El acceso a la alimentación en la legislación mexicana	110
3.1.1. Las garantías constitucionales	114
3.1.2. Las carencias sociales	120
3.1.3. Los indicadores de pobreza	122
3.2. El acceso a la alimentación en las legislaciones internacionales	131
3.2.1. La propuesta de una Ley Marco de la FAO	132
3.2.2. Las leyes de Chile y España	135
3.2.3. La Ley General de la Alimentación en México	148
3.3. Reflexiones capitulares	158

Capítulo 4

La Accesibilidad a la Alimentación Adecuada en México

4.1. La identificación de las regiones vulnerables	162
4.1.1. Las regiones con mayor pobreza y carencia alimentaria	167
4.1.2. Seguridad y soberanía alimentaria en estas regiones	175
4.2. El objetivo común de aumentar la accesibilidad a la alimentación	179
4.2.1. El aprovechamiento de los recursos administrativos locales	181
4.2.2. La administración transversal	191
4.2.3. Los objetivos comunes	194
4.3. Conclusiones	200
Anexos	202
Fuentes de Información	217

Resumen

La accesibilidad a la alimentación es una condición fundamental que debería de estar garantizada para todas las personas y se presenta como el primer indicador dentro de los objetivos considerados por el gobierno de México, al enfrentar el desafío de reducir el hambre.

Por esta razón se está trabajando para aprovechar los recursos administrativos, económicos e inclusive legales con los que se cuenta para alcanzar la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria en el país, que permitan modificar el panorama actual en el que viven muchos mexicanos.

El derecho a la alimentación adecuada se estableció dentro de la Constitución desde el 2011 y en abril de 2024 se presentó la nueva Ley General de la Alimentación Adecuada y Sostenible para enfatizar la necesidad de cumplir con las condiciones que reclama este derecho social.

La administración pública tiene ahora la responsabilidad de asegurar los alimentos adecuados y reducir las carencias que se presentan en la población. Por lo que se espera que se realicen ajustes en su estructura y en su funcionamiento para lograr el fin de garantizar el acceso a la alimentación en las regiones del país donde se vive con pobreza y con mayores carencias.

Palabras clave: administración, alimentación, carencias, gobierno y pobreza

Abstract

Access to food is a fundamental condition that should be guaranteed for all people and is presented as the first indicator within the objectives considered by the government of Mexico, in facing the challenge of reducing hunger.

For this reason, work is being done to take advantage of the administrative, economic, and even legal resources available to achieve food security and food sovereignty in the country, which will allow modifying the current panorama in which many Mexicans live.

The right to adequate food was established in the Constitution since 2011, and in April 2024, the new General Law of Adequate and Sustainable Food was presented to emphasize the need to fulfill the conditions demanded by this social right.

The public administration now has the responsibility of ensuring adequate food and reducing the deprivations that exist in the population. Therefore, it is expected that adjustments will be made in its structure and operation to achieve the goal of guaranteeing access to food in the regions of the country where there is poverty and greater needs.

Introducción

La administración pública tiene que hacer frente a todas las necesidades que se presentan en el país, cada una de ellas tiene orígenes muy variados y por consecuencia en algún momento se escapa de sus manos. Muchas veces sucede porque no se cuenta con los recursos adecuados para desempeñar sus funciones, estos recursos pueden ser técnicos, humanos, estructurales o inclusive legales que interfieren en la consecución de los objetivos.

Cuando se habla de la alimentación de la población la situación se complica ya que dentro de esta problemática interfieren muchos factores, como pueden ser los administrativos, los políticos, los económicos, los culturales y hasta los que dependen de las condiciones locales y no siempre se cuenta con recursos para atender la situación.

Este trabajo de investigación ahonda en las condiciones que se presentan al momento de buscar garantizar el derecho a la alimentación adecuada en el país. Cuando se trata de hacer efectivo el derecho tal y como se presenta en la Constitución Política y se pretende cumplir con las necesidades que presentan los derechos sociales.

El objetivo general que se estableció en el principio fue determinar la forma en la que se debe ajustar la administración pública en sus tres niveles de gobierno para poder reducir el número de personas que viven con carencias en el acceso a la alimentación. Sobre todo la administración municipal que enfrenta las carencias directamente en sus poblaciones.

Para lograr este objetivo general se establecieron los objetivos específicos que derivaron en los cuatro capítulos en los que se desarrolla la investigación. Y así comprobar si la hipótesis presentada era cierta y entonces generar una propuesta que coadyuve en los esfuerzos comunes por beneficiar a las que personas que actualmente viven con esta vulnerabilidad.

En el capítulo uno se centra en la importancia del derecho a la alimentación en México, se analizan las características de este derecho, tal y como se encuentra en la legislación internacional y nacional. Para distinguir las obligaciones adquiridas por el estado mexicano y establecer las condiciones que permiten garantizarlo dentro del territorio nacional.

Se revisa el concepto de accesibilidad alimentaria y cómo está dividida en dos partes, la accesibilidad física y la accesibilidad económica.

También se habla de los conceptos de seguridad alimentaria e inseguridad alimentaria y de soberanía alimentaria ya que mantienen una relación muy estrecha con la accesibilidad,

Para cumplir con el objetivo establecido previamente de mostrar la parte central de la investigación, es decir, la necesidad de reducir las carencias relacionadas con el acceso a la alimentación en el país. Además de presentar la relación y la importancia de la seguridad alimentaria y de la soberanía alimentaria al intentar reducir las carencias alimentarias entre los mexicanos.

En el capítulo dos se abordarán las normas que determinan las funciones de la administración pública en México y de la importancia que tiene su desempeño, ya que influye en el acceso a la alimentación. Se revisan sus responsabilidades en los tres niveles de gobierno relacionadas con el derecho a la alimentación adecuada.

Para reconocer las instituciones y organismos encargados de garantizar el acceso a la alimentación y aplicar los conceptos de eficacia y eficiencia administrativa, dentro de la función administrativa

De tal forma que se cumpla el objetivo establecido de describir la función administrativa en México, en los tres niveles de gobierno, donde se garantiza el derecho a la alimentación. Y analizar la eficacia y la eficiencia en los resultados relacionados con el acceso a la alimentación.

En el capítulo tres se revisan los recursos legales que existen en el país, establecidos por la Constitución Política y los tratados y acuerdos internacionales aplicables que buscan garantizar el derecho a la alimentación. Sobre todo, pensando en la exigibilidad de este derecho.

Además, se analizan las garantías constitucionales que existen para promover el acceso a este derecho, donde se contemplan los recursos y los medios a su alcance para lograr los objetivos establecidos.

En este capítulo se revisan la propuesta que hace la FAO, la propuesta de ley en Chile y un Decreto Real de España relacionados con el derecho a la alimentación para encontrar sus aportaciones a los cambios que se están presentando en el país.

Y se realiza un extenso análisis de la nueva Ley General de la Alimentación Adecuada y Sostenible para identificar las responsabilidades que adopta la administración pública federal y de qué manera se organizará para hacer frente a la problemática del acceso a la alimentación.

En el capítulo cuatro se concluye la investigación, para lograrlo primero se realiza un diagnóstico de las condiciones en las que se encuentra el derecho a la alimentación adecuada en el país tomando en cuenta los datos obtenidos anteriormente. Y agregando información para verificar de lo que se está hablando.

Se utiliza la estructura establecida por los derechos humanos ya que el derecho humano a la alimentación adecuada es un derecho social y se confirma la situación en la que se encuentra en la actualidad el país.

Con lo cual se da respuesta a la pregunta de investigación y se comprueba que la hipótesis, ya que al identificar los lugares con mayores carencias alimentarias permitiría reorientar los esfuerzos que realiza la administración pública federal, estatal y municipal para lograr garantizarlo en esas regiones.

Y se presentan las conclusiones de la investigación, de esta manera se cierra este trabajo con los resultados obtenidos y las propuestas que permitan continuar con la progresividad en el derecho a la alimentación adecuada y asegurar la accesibilidad a más personas que viven con esta carencia

Capítulo 1

Los principios del acceso a la alimentación

SUMARIO: 1.1. El derecho a la alimentación 1.2. El acceso a la alimentación
1.3. La seguridad alimentaria 1.4. La soberanía alimentaria 1.5. Reflexiones
capitulares

En este capítulo se establecen las bases para entender la importancia del derecho a la alimentación en México y de cómo se relacionan los conceptos de acceso a la alimentación, seguridad alimentaria y soberanía alimentaria.

En su primera parte, se analizan las características de este derecho, tal y como se encuentra reconocido en la legislación internacional y nacional. De tal manera que se puedan distinguir las obligaciones adquiridas por el estado mexicano y establecer las condiciones que permiten garantizarlo dentro del territorio nacional al volverlo más accesible física y económicamente.

En la segunda parte se revisa el concepto de accesibilidad alimentaria y cómo esta característica es trascendental al momento de buscar que se logre garantizar el derecho a la alimentación en la población mexicana.

En la tercer parte se habla de los conceptos de seguridad alimentaria e inseguridad alimentaria que mantiene una relación muy estrecha con la accesibilidad, ya que cómo se menciona en el capítulo, no puede existir seguridad alimentaria en el país si no existe la accesibilidad física y económica, por lo que son una parte fundamental dentro de estos conceptos.

En la cuarta parte se habla del concepto de soberanía alimentaria, que también guarda una relación estrecha con la accesibilidad, ya que busca mantener la producción de alimentos suficientes para satisfacer las necesidades en el país.

Todo esto para cumplir con el objetivo establecido previamente de mostrar la parte central de la investigación, es decir, la necesidad de aumentar el acceso a la alimentación en el país. Además de presentar la relación y la importancia de la seguridad alimentaria y de la soberanía alimentaria al intentar reducir las carencias alimentarias entre los mexicanos.

1.1. El derecho a la alimentación

El derecho a la alimentación al igual que los demás derechos sociales se encuentra reconocido desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y se vio formalizado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 en la Cumbre Mundial de la Alimentación en Roma, la Asamblea acordó establecer un contenido más concreto y operativo para este derecho.

En 1999 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU a través del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (PIDESC), presentó el Comentario General nº 12 sobre el derecho a la alimentación. En el año 2000, la Comisión de Derechos Humanos estableció por resolución 2000/10 de 17 de abril de 2000 el mandato del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación.

En el 2003, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) estableció directrices relativas a la aplicación del derecho a la alimentación. Quedando plasmado el 23 de noviembre de 2004 por parte de 187 Estados Miembros del Consejo General de la FAO, lo que conocemos como las Directrices Voluntarias en apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional.

Dichas Directrices, sustentadas en el derecho internacional, son recomendaciones que los Estados han elegido cumplir de acuerdo al artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Cada uno de estos avances ha permitido un mayor conocimiento de las responsabilidades adquiridas por los Estados, dando claridad en los objetivos y permitiendo que las interpretaciones vayan dirigidas dentro del respeto de los Derechos Humanos y del objetivo de la Dignidad Humana de acuerdo a lo que se estableció en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Con respecto al Derecho a la Alimentación primero debemos analizar sus características. ¿Qué es el derecho a la alimentación? Según Oliver De Schutter, Relator especial de las Naciones Unidas: “El derecho a la alimentación es un derecho humano, reconocido por la legislación internacional, que protege el derecho

de todos los seres humanos a alimentarse con dignidad, ya sea produciendo su propio alimento o adquiriéndolo” (2008).

De este concepto se pueden identificar varios puntos importantes. El primero, que el derecho a la alimentación es un derecho humano. Segundo, se encuentra reconocido en la legislación internacional. Tercero, su propósito es proteger a todos los seres humanos para que puedan alimentarse de forma digna. Y cuarto, dándoles la posibilidad a los individuos para producir sus alimentos o adquirirlos.

El Relator Especial de la ONU¹ hace énfasis en el trabajo fundamental de los Estados que permite alcanzar un “entorno propicio en el que las personas puedan desarrollar plenamente su potencial para producir o procurarse una alimentación adecuada para sí mismas y para sus familias.” (ONU, 2015)

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité de DESC) en su Comentario General 12 menciona que: “El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla” (1999).

Para el Relator Especial de la ONU el derecho a la alimentación es: “El derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna” (ONU, 2015)

Menciona además que el derecho a la alimentación requiere: “no sólo que los alimentos estén disponibles, sino también que sean accesibles, esto es, que cada hogar pueda contar con los medios para producir u obtener su propio alimento” Los Estados están obligados a acercar los alimentos inclusive en lugares donde

¹ El Relator Especial forma parte de los mecanismos de procedimientos especiales establecidos por la Comisión que constan de grupos de trabajo, relatores especiales, representantes o especialistas nombrados por la Comisión para investigar y abordar cualquier violación cometida en un país en determinadas áreas temáticas de los derechos humanos. Para más información sobre los procedimientos especiales, véase <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm> Los informes del Relator Especial tratan de varios temas del derecho a la alimentación en detalle. Los informes pueden consultarse en: <http://www2.ohchr.org/english/issues/food/index.htm>

existan conflictos armados o después de algún desastre natural.

Derivado de esto el Relator de la ONU presentó tres elementos clave para que se pueda cumplir con las condiciones que presenta el Derecho a la Alimentación y son:

- 1) Disponibilidad, tiene que ver con el hecho de que los alimentos deben estar disponibles por producción natural o por su venta en los mercados.
- 2) Accesibilidad, que determina que existe el acceso físico y económico de los alimentos para todas las personas, incluyendo grupos vulnerables.
- 3) Adecuación, que significa que las personas pueden ver satisfechas sus necesidades alimentarias teniendo en cuenta sus condiciones de vida.

En cuanto a la manera en la que se encuentra reconocido jurídicamente el derecho a la alimentación, el Relator de la ONU menciona que: “El derecho a la alimentación está protegido por el derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos” (2008). Esto nos dice que existen cuerpos normativos a nivel internacional que impactan directamente a los nacionales en esta materia.

A continuación, se mencionan algunos de ellos: el derecho a la alimentación fue reconocido en 1948, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, apareciendo en su Artículo 25, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. Posteriormente en 1966 en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales lo encontramos presente en el Artículo 11.

También lo podemos ver en la Convención sobre los Derechos del Niño, en sus Artículos 24 y 27. En la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en su Artículo 12 y en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en sus Artículos 25 y 28.

De forma muy particular lo encontramos en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mejor conocido como el Protocolo de San Salvador de 1988.

Existen otros instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, como son las recomendaciones, resoluciones y declaraciones que aportan información relevante para el derecho a la alimentación.

Uno de estos es las Directrices Voluntarias en apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional (Las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación). Adoptadas por el Consejo de la FAO en noviembre de 2004.

Bajo estas circunstancias, la pregunta pendiente es ¿qué parte le corresponde al Estado mexicano por hacer? El Relator de la ONU menciona que: “Los países deben hacer efectivo el derecho a la alimentación a escala nacional, tal y como se menciona en el Comentario General No. 12 sobre el derecho a la alimentación del el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU y las Directrices Voluntarias en apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional” (ONU, 2008).

Lo que se espera es que la aplicación de esta norma, relativa al derecho a la alimentación, genere acuerdos y modificaciones en la Constitución, en las leyes secundarias y en las instituciones judiciales, políticas y administrativas y que puedan impactar en los programas sociales.

Según lo que menciona la FAO: “los Estados adoptaran estrategias nacionales basadas en los derechos humanos para la realización plena del derecho a una alimentación adecuada”. Por lo que sugiere:

- 1) Identificar, lo antes posible, las amenazas emergentes al derecho a la alimentación a través de sistemas de supervisión;
- 2) Mejorar la coordinación entre los diferentes ministerios competentes, y entre los diferentes niveles, nacional y sub-nacional, de gobierno;
- 3) Establecer claramente las competencias y las responsabilidades para la realización de las dimensiones del derecho a la alimentación que requieran una realización progresiva;
- 4) Garantizar una participación adecuada en el proceso, especialmente de los grupos poblacionales que viven una situación de mayor inseguridad alimentaria;
- 5) Prestar especial atención a la necesidad de mejorar la situación de los segmentos más vulnerables de la sociedad, así como a la inclusión específica del acceso a una alimentación adecuada dentro de estrategias más amplias de reducción de la pobreza (FAO, 2010, p. 27).

Sin embargo, se debe hacer énfasis en el hecho de que cada esfuerzo que realicen los Estados y las comunidades dependerá del establecimiento de marcos legales e institucionales bien coordinados, que promuevan la eficacia permitan implementar políticas que ayuden a reducir las carencias que vive el país y a la realización del derecho a la alimentación.

Actualmente el derecho a la alimentación se considera un derecho fundamental para todos los seres humanos, dado que el alimento es esencial y sin él los seres humanos no podrían vivir. Con el tiempo se le han venido reconociendo características adicionales por las instituciones que protegen los derechos humanos y en las normas internas de cada país.

Por esta razón cada hombre, mujer y niño tiene garantizada la alimentación como derecho, al menos en el papel, aunque en la realidad todavía existe rezago para que pueda cumplirse plenamente con lo que la ley ha logrado identificar y reconocer.

Además de que se debe de tomar en cuenta que existen algunas características indispensables contenidas en este derecho como son:

- 1) Los alimentos deben ser suficientes para toda la población.
- 2) Los alimentos deben ser accesibles de tal manera que cada persona pueda adquirirlos a través de la compra o de la producción.
- 3) La accesibilidad de los alimentos debe ser constante, sin importar que se presenten condiciones especiales como desastres naturales o guerra.
- 4) Los alimentos deben ser saludables. Higiénicos y libres de químicos dañinos.
- 5) El agua es un factor importante dentro del Derecho a la Alimentación ya que es necesaria como parte de la alimentación y sin ella no podría cumplirse con ninguna de las condiciones anteriores (FAO, 2007).

Bajo estas circunstancias, el derecho a la alimentación se transforma en un elemento fundamental para que cada individuo pueda vivir con dignidad. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales trata el derecho a una alimentación adecuada más extensamente que cualquier otro instrumento internacional.

En el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, los Estados Partes reconocen: “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.

En el párrafo 2 se reconoce la necesidad de adoptar medidas inmediatas y urgentes para garantizar “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” y la malnutrición. El derecho a una alimentación adecuada es de importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos (1999).

En el párrafo 4º del mismo artículo añade dos condiciones importantes relacionadas con la dignidad humana y la justicia social: Primero, que: “El derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana” y segundo, que es: “inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos” (Comité DESC, 1999).

En el párrafo 6º se habla de una alimentación adecuada, se utiliza este término para enunciar dos características importantes relacionadas y que tienen que ver con el acceso físico y económico “en todo momento” de los alimentos y de los medios que permitan obtenerla.

Por último, el párrafo 17 menciona dos cosas básicamente, primero, que cualquier Estado viola este Pacto al no garantizar un “nivel mínimo esencial” y segundo, se debe considerar la falta de capacidad o la falta de voluntad de un Estado para distinguir si se busca proteger a las personas del hambre o se manifiestan limitaciones de comprensión de los objetivos.

Como se mencionó previamente las actividades del Estado se realizan a través de los organismos que conforman la administración pública, lo que nos lleva al hecho de que ésta debe contar con las facultades y responsabilidades necesarias para lograr estos objetivos.

Para lograr esto se plantea un análisis de las funciones administrativas del gobierno, con todos sus alcances y todas sus limitaciones y una revisión de las políticas públicas sociales y de los programas que buscan reducir carencias.

En cuanto al derecho a la alimentación en el país, cabe mencionar que en el 2011 se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la finalidad de reconocer los derechos humanos.

Además de promover su aplicación y protección tanto de los reconocidos por esta Carta Magna como de los instituidos en los tratados internacionales en los que México es parte.

Con estos cambios encontramos la reforma del artículo 4º constitucional, donde se incluye el derecho humano a la alimentación, y en donde se establece que "toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad".

Para entender mejor a que se refiere con esto es necesario analizar estas tres características, pero antes a que nos referimos cuando hablamos sobre ¿Qué es Alimentación?

Alimentación. Consiste en obtener del entorno una serie de productos, naturales o transformados, que conocemos con el nombre de alimentos, que contienen una serie de sustancias químicas denominadas nutrientes, además de los elementos propios de cada uno de ellos que les dan unas características propias.

La alimentación es, en definitiva, un proceso de selección de alimentos, fruto de la disponibilidad y el aprendizaje de cada individuo, que le permitirán componer su ración diaria y fraccionarla a lo largo del día de acuerdo con sus hábitos y condiciones personales. Este proceso está influido por factores socioeconómicos, psicológicos y geográficos (FAO, 2011).

En cuanto a los tres componentes reconocidos constitucionalmente en el derecho a la alimentación, se debe considerar los siguiente.

1) Nutrición. La propia FAO la entiende como el conjunto de procesos mediante los cuales el ser vivo, utiliza, transforma e incorpora en sus propias estructuras una serie de sustancias que recibe del mundo exterior mediante la alimentación, con el objetivo de obtener energía, construir y reparar las estructuras orgánicas y regular los procesos metabólicos.

Actualmente se puede definir de forma aceptable el número y la cantidad de sustancias que son indispensables en las personas para mantenerse en un estado nutritivo adecuado (FAO, 2020).

2) Suficiente. Una alimentación tiene esta característica cuando nos aporta la cantidad de energía y nutrientes necesarios que nos permitan cubrir nuestros procesos vitales y atender a los requerimientos especiales de determinadas situaciones fisiológicas como el crecimiento, el embarazo o la lactancia, la práctica de algún deporte, etcétera. Una dieta equilibrada y suficiente es la que se construye con todos los nutrientes necesarios para un correcto funcionamiento de nuestro organismo, y que también permite la prevención de enfermedades.

3) Calidad. Va relacionada más específicamente a los productos naturales que podrían generar afecciones a las personas por el exceso de pesticidas o químicos utilizados como fertilizantes. También para aquellos productos industrializados que contienen altas cantidades de minerales, carbohidratos y conservadores nocivos para la salud y que podrían generar un riesgo en la población (FAO, 2021).

Estas tres partes son fundamentales dentro de las legislaciones internacionales en lo que se conoce como: “alimentación adecuada”. Donde además se menciona que deben ser culturalmente aceptables (ajustarse a la cultura alimentaria o dietética existente) y la oferta disponible debe cubrir todas las necesidades nutricionales generales desde el punto de vista de la cantidad.

Por estas y otras circunstancias los estados deberían de tener como objetivo primordial, el lograr que para toda la población exista el acceso a una gran variedad de alimentos en cantidades que les permitan gozar de la suficiencia requerida. Con esto se puede ver uno de los grandes desafíos que encontramos en México (Gobierno de México, 2016).

Al reconocer este derecho, el estado mexicano se convierte en el garante de la disponibilidad, la accesibilidad física y económica, la adecuación y la sustentabilidad de la alimentación de todos y cada uno de los miembros de su población. Por lo que se debe desarrollar una política pública que persiga el objetivo de garantizar el derecho a la alimentación adecuada de toda la población.

Se establece entonces que el derecho a una alimentación adecuada es de importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos. Sin embargo, ¿qué sucede cuando se observa que en México todavía existe una gran población con

hambre y que ante nosotros se presenta un largo camino para lograr el cambio que permita desaparecer el hambre de forma definitiva?

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General 12. El Derecho a una alimentación adecuada (art. 11) del 12 de mayo de 1999, donde aclara que el derecho humano a la alimentación adecuada “se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”.

Esto se ve enfatizado más adelante al confirmar la importancia de la accesibilidad en el Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación:

... el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna. (ONU, 2001)

El derecho a la alimentación adecuada se encuentra reconocido en numerosos instrumentos de derechos humanos jurídicamente vinculantes con las leyes vigentes con la normativa mexicana, esto significa que es parte de dichos tratados o que ha reconocido el derecho a la alimentación adecuada en sus normas internas.

De esta manera se adquieren las siguientes obligaciones:

- 1) Respetarlo. Estableciendo en el país las condiciones necesarias para que todas las personas puedan acceder a una alimentación adecuada por sus propios medios.
- 2) Protegerlo. Se debe evitar por todos los medios jurídicos existentes que las empresas o los particulares violen el derecho a la alimentación de las personas.
- 3) Realizarlo. Ante la incapacidad de un individuo o un grupo, por razones que escapen a su control, el estado tiene la obligación de garantizar este derecho por los medios a su alcance.
- 4) Adoptar medidas, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para desarrollarlo progresivamente.

Cada uno de estos objetivos genera acciones que el gobierno mexicano debe considerar y sin olvidar también los alcances específicos dentro del derecho mexicano.

Y corresponde a este entonces, la obligación de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales del derecho a la alimentación adecuada, esto es, garantizar que todas las personas estén libres de hambre.

Como ya se mencionó, los esfuerzos del gobierno deben estar centrados en aumentar la accesibilidad a los alimentos básicos de cada uno de sus pobladores y los programas y las políticas sociales deben tener este mismo fin. De tal manera que se puedan alcanzar los objetivos y los propósitos de las agendas internacionales y locales.

Pero no se debe de olvidar que cada individuo es libre de escoger la manera en la que vive dignamente y el gobierno debe proporcionar los medios para que él pueda lograrlo. Significa que el derecho a la alimentación debe ser entendido como el derecho que se tiene a alimentarse en condiciones dignas. Posteriormente se retomará el tema dentro de dignidad humana.

Es preciso distinguir el derecho a una alimentación adecuada de otros conceptos y considerar dos puntos trascendentales:

- 1) El derecho a la alimentación no es lo mismo que el derecho a ser alimentado.
- 2) La denegación del derecho a la alimentación no es el resultado de la falta de alimentos en el mundo.

Se presenta el hecho de que la alimentación sería un derecho, pero no cualquier tipo de derecho, sino un derecho fundamental, tanto por razones biológicas, desde donde se puede argumentar que es un derecho fundamental porque se trata de una actividad vital para que los seres humanos puedan seguir viviendo; como desde el punto de vista de la teoría de la justicia, pues siendo una actividad vital, el estado debe garantizar que en todas las personas se pueda ver realizado.

El derecho a la alimentación puede ser calificado como derecho fundamental ya que se le considera vinculado a la dignidad inherente a la persona humana y por

lo mismo indispensable para el disfrute de otros derechos humanos; entre ellos la vida, la igualdad, la libertad y la seguridad.

Además de que se presenta de forma inseparable de la justicia social ya que su ejercicio requiere de la adopción de políticas económicas, sociales, culturales y ambientales adecuadas dentro de los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos y en especialmente la población mexicana.

En términos generales, los derechos fundamentales son considerados como tales en la medida en que constituyen instrumentos de protección de los intereses más importantes de las personas, puesto que preservan los bienes básicos necesarios para poder desarrollar cualquier plan de vida de manera digna (Garzón, 1993).

Cuando los estudios de la FAO hablan de hambre se refieren a la subalimentación crónica, se considera que una persona pasa hambre cuando no obtiene (durante al menos un año) alimentos suficientes para las necesidades de energía que plantea su vida.

Esa subalimentación está relacionada con la incertidumbre alimentaria, que surge cuando una persona no tiene asegurado el acceso a alimentos inocuos y nutritivos suficientes para llevar una vida sana. (FAO, 2016)

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), marcan un cambio notable en la agenda de desarrollo internacional y por primera vez hay un programa para la acción que se dirige al conjunto de los países: a todos ellos. Con un giro hacia la importancia de definir y adoptar políticas que se adapten al contexto y prioridades de cada país.

Los ODS aprobados por la comunidad internacional sitúan el hambre y la agricultura en el centro de la política mundial y reconocen que la seguridad alimentaria, la nutrición y la agricultura sostenible son fundamentales para lograr el conjunto de los objetivos. El compromiso pasa de reducir a erradicar definitivamente la pobreza, el hambre y la malnutrición.

Los resultados obtenidos a nivel mundial con estos objetivos muestran que es posible avanzar en la erradicación del hambre, pero también dejan claro que hay

que acelerar los esfuerzos y afrontar nuevos retos. Esos resultados se utilizarían para establecer mejores mecanismos y mejores políticas en la lucha contra el hambre.

El hambre y la malnutrición son problemas políticos, ya que incluye toda la maquinaria administrativa del gobierno y las políticas implementadas con estos objetivos, por tanto, su solución debe considerar esa naturaleza política.

El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente y será necesario adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre, incluso en caso de desastre natural o de otra índole.

Se debe considerar inclusive, los mecanismos que faciliten el acceso a los recursos que permita a las personas reducir su carencia de alimentos y hacer valer sus derechos. Esto se menciona porque el hambre sigue siendo uno de los grandes problemas no resueltos.

De acuerdo con lo establecido por Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico en todo momento a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla, por lo que se deben fortalecer esos medios por los que puedan lograrlo.

Buscando la garantía del derecho a la alimentación adecuada dentro del contexto de la seguridad alimentaria nacional y en apoyo de la realización progresiva de este derecho, se aprobaron las directrices del derecho a la alimentación en noviembre de 2004 por el Consejo de la FAO.

Esto representó el primer intento por interpretar el derecho a la alimentación y recomendar la adopción de medidas para su realización. Ya que el objetivo de estas directrices es proporcionar una orientación práctica para todos los gobiernos en sus esfuerzos por lograr la realización progresiva de este derecho.

Y se han empleado para reforzar y mejorar los marcos de desarrollo existentes, sobre todo, dentro de las dimensiones social y humana del derecho a la alimentación, con el objeto de centrar este derecho dentro de las políticas y las estrategias de desarrollo.

Los órganos administrativos deben buscar la adopción e implementación de políticas auténticamente constitucionales que por lo menos:

- 1) Garanticen un núcleo mínimo de protección del derecho a la alimentación adecuada.
- 2) Cuenten con los recursos financieros y humanos necesarios para cumplir con los objetivos.
- 3) Maximicen el uso de los recursos disponibles para ampliar progresivamente el aseguramiento del derecho a la alimentación.
- 4) Lleven a cabo acciones afirmativas para la focalización del gasto en beneficio de los más vulnerables, sin excluir tampoco significantes segmentos necesitados de la sociedad.
- 5) Adopten medidas progresivas, para ampliar el contenido del derecho a la alimentación adecuada.
- 6) Sean comprensivas, identificando con precisión los distintos niveles y esferas de responsabilidad de cada institución gubernamental.
- 7) Establezcan recursos administrativos y judiciales que sean accesibles, no onerosos, rápidos y eficaces.
- 8) Implementen programas conscientes y deliberados que provean de alimentos a la población que lo requiera, pero con miras a lograr el fortalecimiento de los propios medios de sustento.
- 9) Sean transparentes, tanto a la hora de ser concebidas como en el momento de ser aplicadas.
- 10) Se aseguren que ningún particular prive a nadie del acceso a su derecho a la alimentación adecuada
- 11) Garanticen, en caso de vulneración, el derecho a una debida reparación, sea en forma de restitución, indemnización, compensación o de una garantía de no repetición (Oberarzbacher, 2013)

Con esto el derecho a la alimentación asegura que los poderes públicos deberían respetar, proteger y realizar o facilitar la alimentación adecuada de aquellos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Por lo que no deben existir barreras para que las personas obtengan sus alimentos y se realicen actividades encaminadas a lograr progresivamente su pleno ejercicio.

En el entendido de que se debe canalizar los recursos disponibles y estableciendo un nivel mínimo esencial de protección para mitigar y aliviar el hambre y a partir de este nivel inicial avanzar hasta alcanzar los objetivos, tomando en cuenta las posibilidades que se presentan al promover el desarrollo y de acuerdo con la disponibilidad de los recursos.

No se deben olvidar los compromisos adquiridos para asegurar la realización del derecho a una alimentación adecuada, a través de la Declaración sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, la Declaración de Roma de la Cumbre Mundial 1996 para la Alimentación y los compromisos aceptados en la Cumbre de la Tierra del Rio, en la Conferencia sobre la Mujer de Beijing y en la Conferencia Hábitat II de Estambul.

Cada una de estas recomendaciones agrega condiciones que son necesarias al momento de formular y evaluar las políticas públicas, por lo que se deben de tomar en cuenta y verificar que se cumpla con ellas.

Cuando fuere necesario se deberá de reorientar la política si es que no cumple con los objetivos establecidos después de pasar por la revisión de estas condiciones.

El proceso de evaluación se presenta entonces como un valioso recurso que no solamente verifica que se cumplen los objetivos, sino que además da la oportunidad de identificar los momentos en los que se pueden estar violando derechos y garantías fundamentales.

Con esta evaluación continua se pueden encontrar la progresividad buscada para hacer frente a las necesidades alimentarias y la vulnerabilidad generada en este aspecto en las regiones más pobres del país. Entre otros aspectos indispensables para implementar políticas y programas sociales que cumplan con estos objetivos.

Como ya se mencionó se debe revisar y mejorar la estructura administrativa del país para reorientar los objetivos en relación al derecho a la alimentación, que permitan establecer políticas alimentarias nacionales, dentro de un plan de desarrollo nacional, que ayuden a generar programas dirigidos a reducir las carencias en este derecho.

1.2. El acceso a la alimentación

En esta parte se hablará del tema central de este trabajo y que tiene que ver con el acceso a la alimentación adecuada. Se busca establecer las recomendaciones internacionales que han aconsejado reconocer al acceso a la alimentación como el primer objetivo para lograr reducir el hambre.

Para hacerlo se inicia mencionando el concepto que se compartió en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Declaración de Roma) sobre la seguridad alimentaria mundial se mencionó que:

... existe 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, 2006)

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en la Observación General 12 aprobó el derecho a una alimentación adecuada, que expone en los párrafos 1 y 2 del artículo 11 una definición del derecho a la alimentación adecuada, incluyendo las características del acceso en este derecho:

... se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene **acceso físico y económico**, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole. (PIDESC, 2012)

Por lo que se deben mencionar entonces estas características de la alimentación adecuada, a la que se refiere la FAO y el PIDESC con respecto a la seguridad alimentaria, es decir “acceso físico y económico”. Ya que es la parte central de este trabajo y se presentan sus características y condiciones en el país.

Esta definición establece un estado permanente de acceso a una alimentación adecuada y se centra en la disponibilidad de alimentos para todas las personas.

También que los alimentos cumplan con sus necesidades alimentarias, que se adecuen a sus culturas y que sean suficientes para cumplir los requerimientos dietéticos según la edad, sexo, condición física, estado de salud y ocupación. Sin olvidar que deben producirse con higiene y no tener sustancias nocivas, como hormonas, plaguicidas o drogas en el caso de los animales.

También se ha definido a la “inseguridad alimentaria” como la disponibilidad limitada o incierta de los alimentos que permiten cubrir los requerimientos nutricionales de los individuos (Anderson, 1990), así como la habilidad limitada o incierta para adquirir dichos alimentos de una manera aceptable desde la perspectiva social y cultural.

En cuanto al término “hambre” significa: la sensación física e incómoda o de dolor causada por la escasez y la falta de consumo de alimentos (Melgar, 2005). Lo que genera un estado de vulnerabilidad en las personas.

En el año 2000 en las Naciones Unidas 189 países firmaron el acuerdo denominado: “Los objetivos de desarrollo del milenio”, estableciendo ocho propósitos de desarrollo humano. Incluyendo México, estuvieron de acuerdo en adquirir las obligaciones de buscar los insumos, bienes y servicios necesarios para el desarrollo de sus ciudadanos, esto incluía la erradicación de la pobreza extrema y el hambre.

Estos objetivos estaban dirigidos hacia el año 2015, desde esa fecha se han logrado algunos avances y otros se han venido modificando y adecuando por las necesidades mundiales y mexicanas.

Actualmente el Estado mexicano está obligado jurídicamente a respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la alimentación adecuada para todos sus pobladores. Esto como consecuencia de que existen disposiciones legales y tratados internacionales relacionados con este derecho y que han logrado establecer directrices cada día más específicas para lograr los objetivos considerados con este propósito.

Dentro de estas directrices se ha considerado como prioritario que los Estados promuevan la buena gobernanza como un factor esencial para sostener el crecimiento económico, el desarrollo sostenible, erradicar la pobreza y el hambre, y para la realización de todos los derechos humanos, incluyendo el derecho a la alimentación adecuada (FAO, 2005).

Otro ejemplo lo tenemos también cuando se definió lo que significa “alimentación adecuada” y que es aquella que es completa, equilibrada, inocua, suficiente, variada y adecuada. De ahí que, el acceso a la alimentación adecuada es un derecho consagrado en la Constitución política de nuestro país. Dando origen en México a la medición multidimensional de la pobreza a través de CONEVAL.

De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las normas establecidas en los tratados internacionales o que derivan de ellos, son los principales instrumentos que se deben utilizar para el diseño de políticas públicas con la finalidad de garantizar el derecho a la alimentación.

En cuanto al uso del concepto de carencia por acceso a la alimentación se empezó a utilizar en el país a partir del 2001 cuando en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se reunió el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), el que utilizando la información generada por la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares del 2000 (ENIGH, 2000) estableció tres condiciones en la pobreza: pobreza de patrimonio, pobreza de capacidades y pobreza alimentaria.

Utilizando los datos aportados para identificar los niveles de ingresos en los hogares, estableciendo el modelo unidimensional de la medición de la pobreza. Que posteriormente identificaría los derechos para el desarrollo social, dentro de estos el de la alimentación, en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) promulgada el 20 de enero de 2004.

Por lo que se crearon los mecanismos institucionales de evaluación y seguimiento de las políticas de desarrollo social, lo que después daría como resultado la conformación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Entre sus funciones, la primordial se encontraba en el artículo 36 de la LGDS, que determina los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, a través de los indicadores del ingreso.

Con esto se estableció la medición multidimensional de la pobreza en México, que sería elaborada por CONEVAL como lo establecía la LGDS y utilizando las propuestas de los especialistas en el tema y el conocimiento científico y técnico del mismo consejo (CONEVAL, 2014).

Tomándose como determinante dentro de la medición multidimensional de la pobreza el acceso a la alimentación.

Para la medida de las carencias en el acceso a la alimentación se utilizó el concepto de Seguridad Alimentaria utilizado por la FAO desde el 2006, ya que como se mencionó anteriormente, considera que la seguridad alimentaria comprende el acceso en todo momento a comida suficiente para llevar una vida activa y sana.

Por eso se considera que la seguridad alimentaria se encuentra extremadamente ligada al acceso a la alimentación, es decir, que si se mide adecuadamente la primera también se estará midiendo de forma correcta la segunda.

“Midiendo la Seguridad Alimentaria estamos midiendo la carencia por acceso a la alimentación; revisando los esfuerzos públicos y privados que se han llevado a cabo para diseñar métodos y herramientas que midan de manera veraz la seguridad alimentaria” (Carmona, Paredes, Pérez, 2017, p. 6).

Actualmente presenta informes bianuales utilizando este modelo y la información generada por CONEVAL ha llegado a ser fundamental para conocer la evolución en el acceso a la alimentación en la población nacional. Aportando datos sobre las diferentes carencias sociales en los municipios, en los estados y en todo el país.

Por esta razón se utilizan los datos presentados por este organismo en este trabajo, ya que ha permitido el seguimiento de las carencias en el acceso a la alimentación en todo el territorio nacional. También ha permitido conocer los efectos de las políticas y de los programas dirigidos a subsanar necesidades en el derecho a la alimentación.

Además de que ha permitido la creación de la propuesta de solución al problema de carencias ya que también presenta datos indispensables para identificar las regiones con mayores necesidades. Lo que ayudó a reconocer las zonas con mayores necesidades a nivel regional en las entidades federativas.

Un ejemplo de esto es que según CONEVAL y su último Informe de Medición de la Pobreza 2022, dentro de los Indicadores de carencia social se encontró lo siguiente:

Porcentaje de la población mexicana con carencia de acceso a la alimentación				
AÑO	2016	2018	2020	2022
Porcentaje	21.9%	22.2%	22.5%	18.2%
Millones de personas	26.5	27.5	28.6	23.4

Fuente: CONEVAL (2024), generación propia

Como lo manifestó en su informe el Frente Parlamentario Contra el Hambre, Capítulo México, que elaboró un proyecto de iniciativa para dar solución a esta ley pendiente.

Al igual que existe la recomendación por parte del Relator Especial de la FAO que manifestó la necesidad del desarrollo de una Ley Marco para el Derecho a la Alimentación.

En enero de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en donde se establecen, en el Artículo 36, las atribuciones del CONEVAL para elaborar los lineamientos y los criterios generales para definir, identificar y medir la pobreza del país. A través de un marco metodológico basado en la medición multidimensional de la pobreza con un enfoque basado en derechos.

Esto a partir de las dimensiones sociales, es decir, identificando los derechos sociales y utilizando los avances en las carencias que presenta el país a través de los programas sociales. Utilizando el bienestar económico como uno de los ejes principales para la medición y dando un análisis detallado de las consecuencias presentadas por las líneas de ingreso.

A partir del 2010 CONEVAL estableció la nueva definición oficial de la pobreza: “Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social” (2010).

Aplicando esta definición para obtener la medida de las carencias relacionadas con el acceso a la alimentación.

Dentro de este derecho se crearon nuevas líneas de bienestar para conformar dos categorías:

- a) Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo (personas que aún al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos no pueden adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada) y
- b) Población con ingreso inferior a la línea de bienestar (personas que no cuentan con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requieren para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias).

Cómo ya se mencionó a partir de este momento se definieron las “carencias sociales” para utilizar la medida multidimensional de la pobreza. Estableciendo las condiciones para que toda persona pueda ver garantizados estos derechos y tener acceso a una vida bajo condiciones aceptables, reconociendo además la obligación del gobierno mexicano para hacerlo efectivo.

Considerando el derecho a la alimentación específicamente, se prevé el garantizar el acceso y poder así disfrutar de una dieta adecuada y sostenible, en base a las condiciones culturales de cada comunidad.

Y se puede lograr si se apoya los sistemas de producción de alimentos locales, que proveen de alimentos frescos y de calidad en las diferentes comunidades a través de controles de vigilancia.

Tomando en cuenta que en México como en el resto del mundo la mayor dificultad que enfrenta el gobierno es el desarrollar los mecanismos suficientes y adecuados para promover el acceso a la alimentación dentro de todo el territorio mexicano, se considera la necesidad de dar apoyos económicos a los pequeños productores, porque permiten fortalecer las microeconomías y promueven el abasto de alimentos.

Frente a los problemas que vulneran el derecho a la alimentación, debemos exigir:

- 1) Impulso a un sistema de distribución de alimentos justo y equitativo, que favorezca la disponibilidad de alimentos nutritivos y de calidad.
- 2) Apoyo a las formas de producción de alimentos que no comprometen el ambiente ni la satisfacción de los derechos de futuras generaciones, es decir, que son sostenibles. Por ejemplo, a los pequeños productores locales.
- 3) La recuperación y protección de la dieta tradicional mexicana, rica en consumo de granos integrales, frutas y verduras.
- 4) La implementación de medidas para que los alimentos no contengan sustancias nocivas para la salud.
- 5) El cumplimiento de la obligación estatal de proteger el derecho, mediante la regulación y vigilancia de la industria de alimentos y bebidas, sobre todo al sector dedicado a la elaboración de productos con altos niveles de nutrientes críticos.
- 7) La creación de políticas públicas para la eliminación de la desnutrición, en especial, la infantil. El establecimiento de un salario que permita adquirir alimentos nutritivos y de calidad.

Como ya se mencionó anteriormente la reforma para reconocer el derecho a la alimentación no fue acompañada de disposición para la emisión de su ley reglamentaria, situación que ha implicado que a la fecha:

- 1) No existe una ley donde se detalle los alcances de este derecho, que especifique obligaciones y facultades a los órdenes de gobierno.
- 2) Que determine las dependencias y entidades responsables de cumplirlas y ejercerlas.
- 3) Que establezca los procedimientos para su exigibilidad.

A falta de esta ley se debe aplicar lo dispuesto en el Artículo 1º constitucional, que refiere que las normas establecidas en los tratados internacionales o que derivan de ellos, son los principales instrumentos a utilizar para el diseño de políticas públicas con la finalidad de garantizar este derecho, como lo ha hecho el Ejecutivo Federal para fundamentar el Programa Nacional México sin Hambre.

De los tratados y de la normatividad derivada de los mismos, se considera que el más importante es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el cual tiene plena vigencia por estar ratificado por el Estado mexicano (aprobado por la Cámara de Senadores el 18 de diciembre de 1980 y promulgado el 12 de mayo de 1981).

México presenta serios problemas en el cumplimiento del derecho a la alimentación en materia de accesibilidad y se vuelve fundamental para alcanzar a garantizar este derecho en todo el territorio nacional. En ese sentido, el país enfrenta un problema de desabasto de alimentos y la dependencia alimentaria aumenta cada vez más.

Las exportaciones alimentarias subieron de 3.3 mil a 15.8 mil millones de dólares, mientras las importaciones pasaron de 5.3 mil a 18.8 mil millones de dólares entre 1993 y 2010.

Comparándolo con las cifras registradas el año pasado, en los primeros nueve meses de 2021 el monto de sus importaciones agroalimentarias se encuentra en su nivel más alto para un periodo similar desde que hay registros. Además de que están a punto de superar las de todo el año pasado.

Entre enero y septiembre México ha desembolsado 26 mil 223 millones de dólares para la importación de productos agroalimentarios, cifra 36 por ciento superior respecto de los 19 mil 269 millones del mismo periodo de 2020 (B de M, 2021).

El gasto histórico de México en la compra de alimentos a otros países se da en un contexto en el que la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura reveló que los precios de los alimentos en el mundo alcanzaron en octubre su nivel más alto desde julio de 2011, alza impulsada por aceites vegetales y cereales.

Las compras de trigo pasaron de 827 millones a mil 323 millones de dólares, un aumento de 59 por ciento; en tanto, las de maíz se dispararon 67 por ciento al avanzar de 2 mil 262 millones a 3 mil 792 millones de dólares (B de M, 2021)

Además, su capacidad productiva se ve cada vez más amenazada por su vulnerabilidad ante los fenómenos climatológicos.

También se debe implementar un sistema económico que apoye a los productores agrícolas, quienes desde la década de los noventa se han visto afectados por la inversión extranjera, la desregularización, la liberalización económica, y la disminución de créditos y del gasto gubernamental. Esto ha generado una competencia en desventaja en todos los aspectos.

Aquí es adonde se presenta la necesidad de la creación de una instancia gubernamental que se especialice en el tema y que coordine las políticas que deberá emprender cada instancia gubernamental. De tal manera que prevalezcan la seguridad y soberanía alimentarias del país por encima de los intereses privados.

En materia de accesibilidad es necesario que el gobierno mexicano implemente disposiciones que garanticen los alimentos y combatir dos obstáculos considerables: la especulación y los altos costos de los alimentos.

Se espera que a través de la emisión de la ley general se sentarán las bases para el cumplimiento del derecho a la alimentación, también se crearía el organismo que institucionalizaría este derecho y determinaría el monto presupuestal que se necesita para atender la accesibilidad y asequibilidad de este derecho.

Generando las políticas públicas y los programas sociales acordes a la realidad mexicana y atendiendo a las necesidades más prioritarias, una de ellas fortalecer su capacidad productiva.

En el caso de que las personas no tengan recursos para pagar, los derechos humanos exigen la provisión gratuita de esos servicios básicos, financiados por distintas fuentes provenientes de las contribuciones.

Esto es particularmente relevante para las personas marginadas o vulnerables, incluidas las que viven en asentamientos informales y las que se autoabastecen. Ya que sus carencias son condiciones que afectan su desempeño en cualquier aspecto de su vida.

El 21 de enero de 2013 inició el programa de “La Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH)” que buscó combatir la pobreza extrema a través de proporcionar alimentos a las comunidades más necesitadas en las regiones más empobrecidas del país, se presentó como la promotora en la mejora de la nutrición. Sin embargo, no se ha logrado disminuir el número de personas con hambre.

El 22 de enero la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) firmó un acuerdo con la empresa Nestlé para el desarrollo de un proyecto denominado “Mi Dulce Negocio”, que planeaba capacitar a 15,000 mujeres de los sectores más pobres para elaborar los postres y venderlos utilizando sus productos como ingredientes.

Los ingresos servirían para mejorar la nutrición y esas mujeres promoverían la “educación nutricional”. Este programa se inició en 125 comunidades de 24 de las regiones más pobres de México.

