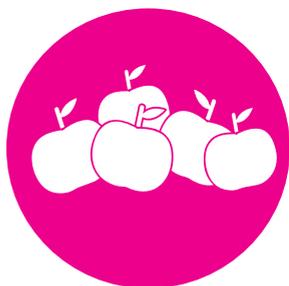
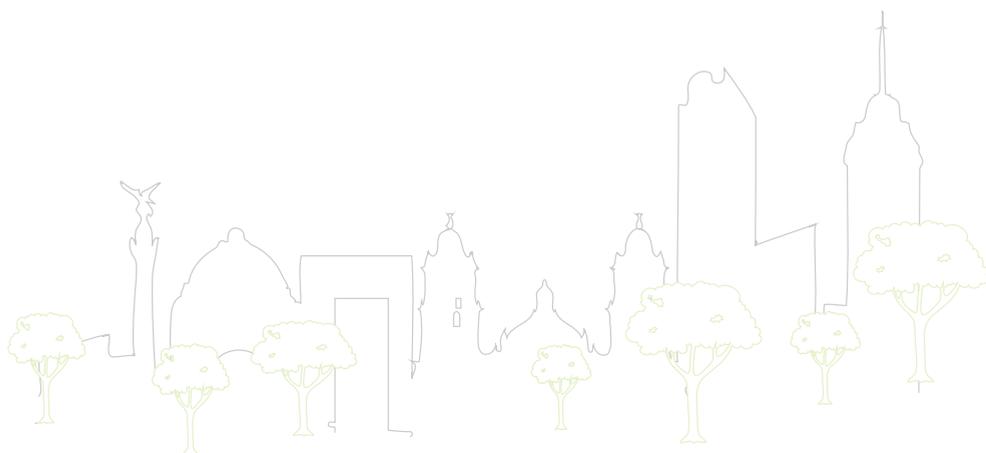


Capítulo 7. Derecho a la alimentación



¡Nuestra ciudad, **nuestros derechos!**

I. Diagnóstico

A. Obligaciones del Estado

El derecho humano a la alimentación fue reconocido específicamente en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas en 1948 como componente del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado,¹ y desde 1966 se integra de manera destacada en el conjunto de los derechos económicos, sociales y culturales pactados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.²

Existe un claro desfase entre los progresos realizados en el ámbito internacional respecto a la comprensión de la naturaleza de este derecho, la definición de las obligaciones del Estado, las adecuaciones

¹ Organización de las Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, Asamblea General, Resolución 217/A/III, 1948.

² Organización de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Asamblea General, Resolución 2200A (XXI), 1966.

del marco legislativo nacional mexicano y su inclusión en políticas públicas y programas de gobierno para garantizar su ejercicio, lo cual puede explicar parcialmente su exclusión del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal de 2009. En los pactos, tratados, conferencias, protocolos y observaciones del sistema de las Naciones Unidas para la protección de los derechos, se ha alcanzado una definición operativa precisa del derecho a la alimentación, que no se ha plasmado con la precisión requerida para su aplicación nacional en el marco jurídico de la mayoría de los países.³

En el ámbito internacional, se ha precisado la naturaleza del derecho a la alimentación a través del sistema institucional de protección a los derechos humanos, en especial los derechos económicos, sociales y culturales. Al señalamiento genérico de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a la definición tautológica del *derecho a la alimentación adecuada* del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, han seguido un conjunto de precisiones acerca de su naturaleza y contenido. En la Convención sobre los Derechos del Niño (1959, 1989),⁴ la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979),⁵ y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

³ Miguel Carbonell, “¿Qué significa el derecho a la alimentación?”. En: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XIV, núm. 135, septiembre-diciembre 2012, pp. 1063-1078. Todo el marco jurídico federal y por entidad federativa y los tratados y pactos internacionales vigentes se encuentran disponibles en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/index.php>

⁴ Organización de las Naciones Unidas, Declaración sobre los Derechos del Niño, Asamblea General, Resolución 1386 (XIV), 20 de noviembre de 1959; Convención sobre los Derechos del Niño, Asamblea General, Resolución 44/25, 20 de noviembre de 1989.