En cuanto a la CNCH fue creada con los siguientes objetivos:

- 1) Disminuir el hambre.
- 2) Promover una nutrición adecuada.
- 3) Aumentar la producción e ingresos de pequeños agricultores.
- 4) Promover el desarrollo económico.
- 5) Promover la participación comunitaria.

Con estos objetivos lo que se pretendió era fue primero, erradicar la pobreza extrema y en segundo término solucionar la carencia de alimentación. Sin embargo, los resultados nos demostraron que sólo 9 de los 70 programas que se incluían en la CNCH sirvieron para resolver el problema de la alimentación (Auditoría Superior de la Federación, 2015).

Al final, la Cruzada no logró cumplir con sus objetivos, disminuir la pobreza extrema y aumentar la seguridad alimentaria. La principal razón es que se dirigió exclusivamente a 7 millones de personas que se encontraban en pobreza extrema y no tenían acceso a la alimentación de alrededor de 28 millones de personas que vivían en el país con carencia de alimentación.

Los programas creados para abatir la carencia alimentaria y que estaban enfocados al abasto de alimentos y leche eran DICONSA y LICONSA. Sirvieron de forma limitada ya que no lograron garantizar el derecho a una alimentación adecuada porque no contaban con el presupuesto necesario y al final también se vieron afectados por las carencias estructurales.

En cuanto al programa PROSPERA se alcanzó a distribuir más de 717,000 tarjetas electrónicas, mejor conocidas como “Tarjetas sin Hambre” a familias que sufrían de pobreza y carecían de seguridad alimentaria. Esta tarjeta aportaba alrededor de 1,500 pesos y permitía que cada familia comprara productos de una lista de 15 artículos en las tiendas de DICONSA propiedad del gobierno (Auditoría Superior de la Federación, 2015).

Cabe mencionar que como resultado de varias evaluaciones realizadas a la CNCH durante el funcionamiento de estos programas se encontraron alimentos procesados que contribuían, mayormente en los niños, para desarrollar obesidad y diabetes y no cumplían con los estándares de adecuación cultural. Destacando que esto sucedía sobre todo en las zonas rurales.

Además de todo esto se deben considerar dos cosas que ha impactado directamente en los hogares mexicanos y han generado mayores carencias sobre todo en el derecho humano a la alimentación. Primero, el aumento de los precios de los alimentos de la canasta básica y que ha afectado el poder adquisitivo del salario.

Segundo, el apoyo insuficiente a la agricultura local en los estados del país que descuido aquellos grupos familiares que tenían por principio producir sus alimentos, para satisfacer sus necesidades básicas.

Se tiene que hablar ahora sobre la Agenda 2030 dentro del apartado para el Desarrollo Sostenible y Metas Internacionales de Nutrición que busca:

- 1) Asegurar que las políticas públicas se enfoquen a garantizar el derecho a la alimentación, alineadas con la Agenda 2030 y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Sobre todo, los ODS 2 que buscan:
 - a) Poner fin al hambre,
 - b) Lograr la seguridad alimentaria,
 - c) La mejora de la nutrición y

- d) Promover la agricultura sostenible.
- 2) Establecer políticas públicas de acuerdo a los compromisos internacionales, relacionados con la nutrición, adoptados en la Asamblea Mundial de la Salud del 2012. Que buscan para el 2025:
 - a) Reducir el retraso del crecimiento (estatura insuficiente para la edad),
 - b) Reducir la emaciación (peso insuficiente para la estatura),
 - c) Reducir el sobrepeso,
 - d) Reducir el bajo peso al nacer y la anemia, y
 - e) Promover la lactancia materna.

Además de crear políticas públicas para asegurar los derechos y los ingresos de los pequeños agricultores, considerados dentro del derecho humano a la alimentación y la soberanía alimentaria. Para poder cumplir con los preceptos internacionales y los objetivos nacionales de reducción de las carencias y de mejora en las áreas de los derechos sociales.

También contempla la creación de un marco institucional y legal para la garantía del derecho a la alimentación y que se encuentre vinculado con otros derechos, como pueden ser el derecho a la tierra, el derecho al agua y el derecho a la salud. Además de que la ONU contempla que estas políticas se realicen con perspectiva intercultural.

Estas disposiciones legales nos permiten entender mejor como es que en México se busca garantizar la alimentación dentro de la familia. Sin embargo, como ya se mencionó existen otros casos sin contemplar que siguen produciendo circunstancias que aumentan el número de personas con hambre en el país y que no tiene acceso a una alimentación adecuada.

De ahí que la defensa, protección y promoción de los derechos de la persona sean la principal tarea que tiene en sus manos el estado moderno y de la que debe dar cuenta periódicamente a la ciudadanía.

Los derechos sociales se deben considerar como exigencias inmediatas y el derecho a la alimentación puede considerarse parte de esto, con la reforma constitucional del 2011 se obliga a ver el derecho a la alimentación como interdependiente y esencial para que una persona alcance calidad de vida.

Además desde la perspectiva de desarrollo económico, al indicarse el establecimiento de medidas en el sector productivo nacional que garanticen el abasto de alimentos.

Para ello se tiene la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre, así como de mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales.

México presenta serios problemas en el cumplimiento del derecho a la alimentación en materia de accesibilidad y disponibilidad. Además, su capacidad productiva se ve cada vez más amenazada por su vulnerabilidad ante los fenómenos climatológicos, así como a la implementación de un sistema económico que ha puesto en el desamparo a los productores agrícolas,

Como puede verse, los retos en cuanto al derecho a la alimentación en México son grandes y presenta la urgencia de que se establezcan medidas y políticas desde una visión interdisciplinaria que involucre a las autoridades en materia agrícola, de salud y de desarrollo social, así como la creación de una instancia gubernamental que se especialice en el tema y que coordine las políticas que deberá emprender cada instancia gubernamental.

El establecimiento de una disposición legislativa que instruya obligaciones a los actores involucrados, incluyendo a los medios de comunicación y a las empresas agroalimentarias, resulta esencial para avanzar en la progresividad de este derecho.

La implementación de medidas que fortalezcan la capacidad productiva del país para abastecer de alimentos a la población constituye una estrategia esencial ante el aumento en los precios internacionales de alimentos.

Las acciones de largo plazo que tienen que emprenderse para garantizar la disponibilidad de alimentos deberán orientarse al aseguramiento presupuestal que respalde el apoyo equitativo del sector agrícola con el fin de capacitar y acercar el desarrollo científico y tecnológico a los agricultores y mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos de manera que no agoten los recursos naturales.

Con el propósito de reforzar el abasto con base en la producción nacional y proteger la sostenibilidad para que sean accesibles a las generaciones futuras. Que se obligue a las dependencias a establecer medidas que garanticen la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos, de tal manera que prevalezcan la seguridad y soberanía alimentarias del país por encima de los intereses privados.

En materia de accesibilidad, resulta fundamental garantizar que el Estado mexicano implemente disposiciones para evitar la especulación y los precios excesivos de alimentos; así como asegurar que los trabajadores cuenten con un salario digno que permita establecer un equilibrio entre el ingreso familiar y el precio de éstos.

De esta manera, a través de la emisión de una ley reglamentaria, se sentarán las bases en materia de cumplimiento del derecho a la alimentación, así como la institucionalidad y el monto presupuestal que se necesita para atender la accesibilidad, disponibilidad y asequibilidad de este derecho.

Las políticas y programas gubernamentales deberán implementar medidas acordes a la realidad mexicana, atendiendo los temas prioritarios de los graves problemas de seguridad y soberanía alimentaria y de salud pública desde el sistema productivo y económico, e involucrando a todos los actores que intervienen como la familia, las autoridades gubernamentales, los medios de comunicación y las empresas agroalimentarias.

La gran obligación que tiene el gobierno mexicano es velar por el bienestar de su población y fortalecer su capacidad productiva.

1.2.1. La accesibilidad física y económica

Como ya se mencionó, la accesibilidad es la parte central de este trabajo, por lo que se deben mencionar entonces sus características que le corresponden, relacionadas con la alimentación adecuada a la que se refiere el PIDESC y la FAO.

Por lo que en esta parte se analizarán la accesibilidad física y la accesibilidad económica para poder identificar cuáles son los aspectos más importantes y que se debe considerar para su aplicación en la administración pública mexicana y que se utilizarán posteriormente.

La primera se presenta de esta manera:

La accesibilidad física implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad avanzada, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes, tales como los enfermos mentales. Será necesario prestar especial atención y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y a otros grupos particularmente desfavorecidos. Son especialmente vulnerables muchos grupos de pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado (CEDRSSAR, 2014, p. 17).

Como se menciona, la accesibilidad física se encuentra relacionada específicamente con el hecho de permitir que los alimentos se encuentren cercanos a todas las personas, sin importar su condición sea física o mental, por su edad, por cuestiones culturales y geográficas inclusive.

A todo esto, se debe agregar que en nuestro país existen poblaciones muy alejadas de los centros urbanos y se presenta la urgente necesidad de hacer llegar la alimentación adecuada hasta esos lugares por muy lejanos que estos se encuentren.

Presentando así una necesidad que el gobierno mexicano debe considerar al momento de buscar cumplir con su responsabilidad de garantizar la alimentación adecuada a cada uno de sus pobladores.

Para lograr la accesibilidad física de los alimentos en el país primero se deben considerar otras circunstancias indispensables como: primero, la disponibilidad de los alimentos desde el lugar de origen, es decir, almacenamiento o de producción.

Segundo, tomar en cuenta bajo qué condiciones su presencia física depende del país o de una región determinada.

Tercero, considerar la participación de diferentes áreas de la producción y abastecimiento de productos, que pueden ser por medio de mercados internos o importaciones nacionales.

Todo esto para mantener las cantidades suficientes de alimentos y que posteriormente se encuentren los medios para llevarlos o acercarlos a las comunidades urbanas y rurales. Considerando los principales canales de abastecimiento, formales como son los supermercados o tiendas departamentales y los informales como son los tianguis y las tiendas de abarrotes.

Cada uno de estos canales tiene un papel relevante al momento de acercar los alimentos, sobre todo si se piensa en las comunidades pequeñas y lejanas de los centros urbanos.

Donde muchas veces la población se ve afectada por una oferta limitada de alimentos básicos y por lo que es necesario reforzar los canales que los llevan, esperando que sean más nutritivos y de mejor calidad a la población.

La accesibilidad física implica que los alimentos están disponibles para la población considerando que llegan a través de diversos tipos de infraestructura. Es decir, el abasto de alimentos sucede a través de la interrelación de diferentes actores en un sistema que abarca medios tradicionales y modernos para su producción y transportación.

En cuanto a los medios tradicionales existen de dos formas, los primeros son los que se establecen por medios directos, algunos informales, generados por los productores de alimentos donde se pueden encontrar los tianguis y los mercados sobre ruedas, así como pequeñas tiendas de abarrotes.

Aprovechando las grandes densidades de población de los centros urbanos sin descuidar las periferias urbanas y las pequeñas ciudades.

Y los segundos que aprovechan la infraestructura preparada por el gobierno a través de su administración, como los mercados públicos o por medio de la creación de una red de tiendas de abasto popular en las zonas urbanas y rurales marginadas especialmente si hablamos de las tiendas Diconsa que atiende principalmente a sectores vulnerables de la ciudad y del campo.

En cuanto a los medios modernos se puede ver la participación de grandes corporativos a través de tiendas de autoservicio e innovadores supermercados, que cuentan con sistemas de organización y transportación complejos, pero que se concentran en las principalmente en las grandes ciudades y zonas metropolitanas.

Aprovechando las altas densidades de población y el poder adquisitivo de la misma. Aquí la participación gubernamental hasta el momento ha sido muy limitada por eso se espera que participe con mayor determinación y pueda establecer apoyos que fomenten una mejor vida.

Por esto se puede observar que en las ciudades hay menos problemas en el suministro de alimentos debido a que existen más medios para su almacenamiento, conservación, distribución y venta. Debido a que los grandes corporativos que se encargan de la venta de alimentos que permiten disponer de una amplia variedad de estos a menores costos.

Sin embargo, en las zonas rurales las condiciones son diferentes, ya que las posibilidades de acceso a los alimentos por los canales de abastecimiento existentes son más limitadas, sobre todo si se consideran las diferentes formas en la que se encuentran dispersas algunas regiones. Estos factores físicos asociados que incluyen las zonas geográficas y los cuerpos de agua entre otros.

Además de que influye la menor densidad de población y como consecuencia la menor demanda, que muchas veces se ve condicionada por los bajos ingresos en la población. Provocando el manejo de alimentos de menor calidad y cantidad ya que no existe apoyo en la infraestructura para el comercio en estas mismas poblaciones.

Sumar el hecho de que en estas zonas rurales las distancias entre los lugares donde se producen los alimentos y los lugares donde se consumen son muy extensas. Por lo que para estas zonas es indispensable la participación gubernamental para reducir la falta de la infraestructura necesaria que permita hacer posible establecer un sistema de abastecimiento eficiente.

Por esta razón existe la demanda continua de la participación activa de los gobiernos, en sus tres niveles, para llevar los alimentos necesarios a esas poblaciones lejanas y que a pesar de sus circunstancias merecen el apoyo.

El segundo aspecto que influye en la accesibilidad a la alimentación está relacionado con los factores económicos que pueden ser de ayuda o que pueden interferir en las condiciones para que las personas puedan mantener el abasto de los alimentos suficientes para cada uno de ellos.

Tal y como se menciona:

La accesibilidad económica implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas. La accesibilidad económica se aplica a cualquier tipo o derecho de adquisición por el que las personas obtienen sus alimentos y es una medida del grado en que es satisfactorio para el disfrute del derecho a la alimentación adecuada (CEDRSSAR, 2014, p. 16).

Esto es que los gobiernos deben coadyuvar en la lucha de los precios para que los alimentos básicos puedan estar al alcance económico de toda la población. En esta parte también se deben considerar condiciones, sobre todo cuando hablamos de ciudades o de poblaciones con diferencias de costumbres alimentarias y de acceso a diferentes alimentos de acuerdo al origen.

En México encontramos poblaciones con características muy específicas al hablar de alimentos y que se ven afectadas por la distancia y el almacenamiento de los alimentos, lo cual genera aumento en los precios de estos y como consecuencia se genera carencia alimentaria porque cada vez es más difícil comprar los alimentos necesarios para el consumo.

Bajo estas condiciones la accesibilidad se expresa en la capacidad para obtener los alimentos y en un hogar el acceso a los alimentos depende de dos variables primordiales, de los ingresos para comprarlos y de los precios en el mercado.

La participación del gobierno mexicano en estas circunstancias es indispensable para cumplir con su responsabilidad de garantizar la alimentación adecuada a cada uno de sus pobladores.

Como ya se mencionó, el gobierno ha realizado esfuerzos que deben ser reconocidos también dentro de estas necesidades que se han presentado. Pero se debe hacer frente a todos los aspectos que intervienen en estos procesos.

Primero es necesario considerar el hecho de que las personas deben de contar con los recursos necesarios para la compra de sus alimentos.

Es decir, deben satisfacer sus propias necesidades mediante su esfuerzo y a través de los recursos con que dispongan. El problema que resulta en este sentido es que existe un gran número de personas en el país que no cuentan con los recursos económicos suficientes para poder comprar sus alimentos.

Tomando en cuenta los datos aportados por CONEVAL, en su último informe del 2022, donde muestra los porcentajes de personas que viven en pobreza por sus ingresos:

Pobreza y Pobreza Extrema por Ingresos

	2016	2018	2020	2022
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	50.8%	49.9%	52.8%	43.5%
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	14.9%	14.0%	17.2%	12.1%

Generación propia con datos de CONEVAL 2022

Son muchas las personas que viven en pobreza y que por no tener un ingreso suficiente para vivir ven vulnerado su derecho a la alimentación. Específicamente se refiere en esta parte a que esas personas no tienen los ingresos suficientes para tener acceso económico a la alimentación.

Al observar esta problemática se debe considerar que existe una segunda circunstancia que debe de tomarse en cuenta, las personas deberían de tener la posibilidad de producir sus propios alimentos y reducir de esa manera la vulnerabilidad que genera la pobreza en las familias.

En esta parte es donde el gobierno tiene la posibilidad de participar con apoyos a las familias y a las comunidades con mayor necesidad para permitir que estos produzcan algunos de sus alimentos básicos.

En los hogares rurales con actividades productivas agrícolas, artesanales y ganaderas que tratan de mantenerse trabajando bajo condiciones económicamente limitadas, donde, además, los suelos son poco aptos para el cultivo de granos básicos y que no cuentan con fuentes de empleo permanente ven limitado el acceso a sus alimentos.

Cayendo en una vulnerabilidad alimentaria por la falta de ingresos para adquirir los alimentos necesarios para mantener una vida digna y aumentar los niveles de inseguridad alimentaria en sus comunidades. Ya que no pueden mantener una dieta adecuada con los alimentos básicos de acuerdo a su cultura y necesidades nutrimentales.

En cuanto al precio de los alimentos, dependerán de las distancias recorridas y del número de intermediarios por los que tengan que pasar. Se entiende que al aumentar la distancia también aumentarían los precios de los alimentos. Esto impacta directamente a la demanda y a la oferta.

Las comunidades más alejadas de las zonas de producción de alimentos tienen menor abasto y mayor costo por la disponibilidad de alimentos de calidad.

Al hablar de alimentos básicos, se tendría que hablar de la Canasta Básica Alimentaria reconocida en el país, esta canasta básica está compuesta aproximadamente por 47 productos para las zonas urbanas y 44 para las zonas rurales. En esta canasta los alimentos principales son: maíz, frijol, arroz, azúcar, aceite, leche, huevo, pan, tortilla, carne de pollo, carne de res, pescado, frutas y verduras.

Y según la PROFECO del 26 de febrero al 1 de marzo del 2024 el precio promedio de la canasta básica se ubicó en 822.08 pesos, aunque este costo varía de acuerdo a cada población y de la cantidad de productos a su alcance. Como ya se vio, el impacto en estos precios reduce las posibilidades de acceder a una alimentación adecuada.

Es aquí donde el gobierno adquiere la obligación de hacer accesible la alimentación a las comunidades con más carencias, estableciendo las condiciones necesarias para que las personas puedan tener los recursos suficientes para obtener sus alimentos.

Después de hablar sobre accesibilidad física y económica ahora es indispensable tocar el tema de la seguridad alimentaria que se presenta como un objetivo ineludible para el gobierno al momento de buscar reducir las carencias alimentarias y establecer las políticas y los programas sociales que pudieran servir para alcanzarla.

1.3. La Seguridad Alimentaria

Este concepto comenzó a utilizarse en la década de 1960 y 1970, centrándose desde ese entonces y actualmente en los problemas que afectan a la disponibilidad de alimentos. Es decir, las dificultades para asegurar la disponibilidad para asegurar la accesibilidad físicas, y la estabilidad de precios de los alimentos básicos para asegurar la accesibilidad económica a nivel internacional y nacional.

La seguridad alimentaria es entonces: “garantizar en todo momento un adecuado suministro mundial de alimentos básicos... para mantener una expansión constante del consumo de alimentos y contrarrestar las fluctuaciones de la producción y los precios” (FAO, 2010, p. 19).

A continuación, se hace una breve revisión histórica de los esfuerzos realizados en México para alcanzar la seguridad alimentaria. Primero, en el sexenio de José López Portillo se planeó garantizar una alimentación digna a la población mexicana y se instauró el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), con el propósito de promover la autosuficiencia alimentaria.

Con ello se pretendió atacar los problemas relacionados con el hambre, la pobreza, la salud y la desnutrición en los grupos marginados de la sociedad. También se establecieron programas de apoyo a la agricultura de temporal, se impulsó la agroindustria campesina y se otorgaron subsidios con la intención de facilitar el acceso a la tierra, a la tecnología y a los insumos.

Segundo, en el sexenio de Miguel de la Madrid las políticas alimentarias se abordaron de forma distinta, no se mantuvo el énfasis en la autosuficiencia, por lo que el abasto de alimentos dependía, en gran parte, de la importación de alimentos y del comercio internacional. En cuanto al Programa Nacional de Alimentación, operado por la Comisión Nacional de Alimentación era el instrumento para dirigir las acciones estratégicas de la política económica y social.

Tercero, en el sexenio de Salinas de Gortari se propuso la estrategia de “seguridad alimentaria”, con el fin de garantizar la disponibilidad de los alimentos mediante su importación. Por lo que se continuó con el Programa Nacional de

Alimentación, ahora dividido en dos: el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y el Sistema Nacional de Vigilancia Alimentaria y Nutricional.

Surgió el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en el que se incluían 23 programas de asistencia alimentaria y que contemplaban un presupuesto cercano a los 2000 millones de dólares.

Cuarto, en el sexenio de Ernesto Zedillo el 16 de febrero de 1995 se instituyó el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar, con tres ejes fundamentales: a) desayunos escolares, b) canasta básica alimentaria para las familias más pobres del medio rural y c) canasta y apoyos a familias de áreas urbanas marginadas.

En 1996 el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar fue sustituido por el Programa de Alimentación Salud y Educación. En 1997 se estableció el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) para el combate a la pobreza extrema en las zonas rurales y continuar fortaleciendo la seguridad alimentaria dentro del territorio nacional.

Quinto, en el sexenio de Vicente Fox en el 2002 se le cambio el nombre a PROGRESA por OPORTUNIDADES, considerado como uno de los principales instrumentos del Gobierno Federal que buscaban promover el desarrollo de las familias que Vivian en pobreza. Incluía la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria; Suplementos Alimenticios del Programa Oportunidades; Programa de Abasto Social de Leche; Programa de Abasto Rural, y Programa de Apoyo Alimentario.

También se presentó el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria en conjunto con la Subsecretaría de Desarrollo Rural de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Sin embargo, el programa OPORTUNIDADES no logró cumplir con los objetivos y se dijo que solo sirvió para publicidad política en la ciudadana durante los periodos electorales.

En el sexenio de Felipe Calderón se mantuvo el Programa OPORTUNIDADES y logró apoyar a cerca de 6.500.000 familias. Pero nuevamente los resultados fueron insuficientes.

Sexto, en el sexenio de Enrique Peña Nieto la seguridad alimentaria se planteó objetivos más ambiciosos, con un proyecto de política social mucho más amplio que recibió el nombre de Cruzada Nacional contra el Hambre. Y en el 2014 se sustituyó por uno nuevo conocido como PROSPERA. Que se enfocó en las comunidades con mayor pobreza, tratando de generar la pequeña producción en los huertos familiares y el comercio de esos productos.

Séptimo, en el sexenio de Andrés Manuel López en el Plan Nacional de Desarrollo menciona que en el 2020 el 60% de la población del país aún se vivía con inseguridad alimentaria. Y se mencionó que no se tenía acceso físico, social y económico a los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisficieran sus necesidades energéticas diarias, para llevar una vida activa y sana.

Se mostró que la inseguridad alimentaria moderada y severa alcanzaba el 28.1% de la población, que se ubicaba en las localidades rurales y el 18.8% se ubicaba en las localidades urbanas. Para corregir esto se utilizaron las Sociedad por Acciones Simplificada (S.A.S.) que buscaban garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición para todas las personas.

Además, se estableció el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD) para promover la investigación multidisciplinaria, buscaba dar soluciones a la problemática del sector alimentario. También pretendía ayudar al desarrollo regional mediante la realización de estudios, asesorías, consultorías y servicios en los campos agroalimentario, pesquero, industrial, comercial, económico y social (PND, 2018-2024).

Contaba con personal profesional y capacitado para ofrecer alternativas y resolver los problemas de seguridad y soberanía alimentaria. Buscaba desarrollar los sistemas alimentarios sustentables insertando la producción amigable con la naturaleza y el respeto a la biodiversidad.

Además, el PND en el Eje General II (Política social) se planteó construir un país con bienestar, en un marco de desarrollo sostenible y de salud para toda la población.

Y en el Eje III (Economía) se enfatizó la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria y el rescate del campo, proponiendo romper el círculo vicioso entre postración del campo y dependencia alimentaria.

En cuanto al CIAD, se establecieron los objetivos prioritarios que buscaban:

- 1) Desarrollar ciencia de frontera multi y transdisciplinaria, con impacto en la reducción de problemáticas nacionales en seguridad alimentaria.
- 2) Fortalecer los programas de posgrado y crear nuevas opciones de formación en la ciencia orientadas a incentivar habilidades de inter y transdisciplina, ética y humanística que atiendan las demandas actuales en seguridad alimentaria.
- 3) Promover soluciones a los problemas de seguridad alimentaria a través de la transferencia y aplicación del conocimiento que contribuyan a la disminución de las desigualdades sociales.
- 4) Impulsar innovaciones tecnológicas y sociales para su aplicación en seguridad alimentaria, con incidencia en los procesos productivos y comunitarios que se incorporen a los grupos menos representados.
- 5) Contribuir al acceso del conocimiento en seguridad alimentaria y desarrollo regional para promover patrones de alimentación sana y nutritiva.

Sin embargo, revisando los datos aportados por CONEVAL en sus últimos informes, el número de personas con carencias alimentarias no ha disminuido significativamente.

El concepto de seguridad alimentaria desde que surge a mediados de la década de los setenta, se centró en la producción y el almacenamiento de alimentos, así como en apoyos a la balanza de pagos para que los países pudieran enfrentar la escasez temporal de alimentos (CONEVAL, 2010).

Para lograr la seguridad alimentaria se requiere actuar en múltiples aspectos, como sería mejorar los sistemas alimentarios y promover las inversiones en la agricultura, sobre todo en las zonas rurales.

Aumentar el apoyo a los pequeños productores y fortaleciendo los mecanismos para la reducción de riesgos, sobre todo en las zonas que viven de la agricultura por temporal. En las comunidades que por condiciones geográficas se encuentran muy alejadas o incomunicadas.

Para erradicar el hambre y fortalecer la seguridad alimentaria se deben implementar las políticas y los programas en apoyo a las comunidades más necesitadas, sin olvidar que se deben asignar los recursos financieros suficientes.

La seguridad alimentaria se encuentra relacionada con el crecimiento económico, los cambios en la población, el empleo, la protección social, el acceso al agua potable y la energía, la salud y el saneamiento. Es por eso que hoy en día existen millones de personas que siguen privadas del derecho a una alimentación adecuada.

La posibilidad de garantizar el derecho a una alimentación adecuada sólo ocurrirá cuando todo hombre, mujer y niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla.

Las acciones que se espera sean tomadas en cuenta van relacionadas con entender y aprovechar las lecciones aprendidas por las experiencias que se han vivido en el pasado. La que nos ha mostrado la necesidad de una agenda común, que cuente con estrategias específicas, sobre todo tomando en cuenta las regiones que viven con mayores carencias.

Se necesita reconocer esas carencias, considerando las poblaciones más vulnerables e implementar los medios que permitan centrarse en las necesidades de las personas. Y se deben establecer compromisos políticos claros que ayuden en la asignación de los recursos suficientes, para poder realizar acciones de forma oportuna y eficaz, de tal forma que se pueda lograr la erradicación del hambre.

Haciendo uso de los datos y la información con la que se cuenta actualmente, se deben realizar acciones coordinadas entre los órganos de gobierno de los tres niveles y a través de enfoques multidisciplinarios para coordinar los trabajos y las alianzas necesarias para lograr los objetivos establecidos.

Esto representa dirigir mecanismos que ayuden a establecer una buena comunicación entre las partes que realizaran estos esfuerzos y buscan implementar las políticas y los programas con la intención de aumentar la seguridad alimentaria del país. Un buen ejemplo de esto es el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) que ofrece una plataforma única para la seguridad alimentaria.

Bajo estas condiciones es necesario revisar las políticas públicas actuales y rediseñarlas, junto con los programas existentes para lograr garantizar las acciones apropiadas para reducir el hambre, a través de ajustes que permitan establecer la seguridad alimentaria buscada. Lo que se busca es lograr el mayor impacto posible, con objetivos utilizando el enfoque basado en los derechos humanos.

Además de reestructurar todos los mecanismos relacionados con las políticas y los programas destinados a reducir la carencia de alimentos se debe hacer énfasis en la necesidad de fortalecer las inversiones para la producción agroalimentaria, sobre todo en las poblaciones con mayores carencias donde hacen falta los apoyos gubernamentales.

Se deben promover los apoyos dirigidos a fortalecer los mecanismos establecidos para generar conocimiento y experiencias alimentarias, que ayuden a mejorar la producción y el acceso físico y económico. Utilizando las capacidades locales, individuales y colectivas, que potencialicen el desarrollo de la producción y del abasto.

Debe de quedar bien claro el hecho de que no se logrará solucionar el problema de la carencia de alimentos si no se enfocan todos los esfuerzos para lograr que todos los mecanismos administrativos a través de sus políticas públicas fomenten la seguridad alimentaria local.

Una de las decisiones importantes para alcanzar estos objetivos será dar prioridad a las producciones locales de alimentos, para reducir la dependencia en las poblaciones del suministro externo de alimentos.

También será necesario considerar todas las circunstancias que afectan los tres aspectos fundamentales en el acceso a la alimentación, la producción, la distribución y el consumo. Y tomar en cuenta las condiciones en las que se encuentran los recursos naturales y tecnológicos para la producción de los alimentos indispensables en cada localidad.

Para poder establecer la diversificación en la producción alimentaria a través de la promoción de prácticas agrícolas sostenibles, el acceso a los consumidores directos que cuenten con sistemas de comercialización adecuados. Y se puedan lograr los objetivos de reducir los costos para las poblaciones con carencia.

Los objetivos de la seguridad alimentaria se pueden resumir en de la siguiente manera:

- 1) Garantizar el acceso a la alimentación adecuada: La seguridad alimentaria busca asegurar que todas las personas tengan acceso físico y económico a una cantidad suficiente de alimentos seguros y nutritivos que les permitan satisfacer sus necesidades y preferencias.
- 2) Mejorar la calidad y seguridad de los alimentos: La seguridad alimentaria busca garantizar que los alimentos disponibles sean de buena calidad y seguros para el consumo humano, protegiendo así la salud de las personas y previniendo enfermedades transmitidas por alimentos.
- 3) Fomentar la producción de alimentos sostenibles: La seguridad alimentaria busca promover sistemas que permitan la producción de alimentos en cantidades suficientes y que a la vez protejan los recursos naturales y el medio ambiente.
- 4) Promover la diversificación alimentaria: La seguridad alimentaria busca fomentar la producción y el consumo de alimentos diversos y nutritivos, lo que contribuye a prevenir la malnutrición y a mejorar la salud y el bienestar de las personas.
- 5) Fortalecer la capacidad de los consumidores: La seguridad alimentaria busca que los consumidores puedan tomar decisiones informadas sobre su alimentación, brindando información clara y accesible sobre los alimentos y promoviendo la educación alimentaria y nutricional.

Todo esto presenta retos en diferentes proporciones para el estado mexicano, ya que la participación requerida para alcanzar dicha seguridad incluye a todos los niveles administrativos dentro del gobierno.

Solamente con la participación y compromiso de todos se podrán alcanzar los objetivos planteados.

Se debe reconocer el esfuerzo que se está haciendo en conjunto con las propuestas de los organismos internacionales que ayudan para identificar las carencias. Y las aportaciones e ideas nuevas para poder cumplir con las expectativas que se van presentando cada día y se espera lograr establecer los mecanismos necesarios para lograr la seguridad alimentaria en el país.

1.3.1. La Inseguridad Alimentaria

Es necesario tomar en cuenta el otro lado de la moneda y hablar de las condiciones contrarias para que se puede lograr la seguridad alimentaria. Aceptar que, así como existen logros para establecerla en las comunidades con mayores necesidades, todavía existen carencias que promueven la inseguridad alimentaria.

Se debe de tomar que cuenta que existen circunstancias que afectan la producción de alimentos e impactan a toda la producción agrícola, por lo que se vuelve cada vez más difícil el trabajo, especialmente para los pequeños agricultores.

Uno de esos factores es la degradación de los recursos naturales y otro son los efectos de los fenómenos meteorológicos que están siendo cada vez más frecuentes. Además de las condiciones establecidas por la globalización que llevan a la modificación de los medios de acceso de los alimentos ya que van dirigidos a la concentración de los mercados, sobre todo para los mercados urbanos.

La inseguridad alimentaria se presenta cuando la disponibilidad de alimentos adecuados o la capacidad de adquirirlos, es decir el acceso físico y económico se ve afectado o limitado. Y tiene que ver con las diferentes circunstancias que se presentan en el entorno y con la capacidad y voluntad, individual y colectiva, para obtenerlos.

Esto lleva a que en la actualidad existe un gran número de personas que aún no tienen asegurados sus alimentos en cualquier época del año, es decir, que bajo las circunstancias existentes viven con inseguridad alimentaria.

También se debe de tomar en cuenta que la inseguridad alimentaria suele estar asociada con un consumo inadecuado de nutrientes y con una menor calidad de la dieta, esto debido a que los alimentos con mayor densidad de nutrientes tienen un costo más alto que los alimentos densos en energía y pobres en nutrientes (CONEVAL, 2018).

Después de haberse identificado el problema, organismos internacionales y nacionales establecieron diferentes modos para medir la inseguridad alimentaria, en México se han considerado diferentes modelos, algunos de ellos utilizados previamente en otros países.

Para esto la FAO ha identificado la utilidad de definir tres categorías temporales en la evolución de la inseguridad alimentaria que permiten orientar diferentes medidas para su atención:

- 1) Inseguridad alimentaria crónica, que se da por largo plazo de manera permanente, debido a la nula capacidad de las familias para satisfacer sus necesidades alimentarias mínimas por lapsos extensos, como resultado de la pobreza y falta de acceso a recursos productivos o financieros
- 2) Inseguridad alimentaria transitoria, la cual es de corto plazo y por periodos relativamente cortos, debido a la imprevista capacidad de producir o acceder a una cantidad de alimentos suficiente para mantener un buen estado nutricional, como resultado de la disponibilidad y los precios de los alimentos y la caída del ingreso a nivel de hogar.
- 3) Inseguridad alimentaria estacional, que es un punto intermedio entre la inseguridad alimentaria crónica y la inseguridad alimentaria transitoria, en donde las familias tienen momentos recurrentes de inseguridad alimentaria transitoria, que normalmente se da de manera cíclica por un patrón definido de disponibilidad y acceso a alimentos (2010).

Al buscar las circunstancias relacionadas con la inseguridad alimentaria se puede ver claramente que el principal factor que la determina es la pobreza en los hogares. Por lo que los esfuerzos deben ser dirigidos a reducir las condiciones de pobreza en las que viven las personas para disminuir los efectos de la inseguridad alimentaria.

Por esta razón es que en México el CONEVAL utiliza los resultados de las carencias sociales para determinar los grados de pobreza en la población y de esa manera poder ayudar en circunstancias específicas.

También existe la Escala Latinoamericana y del Caribe de Seguridad Alimentaria (ELCSA). Es una herramienta de medición directa basada en la experiencia que tienen los hogares sobre la Inseguridad Alimentaria (FAO, 2012).

Con esta herramienta se ha logrado comprender parte del fenómeno generado por la inseguridad alimentaria, ya que se encarga de analizar las experiencias que tienen los hogares que viven en pobreza extrema.

Esta herramienta realiza su investigación para determinar la seguridad alimentaria y la inseguridad alimentaria midiendo cuatro aspectos: Seguridad alimentaria, Inseguridad alimentaria leve, Inseguridad alimentaria moderada, e Inseguridad alimentaria severa. (Carmona, Paredes y Pérez, 2017, p. 10)

Para mostrar un ejemplo de cómo se mediría la inseguridad alimentaria con la ELCSA se pueden utilizar algunos datos aportados por CONEVAL que muestran las circunstancias actuales del país.

Seguridad e Inseguridad alimentaria

	2018	2020	2022
Seguridad Alimentaria	60.5%	57.8%	66.1%
Inseguridad Alimentaria Leve	19.2%	21.5%	17.7%
Inseguridad Alimentaria Moderada	12.0%	12.7%	9.9%
Inseguridad Alimentaria Severa	8.3%	8.1%	6.4%

Fuente: Generación propia con datos de CONEVAL con base en la ENIGH 2018, 2020 y 2022 reportada por INEGI.

Los primeros intentos por medir la inseguridad alimentaria a través de las condiciones de hambre en los hogares iniciaron en 1984 en los Estados Unidos, cuando se reportó la existencia de grupos de personas que padecían hambre (Carmona, Paredes y Pérez, 2017, p. 11).

A partir de ese momento fueron consideradas por los organismos internacionales como por ejemplo la FAO.

En cuanto a México la inseguridad alimentaria se empezó a medir utilizando una adaptación de la Household Food Security Supplemental Module (HFSSM). Realizando el primer estudio en la Sierra de Mazatlán y Jalisco, se consideró que los resultados habían sido exitosos. Este estudio formó parte del proyecto Planificación Local de la Agricultura y la Naturaleza (PLAN) (Parás, Pérez, 2004).

Otra versión de la HFSSM, tomada de un modelo brasileño fue aplicada para medir la inseguridad alimentaria en México en la Ciudad de México como parte de una encuesta de opinión pública denominada “El Termómetro Capitalino” y que se presentó en “Inseguridad Alimentaria en México” (Diario Reforma, 2008).

Posteriormente CONEVAL adoptaría la ELCSA de manera oficial como instrumento para medir uno de los indicadores en la medición multidimensional de la pobreza (SEDESOL, 2008). En ese mismo año, la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) también la utilizaría para realizar una encuesta como “Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria” (EMSA).

De igual manera la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ESANUT) ha utilizado esta herramienta para sus encuestas.

Actualmente CONEVAL utiliza esta herramienta como indicador clave para medir la carencia por acceso a la alimentación, describiendo los resultados a través de los tres indicadores de inseguridad alimentaria ya mencionados, mostrados en la tabla anterior y que sirven para reconocer el avance o los retrocesos en el trabajo para disminuir este problema.

Cabe mencionar que el grupo más vulnerable en este caso son las niñas, los niños y los adolescentes, de acuerdo al Programa Mundial de Alimentos (PMA) cerca de 85 millones de ellos a nivel mundial dejaron de recibir alimentación escolar (CEPAL, 2022).

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece que CONEVAL realizará su reporte sobre la medición de la pobreza en México cada dos años a nivel entidad federativa y cada cinco años a nivel municipal.

Posteriormente se actualizarían los lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza (DOF, 2018) y en el 2019 se presentó la tercera edición de la Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México.

Estas actualizaciones implicaron adoptar cambios en los criterios para la definición de los umbrales o la construcción de los indicadores, conservando los mismos fundamentos, criterios generales y la definición de pobreza multidimensional.² Cada uno de estos con la intención de fortalecer los mecanismos para enfrentar los desafíos que presentaban la pobreza y el hambre.

² Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México 3ª. ed. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>

Así como se han reconocido los esfuerzos realizados por alcanzar la seguridad alimentaria no podemos cerrar los ojos a la realidad que vive el país y entender que los datos nos muestran que el número de personas con carencias en el derecho a la alimentación es muy elevado. Y la inseguridad alimentaria todavía tiene proporciones que afectan a todo el tejido social.

En el último informe que presentó CONEVAL en agosto del presente menciona que el número de personas con carencia en el acceso a la alimentación en el país es de un 18.2% de la población, lo que representa 23.4 millones de personas que viven bajo esta condición. Esta es una muestra muy determinante de que es necesario organizar el trabajo de mejor manera, generando eficacia en la administración pública.

El impacto en la población por estas carencias es enorme, ya que afectan en diferentes áreas que muestran aumentos en la pérdida de bienestar, productividad, y salud. Además de que limitan el potencial humano porque se ven sus efectos aun en la educación ya que disminuye las capacidades especialmente en la niñez mexicana.

Y la inseguridad alimentaria al igual que la extrema pobreza se sigue concentrando principalmente en las zonas rurales afectando principalmente a los agricultores pobres y a los trabajadores agrícolas.

Lo que representa un gran desafío ya que se tienen que satisfacer las necesidades de millones de personas que viven con hambre. Considerando además que esta población crece rápidamente se deben de realizar los ajustes necesarios para hacerle frente.

Bajo estas condiciones se debe mencionar, nuevamente, que la Constitución mexicana y algunas leyes adicionales a ésta reconocen la responsabilidad que el gobierno para garantizar el derecho a la alimentación.

Y que estas leyes establecen que la administración pública es la designada para satisfacer las necesidades de los pobladores, para cumplir con esto, se deben adecuar las políticas públicas sociales de tal forma que se logre reducir, al mínimo, la inseguridad alimentaria.

1.4. La Soberanía Alimentaria

La relación que existe entre la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria es muy estrecha y los esfuerzos realizados por el gobierno para alcanzar la seguridad alimentaria necesariamente también influyen en el establecimiento de la soberanía alimentaria.

La seguridad alimentaria determina que se debe trabajar en la distribución de los alimentos a nivel nacional, permitiendo el acceso físico y económico para la población. La soberanía alimentaria considera además que deben de existir los esfuerzos coordinados para asegurar que la producción de estos alimentos crezca de la misma manera que crece la población del país.

Entre las distintas definiciones que se ofrecen para comprender el concepto de soberanía alimentaria, es interesante recoger sus aspectos más determinantes, que lo ubican como el derecho de los individuos para conservar su capacidad particular de producción de alimentos básicos, tomando en cuenta la diversidad cultural y productiva de cada comunidad.

El concepto de soberanía alimentaria se presentó por primera vez en la Cumbre contra el Hambre de la FAO de 1996. “Se trata del derecho de los pueblos, de los países y regiones a definir sus propias políticas agropecuarias y de producción de alimentos”. Y es complementario al concepto de seguridad alimentaria (Heinisch, 2013, p. 11).

Participa en las circunstancias del acceso a la alimentación considerando las alternativas económicas, ecológicas y sociales que intervienen en los procesos de abasto para reducir las carencias. Destaca la importancia de establecer una producción agrícola local para proporcionar alimentos suficientes a las comunidades con carencias alimentarias.

Y también incluye la posibilidad de que estas poblaciones participen en la generación de políticas agroalimentarias, de acuerdo a la selección de los alimentos culturalmente aceptados. Además de promover el derecho de los campesinos a producir sus alimentos, para consumo personal y establecer precios justos cuando decidan venderlos en el mercado interno.

Por lo tanto, pretende coordinar los recursos administrativos, económicos y

sociales para enfrentar el problema del hambre y la desnutrición. Tomando en cuenta que es necesario el impulso del desarrollo rural y los medios de vida sostenibles, sin dejar de lado la importancia de cuidar el medio ambiente que rodea a estas comunidades.

En la Declaración de Roma de 1996, “Soberanía alimentaria, un futuro sin hambre” se menciona que “La soberanía alimentaria es el derecho de cada nación para mantener y desarrollar su propia capacidad para producir los alimentos básicos de los pueblos, respetando la diversidad productiva y cultural”. Mencionando algunas características primordiales para entenderla.

Además de que establece que: “Tenemos el derecho a producir nuestros propios alimentos, en nuestro propio territorio de manera autónoma”. Siendo la base para todo el desarrollo de lo que se pretende al lograr esa soberanía en cada país y que busca con esto fortalecer los medios de producción nacionales para beneficio de la población.

La soberanía alimentaria también implica el derecho a decidir qué y cómo se producen los alimentos, cómo se distribuyen y quiénes tienen acceso a ellos, así como la protección de la diversidad cultural y la biodiversidad agrícola. Por lo tanto, se debe tomar en cuenta las características alimentarias de cada comunidad o región ya que sus costumbres pueden ser diferentes.

Además, se enfoca en la creación de sistemas alimentarios justos y sostenibles, que fomenten la agricultura familiar y campesina, la agroecología, la preservación de las semillas y la biodiversidad, y la participación activa de las comunidades locales en la toma de decisiones sobre su propio abastecimiento alimentario.

La soberanía alimentaria también defiende la importancia de la seguridad alimentaria, pero se diferencia de ésta en que no se enfoca solo en la cantidad de alimentos, sino también en la calidad, la diversidad y la sostenibilidad de los sistemas alimentarios. Y promueve el comercio justo y el respeto de los derechos de los productores y los consumidores, en lugar de la libre competencia en el mercado global (Declaración de Nyeleni, 2007).

La soberanía alimentaria es un concepto que defiende el derecho de las

comunidades y los pueblos a controlar sus propios sistemas alimentarios, basados en la producción local, la agricultura sostenible y ecológica, y la protección de la diversidad cultural y la biodiversidad. También alienta a establecer sistemas alimentarios justos y sostenibles, en lugar de la dependencia de la producción y distribución globalizada de alimentos.

Además, establece que las personas definen su propio alimento y su propio modelo de producción de sus alimentos (como la agricultura y la pesca). También determinan el grado en que quieren bastarse por sí mismos y proteger la producción interna de alimentos, así como regular el comercio a fin de lograr los objetivos del desarrollo sostenible.

Es el derecho de los pueblos a decidir sus propias estrategias de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el Derecho a la Alimentación de todas las personas basado en la producción campesina, indígena y pesquera, su distribución y la gestión del espacio rural.

Se pueden resumir los objetivos de la soberanía alimentaria de la siguiente manera:

- 1) Garantizar el derecho a la alimentación: Busca garantizar el derecho a la alimentación de todas las personas, asegurando el acceso a alimentos suficientes, nutritivos y culturalmente apropiados.
- 2) Promover la agricultura sostenible y ecológica: Busca fomentar la producción de alimentos de manera sostenible y ecológica, que respeten los recursos naturales, la biodiversidad y los ciclos naturales de los ecosistemas.
- 3). Fortalecer la agricultura familiar y campesina: Busca fortalecer la agricultura familiar y campesina, protegiendo los derechos de los agricultores y promoviendo sistemas de comercialización justos.
- 4) Proteger la biodiversidad y la cultura alimentaria: Busca proteger la biodiversidad agrícola y la cultura alimentaria de las comunidades, promoviendo la preservación de las semillas y las prácticas agrícolas tradicionales.
- 5) Promover la participación y la democracia: Busca promover la participación activa de las comunidades en la toma de decisiones sobre su propio abastecimiento alimentario y fomentar la democracia en los sistemas alimentarios.

La soberanía alimentaria defiende la importancia de la autonomía y la

autodeterminación de las comunidades en la producción y distribución de alimentos, en lugar de la dependencia de los mercados globales y las políticas impuestas desde fuera.

Luego entonces la soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a definir y controlar sus sistemas alimentarios y de producción de alimentos tanto a nivel local como nacional, de forma equitativa, soberana y respetuosa con el medio ambiente. La soberanía alimentaria es también el derecho de los pueblos a alimentos suficientes, nutritivos, saludables, producidos de forma ecológica y culturalmente adaptados.

En la soberanía alimentaria se requiere además de:

- 1) Priorizar la producción de alimentos para mercados locales a través de fincas campesinas agroecológicas;
- 2) Asegurar precios justos para los campesinos protegiendo tierras, aguas, semillas y especies de la contaminación, la erosión, la competitividad-dumping, la especulación y el acaparamiento privado;
- 3) El acceso a tierra, agua, bosques, pesca y otros recursos a través de una redistribución ecológica y social y no según las «reformas del mercado de la tierra» financiadas por el Banco Mundial;
- 4) Facilitar el asociacionismo de los consumidores en Responsabilidad Compartida con los campesinos, así como la producción y distribución de una cultura alimentaria basada en la agroecología, el consumo responsable y la reducción de la alimentación procesada, el azúcar refinado y la carne a favor de frutas, verduras, cereales integrales, legumbres, frutos secos etc.;
- 5) Acabar con la desigualdad entre hombres y mujeres en el terreno de acceso a recursos productivos, financiación, propiedad de la tierra, toma de decisiones y cuidados familiares;
- 6) Protección de las semillas, base de la alimentación, para el libre uso e intercambio entre campesinos; prohibición de las patentes sobre la vida;
- 7) Garantía del principio de precaución sobre las semillas genéticamente modificadas y la utilización de químicos de síntesis en la agricultura porque contaminan, reducen la diversidad genética de plantas y animales y nos enferman.

La Soberanía Alimentaria es condición necesaria para acabar con el hambre y la malnutrición garantizando la Seguridad Alimentaria para todas las personas y todos los pueblos.

... el reto para el siglo XXI será la búsqueda de la seguridad alimentaria, entendida no sólo como balance entre disponibilidad de alimentos y demanda de energía, sino que desde ahora deberá redefinirse a la luz de la autosuficiencia alimentaria que propicie el incremento de la producción de granos básicos a una tasa mayor que el crecimiento de la población. Esto garantizaría, de paso, la soberanía alimentaria y ofrecería la ventaja de aumentar la disponibilidad muy por encima de la demanda, condición para mejorar el acceso (Camberos, 1999, p. 1)

En un contexto urbano, esto significa la posibilidad de acceder a alimentos producidos local y regionalmente a través de canales cortos de comercialización, construyendo puentes entre la gente y sus alimentos, y entre la gente y aquellos que producen sus alimentos. Quienes producen y consumen los alimentos deben estar en el centro de las políticas, y las economías locales y nacionales.

La situación actual de la pobreza en México, paradójicamente, se encuentra en territorios capaces de producir alimentos suficientes para la totalidad de su población. Sin embargo, no han existido los apoyos de gobierno que sirvan para generar desarrollo de esas regiones.

Requiere una reflexión desde las distintas perspectivas de la pobreza rural, donde se tome en cuenta la heterogeneidad del territorio, con sus particularidades culturales, teniendo presente las relaciones entre los individuos y su entorno natural, y, de esta manera, devolviéndoles a los pueblos la autonomía productiva y de consumo, que definen a la soberanía alimentaria.

Como se mencionó, las zonas con mayor riqueza natural y biodiversidad son también aquellas donde se observan cifras más altas de pobreza y marginación. El abandono de estos territorios por las políticas públicas del país, enfocadas en acciones que en lugar de resolver el problema desde su raíz recurrieron a acciones asistencialistas, han ocasionado el rezago actual en que se encuentran estas regiones.

La riqueza de las comunidades rurales les otorga a éstas gran potencial para

volverse el centro de generación de estabilidad y desarrollo del campo, como plantea el enfoque productivo del programa Sembrando Vida.

Esta estrategia desarrolla la generación de empleos y el impulso de la soberanía alimentaria, cuyo éxito surgirá a partir de la autoproducción de los alimentos y el cuidado de sus propias tierras, con lo que se quiere aumentar el bienestar de las comunidades.

Este programa prioritario del Gobierno de México, que deja de lado las prácticas asistencialistas, busca como uno de sus principales objetivos la solución de la pobreza alimentaria del país abarcando sus distintos puntos de origen.

Propone incrementar la productividad del campo, convirtiéndolo en el principal banco de alimentos del país, para lograr satisfacer las necesidades básicas de la población, tomando en cuenta sus particularidades regionales y culturales, y partiendo desde una perspectiva de sustentabilidad.

Como alternativa ante esta realidad de profunda desigualdad social, el impulso de la soberanía alimentaria representa un avance significativo para modificar esta situación, sobre todo tratándose de un problema que afecta los derechos humanos como en el acceso de la población al alimento.

El Programa Nacional Estratégico de Soberanía Alimentaria se propone modificar el sistema agroalimentario para contribuir al bienestar de la población mexicana.

En particular, se busca encontrar soluciones a algunos de los problemas derivados de dicho sistema, tales como la desigualdad en la distribución de la riqueza socialmente generada y la precarización de las condiciones laborales en el ámbito rural.

También busca reducir el creciente consumo de alimentos ultraprocesados y el debilitamiento de los pequeños y medianos productores en favor de una agroindustria alimentaria donde las poblaciones no dependan de grandes oligopolios. Este Programa permitirá crear las condiciones para generar alimentos saludables y culturalmente apropiados.

Y propiciará o fortalecerá la organización de las poblaciones dentro de sus procesos de producción, procesamiento, intercambio, distribución, y consumo.

Como parte del derecho de los mexicanos para conservar y promover la producción de alimentos básicos tomando en cuenta la diversidad cultural y productiva de cada comunidad, el CONAHCYT, a través del Ecosistema Nacional Informático (ENI) de Soberanía Alimentaria, recopila y utiliza datos de investigaciones para compartir con los grupos encargados de analizar la situación alimentaria del país.

Contiene formatos abiertos para los esfuerzos de instituciones académicas mexicanas que han identificado problemas en diversas localidades con la finalidad de hacer de ellas el centro de estabilidad agroalimentaria para afrontar la sustentabilidad alimentaria y el fortalecimiento del campo en México.

Dentro de esta situación de la producción de alimentos que lleguen a ser suficientes para la población, se debe considerar, además, que las características alimentarias de la población se han modificado en los últimos años como consecuencia de los productos industrializados y la cultura alimentaria se ha visto influida por estas circunstancias.

Esto nos lleva a la situación de revisar tendencias alimentarias, es decir, que conociendo los cambios en las preferencias alimentarias se debe considerar la producción de alimentos suficientes, bajo estas tendencias, para la población que se encuentra generando una necesidad relacionada con esos alimentos de acuerdo a sus costumbres o preferencias.

Un buen ejemplo relacionado con esta situación es el aumento del consumo de alimentos con alto contenido en grasa. Esto se puede verificar en los reportes emitidos por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de México (ENIGH), realizadas desde 1987.

Que muestran cambios en la dieta diaria en la población, donde se ve que se pasó de una dieta basada en granos como el maíz y frijol; a otra más diversificada con alto contenido de productos animales como son la carne, la leche y los huevos.

Esto ha permitido una mejora en la alimentación y en la nutrición de la población mexicana pero también ha generado otra serie de problemas relacionados con el sobrepeso y las enfermedades relacionadas con el alto consumo calórico y la disminución del consumo de fibra, a través de vegetales y

frutas.

Estos cambios se ven relacionados también con el hecho de que las poblaciones rurales crecieron y han pasado a ser poblaciones urbanas, por el aumento de su población y han cambiado sus costumbres alimentarias debido al crecimiento en la demanda y en la oferta de alimentos más variados, generando resultados positivos y negativos como los ya mencionados.

Además, no podemos olvidar los cambios que en la actualidad se ven generados por la globalización, que cada vez tienen una mayor influencia en la dieta diaria de nuestra población.

Las dos principales razones para esto son: primero, los acuerdos comerciales internacionales que se han establecido para garantizar una gran variedad de productos utilizados en nuestros días, incluyendo aquellos que se relacionan con las crecientes necesidades alimentarias nacionales y que cada vez son más variadas.

Segundo, los medios de comunicación, que cada día aumentan su influencia en la dieta diaria de la población ya que han permitido el acceso a una mayor variedad de productos para el consumo directo y de productos utilizados en la elaboración de los alimentos o comidas que consumimos todos los días. De tal forma que ya podemos elegir entre comidas nacionales e internacionales.

Por lo que nos encontramos en la “nueva era de relaciones comerciales de México con el exterior y una nueva forma de concebir la soberanía alimentaria” (Camberos, 2000, p. 51).

Para poder alcanzar la soberanía alimentaria en México se deben adoptar las propuestas hechas por la FAO desde los ochentas, se debe aumentar la productividad de los alimentos a nivel nacional. A través de dos aspectos: el primero, acrecentar el número de espacios para la producción de alimentos básicos a nivel nacional, necesarios para la alimentación de la creciente población.

Segundo, el uso de tecnologías que ayuden al aumento de la producción de alimentos en un menor tiempo. En ambos casos todavía existe un retraso evidente en nuestro país, pero necesario para resolver las necesidades afrontadas.

Por último, se debe mencionar de qué forma se identifica la soberanía

alimentaria en la nueva “Ley General de la Alimentación Adecuada y Sostenible”, que, en su Título primero, dentro de las Disposiciones Generales, Capítulo I Objeto y ámbito de aplicación de la Ley. En el Artículo 2, inciso XXIII determina lo que se entenderá por:

“Soberanía alimentaria: La capacidad del pueblo de México para establecer libremente las prioridades del país en materia de producción, abasto y acceso a alimentos adecuados para toda la población, con base en la producción nacional e incluyendo la elección de las técnicas y tecnologías que resulten óptimas para garantizar el bienestar de las personas.”

Con esto se puede entender en que consiste el concepto y las condiciones que presenta, este Artículo de la Ley General menciona algunas de las características, pero la soberanía es mucho más, como ya se analizó previamente. Lo que nos deja con la posibilidad de disminuir esas carencias con el apoyo de las legislaciones internacionales. Lo cual se revisará en el capítulo 3 de este trabajo.

El gobierno mexicano ha realizado diferentes esfuerzos y ha establecido programas para alcanzar la soberanía alimentaria en el país, de los cuales se puede destacar que las empresas agrícolas han recibido apoyo para aumentar su producción y se ha reforzado la capacidad de exportación para generar mayores ingresos.

Lo que ha derivado en desarrollo de tecnologías y procesos que han generado un aumento en la producción y exportación de productos básicos y de productos para la alimentación de ganado o para la producción de derivados alimenticios.

Sin embargo, los productores han buscado hacer crecer su producción para la exportación, ya que los precios y las ganancias son mayores, por lo que el beneficio para garantizar la suficiencia alimentaria interna no se ha logrado. Sin duda este aspecto es muy importante, pero se ha descuidado otro aspecto igualmente importante el interno.

De tal manera que ahora se deberían de enfocar estos esfuerzos y apoyos para la producción de alimentos que sirvan para satisfacer las necesidades internas.

1.5. Reflexiones capitulares

Cada uno de los temas mencionados en este capítulo tiene la intención de resaltar primero, la importancia de la alimentación adecuada para las mexicanas y los mexicanos. Segundo, la existencia de medios para lograr garantizar el acceso a la alimentación adecuada a través de la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria.

El derecho a la alimentación es un derecho social de gran relevancia, porque impacta en otros derechos sociales y genera vulnerabilidades que impiden el desarrollo digno de las personas. Por esa razón se mencionó que debe de ser el centro de todas las políticas y los programas sociales de nuestro país, tal y como aparece en nuestra Constitución.

En nuestro país todavía existen muchas carencias sociales y las alimentarias se presentan como consecuencia de que no se ha logrado mantener el acceso físico y económico de los alimentos para cada poblador en nuestro país. Por lo que se presenta la necesidad de que el gobierno intervenga para que las personas puedan encontrar alimentos suficientes y a un bajo costo.

Es por esto que se mencionó que los esfuerzos que realiza el gobierno mexicano para lograr la seguridad alimentaria en los hogares mexicanos todavía no ha reducido las carencias y al contrario, se pueden observar condiciones de inseguridad alimentaria en muchas poblaciones. Por lo que es impostergable centrar los esfuerzos para lograrlo.

Por último, mencionar que la soberanía alimentaria busca que a nivel nacional se tenga la capacidad de producción de alimentos para exportación pero sobre todo para mantener de manera sostenible los alimentos suficientes para todos los mexicanos.

De esta forma se logra cumplir con el objetivo que se planteó para este capítulo y sentar las bases conceptuales del tema central de este trabajo de investigación y poder analizar las características del acceso a la alimentación adecuada.

Capítulo 2

Función Administrativa y Eficacia Administrativa

SUMARIO: 2.1. La administración pública en México. 2.2. La participación de los tres niveles de gobierno 2.3. La eficacia y la eficiencia administrativa 2.4.

Reflexiones capitulares

En este capítulo se abordarán las normas establecidas en el derecho administrativo y que van relacionados con la función de la administración pública en México y de la importancia que tiene su desempeño, ya que puede influir de forma positiva o negativa en el acceso a la alimentación. Se realizará tomando en cuenta las responsabilidades en los tres niveles de gobierno en el país.

Al analizar cuáles son las características de la administración pública en México, relacionadas con el derecho a la alimentación adecuada, se podrán reconocer las instituciones y organismos encargados de garantizar el acceso a la alimentación de tal forma que se puedan establecer las limitaciones generadas por la carencia de una estructura enfocada en satisfacer esta necesidad.

Esto permitirá que posteriormente se puedan aplicar los conceptos de eficacia y eficiencia administrativa, dentro de la función administrativa, para establecer cuáles son las carencias en estos aspectos tomando como base los datos mostrados por las acciones efectuadas por el gobierno para reducir las carencias en el acceso a la alimentación.

De tal forma que se cumpla el objetivo establecido de describir la función administrativa en México, en los tres niveles de gobierno, donde se garantiza el derecho a la alimentación. Y analizar la eficacia y la eficiencia en los resultados relacionados con el acceso a la alimentación.

Cabe mencionar que este capítulo es de gran importancia para la propuesta inicial ya que se considera como la parte central dentro de la investigación. Porque lo que se busca es resaltar la necesidad de establecer los organismos adecuados para trabajar con la eficacia y eficiencia contemplada en la ley para llevar a cabo la garantía del derecho a la alimentación.

2.1. La administración pública en México

Existe consenso doctrinal para considerar al Derecho Administrativo como una rama del Derecho Público encargada de regular la estructura, la organización y el funcionamiento de la administración pública, así como de sus relaciones con los particulares; se trata de una disciplina jurídica relativamente joven -apenas bicentenaria- si se compara con el milenario Derecho Civil y el igualmente antiquísimo Derecho Penal.

... el derecho administrativo es el conjunto de normas y principios del derecho público que rigen la estructura, organización y funcionamiento de las diversas áreas de la administración pública, de las relaciones de éstas entre sí, así como de sus relaciones con las demás instituciones del Estado y con los particulares (Fernández, 2016, p. 58).

Salvo algunas variantes, el Derecho Administrativo regulará:

- 1) La estructura y organización del Poder encargado normalmente de realizar la función administrativa.
- 2) Los medios patrimoniales y financieros que la Administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.
- 3) El ejercicio de las facultades que el Poder Público debe realizar bajo la forma de la función administrativa.
- 4) La situación de los particulares con respecto a la administración (Fraga, 2006, p. 93).

La persona humana es el origen y fin del Estado, con derechos inherentes a su personalidad que aquél reconoce y cuyo ordenamiento jurídico protege y la administración estatal debe servir al público, lo que legitima el ejercicio de poderes que el ordenamiento le fija.

En ese entorno debe situarse el derecho administrativo, al menos en el ordenamiento original se puede encontrar de esta manera, pero en la realidad se busca todavía encontrar los medios para que represente un impacto en las necesidades reales del país.

El Derecho administrativo trata la organización y actividad de la Administración Pública y la regulación de sus relaciones con las personas. Esa Administración, constituida por todos los órganos públicos actuando en función administrativa, debe servir con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno al Derecho y actuar de acuerdo con los principios generales de: a) Imparcialidad; b) Legalidad objetiva; c) Impulsión de oficio; d) Verdad material; e) Economía, celeridad y eficacia; f) Informalismo en favor del administrado; g) Flexibilidad, materialidad y ausencia de ritualismos; h) Delegación material; i) Debido procedimiento; j) Contradicción; k) Buena fe, lealtad y presunción de verdad salvo prueba en contrario; l) Motivación de la decisión; m) Gratuidad (Rotondo, 2015, p. 89).

Estas declaraciones muestran las características y la importancia del Derecho Administrativo al establecer, regular, vigilar y controlar la función gubernamental asegurando el cumplimiento intrínseco de su creación. Las personas son lo más importante al momento de desempeñar las actividades de la Administración Pública y al planear los medios para lograrlo.

Para ello hay que considerar tres ideas fundamentales que se proponen sobre la administración pública para poder generar una estructura clave que permita alcanzar los objetivos buscados, primero:

Es el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales de los cuales dispone el gobierno para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplen las empresas privadas o las particulares y que determinan los poderes constitucionales, legalmente dedicados a escoger y definir la política general de la Nación (Serra, 1977, p. 78).

Segundo, tomar en cuenta que para cumplir con sus objetivos, existen organismos públicos que:

... la administración pública es el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado (Fernández, 2016, p. 94).

Tercero, con algunas características adicionales podemos decir que:

... la Administración Pública es el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, Secretarías de Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad (...) la Administración Pública es la vida real del Estado, es la organización que contiene los embates de las luchas de clases (...) es la acción organizada e inmediata que el Estado utiliza para dominar (...) la función mediadora de la Administración Pública tiene como propósito fundamental la conservación del interés general (Uvalle, 1984, p. 37).

Con estos tres puntos se observa que a través de la administración pública se responde a las necesidades de la sociedad, el Derecho Administrativo determina sus características, sus funciones y las condiciones de evaluación.

Tal y como lo mencionó otro autor muy reconocido: “Los actos de la Administración Pública son actos particulares ejercidos por la sociedad, transformando, por ese hecho lo general del Estado (...) en hechos concretos que causan un impacto en las clases sociales y en los individuos” (Guerrero, 1985, p. 181)

La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado. Para ese objeto éste se organiza en una forma especial adecuada sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa.

Así vemos que: “Desde el punto de vista formal la administración pública es parte, quizá la más importante, de uno de los poderes en los que se halla depositada la soberanía del Estado, es decir, del Poder Ejecutivo” (Fraga, 2006, p. 119).

La administración pública como agente administrativo, debe llevar a la sociedad a un cambio de actitud, a una modificación o a reformas que permitan mejoras en los niveles de vida y transformaciones en la dinámica social.

Está obligada a formar personal capacitado para desempeñar puestos públicos alejados de la corrupción, el soborno, la apatía y la ineficiencia administrativa que repercuten en la vida cotidiana de la sociedad.

De tal forma que toda mejora a nivel social comience desde el compromiso de servicio de quienes encabezan la dirección de la Administración Pública y de la sociedad.

De tal manera, las reformas económicas no pueden llevarse a cabo si no existen previamente prácticas adecuadas de gobierno: la estructura debe estar edificada con bases sólidas que le permitan ejecutar el cambio, al contar con el respaldo de un adecuado aparato de gobierno. La administración debe ser entonces eficiente, capacitada y organizada para cumplir con el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población (Sánchez, 2018, p. 71).

La administración pública es donde se centra la actividad esencial del Poder Ejecutivo, se refiere a las actividades de gestión y de servicio, que realiza para la satisfacción de necesidades públicas. Cabe mencionar que todas estas actividades se contemplan desde un marco jurídico específico que regula dicha actividad y que no debería de ser rebasada.

Es el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público trata de lograr los fines del Estado (Fernández, 2019, p. 135).

La Constitución regula la administración pública mediante las facultades y obligaciones del presidente de la República como aparece en los artículos 89 al 93. Además de cumplir con las siguientes funciones: 1) realización de actos administrativos, jurídicos y materiales, 2) prestación de servicios públicos y 3) producción de bienes para satisfacer las necesidades colectivas (Moreno, 1980)

Todo esto nos lleva a recordar las reformas recientes con relación a los derechos humanos y que todavía continúan modificándose por la búsqueda de principios y resultados que garanticen esos derechos.

A partir de la reforma constitucional de 2011 se abre por primera vez la posibilidad de proteger mediante mecanismos jurisdiccionales la vigencia de disposiciones constitucionales que consagran los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y, específicamente en este rubro, las que consagran las obligaciones

del Estado mexicano en las materias de democracia y desarrollo y, por tanto, los derechos correlativos a favor de la población (Hernández, 2015, p. 93).

Cada uno de estos comentarios nos lleva a la siguiente parte, que tiene que ver con las obligaciones del Estado mexicano en relación específica del derecho a la alimentación en México. La FAO establece cuales son los titulares de obligaciones en el gobierno relacionados con este derecho y que incluyen a los tres poderes:

El Poder Ejecutivo Federal. Tiene la responsabilidad de desarrollar políticas y programas que contribuyan a la realización del derecho a la alimentación y a la erradicación del hambre.

- 1) Utilizar las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación en las decisiones políticas para promover y proteger el derecho a la alimentación adecuada.
- 2) Garantizar que las políticas nacionales y programas tengan en cuenta debidamente las obligaciones de respetar, promover y proteger el derecho a la alimentación adecuada, como ha sido declarado en los instrumentos internacionales ratificados.
- 3) Establecer y fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional en el sector gubernamental para el derecho a la alimentación adecuada.
- 4) Garantizar los recursos financieros adecuados en el presupuesto nacional con respecto a las medidas del derecho a la alimentación adecuada y monitorear la implementación de dicho presupuesto.
- 5) Evaluación de las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional como un aporte en la formulación de políticas y en el establecimiento de las prioridades políticas.
- 6) Monitorear la implementación y los impactos de las políticas y los programas sobre el derecho a la alimentación adecuada.
- 7) Recabar, procesar y sistematizar la información necesaria para la elaboración del presupuesto relacionado con el derecho a la alimentación.

Se podría pensar que solamente el Poder Ejecutivo Federal participa al garantizar este derecho, pero como ya se mencionó previamente, es necesaria la participación de los demás poderes. Cada uno cuenta con organismos administrativos que participan de diferentes maneras en el cuidado de la población.

- 1) El Estado mexicano a través de la administración pública, está obligado a garantizar las condiciones mínimas para que se respeten los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales.
- 2) Al ser el primer círculo de contacto con la población, el papel que juega la administración pública tiene un carácter principal y relevante en la búsqueda de una vida digna para las personas.
- 3) Las nuevas generaciones deben pensar más en los principios y en los valores que en las reglas y en las normas.

Especialmente la administración pública, que tiene en sus manos analizar, en la mayoría de los casos en primera instancia, si es procedente otorgar o no, a través de un acto o una resolución administrativos, su aval para que la persona pueda disfrutar un derecho humano al trabajo, a la protección de la salud y la alimentación adecuada entre otros.

Para esto es fundamental que los diferentes órganos de la administración pública comprendan la importancia de respetar los derechos humanos.

Al hablar de la función administrativa en el estado mexicano primero debemos aclarar que las funciones son los medios de que el Estado se hace valer para ejercitar sus atribuciones, encaminadas éstas para el logro de sus fines. Las funciones del Estado se realizan, mediante actos de derecho público emitidos por los órganos legislativo, ejecutivo y jurisdiccional.

La función administrativa es la base de los principios de Derecho Administrativo, es la actividad que realiza el Estado a través del Poder Ejecutivo, es la actividad encaminada a la ejecución de la Ley. La función administrativa puede ser definida como la actividad que realiza el Estado bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.

El poder ejecutivo se integra de los órganos encargados de esta función administrativa y consiste en tomar decisiones particulares, creadoras de situaciones jurídicas concretas en forma de actos subjetivos encargados de satisfacer el interés público. En el nuevo derecho administrativo se encuentran dos grandes objetivos “garantizar y asegurar los derechos de los ciudadanos” (Rodríguez Arana, 2017).

Es en este orden de ideas el poder ejecutivo, tanto federal como el de las entidades federativas, tiene las mismas obligaciones de proteger los derechos humanos, como cualquier otra autoridad del país, claro en el ámbito de su competencia y supeditado a su marco normativo de actuación.

El respeto y salvaguarda de los “derechos fundamentales vinculan a los operadores jurídicos, legislativo, ejecutivo (administración pública) y judicial” (Hidalgo, 2005, p. 122).

La reforma constitucional en materia de derechos humanos que entró en vigor en junio de 2011 vigorizó, transformó y amplió la extensión de protección de los derechos humanos, colocando al gobierno federal mexicano y a todas sus entidades federativas como el garante por excelencia de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por éste. Por eso se trata de una reforma que impacta de manera sustancial el ejercicio de la función pública en nuestro país, sobre todo a la labor jurisdiccional, pero no le quita carga a los órganos gubernamentales que comprende el Poder Ejecutivo en todos sus órdenes de gobierno, toda vez que deben hacer efectiva la aplicación de la totalidad de las obligaciones reconocidas constitucional y convencionalmente (Hidalgo, 2005, p. 123).

De esta manera se queda pendiente la tarea de conformar instituciones de gobierno que respondan a lo manifestado por la Constitución. Tal y como lo menciona Miguel Carbonell, (2015): “Todos esos derechos reconocidos constitucionalmente, ordenan tareas a cargo del Estado; si los poderes públicos no las cumplen, estarían violando la Constitución.”

El trabajo y desempeño de los servidores públicos se transforma bajo estas premisas ya que determina nuevas posturas de servicio.

Se debe revelar, que en la medida en la que un servidor o funcionario público de la administración pública se pronuncie correctamente, a través de un acto de gobierno o administrativo, en lo relativo al contenido, limitación o alcance de la Constitución, de la legislación derivada o de los convenios internacionales que contengan derechos fundamentales, será el parámetro que nos indique la eficacia material de su ejercicio y de la capitalización íntegra de sus obligaciones.

Entonces estamos hablando de que las instituciones públicas deberían de contar con todos los medios necesarios para generar el bienestar común, de manera constante, cumpliendo un papel fundamental con sus responsabilidades dentro de la función pública y de esta manera “se superen las violaciones a derechos humanos, a tal grado de erradicarlas” (Hidalgo, 2005, p. 134).

De los medios que se habla son por un lado contar con el recurso humano en condiciones físicas e intelectuales adecuadas para cumplir con esas funciones administrativas que se les han designado. Por otro lado, mantener la capacitación continua para que se puedan desempeñarse en todo momento con la mira en el respeto continuo de los derechos humanos.

Esto representa un cambio radical en las instituciones de gobierno, pero no solamente desde el punto de vista jurídico, sino que “su mentalidad debe cambiar para que ésta sea amplia y con ello reconozcan y apliquen con soltura los cánones de fuente extra nacional que protegen la dignidad humana de las personas” (Hidalgo, 2005, p. 135). Los cambios no solo se deben presentar en los organismos administrativos sino también en los servidores públicos.

Se debe ser consciente, que este nuevo arquetipo es un enorme reto para el sistema de gobierno en México y que en la medida en que se tengan servidores y funcionarios públicos capacitados, se estará en posibilidades de ser un país en el cual se protejan, salvaguarden y respeten, de manera más óptima los derechos humanos (Hidalgo, 2005, p. 136).

La dignidad humana debe llegar a ser el objetivo máximo de todo el desempeño de la administración pública. La ley administrativa establece actualmente como objetivo final cumplir con todos los derechos humanos tal como aparece en el primer artículo constitucional, al igual que en muchos de los tratados internacionales firmados en el país, esto debe llegar a ser un hecho en la práctica de la función pública.

Deben de quedar muy claros estos principios en todos los funcionarios y servidores públicos dentro de la administración pública, solamente se podrá lograr por medio de una constante capacitación basada en derechos humanos. Hasta que se puedan ver los resultados esperados y el bienestar pueda sentirse de manera general en toda la población.

... los derechos humanos revisten una monumental importancia para la construcción de una sociedad cabalmente humana y que su eficacia está intrínsecamente relacionada con el disfrute real de los mismos, así pues, no debemos demorar mucho en llevar a cabo todas las acciones necesarias e indispensables para lograr que se respeten totalmente y sin miramientos, adoptando los ideales que nos direcciona el *ius commune* protector de la Dignidad Humana y sus derivaciones (Hidalgo, 2005, p. 137).

De tal forma que es preciso realizar una revisión de las condiciones en las que se encuentra en la actualidad la administración pública federal en el país y las carencias que presenta al momento de buscar alcanzar sus objetivos.

También se debe de considerar las facultades y las atribuciones que establecen las leyes para el desempeño de la administración pública mexicana ya que el reconocimiento de estos derechos ha modificado el concepto que tenemos de cómo deben desarrollar sus actividades y cuáles deben ser los impactos reales para los que fueron instituidas.

Además, la globalización ha dado una nueva forma a la idea que teníamos del Estado y de sus funciones primordiales. Los procesos y actividades de los gobiernos y de la administración pública han mantenido una relación muy estrecha con estos cambios y han generado actualizaciones o modificaciones para adecuar las características de la administración con las necesidades actuales.

Estas circunstancias se han enfocado en la administración pública, principalmente al cuestionar su tamaño y en segundo plano la manera en la que establece objetivos y qué mecanismos utiliza para alcanzarlos. Ahora también se están considerando temas como las nuevas relaciones entre la administración pública y los ciudadanos, la rendición de cuentas y la transparencia, las políticas públicas, la gestión pública y la evaluación.

Para conocer otros organismos internacionales en el trabajo, la estructura y el cumplimiento de los objetivos de la administración pública. Organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

México ingreso a la OCDE en 1994 y como consecuencia de eso se buscó la modernización administrativa a través de valores, esto inició con el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 – 2000. En este programa se contempló la creación de la Auditoría Superior de la Federación, y se permitió el uso de tecnologías para el acceso a la información gubernamental, además de buscarse mejorar los instrumentos de evaluación de las funciones de la administración pública.

La OCDE incluyó a México en una larga lista de países analizados para su Informe de 1996 Ética en el servicio público: asuntos y prácticas de actualidad. En dicho informe se entregó una recomendación para definir y crear infraestructura ética a partir de ocho puntos:

- 1) Compromiso político.
- 2) Códigos de conducta viables.
- 3) Mecanismos de socialización profesional.
- 4) Coordinación ética.
- 5) Condiciones que apoyen el servicio público.
- 6) Efectivo sistema legal.
- 7) Mecanismos de responsabilidad eficientes.
- 8) Sociedad civil activa.

Esta recomendación generó algunos ajustes y la creación de programas en el país como el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001 – 2006 (PNCTDA). En diciembre de 2000 se creó la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal.

También se modificaron y crearon leyes como son: la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Desde ese entonces se han presentado nuevas propuestas para los países, pero sólo ajustando los valores de acuerdo a las condiciones culturales de cada país, pero sin olvidar su objetivo primordial.

En el caso de la Organización de Estados Americanos (OEA) debemos mencionar que ha dirigido sus esfuerzos también a la modernización administrativa dentro de la nueva gestión pública. Sin embargo, su intención ha sido el de alcanzar la eficacia y no la eficiencia que es el tema que me interesa.

Los esfuerzos realizados son a través del Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE) con el Mecanismo de Cooperación Interamericana para la Gestión Pública Efectiva (MECIGEP) y que según la misma OEA es un instrumento de carácter intergubernamental que tiene como objetivo crear un espacio de diálogo y aprendizaje mutuo entre los estados participantes.

A través de un foro interamericano donde los países comparten e intercambian experiencias, perspectivas y opiniones sobre las reformas institucionales en el sector público, con el propósito de mejorar la eficacia de la gestión pública para el desarrollo.

Los temas que son analizados en las reuniones del MECIGEP se encuentran establecidos en la Guía de Estrategias y Mecanismos para la Gestión Pública Efectiva (GEMGPE).

El propósito de esta guía es construir un acervo de experiencias eficaces en gestión pública con los aportes de las autoridades interesadas en estos temas, y de conocedores de las realidades de cada país. Estas experiencias proporcionan información útil para determinar qué prácticas pueden servir de utilidad, cómo operan y qué resultados han generado.

Por su parte la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su Asamblea General de noviembre de 2005 presentó la Resolución 60/34. Administración pública y desarrollo, donde reconoce el importante papel que desempeña la administración pública en la planificación y prestación de servicios públicos poniendo de relieve la necesidad de mejorar la eficacia, transparencia y la rendición de cuentas de la administración pública

La tarea más importante y de mayor trascendencia que tiene la administración pública es organizar los recursos materiales, humanos y técnicos del gobierno, dentro de un proceso necesario para alcanzar los objetivos, acompañados del esfuerzo humano coordinado para lograr los fines de interés general.

En el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que el presidente de la República es el nivel jerárquico más elevado de la administración y también es el representante del Estado.

En el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) se establece que la administración pública centralizada se integra por la Oficina de la Presidencia de la República, las secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo.

El Artículo 2° de esta ley indica que el Poder Ejecutivo se auxiliará de las Secretarías de Estado, de los Departamentos Administrativos y de la Consejería Jurídica para el cumplimiento de sus responsabilidades.

Entonces en la parte superior de la administración centralizada se encuentra el presidente de la República y desde el hacia abajo se encuentran, los secretarios, los Subsecretarios, los Oficiales Mayores y demás.

Cada uno de estos funcionarios tiene facultades para decidir en asuntos legales, técnicos y administrativos, pero con total dependencia del presidente, como lo menciona el Artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Los artículos 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19 y 20 de la LOAPF mencionan las funciones que desempeñan las Secretarías de Estado, destacando las siguientes:

- 1) Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
- 2) En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas;
- 3) El titular de cada Secretaría de Estado expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas;
- 4) Las Secretarías de Estado establecerán sus correspondientes servicios de apoyo

administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal.

El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece la integración de las Secretarías de Estado y determina que estas serán:

Secretarías de Gobierno de México

Secretaría de Gobernación	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
Secretaría de Relaciones Exteriores	Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes
Secretaría de la Defensa Nacional	Secretaría de la Función Pública
Secretaría de Marina	Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	Secretaría de Salud
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de Bienestar	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Secretaría de Cultura
Secretaría de Energía	Secretaría de Turismo
Secretaría de Economía	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Fuente: generación propia con información de LOAPF.

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal desempeña la función de consultor jurídico del gobierno y algunas de sus funciones son:

- 1) Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República;
- 2) Dar opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales; y,
- 3) Coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la República y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades.

En el artículo 17 se prevé la creación de los órganos administrativos desconcentrados por parte de las Secretarías de Estado, señala que: para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados

que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Artículo 32.- A la Secretaría de Bienestar corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- 1) Fortalecer el bienestar, el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país mediante la instrumentación, coordinación, supervisión y seguimiento, en términos de ley y con los organismos respectivos, de las políticas siguientes:
 - a) Combate efectivo a la pobreza;
 - b) Atención específica a las necesidades de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos y marginados de las áreas urbanas; y
 - c) Atención preponderante a los derechos de la niñez, de la juventud, de los adultos mayores, de los pueblos indígenas y de las personas con discapacidad;
- 2) Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza;
- 3) Coordinar las acciones que incidan en el bienestar de la población, el combate a la pobreza y el desarrollo humano, fomentando un mejor nivel de vida;
- 4) Fomentar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil en materia de bienestar, combate a la pobreza y desarrollo humano;
- 6) Coordinar, concretar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales y, con la participación de los sectores social y privado;

Tendríamos que hablar aquí de la descentralización administrativa que tiene el objetivo de mejorar las funciones y el desempeño administrativo para la atención de todas las necesidades que presenta la sociedad. Y de la participación de diferentes organismos, algunos sin el mismo objetivo o función, para lograr metas comunes de interés nacional.

Gabino Fraga al hablar de ésta dice lo siguiente: consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder.

Menciona que existen tres formas de descentralización administrativa:

- 1) La forma administrativa por servicios. Son organismos que gozan de personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y autonomía orgánica;
- 2) La forma administrativa por colaboración. Son organismos privados que al ejercitar una función pública colaboran con la organización administrativa pública, colocadas en los límites del derecho público y del derecho privado, que descargan a la administración de una parte de sus tareas sin contraer su autoridad sobre los administrados;
- 3) La forma administrativa por región. Es la instauración de una estructura administrativa que se encarga de atender los intereses colectivos de una población radicada en una determinada circunscripción territorial (Fraga, 2006).

Organismos Descentralizados de la Secretaría de Bienestar

- 1) Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad
- 2) Instituto Mexicano de la Juventud
- 3) Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores

Órganos Administrativos Desconcentrados de la Secretaría de Bienestar:

- 1) Instituto Nacional de Desarrollo Social, y
- 2) Instituto Nacional de la Economía Social,

Secretaría de Bienestar

- 1) Visión. México es un país con bienestar en el cual las políticas públicas integrales garantizan el desarrollo e inclusión productiva, considerando la diversidad cultural, social y territorial, permitiendo que todas las personas, en especial los grupos históricamente vulnerables, ejercen efectivamente sus derechos y se desenvuelven satisfactoriamente durante su curso de vida.

- 2) Misión. Coadyuvar al establecimiento del estado de bienestar en donde las personas como sujetos de derecho, en particular los grupos históricamente vulnerables, mejoren sus niveles de bienestar, inclusión y equidad durante su curso de vida considerando la diversidad cultural, social y territorial, a través de la consolidación de políticas públicas integrales, con desarrollo sustentable e inclusión productiva

Para cumplir con sus funciones la administración pública en México debe contar con dos partes fundamentales en su funcionamiento. Primero, se debe hablar de las políticas públicas.

Para lo cual utiliza un Plan Nacional de Desarrollo, que determina los proyectos y alcances de las mismas y así poder satisfacer las necesidades sociales identificadas en el momento y que deben cumplir con compromisos establecidos previamente.

La estructuración de las políticas debe ser comprendida como el producto de un intenso proceso político a través del cual emergen y toman forma los proyectos e intereses de agentes (individuos), agencias (instituciones) y discursos (síntesis de la interacción entre agentes y agencias) en pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política y de dirección ideológica sobre la sociedad y el estado que son gobernados (Medellín, 2004).

Es verdad que cada cambio de gobierno representa una nueva perspectiva de desarrollo, las áreas designadas para aplicar las Políticas varían de la misma manera y es por eso que dependen igualmente de las decisiones políticas.

Las políticas públicas tienen un carácter político, porque no siempre existen problemas objetivos, de modo que en los sistemas democráticos el hecho de que los ciudadanos elijan a sus representantes en los organismos gubernamentales queda condicionada la futura formulación de políticas.

Los ciudadanos seleccionan una forma de gobierno a través del voto y las características de esa forma de gobierno se mantienen en la formulación de Políticas Públicas concretas, las cuales recibirán respaldo o aprobación de los ciudadanos.

El concepto de política pública tiene tres acepciones: la política, concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas (*polity*). Segundo, la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder (*politics*). Y, finalmente, la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (*policy*) (Roth, 2006, p. 123).

Para alcanzar sus objetivos, las políticas públicas disponen de normas jurídicas que las amparan y que las constituyen en un recurso exclusivo del Estado. Recursos tanto humanos como materiales y financieros que son el sostén de las políticas y que justifican el fin que persiguen.

Cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad (Canto, 2002).

Las políticas públicas comprenden un conjunto de decisiones que van desde decidir que existe un problema a determinar la forma en la que se debe resolver y establecer un proceso concreto de cómo hacerlo. Se debe considerar seriamente en cuanto a las decisiones que se van a tomar ya que impactarán en la población y resolverán o no las necesidades de ellos.

Análisis del proceso de las políticas públicas: cómo se definen los problemas y las agendas, cómo se formulan, cómo se toman las decisiones y cómo se evalúan e implementan las políticas. Análisis en y para el proceso de las políticas públicas: comprende el uso de técnicas de análisis, investigación y propugnación en la definición de los problemas, la toma de decisiones, la evaluación y la implementación (Laswell, 1992).

Y mantiene un modelo que permite su aplicación e implementación para resolver dichas necesidades y problemas, por lo que actualmente la propuesta es de enfocar todas las políticas públicas con enfoques en los derechos sociales.

Las políticas sociales en el país han obtenido resultados muy limitados, en el caso del derecho a la alimentación por lo que todavía existen carencias.

Por diferentes circunstancias que se mantienen pendientes ya que todavía se puede observar que existe un gran número de la población que vive con las carencias en el acceso a sus alimentos.

Uno de los modelos más aceptados en el proceso de estructuración de las políticas públicas contempla ocho pasos para el análisis de las mismas:

- 1) Definición del problema público: a) Un problema; b) ¿Un problema público? y c) La construcción del problema público
- 2) Obtención de la información
- 3) Construcción de alternativas
- 4) Selección de criterios: a) Herramientas: Costo de Eficacia y Costo Beneficio; b) Enfoque: Ponderación y posible Solución y c) Criterios: Legalidad, Aceptabilidad Política, Solidez, Perfectibilidad y Programación Lineal
- 5) Proyección de los resultados
- 6) Confrontación de costos
- 7) Decida
- 8) Cuente su historia (Bardach, 2001).

Cada autor propone diferentes formas y números de fases, pero se puede considerar que en general se pueden identificar cuatro grandes fases en las políticas públicas:

- 1) Gestión
- 2) Formulación
- 3) Implementación
- 4) Evaluación

En la última fase, es necesario detenerse un poco ya que en esta radica gran parte del éxito de una política pública, debido a que se tienen que considerar los diferentes tipos de evaluación y que podrían ser: Por los objetivos, por la pertinencia, por la coherencia, por los contextos, por los insumos o medios, por el proceso, por los resultados, por la eficacia, por las metas, por la eficiencia, por los efectos, por el impacto o por la satisfacción alcanzada.

Esto significa que las políticas públicas se encuentran directamente relacionadas con el tipo de evaluación que se pretende realizar.

Tomando en cuenta que, aunque aparece en el último lugar de la lista, la evaluación puede presentarse en cualquier momento del proceso de las políticas públicas, desde el diseño hasta la implementación ya que tendrá un objetivo diferente en cada caso y podrá utilizarse de acuerdo a diferentes necesidades.

Por último, debemos considerar la participación ciudadana en el proceso de las políticas.

La participación ciudadana recupera la parte pública de la política, y permite que nuestra democracia (caso de México) no sea solo una democracia electoral, sino una democracia participativa. No obstante, las políticas son escenarios donde el conflicto, la incertidumbre e intereses particulares, en todo momento. Vincular participación ciudadana en las fases de las políticas mejoraría el desempeño de los representantes políticos y daría mejores soluciones a los problemas públicos (Aguilar y Lima, 2009).

El éxito o fracaso de una política pública es de gran valor para todos, para los gobiernos porque determinará los ajustes a tomar en las directrices que permitan mejores resultados. En la población, que es la receptora directa de los beneficios, la perspectiva de éxito crea confianza en el gobierno y la perspectiva de fracaso genera la intención de cambio de las decisiones electorales.

Por lo tanto, las políticas públicas son un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva cabo el gobierno para solucionar los problemas, que, en un momento determinado, los ciudadanos y el gobierno consideran prioritarios (Aguilar, 2007, p. 37).

Básicamente señala que la administración pública debe estar guiada con el objeto de resolver un problema público que afecta a la comunidad. Tiene por objeto encarar y resolver un problema de forma racional a través de un proceso de acción gubernamental, al que deben agregarse los esfuerzos de la ciudadanía.

Además de que las políticas públicas siguen siendo un curso de acción para atender o resolver problemas o necesidades, donde interviene o participa la ciudadanía en cualquiera de sus etapas: formulación, diseño, implementación y evaluación. Y que se realizan como respuesta a algún problema que requiere atención; se hacen en nombre de lo público; están orientadas hacia una meta.

Y se espera que el gobierno las realice con ideas propuestas desde afuera. (Birkland, 2011, p. 32)

Al hablar de las etapas que siguen las políticas públicas se debe aclarar en principio, que se trata de un proceso que nunca termina y se convierte en un ciclo que se retroalimenta constantemente. Inicia con la identificación del problema que se considera real y se formulan las posibles soluciones.

En esta parte intervienen varios organismos de gobierno, pero también la sociedad en su conjunto a través de diversos grupos e instituciones privadas.

Posteriormente al diseño de las políticas públicas se establecen los proyectos y los programas por realizar, las instituciones que intervendrán y el presupuesto designado.

Cabe mencionar en esta parte que no todas las políticas son resultado de una ley y tienen por objeto satisfacer necesidades de la población sin encontrarse expresados en la ley. Pueden ser programas educativos o de mejoras para ciertos sectores de la población.

Por su parte, la implementación de las políticas públicas es la fase donde las cosas suceden; los principales factores que intervienen para lograr que esta etapa se cumpla son seis:

- 1) Normas y objetivos de la política
- 2) Recursos
- 3) Comunicación entre organizaciones
- 4) Características de las agencias
- 5) Condiciones económicas, sociales y políticas
- 6) Eficiencia de la implementación

Finalmente corresponde hablar de la evaluación, etapa de las políticas públicas donde se tiene la oportunidad de revisar los resultados, positivos o negativos, y las fallas que se presentaron y en qué parte del proceso sucedieron.

Todo esto nos da una idea de la función de las políticas públicas y de cómo la participación de todos los grupos que conforman nuestra sociedad puede llegar a resolver necesidades prioritarias de la misma. Por lo que se deben considerar en su formulación a los diferentes sectores sociales.

Uno de los puntos importantes por resaltar aquí es que la participación ciudadana es fundamental y llega a ser determinante. Sin bien es cierto que en nuestra sociedad no existe una cultura respecto a la participación para la generación de políticas, también es cierto que existen grandes esfuerzos para que eso cambie.

En la actualidad el gobierno federal y el gobierno estatal han creado mecanismos que permiten una mayor participación de las personas para la toma de decisiones en el gobierno.

Existen foros de consulta regionales que toman las necesidades prioritarias de cada comunidad y que son llevadas a la agenda pública, desde donde se tomarán las decisiones para crear programas que satisfagan las necesidades existentes.

Estos son los medios y las formas en los cuales se puede lograr establecer una administración pública eficaz y eficiente. Como se dijo anteriormente cada población tiene características diferentes, y la forma y los medios en que se cumplirán los objetivos y se resolverán las necesidades también son muy particulares.

La segunda parte indispensable del desempeño de la administración pública en México son los programas sociales que buscan auxiliar en el trabajo para garantizar el acceso a la alimentación. Sobre todo, en aquellos grupos que se encuentran en vulnerabilidad.

Sin embargo, en base a las cifras que presenta CONEVAL, se vuelven insuficientes, tanto para estos grupos como para el resto de la población que no está considerada dentro de estos grupos en vulnerabilidad y que aun así mantienen niveles muy bajos en su derecho a la alimentación.

A continuación, se presentan los programas emblemáticos de esta administración y la información sobre sus características se obtuvo directamente de la página del Gobierno Federal.³

Programas para el Bienestar

1) Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores

³ Para conocer todas las características de estos programas sírvase ver el Anexo 3. <https://programasparaelbienestar.gob.mx/>

- 2) Sembrando Vida
- 3) Jóvenes Construyendo el Futuro
- 4) Beca para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica

Si se consideran las cifras presentadas por CONEVAL en cuanto al número de personas con carencia de acceso a la alimentación en el país, se puede observar que son insuficientes y por lo tanto ineficaces, ya que no han podido lograr el objetivo de disminuir esos números y llegar a garantizar en la población mexicana el derecho humano a la alimentación adecuada.

A manera de ejemplo se deben mencionar los apoyos que encontramos en el Estado de Michoacán, aunque no van con la intención específica de ayudar en el acceso a la alimentación.

- 1) Apoyos económicos 2023, dirigido a las personas pertenecientes a la población #LGBTTTIQ+.
- 2) Programa para el bienestar de mujeres con cáncer de mama y/o cervicouterino, cuidadoras de menores.
- 3) Programa de capacitación y otorgamiento de insumos para medicina tradicional.
- 4) Programa de pensión para el bienestar de las personas con discapacidad de 30 a 64 años de edad.
- 5) Programa para el bienestar de familias cuidadoras de niñas y niños con cáncer.⁴

Considerando también los datos que aporta CONEVAL los programas mencionados aportan solamente un porcentaje no mayor del 20% directo a la necesidad de acceso a la alimentación en la población y esto muestra la falta de coordinación que existe entre estos programas, es decir, que esos datos deberían de ser una herramienta para rediseñarlos.

Un ejemplo de estos es que como ya se mencionó previamente, en el Artículo 4o, párrafo 3o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”.

⁴ Para conocer todas las características de estos apoyos estatales sírvase acudir a la página oficial. <https://bienestar.michoacan.gob.mx/categoria/convocatorias/>

Se debe añadir que en el párrafo octavo del mismo Artículo señala:

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.

Asignando condiciones específicas en el caso de la niñez, ya que como se mencionó previamente, ellos llegan a ser un grupo más vulnerable ya que dependen de los cuidados de sus familiares más cercanos. Por lo que se debería de redireccionar los objetivos de las políticas públicas para garantizar los derechos.

Además, en el Artículo 27, Fracción XX se menciona que: “El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional”. Conformado por dos intenciones básicas primero, reducir la pobreza en las comunidades rurales y segundo, participar en la seguridad alimentaria y en la soberanía alimentaria.

En el segundo Párrafo de esta Fracción dice, además: “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”. Relacionándolo con la disponibilidad y la sostenibilidad.

También encontramos en la Ley General de Desarrollo Social que señala la prioridad para el Estado mexicano de establecer mecanismos necesarios y las políticas públicas que permitan garantizar el acceso a la alimentación adecuada en el país, tal y como se establece en los Artículos 6, 14, 19, 21 y 36, donde se establece lo siguiente:

Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se debe agregar que con las propuestas que encontramos en la reciente Ley general del derecho a la alimentación adecuada, se está proponiendo un reajuste en la estructura administrativa enfocada a garantizar el derecho a la alimentación en México y pronto repercutirá en las políticas y en los programas relacionados con este derecho.