⁵ Organización de las Naciones Unidas, Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (arts. 11, 12 y 14), Asamblea General, Resolución 34/180, 18 de diciembre de 1979.

(2006),⁶ se reivindica la obligación del Estado de garantizar el acceso pleno a los derechos económicos, sociales y culturales para los grupos que por su condición de exclusión social tienen obstáculos para satisfacerlos por sí mismos o a través de su grupo familiar.

En el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, 1988), artículo 12, se define claramente la esencia del derecho a la alimentación: “Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual”.

Las precisiones desarrolladas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y por el Relator Especial del derecho a la alimentación entre fines del siglo pasado y los primeros años del presente constituyen la base para la comprensión y el ejercicio pleno de este derecho.

La Observación general número 12 del Comité es la base jurídica del derecho a la alimentación, ya que establece los elementos que componen su núcleo y describe las obligaciones que entraña su cumplimiento: el derecho a la *alimentación adecuada* es un derecho complejo que no debe interpretarse en forma restrictiva ni asimilarse únicamente a cubrir los requerimientos de calorías, proteínas y otros nutrientes.⁷ El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, en respuesta al mandato de precisar la naturaleza y alcances de este derecho, asume la definición del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y desarrolla una definición más amplia, que extiende el derecho al concepto de *seguridad alimentaria*:

⁶ Organización de las Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Asamblea General, Resolución 61/106, 13 de diciembre de 2006.

⁷ Organización de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 12, El derecho a una alimentación adecuada, Resolución E/C.12/1999/5, Ginebra, 1999.

Todas las personas tienen el derecho a tener acceso de manera regular, permanente y libre, sea directamente o mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.⁸

En esta definición se identifican la accesibilidad física y económica y la disponibilidad permanente de los alimentos como los componentes generales de este derecho, a la vez que se resaltan las características particulares que los alimentos deben poseer para el pleno cumplimiento del derecho: ser adecuados, suficientes, sostenibles, inocuos y culturalmente aceptables para todas las personas.

Es preciso que el cumplimiento del derecho a la alimentación no se conciba simplemente como la obligación de abastecer alimentos gratuitos o baratos a la población en situación de pobreza o mediante transferencias económicas etiquetadas como *apoyo alimentario*. El cumplimiento del derecho a la alimentación implica actuar de manera integral en todos los componentes del sistema alimentario, desde la producción misma de los alimentos, pasando por su abasto y comercialización, hasta su consumo. En 2004, el Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura emitió las Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional,⁹ donde precisó las pautas que deben seguir

⁸ Organización de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación Jean Ziegler, A/HRC/7/5, Ginebra, 2008.

⁹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º periodo de sesiones, Roma, FAO, 2004.

los gobiernos para el establecimiento de un sistema que permita a las personas el acceso digno a los alimentos adecuados, así como para la creación de un sistema de seguridad para aquellas que no puedan hacerlo por sí mismas, desde una perspectiva de derechos humanos.

Una de las principales limitaciones de la comprensión y definición de los alcances del derecho a la alimentación fue su subordinación a otros derechos y a las condiciones determinantes del acceso social normal a una alimentación adecuada. La indefinición inicial del término *alimentación adecuada* también contribuyó a confundir la operatividad y la responsabilidad precisa del Estado en el cumplimiento del derecho.¹⁰

De esta manera, la reciente consolidación de la alimentación adecuada como un derecho autónomo tuvo su impulso en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación¹¹ convocada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y que se verificó en Roma en 1996; y en el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, que en 1999 desarrolló el concepto de alimentación adecuada como derecho humano, así como las principales obligaciones del Estado para su cumplimiento, en su Observación general número 12.¹² El carácter reciente de esta consolidación implica que en la mayoría de los países no se ha desarrollado el marco legislativo adecuado para garantizar el respeto, protección y realización del derecho a la alimentación, ni las capacidades institucionales de gobernanza y construcción de ciudadanía requeridas para tal fin.