Es necesario entonces realizar una evaluación a través de las propuestas de la ley para identificar cuales programas están aportando y cuáles no, para poder desprenderse de aquellos que no están cumpliendo con los objetivos y ajustar aquellos que si aportan en la disminución del número de personas que viven con carencia en el acceso a la alimentación.

Lo que se espera es que se contemplen las necesidades más urgentes en las regiones con mayor necesidad y esto genere las adecuaciones necesarias para el diseño e implementación de políticas públicas y programas que se enfoquen en un solo objetivo, el de aumentar la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria del país y ayude a resolver las carencias alimentarias.

2.2. La participación de los tres niveles de gobierno

Al inicio de este capítulo se revisaron algunas de las obligaciones de la administración pública, en lo general, tal y como se encuentran expresadas en algunas legislaciones para dejar las bases de lo que representa la función pública en el país.

Por lo que en esta parte se pretende hacer algunos comentarios adicionales mencionando las que pertenecen específicamente a la administración pública Federal, a la administración pública de las Entidades Federativas y la administración pública Municipal. Con la intención de establecer las responsabilidades que corresponden a cada nivel de gobierno para garantizar el derecho a la alimentación adecuada.

Cabe mencionar que, aunque las responsabilidades son compartidas en los tres niveles, existen condiciones establecidas por las constituciones locales que permiten ajustar los esfuerzos que se realizan en esos lugares.

Al igual que las normas locales dan la posibilidad a los municipios de establecer programas que puedan ayudar a satisfacer sus necesidades más apremiantes.

Por lo que en esta parte se busca resaltar los medios jurídicos con los que cuentan estas instituciones gubernamentales y que permiten establecer los procesos para exigir la garantía del derecho a la alimentación y la estructura administrativa que permite trabajar en la busca de lograr el objetivo de reducir las carencias alimentarias a nivel local.

2.2.1. La administración pública Federal

Lo que se busca en este apartado es resaltar la importancia que tiene el hecho de que la administración pública federal es la titular de garantizar el derecho a la alimentación y por consecuencia la responsable de establecer todos los medios que lo hagan efectivo en la realidad de la población.

Tal y como lo menciona la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su Capítulo III, Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Primero, en el Artículo 26, Desarrollo Progresivo, menciona que: “Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de estos derechos”.

Estableciendo dos condiciones, primero, la progresividad de los derechos sociales y segundo el apoyo internacional al gobierno mexicano para lograrla.

Segundo, en el Artículo 28. Cláusula Federal, en el Párrafo 1, se menciona lo siguiente: “Cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional de dicho Estado parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial”.

Es en donde se determina la titularidad de este derecho para el gobierno federal.

Y en el Párrafo 2, reconoce que en algunos gobiernos existen: “las entidades componentes de la federación”, como es el caso de México. Y como consecuencia:

“el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención”.

Otorgando reconocimiento a las entidades federativas mexicanas, que comparten la responsabilidad.

Es por esos que el derecho a la alimentación adecuada no se limita a que el gobierno se cerciore de que la población acceda a alimentos mínimos para evitar el hambre, sino que se extiende a todos los aspectos de la alimentación. Es por eso que se mencionan las responsabilidades que tienen la federación y las entidades federativas.

Ya que ellos tienen la obligación de crear los mecanismos que garanticen no sólo que las personas tengan los recursos económicos necesarios para lograr la accesibilidad a sus alimentos, sino que también deben velar por los intereses de los productores, generando los apoyos y subsidios que les permitan competir dentro del mercado.

Por último, mencionar que en el Pacto de San José de Costa Rica, del 22 de noviembre del 1969, se resalta que: “dentro de un estado de derecho, la garantía de derechos de los seres humanos se basa en el establecimiento de condiciones básicas necesarias para su sustentación”.

Refiriéndose a los derechos sociales, donde el primero es el derecho a la alimentación entre otros.

Cada una de estas legislaciones internacionales reconoce la responsabilidad que tiene la administración pública federal en garantizar el derecho a la alimentación, con la participación de las entidades federativas y municipales.

En cuanto a la normativa mexicana relacionada con la titularidad del derecho a la alimentación se puede mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció el núcleo esencial del derecho a la alimentación, que comprende los siguientes elementos: Primero, la disponibilidad y segundo, la accesibilidad a los alimentos. Dos condiciones ya mencionadas anteriormente y que se presentan como necesarias para cumplir con sus funciones.

Aclara que: “la disponibilidad se refiere a la posibilidad que tiene el individuo de alimentarse directamente, o a través de los sistemas públicos o privados de distribución, elaboración y comercialización”, donde la participación gubernamental es indispensable. Sin olvidar que los alimentos tendrán los nutrimentos adecuados para el correcto desarrollo físico y mental.

En cuanto a la accesibilidad se mencionan dos elementos característicos: primero, “la accesibilidad económica, es decir, que los alimentos estén al alcance de las personas desde el punto de vista monetario, en condiciones que les permitan tener una alimentación suficiente y de calidad”.

Y segundo, “la accesibilidad social, la cual conlleva que los alimentos deben estar al alcance de todos los individuos, incluidos quienes se encuentren en alguna situación de vulnerabilidad” es decir, la accesibilidad física de la que ya se ha hablado en el capítulo uno (SCJN, 2016, p. 836)

En el mismo documento se establece que el derecho a la alimentación de calidad comprende tres niveles de protección a cargo del estado mexicano, los cuales son: Primero, el respeto, que requiere que: “los Estados no adopten medidas de ningún tipo que impidan, puedan impedir o limitar el acceso a una alimentación adecuada”.

Y que tiene que ver con las normas vigentes relacionadas con este derecho.

Segundo, la protección, que tiene que ver con: “la adopción de medidas que impidan que los particulares priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada”. Donde se espera que el estado mexicano se encargue de vigilar los sistemas de producción, distribución y comercio de los alimentos y que podrían interferir en este elemento.

Y tercero, la obligación de facilitar el acceso que: “exige al Estado promover la creación de programas necesarios a fin de fortalecer el acceso a una alimentación adecuada, siempre que su capacidad económica lo permita”.

Que tiene relación directa con el objetivo de la presente investigación ya que se considera que en esta área es a donde el gobierno mexicano debe de centrar sus esfuerzos (SCJN, 2016, p. 834). Sobre todo del acceso físico ya que existen poblaciones incomunicadas para hacer llegar los alimentos adecuados.

La obligación que adquiere el estado mexicano de garantizar el derecho a la alimentación se logra a través de las políticas públicas, que permiten el acceso a los alimentos a precios módicos y que sean suficientes para satisfacer las necesidades fisiológicas intelectuales y culturales de las personas.

En el Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y en el Artículo 39 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) se establece que corresponde a la Secretaría de Bienestar la coordinación del Sistema Nacional del Desarrollo Social, donde se encuentran los programas de asistencia social para reducir el hambre en el país.

Además de que contempla la participación de todas las dependencias, entidades y organismos federales, así como los de los gobiernos de las entidades federativas y las municipales.

Y menciona que esta Secretaría de Bienestar diseñará y ejecutará las políticas generales de desarrollo social; dentro del apartado 2, “Fundamento normativo de elaboración del Programa Sectorial derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”.

Donde se señala que: “uno de los ejes para garantizar y cumplir con el derecho a la alimentación es el fortalecimiento del campo mexicano para construir la soberanía alimentaria del país”.

La LOAPF también indica que corresponde a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural: “Contribuir a la seguridad alimentaria, garantizando el abasto de productos básicos”.

Por esta razón la Secretaría firmó un Acuerdo en el 2021 para establecer las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar y que tenía el objetivo de incrementar la productividad de granos, principalmente maíz, frijol, trigo y arroz. En donde se implementaron las estrategias que promovían la seguridad alimentaria.

En enero de 2019 se creó el Organismo de Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), coordinado también por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y cuyo objetivo era favorecer la productividad agroalimentaria y su distribución en beneficio de la población con más carencias.

Contemplando las siguientes acciones:

- 1) Coordinar la adquisición de productos agroalimentarios a precios de garantía, en favor de los productores y regiones nacionales;
- 2) Coordinar la importación de productos agroalimentarios, en aquellos casos en los que no se cuente con abasto de los mismos para su distribución;
- 3) Promover la producción, acopio, abasto, distribución, suministro, industrialización y comercialización de alimentos básicos, y de leche y sus derivados; y,
- 4) Propiciar la venta, distribución o, en su caso, importación de fertilizantes y semillas mejoradas (SEGALMEX, 2021).

Con el establecimiento de este organismo se pretendía fortalecer la producción agroalimentaria y promover el acceso de los alimentos a través del abasto y del suministro continuo, para todas las regiones del país.

En este mismo sentido se ajustaron las facultades del titular de la Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario del DIF, para permitir el apoyo en el trabajo alimentario estableciendo que era su responsabilidad:

- I. Proponer políticas en materia de asistencia social alimentaria, nutrición y desarrollo comunitario;
- III. Promover la creación o actualización de las normas, políticas o lineamientos para la operación y evaluación de los programas alimentarios y de desarrollo individual, familiar y comunitario;
- VIII. Asesorar, monitorear y evaluar las acciones de los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia u homólogos de las entidades federativas y los municipios, en materia de orientación alimentaria, de aseguramiento de la calidad alimentaria y de desarrollo comunitario;
- XII. Promover la firma de convenios entre los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia u homólogos de las entidades federativas y de los municipios, para la operación coordinada de los programas alimentarios y desarrollo comunitario;
- XIII. Participar en el diseño de modelos de atención de carácter integral orientados a la mejora de la nutrición, la asistencia social alimentaria y el desarrollo individual, familiar y comunitario;
- XVI. Promover acciones de mejora de la actividad y los servicios de asistencia social que presten los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia de las entidades

federativas, y para la operación de los programas alimentarios y de desarrollo comunitario

Considerando que el DIF se encuentra en todo el país, se busca la participación en la lucha contra el hambre a través de estas indicaciones, buscando establecer los medios para mejorar el acceso a los alimentos. Y cumplir con la obligación del estado mexicano y su encomienda a la administración pública federal para establecer los mecanismos que permitan el acceso a una alimentación adecuada.

Sin embargo, el trabajo del DIF se ha dirigido a grupos vulnerables solamente, por lo que se ha establecido la obligación de crear de políticas públicas, mecanismos de cumplimiento y vigilancia, la promoción y creación de programas sociales y legislaciones relacionadas con estos grupos a los que se busca proteger.

Por ejemplo, se han enfocado en la niñez mexicana, de acuerdo con el principio del interés superior del menor, como eje rector para formular leyes y programas que dignifiquen a los menores.

Enfocándose en el aspecto de que los menores de edad tienen derecho a que sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento sean satisfechas, para que ellos puedan desenvolver libremente su personalidad.

Bajo estas condiciones queda establecida la prioridad para el gobierno, considerando que la falta de alimentos, que peritan la adecuada nutrición de los menores impide el desarrollo del cerebro, lo que genera un retraso cognitivo, que provoca un menor desempeño cuando buscan enfrentar los problemas de la vida cotidiana e influyen en la falta de desarrollo de sus habilidades sociales

Esto sucede cuando existen carencias en la ingesta balanceada de alimentos que contribuyen al desarrollo físico y mental de todo ser humano, pero afecta de forma permanente en los menores que apenas se están formando.

La adecuada alimentación se constituye como el pilar indispensable para asegurar el derecho a la salud y que ayuda al libre desarrollo de la personalidad.

De esta manera se han venido organizando los esfuerzos para enfrentar las carencias en la alimentación en México desde la administración pública federal.

2.2.2. La administración pública Estatal

En otro de los niveles de gobierno, se encuentra la administración pública de las entidades federativas y que al igual que la federal, participa en la resolución de los problemas que se presentan dentro de sus demarcaciones y centra sus esfuerzos para lograr la satisfacción de las necesidades más apremiantes que llegaren a presentarse.

Dentro del país existen 32 entidades federativas, con tres características principales, son libres, soberanas y autónomas. Cada una cuenta con su constitución, que determina las bases jurídicas en esa entidad e incluyen leyes particulares que consideran algunos aspectos necesarios para los ciudadanos y que tienen la obligación de estar relacionadas con la Carta Magna.

De acuerdo al pacto federal en cada una también existe el mismo modelo de poderes, es decir, un ejecutivo, un legislativo y un judicial. De tal forma que igualmente también cuentan con administración pública en esos niveles y debe responder a la administración federal bajo las mismas circunstancias establecidas en la Carta Magna.

Por lo que cada una de las entidades federativas adquiere derechos y responsabilidades en sus constituciones y leyes locales al momento de garantizar los derechos establecidos de la misma manera que se establece en la Carta Magna. En esta parte se revisarán algunas constituciones locales que incluyen algunos aspectos que permiten las garantías para cumplir con el derecho a la alimentación.

Tomando en cuenta que cada entidad tiene sus características particulares y que sus propias necesidades se presentan de formas variadas. Por lo que se verán los medios que se establecen para garantizar este derecho y cómo influye la administración pública local para identificar los programas necesarios para hacer efectivo el acceso a los alimentos en sus localidades.

Para esto se revisan las normas establecidas en algunas constituciones de las entidades federativas seleccionadas tomando en cuenta tres aspectos: el primero, la Ciudad de México ya que contienen a la urbe más grande del país segundo, la del Oaxaca ya que es una de la que registra los niveles más elevados de pobreza y tercero, la de Michoacán por ser el lugar de origen del presente trabajo.

1) En la Constitución Política de la Ciudad de México, Título Segundo, Carta de Derechos, Capítulo II, De los Derechos Humanos, en el Artículo 5, apartado 6 encontramos que: “La Ciudad de México contará con un Sistema Integral de Derechos Humanos, articulado al sistema de planeación de la Ciudad, para garantizar la efectividad de los derechos de todas las personas”, donde se destaca la primacía de estos derechos dentro del funcionamiento administrativo.

En su Artículo 7, Ciudad democrática, inciso A, se reconoce el derecho a la buena administración pública y en el apartado 1 menciona que: “Toda persona tiene derecho a una buena administración pública, de carácter receptivo, eficaz y eficiente”, considerando que la eficacia y la eficiencia son puntos medulares dentro de este derecho.

En el Artículo 9, Ciudad solidaria, inciso A, Derecho a la vida digna, apartado 1 se menciona que: “Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para que se erradiquen las desigualdades estructurales y la pobreza, y se promueva el desarrollo sustentable, que permita alcanzar una justa distribución de la riqueza y del ingreso entre personas”, ambos conceptos, pobreza y desarrollo sustentable indispensables dentro del derecho a la alimentación.

En este mismo Artículo, el inciso C, Derecho a la alimentación y a la nutrición apartado 1 se menciona que:

Toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada, nutritiva, diaria, suficiente y de calidad con alimentos inocuos, saludables, accesibles, asequibles y culturalmente aceptables que le permitan gozar del más alto nivel de desarrollo humano posible y la protejan contra el hambre, la malnutrición y la desnutrición.

Con esto se reconoce el derecho a la alimentación adecuada con todas sus características y las condiciones que influyen en el desarrollo integral de las personas.

En el apartado 2 menciona que: “Las autoridades, de manera progresiva, fomentarán la disponibilidad, distribución, abastecimiento equitativo y oportuno de alimentos nutritivos y de calidad; promoverán la seguridad y sustentabilidad alimentarias; y garantizarán el acceso a este derecho dando prioridad a las personas en pobreza”, resaltando la seguridad alimentaria de las personas.

En el Artículo 10, Ciudad productiva, inciso E. De las y los campesinos y pequeños propietarios rurales, apartado 3 menciona además que: “Asimismo, las autoridades de la Ciudad estimularán y apoyarán los cultivos agropecuarios tradicionales, la organización familiar y cooperativa de producción y su transformación agroindustrial”, promoviendo el abasto local.

En cuanto a la distribución de los alimentos en el Artículo 17 Bienestar social y economía distributiva, inciso B. De la política económica, apartado 11 se menciona que: El Gobierno de la Ciudad de México y sus alcaldías promoverán y fomentarán la economía social y la distribución de alimentos básicos a través de los sistemas de abasto tradicionales... los mercados públicos, los tianguis y los pequeños comercios”.

Por último, en el Capítulo VII, Ciudad Pluricultural, Artículo 59 De los derechos de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes. En el apartado 5 se menciona que: “los pueblos y barrios originarios y las comunidades indígenas residentes, tengan pleno acceso a las instalaciones, los bienes y los servicios relacionados con la salud, el agua potable, el saneamiento, el derecho a la alimentación y el deporte”.

Cada uno de estos aspectos mencionados son indispensables dentro de los mecanismos de garantía del derecho a la alimentación y en la promoción de la efectividad del acceso a la alimentación de las comunidades.

2) En la Constitución Política del Estado de Chiapas, Capítulo IV De las políticas para la protección de los Derechos, Artículo 9 se menciona que en esta entidad federativa se impulsarán las políticas dirigidas a garantizar los derechos sociales, entre ellos el de la alimentación y establece condiciones para lograrlo en dos incisos.

Primero en el inciso IV menciona que: “El Estado promoverá el desarrollo integral de las personas jóvenes, a través de políticas públicas con enfoque multidisciplinario, que propicien su inclusión en el ámbito político, social, económico y cultural”.

Por lo que reconoce los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y compromete a la administración estatal a generar políticas con un

enfoque basado en estos derechos.

Y segundo, en el inciso VII se menciona que el estado garantizará: “un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”. De tal forma que esta entidad adquiere compromisos de asegurar un nivel de vida adecuado que permita el acceso a la alimentación.

3) En la Constitución Política del Estado de Oaxaca, Título Primero, Principios Constitucionales, Derechos Humanos y sus Garantías, Artículo 12, Párrafo VI establece tres condiciones para garantizar el derecho a la alimentación. Primero, reconoce que: “Toda persona tiene derecho a una alimentación suficiente, accesible, nutricionalmente adecuada, sana y culturalmente aceptable y con alimentos inocuos para llevar una vida activa y saludable”.

Segundo, reconoce la relación entre alimentación y cultura cuando menciona que para: “evitar las enfermedades de origen alimentario, el Estado deberá implementar las medidas que propicien la adquisición de buenos hábitos alimenticios entre la población, fomentará la producción y el consumo de alimentos con alto valor nutricional”.

Tercero, acepta la responsabilidad por la participación del gobierno ya que. “desarrollará políticas públicas que contribuyan al impulso de la producción agropecuaria para garantizar la autosuficiencia, soberanía y seguridad alimentaria”. Cada una de estas tres condiciones se encuentran en la constitución del estado, lo que falta es que lleguen a ser efectivos.

4) En la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, Título Primero, Capítulo I, De los derechos humanos y sus garantías, Artículo 20, Párrafo 5 menciona que: “Toda persona tiene derecho a una existencia digna, a la alimentación, a la educación, a la cultura, al trabajo y a la protección de la salud. El Estado promoverá el desarrollo físico, moral, intelectual, social y económico del pueblo”.

En cada una de estas constituciones se muestra de qué manera se encuentra reconocido el derecho a la alimentación, además de que reconocen la supremacía de la Constitución nacional y de los tratados internacionales.

De igual manera se presentan en la mayoría de las demás constituciones de las entidades federativas de tal forma que adquieren las responsabilidades de garantizar este derecho. Y no solo eso, sino que además en algunas se agregan condiciones para asegurar su efectividad. De las que se tomaron por ejemplo se puede ver que la de la CDMX contiene mayores garantías para hacerlo cumplir.

Queda establecido que, aunque la responsabilidad principalmente es de la federación, cada entidad federada debe de organizarse para encontrar las condiciones que permitan mejorar el acceso a la alimentación dentro de sus demarcaciones. De acuerdo a sus posibilidades y de las condiciones como se presenta la necesidad.

Sin embargo, no es suficiente con el hecho de que el derecho a la alimentación se encuentre en las legislaciones a nivel federal y estatal, la muestra está en que todavía existen carencias en el acceso a la alimentación en esos lugares ya que no se ha logrado establecer los medios adecuados para reducir el problema.

Es bueno recordar que además existen otras actividades adicionales que realizar para que se lleguen a cumplir las leyes ya establecidas. Es aquí donde debe de tomar su parte, tan fundamental, la administración pública ya que a través de ella se pueden implementar las políticas y los programas que pueden ser de ayuda para lograr esos objetivos de abatir las necesidades.

Cada entidad federativa debe evaluar sus condiciones ante estas necesidades y encontrar la manera de establecer esas políticas y esos programas que, adecuados a sus propias condiciones, de necesidad y de posibilidades, permitan la progresividad en la garantía de este derecho.

Es claro que cada entidad tiene sus propias carencias, muy diferentes a las de los demás, por lo que hay que evaluar esas necesidades individualmente y establecer metas propias.

Por ejemplo, existen entidades en donde las carencias alimentarias están más relacionadas con un problema del acceso físico de los alimentos por diferentes circunstancias, que pueden incluir el abasto, la distancia y la producción.

Bajo estas circunstancias, es responsabilidad de los gobiernos en las

entidades federativas y en los municipios poner en práctica la gobernanza y realizar acciones conjuntas con otras entidades federativas o con otros municipios. Pero no solamente entre sus pares, sino además con instituciones privadas que pueden participar con los mismos objetivos.

La gobernanza puede ayudar a una adecuada toma de decisiones ya que permite vincular los diferentes sectores relacionados con las carencias alimentarias.

También permite coordinar a las instituciones para la implementación de políticas públicas que incidan en el proceso de producción de alimentos transporte y comercialización, involucrando a las instituciones de la federación, de las entidades federativas y del nivel municipal.

Además de incluir a las organizaciones de la sociedad civil, productores locales y las personas para crear y fortalecer redes y espacios de participación y coordinación multisectorial a nivel federal, estatal y municipal. Inclusive las comisiones intersecretariales.

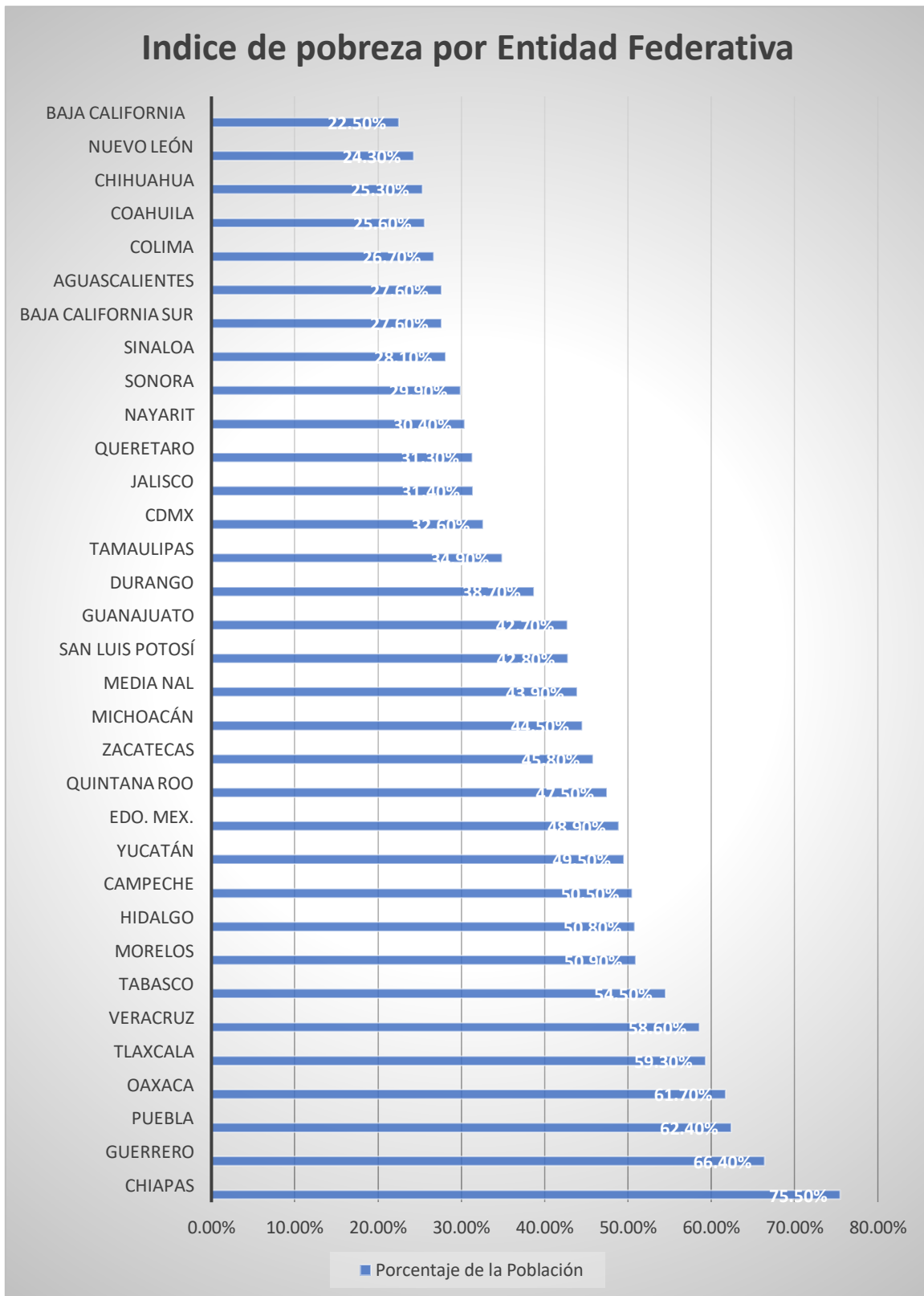
Y poder fortalecer las capacidades a nivel territorial y desarrollar capacidades para transitar a una gestión basada en resultados, lo que permita reducir el mayor problema que nos aqueja a nivel nacional, la pobreza. Como ejemplo se presenta a continuación en la siguiente gráfica que indica los niveles de pobreza a nivel nacional de acuerdo a cada entidad federativa.

Con esta información se puede considera la enorme responsabilidad contraída por las entidades para disminuir las condiciones de pobreza y de carencias alimentarias.

Su participación es indispensable, sobre todo si se considera que en cada una de ellas se encuentran poblaciones con muchas carencias, que han generado grupos con diferentes vulnerabilidades. Por esta razón es que en esta investigación se resalta la necesidad de su participación al momento de buscar reducir las carencias existentes.

Circunstancias que no se pueden olvidar porque se presentan continuamente al revisar las condiciones de vida de los mexicanos y sobre todo en las cifras que muestran las diferentes carencias que viven esas personas.

Grafica del índice de pobreza por entidad federativa



Generación propia con datos de CONEVAL 2024

Como aquí se muestra, son las entidades federativas desde la que presenta menor pobreza hasta la que la muestra con mayor intensidad.

Estas y otras circunstancias como el desempleo, pueden influir para que no se pueda lograr asegurar una alimentación adecuada y se deben de tomar en cuenta al momento de formular los programas que sirven para reducir la problemática.

2.2.3. La administración pública Municipal

El otro nivel de gobierno es el Municipio, donde también se encuentra presente la administración pública local. Al igual que en los anteriores niveles existen las leyes se determinan sus funciones y sus atribuciones, desde la Constitución mexicana, pasando por la Constitución de la entidad a la que pertenecen y las legislaciones locales que los reconocen.

Aunque aquí se presenta en tercero lugar, cabe mencionar que se le considera como el primer nivel de gobierno de nuestro sistema federal, ya que este emana democráticamente de la propia comunidad. Cuando se habla del poder local en primer lugar se encuentra el municipio y regularmente es al primer lugar donde la gente acude para hacer presente sus necesidades.

En México existen 2469 municipios dentro de las 32 entidades federativas, cada uno de ellos con características muy diferentes, es decir, existen municipios que pertenecen a grandes centros urbanos, otros con comunidades semi urbanas y otros en comunidades rurales.

También se puede encontrar una gran variedad cultural dentro de ellos, es decir, existen grupos de personas extranjeras o de comunidades originarias. En otros existen poblaciones mayormente juveniles y en otros donde la mayoría de las personas son adultos mayores. Cada una de estas circunstancias presentan diferentes necesidades y diferentes carencias.

La Constitución Política de México establece en su Artículo 115 que: “Los Estados adoptarán para su régimen interno la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...”.

Es por eso que se menciona que este es el primer nivel de gobierno, ya que es célula básica de la división política del país. Y por la cercanía con las personas y con sus necesidades.

Cabe mencionar que dentro de este existe el Ayuntamiento, que es el órgano máximo de gobierno del Municipio y se integra por el Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, juntos funcionan de manera colegiada. A través de este la población realiza su voluntad política y quedan establecidos los intereses de la comunidad.

El Ayuntamiento tiene personalidad jurídica para todos los efectos legales, es sujeto de derechos y obligaciones ante tribunales e instituciones. Lo que le permite gestionar, obtener créditos y asesoría técnica. Sus facultades se precisan en cada entidad federativa dentro de las leyes orgánicas municipales.

En cuanto a su función administrativa el Gobierno Municipal se conforma de diferentes departamentos como pueden ser la Tesorería, el departamento de Obras y Servicios Públicos, la Oficialía Mayor, la Secretaría, el Archivo Municipal y los departamentos de Planeación y Finanzas. Además de estar encargado de la Seguridad Pública, la Cultura y el Bienestar Social.

El presupuesto que utiliza el municipio generalmente se conforma de los bienes de propiedad del municipio, las contribuciones señaladas en las leyes locales, que pueden ser los impuestos, los derechos y los productos donde participa la administración. Además de los recursos que asigne el Estado.

Los gobiernos municipales realizan sus actividades con una coordinación constante y una interdependencia con los organismos federales, los organismos estatales y la comunidad. Buscando lograr sus objetivos con una administración pública productiva, eficaz y eficiente.

La forma en la que se trabaja es por medio de un plan de obras y mejoramiento de los servicios esenciales, donde participa la comunidad, este plan se conforma en base al plan de desarrollo local y es aprobado por el Cabildo, tomando en cuenta la opinión de los ciudadanos.

Al establecer este plan la mayor preocupación para todos es como ayudar a las personas con mayores necesidades y que pertenecen a los grupos más vulnerables de la población por sus condiciones de pobreza.

Aquí es a donde el gobierno municipal promueve los programas que permitan un mayor desarrollo económico.

La manera en la que se pueden alcanzar esos objetivos es cuando existe una coordinación adecuada con el gobierno estatal y el gobierno federal, gestionando entre los niveles los apoyos financieros que sean necesarios para lograr el desarrollo de los proyectos que se han planteado y satisfacer las necesidades locales.

Además de que hay que considerar que un municipio puede trabajar buscando lograr sus objetivos tomando en cuenta que se comparten las mismas necesidades con otros municipios. De esta manera se pueden generar los lazos que permitan la coordinación y el trabajo conjunto ya que se comparten las mismas ideas y los mismos compromisos.

Esto sucede porque en diferentes regiones del país los municipios que conviven dentro de una región específica comparten la misma lucha económica y social e inclusive muchas veces también comparten la lucha democrática y política, ambas luchas impactan en la población y muchas veces hasta en la cultura de los mismos municipios que convergen en estas regiones,

Las administraciones locales en conjunto con la organización ciudadana de las comunidades y de los organismos civiles podrían asegurar una mejor gestión municipal, de tal forma que se logre la transformación de las instituciones y eso lleve a la solución de los problemas sociales.

Esta modernización en la administración pública municipal pretende generar un cambio en las actitudes, las conductas y los valores dentro de las instituciones públicas. Considerando que el enfoque fundamental es la búsqueda del aprovechamiento y buen manejo de los recursos humanos en las administraciones municipales locales.

Cuando se pretende elaborar o ejecutar algún proyecto que beneficiará a estas regiones también se debe de tomar en cuenta que existen instituciones privadas, mejor conocidas como Organizaciones No Gubernamentales (ONG), que pueden estar funcionando en otras entidades federativas y por lo general están vinculadas a proyectos sociales y culturales de desarrollo.

Que apoyan los cambios estructurales en las comunidades, regiones o países. Identificar esos recursos podría ser resultado de las actividades de los presidentes municipales.

Esto se puede alcanzar al momento de que se establece la actitud de desarrollo conjunto entre los grupos de la población que van a ser beneficiados, por las actividades y los recursos municipales, por lo que es perfectamente posible pedirles un aporte recíproco dentro de estas actividades.

Es necesario recordar que los municipios cuentan con una inmensa reserva de recursos humanos dentro de sus propias comunidades.

Para estas y otras actividades el municipio cuenta con:

- 1) La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal. Que es una instancia de consulta para la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal, integrada por ciudadanos de los sectores público, social y privado.
- 2) Los Consejos Consultivos. Que representan formas de participación especializada orientadas a las tareas de definición y evaluación de políticas específicas para el desarrollo de un sector. Se pueden integrar de la siguiente manera: a) El Consejo Municipal de Protección Civil, b) El Consejo de Desarrollo Municipal y c) El Consejo Municipal de Participación Social.
- 3) Los Consejos de Participación Ciudadana. Que se constituyen como órganos de comunicación y colaboración entre los habitantes de una localidad y las autoridades municipales y se reúnen con el propósito de apoyar la gestión y ejecución de los planes y programas municipales.

Además de que hay que tomar en cuenta la participación de otras organizaciones que realizan actividades de carácter social, económico o político como pueden ser:

- 1) Las asociaciones de padres de familia,
- 2) Las organizaciones ejidales,
- 3) Las asociaciones civiles,
- 4) Las asociaciones de productores,
- 5) Las cámaras de comercio e industria,
- 6) Las instituciones de asistencia privada y
- 7) Las agrupaciones políticas.

Cada uno de estos se presenta como un valioso recurso que puede aportar a la comunidad en la que se encuentran ya que están desarrollando diferentes actividades económicas, sociales, culturales dentro de las regiones del país.

La participación ciudadana es ahora, quizás más que nunca, un recurso que debe de ser aprovechado en las actividades municipales. En las leyes se establece que los gobiernos municipales puedan comunicarse con la ciudadanía, conocer las necesidades de una población y recoger las demandas populares a través de:

- 1) La Audiencia Pública. En donde los ciudadanos pueden solicitar a las autoridades competentes sus demandas y peticiones en torno a los problemas generales que aquejan a una comunidad.
- 2) La Consulta Ciudadana: Es el mecanismo por el cual se toma la opinión de la ciudadanía sobre un asunto particular del desarrollo municipal que es de interés colectivo. A través de la consulta pública y de la consulta popular.
- 3) El Foro de Consulta Popular. Sirve para analizar y proponer medidas de solución sobre los problemas de desarrollo municipal, en el que se convoca de manera abierta a la ciudadanía y a las organizaciones sociales.

Los gobiernos municipales cuentan con una gran variedad de recursos para auxiliarse al momento de establecer los programas que ayudaran a satisfacer sus necesidades primordiales. Siendo una de estas, quizás la de mayor trascendencia, el asegurar el acceso a la alimentación en las poblaciones donde existe mayores carencias.

Lo que se busca es que el gobierno municipal sea el más cercano a la gente, donde se establezca el primer contacto de la sociedad con sus autoridades. Los servidores públicos en los ayuntamientos comparten con sus conciudadanos las aspiraciones, las carencias, los problemas y las soluciones con las que convive el municipio y en algunos casos la región en su conjunto.

Esta cercanía, entre la administración pública municipal y sus gobernados, otorga la capacidad de resolver esos problemas y puede lograrse a través de una convivencia armónica en la comunidad. El gobierno municipal sabe de esto y por consecuencia su administración pública tiene que ser eficaz y eficiente en la atención a las demandas de esa comunidad.

De lo contrario no se logrará resolver los problemas que en la actualidad se presentan de forma reiterativa y que a la postre influyen en el desempeño de las administraciones públicas ya que no se cuenta con la confianza y el apoyo de la población.

Esto se ha generado a causa de que las políticas públicas y los programas municipales en materia de la alimentación han sido insuficientes y han contribuido a que se mantengan y en algunos casos aumenten los grupos poblacionales con mayor vulnerabilidad.

Es necesario que se apliquen pensando en las personas que quieren la ayuda, con el único propósito de mejorar su calidad de vida.

Un ejemplo de esto se puede ver en los programas que están enfocados en promover la salud de los adultos mayores a través de una mejor alimentación, si realmente estuvieran sumando esfuerzos sociedad y gobierno, estarían tomando en cuenta la participación ciudadana de los adultos mayores que están conscientes y pueden generar a través de su opinión una verdadera política pública que pueda considerar sus necesidades.

Es evidente que no se toma en cuenta su alimentación, ya que se debe considerar sus enfermedades pues no es suficiente con quitar la sal y el azúcar a los alimentos de los adultos mayores enfermos, sino que son todos los demás ingredientes que pueden generar un desequilibrio en su enfermedad e incluir otros alimentos que agraden también al paladar.

Es por eso que se hace el énfasis en el hecho de que la alimentación insuficiente es el comienzo de una cadena de problemas que pueden convertirse en factores negativos para alcanzar su mejor desarrollo y puede influir dentro de las etapas de su vida impidiendo que se logre de forma estable.

Es importante que los adultos mayores participen en la elaboración de políticas y programas públicos relacionados con estas situaciones, para que puedan generar un verdadero impacto.

La administración pública municipal debería de ocuparse de valores más trascendentales como la transmisión y aplicación de conocimiento, que se logran a través de la cooperación entre el gobierno y otras instituciones públicas.

Las universidades están ansiosas por participar en los esfuerzos que realiza el gobierno por satisfacer necesidades apremiantes, como la alimentación y resolver los problemas que enfrenta la sociedad.

Su participación es necesaria para llegar a identificar las causas de los problemas que se desea atender, maximizar el impacto del trabajo y llegar a construir ciudadanía.

Por último, hay que mencionar que para que se pueda realizar el derecho a la alimentación en la población de un municipio se deben de establecer las condiciones que permitan la sostenibilidad, la disponibilidad, la accesibilidad y la adaptabilidad.

Ninguna de las cuales se puede garantizar sin la participación de todas las entidades públicas y privadas que existen y que comparten la misma idea de resolver las carencias alimentarias de las regiones con mayor rezago.

2.3. La eficacia y la eficiencia administrativa

Después de revisar las funciones de la administración pública en los tres niveles de gobierno y ya que en la Constitución del país se le otorga las características de eficacia y eficiencia, se considera que es bueno dedicar un espacio para analizar el significado de estas cualidades que no solamente son deseables, sino que ayudan a su desempeño.

Se iniciará revisando los conceptos de eficacia y eficiencia, para posteriormente centrarse en la utilidad de la eficacia en la administración.

Se parte de la idea de que la eficacia significa conseguir las metas establecidas.

Según la RAE es necesario diferenciar los siguientes tres conceptos:

- 1) Eficiencia. Es la capacidad de algo o alguien para lograr un fin propuesto a través de los mejores medios posibles.
- 2) Eficacia. Es la capacidad de conseguir el objetivo propuesto sin tomar en cuenta los medios o recursos empleados para ello.
- 3) Efectividad. Es la cuantificación o la capacidad específica de acercarse al cometido inicialmente planteado.

Encontramos entonces que la eficiencia es hacer bien las cosas, es decir, hacer las cosas buscando la mejor relación posible entre los recursos empleados y los resultados obtenidos. La eficiencia tiene que ver con «cómo» se hacen las cosas.

La eficacia es entonces hacer las cosas correctas, es decir, hacer las cosas que mejor conducen a la consecución de los resultados. La eficacia tiene que ver con «qué» cosas se hacen.

Y la efectividad es hacer bien las cosas correctas, es decir, hacer las cosas de forma eficiente y eficaz. La efectividad tiene que ver con «qué» cosas se hacen y con «cómo» se hacen esas cosas.

En la administración pública moderna los términos de eficacia y eficiencia son una parte indispensable, fueron implantados desde la administración privada y en nuestra época ya son reconocidos. Estos determinan no solo las acciones, sino que llegan a erigirse como medidas de control del funcionamiento de la misma. Ambos términos se encuentran íntimamente ligados y logran calificar los esfuerzos de las instituciones públicas.

Para abordar este tema primero se considera necesario diferenciar los conceptos de eficacia y eficiencia. La mayoría de las definiciones que encontramos tienen los mismos elementos, es decir, hablan de objetivos y recursos, como se aprecia en las definiciones que se presentan a continuación, y que sintetizan el significado y alcance de estos términos.

Para Chiavenato (2004) la eficacia es una medida del logro de resultados y la eficiencia es la utilización correcta de los recursos disponibles.

Para Robbins y Coulter (2005) la eficacia es hacer las cosas correctas, es decir, las actividades de trabajo con las que la organización alcanza sus objetivos y la eficiencia busca obtener los mayores resultados con la mínima inversión.

Entendemos entonces que la eficacia es el criterio institucional que revela la capacidad administrativa para alcanzar las metas o resultados propuestos, mide los resultados alcanzados en función de los objetivos que se han propuesto y la eficiencia es el criterio económico que revela la capacidad administrativa de producir el máximo de resultados con el mínimo de recursos, energía y tiempo.

Es decir, el costo, el tiempo, el uso adecuado de factores materiales y

humanos, cumplir con la calidad propuesta.

Es importante establecer estas diferencias para comprender que en el caso de la administración pública es tan importante alcanzar los objetivos como la cantidad de recursos utilizados en el cumplimiento de los mismos.

Los organismos públicos establecen programas y proyectos que determinan el camino a seguir, y la eficacia determina el nivel de logro de los objetivos de cada uno de estos programas. La fiscalización de los recursos es una manera de reconocer la eficiencia de los gastos realizados en comparación con los beneficios obtenidos.

En nuestro país es necesario promover ambas cualidades en el funcionamiento de la administración pública, porque si bien es necesario que se cumplan con cada uno de los objetivos trazados por las instituciones, también es necesario desarrollar mecanismos y habilidades personales que nos permitan alcanzar los objetivos a un bajo costo económico y optimizando el tiempo.

Entonces la eficacia y la eficiencia se transforman en elementos indispensables de implantar y perfeccionar continuamente.

Desde este punto podemos ver que es indispensable contar con instituciones eficaces y eficientes, que sepan identificar los problemas de los ciudadanos a través de sus diferentes organismos.

Esta eficacia y eficiencia se comprueba cuando los problemas sociales que son presentados se resuelven con leyes y programas que resuelvan satisfactoriamente cada uno de esos problemas.

La eficacia administrativa en la administración pública de México es un tema que ha sido objeto de debate y análisis durante décadas. La eficacia se refiere a la capacidad de la administración pública para lograr sus objetivos y metas de manera efectiva y eficiente.

En México, la eficacia administrativa ha sido un desafío constante debido a varios factores, como la corrupción, la falta de recursos, la burocracia excesiva y la falta de capacidades técnicas y gerenciales.

Uno de los principales desafíos en la búsqueda de la eficacia administrativa en México es la corrupción, que ha sido una preocupación constante para el

gobierno y la sociedad en general. La corrupción puede afectar negativamente la eficacia administrativa al desviar recursos y tomar decisiones basadas en intereses personales en lugar del interés público.

Otro desafío importante es la falta de recursos, que a menudo limita la capacidad de la administración pública para realizar su trabajo de manera efectiva. La falta de presupuesto y de personal puede llevar a una sobrecarga de trabajo y a una disminución de la calidad de los servicios prestados.

La burocracia excesiva también es un obstáculo para la eficacia administrativa en México. Los procesos administrativos largos y complejos pueden retrasar la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas, lo que afecta la capacidad de la administración pública para responder de manera efectiva a las necesidades de la sociedad.

Por último, la falta de capacidades técnicas y gerenciales es otro factor que puede limitar la eficacia administrativa en México. La falta de capacitación y formación adecuadas puede hacer que los funcionarios públicos no estén preparados para enfrentar los desafíos y complejidades de la gestión pública.

Para mejorar la eficacia administrativa en México, es necesario abordar estos desafíos y promover una cultura de integridad, transparencia y rendición de cuentas en la administración pública.

También es importante fortalecer la capacitación y formación de los funcionarios públicos, mejorar la gestión de los recursos y reducir la burocracia excesiva para mejorar la eficiencia y la eficacia de la administración.

Para reforzar esta posición a continuación se presentan algunas sentencias de jurisprudencia internacional relacionadas con la eficacia administrativa:

- 1) Sentencia del Tribunal Supremo de Colombia de 26 de octubre de 2004: En esta sentencia, se señala que la eficacia administrativa exige que la administración pública adopte las medidas necesarias para asegurar que los recursos públicos se utilicen de manera eficiente y se logren los objetivos y metas establecidos.
- 2) Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 23 de marzo de 2006: Esta sentencia establece que la eficacia administrativa exige que la administración pública adopte las medidas necesarias para garantizar que los procedimientos administrativos sean rápidos, claros y efectivos, y que los

ciudadanos tengan acceso a la información y a los recursos necesarios para ejercer sus derechos.

- 3) Sentencia del Tribunal Supremo de España de 16 de junio de 2011: Esta sentencia establece que la eficacia administrativa exige que la administración pública cumpla con sus objetivos y metas de manera eficiente y en el menor tiempo posible, sin embargo, también debe respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos y las garantías procesales.
- 4) Sentencia del Tribunal Constitucional de Perú de 9 de marzo de 2015: En esta sentencia, se establece que la eficacia administrativa debe ser garantizada por la administración pública en el marco del Estado de derecho y el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En resumen, la jurisprudencia relacionada con la eficacia administrativa destaca la importancia de que la administración pública cumpla con sus objetivos y metas de manera eficaz y eficiente, pero siempre respetando los derechos fundamentales de los ciudadanos y las garantías procesales.

Por último, es bueno mencionar que a eficacia administrativa y los derechos humanos están estrechamente relacionados, ya que una administración pública eficaz es esencial para garantizar y proteger los derechos humanos de las personas.

La eficacia administrativa se refiere a la capacidad de la administración pública para lograr sus objetivos y metas de manera eficaz y eficiente, y esto es fundamental para garantizar el acceso a los derechos humanos y para asegurar que se respeten y protejan en la práctica.

Un ejemplo de esto podría ser el hecho de que un sistema judicial eficaz es necesario para garantizar el derecho a un juicio justo y la protección contra la violación de los derechos humanos. Si la administración de justicia es ineficaz, puede haber retrasos en la resolución de casos y la protección de los derechos humanos puede ser limitada o incluso inexistente.

De la misma manera se puede ver que una administración pública eficaz es esencial para garantizar el acceso a servicios básicos como la educación, la atención médica, la vivienda y la alimentación.

Si la administración pública es ineficiente, es posible que estos servicios no

estén disponibles o sean inadecuados, o insuficientes lo que puede limitar el acceso a estos derechos humanos.

Un buen ejemplo de esto es el acceso al derecho humano a la alimentación adecuada en nuestro país ya que todavía se encuentran deficiencias en la administración pública que afectan directamente a este derecho.

Entonces se puede mencionar que la eficacia administrativa es un componente crítico para garantizar y proteger los derechos humanos de las personas.

Una administración pública eficaz y eficiente es fundamental para primero, asegurar el acceso a servicios y recursos esenciales. Segundo, garantizar que se respeten y protejan los derechos humanos.

Al cerrar este capítulo se puede realizar una evaluación de las características presentes en la administración pública, que determinan su importancia en el trabajo gubernamental de disminuir las diferencias sociales y eliminar la vulnerabilidad en la que viven algunas personas porque presentan diferentes carencias.

Se reconoce su valor en la toma de decisiones, ya que la ley le faculta para hacerlo de forma eficaz y eficiente, además de que busca alcanzar los objetivos que permitan que la población viva con dignidad.

Si bien es cierto, existen carencias, como consecuencia de la falta de recursos administrativos, económicos, políticos y sociales, pero su responsabilidad es hacer que más personas vean satisfechas sus necesidades, aunque los recursos con los que se cuente sean limitados.

Lo que se espera de la administración pública es que se organice de la mejor manera y utilice los medios a su alcance que le permitan garantizar los derechos sociales, en especial el derecho a la alimentación. Y se logrará cuando pueda reducir las carencias en el acceso a la alimentación.

2.4. Reflexiones capitulares

A la administración pública mexicana se le ha dotado con las características estructurales y legales para cumplir con sus objetivos. Sus funciones y sus atribuciones que le son otorgadas por las diferentes leyes le permiten trabajar bajo

circunstancias favorables y por lo tanto se espera que obtenga los mejores resultados y obtenga los mayores beneficios para todos los ciudadanos.

Además, se ha organizado en tres niveles de gobierno para acercar la atención y los beneficios a todas las poblaciones del país. Las características de la administración pública federal, estatal y municipal pretenden mantener recursos humanos, técnicos y económicos para apoyar a los individuos y a las comunidades, para reducir las necesidades.

Sin embargo, no se han alcanzado los objetivos que permitan reducir las carencias sociales y sobre todo en el caso del acceso a la alimentación adecuada ya que se espera mejores resultados que muestren que se cumple con la eficacia y la eficiencia contemplada para los organismos administrativos.

De ahí que se resalten en esta investigación las condiciones de eficacia y eficiencia, tal y como se establece desde la Constitución y en las demás normas relacionadas con el gobierno.

Con esto se cumple con el objetivo para este capítulo ya que permite conocer de qué forma se encuentra estructurada la administración pública mexicana.

Y poder proponer cambios en ella, principalmente para realizar un ajuste en los enfoques que permitan la reorientación de las políticas y los programas que ayuden a reducir las carencias alimentarias con las que viven muchas personas.

Capítulo 3

Las normas para el acceso a la alimentación

SUMARIO: 3.1. El acceso a la alimentación en la legislación mexicana 3.2. El acceso a la alimentación en las legislaciones internacionales 3.3. Reflexiones capitulares

En este capítulo se hará una revisión de los recursos legales que existen en el país para poder garantizar el derecho a la alimentación. Sobre todo pensando en la exigibilidad de este derecho y que son aquellos con los que cuenta cada persona para reclamar al gobierno en el caso de que sienta que no se le está atendiendo.

Sin bien es cierto que este tema no es la parte central de este trabajo de investigación, se considera que de igual manera se tienen que contemplar ya que estas son otras alternativas que existen en las leyes mexicanas.

Además, se analizan las garantías constitucionales que existen para promover el acceso a este derecho, donde se contemplan los recursos legales con los que cuenta el gobierno mexicano para justificar y comprometer a las instituciones de gobierno, porque lo que se busca es contar con todos los medios al alcance para lograr estos objetivos.

Por último, en este capítulo primero se revisa la propuesta que hace la FAO para que en cada país exista una ley marco relacionada con el derecho a la alimentación, ya que según esta organización es indispensable para asegurar los primeros pasos para lograr el acceso a la alimentación.

Segundo, se revisa la propuesta de ley en Chile y un Decreto Real de España relacionados con este derecho para encontrar rasgos útiles que podrían aportar a los cambios que se están presentando en el país.

Tercero, se realiza un extenso análisis de la nueva Ley General de la Alimentación Adecuada y Sostenible para identificar las responsabilidades que adopta la administración pública federal y de qué manera se organizará para hacer frente a la problemática del acceso a la alimentación y poder compararla con las leyes de Chile y España.

3.1. El acceso a la alimentación en la legislación mexicana

En anteriores capítulos ya se han revisado los artículos constitucionales, los tratados internacionales y otras leyes nacionales e internacionales que contemplan el derecho a la alimentación adecuada. En esta parte se analizarán los recursos legales adicionales con los que cuentan los mexicanos para hacer exigible este derecho.

Primero hay que identificar a que nos referimos cuando hablamos de exigibilidad y cuando se habla de justiciabilidad: Se considera que un derecho es exigible cuando se encuentran bien definidas las leyes para las obligaciones del Estado y quiénes son los titulares de los derechos.

Además, es justiciable, cuando existen los recursos judiciales para que se pueda cumplir con las obligaciones adquiridas, estableciendo las instancias a donde puede acudir tanto por el derecho interno como por el derecho internacional.

Es decir, que la exigibilidad es un proceso social, político y legal que tiene por objetivo hacer que el Estado cumpla con sus obligaciones establecidas para los derechos sociales. Entre estos el de la alimentación.

En cuanto a la justiciabilidad es cuando los derechos sociales cuentan con las condiciones legales para ver que se cumplan ante la administración pública y los tribunales de justicia. Con la intención de evitar que se violen o se pretenda un desconocimiento de los mismos al momento de hacerlos efectivos.

Para poder entender mejor las diferencias entre ambas se puede mencionar que existe la exigibilidad social y política que promueve la participación de:

“... los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones para así lograr posicionar planteamientos en materia de DESCA en escenarios políticos, con el fin de que las preocupaciones de la sociedad civil se vean traducidos en leyes y en política social enfocados a garantizar los derechos de manera integral y universal”.

Esta participación también está reconocida dentro de otros derechos como pueden ser: el derecho a la libertad, el derecho de asociación y de expresión y el derecho a la información.

En la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos encontramos diversos ejemplos de las obligaciones que tiene el gobierno para fomentar esta participación de la sociedad en los procesos de la toma de decisiones.

Además, existe la exigibilidad legal o justiciabilidad y que consiste en: “la posibilidad de reclamar ante un juez o un tribunal el cumplimiento de las obligaciones que se constituyen como el objeto del derecho”. Por lo que la justiciabilidad está compuesta por el instrumento que consagra el derecho y por las instituciones que garantizan su goce pleno

El derecho a la alimentación adecuada forma parte esencial e inseparable del bloque de constitucionalidad tutelado en el artículo 1 de la Constitución mexicana.

Su justiciabilidad se encuentra dentro de las obligaciones para el gobierno mexicano y se garantiza para cada uno de los miembros de la población. Por esta razón existe una dependencia entre el cumplimiento de este derecho y los demás derechos civiles y políticos.

Las obligaciones positivas o negativas que se presentan con estos derechos imponen las mismas obligaciones al gobierno y en el caso del derecho a la alimentación, como con los demás derechos sociales, establecen los mecanismos para demandar las acciones positivas destinadas a crear las condiciones necesarias para el goce efectivo de este derecho.

Por lo que hay que entender que el papel del gobierno no se reduce solamente a prestaciones y abstenciones, sino que, debe reconocer las obligaciones estatales en los derechos y reforzar la visión de interdependencia que existe en ellos.

Se debe enfatizar en la idea de que las obligaciones estatales en relación a estos derechos están directamente relacionadas con el hecho de que debe, promover, proteger, respetar y garantizar.

Y que existen recursos para permitir su garantía estos derechos cuando las circunstancias puedan generar algún tipo de vulnerabilidad ante las acciones de las institucionales gubernamentales.

Dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, encontramos la Carta de la Organización de Estados Americanos y la Convención Americana de Derechos Humanos que son los pilares que sostienen al Sistema y a los organismos que la representan, que son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Ambos, Comisión y Corte, se encargan de recibir las quejas de las personas que han visto vulnerados sus derechos, es decir, todos los derechos humanos, pero cuando se habla del derecho a la alimentación adecuada se debe mencionar que existen los acuerdos centrados en los derechos sociales.

Por esto se estableció el Protocolo de San Salvador, donde se reconoció estos derechos, entre los que están incluidos el derecho a la educación, el derecho a la salud, el derecho a la seguridad social, derecho a un medio ambiente sano y el derecho a la alimentación.

A nivel nacional también se han realizado ajustes en este aspecto por lo que después de la reforma constitucional del 2011, todos los mecanismos y recursos para la tutela de garantías y derechos tuvieron que ajustarse a un espectro legal mucho más amplio.

Estableciendo un nuevo orden en las principales vías de justiciabilidad que existían en el país para poder hacer frente a las circunstancias que ahora presentaban estos derechos.

En cuanto al Amparo por ser el procedimiento más utilizado para garantizar la tutela de derechos individuales consagrados constitucionalmente, incluyendo también los derechos sociales, después del 2011 se estableció que todos los derechos contenidos en los tratados internacionales donde México es parte, igualmente se volvieran materia justiciable a través del amparo.

En cuanto a las acciones colectivas siguen siendo una herramienta que se puede utilizar en la sociedad civil para demandar de manera conjunta el respeto de diversos derechos individuales. Pero también cualquier otro derecho vulnerado por la prestación de algún servicio público puede y debe ser atendido a través de este recurso.

El gobierno podrá promover una acción colectiva en representación de otros a través de la Procuraduría General de la República, la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor (PROFECO), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) y la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE).

Cada una de estas acciones debe ser promovida ante los jueces civiles federales que tengan competencia en el asunto. Y tendría que convertirse en un medio muy útil para exigir el cumplimiento de los derechos sociales.

En cuanto a la justicia impartida por el contencioso administrativo se espera que este se mantenga velando por el respeto de los derechos humanos, en todas sus decisiones de la administración pública, donde exista la posibilidad de violentar algún derecho.

Por lo que continúa en la búsqueda de soluciones por las controversias en los actos realizados por cualquier órgano de la administración pública, para garantizar que estén funcionando de conformidad con las leyes establecidas.

A nivel federal la autoridad competente para conocer de estos procedimientos es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. A nivel de las entidades federativas las autoridades competentes son los Tribunales de lo Contencioso Administrativo. Cada uno de estos contempla dentro de sus funciones la protección de estos derechos sociales.

En cuanto a las acciones de inconstitucionalidad la Comisión Nacional de Derechos Humanos puede promover estas acciones ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableciendo la existencia de una supuesta contradicción

entre alguna norma de carácter general y algún tratado internacional en materia de derechos sociales. Para lo cual se utilizarán los medios para su protección ya contemplados.

Con esto se identifican los medios para hacer exigibles y justiciables los derechos sociales en el país.

3.1.1. Las Garantías Constitucionales

Dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos también se encuentran contempladas las garantías para hacer efectivo el derecho a la alimentación. Por lo que es necesario tocar el tema de las garantías constitucionales tal y como se reconocen en nuestro país actualmente.

Primero debemos considerar que garantizar la plena efectividad de los derechos supone no solamente asegurar su oportuno reconocimiento constitucional, sino también garantizar el desarrollo de la legislación oportuna para determinar su contenido concreto, sentido y alcances.

En segundo término, se considera también la implementación de las políticas adecuadas para su realización, y la existencia de un sistema de recursos judiciales y administrativos accesibles y eficaces, que permitan subsanar posibles violaciones a los derechos.

Por lo que estaríamos de acuerdo con la idea de que garantizar un derecho supone la existencia de mecanismos que permitan hacerlo efectivo; por tanto, partiríamos de este primer concepto que menciona que las garantías son “mecanismos o técnicas de tutela de los derechos destinados a asegurar su efectividad” (Abramovich y Courtis, 2006, pág. 55).

En relación a los derechos sociales, en especial el derecho a la alimentación, también se debe compartir la misma idea de que: “...garantizar, implica mantener las condiciones jurídicas, sociales y económicas para que la población pueda disfrutar, e incluso, en el caso de que las personas, por causas ajenas a su voluntad, no puedan satisfacer su derecho, brindarles los medios para hacerlo” (Nikken, 2010).

Al hablar de garantías se tendría que hablar del modelo Garantista de Luigi Ferrajoli, que ha aportado grandes avances en cuanto a la manera en la que los derechos humanos deben de ser efectivos para todas las personas, lo cual requiere más que el hecho de presentarse positivados en la Constitución, requiere algunas condiciones adicionales.

Menciona que mientras que los derechos pueden expresarse de manera positiva como prestaciones o de manera negativa sin lesiones, para cada individuo dentro de las normas jurídicas, las garantías quedan establecidas dentro de los deberes.

Estas garantías pueden ser de dos tipos: garantías primarias (las correlativas obligaciones o prohibiciones), y garantías secundarias (obligaciones de segundo grado destinadas a reparar o sancionar judicialmente las lesiones de los derechos, es decir, las violaciones de sus garantías primarias) (Ferrajoli, 1999, p. 43).

En su obra “Sobre los Derechos Fundamentales” Ferrajoli agrega que los derechos que por su importancia deben ser garantizados son aquéllos cuya defensa es necesaria para la paz y los derechos que protejan a los débiles frente al más fuerte.

Aquí se pueden incluir los derechos sociales ya que son los que en este momento representan las necesidades primarias, que al ser garantizadas permiten el desarrollo de una sociedad en igualdad de derechos, aun para aquellos que se encuentran en posición de carencia o desprotección. Esto sin duda promueve un ambiente de paz.

Se comparte entonces lo dicho por Aguilera y Espino, con respecto a lo que se busca alcanzar con la investigación:

los derechos sociales son derechos fundamentales que configuran los vínculos sustanciales de la Constitución, los cuales deben guiar la acción y gestión de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial del Estado Democrático consideramos que sí es posible la creación de un sistema de garantías jurídicas de estos derechos fundamentales, a partir del “Modelo Garantista” propuesto por Luigi Ferrajoli podemos obtener una nueva visión de estos derechos, usando el Derecho como un verdadero instrumento de protección de los derechos fundamentales en cuestión. (2006)

Sin embargo, no debemos olvidar que siempre han existido fuerzas contrarias a las luchas sociales que han logrado desviar las buenas intenciones legislativas y han generado un retraso en el establecimiento de este Estado democrático o estado de derecho.

Como se menciona, que a través de la historia recordamos movimientos en lucha contra pequeños y grandes poderes que han llegado a ser una amenaza para las personas, “sobre todo de los miembros más débiles y vulnerables de la sociedad” (Añon, 2002)

Pero también cabe preguntarnos su posible naturaleza como garantía. El propio Ferrajoli aporta los elementos que distinguen a las garantías de los derechos fundamentales.

De acuerdo con sus postulados, en una primera acepción, las garantías son las obligaciones que derivan de los derechos; de esa forma, puede haber garantías positivas y negativas; las primeras obligan a los órganos del Estado lo mismo que a los particulares a realizar determinados actos, como forma de respeto de algún derecho fundamental.

En el caso del derecho a la alimentación, como garantía positiva las obligaciones de los Estados son:

- 1) No impedir el acceso a la alimentación adecuada.
- 2) Adoptar medidas para que empresas o particulares no impidan el acceso a una alimentación adecuada
- 3) Fortalecer el acceso y la utilización de medios y recursos que garanticen la seguridad alimentaria
- 4) Hacer efectivo el derecho a la alimentación cuando el individuo fuera incapaz por los medios a su alcance (Ferrajoli, 2006).

Lo que resta en estos momentos es mantener los esfuerzos para lograr los objetivos previstos por los Derechos Sociales y fomentar su progresividad en la medida en que son reconocidos positivamente y con hechos reales, es decir con los medios necesarios para su efectividad.

Y se considera que la finalidad principal del garantismo es buscar cerrar la brecha entre norma y realidad, lo que se podría traducir en lograr que los contenidos impuestos por estos derechos fundamentales, se materialicen en leyes y actos del estado y del mercado.

El medio para lograr este avance son las garantías. Es la administración pública, en primer término, la que tiene el deber de proteger a los grupos vulnerables y realizar los derechos fundamentales de los ciudadanos. (Centeno, 2015)

El concepto de Garantismo conlleva asociado otro que representa la intención final de reconocimiento positivo en todos los niveles de los Derechos Sociales, este es el que busca evolucionar del Derecho Constitucional al Derecho Social y que tiene que ver con el concepto de Estado Social de Derecho. Donde las normas son creadas con una intención social y no solamente coercitiva.

El Estado social de Derecho es, en teoría, aquel Estado que, basado en los principios de solidaridad y justicia social, garantiza a todos los ciudadanos el acceso a igualdad de oportunidades para el desarrollo de su personalidad. Este modelo de Estado ha entrado a una crisis teleológica ante los avances actuales y el fenómeno de la globalización. La principal manifestación de esta crisis se da en el campo de las garantías a los derechos sociales, los que constituyen la principal manifestación del Estado Social. El Estado ha perdido su rol protector y ha cedido ante el nuevo panorama global. Es en este preciso momento, que se hace urgente la creación de garantías para asegurar al ciudadano que, ante esta crisis, sus necesidades básicas no serán conculcadas (Aguilera y Espino, 2006).

Las malas experiencias a través de la historia en diferentes naciones marcan la creciente urgencia de que el Estado cumpla con su papel protector de los Derechos sin atender a otros intereses políticos o económicos.

Por eso el reconocimiento de los Derechos Sociales en la Constitución influye decisivamente en la institucionalidad de las políticas públicas, por ejemplo, en el modelo de procedimiento administrativo o en la forma de organizar el acceso, la prestación, la evaluación y control de los programas y servicios.

Estos procedimientos en la medida en que pueden determinar el acceso a prestaciones relacionadas con derechos fundamentales, deben cumplir también con

ciertos requisitos mínimos de debido proceso que funcionan en definitiva como garantías del acceso a derechos.

En efecto, el Estado social y democrático es el que asume la distribución de bienes básicos y el reconocimiento de un piso mínimo de igualdad, como base de su legitimidad y como condición para el desarrollo de su sistema político.

“El acto de relacionar derechos con políticas y en especial con políticas sociales, abre la puerta para una mayor intervención judicial en la fiscalización de la acción de gobierno y autoriza que personas y organizaciones sociales puedan cuestionar, impugnar y pedir en los tribunales cambios en esas políticas al confrontarlas con ciertos marcos jurídicos constitucionales. Por lo tanto, el escenario de decisión sobre las políticas sociales se hace más complejo, y autoriza la acción de jugadores nuevos, que suelen actuar con lógicas y discursos habitualmente desconocidos y, en ocasiones, desconcertantes para los jugadores tradicionales.” (Abramovich, s/f)

Debemos considerar que, el estado de derecho equivale a la democracia, más allá de la voluntad de las mayorías, refleja los intereses y necesidades de todos y todas.

Al observar las condiciones establecidas internacionalmente y la manera en la que se han desarrollado a nivel nacional nos encontramos con que el principio de progresividad se presenta como el centro de los esfuerzos en los tiempos que están por venir, sobre todo al considerar que: “...el derecho internacional de los derechos humanos ha sido establecido como un mínimo común aceptado por la generalidad de los miembros de la comunidad de naciones y, por tanto, es susceptible de expansión” (Hitters y Fappiano, , p. 433.)

Y lo vemos apoyado por la Tesis presentada por la Primera Sala, que ha sostenido que:

...la interpretación del contenido de los derechos humanos debe ir a la par de la evolución de los tiempos y las condiciones actuales de vida de los derechos humanos, por lo que no debe limitarse al texto expreso de la norma donde se reconoce ese derecho, sino que se debe fortalecer ...con la interpretación evolutiva o progresiva que hagan tanto los tribunales constitucionales nacionales, como intérpretes últimos de sus normas fundamentales, así como con la interpretación que hagan los organismos internacionales (SCJN, 2014, p. 714).

Por último y para reforzar lo ya mencionado anteriormente a continuación se tomarán de ejemplo algunos fragmentos de tres tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relacionadas con los significados y con las características de las garantías constitucionales en México. Si se desea consultar el texto completo, estas aparecerán en un anexo posteriormente.⁵

La primera es la que se emitió en la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis: 1a. CCLXXXVI/2014 (10a), Número: 2007057, Agosto 2014. Titulada Derechos Humanos. Naturaleza del concepto “Garantías de protección”, incorporado al art 1o. de la Constitución Federal, vigente desde el 11 de junio de 2011.

...las garantías de protección de los derechos humanos son técnicas y medios que permiten lograr la eficacia de los mismos; en su ausencia, el goce de los derechos que reconoce nuestro orden constitucional no puede materializarse en las personas.

*Agregar comentario

La segunda es la que se emitió en los Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis: XXVII.3o.J/14 (10a), Número: 2008815, Abril de 2015.

Derechos Humanos y sus Garantías. Su distinción.

...para el Constituyente Permanente los derechos y sus garantías no son lo mismo, ya que éstas se otorgan para proteger los derechos humanos...”

“...son los requisitos, restricciones, exigencias u obligaciones previstas en la Constitución y en los tratados, destinadas e impuestas principalmente a las autoridades, que tienen por objeto proteger los derechos humanos; de ahí que exista una relación de subordinación entre ambos conceptos, pues las garantías sólo existen en función de los derechos que protegen; de tal suerte que pueden existir derechos sin garantías pero no garantías sin derechos.

La tercera es la que se emitió en la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia Tesis 2a. LXXXVIII/2018 (10a), Número: 2017890, Septiembre 2018.

Derechos Humanos y Garantías. Sus diferencias.

⁵ Anexo 1

...las garantías operan como medidas jurídicas que tienen como finalidad lograr la consecución, vigencia y efectividad de los derechos humanos al tiempo que aseguran la conservación de su carácter ontológico como límites jurídicos infranqueables para la potestad de la autoridad como lo ordena el primer párrafo del artículo 1o. constitucional.

Se puede observar bajo que parámetros se encuentran establecidas las garantías y de qué manera funcionan en los derechos sociales reconocidos en la Constitución. Estas garantías deben ser consideradas como recursos que auxilien al momento de tomar decisiones en el acceso a la alimentación.

3.1.2. Las carencias sociales

Son los seis indicadores de carencias sociales, señalados en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, que se consideran para la medición multidimensional de la pobreza en México son los siguientes: rezago educativo promedio en el hogar; carencia por acceso a los servicios de salud; carencia por acceso a la seguridad social; carencia por calidad y espacios de la vivienda digna y decorosa; carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda digna y decorosa y carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.

Los derechos considerados para el desarrollo social, definidos en el artículo 6 de la Ley General de Desarrollo Social son educación, salud, alimentación nutritiva y de calidad, vivienda digna y decorosa, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y los relativos a la no discriminación en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En nuestro país la inseguridad alimentaria se determina a partir de una distinción entre los hogares con población menor de 18 años y los hogares sin población menor de 18 años.

Para el total de hogares donde no habitan menores de 18 años se identifican aquellos en los que algún adulto, por falta de dinero o recursos no tuvo una alimentación variada; dejó de desayunar, comer o cenar; comió menos de lo que debería comer; se quedaron sin comida; sintió hambre, pero no comió; o hizo solo una comida o dejó de comer durante todo el día.

En el caso del total de hogares donde habitan menores de 18 años se identifican aquellos en los que, por falta de dinero o recursos, tanto las personas mayores como las menores de 18 años: no tuvieron una alimentación variada; comieron menos de lo necesario; se les disminuyeron las cantidades servidas en la comida; sintieron hambre, pero no comieron; o hicieron una comida o dejaron de comer durante todo el día.

La población vulnerable por carencias es la población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es igual o superior a la Línea de Pobreza por Ingresos. Y la población vulnerable por ingresos es la población que no reporta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior a la Línea de Pobreza por Ingresos.

En el caso del derecho a la alimentación se consideran en situación de carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad a los hogares que presenten un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo o presenten limitación en el consumo de alimentos (CONEVAL, 2023). Esta información es de gran valor para conocer las condiciones de carencia en las que viven muchas personas.

De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la Política Nacional de Desarrollo Social (PNDS) tiene como objetivo, entre otros, propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales que garanticen el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social; además deberá promover un desarrollo económico que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución.

En esta misma normatividad se establece que, para lograr lo anterior, se deben considerar algunas vertientes, entre ellas, la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, así como la generación de empleo e ingreso.

Para atender esto, la administración federal que inició sus labores el 1 de diciembre de 2018 señala en sus documentos de planeación, como el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Programa Sectorial de Bienestar (PDB) y el Programa Nacional de Desarrollo Social (PNDS), que tiene la misión de alcanzar un sistema

de bienestar universal basado en la efectividad de derechos, a lo largo del curso de vida, contribuyendo a reducir las brechas de desigualdad y garantizando el desarrollo integral de las personas.

Dar cumplimiento a lo anterior en un territorio amplio, diverso y heterogéneo y requiere realizar acciones gubernamentales concretas mediante las cuales se atiende, paso a paso, tanto los retos nacionales que existen desde hace varias décadas y que siguen vigentes, como aquellos que se derivan de eventos coyunturales o emergencias sociales que intervienen en el contexto nacional y que reclaman la intervención gubernamental.

3.1.3. Los indicadores de pobreza

El Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (IEPDS) 2022, que presentó CONEVAL tiene el objetivo de presentar un diagnóstico de los contextos económico y social en México de 2018 a 2022, y ofrece información sobre retos para la incidencia distributiva y la atención integral a la población de los programas y acciones de desarrollo social.

Además de mostrar resultados de la medición multidimensional de la pobreza e indicadores de carencias sociales para el periodo 2018-2020, analiza avances y retos en algunas de las dimensiones de los derechos sociales y afectaciones asociadas a la pandemia por la COVID-19.

Para ello, con base en información estadística oficial y evidencia generada por el CONEVAL, brinda, en primer lugar, información en materia de contexto económico y social, así como sobre los niveles de pobreza entre 2018 y 2022, con la finalidad de observar cómo ha evolucionado la situación de la población y cuáles son las principales problemáticas que prevalecen, en especial, a partir de las afectaciones generadas por la emergencia sanitaria.

Asimismo, se hace un análisis sobre las políticas, programas y acciones de desarrollo social de la administración 2018-2024 para conocer los avances y retos que se presentan al medio término.

Si bien la medición multidimensional de la pobreza permite tener un panorama general de la situación de la población, se reconoce que los indicadores

que la componen reflejan el piso mínimo necesario respecto al ejercicio de los derechos sociales y se puede ver que dista mucho de mejorar para obtener resultados aceptables.

Un ejemplo de esto es el derecho a la alimentación, que pudo verse afectado por la emergencia sanitaria, ya que de 2018 a 2020 la inseguridad alimentaria leve, así como la moderada, se incrementaron.

Aunado a lo anterior, se dio una ligera contracción de la población que vivía en hogares con seguridad alimentaria y dieta diversa; esto es relevante ya que la pérdida de poder adquisitivo de las familias pudo haberse reflejado en el consumo de alimentos menos densos en energía y pobres en nutrientes al tener menores costos.

En cuanto a las acciones gubernamentales para la atención de las problemáticas en materia de desarrollo social, a partir del 2019 se estableció un nuevo enfoque de la política social, siendo el bienestar general de la población el objetivo superior de la actual administración del Gobierno de México.

La política de bienestar se ha acompañado de cambios normativos y de estructura de los programas y acciones de desarrollo social; por lo tanto, a tres años de la implementación del modelo que concibe el bienestar desde una perspectiva de derechos y curso de vida, resulta oportuno contar con información sobre su evolución, además de tener un análisis sobre la incidencia de los programas sociales en el ingreso de las personas.

Al respecto, destaca que uno de los cambios más importantes corresponde a las adiciones al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), al establecer la obligación del Estado de garantizar un apoyo económico a las personas con discapacidad permanente, pensiones a las personas adultas mayores y becas a estudiantes de todos los niveles educativos.

También destacan cambios importantes en salud, como las reformas a las Leyes General de Salud y de los Institutos Nacionales de Salud, que derivaron en la desaparición de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, encargada de operar el Seguro Popular.

Se sumó la creación del Instituto de Salud para el Bienestar y posteriormente

en 2022, un nuevo cambio en la estrategia para que los esfuerzos de coordinación se realicen a través del Programa IMSS-Bienestar en las entidades federativas que adopten libremente esta estrategia.

Por otro lado, la reestructura de los programas y acciones federales de desarrollo social, trajo consigo modificaciones en el diseño de ciertos programas, así como la creación de otros, partiendo de la premisa de incorporar un enfoque universal en la garantía de los derechos humanos.

Además, de acuerdo con los documentos de planeación mencionados anteriormente, así como con las reglas de operación de los programas, entre otros, el objetivo de estos también considera una presencia institucional en zonas con alto y muy alto nivel de marginación, población mayoritariamente indígena y en contexto de violencia.

Con esto se busca que los programas y acciones de desarrollo social participen en la reducción de la pobreza a través de la redistribución de los ingresos de las personas. Impactando de forma directa en el acceso económico de los alimentos adecuados de las familias.

De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la Política Nacional de Desarrollo Social tiene por objetivo, entre otros, propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social.

Se establece que para lograr lo anterior, se deben considerar algunas vertientes, tales como la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, así como la generación de empleo e ingreso.

La administración federal (2018-2024) en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Programa Sectorial de Bienestar y en el Programa Nacional de Desarrollo Social, manifestó que tenía la misión de transitar hacia un sistema de bienestar universal basado en la efectividad de derechos.

Tratando de contribuir en la reducción de las brechas de desigualdad y garantizando el desarrollo integral de las personas en condiciones de igualdad de género y no discriminación (DOF, 2019).

En concordancia con lo anterior, el Programa Nacional de Desarrollo Social 2021-2024, publicado el 15 de diciembre de 2021, enumera los siguientes objetivos prioritarios:

- 1) Establecer políticas que garanticen un conjunto básico de derechos humanos para la población a lo largo de su curso de vida, contribuyendo a reducir las brechas de desigualdad socioeconómica entre territorios y grupos poblacionales.
- 2) Garantizar a la población el acceso efectivo, universal y gratuito a la atención médica y hospitalaria, incluido el suministro de medicamentos, materiales de curación y exámenes médicos, especialmente en las regiones con mayores niveles de marginación.
- 3) Garantizar el derecho a una educación de excelencia, equitativa e incluyente para toda la población, en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.
- 4) Mejorar el acceso a la alimentación de la población a través de acciones para el incremento de la disponibilidad y accesibilidad de alimentos básicos, aumento del ingreso proveniente de actividades de producción agropecuaria y reconstrucción del tejido social.
- 5) Impulsar la capacidad productiva de los hogares y comunidades para generar ingresos y consolidar el bienestar de la población.
- 6) Promover esquemas para el desarrollo territorial ordenado y sostenible que reduzcan las desigualdades socioespaciales y aseguren el acceso a la vivienda adecuada de toda la población bajo un enfoque de derechos humanos (DOF, 2021).

Las políticas públicas, en especial aquellas concebidas para contribuir al ejercicio efectivo de los derechos sociales, deben partir de un diagnóstico certero que permita diseñar intervenciones adecuadas, implementables en el territorio y que resulten en la resolución o disminución de los problemas que les dieron origen.

Sin embargo, no se debe perder de vista que toda política, programa o acción es perfectible, que además es deseable que sea lo suficientemente flexible para atender nuevas problemáticas que se presenten en el tiempo.

Se deben considerar desde su concepción mecanismos de retroalimentación que posibiliten la mejora continua de las mismas, como ya se mencionó anteriormente, la evaluación es indispensable.

En este sentido, y en atención al artículo 72 de la LGDS, el CONEVAL, atendiendo a su mandato, desarrolla distintos documentos y evaluaciones con la finalidad de proporcionar evidencia que permita a las y los tomadores de decisiones realizar un seguimiento sobre los retos aún presentes y que fueron agudizados por la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

Así como generar un balance sobre aquello que la política nacional de desarrollo social deberá atender en el corto, mediano y largo plazo. Es por eso que en este apartado se analiza la evolución de algunas de las principales variables económicas en México para el periodo 2018-2022, a partir de tres niveles.

En primer lugar, se hace una revisión de algunos de los principales indicadores macroeconómicos (Producto Interno Bruto e inflación), destacando, con fines contextuales, dos elementos: las diversas situaciones internas o externas que podrían estar impactando en ellos, así como el desempeño de otros países en la región de América Latina y el Caribe.

En segundo lugar, se analiza la evolución de las finanzas públicas en el ámbito federal, en términos de ingresos presupuestarios y el gasto programable.

En tercer lugar, se analizan algunos indicadores laborales, así como información relacionada con el ingreso de las personas y el gasto de los hogares.

Acompañado de la mejora en el nivel de la actividad económica, desde marzo de 2021 la inflación mensual, medida por la tasa de crecimiento del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), comenzó a tener un comportamiento al alza y por arriba del esquema de objetivos de inflación del Banco de México (Banxico) en marzo de 2021, la inflación se estimó en 4.7%.

Considerando la evolución de la inflación, es necesario observar sus dos componentes, la inflación subyacente y la no subyacente.

A partir de 2021, destaca que la inflación general ha sido afectada principalmente por el incremento de la inflación no subyacente la cual pasó de 1.2% en diciembre de 2020 a más de 12% en abril y noviembre de 2021 (Esquivel, 2021).

Esto puede ser resultado de las afectaciones en las cadenas de suministro y los procesos productivos a nivel internacional, resultado de, por ejemplo, el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania y la crisis de los semiconductores, lo que implicó

mayores costos de producción, así como de la reapertura limitada de algunos servicios como los de alimentación, turísticos y de entretenimiento (Banxico, 2021).

Cabe señalar que, desde abril de 2021, la tasa de inflación se ha mantenido por arriba de 5% y a partir de noviembre de ese mismo año por arriba de 7%. Para junio de 2022, la inflación general anual promedio se estimó en 8.0% y la de los índices subyacente y no subyacente en 7.5 y 9.5, respectivamente.

De manera que, a junio de 2022, se suman 16 meses consecutivos en los que se registra una inflación mayor al esquema de objetivos establecidos por Banxico. El Banco de México definió como objetivo permanente alcanzar una inflación anual de 3%, considerando un intervalo de variabilidad de más/menos un punto porcentual alrededor de la meta referida (Banxico, 2022).

Esta situación también se presenta a nivel internacional; el Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que, en 2022 países como Brasil y Colombia, reportarán una inflación promedio anual cercana al 10% (9.4% y 9.7% respectivamente); la estimación para México es de 8.0%, mientras que el promedio de América Latina y el Caribe será de 14.1%.

En línea con el desempeño económico, se han presentado resultados diversos en las finanzas públicas. En cuanto a los ingresos, en términos generales, en los últimos dos años no se registraron cambios significativos en el crecimiento anual promedio (5.6% en 2021 y 5.3% en 2022), a pesar de haberse registrado una tasa negativa en 2020.

Sin embargo, considerando los ingresos petroleros, estos han presentado crecimientos y caídas relevantes de un año a otro (SHCP, 2022).

La caída más importante de los ingresos petroleros se registró en 2020 (-38.7%), como consecuencia del colapso internacional del precio del petróleo durante el segundo trimestre, así como de la reducción en la movilidad y de la actividad económica en general, derivado de las medidas de contención de la pandemia por la COVID-19, como se mencionó previamente.

Esto a su vez, tuvo afectaciones en los ingresos totales que tuvieron una caída de 4.1%, contenida por los ingresos no petroleros o tributarios⁶, los cuales

⁶ Los ingresos no petroleros se componen, por un lado, de los ingresos tributarios (impuesto sobre

crecieron 3.4% respecto de 2019 (SHCP, 2022).

Para 2021, como consecuencia de la recuperación en los precios del petróleo, resultado a su vez de la reactivación económica, el fenómeno se revierte, ya que se registra un crecimiento de más de 80.0% de los ingresos petroleros, mientras que los no petroleros reportan una caída de 4%; esto se tradujo en un crecimiento de más de 5% en los ingresos totales.

Por su parte, el gasto público igualmente presentó un desempeño diverso en cuanto a sus componentes; al respecto, el gasto programable⁷ mantuvo tasas de crecimiento positivas durante todo el periodo, destaca el crecimiento registrado en 2021 de 9%. Respecto al gasto no programable⁸, presentó tasas negativas entre 2019 y 2021, sobresale que en 2020 cayó en poco más de 4%.

Sobre el gasto programable, se observa que, de acuerdo con su clasificación funcional⁹, a lo largo del periodo, se priorizó el gasto en desarrollo social¹⁰, al representar en todos los casos cerca de 60.0%, seguido del gasto en desarrollo económico con valores cercanos a 30.0% (SHCP, 2022).

Sin embargo, es importante destacar que en 2020 la proporción de gasto destinada al desarrollo social alcanzó su nivel más alto (64.2%)

Los componentes del gasto en desarrollo social¹¹ mantuvieron una

la renta, impuesto al valor agregado, impuesto especial sobre producción y servicios, impuestos a la importación, impuesto por la actividad de exportación de hidrocarburos, otros impuestos) y por otro lado de los no tributarios (derechos, aprovechamientos y otros) (SHCP, 2022).

⁷ El gasto público programable es aquel que se destina a proveer bienes y servicios públicos a la población.

⁸ El gasto público no programable se utiliza para el cumplimiento de obligaciones como pagos pendientes, todos los gastos relacionados con deuda y los recursos transferidos a entidades y municipios.

⁹ A partir de los objetivos o propósitos que se buscan alcanzar mediante el ejercicio del gasto, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se presenta la clasificación funcional del gasto programable, la cual ordena la distribución del presupuesto en tres grupos denominados Finalidades, a saber, de: Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Gobierno (CEFP, 2022).

¹⁰ Los conceptos que se consideran de desarrollo social en la clasificación funcional del gasto programable son los referentes a protección ambiental; vivienda y servicios a la comunidad; salud; recreación, cultura y otras manifestaciones sociales; educación; protección social y otros asuntos sociales (SHCP, 2022).

¹¹ La distribución del gasto de la Finalidad Desarrollo Social en el PEF para el ejercicio fiscal 2022 se distribuye a nivel función y subfunción de la siguiente manera: 1. Protección ambiental: administración del agua; ordenación de aguas residuales, drenaje y alcantarillado; protección de la diversidad biológica y del paisaje; otros de protección ambiental. 2. Vivienda y servicios a la comunidad: urbanización; abastecimiento de agua; alumbrado público; vivienda; desarrollo regional. 3. Salud: prestación de servicios de salud a la comunidad; prestación de servicios de salud a la

composición estable durante el periodo 2018-2022, siendo los rubros de protección social, educación y salud, los que han tenido un papel más relevante.

De acuerdo con la CEPAL, en 2019, previo a la irrupción de la emergencia sanitaria el desempeño de la economía mundial ya era débil (Enríquez y Sáenz, 2021).

La paralización de la economía y el cierre temporal de lugares de trabajo tuvieron diversas afectaciones en el mercado laboral, aunado a que durante 2020 y 2021 la pandemia dominó la economía mundial, impidiendo una recuperación plena y equilibrada de los mercados de trabajo (OIT, 2022).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha señalado que en 2020 los mercados de trabajo de todo el mundo se vieron afectados en una forma que no tiene precedentes históricos, pues a lo largo de ese año se produjo una disminución de 114 millones de empleos con respecto a 2019.

Siendo las mujeres, las personas trabajadoras de mediana o baja cualificación, así como las y los jóvenes a quienes la disminución del empleo afectó más, por lo cual las perspectivas de recuperación del empleo mundial siguen siendo inciertas y apuntan a la precariedad (OIT, 2021).

En el tercer trimestre de 2020 se observó la mayor caída en la tasa de participación desde la irrupción de la pandemia, siendo las mujeres quienes tuvieron una mayor disminución al pasar de 45.1% en el primer trimestre a 40.0%, el punto más bajo desde el inicio de la pandemia.

Por otro lado, a nivel mundial la disminución en la ocupación de las mujeres fue de 5.0% en 2020, frente a 3.9% de los hombres; así, ellas han resultado las más afectadas por la disminución de la ocupación, y durante la contingencia sanitaria han sido más proclives que los hombres a salir de la fuerza de trabajo, lo que podría ahondar la brecha de género en el mercado laboral (OIT, 2021).

persona; generación de recursos para la salud; rectoría del sistema de salud; protección social en salud. 4. Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales: deporte y recreación; cultura. 5. Educación: educación básica; educación media superior; educación superior; posgrado; educación para adultos; otros servicios educativos y actividades inherentes. 6. Protección social: enfermedad e incapacidad; edad avanzada; familia e hijos; apoyo social para la vivienda; indígenas; otros grupos vulnerables; otros de seguridad social y asistencia social. 7. Otros asuntos sociales: otros asuntos sociales (CEFP, 2022).

A partir del segundo trimestre de 2021, como resultado de la paulatina recuperación de la actividad económica, la vuelta a las clases y en general la normalización de las actividades cotidianas.

Las tasas de participación de hombres, mujeres y la participación total han ido recuperándose, aunque a un ritmo cada vez menor, además de que no se han retornado a los niveles previos a la pandemia.

Respecto a la tasa de condiciones críticas de ocupación esta también se incrementó ya que en el primer trimestre de 2020 era de 22.4% y para el segundo trimestre de 2022 fue de 30.2% (INEGI, s.f.).

Como resultado de la pandemia por la COVID-19, se observó que los hogares han experimentado cambios en los patrones de consumo, debido a los cierres de actividades que han repercutido en la disponibilidad de bienes y servicios, así como modificaciones en las preferencias de los hogares para así evitar riesgos sanitarios (Esquivel, 2021).

Según información de la ENIGH¹² sobre el gasto de los hogares, en 2020 el gasto monetario promedio trimestral fue de \$29,910.3 pesos, mientras que en 2018 fue de \$34,329.0 pesos (precios a valor presente de 2020), lo que representa una disminución de 12.9%.

Para ambos años, el rubro de alimentos, bebidas y tabaco fue el que tuvo un peso más importante en el gasto monetario promedio trimestral de los hogares, alcanzando \$11,380.0 pesos en 2020, es decir 38.0% del gasto, mientras que en 2018 fue de \$12,090.3 pesos, es decir 35.2% del gasto corriente monetario promedio trimestral.

El segundo rubro de mayor importancia es el referente a transporte; adquisición, mantenimiento, accesorios y servicios para vehículos; y comunicaciones (20.0% y 18.6% en 2018 y 2020 respectivamente).

El objetivo de todos estos datos es mostrar una parte de lo que representa la inseguridad alimentaria y son un claro ejemplo de las condiciones actuales en el país. Al revisar todas estas carencias e identificar los números y las personas que representan esos números solamente podemos buscar la manera de que se pueda

¹² Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020.

revertir esta situación.

La participación gubernamental es indispensable, no porque no exista, sino porque su intervención es cada día más fundamental. Sobre todo, al considerar los recursos que se designan para estos objetivos y que deben de ser utilizados con mayor eficacia y eficiencia para poder reducir los números negativos y el número de personas que estos representan, viviendo con carencias sociales.

Se debe reconocer el esfuerzo que realizan las instituciones para evaluar los resultados y brindar la oportunidad de analizarlos e identificar nuestras áreas de oportunidad para hacer más efectivos esos esfuerzos.

Lo que además se espera para los siguientes años es ver de qué manera se utilizan estos datos para modificar el trabajo de estas instituciones y de las políticas y de los programas que se promueven para hacer frente a la inseguridad alimentaria, esperando ver un avance para los siguientes años.

3.2. El acceso a la alimentación en las legislaciones internacionales

Después de revisar la situación de pobreza que existe en el país y cómo afecta en el cumplimiento de los derechos sociales, en especial el derecho a la alimentación, se puede analizar las propuestas para la normativa aplicable en los recientes cambios propuestos en el país.

Debido a esto se analizarán: primero, la propuesta de una ley marco hecha por la FAO y que ha servido para entender los objetivos de la ley en el derecho a la alimentación y como lo ha aplicado a sus legislaciones particulares otros países.

Segundo se analizarán tres legislaciones, de los países de Chile, España y México para ver cómo se aplican las propuestas de la FAO y comparar, de acuerdo a sus condiciones, como se afrontan las necesidades en relación a la seguridad y soberanía alimentaria.

Y de acuerdo a las características que se resaltan en este capítulo, retomar aquellas que podría servir para un mejor desempeño de la administración pública mexicana, para reducir las carencias sociales y ayudar en el acceso a la alimentación en el país.

3.2.1. La propuesta de una Ley Marco 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 respaldar la realización progresiva del derecho humano a una alimentación adecuada dentro del contexto de la seguridad alimentaria y nutricional. Se estableció como una propuesta para generar legislaciones particulares en cada uno de estos estados.

Posteriormente fue aprobada en la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano, 30 de noviembre al 1 de diciembre de 2012 en Panamá, con el nombre de Ley marco derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria y los siguientes artículos que sobresalen en su propuesta para aplicación bajo las circunstancias actuales del país.

En el artículo 1º, en el objeto de la ley encontramos que propone “establecer un marco jurídico de referencia, que permita a cada Estado establecer políticas y estrategias para garantizar de manera permanente y con carácter de prioridad nacional “El Derecho a la Alimentación”, la seguridad alimentaria y nutricional de la población”.

Con la intención de promover el carácter central del derecho a la alimentación en las políticas públicas del estado mexicano con el fin de llegar a garantizar dicho derecho.

En el artículo 2º, de las obligaciones de los estados parte, en el inciso b menciona lo que para esta investigación es una de las propuestas centrales para avanzar en la garantía de este derecho en México. Dice: “El derecho humano a la alimentación adecuada se asume como una política de estado con enfoque integral, dentro del marco de las políticas nacionales, sectoriales y regionales”.

Es decir, una de las carencias fundamentales del estado mexicano es esta política integral que permitirá el avance hacia la reducción en las carencias alimentarias y al mismo tiempo cumplir con el artículo 3º, del objetivo de la ley que dice: “Asegurar el ejercicio pleno del derecho humano a una alimentación adecuada”.

En el artículo 4º, de la finalidad de esta ley en el inciso b establece que es: “Fortalecer la capacidad institucional pública para que cada Estado pueda

garantizar el derecho a la alimentación de su población”. Este tema es fundamental en el desarrollo de esta investigación ya que se centra en encontrar las formas en que se puede aumentar la eficacia en la administración pública mexicana.

En el artículo 5º, relacionado con el ámbito de su aplicación menciona que: “Las obligaciones derivadas del derecho a la alimentación son vinculantes para todos los poderes del Estado y las demás autoridades públicas o gubernamentales, a cualquier nivel”. Con un aspecto importante de reconocer la responsabilidad que incluye a todas las instituciones y personas que pertenecen al gobierno.

En el capítulo II, de las definiciones hay que resaltar dos artículos el 9º. Sobre seguridad y soberanía alimentaria y dice: “Seguridad Alimentaria y Nutricional se define como la garantía de que los individuos, las familias y la comunidad en su conjunto, accedan en todo momento a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, principalmente producidos en el país”.

Además de que menciona que en la seguridad alimentaria existen cuatro componentes: “1) Disponibilidad 2) Accesibilidad 3) Utilización y 4) Estabilidad”. El punto número 2 de especial interés en esta investigación ya que se analiza la accesibilidad a la alimentación en México ya que es una de las mayores carencias en el país.

Con respecto a la soberanía alimentaria se menciona que es: “el derecho de un país a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población”. De gran importancia para garantizar la alimentación, como ya se mencionó previamente.

En el capítulo III, de los ámbitos específicos de protección, en su artículo 10º menciona que: “El derecho a una alimentación adecuada es el derecho humano de las personas, sea en forma individual o colectiva, de tener acceso en todo momento a alimentos adecuados”.

Resaltando la importancia de la accesibilidad nuevamente y al finalizar agrega que: “Este derecho humano comprende la accesibilidad, disponibilidad, uso y estabilidad en el suministro de alimentos adecuados”.

En el capítulo V, propone la existencia de una autoridad nacional para el

derecho a la alimentación y determina las disposiciones sobre las que se debe desempeñar. Cabe mencionar que en México no se encontraba definido este organismo administrativo hasta que fue presentado en la reciente ley general para el derecho a la alimentación.

Se resaltan las características asignadas a esta autoridad nacional. En su artículo 25° dice: “El Estado establecerá o estipulará la creación de una autoridad nacional para el derecho a la alimentación que cumpla la función de órgano central de coordinación para la implementación del derecho en el ámbito nacional”.

Y en el artículo 26°, en su inciso a menciona: “Aplicará los principios de derechos humanos establecidos en la ley y en otros instrumentos jurídicos internacionales a los que haya adherido el país”. Con los estatutos internacionales y nacionales relacionados con los demás derechos humanos.

En cuanto a las atribuciones y funciones en el artículo 27° se menciona que serán determinadas por “las circunstancias propias de cada país”.

Y sugiere cuatro principales funciones y responsabilidades que son:

- a. Asesorar al gobierno y coordinar las diversas actividades y actores involucrados en las diversas etapas de la realización del derecho a la alimentación en el plano nacional, regional y local.
- b. Formular, adoptar y revisar las políticas nacionales en materia del derecho a la alimentación para garantizar que aborden adecuadamente las cambiantes necesidades de la población.
- e. Presentar sugerencias que permitan armonizar las políticas sectoriales pertinentes para el ejercicio del derecho a la alimentación
- g. Presentar ante el ministerio competente o los órganos del Estado correspondientes propuestas para la introducción de enmiendas a las leyes, los reglamentos o las políticas vigentes, o para formular nuevas leyes, disposiciones reglamentarias o políticas relativas al derecho a la alimentación o uno de sus componentes (accesibilidad, disponibilidad y adecuación de los alimentos) (FAO-Parlatino, 2013).¹³

¹³ El Parlamento Latinoamericano y Caribeño, o Parlatino, es un organismo regional, permanente y unicameral, integrado por los parlamentos nacionales de los países soberanos e independientes de América Latina y el Caribe, elegidos democráticamente mediante sufragio popular, cuyos países suscribieron el correspondiente Tratado de Institucionalización el 16 de noviembre de 1987, en Lima Perú.