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas creó la figura del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, cuyo

¹⁰ Enrique de Loma Osorio, “El derecho a la alimentación. Definición, avances y retos”. En: *Boletín ECOS*, núm. 4, octubre de 2008, pp. 1-3.

¹¹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma, 1996, objetivo 7.4.

¹² Organización de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *op. cit.*, nota 7.

mandato es fortalecer la exigibilidad de este derecho y la clarificación de su contenido. Con ello culminó un largo proceso de más de medio siglo para transitar desde la prerrogativa discrecional de proporcionar apoyo alimentario a sectores de la población en situación de exclusión social, en la mayor medida posible para lograr la satisfacción de sus requerimientos alimentarios, hacia la obligación de los Estados de garantizar el derecho a la alimentación de todas las personas que habitan en su territorio o transitan por él.

En el caso de México, a partir de 1992,¹³ numerosos grupos civiles impulsaron ante el poder legislativo diversas iniciativas de reforma constitucional para el reconocimiento del derecho a la alimentación en los términos establecidos por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, firmado por el Gobierno de la República y, por tanto, ya parte del marco jurídico nacional. Todas estas iniciativas se estrellaron contra el rechazo y el bloqueo de la mayoría parlamentaria en diversas comisiones dictaminadoras. En la narrativa de los debates, los argumentos de las y los legisladores evidencian su total incomprensión de la naturaleza de los derechos económicos, sociales y culturales.¹⁴

Finalmente, el 13 de octubre de 2011, en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoció que: “Toda persona tienen derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”. En la misma fecha, se adicionó al artículo 27 constitucional que: “El desarrollo rural integral y sustentable

¹³ Cámara de Diputados-Comisión de Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios, *El derecho constitucional a la alimentación*, México, Cámara de Diputados-LV Legislatura, 1994.

¹⁴ Liza Covantes, “Derecho humano a la alimentación, explícito en la constitución mexicana: ¿qué sigue para asegurar a todos un acceso a alimentos adecuados?”. En: *El derecho a la alimentación en México: Recomendaciones de la sociedad civil para una política pública efectiva*, México, Oxfam México / Crece, 2013, pp. 19-26.

[...], también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca”.

No obstante, han transcurrido más de cuatro años sin que se haya emitido la ley reglamentaria del derecho, por lo cual la exigibilidad y justiciabilidad de este derecho continúa teniendo importantes limitaciones, al no estar claramente definidos sus alcances legales aplicativos y los órganos y funcionarios de gobierno específicamente obligados a garantizarlo. Existe una iniciativa de ley reglamentaria aprobada por la Cámara de Diputados, cuyo análisis y discusión en el Senado de la República se encuentra pendiente.

La adecuación de las leyes secundarias avanza con lentitud y hace referencia al derecho en lo general, sin especificar los mecanismos de garantía, exigibilidad o justiciabilidad. Por ejemplo, en los derechos a la salud y educación, en un principio, las reformas constitucionales del reconocimiento de estos derechos iniciaron con la adición de una frase, que posteriormente dio lugar a la promulgación de una ley general –protección a la salud, educación de calidad–, sin que se realizara una reforma sustantiva del articulado en función del enfoque de derechos. El reconocimiento del derecho a la alimentación propició reformas en el articulado de estas leyes para incluir los atributos “nutritiva, suficiente, y de calidad” en los referentes a la alimentación. Se han reformado ambas leyes para enfrentar la epidemia de obesidad y enfermedades crónicas no transmisibles asociadas.

Otras leyes secundarias del ámbito federal relacionadas con el derecho a la alimentación –Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Ley de Desarrollo Social, Ley de Asistencia Social y Ley de Ayuda Alimentaria para los Trabajadores– no se han actualizado en función del reconocimiento constitucional de ese derecho del marco jurídico internacional. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable define la seguridad alimentaria como “el abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población”.