Cada una de estas es indispensable para el funcionamiento eficaz de este organismo y de la coordinación general de todos los demás organismos administrativos participantes a nivel nacional asignados para la protección y garantía del derecho a la alimentación de nuestro país.

Algunas de estas se encuentran contempladas en la nueva ley general que se revisará más adelante.

Además de que agrega un punto que es también de vital importancia en el artículo 31º donde menciona que: “El Estado garantizará que la institución que asumirá la vigilancia cuente con los recursos humanos y financieros necesarios y la credibilidad suficiente para vigilar y promover efectivamente el derecho a la alimentación de manera autónoma”.

Esta propuesta de ley se ha generalizado en Latinoamérica desde ese entonces y algunos de los países ya cuentan con una ley marco, adecuada a cada país y a sus necesidades. En el entendido de que a los países de Latinoamérica nos unen circunstancias muy similares, sobre todo cuando hablamos de las carencias más comunes.

A continuación, se mencionarán tres leyes, la de Chile, la de España y la de México para compararlas con la propuesta de la FAO y entre sí mismas para identificar puntos comunes y otros puntos particulares que podrían servir como aportaciones para el caso mexicano.

La ley general en México ya existe, puede ser considerada como una ley marco para los fines de reducir el rezago alimentario en el país, sin embargo, se considera que se puede ver enriquecida con la experiencia internacional.

3.2.2. Las leyes de Chile y España

Primero se mencionará la ley de Chile donde se incluyen cambios de diferente tipo relacionados con el derecho a la alimentación y algunos se consideraron importantes para revisar ya que son de interés para la investigación.

Primero establece varias definiciones que aportan ideas de cómo considerar el derecho a la alimentación, dice: “las definiciones más aceptadas del derecho a la

alimentación fueron, que es un derecho humano, inherente a la dignidad humana, de orden público e interés social”. Se deben resaltar estos conceptos ya que determinan una categoría diferente para el derecho a la alimentación y le dan el valor que le corresponde dentro de los demás derechos, además, de que todos estos se encuentran considerados en la constitución mexicana.

También menciona que está: “dirigido a garantizar la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, con equidad de género”. Conceptos ya mencionados antes y que como se dijo son necesarios dentro del derecho a la alimentación y al momento de establecer una legislación de este tipo. Ambos conceptos también se encuentran en la propuesta de ley mexicana.

Además, dice: “que permita acudir a los mecanismos administrativos o judiciales para obtener la tutela de este derecho y la reparación en su caso”. Lo que nos deja claro que se resalta el valor vinculante y por lo tanto de aplicación directa.

Dentro de la definición de este derecho también se menciona que se debe hacer énfasis en el hecho de: “que el estado garantice la disponibilidad y el acceso, tanto físico como económico”. La accesibilidad es uno de los puntos más destacados de esta propuesta y de interés en esta investigación, además de agregar que existe de forma tanto física como económica.

Dentro de este punto de accesibilidad agrega que: “se incluye que todas las personas y colectividades tengan derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales”.

En este sentido aporta algunas características muy valiosas en cuanto a los objetivos de la accesibilidad y que en las políticas mexicanas se han venido considerando desde hace algunos años (Núcleo sobre el derecho a la alimentación, 2021, p. 3)

Sin dejar de mencionar que en varias partes nos recuerda que para la elaboración de los contenidos de la propuesta de reforma se tomaron en cuenta constituciones de otros países y las propuestas de los organismos internacionales.

Todos estos puntos mencionados anteriormente tienen que ver con la reforma constitucional propuesta en Chile, la cual todavía está en discusión en ese

país, pero para los fines de esta investigación se debe aclarar que en México ya se realizó la reforma y algunos de estos puntos se encuentran en ella.

En cuanto a la ley marco en Chile (Ley marco de alimentación y nutrición) se deben de tomar en cuenta algunos puntos a considerar dentro de la propuesta para la creación de esta ley. Lo primero, es que se menciona que: “se refiere a un mecanismo legislativo que aborda cuestiones multisectoriales y establece principios y obligaciones generales y sectoriales”.

Es bueno mencionar que desde un principio reconoce la responsabilidad en la participación de todos los sectores relacionados con este derecho.

Además de que agrega que: “Como su nombre lo indica, una ley marco supone un encuadre que permite dialogar a los distintos sectores del Estado, planteando un terreno conceptual común”. La idea de entender que todos los involucrados en garantizar el derecho a la alimentación deben de funcionar con esa mira específica es indispensable.

Por último, menciona que: “Es un instrumento más concreto que los textos constitucionales el cual permite a los estados evaluar, monitorear y rendir cuentas sobre derechos complejos”.

Esta idea la tenemos clara y se encuentra considerada en las legislaciones mexicanas, sin embargo, no siempre se cumple en la práctica y por lo tanto, es bueno realizar enfatizar estos puntos.

En cuanto a los contenidos de la ley se habla de que incluye el respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la alimentación. Además de la obligación de garantizar la disponibilidad y el acceso tanto físico como económico a alimentos sanos y seguros para satisfacer las necesidades y preferencias de toda la población.

Ambos puntos necesarios si es que se quiere cubrir todos los aspectos relacionados con este derecho y que como se ha venido repitiendo son indispensables dentro de las normas contempladas.

Esta propuesta también menciona que se deben incluir conceptos como la seguridad alimentaria, la soberanía alimentaria y la sostenibilidad “que hacen referencia a decisiones más bien de orden político, sobre qué y cómo producir”.

Además, se considera necesario incluir el derecho fundamental a una

alimentación inocua, saludable, sostenible, que cubra sus necesidades biológicas y nutricionales, respetando sus tradiciones sociales y culturales.

Tal y como se mencionan en otras legislaciones, así como considerar las necesidades biológicas y nutricionales es respecto de las características individuales, y necesidades para el óptimo crecimiento, desarrollo y bienestar. Cada uno de estos son necesarios al momento de redactar una ley de este tipo.

Todos los conceptos que involucrarán el derecho a la alimentación en Chile, deben quedar definidos y referenciados en la Ley, de modo que, al momento de su exigibilidad, se pueda tener claro y a la vista las entidades correspondientes. Esta ley debería establecer que es responsabilidad del Estado promover condiciones sociales y económicas suficientes, ambientes alimentarios saludables, y el ejercicio de la soberanía alimentaria de los pueblos (Rodríguez-Osiac, Egaña, Gálvez, Araya, 2023, p. 117).

En cuanto a la accesibilidad es necesario resaltar que también se menciona que debería incluir el punto de que el estado tiene el deber de garantizar, en forma progresiva, continua y permanente, la disponibilidad y el acceso, tanto físico como económico a alimentos de calidad y así garantizar todos los aspectos relacionados con este derecho.

También se debe considerar que:

La Ley Marco en Chile deberá establecer también sus objetivos para permitir su evaluación, su ámbito de aplicación, los principios rectores que la rigen, las entidades estatales que quedarán a cargo y sus funciones y atribuciones, así como la forma de monitoreo de su cumplimiento (Rodríguez-Osiac, Egaña, Gálvez, Araya, 2023, p. 118).

Es necesario considerar que para que esta legislación sea efectiva debe considerar a todos los sectores involucrados, no solo administrativos sino también legislativos y judiciales, quiénes participan en las situaciones de exigibilidad y que debería quedar esclarecida desde la Constitución Política de la República.

Una ley como la que se mencionó es sólo una parte de varias necesarias para garantizar el derecho a la alimentación porque debe establecer

responsabilidades y obligaciones claras, así como mecanismos de coordinación interinstitucional.

En segundo término, se revisará la ley de España y se ha seleccionado el Real Decreto 697/2022, de 23 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto del Organismo Autónomo Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición. Publicado el día 24 de agosto de 2022 porque detalla las características del organismo encargado de vigilar y garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada.

Cabe mencionar que ya existía un organismo para cumplir con estas funciones en España, sin embargo, se realizaron ajustes y por lo cual se le asignó una nueva denominación tal y como aparece en su artículo único. Que dice: “Aprobación del Estatuto del organismo autónomo Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN OA)”.

Y se incluye dentro de este trabajo de investigación porque se considera un buen ejemplo ya que contiene algunas características administrativas que le otorgan funcionalidades deseadas para el organismo administrativo que se empieza a estructurar en nuestro país. Con recursos administrativos, económicos, políticos y técnicos, para lograr garantizar este derecho y reducir las carencias en el acceso a la alimentación en las regiones con vulnerabilidad.

En el artículo 1, Sobre la naturaleza jurídica y adscripción orgánica, Párrafo 1 se establece que:

AESAN OA, es un organismo autónomo...de Régimen Jurídico del Sector Público, adscrito orgánicamente al Ministerio de Consumo a través de la Secretaría General de Consumo y Juego, con personalidad jurídica diferenciada y plena capacidad de obrar. ...depende funcionalmente del Ministerio de Consumo, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, a través de la Secretaría General de Agricultura y Alimentación, y del Ministerio de Sanidad, a través de la Secretaría de Estado de Sanidad, en la esfera de sus respectivas competencias.

Siendo este el artículo más importante ya que resalta las características que le otorgan la ley para su estructura y su condición de organismo autónomo, su conformación en cuanto a las instituciones que participan en su funcionamiento. Además de que se otorgan competencias específicas en relación al tema alimentario.

En el Párrafo 2 de este mismo artículo se menciona que: “Corresponde a la Secretaría General de Consumo y Juego la dirección estratégica, la evaluación y el control de los resultados de su actividad”. Se debe resaltar el hecho de que desde un principio queda definido el organismo encargado de realizar evaluaciones constantes de su desempeño.

En el Capítulo II, Con respecto a los objetivos y las funciones de la AESAN OA en el Artículo 4, párrafo 1 se establece que: “

...tiene como objetivo...la promoción de la seguridad alimentaria, como aspecto fundamental de la salud pública, ofrecer garantías e información objetiva a los consumidores y agentes económicos del sector agroalimentario español, y planificar, coordinar y desarrollar estrategias y actuaciones que fomenten la información, educación y promoción de la salud en el ámbito de la nutrición y en especial la prevención de la obesidad.

Este párrafo es fundamental ya que en él se determina la parte central de su propósito y que tiene relación con el tema de esta investigación, porque lo que se debe definir en nuestro país es centrar todos los esfuerzos para logara la seguridad alimentaria.

En el párrafo 2 se presenta la lista de sus funciones, siendo la primera donde se menciona el objetivo central del organismo cuando dice que: “a) Coordinar las actuaciones de las administraciones con competencias que incidan en la seguridad alimentaria y la nutrición”. Y de esta se desprenden todas las demás por su importancia.

A continuación, se mencionan algunas del resto de funciones, las que proponen condiciones de interés para considerar como modelo para el organismo que tiene por objetivo el garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada en México.

Y que se espera cumpla con las expectativas nacionales e internacionales de acuerdo a las necesidades actuales que se presentan dentro de la población.

La lista es amplia pero muy ilustrativa, ya que incluye algunas funciones que no se han considerado todavía en la legislación mexicana y que podrían servir para el mejor funcionamiento administrativo y el logro de los objetivos:

- b) Identificar y coordinar los foros intersectoriales e interterritoriales con competencias en seguridad alimentaria y nutrición.
- c) Establecer y mantener los mecanismos necesarios para actuar de modo integrado en la red europea de agencias u organismos de seguridad alimentaria y nutrición.
- e) Coordinar e informar sobre la posición de España y, en su caso, representarla, en los asuntos de seguridad alimentaria y nutrición que se traten en la Unión Europea y en los organismos internacionales
- f) Gestionar el Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos.
- g) Coordinar las actuaciones de las Administraciones Públicas en territorio nacional, relativas al control oficial de productos alimenticios, para proteger la salud e intereses de los consumidores.
- h) Coordinar el funcionamiento de la red de alerta alimentaria existente en el territorio español, recogida en el artículo 29, y su integración en los respectivos sistemas comunitario e internacional.
- i) Facilitar a las administraciones competentes soporte técnico y evaluaciones de riesgos en materia de seguridad alimentaria y nutrición...facilitando la coordinación de las entidades implicadas.
- j) Elaborar, promover y participar en estudios y trabajos de investigación sobre seguridad alimentaria y nutrición.

- k) Impulsar coordinadamente con el Ministerio de Sanidad la estrategia de la nutrición, actividad física y prevención de la obesidad
- l) Impulsar y participar en el seguimiento de la publicidad de alimentos y bebidas, especialmente la dirigida a menores.
- m) Apoyar en su funcionamiento al observatorio de la nutrición y de estudio de la obesidad.
- n) Promover cuantas acciones de formación, información y educación en el ámbito de la seguridad alimentaria y la nutrición sean precisas para la ciudadanía, las administraciones públicas y los agentes sociales implicados.
- o) Diseñar y gestionar estrategias de comunicación del riesgo alimentario, con especial atención a situaciones de alertas alimentarias, estableciendo los mecanismos precisos que faciliten la adecuada percepción del consumidor.
- p)...la realización de análisis, pruebas y ensayos sobre la seguridad de los alimentos, en particular en los casos previstos por la legislación para los laboratorios nacionales de referencia.
- q) Coordinar e impulsar la Red de Laboratorios de Seguridad Alimentaria (RELSA)
- r) Coordinar e impulsar el sistema de información sobre seguridad alimentaria y nutrición
- s) Coordinar la colaboración científica de las instituciones españolas e internacionales, incluyendo la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria

En el Párrafo 4 se menciona lo siguiente: “la Agencia velará por la consecución y mantenimiento de la seguridad en todas las fases de la cadena alimentaria posteriores a la producción primaria, mediante procedimientos de coordinación, seguimiento y de evaluación de actuaciones y formulación de propuestas”.

Inclusive en este caso también se contemplan estas funciones adicionales y que puede llegar a ser de mucha utilidad en diferentes circunstancias durante el desempeño de sus funciones y de las necesidades que se pudieran presentar.

A continuación, se hace mención de las características estructurales del organismo, por ejemplo, las dos primeras, que se mencionan en el artículo 16, donde se habla de las subdirecciones generales y que dicen:

1. La AESAN OA se estructura en los siguientes órganos, unidades y centros, bajo la dependencia de la dirección ejecutiva de dicho organismo:

a) Secretaría general, con nivel orgánico de subdirección general, que desempeña funciones de apoyo a la dirección ejecutiva en materia de contratación administrativa, presupuestaria, gestión económica, contabilidad, jurídica, tecnologías de la información y de las comunicaciones.

b) La subdirección general de gestión de la seguridad alimentaria, que asume el desarrollo de las funciones relativas a la coordinación de la gestión del riesgo alimentario en la producción, transformación, elaboración, transporte, distribución y venta o servicio al consumidor final y colectividades, así como la secretaría de la Comisión Interministerial para la Ordenación Alimentaria (CIOA).

c) La subdirección general de control oficial y alertas. Corresponden igualmente a esta subdirección general, el control y supervisión del Centro Nacional de Alimentación y del Laboratorio de Biotoxinas Marinas.

d) La Subdirección general de nutrición, las funciones de la gestión de la promoción de una alimentación saludable, promoviendo al mismo tiempo la práctica de la actividad física, con el fin de invertir la tendencia ascendente de la prevalencia de la obesidad, en coordinación con el centro directivo con competencias en materia de salud pública del Ministerio de Sanidad.

2. Quedan adscritos a la AESAN OA, a través de la subdirección general de Control Oficial y Alertas, y con el nivel orgánico que se determine en la relación de puestos de trabajo, los siguientes centros:

a) El centro nacional de alimentación, que realizará funciones de apoyo científico-técnico y de control analítico de laboratorio en la detección de residuos y contaminantes químicos y biológicos.

- b) El laboratorio de biotoxinas marinas, que desempeñará funciones de apoyo científico-técnico y control analítico de laboratorio en el campo de las biotoxinas marinas.

Hay que resaltar que todos estos organismos y sus funciones son establecidos para responder a diferentes circunstancias como consecuencia de sus funciones ya mencionadas. Esto nos muestra que en el país español han desarrollado, en base a su experiencia, formas de acción que permitirán que la alimentación para su población pueda estar garantizada.

Además de los organismos antes descritos hay que mencionar que en el artículo 21 se contempla un Consejo Consultivo y que se compone de la siguiente manera:

1. El Consejo Consultivo es el órgano de participación activa de la sociedad en los asuntos relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición.
2. El Consejo Consultivo estará compuesto por:
 - a) Presidencia: La persona titular de la presidencia de la AESAN OA.
 - b) Vicepresidencias: Podrán nombrarse dos vicepresidencias, por y de entre los miembros de dicho Consejo.
 - c) Vocalías:
 1. ° Seis personas en representación de las organizaciones de la sociedad civil más representativas: tres por las asociaciones de consumidores y usuarios, propuestos por el Consejo de Consumidores y Usuarios, y tres propuestos por el Consejo Económico y Social.
 2. ° Ocho personas en representación de las organizaciones económicas más representativas de los sectores de la producción, transformación, distribución y restauración, dos por cada uno de los eslabones de la cadena agroalimentaria.
 3. ° Siete personas en representación de las organizaciones colegiales de medicina, farmacia, veterinaria, ingeniería agrónoma, biología, química y dietistas nutricionistas, uno por cada una de las organizaciones citadas.

Este consejo consultivo, con su conformación, contempla la participación de todos los sectores interesados en las necesidades alimentarias del país y que conocen la realidad de estas necesidades, incluyendo las estadísticas actualizadas.

En cuanto a las funciones de este Consejo Consultivo el artículo 22 menciona las siguientes:

a) Asesorar al consejo rector y a la dirección ejecutiva de la AESAN OA cuando y en lo que éstos soliciten, y será consultado preceptivamente en los siguientes asuntos:

1. ° Proyecto de plan de actividades, y en especial todas las estrategias de comunicación dirigidas a informar a la sociedad sobre cuestiones de seguridad alimentaria y nutrición.
2. ° Cuando se requiera información para establecer y mantener mecanismos para actuar de forma integral en las políticas de seguridad alimentaria y nutrición.

La experiencia que representa este consejo consultivo impacta directamente a las actividades del organismo a través de estas dos funciones fundamentales ya que actúa como parte de la agenda pública representativa de las necesidades generales.

Adicionalmente a lo anterior esta ley contempla también un Comité Científico en el artículo 23 y su composición es la siguiente:

1. El Comité Científico es el órgano de la AESAN OA que asume las funciones de proporcionar a dicho organismo evaluaciones de riesgo e informes científicos en materia de seguridad alimentaria y nutrición, definir el ámbito de los trabajos de investigación necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
2. El Comité Científico estará integrado por veinte personas de reconocida competencia científica en materias relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición, entre otras:
 - a. Toxicología alimentaria.
 - b. Microbiología, virología, parasitología o zoonosis alimentarias.
 - c. Epidemiología y salud pública.
 - d. Epidemiología animal.

- e. Biotecnología y modificación Genética.
 - f. Inmunología y alergología.
 - g. Nutrición humana.
 - h. Alimentación animal.
 - i. Farmacología veterinaria.
 - j. Procesos tecnológicos alimentarios, y
 - k. Análisis e instrumentación.
3. Por los miembros del Comité Científico y de entre los mismos, se nombrará a una persona titular la presidencia y otra de la vicepresidencia.

Hay que resaltar que este comité científico podrá prever circunstancias de riesgo alimentario, es decir, estarán preparadas para futuras circunstancias relacionadas con la alimentación, sin duda de gran ayuda para la población.

Con respecto a las funciones del Comité Científico el artículo 25 menciona lo siguiente: “El Comité Científico y los grupos de expertos circunscribirán su ámbito de actuación a las solicitudes planteadas por el Consejo Rector, pudiendo elevar propuestas a dicho órgano por propia iniciativa, a través de la dirección ejecutiva.” Lo que significa que podrán actuar en base a solicitud desde arriba o ellos mismos podrán realizar propuestas para información adicional.

Adicionalmente a todo lo visto se contempló en esta ley un Sistema Coordinado de Intercambio Rápido de Información para Alertas Alimentarias, tal y como aparece en el artículo 29 y que menciona:

La AESAN OA coordinará, de forma centralizada y en estrecha relación con las autoridades territoriales competentes, un sistema coordinado de intercambio rápido de información o red de alerta alimentaria, a través de la cual se difundirá cualquier información que pueda comprometer la salud de los consumidores.

Tomando en cuenta a las autoridades locales que de primera mano pueden encontrar y buscar ayuda para resolver riesgos alimentarios en su población.

Con relación a lo anterior el artículo 30 establece un Comité interno de coordinación y Unidad de emergencia, mencionando lo siguiente:

Corresponde la dirección ejecutiva de la AESAN OA valorar y decidir la necesidad y oportunidad de constituir un comité interno de coordinación o una Unidad de emergencia ante incidentes alimentarios graves o situaciones de emergencia alimentaria que precisen de tal consideración

Este comité se presenta como una respuesta rápida a las necesidades locales mencionadas en el artículo 29. Con la información presentada en tiempo real estos dos artículos pueden llegar a ser fundamentales para estar preparados ante circunstancias imprevistas.

Por último, hay que mencionar tres artículos que toman en cuenta otros aspectos, no menores, para el buen funcionamiento de los organismos. El artículo 34 contempla la Difusión y consulta de informes, documentos y acuerdos de la AESAN OA y resalta la importancia de la transparencia y con respeto a la intimidad de las personas “facilitará el acceso a los dictámenes e informes técnicos dimanantes de su actividad, una vez se consideren definitivos”.

El artículo 39 con relación al Patrimonio establece que el AESAN OA: “podrá tener adscritos bienes del Patrimonio del Estado para el cumplimiento de sus fines”. Y el artículo 45 establece que: “Las retribuciones del personal funcionario y laboral de la AESAN OA se ajustarán a lo dispuesto en las leyes anuales de presupuestos”. Ambas mencionan situaciones administrativas que deben de ser contempladas para que el organismo cumpla con sus funciones de manera correcta.

Todo este análisis nos permite conocer el tamaño de dicho organismo, pero, sobre todo, la capacidad de actuación que se espera y que puede generar grandes beneficios al buscar enfrentar circunstancias relacionadas con la alimentación.

Y en este momento, es necesario hacer énfasis en el hecho de que esta estructura en México serviría para enfrentar las necesidades relacionadas con las carencias alimentarias que se viven en la actualidad.

3.2.3. La Ley General de la Alimentación Adecuada en México

Después de revisar la propuesta de ley en Chile y el Decreto de España se puede tener un panorama de lo que se considera deseable para el funcionamiento de la administración pública encargada de garantizar el derecho a la alimentación en el país.

Es decir, primero, contar con una ley que sirva de marco en el derecho a la alimentación y con la cual ya se cuenta en este momento. Cabe mencionar que al inicio de esta investigación todavía no se contaba con esta ley y que para el cumplimiento de los objetivos se consideraba necesaria.

Por lo que su publicación es un gran logro y se presenta como un primer paso para poder establecer los medios necesarios para garantizar este derecho.

Y segundo, contar con una reestructuración administrativa que pueda enfrentar de forma organizada los problemas alimentarios de nuestro país.

Por esta razón a continuación se revisa la “Ley General de la Alimentación Adecuada y Sostenible” presentada como Decreto presidencial y que apareció en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el día 17 de abril de 2024.

Se analizan los artículos más sobresalientes, que presentan las normas que van dirigidas a la estructuración y funcionamiento del órgano que se establece como garante del derecho a la alimentación en el país, para poder conocer sus características y sus objetivos.

En el artículo 1 encontramos lo siguiente:

La presente Ley es reglamentaria del derecho a la alimentación adecuada, en los términos establecidos en los artículos 4º, tercer párrafo; y 27, fracción XX, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en la República Mexicana.

En este primer artículo se justifica su presentación y aclara su procedencia en base a los preceptos constitucionales mencionados.

En cuanto sus objetivos, el párrafo I menciona que se propone: “Establecer los principios y bases para la promoción, protección, respeto, y garantía en el

ejercicio efectivo del derecho a la alimentación adecuada y los derechos humanos con los que tiene interdependencia”. Haciendo referencia a los principios establecidos en las leyes internacionales.

También se menciona en el párrafo III que se pretende: “Establecer mecanismos de planeación, coordinación y competencia entre las autoridades de la federación, de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales, en las acciones encaminadas a garantizar el ejercicio pleno del derecho a la alimentación adecuada”.

Lo cual como ya se ha mencionado es indispensable para lograr la efectividad de este derecho y este párrafo va relacionado con la seguridad alimentaria.

El párrafo IV menciona que busca: “Fomentar la producción, abasto, distribución justa y equitativa y consumo de alimentos nutritivos, suficientes, de calidad, inocuos y culturalmente adecuados, para favorecer la protección y el ejercicio del derecho a la alimentación adecuada”. Que se encuentra más relacionado con la soberanía alimentaria tal y como se menciona a continuación.

Y es que en el párrafo V se menciona que busca: “Fortalecer la autosuficiencia, la soberanía y la seguridad alimentaria del país”. Que aparecería como un objetivo general de toda la ley.

Por último, los dos últimos párrafos (VI y VII) que buscan: “Promover la generación de entornos alimentarios sostenibles que propicien el consumo informado de alimentos saludables y nutritivos”. Ambos dirigidos a buscar la participación de otros sectores de la sociedad y que son necesarios en el trabajo que se pretende de lograr obtener la soberanía alimentaria.

En el artículo 2 se presentan algunos conceptos que es indispensable conocer para entender los objetivos de la presente ley y sólo se mencionan los indispensables para el presente trabajo de investigación y son:

- I. Alimentación adecuada: consumo de alimentos nutritivos, suficientes y de calidad;
- III. Abasto: el traslado de los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda;
- VI. Canasta normativa: recomendaciones de consumo adecuado de alimentos para una población en general;
- VII. Canasta regional: grupo de alimentos cotidianos, culturalmente adecuados, de

temporada u ocasionales en una región determinada;

VIII. Cantidad mínima de alimentos: aquella destinada a cubrir los requerimientos alimentarios mínimos que permitan a la persona vivir con dignidad, protegido contra el hambre y la mala nutrición;

XIV. Grupos de atención prioritaria: las niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas y lactantes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas con enfermedades crónicas y transmisibles, las víctimas de conflictos armados, la población que vive en condiciones de precariedad económica, los grupos en riesgo de marginación social y discriminación;

XV. Inseguridad alimentaria: insuficiente ingestión de alimentos, que puede ser transitoria, estacional o crónica;

XIX. Reserva Estratégica: el almacenamiento de alimentos de las canastas normativas que corresponde a la estimación estadística de las necesidades que ha tenido la población nacional o migrante, en caso de emergencia alimentaria;

XX. Seguridad alimentaria: el abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos sanos y de calidad aportados a la población;

XXI. SINSAMAC: El Sistema Intersectorial Nacional de Salud, Alimentación, Medio Ambiente y Competitividad;

XXIII. Soberanía alimentaria: La capacidad del pueblo de México para establecer libremente las prioridades del país en materia de producción, abasto y acceso a alimentos adecuados para toda la población, con base en la producción nacional;

Estos conceptos no solamente sirven para entender de qué se habla en la ley, sino que sirven también para delimitar las acciones de las instituciones que colaboran en los objetivos generales de la misma ley, esto sucede en base a las condiciones que establecen estos conceptos, es decir, la interpretación de los mismos.

Además de presentar un panorama muy completo de lo que se pretende alcanzar para las personas que no están totalmente informadas sobre lo que se busca en el derecho a la alimentación y de la forma en la que se reestructura la administración pública para poder lograrlo.

En el artículo 3 se mencionan algunos de los puntos por destacar en la investigación cuando menciona que:

Todas las personas, de manera individual o colectiva, tienen derecho a una

alimentación adecuada en todo momento, y a disponer de alimentos para su consumo diario, así como el acceso físico y económico para una alimentación inocua, de calidad nutricional y en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades fisiológicas en todas las etapas de su ciclo vital que le posibilite su desarrollo integral y una vida digna.

Primero se identifica al titular del derecho a la alimentación, al mencionar que está dirigido a todas las personas, de forma individual o colectiva, y le reconoce la garantía de la alimentación adecuada en todo momento. Estableciendo la base que los derechos humanos reconoce en cada uno de los derechos sociales.

Además, establece que este derecho incluye contar con disponibilidad y accesibilidad, tanto física como económica, que como ya se mencionó antes son el primer paso a la reducción del hambre. Y concluye resaltando la importancia que tiene la alimentación adecuada, nutritiva y de calidad en el fin último de que todos podamos gozar de una vida digna.

Al final del artículo se pone énfasis en lo mencionado cuando dice: “Queda prohibida toda discriminación...que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto o por efecto impedir, anular o menoscabar el ejercicio de este derecho”.

La relación entre el derecho a la alimentación y la dignidad humana es muy estrecha, al igual que como sucede con los demás derechos humanos, por lo que las condiciones establecidas para los demás se deben garantizar de la misma manera para este.

En el artículo 4 se delimitan los alcances del derecho a la alimentación cuando dice:

- I. La capacidad de satisfacer las necesidades alimentarias, como es la combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, y la actividad física que sea suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital;
- II. La disponibilidad de alimentos, que es la posibilidad de toda persona de alimentarse en forma adecuada, sea directamente por el trabajo de la tierra, por el manejo sostenible de la biodiversidad, o bien a través de sistemas eficientes y asequibles de abasto;

III. El acceso físico a los alimentos, que es la posibilidad de que toda persona pueda tener materialmente a su alcance los alimentos o los medios para obtenerlos, en especial los sectores de la población que se encuentren en situación de vulnerabilidad;

IV. El acceso económico a los alimentos, que consiste en que el ingreso de las personas o sus familias y el costo de los alimentos o los medios para obtenerlos, tengan un equilibrio adecuado, sin poner en riesgo la satisfacción de otras necesidades básicas;

V. La aceptabilidad y pertinencia cultural de los alimentos, que consiste en que estos consideren los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos, así como las preocupaciones fundamentadas de las personas consumidoras acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles;

VI. La sostenibilidad, consistente en que la producción de alimentos tenga un impacto ambiental reducido, con respeto a la biodiversidad y los ecosistemas, a fin de posibilitar el acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras;

VII. La libre distribución de los insumos necesarios para producir alimentos adecuados, así como la libre distribución de semillas de la agrobiodiversidad del país;

VIII. La riqueza biocultural, enfatizando la diversidad gastronómica y agrobiodiversidad, así como el vínculo entre alimentación y cultura

Estas características no existían en ninguna norma en México antes de ser mencionadas aquí y representan un gran avance para el reconocimiento del derecho a la alimentación y para la búsqueda de su garantía completa.

En el artículo 5 se establece la participación de las autoridades gubernamentales relacionadas con este derecho:

Todas las autoridades del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias y con sujeción a los recursos aprobados expresamente para esos fines en sus respectivos presupuestos de egresos, tienen la obligación de promover, respetar y proteger el ejercicio del derecho a la alimentación adecuada, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad, subsidiariedad, sostenibilidad ambiental, precaución, participación social, igualdad de género y etaria, interés superior de la niñez, diversidad cultural, eficiencia, libre

competencia, transparencia y rendición de cuentas.

Mencionando todos los principios reconocidos para los derechos humanos en la normativa internacional y que se establecen como condiciones para el funcionamiento de estado mexicano cuando se presenten circunstancias que podrían vulnerar este derecho en las personas. En cualquiera de sus tres poderes y de todos sus niveles.

Todos y cada uno de ellos indispensable al momento de pretender garantizar este derecho con efectividad, lo que representa una gran carga para la administración pública pero que ahora se compromete a cumplir. Y al final de este artículo añade “Esto incluye la adopción de medidas que impidan que los particulares priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada”.

Los artículos siguientes agregan responsabilidades a las autoridades gubernamentales y quedan establecidas con mucha claridad, aunque no se especifican los medios a través de los cuales se logrará alcanzar estos objetivos. Pero se espera que puedan otorgar los derechos que permitan exigirlos.

El artículo 7 dice lo siguiente:

Toda persona sin posibilidad de acceder por sus propios medios a la alimentación o que se encuentre en riesgo inminente de padecer hambre, desnutrición o carencia alimentaria, tiene el derecho a recibir una cantidad mínima de alimentos adecuados y necesarios conforme a su edad, sexo, condición de salud y ocupación.

El artículo 9 también impone otras responsabilidades específicas al gobierno, dice que: “El Estado establecerá las medidas para el abasto de alimentos adecuados, para las personas adultas mayores, personas con discapacidad, niñas, niños y adolescentes; así como otros grupos de atención prioritaria”; en la actualidad existen programas dirigidos para el apoyo de estos grupos mencionados aquí.

Adicionalmente a lo mencionado en el artículo 5 en el Artículo 12 dice lo siguiente:

Las autoridades de los tres órdenes de gobierno, podrán, en sus respectivos ámbitos de competencia, adoptar las medidas que permitan la coordinación y colaboración administrativa, técnica, financiera y demás que se requieran, a partir de la

suscripción de convenios o acuerdos institucionales. De igual forma, podrán promover este tipo de instrumentos con los sectores social y privado, así como con organismos e instituciones internacionales.

Continuando con lo que se ha mencionado en este artículo se agregan responsabilidades al estado que podrían considerarse muy positivas y que esperamos a ver sus efectos dentro de poco tiempo. Permite a las instituciones asignadas de garantizar el derecho a la alimentación suscribir acuerdos o convenios para obtener beneficios públicos.

Aquí se podría incluir la administración transversal que permite utilizar recursos privados a su alcance para lograr los objetivos

Además, el artículo 16 dice que:

Las niñas, niños y adolescentes que cursan la educación básica tienen derecho a recibir alimentación adecuada en los establecimientos escolares, de forma gratuita o a precios asequibles para sus familias, de acuerdo con sus condiciones de vulnerabilidad y tomando en cuenta la situación económica de la zona geográfica en la que se encuentren.

En este aspecto el gobierno ya ha realizado algunas acciones para garantizar la alimentación en el caso de estos niños y jóvenes y lo podemos ver con algunas prohibiciones en la venta de alimentos chatarra, pero el trabajo más complicado sigue siendo el asegurar el acceso a alimentos suficientes, nutritivos y de calidad.

Y en el artículo 17 se recalca la importancia de la participación de todos los niveles de gobierno cuando Dice:

Los gobiernos de la federación, las entidades federativas, los municipios y demarcaciones territoriales, en sus respectivos ámbitos de competencia, impulsarán esquemas eficientes para el suministro, distribución y adquisición de alimentos adecuados preferentemente frescos, ...para consumo humano de las personas estudiantes, mecanismos de coordinación con los demás sectores de la población enfocados a la producción de alimentos de manera sustentable, ...organizaciones del sector social, cooperativas, asociaciones de padres de familia, la combinación de cualquiera de estos o cualquier otro medio que asegure el consumo suficiente para la niñez y la adolescencia.

Sin duda los niños y los jóvenes estudiantes deben de tener la seguridad de la alimentación en su vida, sobre todo, si se habla de la necesidad de producir alimentos de manera local ya que eso ayudaría a muchas familias con carencias.

Como ya se ha mencionado al garantizar el acceso a la alimentación en el territorio nacional también se impacta en la educación, ya que la desnutrición afecta de muchas maneras a los estudiantes para poder contar con todas las capacidades que les permitan recibir los conocimientos que se les comparten en las escuelas, por esta razón es tan importante la participación gubernamental.

Para todo esto y para incluir al resto de la población bajo estas situaciones se establecen los organismos públicos que pueden participar en educar a la sociedad y concientizar sobre este derecho en el artículo 18 que dice:

La Secretaría Educación Pública, en coordinación con la Secretaría de Salud, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y sus homólogos en las entidades federativas, fomentará programas, acciones y campañas permanentes, y de fácil comprensión, en materia de información y educación nutricional y sobre los sistemas de producción, así como de entornos y estilos de vida saludables.

Lo presentado en este artículo se ve muy necesario en nuestro país ya que existe falta de conocimiento entre la población de su derecho a la alimentación, también de la manera en la que puede exigir se haga efectivo en sus vidas.

También es básico contar con la posibilidad de acceder al conocimiento nutricional de los alimentos como se menciona en el artículo 19 que dice:

Todas las personas tienen derecho a acceder a la información nutricional con pertinencia cultural, veraz, oportuna, comprensible, accesible y de calidad para la toma de decisiones alimentarias saludables que fomenten su sano desarrollo y permitan prevenir enfermedades en cada etapa de la vida.

El Estado, a través de la Secretaría de Salud y las autoridades educativas, en el ámbito de sus atribuciones y demás sectores de la sociedad deberán promover campañas educativas permanentes para población abierta

Tal y como se menciona en este artículo ya se han tomado medidas para ello, pero

todavía se tiene que realizar un gran número de esfuerzos para lograr un cambio, sobre todo de conciencia en la población.

A partir del artículo 23 se habla de las canastas de alimentos, primero dice: “Todas las personas tienen derecho a un consumo diario y suficiente de los alimentos que constituyen las canastas normativas regionales”. Lo cual representa un recurso de atención a las necesidades alimentarias del país desde un aspecto diferente.

El artículo 24 designa al organismo en el estado mexicano encargado de determinar el contenido de dichas canastas:

La Secretaría de Salud sugerirá el contenido de las canastas normativas en las entidades federativas acorde a criterios nutricionales y ambientales, de accesibilidad, asequibilidad y pertinencia cultural, estipulados en la normatividad aplicable y contendrán como mínimo un cereal entero, preferentemente maíz y sus derivados, y una leguminosa, prioritariamente frijol frutas, verduras y alimentos de origen animal.

Es un primer objetivo de trabajo muy digno ya que podría asegurar que las personas tengan alimentos en sus hogares, básicos, para reducir el hambre. Una de las maneras para lograr lo antes mencionado se encuentra en el artículo 27 que dice: “Los gobiernos de la Federación, de las entidades federativas, así como de los municipios y demarcaciones territoriales, establecerán programas coordinados o individuales para fomentar el consumo de agua potable simple, alimentos locales frescos y saludables”.

La cooperación entre las instituciones gubernamentales es indispensable para poder alcanzar la accesibilidad de los alimentos en el país, de tal manera que esa misma coordinación alcance la estructuración de las políticas públicas y de los programas sociales, para poder cerrar el círculo que permita llegar a alcanzar todos estos objetivos.

En el Título Tercero que habla del Abastecimiento y Distribución de los Alimentos, se establecen algunos recursos para mejorar esa accesibilidad alimentaria a través de las canastas en el país. El artículo 30 dice que:

El Estado establecerá las medidas necesarias para procurar el abasto suficiente y

oportuno de los componentes de las canastas normativas, así como de cualquier otro alimento adecuado, sano, inocuo y nutritivo que no contradiga la canasta normativa y esté sustentado en la canasta regional.

Se debe considerar que este artículo es clave para empezar garantizar el derecho a la alimentación ya que incluye abasto suficiente, alimentos adecuados y nutritivos en la canasta alimentaria mencionada.

Además, en el artículo 31 agrega que:

Los gobiernos de la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán, respetarán y garantizarán la eficiente distribución de los alimentos que conforman las canastas normativa y regional entre la población.

Este artículo es indispensable ya que uno de los mayores desafíos para lograr el acceso a la alimentación en México es la coordinación para lograr distribuir correctamente los alimentos en todo el territorio nacional. Sobre todo, en aquellas poblaciones más alejadas de las zonas urbanas y que actualmente enfrentan grandes carencias de alimentos de calidad.

Aun no se cuenta con un organismo encargado de coordinar y gestionar los medios necesarios para establecer los medios de comunicación y abasto de los alimentos para reducir estas necesidades.

Por último, en el artículo 32 se establecen los objetivos sobre las políticas y programas públicos en materia de distribución de alimentos y dice lo siguientes:

- I. El traslado y abastecimiento prioritario de los bienes que constituyen las canastas normativas, así como de cualquier otro alimento adecuado, sano, inocuo y nutritivo que no contradiga la canasta normativa y esté sustentado en la canasta regional;
- II. La preservación de la salud de las personas consumidoras;
- III. La sostenibilidad medioambiental;
- IV. La efectiva participación social en los procesos y el mejoramiento de las condiciones en que los productores comercializan insumos con los distribuidores;
- V. El mejoramiento de la infraestructura necesaria para que las poblaciones de situación de vulnerabilidad social tengan acceso a los recursos alimentarios, especialmente cuando no dispongan de los medios para producir o procurarse sus

propios alimentos;

VI. El almacenamiento de granos básicos y semillas que sirva de reserva estratégica para la seguridad alimentaria de la población en condiciones de emergencia alimentaria, sanitaria o humanitaria;

VII. La reducción de la pérdida y el desperdicio de los alimentos, a través de la promoción de cadenas cortas de comercialización, la venta directa por parte de las personas productoras, la organización de personas consumidoras para compras directas en común y todo medio para reducir la intermediación; y

Todos estos objetivos tienen una razón de ser de acuerdo a las condiciones económicas y culturales del país, no solo hablando de las carencias alimentarias, ya que se deben de tomar en cuenta para las decisiones del gobierno.

Esta ley contiene los aspectos que pueden formalizar los objetivos y los medios para alcanzar a cumplirlos. De tal forma que se pueda dar solución a los problemas que se presentan de carencia al acceso a la alimentación.

3.3. Reflexiones capitulares

En este capítulo se revisaron primero, las leyes que buscan establecer las garantías para la aplicación efectiva del derecho a la alimentación y por consecuencia influir en el acceso a la alimentación.

Desde la Constitución se establece el derecho a la alimentación y se presentaron tres tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para reconocer las garantías aplicables a este derecho.

Con esta información se pueden interpretar los datos aportados por CONEVAL que se encargan de medir los niveles de carencias sociales y de la pobreza en el país. Indispensables para poder entender la gravedad del problema en el país.

En la segunda parte se revisa la propuesta de la FAO para que los estados parte puedan contar con una ley marco para la alimentación, que busca que cada país cuente con ésta para lograr establecer los objetivos primordiales que permitan garantizar el derecho a la alimentación.

También se revisan dos legislaciones, la primera, la propuesta de la ley alimentaria en Chile y la segunda, el Decreto Real en España para aprovechar su visión y propuesta aplicables en México.

La primera presenta características importantes para reconocer el derecho a la alimentación y la segunda sirve para reconocer la estructura y las funciones de los organismos administrativos encargados de vigilar que se aplique este derecho.

Con esto se logró identificar algunos puntos aplicables para nuestra ley y nuestras instituciones.

Al final se analiza la ley general mexicana, cabe mencionar que al inicio de esta investigación no existía ninguna ley de este tipo en México y se resaltó la necesidad de su creación. Sin embargo, el año pasado se publicó esta nueva ley general y presento algunos puntos muy importantes para esta investigación.

En este capítulo se resaltaron esos puntos más sobresalientes para hacer efectivo el derecho a la alimentación y como se pretende organizar a los organismos administrativos participantes.

Capítulo 4

La accesibilidad a la alimentación adecuada en México

SUMARIO: 4.1. La identificación de las regiones vulnerables. 4.2. El objetivo común de aumentar la accesibilidad a la alimentación 4.3. Conclusiones

En este capítulo se seleccionaron dos objetivos para ayudar a reducir el número de mexicanos que en la actualidad viven con la carencia de una alimentación adecuada. Para llegar hasta este momento se revisó el objetivo establecido dentro de la investigación y se consideró que son valiosas y sirven para alcanzar la meta final.

La primera, relacionada con el aprovechamiento de la información que ya se tiene y que muestra zonas muy específicas donde se presenta la carencia de alimentos. Estas regiones requieren una atención especial, lo que representa usar esa información para generar políticas públicas y programas sociales que den soluciones a las necesidades locales.

La segunda, relacionada con promover el aprovechamiento de los recursos con los que cuenta la administración pública, además de los propios, aquellos que se encuentran inherentes a las comunidades locales y los que puede aportar la iniciativa privada que servirían para trabajar juntos con el enfoque de garantizar el acceso a la alimentación adecuada en sus localidades.

Los temas clave dentro de todo este proceso fue primero, revisar las características del derecho a la alimentación en México, con esto se logró identificar los aspectos fundamentales, en este momento, que pudieran ser de mayor impacto en la problemática.

Segundo, se establecieron las condiciones del acceso a la alimentación adecuada, permitiendo introducir temas como el de la seguridad alimentaria y el de la soberanía alimentaria, que han fortalecido en la manera de comprender el problema y también para determinar las alternativas de ayuda establecidas por el gobierno.

Tercero, se revisó la importante participación de la administración pública y las leyes que sirven como recurso para enfrentar las necesidades dentro del tema de investigación.

Con esto se pudo revisar el tema central, las carencias en el acceso a la alimentación en las regiones más pobres del país, con lo cual se pudo evaluar la problemática y establecer juicios que nos llevaran a la solución.

Si bien es cierto, que se encontraron otras ideas que podrían servir, se consideraron las presentadas como las de mayor impacto ya que responden a las necesidades inmediatas y se presentan como la punta de la flecha para lograr los objetivos de forma general en todo el país.

El principal obstáculo encontrado en el proceso de la investigación fue que no se han utilizado estas regiones de la manera en la que se proponen, es decir, enfocar las políticas y los programas sociales en las que presentan mayor pobreza.

Sin embargo, se ha podido mostrar que la administración pública tiene recursos a la mano para dar solución de esta manera. Utilizando esos recursos como pueden ser los legales, administrativo, económicos, humanos y de gestión.

La información obtenida permitió conocer el problema de forma real y de sus alcances en un número muy elevado de la población mexicana, con esto se pudieron elaborar las propuestas.

Permitió además comprobar la hipótesis que se estableció previamente y demostrar que la administración pública mexicana tiene un gran reto por delante, que se puede enfrentar en la medida que se organice tomando como tema central el derecho a la alimentación.

Todo esto ha dejado resultados favorables y también ha mostrado aspectos pendientes por examinar en futuras investigaciones, como podría ser la manera en la que este tema se presenta dentro de los derechos humanos.

Sin embargo, basta decir que se cumplió con el objetivo y que esta investigación contiene aportaciones valiosas en los aspectos administrativos, sociales y políticos.

Pero sobre todo en el aspecto académico, lo que es de mayor valor bajo estas circunstancias.

4.1. La identificación de las regiones vulnerables

Existen municipios en México con alta niveles de pobreza extrema y moderada que manifiestan carencia en el acceso a la alimentación y que se agrupan conformando regiones con características específicas. Comparten carencias en diferentes derechos sociales y la carencia alimentaria se presenta en sus dos formas, tanto económica como física.

Quiere decir que existen carencias de trabajo que provocan escases de recursos que permitan la accesibilidad económica y también carencias en la productividad alimentaria lo que genera dependencia de los mercados que a la larga no tendrán la capacidad de llevar todos los alimentos necesarios para disfrutar de una alimentación adecuada y viven con carencia física.

Gracias a los datos que aporta CONEVAL en sus informes se pueden localizar estas regiones que agrupan varios municipios, algunas veces en una misma entidad federativa y en otras se comparten entre varias entidades federativas de México. Permitiendo identificar a las personas que viven con carencias y que deben de ser beneficiadas con las políticas y los programas sociales.

Se deben de considerar aspectos adicionales en esas regiones, por ejemplo, los relacionados con la situación geográfica, es decir, las distancias entre cada comunidad y las distancias de estas con los centros urbanos, entre otros para el diseño y la aplicación de esas políticas y programas que buscan garantizar el acceso a la alimentación.

La situación geográfica frecuentemente impacta en estos casos y suele ampliar el problema, por lo que es necesario considerarlo al establecer la forma en la que se buscan ayudar a estas poblaciones, sobre todo si lo que se busca es mejorar la accesibilidad tanto física como económica a los alimentos, esto incluye entonces la disponibilidad y la sostenibilidad de los mismos.

De lo contrario estos esfuerzos por ajustar las políticas sociales y aumentar los programas en estas zonas específicas seguirán siendo insuficientes y continuaran siendo deficientes ya que no impactaran en los resultados.

Para lograr los objetivos de erradicar la pobreza y la accesibilidad en los alimentos necesarios y además mejorar los niveles de bienestar social de la población, es necesario que estas regiones cuenten con seguridad alimentaria. Es decir, que las familias tengan garantizado en todo momento el acceso físico y económico a los alimentos suficientes.

Bajo estas condiciones el gobierno mexicano debe considerar dos aspectos fundamentales, las políticas públicas deben centrarse, por un lado, en asegurar un ingreso monetario para acceder a una canasta alimentaria básica y también considerar que el acceso a los alimentos depende de que éstos se produzcan en la región o que la distribución y comercialización no enfrente dificultades por la distancia o por las condiciones orográficas.

Por lo que se debe contemplar la dimensión geográfica del problema al tomar la decisión de emprender las acciones que lleven a solucionar el problema.

Es por eso que dentro de esta investigación se propone considerar las características específicas que guardan estas regiones en carencia y que de lo contrario llevará al fracaso en los esfuerzos por ayudar a estas poblaciones, en donde se concentra este problema y priorizar el trabajo de los tres niveles de gobierno.

Con esto se podrán generar o diseñar programas que promuevan la seguridad alimentaria, en esas regiones y en el país en general. Es cierto que las regiones con una alta carencia alimentaria se encuentran rodeadas por otras con menores carencias, es decir, que estos últimos no tienen problemas alimentarios, las primeras se deben considerar una prioridad para las políticas sociales.

También se debe tomar en cuenta que además de implementar programas sociales focalizados en estas regiones, de la misma manera se deben implementar políticas de desarrollo regional que permitan combatir el problema alimentario, que

se presenta de forma marcada en esas regiones y en menor rango en otras poblaciones rurales y urbanas.

Sin embargo, la parte central de la propuesta de esta investigación es mostrar que existen regiones con mayores carencias sociales y que aumentan la vulnerabilidad en los pobladores de las mismas. Y la pobreza contribuye al aumento de la carencia alimentaria, siendo un problema más significativamente, a nivel local y a nivel nacional.

Existen municipios que presentan un severo problema alimentario, de ahí la necesidad de complementar este enfoque geográfico con otras disciplinas administrativas, jurídicas y sociales que permitan el enfoque integral y multidimensional que incluyan todos los elementos requeridos para alcanzar la seguridad alimentaria.

La propuesta también considera que se debe de incrementar el apoyo económico a través de créditos y de garantizar mejores precios para los pequeños productores.

Se debe aumentar la inversión en infraestructura agrícola y además se debe diseñar una política agrícola que considere a la seguridad alimentaria como una condición básica para la dignidad en su población.

Con esto se fortalecerían las comunidades agrícolas locales que actualmente existen y se generarían espacios para el surgimiento de otras en las regiones con carencias, como ya se ha mencionado.

Para lograr todo lo mencionado se propone usar los datos existentes, compartidos por instituciones privadas y públicas, que establecen el mapa que muestra las regiones en vulnerabilidad y que servirían para la planeación y evaluación de la política alimentaria y la participación de la administración pública de los tres niveles de gobierno con el mismo propósito.

Su participación sería desde el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Estatales de Desarrollo, utilizando además la información proporcionada por los municipios, que pueden identificar las regiones con alta o baja seguridad

alimentaria. Y establecer las regiones con bajo desarrollo económico, además de aquellas con bajos niveles de producción.

Es decir, mantener datos actualizados que permitan diagnosticar la situación alimentaria en todo el país desde una dimensión regional. Identificando problemáticas comunes y generando programas de especialización para aumentar la producción agrícola y la comercialización y el abasto de alimentos en las zonas que presenten mayor necesidad.

Esto porque, como ya se mencionó, desde hace diez años se presentó un aumento en la producción agrícola de alimentos con la intención de exportar a los mercados internacionales. Pero se descuidó la producción agrícola de alimentos para satisfacer las necesidades internas que ayudarían con el objetivo de alcanzar la seguridad alimentaria nacional.

Provocando una reducción en la producción regional de alimentos y afecto el abasto, sobre todo entre la población rural. Llevando a que en la actualidad exista más de una cuarta parte de la población nacional con carencia en el acceso a la alimentación. Hasta llegar a la dependencia de las importaciones para satisfacer las necesidades alimentarias internas.

El rezago de la estructura productiva y el éxodo rural son una consecuencia de estos eventos y también han influido para perder la autosuficiencia alimentaria en los hogares. La caída del salario y del poder adquisitivo, además del aumento en los niveles del desempleo han generado pobreza y han creado grupos de personas con vulnerabilidad alimentaria, cada vez más crecientes.

Por lo que actualmente el país enfrenta el reto de producir alimentos nutritivos, suficientes y de calidad a bajo costo, que permitan garantizar el abasto para toda la población y la accesibilidad continua de forma económica y física. Esto se puede lograr si en los tres niveles de gobierno se establece a la seguridad alimentaria como base fundamental de la economía interna.

Permitiendo la distribución del ingreso a través de la recuperación del poder adquisitivo como consecuencia del establecimiento de las cadenas productivas que ayudarán a recuperar los niveles de consumo.

Todo esto a nivel local ya que la agricultura familiar ha jugado un papel muy importante tanto en la producción agrícola como en la utilidad de sus ingresos económicos en el mercado local.

Cabe mencionar que actualmente no se cuenta con la suficiente información para identificar las condiciones en las que se encuentra la agricultura familiar en el país, sin embargo, la información que presenta CONEVAL sobre la pobreza multidimensional, extrema y moderada ayuda a ver superficialmente el problema en cada familia y su posible solución.

Una de las posibilidades se encuentra en el desarrollo de la agricultura familiar con el apoyo del gobierno para fortalecerlo a través de apoyos y de bienes necesarios para su dinamización. Esto se logrará solamente si se logra superar la pobreza a través de políticas públicas e inversiones bajo una visión multisectorial y territorial.

La agricultura familiar participa dentro de los procesos de producción, distribución y almacenamiento de alimentos y sus esfuerzos impactan en el desarrollo económico y social en las regiones donde se encuentran, aprovechando los propios recursos y experiencias locales, lo que genera oportunidades económicas y de intercambio para reducir las carencias alimentarias.

Además de que actualmente utilizan las innovaciones técnicas existentes y que han ayudado a la transformación productiva, tratando de llegar a ser un recurso para fortalecer la económica de la agricultura familiar.

Es aquí donde se presenta la necesidad de los apoyos de gobierno, técnicos y económicos, para potencializar los esfuerzos y en conjunto reducir los niveles de pobreza. Con esto se podría aprovechar las dos variables básicas para su funcionamiento, esto es, la agronomía clásica y la agricultura alternativa que transformarían la pequeña producción en la seguridad alimentaria buscada.

4.1.1. Las regiones con mayor pobreza y carencia alimentaria

En esta parte se presentan los ejemplos de las regiones en donde existe mayor pobreza de 3 entidades federativas de México. Primero, mencionar que en Chiapas y Oaxaca se presentan, según los datos de CONEVAL e INEGI, las entidades con mayor pobreza y por consecuencia cuentan con las regiones y los municipios más pobres.

Segundo, también se revisan los datos de las regiones más pobres y los municipios más pobres de Michoacán, por ser la entidad de origen de la presente investigación y porque sirve para mostrar que cada entidad tiene sus regiones con mayores necesidades alimentarias. Quizás no todo Michoacán viva en pobreza, pero sin duda se encuentran algunas zonas que viven con carencias muy marcadas.

Vale la pena hacer una aclaración en esta parte, de las regiones que se viene hablando son áreas establecidas por el gobierno de cada entidad para distinguir diferentes características. Independientemente de los límites políticos determinados por los municipios.

Se establecieron considerando factores geográficos (físicos y naturales), históricos y culturales (por las formas de organización social y económica) que las personas han conformado a través del tiempo y se han mantenido como consecuencia de la adaptación al medio natural en el que se han desenvuelto.

Y el objetivo de esto es mostrar los espacios que se presentan con mayores necesidades y que cuentan con circunstancias específicas, por ejemplo, en este caso, lugares con mayor pobreza y con mayor carencia en el acceso a la alimentación.

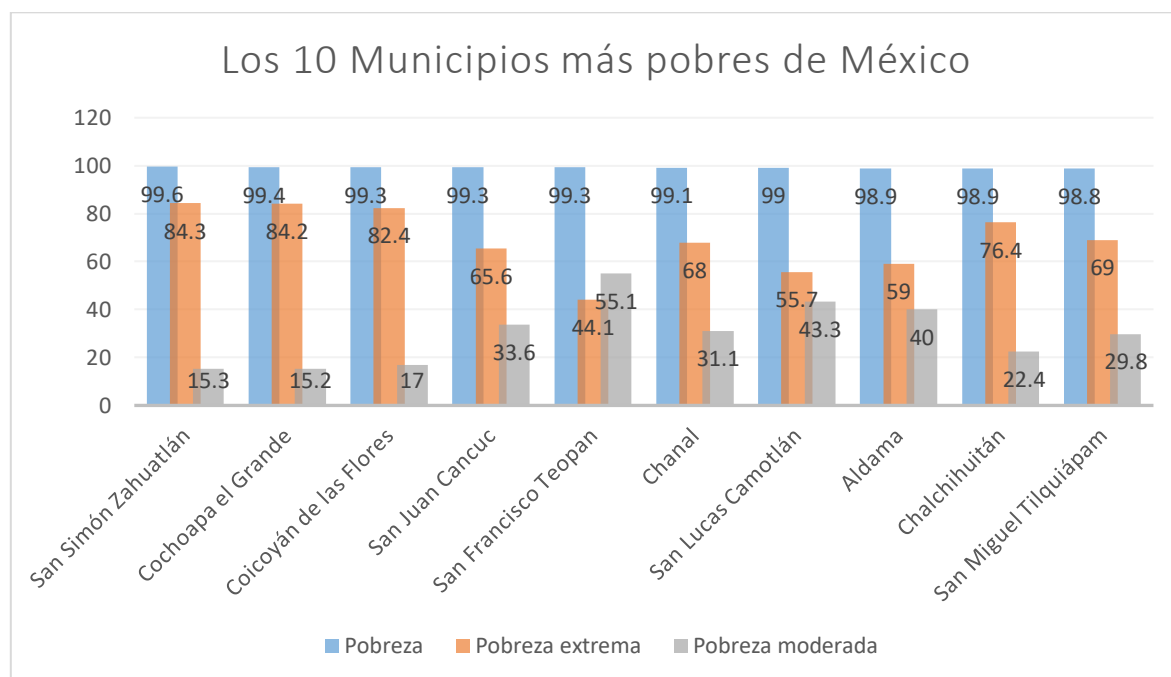
Es una muestra de lo que sucede en todo el país y permite de esta manera identificar la importancia que tiene el desempeño de la administración pública en sus tres niveles para estas regiones, donde existe mayor necesidad y por consecuencia se espera que pudieran ser atendidas primero.

Primero, Chiapas cuenta 125 municipios y 15 regiones, que son: 1) Metropolitana, 2) Valles Zoque, 3) Mezcalapa, 4) De los Llanos, 5) Altos Tsotsil-Tzeltal, 6) La Frailesca, 7) De Los Bosques, 8) Norte, 9) Istmo-Costa, 10) Soconusco, 11) Sierra Mariscal, 12) Selva Lacandona, 13) Maya, 14) Tulijá Tzeltal-Chol y 15) Meseta Comiteca Tojolabal.

Segundo Oaxaca cuenta con 570 municipios y 8 regiones, que son: 1) Cañada, 2) Papaloapan, 3) Mixteca, 4) Sierra Norte, 5) Valles Centrales, 6) Istmo, 7) Sierra Sur y 8) Costa.

Después de conocer las regiones de estas entidades y conocer los municipios más pobres dentro de las mismas se pueden establecer programas con los objetivos de ayudar a reducir las carencias.

Por ejemplo, en la siguiente grafica se muestran los diez municipios más pobres de México, para esto se utilizan los datos aportados por CONEVAL en sus estudios elaborados durante 10 años, del 2010 al 2020, como muestra de la evolución de la pobreza. Resaltando el porcentaje de pobreza extrema y moderada.



Fuente: CONEVAL 2010-2020 Generación propia

En principio se puede observar que los programas sociales aplicados no han logrado disminuir estos índices mostrados durante este periodo y por lo tanto es necesario reevaluar los esfuerzos de la administración pública en esos lugares.

Estos municipios se han mantenido con estas necesidades durante 10 años y el número de personas con estas carencias sigue siendo muy elevado ya que viven en pobreza extrema y ya identificadas se podrían enfocar los esfuerzos de gobierno para estas regiones principalmente y reducir sus carencias.

La implementación de políticas y programas dirigidos a las necesidades específicas de esas regiones serviría para solucionar su situación. La participación debe ser de los tres niveles de gobierno, como ya se mencionó, la responsabilidad mayor es del gobierno federal, pero también debe existir la preocupación y la participación de las entidades federativas y de los municipios locales.

Ahora en la siguiente tabla, se presentan los porcentajes de carencia en el acceso a la alimentación en los mismos municipios, con datos aportados por el mismo organismo, que como se puede ver son también muy elevados.

Los 10 Municipios más pobres del país y la carencia alimentaria

Municipio	Estado	Carencia por acceso a la alimentación
San Simón Zahuatlán	Oaxaca	58.30%
Cochoapa el Grande	Guerrero	49.90%
Coicoyán de las Flores	Oaxaca	49.80%
San Juan Cancuc	Chiapas	12.20%
San Francisco Teopan	Oaxaca	74.80%
Chanal	Chiapas	29.30%
San Lucas Camotlán	Oaxaca	30.10%
Aldama	Chiapas	20.80%
Chalchihuitán	Chiapas	28.80%
San Miguel Tilquiápam	Oaxaca	25.90%

Fuente: CONEVAL 2010-2020 Generación propia

Cabe mencionar que los 4 municipios que aparecen en la tabla, que pertenecen a Chiapas, se encuentran agrupados en una sola región que es la 5) Altos Tsotsil-Tzeltal. En cuanto a los 5 municipios mencionados en la tabla, que pertenecen a Oaxaca, 4 de ellos se encuentran agrupados en la región 3) Mixteca y uno muy cercano a los otros en la región 4) Sierra Norte.

Con estos pocos datos se puede observar que existen regiones fácilmente localizables con muchas necesidades, con esto se pueden establecer objetivos y planes de ayuda a estas comunidades. Con esto no se solucionaría la problemática de forma total en las entidades de Chiapas y Oaxaca que presentan muchas necesidades en todo su territorio.

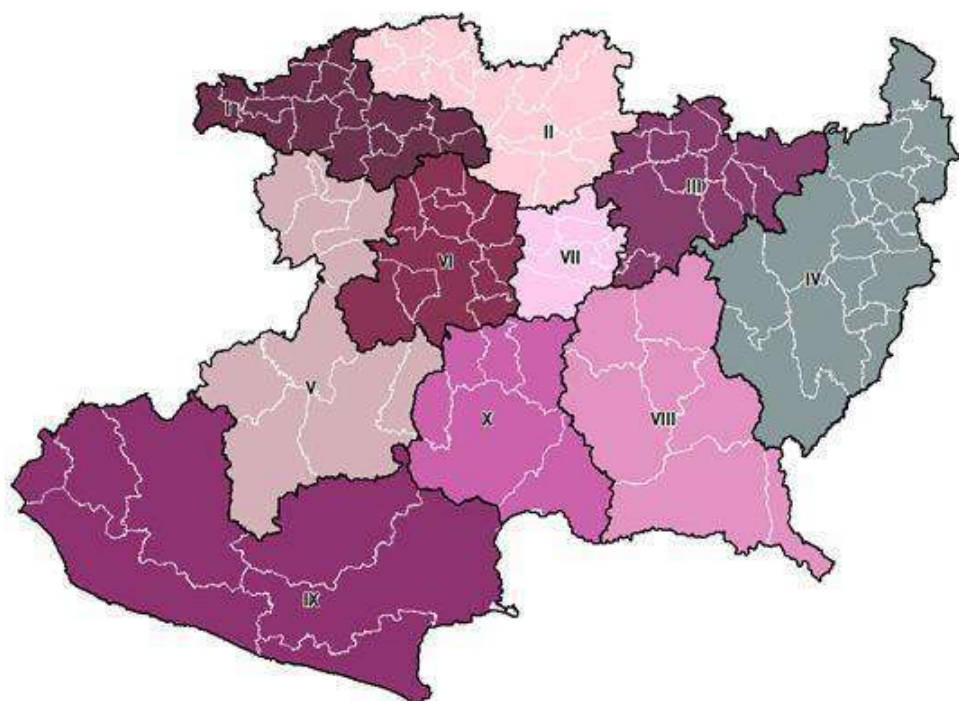
Sin embargo, este sería un primer paso que posteriormente llevaría los esfuerzos a otras comunidades con menores carencias, hasta poder alcanzar los objetivos nacionales de reducir considerablemente las carencias para el acceso a la alimentación en el país.

Esto es solamente tomando en cuenta la localización de los diez ayuntamientos mencionados. Sin embargo, a nivel nacional se pueden observar las regiones donde se encuentran las comunidades con mayores carencias, incluyendo claro la carencia del acceso a los alimentos y con esto implementar políticas y programas sociales para hacer llegar la ayuda.

Pensando en las necesidades locales, se considera imperativo hablar de la Entidad Federativa de Michoacán de Ocampo como ejemplo de que en todas se cuenta con regiones que viven con carencias en el acceso a la alimentación. Y sobre todo para mostrar las condiciones que se viven en la entidad de origen de esta investigación.

Michoacán cuenta con 113 municipios y 10 regiones: 1) Lerma-Chapala, 2) Bajío, 3) Cuitzeo, 4) Oriente, 5) Tepalcatepec, 6) Purépecha, 7) Pátzcuaro, 8) Tierra Caliente, 9) Costa y 10) Infiernillo. Y siguiendo con las mismas condiciones que se manejaron en el ejercicio anterior, se utilizan los datos de CONEVAL durante el mismo periodo de 10 años.

Regiones del Estado de Michoacán de Ocampo

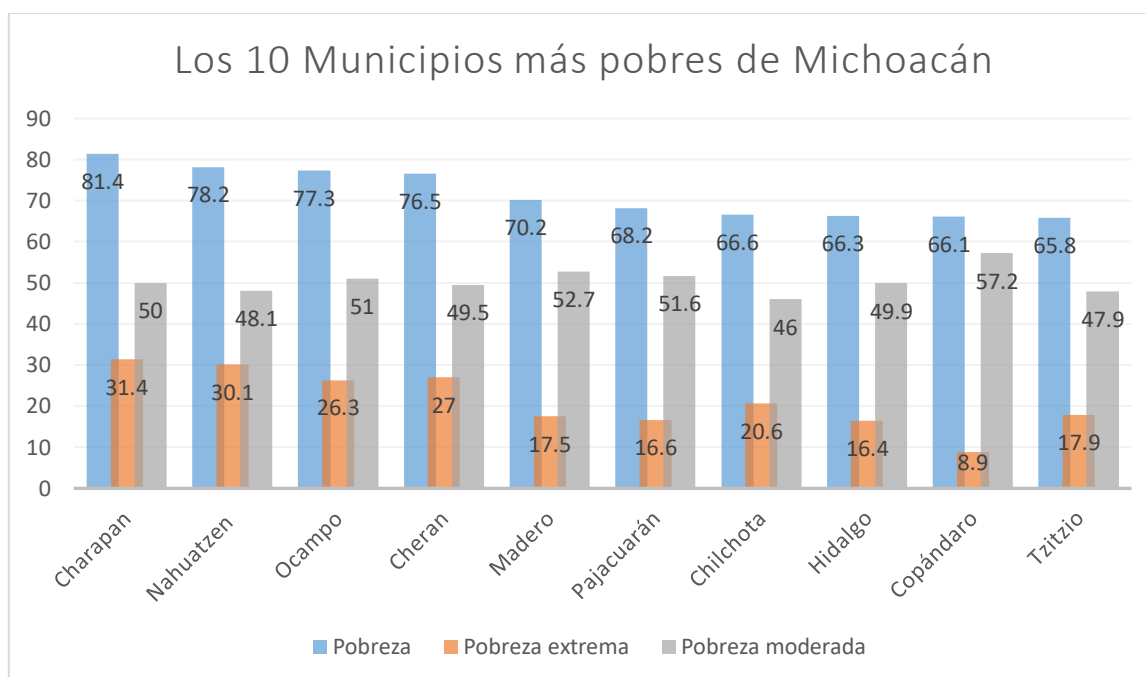


Fuente: Gobierno del Estado de Michoacán

Primero, siguiendo el mismo modelo utilizado con los otros municipios, se muestran los 10 municipios con mayor pobreza en la entidad. En la siguiente gráfica también se obtuvo la información del mismo informe del organismo gubernamental.

Cabe mencionar que en estos 10 municipios que presentan los mayores niveles de pobreza y como atenuante de la situación, la mayoría vive con pobreza moderada y el número en pobreza extrema es menor. Que sigue siendo un problema no menor si se toma en cuenta el número de personas que viven bajo estas condiciones y que les genera una vulnerabilidad evidente.

Al revisar los municipios mencionados se podrían encontrar las regiones que comparten el mismo problema y las mismas necesidades y por consecuencia se podrían implementar políticas y programas dirigidos por los tres niveles de gobierno para reducir la pobreza. Utilizando el mismo modelo que en el ejemplo anterior se pudo encontrar los siguientes resultados.



Fuente: CONEVAL 2010-2020 Generación propia

Se encontró que estos 10 municipios están repartidos así: Pajacuarán en la región 1) Lerma-Chapala; Copandaro en la región 3) Cuitzeo; Hidalgo, Ocampo y Tzitzio en la región 4) Oriente; Charapan. Cheran Chilchota y Nahuatzen en la región 6) Purépecha y Madero en la región 8) Tierra Caliente. Esta información ayudaría para determinar la forma en la que se hará llegar la ayuda.

Con esta información se podrían coordinar los esfuerzos de gobierno y establecer programas que ayuden a reducir las carencias generadas por la pobreza. Estos esfuerzos podrían presentarse de forma coordinada con la administración de los municipios.

[Especialmente hablando de las carencias en el acceso a la alimentación a continuación se presentan los datos de esos mismos municipios, que muestran los elevados niveles en la población de esta carencia y que pueden servir para llamar la atención de las autoridades para poner una atención más urgente y llegar a esas personas que viven con estas necesidades alimentarias.

Los municipios más pobres de Michoacán y sus carencias alimentarias

Municipio	Carencia por acceso a la alimentación
Charapan	41.90%
Nahuatzen	40.60%
Ocampo	36.30%
Cheran	24.50%
Madero	20.30%
Pajacuarán	30.40%
Chilchota	33.60%
Hidalgo	29.00%
Copándaro	10.70%
Tzitzio	41.30%

Fuente: CONEVAL 2010-2020 Generación propia

Las condiciones de pobreza generan vulnerabilidad en las personas, de diferentes maneras y en diferentes niveles, de acuerdo a las circunstancias en las que viven. Es decir, la pobreza afecta de forma diferente a los adultos, a los niños, a los ancianos, a las mujeres, a los padres, a las madres y a los que se encuentran en etapas educativas.

Bajo estas circunstancias las personas además se encuentran con los efectos generados por la vulnerabilidad que provoca la carencia de acceso a los alimentos.

Por esta razón se considera que es posible establecer políticas y programas que se apliquen en estas regiones para reducir los altos niveles de vulnerabilidad generados por las circunstancias que están viviendo y se podrían establecer los medios adecuados para satisfacer sus necesidades particulares de acuerdo a cada caso.

Existen muchos recursos que podrían servir para facilitar los esfuerzos del gobierno por hacer llegar los alimentos hasta esas comunidades ya mencionadas.

Para cerrar con esta parte se debe de tomar en cuenta que existe un vínculo muy complejo entre lo urbano y la realidad rural, ya que se comparten circunstancias políticas, culturales y económicas. Esto debe de considerarse al momento de diseñar marcos legales y políticas públicas que puedan abarcar las necesidades regionales.

Una de estas leyes es la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), que tiene como el objetivo de: “coordinar las acciones de los distintos organismos que operan en las zonas rurales, reducir duplicidades, dar consistencia a las intervenciones y crear sinergias entre los entes públicos y privados”.

Esta ley ha servido, pero la necesidad es mayor y se requieren reformas que aceleren estos esfuerzos. Una muestra de esto es que se diseñó el Programa Especial Concurrente para esta ley.

Que en un solo capítulo presupuestal incluye los recursos de ocho secretarías y el Ramo 33 ejercidos para apoyar el sector rural. Sin embargo, se vio que seis de cada diez pesos invertidos en el campo van a programas sociales, de educación y salud y sólo dos políticas de apoyo productivo.

También se debe de tomar en cuenta la relación que existe entre la producción y el consumo de los alimentos, así como las circunstancias geográficas que intervienen en el territorio nacional y que son indispensables para proponer las soluciones adecuadas y que aporten acciones efectivas y den resultados reales en la producción y en abasto de alimentos.

Estas son condiciones que se deben de tomar en cuenta al momento de definir la manera en la que se buscará resolver los problemas en las diferentes regiones del país.

Es por eso que la propuesta de este trabajo va relacionada al hecho de que la administración pública debe reordenarse para establecer el enfoque central de la alimentación en el país y organizar todos sus recursos, económicos, políticos y técnicos para resolver el problema. Sobre todo, para las personas que se encuentran con mayor necesidad.

4.1.2. Seguridad y soberanía alimentaria en estas regiones

La seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria son dos aspectos que destacar dentro de la problemática que se presenta en estas regiones. Ambas se analizan como parte de la propuesta ya que se ha visto que cuando hablamos de ajustar la política nacional también se habla de los ajustes en la administración pública que permita lograr los objetivos.

Esto porque como se ve han existido diferentes políticas dirigidas a reducir el hambre, pero no han logrado el éxito necesario porque no se han visto acompañadas del apoyo administrativo en su implementación. Las políticas y los programas sociales deben ajustar al mismo tiempo que se hace lo mismo en los organismos administrativos que participan en su implementación.

Se debe de tomar en cuenta que México centralizó sus esfuerzos para mejorar las producciones agrícolas, sobre todo en cultivos de exportación y el crecimiento generó un aumento significativo en la producción, logrando un superávit que presupone el aumento en la disponibilidad de alimentos dentro del territorio nacional.

Sin embargo, no se vio reflejada en las estadísticas de seguridad alimentaria, ya que se puede identificar con las cifras mostradas que las personas en pobreza extrema, sobre todo en las áreas rurales aumentó. Esta relación estrecha entre pobreza rural y seguridad alimentaria es un patrón que se debe considerar al establecer las medidas correctivas.

La inseguridad alimentaria genera hambre y se puede ver al identificar las regiones con mayor pobreza rural, vinculada además a la desigualdad en la distribución del ingreso, estos son de los mayores desafíos que se pueden encontrar en México entre otras desigualdades sociales y que abarcan amplios sectores de la población.

Por lo tanto, se muestra la relación estrecha entre pobreza rural y seguridad alimentaria, generada por los bajos ingresos. Lo que lleva al compromiso de fortalecer la producción agroalimentaria a través de la agricultura familiar para que los ingresos de esta agricultura familiar, que son fundamentales para la superación

de la pobreza rural, permitan la superación del problema.

Si lo que se pretende es construir una sociedad más equitativa es indispensable volver la vista y todos los esfuerzos hacia estos lugares y hacia estas familias que actualmente sufren de hambre por la carencia de alimentos.

Las personas que no cuentan con ingresos suficientes o cosechas propias no pueden tener acceso a sus alimentos, aunque exista la disponibilidad o sea la accesibilidad física, la situación se complica por la oferta y los precios que frecuentemente se encuentran al alza y que generan mayores necesidades dentro de los hogares.

Las crisis alimentarias han demostrado que los pobres del campo y los de las ciudades son los sectores más vulnerables para acceder a los alimentos por lo que se hace énfasis en establecer las medidas que interfieran en las condiciones que pueden generar este problema.

Por ejemplo, vemos que las exportaciones agropecuarias a partir de 1990 muestran un cambio dirigido a los mercados internacionales, los cultivos de alto valor y demanda a nivel mundial fueron los que se desarrollaron. A pesar del crecimiento económico en el sector agropecuario, el país no tiene autosuficiencia alimentaria, las cifras muestran que durante las últimas décadas en el país se incrementaron las importaciones de alimentos.

Por lo que la dependencia alimentaria sigue en aumento, las importaciones de cereales pasó de ser negativa en el período 2000-2014 a ser positiva a partir de 2015 y ha continuado en aumento sobre todo en los granos básicos como el arroz, frijol, maíz y trigo (BANXICO, 2020).

En relación a la producción, la LDRS, en su artículo 179, considera a siete cultivos como básicos y estratégicos: maíz, caña de azúcar, frijol, trigo, arroz, sorgo y café y vale la pena señalar la ausencia de las hortalizas y frutas dentro de estos cultivos estratégicos. Además de las oleaginosas más importantes: algodón, soya y cártamo.

Por otra parte, se encuentran los cultivos para alimentar el ganado: avena, maíz forrajero y diferentes pastos. Todos los productos mencionados corresponden al 87% de la superficie cultivable del país.

Todo esto presenta la necesidad de un ajuste en la política nacional, que impacte en la producción de los alimentos y en el abasto a las poblaciones con circunstancias de pobreza y que conlleven diferentes carencias, incluyendo claro la del acceso a la alimentación.

Al tomar los temas de la pobreza y las carencias alimentarias se puede ver que es necesario establecer planes para reducir la inseguridad alimentaria, lo cual sin duda es muy complejo, porque intervienen muchos factores que ya se han mencionado como son los económicos, los políticos y los sociales.

Sin embargo, lo que se pretende es atacar esos factores específicos sobre los que se puede actuar para garantizar el bienestar de las familias.

Lo que presenta la oportunidad de dirigir las políticas públicas dentro de un diseño, coordinación, e implementación local que promuevan el desarrollo de toda la población, sobre todo dentro de las regiones que viven con mayores carencias en el acceso a la alimentación.

Al hablar de accesibilidad física se debe considerar la cadena de suministro de alimentos y que abarca diferentes etapas en las que viajan los alimentos desde el lugar de su producción hasta el lugar de su consumo.

Para mencionar las más frecuentes están la producción, el almacenamiento y la distribución, en algunos casos la elaboración, el envasado y venta al por menor y comercialización en general.

Se debe de tomar en cuenta que las decisiones tomadas por las personas que participan en todas estas etapas se encuentran interrelacionadas con las demás. Es decir, una decisión afecta a las demás de los participantes en cualquier etapa de este proceso ya que influyen directamente en los tipos de alimentos que se encontrarán disponibles y que pueden ser accesibles para el consumo.

Estas decisiones tienen que ver con los contextos físicos, económicos, políticos y socioculturales que a su vez se relacionan con las características específicas de los consumidores al influir en la adquisición, la preparación y el consumo de esos alimentos.

Se deben considerar también los espacios físicos en los que se obtendrán los alimentos, sean mercados formales con edificaciones adecuadas o informales con espacios accesibles para los consumidores. Espacios que permitan la variedad para permitir las elecciones alimentarias adecuadas a sus ingresos, sus valores y su cultura en general.

De igual manera las elecciones de los consumidores en los alimentos de su preferencia que conlleva a determinar el almacenamiento, la preparación y el consumo directo. Considerando también las características de las familias o de las personas que los consumen y que pueden ser por su edad, su sexo y por las condiciones de salud.

La comercialización es una etapa fundamental ya que afecta directamente a la economía en los hogares, genera acciones indirectas porque participa en el abasto alimentario, donde se puede encontrar la participación de los servicios públicos. Su mayor impacto es en los patrones alimentarios ya que se consumirán los alimentos que tengan mayor disponibilidad.

En cuanto a accesibilidad económica en las últimas décadas se han visto cambios en la alimentación de las familias rurales como consecuencia de los cambios en la forma de obtener los recursos para comprarlos. Los ingresos económicos de las familias se han adecuado a condiciones externas como son las remesas, que en algunos casos son la principal fuente.

En cuanto a la producción de alimentos se debe de considerar que el territorio mexicano presenta las siguientes características: las zonas con mayor producción de alimentos en el norte del país son tierras áridas o semiáridas con una producción principalmente de riego y que se encuentran lejos de las comunidades que los consumen generando gastos por transporte y distribución.

Mientras que en el sur del país se cuenta con clima templado, pero algunas comunidades rurales se encuentran aisladas, lo que afecta el acceso a los alimentos y por lo tanto al consumo de estos.

Existen zonas montañosas con difícil acceso ya que no cuentan con las carreteras o caminos rurales adecuados para su transportación. Y el gobierno debe de trabajar en esto para resolver el problema de la accesibilidad física de los alimentos para estas poblaciones.

En el centro del país los productores grandes y pequeños aprovechan las condiciones climáticas y producen una gran variedad de alimentos, además de que la cercanía con las regiones donde se comercializan y consumen esos alimentos sirve para tener la disponibilidad de ellos y la accesibilidad tanto física como económica.

Los apoyos gubernamentales, técnicos y económicos, son fundamentales para promover estas condiciones y de esa manera aumentar la productividad local, para consumo local, logrando que más personas puedan obtener recursos como resultado de la venta de sus productos y beneficiando a otras personas con alimentos nutritivos y con un bajo precio.

4.2. El objetivo común de aumentar la accesibilidad a la alimentación

Es necesario por lo tanto generar una cultura que unifique los esfuerzos de los gobiernos y de las comunidades, para beneficio de estas mismas y permita reducir los niveles de carencia en la alimentación.

Por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo se estableció el objetivo de contribuir a la recuperación de 107 comunidades en 8 estados de la República mexicana (Campeche, Chiapas, Morelos, Oaxaca, Puebla Quintana Roo, Tabasco y Yucatán). Esto, a través del fortalecimiento de las técnicas y formas tradicionales de producción y del manejo de la tierra para alcanzar la suficiencia alimentaria.

Los resultados todavía están por verse ya que aún no han impactado en la producción ni en el abasto que permita aumentar la accesibilidad de los alimentos de forma contundente.

Esto a causa de la falta de participación de la administración pública ya que solamente se ha hecho promoción a través del programa “Sembrando Vida”, con

limitaciones en cuanto a regiones específicas y con montos reducidos que han beneficiado a muy pocas poblaciones del país y que no han impactado de manera clara en los lugares con grandes carencias registradas.

Se debe de tomar en cuenta otra condición que interviene en el desarrollo de las comunidades productoras y es por la distancia que existe entre estas regiones donde se podrían producir los alimentos y las zonas urbanas.

Los lugares donde se concentra el consumo de alimentos en las zonas urbanas conllevan al desarrollo de una estructura de la distribución y el abastecimiento de alimentos más complejo.

Tienen que considerarse dos características presentes en esta situación:

- 1) Existen grandes distancias entre las regiones donde se producen hasta los mercados urbanos más lejanos.
- 2) Presentando la necesidad de mejorar las vías para el transporte para mantener la calidad, la disponibilidad y los volúmenes demandados.

Cuando se habla de la distancia se habla de las circunstancias que afectan la producción y la distribución. Y que varían según el medio utilizado para su transporte aire, agua o tierra, cada uno de estos requiere la infraestructura adecuada para promover o entorpecer la distribución. Por ejemplo, por tierra las carreteras deben estar en buenas condiciones.

Influyen en el origen de los alimentos que consumen los hogares. Sobre todo si se considera que alrededor del 70% de los alimentos que consumen las familias mexicanas provienen de cuatro sitios principales: mercados, tiendas de abarrotes, tiendas especializadas y supermercados.

Sin embargo, cada región tiene características diferentes ya que en el centro del país las tiendas especializadas son más relevantes, mientras que en el sur y en el oriente los mercados abiertos son más presentes y en el norte los supermercados son más dominantes.

Un dato muy significativo cuando hablamos de accesibilidad física y económica es que en todas las regiones del país las tiendas de abarrotes es la fuente más importante de suministro de alimentos para los hogares mexicanos.

En cuanto a las preferencias por parte de los productores se encontró que ya existen canales específicos utilizados para la venta de sus productos y es que el 49% de la producción agrícola nacional los lleva a la venta directamente, el resto los venden a través de intermediarios. Los primeros, que realizan la venta, lo hacen de forma directa al consumidor, segundo, con la venta a la agroindustria y el tercero, a los mercados mayoristas, como los supermercados.

Todo esto ha influido en las costumbres alimentarias de los mexicanos, impactando de forma negativa, sobre todo al disminuir el consumo de alimentos tradicionales y cambiar al consumo de alimentos menos nutritivos. Esta situación generada por el aumento de la disponibilidad de esos alimentos, algunos altamente procesados.

Con el consumo de alimentos procesados, aumento también el consumo de azúcares, colorantes, conservadores, grasas saturadas, saborizantes y sodio, incluyendo un mayor consumo de productos de origen animal. Los cambios en los patrones alimentarios generaron los consecuentes riesgos de salud, con el aumento personas con obesidad.

4.2.1. El aprovechamiento de los recursos administrativos locales

Para establecer todos los medios necesarios que permitan el cumplimiento de los derechos sociales y en especial el derecho a la alimentación es necesario contar, no solamente con las leyes que amparen dichos derechos, sino además con la estructura administrativa que permita contar con los medios que permitan garantizarlos de manera efectiva.

Esto solamente se podrá lograr cuando el derecho a la alimentación cuente con las instituciones que trabajen primero, para conocer las necesidades que este derecho presenta en todo el territorio nacional y segundo, que logren de manera

progresiva, satisfacer las necesidades alimentarias de la población. Considerando las características tan variadas que ésta presenta.

Se espera que de inicio el derecho a la alimentación por lo menos pueda contar con una estructura básica, similar a la que ya existe en otros derechos sociales en México, para que los planes, las políticas públicas sociales y los programas tengan características que vayan reduciendo las carencias que hasta hoy podemos ver en la garantía del acceso a la alimentación adecuada en el país.

Para que la alimentación adecuada sea más accesible para las personas que viven con esta carencia es necesario ajustar a la administración pública mexicana, esto representa el realizar una revisión de las instituciones que convergen en las responsabilidades de promover los derechos sociales y trabajar conjuntamente con el mismo objetivo.

Para esto se debe considerar dos aspectos importantes, el primero que tiene que ver con la forma en la que actualmente se reconocen los derechos sociales en el país y para esto se debe primero de revisar cuales son los derechos sociales de los que se está hablando.

Los derechos sociales según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR) son:

- 1) Derecho a un empleo y a un salario justo.
- 2) Derecho a la protección social en casos de necesidad (seguridad social, bajas laborales, desempleo, jubilación, maternidad, etc.).
- 3) Derecho a la vivienda.
- 4) Derecho a la educación gratuita y de calidad.
- 5) Derecho a la sanidad.
- 6) Derecho a un entorno saludable, al acceso a la cultura y a todos los ámbitos de la vida pública de la comunidad.
- 7) Derecho a la alimentación y a la soberanía alimentaria (2024).

Estos derechos conllevan esfuerzos diferenciados dentro de las políticas públicas nacionales de acuerdo a la forma en la que se han presentado las necesidades. Esto ha llevado a la creación de programas sociales que ayudan a reducir las

carencias en la población y que permitan luchar contra la pobreza que afecta muchos sectores del país.

Sin embargo, por diferentes circunstancias políticas, culturales y económicas no se han visto beneficiados todos estos derechos de la misma manera. Cada gobierno ha establecido diferentes prioridades y ha generado apoyos a los derechos que se han considerado prioritarios en el momento y algunos de los mismos se han venido rezagando por estas condiciones.

Esto se observa al revisar la manera en la que se han trabajado los derechos sociales y como se han utilizado los recursos públicos para reducir las carencias. Por ejemplo: los derechos sociales que son utilizados en México para la medición de la pobreza por CONEVAL son:

- 1) Rezago educativo
- 2) Carencia por acceso a los servicios de salud
- 3) Carencia por acceso a la seguridad social
- 4) Carencia por calidad y espacios de la vivienda
- 5) Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda
- 6) Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad (2024).

Los resultados presentados por CONEVAL desde diez años hasta ahora muestran los resultados de las políticas y de los programas que pretenden reducir las carencias en estos derechos. En algunos se observa mayor apoyo y en otros muy poco, por lo que se puede entender el porqué de las condiciones de necesidad que viven algunas regiones del país.

El derecho a la alimentación es el que presenta más carencias, tanto en políticas integrales como en programas sociales que ataquen de forma específica dicha carencia. Aunque existen algunos apoyos se presentan de forma muy dispersa y sus efectos son insuficientes, todavía se nota la diferencia con aquellos relacionados con otros derechos.

Cabe mencionar que la propuesta no va dirigida a lograr un gran número de organismos como los que se presentan como ejemplo en los otros derechos, pero se espera que existan aquellos que coadyuven en la garantía de este derecho.

Es decir, aprovechar los recursos humanos, materiales y económicos ya existentes pero dirigidos a considerar el derecho a la alimentación como fundamental para la vida digna de las personas. Inclusive algunos ya existentes en otras áreas y que podrían servir para reducir las carencias en el acceso a la alimentación en las poblaciones identificadas.

Tal y como se plantea en la propuesta de Ley General de la Alimentación Adecuada y Sostenible donde se establece el Sistema Intersectorial Nacional de Salud, Alimentación, Medio Ambiente y Competitividad (SINSAMAC) y que considera la participación de la administración pública existente de la siguiente manera:

- 1) La Secretaría Educación Pública
- 2) La Secretaría de Salud
- 3) El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
- 4) Y sus Homólogos en las entidades federativas

Estos son algunos intentos por hacer frente a la situación actual, pero todavía son insuficientes para responder a las necesidades alimentarias y sobre todo hablando de acceso a la alimentación en todo el país.

De igual manera por los esfuerzos realizados por el gobierno saliente que presentó en el PND (2019-2024), eje número 2 Política social, algunos programas con el objetivo de “Construir un país con bienestar y desarrollo sostenible”.

Programas:

- 1) Bienestar de las Personas Adultas Mayores
- 2) Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad
- 3) Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez
- 4) Jóvenes Construyendo el Futuro
- 5) Jóvenes Escribiendo el Futuro
- 6) Sembrando Vida
- 7) Programa Nacional de Reconstrucción
- 8) Desarrollo Urbano y Vivienda
- 9) Tandas para el Bienestar

Aunque se buscó ayudar en diferentes aspectos con cada uno de estos programas, también se pensó en reducir la pobreza y fomentar una buena alimentación. Sin embargo, solamente el programa VI, Sembrando vida se estableció con un objetivo que buscaba impactar directamente a este derecho.

Tal y como se menciona en su objetivo, que era el “impulsar la participación efectiva en el desarrollo rural integral” y que “se incentivará la autosuficiencia alimentaria”.

Este apoyo estuvo dirigido principalmente a los estados de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán (PND, 2023, p. 47).

A punto de concluir su administración, el presente gobierno ha demostrado que implementado estas acciones se puede ver en los resultados que el número de personas con acceso a la alimentación no se ha reducido y que es necesario establecer otros medios más adecuados para lograr el objetivo de garantizar la alimentación

Además de lo anterior se puede mencionar que del 2019 a la fecha se han presentado un total de 53 iniciativas de ley, de acuerdo con el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (SEGOB).

De enero de 2019 a agosto de 2022 se realizaron 170 cambios normativos¹⁴ en materia de desarrollo social, es decir, aquellos que inciden en el bienestar económico o en algunos de los derechos sociales establecidos en la LGDS.¹⁵

Esto con la intención de garantizar el bienestar de la población y la implementación de una política de recuperación del salario mínimo, a cargo de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (COMASAMI).

En cuanto al derecho a la alimentación nutritiva y de calidad, en los últimos

¹⁴ Adiciones, derogaciones, abrogaciones, reformas y creaciones. Incluyendo las creaciones o cambios administrativos de instituciones que quedan asentados en Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

¹⁵ Educación, salud, trabajo, seguridad social, alimentación nutritiva y de calidad, vivienda digna y decorosa, medio ambiente sano y no discriminación.

años se habían observado escasos cambios normativos para la atención de las problemáticas que presenta, por lo que resultaba necesario impulsar acciones que ayudaran a enfrentar los diferentes problemas existentes (CONEVAL, 2018).

En este mismo Plan Nacional de Desarrollo, en el apartado “Autosuficiencia alimentaria y rescate del campo”, se señala la necesidad de erradicar la dependencia alimentaria a partir del incremento en la productividad de pequeños y medianos productores.

En 2019 y 2021, se reformó la LDRS, para establecer acciones que contribuirían a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación a través del impulso de la producción agropecuaria del país. Realizada por pequeños productores y agentes económicos en condición de pobreza, quienes podrán acceder al financiamiento para el desarrollo sustentable.

Lo anterior, asentó normativamente la relevancia de incorporar a pequeños productores como actores clave en las acciones públicas de autosuficiencia alimentaria.

Se realizaron dos acciones a cargo de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER). Primero, en enero de 2019 se creó el organismo descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), cuyo objetivo es favorecer la productividad agroalimentaria y su distribución entre la población que más lo necesite, en especial, niñas, niños, adolescentes y grupos vulnerables, para asegurar el acceso y disfrute de una dieta adecuada.

Segundo, se presentó la Estrategia Nacional de Suelo para la Agricultura Sostenible, la cual buscaba contribuir a la seguridad alimentaria y el bienestar de la población, mediante la conservación y restauración de suelos agropecuarios degradados. Para promover e incrementar el manejo sostenible de los suelos agropecuarios del territorio nacional (DOF, 2022).

Además, en el 2020 se modificó la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, en la que se aprobaron acciones indispensables para advertir sobre el contenido en exceso de ingredientes perjudiciales para la salud en el etiquetado frontal de alimentos y bebidas no alcohólicas, utilizando sellos octagonales (DOF, 2020).

Con la aplicación de estas estrategias se esperaba una disminución en el índice de obesidad en personas adultas, niñas y niños (Chávez, 2021).

En cuanto a desarrollo social o bienestar, el CONEVAL identificó que actualmente se publicaron en el DOF 32 programas derivados del PND 2019-2024.¹⁶ A través de 152 objetivos delinear las prioridades nacionales en cada uno de los sectores del ámbito social. Sin embargo, solamente dos están estrechamente dirigidos a las carencias alimentarias en México y dependen de la SADER:

- 1) Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA.
- 2) Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA.

Sin embargo, el derecho a la alimentación no se vio beneficiado y se considera necesario implementar políticas públicas que garanticen el acceso a los alimentos de la canasta básica, ya que la inflación y la reducción de los ingresos en las familias mexicanas dificultaron la manera en que pudieran acceder a los mismos. Esta es la razón por la que se ven los datos mencionados.

También se debe considerar la importancia de que niñas, niños y adolescentes cuenten con una alimentación adecuada, nutritiva, suficiente y de calidad, por lo que se deben considerar los apoyos alimentarios que se les brindaban a través de comedores escolares, cocinas comunitarias y los servicios de alimentación en escuelas de jornadas de tiempo completo.

Adicionalmente se deberían de considerar las mediciones estandarizadas, periódicas y confiables de la talla de los niños y de los jóvenes para monitorear su estado nutricional e identificar las problemáticas de salud.

También es necesario ampliar las actividades agrícolas con un sistema de producción local brindándoles asistencia técnica, financiera y nutricional. Esto significa enfocarse en la producción desde los hogares a nivel familiar e individual, para que puedan contar con alimentos de consumo propio y para la venta y así obtener recursos para la compra de otros alimentos.

Esto se menciona porque al menos el 60% de las localidades rurales del país, sufren del desabasto de algún tipo de alimento básico, lo que impacta de diferentes

¹⁶ Anexo 4

maneras en la población. Y casi una cuarta parte de la población rural sufre el desabasto cotidiano de maíz, 17% de frijol, 14.4% de arroz, 25% de tortilla, 32% de pan, 41% de fruta, 17% de leche, 12% de huevo, 39.4% de pollo, 59% de carne y el 81.5% de pescado (INEGI, 2020)

Todo esto muestra la necesidad de ajustar los medios que garanticen el acceso a la alimentación desde arriba, es decir los recursos administrativos, que incluyen en el desempeño de los organismos administrativos relacionados con el derecho a la alimentación, las políticas públicas sociales, los programas sociales y las partidas presupuestales asignadas a estos fines.

Esto se menciona ya que por lo que se ha revisado, se encontró que el trabajo que realizan los organismos administrativos relacionados con el acceso a la alimentación lo han venido realizando de forma aislada y como consecuencia no existen políticas sociales que respondan de forma integral al problema, esto se puede comprobar con las estadísticas mostradas.

Lo que provoca una reacción en cadena ya que, al no existir respuesta de la administración pública, las políticas sociales no alcanzan a ser significativas y los recursos humanos y económicos dejan de enfocarse en las verdaderas necesidades, sobre todo pensando en las regiones donde existen poblaciones con marcadas necesidades alimentarias.

La única forma de identificar que se está logrando una mejora es comparar las cifras que muestren, en el futuro, un descenso significativo en las regiones que actualmente viven con una carencia histórica de acceso a los alimentos y entonces se podrá considerar que existe crecimiento en la seguridad alimentaria en los hogares mexicanos.

De lo contrario seguiremos hablando de los mismos números, tal y como se presentan a continuación en las siguientes gráficas, en base a los datos aportados por CONEVAL, que muestran los estados que en la actualidad se presentan con menor y con mayor carencia alimentaria y que permiten identificar las condiciones en las que viven un gran número de las poblaciones mexicanas.



Según el organismo los primeros se mantienen en mejores condiciones y los segundos se encuentran con mayores carencias.



Fuente: CONEVAL 2022 Generación propia

Por lo tanto, es necesario implementar políticas para aumentar el desarrollo agrícola en el territorio nacional, esto mejorará el acceso en cantidad y calidad a los

alimentos nutritivos de la población en zonas urbanas y en las zonas rurales sucederá lo mismo, además de ampliar sus oportunidades de desarrollo económico.

Tal y como lo menciona la FAO: El objetivo es conciliar los aspectos económicos del sistema alimentario con los aspectos espacial, social y cultural de dicho sistema (2017).

Las políticas a las que nos referimos deben considerar la participación intersectorial de la administración pública con una estrategia integral, que pudiera mejorar el acceso a los alimentos a través de la productividad y del desarrollo social. Conectando las demás actividades económicas con los grupos de productores locales en las poblaciones rurales.

Por lo que es indispensable establecer un objetivo común de alcanzar un mayor desarrollo en el campo mexicano que sirva para reducir las carencias alimentarias encontradas. Esto a través de una política que represente los objetivos nacionales de producción de alimentos y permitan el acceso a los alimentos a las personas con esta carencia.

Se deben fortalecer los espacios de dialogo que permitan revisar las normas relacionadas con estos temas y poder evaluar los resultados de los mecanismos que existen para apoyar esas regiones productivas. Es decir, que favorezcan la participación de los pequeños productores y crear los medios que ayuden a la comercialización y el abasto de alimentos en las poblaciones con más necesidades.

Es indispensable identificar las regiones con mayores carencias y con marcadas desigualdades sociales por medio de una evaluación en las políticas para adecuar la asignación de recursos administrativos, económicos y humanos necesarios para alcanzar los objetivos planteados.

Además de la coordinación intersectorial para mejorar la eficacia y la eficiencia administrativa que logre reconocer el valor que tienen las comunidades rurales en la producción y abasto de alimentos.

4.2.2. La administración transversal

Uno de los recursos con los que cuenta la administración pública y que se ha venido aplicando poco a poco, con resultados limitados, son las propuestas que hace la administración transversal. Sus aportaciones pueden permitir que los organismos de gobierno, tengan o no facultades relacionadas con el derecho a la alimentación, trabajen con este objetivo para mejorar los resultados.

La administración transversal se desarrolla entre los procesos y la coordinación, la cooperación y la comunicación de las unidades de la organización administrativa, principalmente relacionados con el funcionamiento transversal, de acuerdo con los objetivos establecidos dentro de la organización.

Se puede entender la transversalidad en términos de opción organizativa orientada a introducir objetivos compartidos por el conjunto de la organización y que van más allá de los asignados a cada división u órgano sectorial (Serra, 2004), para complementarse en sus funciones.

La transversalidad pretende introducir los objetivos compartidos por toda la organización y que llevan a segundo plano los asignados a cada nivel o a cada órgano y sector. La transversalidad es una nueva propuesta para la organización, con una característica horizontal y que busca llevar los objetivos a nivel general, es decir para toda la administración en su conjunto.

Este modelo se contrapone al tradicional que existe en la forma de trabajo de los gobiernos dentro de la administración pública. Su característica más clara en esto es que busca la coordinación horizontal en lugar del principio de jerarquía administrativa. Fomentando los grupos de trabajo multidisciplinarios y que complementa a las acciones clásicas de la administración pública.

La transversalidad pretende establecer una manera diferente en las relaciones de la organización. Planteando un cambio en los objetivos y en las estructuras administrativas, además de sugerir ajustes en el comportamiento de las personas que participan en la administración. Y busca proponer proyectos relacionados con un tema o un territorio específicos.

El reto para las administraciones públicas actuales es aplicar la transversalidad en todos los ámbitos de la gestión pública para mejorar la capacidad de respuesta de los organismos públicos.

Para la administración pública la transversalidad puede ser una solución sobre todo en la forma en la que se organiza para establecer con claridad las funciones requeridas por las dependencias o entidades que participan en los objetivos comunes, aunque estas guarden características y objetivos diferentes.

El reto que se presenta actualmente entre los organismos de la administración pública será desarrollar las habilidades humanas para aceptar que la transversalidad puede aplicarse en todos los ámbitos de gestión pública y permitirá mejorar la capacidad de respuesta de los organismos públicos. Sobre todo, si tomamos en cuenta que la complejidad de las necesidades sociales está en constante crecimiento y se manifiestan dentro de los intereses de la ciudadanía.

La transversalidad puede ser una solución para que dentro de la organización de la administración pública se puedan incluir a otras dependencias o entidades que por su naturaleza tengan una o más características diferentes a las funciones administrativas que se les hayan otorgado. Permitiendo que todas estas confluyan en intereses más amplios a los que tuvieron individualmente y logrando coincidir con los objetivos establecidos por la administración central.

Existen muchos ejemplos con resultados exitosos de que la administración transversal puede funcionar en la administración pública mexicana. Cuando se establecen los objetivos con claridad y se permite trabajar en conjunto se pueden resolver problemas que antes no tenían manera de como con

Un ejemplo de esto es el Programa de Apoyo al Empleo (PAE). Se contempló la necesidad de reducir los problemas que existían entre la falta de información sobre los empleos disponibles, la mano de obra calificada y los perfiles requeridos para los empleos. Por lo que la Secretaría del Trabajo y previsión Social en conjunto con el Servicio Nacional de Empleo.

El PAE busca solucionar las dificultades que se presentan entre la oferta y la demanda de empleo dentro del mercado laboral. Pretende apoyar a los solicitantes

mostrando sus habilidades y destrezas laborales y de acuerdo a las ofertas de empleo que se presentan ayudarles a colocarse en algún puesto de trabajo o inclusive considerar la posibilidad de trasladarse a otras entidades para trabajar.

Además de permitir que amplíen sus oportunidades resolviendo la falta de experiencia laboral, sobre todo en el caso de los jóvenes o adaptar sus habilidades laborales en los grupos de adultos mayores y personas con discapacidad.

Con esto se ha logrado atender las necesidades específicas de cada grupo de personas, lo que ha permitido además que se les concedan apoyos económicos y capacitación para fortalecer sus habilidades laborales. Se ha podido alcanzar estos objetivos a través de cuatro subprogramas con los que cuenta el PAE y que son:

- 1) Bécate
- 2) Fomento al Autoempleo
- 3) Movilidad laboral Agrícola y
- 4) Repatriados Trabajando

No se tomará el espacio aquí para analizar todos los resultados de dicho programa, ya que lo que se pretende es resaltar la participación dentro de la administración transversal y solamente cabe mencionar que han sido positivos. Y que podría servir como ejemplo para la implementación de otros.

Lo que se esperaría es que los organismos administrativos encargados de reducir las carencias alimentarias en la población y otros que cuenten con recursos técnicos, económicos o humanos pudieran replicar estos casos con el objetivo de aumentar el acceso a la alimentación adecuada para las personas que viven con esta carencia.

Y como ya se dijo se requiere establecer al derecho a la alimentación adecuada en el centro de los objetivos del gobierno federal, estatal y municipal y así lograr que todos sus esfuerzos impacten a la problemática que se vive en la actualidad, resolviendo las carencias alimentarias en la población.

4.2.3. Los objetivos comunes

En este apartado se mencionarán tres recursos que podrían ayudar a los esfuerzos que realiza el gobierno para reducir las carencias alimentarias en el país. Primero, se hará énfasis en el papel fundamental que desempeña la administración municipal, ya que se presenta como el primer contacto y el que conoce el origen de las problemáticas alimentarias locales.

Tal y como se menciona en el capítulo 2 de esta investigación, se espera que el gobierno local puede jugar un rol importante al promover, entre otras cosas, la educación y la capacitación para que las comunidades puedan desempeñar actividades dentro del proceso de la producción, transportación y venta de alimentos.

También puede desarrollar programas para enseñar sobre la formación empresarial que permita la participación de las personas y de las comunidades en la venta e intercambio de los productos.

Además de que cuenta entre sus facultades con los recursos para adaptar el sistema educativo local para crear una cultura productiva y lograr que puedan responder a las necesidades personales y familiares para participar en los diferentes niveles de la cadena de producción, transporte y abasto de alimentos.

Sin olvidar su participación en la economía local, el gobierno municipal puede generar estímulos, a través de los subsidios para ciertas actividades de la producción de alimentos a nivel local y también puede otorgar privilegios tributarios por periodos limitados. También puede influir en la oferta y la demanda de alimentos para beneficiar a los negocios locales y ayudar a las comunidades que viven con mayores necesidades.

Puede desarrollar obras públicas que mejoren la infraestructura dentro de su localidad para que, por un lado, generar empleos y por otro lado mejorar los medios para la transportación de los alimentos hacia comunidades lejanas.

Y puede asociarse con empresas de productos y servicios en el sector privado para estos mismos proyectos. Por esto y más es necesario aumentar la

participación de los gobiernos municipales en la búsqueda por la accesibilidad alimentaria.

Como segundo recurso para promover los objetivos comunes entre todos los participantes locales en la lucha contra las carencias alimentarias, se encuentran las comunidades productoras.

La participación de las comunidades productoras es un recurso que todavía existe, estas comunidades han disminuido de forma alarmante por falta de apoyos, pero esto puede ser revertido a través de la participación gubernamental. Sobre todo si se entiende que podría ocupar un lugar fundamental en el proceso de abasto de alimentos.

Al hablar de comunidades productoras se está hablando de recuperar los espacios que antes eran utilizados en las comunidades para la producción de alimentos, donde participaban comunidades o familias y que ayudaban al abasto de las comunidades cercanas o para producción exterior a gran escala y que generaba ingresos para las familias que los producían.

Desde que paso la pandemia se han realizados esfuerzos para reactivar la producción de alimentos en las comunidades del país que dejaron de hacerlo. La ONU realiza esfuerzos a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que en México desarrolló un proyecto de “Reducción del impacto económico del COVID-19 y fomento a la recuperación temprana resiliente en comunidades de México”.

La carencia por acceso a la alimentación varía considerablemente dependiendo del grupo de la población al que pertenezca, por ejemplo, existen poblaciones indígenas, poblaciones con personas con discapacidad y menores de edad, entres estas las tasas de incidencia de la carencia alimentaria alcanzan más del 20% que representa la prevalencia nacional

Otro ejemplo es que en el medio rural el ingreso promedio por hogar es sólo la mitad de los ingresos promedio de los hogares urbanos y su gasto es ligeramente superior a la mitad del que erogan los hogares urbanos. Los hogares distribuyen

sus gastos en alimentos de manera diferenciada de acuerdo con sus ingresos y los precios de los alimentos.

Por estas y otras razones es que las autoridades locales podrían promover los trabajos que realizan las comunidades productoras para satisfacer sus propias necesidades alimentarias.

El gobierno mexicano sigue implementando programas para lograrlo, a través del fortalecimiento de las técnicas y formas tradicionales de producción y del manejo de la tierra para alcanzar la seguridad alimentaria.

Estos programas se establecieron con el objetivo de contribuir a la recuperación de 107 comunidades en 8 estados de la República mexicana (Campeche, Chiapas, Morelos, Oaxaca, Puebla Quintana Roo, Tabasco y Yucatán). Todavía se están esperando los informes que permitan saber si han funcionado o no.

Estos programas buscan fortalecer la producción de diferentes artículos, algunos para alimento y otros para venta o intercambio en base a lo que establece la LDRS, en el mismo artículo 179, que considera a siete cultivos como básicos y estratégicos: maíz, caña de azúcar, frijol, trigo, arroz, sorgo y café.

Si le sumamos las oleaginosas más importantes, porque son las de mayor consumo en el país, que son: algodón, soya y cártamo.

Vale la pena señalar que en esta lista no están incluidas las hortalizas y las frutas dentro de los cultivos estratégicos que está promoviendo el gobierno federal. Y los cultivos para productos que sirven para alimentar el ganado, que son: avena, maíz forrajero y pastos cultivados.

Debido a que como ya se mencionó, el propósito es fortalecer la producción local y el abasto local de productos básico.

Aunque el objetivo primordial que se propone aquí es que las comunidades productoras ayuden con alimentos que permitan reducir las carencias alimentarias locales, existe otra realidad en los resultados obtenidos.

Si bien existe una lista muy extensa de productos para cultivar, en los últimos cuarenta años se ha observado un cambio en la producción.

Los cultivos que más crecieron en términos de superficie cosechada, especialmente a partir del año 2000, fueron: zarzamora, fresa, hortalizas, aguacate y agaves. En caso contrario los cultivos que han disminuido en su producción son: el café, el tabaco, el ajonjolí, el cártamo, el algodón y el arroz.

La característica que se puede identificar de la estructura productiva mexicana es que se basa en la pequeña y mediana propiedad. Según el INEGI 9 de cada 10 productores en el sector agropecuario, forestal o pesquero son pequeños o medianos (2024). Esta es una ventaja que se debería de aprovechar para fortalecer las comunidades productoras locales.

Al finalizar esta parte es bueno recordar que lo que se espera es el apoyo gubernamental a estas comunidades con el objetivo de acercar los alimentos a bajo costo para los lugares donde las personas viven con altos niveles de pobreza. Y llevar la seguridad alimentaria a nivel local y la soberanía alimentaria a nivel nacional.

El tercer y último recurso del que se quiere hablar en esta parte es sobre la participación de la iniciativa privada, ya que históricamente se ha observado la participación de pequeñas, medianas y grandes empresas en la producción, la distribución y la comercialización de los alimentos.

Los ejemplos son muchos, pero vale la pena mencionar algunos como: Bimbo, Coca Cola, Danone, Gruma, Grupo Industrial Lala, Grupo Industrial Maseca, Grupo Modelo, Industrias Bachoco, Nestlé de México, Pepsico, Sigma, SuKarne, entre otras (CEPAL, 2024). Participando dentro de la industria alimentaria y con posibilidades y disposición de ayudar a la población.

Es aquí donde el gobierno debe de aplicar todos sus recursos, administrativos y legales, para establecer lazos que permitan trabajar juntos para acercar los alimentos adecuados y reducir las carencias alimentarias de la población mexicana.

Hay que tomar en cuenta que la concentración del consumo de alimentos se presenta en las zonas urbanas y por lo tanto la estructura de la distribución y el abastecimiento de alimentos son diferentes al que se encuentra en las zonas urbanas.

Este se caracteriza por tener: a) mayor distancia de las zonas de producción a los mercados urbanos más lejanos; b) mayores requerimientos de transporte, calidad, disponibilidad, y volúmenes.

Sin embargo, la demanda elevada permite que la inversión de las empresas sea aceptable para poder llevar toda la variedad de alimentos con los que se cuenta en las grandes urbes.

Se estima que alrededor del 70% de los alimentos que consumen las familias mexicanas provienen de cuatro sitios principales: mercados, tiendas de abarrotes, tiendas especializadas y supermercados.

Aunque cada región es muy diferente, por ejemplo, en el centro del país las tiendas especializadas son más comunes, mientras que en el sur y en el oriente los mercados abiertos son los que captan mayor atención, en tanto que en el norte las personas prefieren los supermercados.

Sin bien es cierto que en todas las regiones del país las tiendas de abarrotes son una importante fuente de alimentos para los hogares. Y es por eso que a través de estas se podrían acercar los alimentos para las personas con pocos recursos y que no viven en las zonas urbanizadas. Ya que los productores colocan sus productos a través de canales muy específicos.

Porque uno de los principales problemas es que el 49% de las unidades de producción agrícola del país destinan sus productos a la venta y la mayoría de los agricultores venden sus cosechas a los intermediarios.

Muy pocos son los productores que lo hacen a través de la venta directa al consumidor, a la agroindustria o a los mercados mayoristas o centrales de abasto.

Por esto se han observado cambios evidentes en la alimentación de los mexicanos sobre todo en las últimas cuatro décadas, Provocando la disminución en el consumo de alimentos tradicionales, que no son nocivos para la salud como el frijol y el maíz. Aumentando riesgo de enfermedades como la obesidad y otras.

Además del aumento en la disponibilidad de alimentos procesados y que cuentan con una alta densidad energética, con azúcares refinados, con colorantes artificiales y conservadores, con elevado contenido de sodio y grasas saturadas. Sin olvidar el aumentado el consumo de productos de origen animal.

El cambio en las costumbres alimentarias aumentó en el número de personas con obesidad y sobrepeso. Es por eso que se deben utilizar los recursos de las empresas privadas para acercar los alimentos tradicionales y que corresponden culturalmente a cada comunidad, para mejorar la nutrición de las personas.

También se debe de tomar en cuenta que las carencias por acceso a la alimentación varían considerablemente entre los distintos grupos de la población.

Es decir, entre la población indígena, la población con discapacidad y los menores de edad, siendo los más pequeños los más afectados por la falta de alimentos nutritivos, suficientes y de calidad.

Cada una de estas situaciones pueden y deben de verse afectadas o beneficiadas por la participación de las empresas privadas. Algunas de ellas en estos momentos ya se encuentran realizando actividades que pretender beneficiar a diferentes comunidades.

Con la ayuda del gobierno se podrían dirigir estos esfuerzos para beneficiar a las comunidades con mayores necesidades.

Enfocando las actividades a los objetivos planteados de acuerdo a las necesidades locales, para acercar los alimentos adecuados a esas regiones con un bajo costo. Y si se toman en cuenta estas observaciones, se podrían reducir los niveles de carencias en el acceso a la alimentación adecuada en el país.

4.3. Conclusiones

Al final de este capítulo y de la investigación en su totalidad, se presentan las conclusiones a las que se llegaron y que muestran la tarea pendiente para el gobierno mexicano:

- 1) El derecho a la alimentación adecuada se encuentra establecido en el país tal y como se plasma en la Constitución y se complementa con los tratados internacionales y las demás leyes nacionales e internacionales.
- 2) El acceso a la alimentación es una parte fundamental dentro del derecho a la alimentación adecuada y se debe garantizar como un primer paso para lograr su efectividad.
- 3) Los trabajos para lograr la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria deben de presentarse dentro de las actividades primordiales de la administración pública federal, estatal y municipal.
- 4) La eficacia y la eficiencia administrativa dependerá de las políticas públicas implementadas, de los programas sociales desarrollados y de los resultados alcanzados al momento de reducir el número de personas que viven con carencias en la accesibilidad a la alimentación adecuada.
- 5) Las garantías constitucionales en el país otorgan responsabilidades adicionales a la administración pública federal, estatal y municipal para desarrollar los mecanismos necesarios para garantizar el acceso a los alimentos suficientes, nutritivos y de calidad en la población.
- 6) La nueva Ley General de la Alimentación Adecuada y Sostenible establece un marco de aplicación para determinar las instituciones y organismos encargados de garantizar el derecho a la alimentación.

- 7) El acceso a la alimentación presenta grandes carencias en el país y la forma de enfrentarlo es centrando los esfuerzos primero en las regiones que viven con mayores carencias.
- 8) La administración pública municipal juega un papel preponderante en estos esfuerzos ya que forma parte de estas regiones con mayores carencias y conoce de sus necesidades mejor que nadie.
- 9) Los municipios pueden coordinarse para que las comunidades productoras y la iniciativa privada también participe en la lucha contra las carencias alimentarias.

En resumen, las carencias en el acceso a la alimentación pueden reducirse con la participación coordinada de la administración pública en sus tres niveles y la participación de las comunidades y de la iniciativa privada.

Anexo 1

3 Tesis de la Suprema Corte

Primera

Número: 2007057

Tesis: 1a. CCLXXXVI/2014 (10a)

Materia: Constitucional

Época: Décima

Instancia: Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Fecha: Agosto 2014

Derechos Humanos. Naturaleza del concepto “Garantías de protección”, incorporado al art 1o. de la Constitución Federal, vigente desde el 11 de junio de 2011.

El texto del artículo 1o, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde el 11 de junio de 2011, establece que las personas gozaran de los derechos humanos reconocidos en dicho ordenamiento fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. Conforme a dichos términos, en el contenido de los derechos humanos residen expectativas de actuación por parte de los entes de autoridad, por lo que las personas deben contar con los medios que garanticen la realidad de tales aspiraciones. Para ello, **las garantías de protección de los derechos humanos son técnicas y medios** que permiten lograr la eficacia de los mismos; en su ausencia, el goce de los derechos que reconoce nuestro orden constitucional no puede materializarse en las personas.

Segunda

Número: 2008815

Tesis: XXVII.3o.J/14 (10a)

Materia: Constitucional

Época: Décima

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Fecha: Abril de 2015

Derechos Humanos y sus Garantías. Su distinción.

Antes de las reformas constitucionales de 6 y 10 de junio de 2011, las voces "derechos humanos y sus garantías", eran términos que solían confundirse, ambigüedad que posiblemente derivaba de la anterior denominación del capítulo I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, titulado "De las garantías individuales".

Sin embargo, el Poder Reformador de la Constitución, con las citadas reformas, **elevó a rango constitucional su distinción**, como deriva de las siguientes menciones: i) el capítulo I cambió su denominación a "De los derechos humanos y sus garantías"; ii) en el artículo 1o. se especificó que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales "así como de las garantías para su protección", y iii) en el numeral 103, fracción I, **se especificó que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por infracción a los derechos humanos y las "garantías otorgadas para su protección"**.

Luego, **para el Constituyente Permanente los derechos y sus garantías no son lo mismo, ya que éstas se otorgan para proteger los derechos humanos;** constituyen, según Luigi Ferrajoli, los "deberes consistentes en obligaciones de prestación o en prohibiciones de lesión, según que los derechos garantizados sean derechos positivos o derechos negativos", es decir, **son los requisitos, restricciones, exigencias u obligaciones previstas en la Constitución y en los tratados, destinadas e impuestas principalmente a las autoridades, que tienen por objeto proteger los derechos humanos;** de ahí que exista una relación de subordinación entre ambos conceptos, pues las garantías sólo existen en función de los derechos que protegen; de tal suerte que pueden existir derechos sin garantías pero no garantías sin derechos.

Así, a manera de ejemplo, puede decirse que el derecho humano a la propiedad tiene, entre otras garantías, las de audiencia y legalidad, pues prohíbe a la autoridad molestar a un particular sin mandamiento escrito en el que funde y motive la causa legal del procedimiento, y que los gobernados sean privados de la propiedad sin previa audiencia.

Tercera

Número: 2017890

Tesis 2a. LXXXVIII/2018 (10a)

Materia: Constitucional

Época: Decima

Instancia: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Fecha: Septiembre 2018

Derechos Humanos y Garantías. Sus diferencias

Conforme al artículo 1o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. A diferencia de los derechos humanos, en sí mismos considerados, las garantías se erigen como instrumentos o herramientas para su protección y tutela, reforzando su vigencia y salvaguardando su eficacia dentro del sistema normativo. En síntesis, **las garantías operan como medidas jurídicas que tienen como finalidad lograr la consecución, vigencia y efectividad de los derechos humanos al tiempo que aseguran la conservación de su carácter ontológico como límites jurídicos infranqueables para la potestad de la autoridad como lo ordena el primer párrafo del artículo 1o. constitucional.**

Anexo 2

Programas para el Bienestar

Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores

La Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores es uno de los Programas para el Bienestar impulsados por el Gobierno de la Cuarta Transformación, cuyo objetivo es mejorar la situación de protección social de toda la población adulta mayor de 65 años o más de edad, a través de una pensión económica, equivalente a \$4,800 pesos bimestrales entregados de manera directa, sin intermediarios.

A diferencia de otros de los Programas para el Bienestar, este apoyo está elevado a rango constitucional; es decir, el Estado mexicano tiene la obligación de cumplir y hacer cumplir la entrega de estos apoyos económicos sin importar el gobierno o gobernantes en turno.

Además, esta pensión es universal, lo que quiere decir que se entrega a todas y todos los adultos mayores que vivan en México, sin importar origen, condición social o económica, ideología, creencias, nacionalidad, etcétera.

De esta manera, ayudamos en la mejora de la situación que viven las y los adultos mayores, en aras de reconocer su esfuerzo y empeño en la construcción de nuestro país con la finalidad de garantizar una vejez digna y plena.

¿Cuáles son los criterios y/o requisitos para recibir este apoyo?

- Tener 65 años o más de edad cumplidos dentro del bimestre de incorporación.
- Ser mexicano o mexicana por nacimiento o naturalización con domicilio actual en la República Mexicana.
- Acta de nacimiento.
- Documento de identificación vigente: credencial para votar o del INAPAM, pasaporte u otros documentos expedidos por la autoridad correspondiente que acrediten identidad).
- Clave Única de Registro de Población (CURP).
- Comprobante de domicilio (de máximo 6 meses de antigüedad) o constancia de residencia de la autoridad local.

- Formato Único de Bienestar debidamente llenado.

Si la persona solicitante no pudiera realizar el trámite por sí mismo puede nombrar a una persona adulta auxiliar en su representación, quien deberá presentar una identificación oficial vigente, CURP, comprobante de domicilio y un documento que acredite el parentesco con la persona adulta mayor.

Se dará atención prioritaria a las personas adultas mayores que habitan en municipios y localidades con población mayoritariamente indígena o afromexicana o con alto o muy alto grado de marginación.

Sembrando Vida

Sembrando Vida es uno de los Programas para el Bienestar impulsado por el Gobierno de la Cuarta Transformación con el que se otorgan apoyos económicos y en especie a sujetos agrarios mayores de edad que habitan en localidades rurales, cuyos municipios se encuentran con niveles de rezago social y que son propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal.

El objetivo de Sembrando Vida es contribuir al bienestar mediante la producción de 2.5 hectáreas sembradas con sistemas agroforestales y Milpa Intercalada entre árboles frutales, a fin de cubrir necesidades alimenticias básicas.

En 2023, el programa tendrá cobertura en los estados de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas hasta alcanzar la meta de hectáreas de un millón 139 mil 372.5 (1,139,372.5 ha).

Las personas beneficiarias de este programa serán acreedoras a un pago mensual de \$6,000 pesos entregados de manera directa a través de transferencias electrónicas y, en caso de que se necesite y compruebe, podrán recibir apoyos adicionales y/o en especie (como semillas, herramientas, plantas u otros insumos).

A pesar de que la mayor parte de las riquezas naturales y culturales de México se encuentran en las zonas rurales, es en ellas donde se concentran los

mayores índices de pobreza y rezago social. Lo anterior, debido a la falta de políticas y programas gubernamentales que revaloren la agricultura campesina y aumenten el nivel de bienestar de los hogares rurales y, de esta manera, satisfacer las necesidades básicas de alimentación.

El campo, en su conjunto, ha sido víctima de abandono por parte de las autoridades que administraron el país en los gobiernos anteriores, lo que ha redundado en un menoscabo importante tanto en la producción agroforestal como en el nivel de vida de la población rural.

Por ello, es importante trabajar en beneficio de las y los sujetos agrarios que no cuentan con recursos ni conocimientos para producir alimentos de manera sostenible, así como mejorar la calidad de vida de sus comunidades, la recuperación de los suelos y mejorar el medio ambiente.

El objetivo primordial de Sembrando Vida es incentivar a las y los trabajadores del campo a establecer sistemas productivos agroforestales, los cuales combinan la producción de los cultivos tradicionales con árboles frutales y maderables y que, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, tienen la ventaja de incrementar o mantener la producción y productividad, lo que reduce el uso de insumos y, por tanto, los costos de producción.

Sembrando Vida genera autoempleo y, con ello, mejora los ingresos de las familias beneficiadas a través de proyectos productivos. Asimismo, contribuye a cubrir las necesidades alimenticias básicas, promoviendo también la autosuficiencia alimentaria, y a recuperar la cobertura forestal de hasta un millón 127 mil 500 hectáreas en el país.

Al igual que los demás Programas para el Bienestar, este apoyo impulsa el propósito máximo del Gobierno de la Cuarta Transformación que es favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar para todas y todos, y así revertir la situación de desigualdad social.

¿Cuáles son los criterios y/o requisitos para recibir este apoyo?

- Ser sujeto agrario que habite en algún municipio o localidad con rezago social.
- Ser mayor de edad.

- Tener disponibles 2.5 hectáreas para trabajar en un proyecto agroforestal (se debe acreditar la propiedad o posesión).
- Aceptar el cumplimiento de todas las disposiciones legales aplicables.
- Identificación oficial vigente en original y copia.

¿Cómo me inscribo?

Serás convocado a través de las Asambleas Ejidales y/o Comunales, en las cuales se expondrán las características del Programa y los requisitos para participar.

Una vez que se tenga el Preregistro se realizará un proceso de validación mediante una visita física de las y los técnicos. Posteriormente, se notificará de tu admisión o no al programa.

*Para recibir más información o detalles del programa, visita la página oficial de Sembrando Vida.

Jóvenes Construyendo el Futuro

Jóvenes Construyendo el Futuro es uno de los Programas para el Bienestar que impulsa el Gobierno de la Cuarta Transformación con el que se brinda, durante 12 meses, capacitación gratuita en empresas y centros de trabajo a jóvenes de entre 18 y 29 años de edad que no estén estudiando o no cuenten con un trabajo, en aras de desarrollar sus habilidades y capacidades y así colaborar en su inserción al mundo laboral, garantizando su derecho al trabajo.

Durante la capacitación, las y los jóvenes inscritos al programa reciben un apoyo económico mensual equivalente a un salario mínimo que, en 2023, es de \$6 mil 310 pesos.

Además, las y los beneficiarios son acreedores a un seguro médico del IMSS que abarca enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo.

Durante el tiempo en que la o el joven esté inscrito al programa, los centros de trabajo fungirán como tutores, quienes evaluarán de manera mensual el desempeño del aprendiz. A su vez, el aprendiz hará lo propio con el tutor.

Al finalizar la capacitación, los y las aprendices recibirán un documento en donde se acreditará las habilidades adquiridas y, en caso de no ser contratado por el centro de trabajo donde se adiestró, se le ofrecerá un menú de opciones que le

facilite su incorporación en el mercado laboral.

Durante los gobiernos del periodo neoliberal, las personas jóvenes fueron uno de los sectores más ignorados y despojados de sus derechos a la educación, al trabajo, a una vida digna. A ellos y ellas se les negó el acceso a las universidades públicas bajo el argumento de “no haber pasado un examen de admisión”, al tiempo que se les relegaba a la hora de buscar un trabajo pues “no tenían experiencia”. Es decir: se les dio la espalda.

Además, los gobiernos del neoliberalismo y sus máximos representantes impusieron la idea de que estos jóvenes eran “ninis”, porque ni estudiaban ni trabajaban, como si lo hicieran por decisión propia, cuando lo que imperaba en realidad eran autoridades que no cumplían su labor de garantizar el pleno ejercicio de los derechos más fundamentales como lo son la educación y el trabajo.

Esas negligencias crearon las condiciones para los grupos delincuenciales, quienes vieron en estos jóvenes un caldo de cultivo para aumentar sus filas, enganchándolos con promesas de dinero, fama y otros excesos, favoreciendo así el incremento de la violencia.

Desde el inicio de la Cuarta Transformación, en diciembre de 2018, se decidió llevar a cabo acciones de humanismo y justicia social con las y los jóvenes y todos los demás sectores desfavorecidos, y así evitar que se vayan por el camino de las conductas antisociales.

Muestra de ello es el programa Jóvenes Construyendo el Futuro que, además, se complementa con las Becas para el Bienestar Benito Juárez para estudiantes de nivel Básico, Medio Superior y Superior, a quienes se les brindan apoyos económicos para combatir la deserción escolar.

Además de capacitación, apoyo económico y seguro médico, las y los beneficiarios de Jóvenes Construyendo al Futuro reciben los materiales e insumos necesarios para hacer su labor sin ningún costo.

Cabe destacar que aquellas personas inscritas en este programa deberán asistir en los días y horarios establecidos por el Centro de Trabajo, los cuales son de entre 5 y 8 horas diarias 5 días a la semana.

En cuanto a los Centros de Trabajo, el número de aprendices que éstos

pueden tener varían dependiendo de su constitución y labores. Por ejemplo, una persona física puede tener máximo 5 aprendices, en tanto que una institución pública federal su tope son los 50. Al finalizar la capacitación, los Centros de Trabajo recibirán un distintivo de compromiso social por su participación.

¿Cuáles son los criterios y/o requisitos?

Tener entre 18 y 29 años al momento de postularse a la actividad de capacitación.

Bajo protesta de decir verdad, declarar no estar trabajando ni estudiando al momento de registrarse en el Programa.

- Identificación oficial vigente.
- CURP.
- Comprobante de domicilio (luz, agua, predial o teléfono) no mayor a 3 meses de haber sido expedido.
- Inscribirse en la Plataforma Digital por cuenta propia o con asistencia de personal autorizado por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), proporcionando la información requerida en el formulario de registro.
- Fotografía del o la joven registrada con el rostro descubierto, sin ediciones ni modificaciones, sosteniendo la ficha de registro proporcionada por el Programa.
- Aceptar los términos de la carta compromiso donde accede a cumplir con las Reglas de Operación y otras disposiciones que le apliquen como participante del Programa.
- Autorizar el uso de sus datos personales a la STPS, de acuerdo con la normatividad vigente en la materia.

Las personas extranjeras deberán presentar el documento oficial vigente que acredite su estancia legal en el país expedido por las autoridades migratorias correspondientes.

¿Dónde puedo registrarme?

Los registros y solicitudes pueden realizarse en la Plataforma Digital habilitada específicamente para este programa dentro de las fechas y horarios establecidos por la autoridad encargada. Dicha plataforma se abre de manera bimestral.

*Para este y todos los demás Programas para el Bienestar se dará prioridad a las y

los jóvenes registrados que habiten en municipios de alta y muy alta marginación con altos índices de violencia y a integrantes de grupos históricamente discriminados.

Beca para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica

Las Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez es uno de los Programas para el Bienestar impulsados por el Gobierno de la Cuarta Transformación con el que se otorga un apoyo económico de \$875.00 pesos mensuales a familias con niñas, niños y/o adolescentes inscritos en planteles de educación inicial, preescolar, primaria o secundaria del sector público ubicados en localidades indígenas; con menos de 50 habitantes sin grado de marginación; o en zonas de alto o muy alto grado de marginación.

El objetivo primordial de esta beca es fomentar que las y los menores de edad que viven en condiciones de desigualdad social y/o económica permanezcan y concluyan sus estudios, en aras de avanzar hacia la reducción de las trayectorias escolares discontinuas e incompletas que, precisamente, inician en este nivel educativo y obstaculizan el bienestar y la inclusión social.

Las trayectorias escolares son afectadas, entre otros eventos, por la falta de acceso a educación inicial y preescolar; la extra edad en primaria; el incremento de la inasistencia; la reprobación y el rezago educativo en secundaria. Esta situación es perjudicial sobre todo para los hogares con niños, niñas y adolescentes que tienen la edad idónea para recibir los servicios de educación básica (de los 3 a los 14 años de edad) y se encuentran en situación de desventaja debido a su origen étnico; su residencia en localidades de alta o muy alta marginación; y por vivir en condiciones de pobreza o de violencia, elementos que frecuentemente están relacionados.

Asimismo, de acuerdo con especialistas, una primera condición para el ejercicio del derecho a la educación es que las niñas, niños y adolescentes, independientemente de su origen, lugar de residencia o condición social, accedan a los planteles educativos y asistan a sus clases de forma regular.

Por lo anterior, es necesario que el Estado impulse una serie de medidas,

entre las que se encuentra esta beca, para favorecer el ingreso y la permanencia en el sistema educativo de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes provenientes de grupos históricamente discriminados, que alienten la conclusión oportuna de sus estudios y permitan el desarrollo de trayectorias educativas completas.

Con esta beca, al igual que las que se otorgan a los estudiantes de los niveles Media Superior y Superior y el programa La Escuela es Nuestra, el Gobierno de México trabaja en el cumplimiento pleno del derecho a la educación de todas y todos, y así contribuir al desarrollo completo de la personalidad humana y ayudar a grupos sociales en situación de vulnerabilidad a superar problemas como la pobreza y mejorar la movilidad social.

Esta beca, al igual que los apoyos para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad, está elevada a rango constitucional, por lo que el Estado mexicano tiene la obligación de cumplir y hacer cumplir su entrega sin importar el gobierno o gobernantes en turno.

¿Cuáles son los criterios y/o requisitos?

La Beca de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez consiste en un apoyo económico de \$875.00 pesos mensuales, y se otorga durante los 10 meses que dura el ciclo escolar. Los requisitos que cada familia debe cumplir para acceder a ella son:

Tener por lo menos un o una menor de edad inscrito en modalidad escolarizada en alguna escuela pública de educación básica clasificada como de atención prioritaria.

Si las niñas, niños o adolescentes no estudian en alguna escuela clasificada como prioritaria, la familia podrá ser parte del programa sólo si tiene bajos ingresos. Esta estimación se realiza con base en la aplicación de un cuestionario.

Las niñas, niños o adolescentes no deberán recibir, de manera simultánea, otra beca con el mismo fin otorgada por alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal.

- Comprobante de inscripción del o la menor de edad.
- Acta de nacimiento del o la menor de edad (documento migratorio, para quienes hayan nacido en el extranjero).
- - Datos de identificación del padre, madre o tutor (identificación oficial, CURP,

comprobante de domicilio).

*Esta beca tiene como prioridad atender a localidades con condiciones de rezago social y se jerarquizan de la siguiente manera: 1) localidad indígena rural o urbana; 2) localidad de menos de 50 habitantes sin grado de marginación; 3) localidad de muy alta marginación, rural o urbana; 4) localidad de alta marginación, rural o urbana.

<https://programasparaelbienestar.gob.mx/>

Anexo 3

Programas de desarrollo social o bienestar

Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural
Programa Sectorial de Economía
Programa Sectorial de Bienestar
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Programa Sectorial de Educación
Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Programa Sectorial de Salud
Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social
Programa Sectorial de Cultura
Programa Institucional del Instituto de los Pueblos Indígenas
Programa Institucional del Instituto Nacional de las Mujeres
Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social
Programa Institucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
Programa Institucional del Instituto de Salud para el Bienestar
Programa Institucional del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable
Programa Especial para la Productividad y la Competitividad
Programa de Fomento a la Economía Social
Programa Especial de los Pueblos Indígenas
Programa Nacional de Desarrollo Social
Programa Nacional de Juventud
Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes
Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
Programa Nacional de Vivienda
Programa Nacional para la Igualdad entre Hombres y Mujeres
Programa Nacional Hídrico

Programa Nacional Forestal

Programa Especial de Cambio Climático

Programa Nacional de Asistencia Social

Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y
Desarrollo Integral Infantil;

Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación

Programa Nacional de Pesca y Acuicultura.

Fuentes de información

Aguilar Villanueva, Luis F., (2007), El estudio de las políticas públicas, México, Porrúa.

Arcila, R. L. A. y López, O. M. A., (2019), *El derecho humano a una buena administración pública en México y Colombia*.

Birkland, Thomas, (2011), Una introducción al proceso político, 3ª edición, New York, EUA, M.E. Sharpe

Bonanate L. y Papini R. (2010), Los derechos humanos y el diálogo intercultural. Declaración Universal de los Derechos Humanos génesis, evolución y nuevos derechos, Club de Lectores-Pontificia Universidad Javeriana, Buenos Aires

Burgoa, I. (2003), Las garantías individuales, Porrúa, México.

Camberos, C. M. (2000), La seguridad alimentaria de México en el año 2030, Ciencia Ergo Sum, vol. 7, núm. 1, marzo, 2000, Universidad Autónoma del Estado de México

Cantarell, G. M., (2001), Ética y Deontología del Servidor Público; Hobiton Ediciones; México.

Carmona, S. J. L., Paredes, S. J. A., Pérez, S. A., (2017), La carencia por el acceso a la alimentación, Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas, Vol. 6, Núm. 11 Enero – Junio 2017.

Carpizo, J., (1980), Estudios constitucionales, UNAM, México.

Carta de Derechos Fundamentales

<http://fra.europa.eu/es/eu-charter/article/41-derecho-una-buena-administracion>

Chiavenato, I., (2004), Introducción a la teoría general de la administración, México, Mc Graw Hill, pp. 52 y 132.

CNDH e INEGRM, (2015), Artículo 4o.: Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, México.

CONEVAL, (2022), Documento de análisis sobre la medición multidimensional de la pobreza 2022, p. 58.

Diario Reforma, (2008), Enfoque, núm. 743, 29 de junio de 2008, México.

DIF, (2019), Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Artículo 3o., fracción II y Artículo 28

Durán, M. A., Estado constitucional de derecho y servicios públicos”, A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional, n.º 60, Belo Horizonte: Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar, 2015, pp. 39-62.

Escobar, R. G., (2012), Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria, Editorial Aranzadi

FAO - Parlamento Latinoamericano y Caribeño, o Parlatino, (2013), <https://parlatino.org/>

Fernández, T. A., (2001), La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Valencia: Tirant lo Blanch, p. 103.

Finnis, J., Aquinas. Moral, Political and Legal Theory, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 176

Gobierno de México, (2023), Secretaria de Educación Pública, Organigrama <https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/organigrama-de-la-secretaria-de-educacion-publica?state=published>

Gobierno de México, (2019), Plan Nacional de Desarrollo.

Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, (2020), Dignidad Humana, Derechos Humanos y Derecho a la Vida, Ensayos sobre la contemporánea ética del derecho, pág. 30

López, S. R., (2017), La dignidad humana en México: Su contenido esencial a partir de la jurisprudencia alemana y española, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM

Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, (2013), La Administración al Día, “El catedrático Rodríguez-Arana redactará la Carta de Derechos Ciudadanos de Iberoamérica”, Disponible en línea <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1500246>

Massini-Correas, C. I., Filosofía del Derecho-I-El derecho, los derechos humanos y el derecho natural, Buenos Aires, Lexis Nexis-Abeledo-Perrot, 2005, pp. 184-188

Nikken, P., (2010), La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

Núcleo sobre el derecho a la alimentación, (2021), Propuesta constitucional sobre el derecho a la alimentación, Chile.

Ortega, M. J. M., (s/f), El derecho fundamental a una Buena Administración Pública en México.

Peces-Barba Martínez, Gregorio, La Dignidad de la persona desde la Filosofía del Derecho, op. cit., pp. 67-ss

Pinkaers, S., Ce qu'on ne peut jamais faire. La question des actes intrinsèquement mauvais. Histoire et discussion, París-Friburgo, Éditions Universitaires Fribourg Éditions du Cerf, 1986, pp. 67-110

Porter, J., Nature as Reason. A Thomistic Theory of the Natural Law, Grand Rapids-Michigan-Cambridge, Eerdmans Publishing, 2005, pp. 231-324

Robbins, S. y Coulter, M., (2005), Administración, México, Pearson Educación, pp. 7-8

Rodríguez-Arana, M. J., (s/f), El derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración de instituciones públicas, p. 39.

Rodríguez-Arana, M. J., (2012), La participación en el Estado social y democrático de Derecho”, A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional, n.º 48, Belo Horizonte: Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar, p. 16.

Rodríguez-Arana, M. J., Sobre el derecho fundamental a la buena administración y la posición jurídica del ciudadano”, p. 30.

Rodríguez-Osiac, L., Egaña R, D., Gálvez E. P., Araya B. M., (2023), El derecho a la alimentación en Chile: Ley marco de alimentación y nutrición.

SCJN, (2014), Tesis Aislada de Suprema Corte de Justicia, Primera Sala, 31 de Octubre de 2014, Tesis num. 1a. CCCLIV/2014 (10a.).

<https://vlex.com.mx/vid/540688146>

SCJN, (2016), Tesis 2a. XCV/2016, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 34, t. I, septiembre de 2016, p. 834.

SEGALMEX, (2021), Informe de actividades, México.

Soaje Ramos, G., “Sobre la politicidad del derecho. El bien común político”, en Castaño, S. y Soto Kloss, E. (eds.), El derecho natural en la realidad social y jurídica, Santiago de Chile, Universidad Santo Tomás, 2005, pp. 15-45.

Söderman, J., (2001), El derecho fundamental a la buena administración”, Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia, n.º 214, Madrid: einsa Multimedia, pp. 11.

Wunder, H. D. y Valencia, T. D. C., (2019), Reflexiones sobre el derecho fundamental a la buena Administración pública en el derecho administrativo brasileiro, págs. 47-48.

Formato de Declaración de Originalidad y Uso de Inteligencia Artificial

Coordinación General de Estudios de Posgrado
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo



A quien corresponda,

Por este medio, quien abajo firma, bajo protesta de decir verdad, declara lo siguiente:

- Que presenta para revisión de originalidad el manuscrito cuyos detalles se especifican abajo.
- Que todas las fuentes consultadas para la elaboración del manuscrito están debidamente identificadas dentro del cuerpo del texto, e incluidas en la lista de referencias.
- Que, en caso de haber usado un sistema de inteligencia artificial, en cualquier etapa del desarrollo de su trabajo, lo ha especificado en la tabla que se encuentra en este documento.
- Que conoce la normativa de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en particular los Incisos IX y XII del artículo 85, y los artículos 88 y 101 del Estatuto Universitario de la UMSNH, además del transitorio tercero del Reglamento General para los Estudios de Posgrado de la UMSNH.

Datos del manuscrito que se presenta a revisión

Programa educativo	Doctorado en Ciencias Jurídicas	
Título del trabajo	Las carencias en el acceso a la alimentación adecuada en las regiones más pobres de México	
	Nombre	Correo electrónico
Autor/es	Jorge Garrido Beltrán	jorge.garrido@umich.mx
Director	Javier Eliott Olmedo Castillo	javier.olmedo@umich.mx
Codirector		
Coordinador del programa	Carlos Salvador Rodríguez Camarena	carlos.rodriguez@umich.mx

Uso de Inteligencia Artificial

Rubro	Uso (sí/no)	Descripción
Asistencia en la redacción	NO	

Formato de Declaración de Originalidad y Uso de Inteligencia Artificial

Coordinación General de Estudios de Posgrado
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo



Uso de Inteligencia Artificial		
Rubro	Uso (sí/no)	Descripción
Traducción al español	NO	
Traducción a otra lengua	NO	
Revisión y corrección de estilo	NO	
Análisis de datos	NO	
Búsqueda y organización de información	NO	
Formateo de las referencias bibliográficas	NO	
Generación de contenido multimedia	NO	
Otro	NO	

Datos del solicitante	
Nombre y firma	Jorge Garrido Beltrán
Lugar y fecha	Morelia, Michoacán, a 7 de febrero de 2025

Jorge Garrido Beltrán

Las carencias en el acceso a la alimentación adecuada en las regiones más pobres de México.pdf

 Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Detalles del documento

Identificador de la entrega

trn:oid:::3117:427794347

Fecha de entrega

7 feb 2025, 2:35 p.m. GMT-6

Fecha de descarga

7 feb 2025, 2:39 p.m. GMT-6

Nombre de archivo

Las carencias en el acceso a la alimentación adecuada en las regiones más pobres de México.pdf

Tamaño de archivo

1.1 MB

226 Páginas

69,962 Palabras

379,459 Caracteres