Un caso positivo de adecuación del marco jurídico en materia de reconocimiento del derecho a la alimentación lo constituye el proceso

que llevó a legislar sobre el expendio y distribución de alimentos en las escuelas del país. Desde 2004, diversas organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas documentaron con rigor científico el grave daño a la salud y a la economía nacional que ocasionaba el consumo generalizado de “alimentos chatarra”, y emprendieron una intensa movilización desde el enfoque de la defensa de los derechos a la salud y a la alimentación, y del interés superior de la infancia. Se conformó una red social de convergencia de organizaciones y personas del ámbito académico, y se realizó una amplia labor de difusión pública y gestión ante legisladores, legisladoras, autoridades y organismos nacionales e internacionales de derechos humanos para exigir que se regulara la venta de alimentos en las escuelas y se prohibiera la presencia de los alimentos no saludables. La participación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y del Relator Especial de la Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, de legisladores y legisladoras de diversos partidos y del Frente Parlamentario contra el Hambre fue de suma importancia. Si bien hubo que enfrentar una gran resistencia de parte de las empresas fabricantes de estos productos, por medio de personas dedicadas al cabildeo, la publicidad, la comunicación, e incluso de legisladores y legisladoras y funcionarios y funcionaras afines a esos intereses, finalmente se logró alinear todo el marco jurídico con enfoque de derechos, desde las reformas constitucionales (octubre de 2011, febrero de 2013), hasta la Ley General de Educación (septiembre de 2013), y los lineamientos emitidos por la Secretaría de Salud (mayo de 2014) con disposiciones y sanciones precisas para garantizar que únicamente hubiera alimentos saludables en las escuelas. Como producto de los cambios en el marco jurídico, quedaron prohibidos los alimentos chatarra en las escuelas, así como la publicidad de estos productos dirigida a niños y niñas, y se estableció un impuesto a las bebidas azucaradas, además de hacer obligatoria la instalación de bebederos en las escuelas.

Sin embargo, no existen casos paradigmáticos de litigios estratégicos para la reivindicación del derecho a la alimentación. Los litigios

asumidos por la Suprema Corte de Justicia en los que se menciona el derecho a la alimentación se refieren a apelaciones de juicios entre particulares para el otorgamiento de pensiones o compensaciones, o bien a actos de autoridad en los que se daña o despoja a la persona querellante de sus medios de subsistencia.

En tanto, en el mundo, la protección del derecho a la alimentación de las personas detenidas y de los pueblos indígenas por parte del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha constatado en más de 450 casos, la violación de derechos civiles y políticos para proteger el derecho a la alimentación. En varios casos, personas detenidas o sus parientes invocaron, por ejemplo, el derecho de ser tratados con humanidad y dignidad y el derecho de no ser sometidos a trato crueles, inhumanos y degradantes para proteger el derecho a la alimentación. La jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos incluye además varios casos en que comunidades indígenas acudieron al Comité invocando el derecho de las minorías a su propia cultura para proteger su derecho a la alimentación.¹⁵

En 2004, como respuesta a una solicitud presentada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Corte Internacional de Justicia emitió una opinión consultiva sobre las consecuencias jurídicas de la edificación de un muro en el territorio palestino ocupado, y en ella condenó la existencia de una violación del derecho a la alimentación. Por primera vez, concluyó que existía una violación del derecho a la alimentación, es decir que este derecho es justiciable.¹⁶

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos emite alrededor de cien decisiones al año, la mayoría de las cuales se refieren a los derechos civiles y políticos. Una parte hace referencia a peticiones que alegan la violación del derecho a la alimentación consagrado en el artículo XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes

¹⁵ Christophe Golay, *Derecho a la alimentación y acceso a la justicia: Ejemplos a nivel nacional, regional e internacional*, Roma, FAO, 2009, p. 38.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 39-40.

del Hombre, o del derecho a la alimentación reconocido por medio de otros derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en especial el derecho a la vida y el derecho a la propiedad. La mayor parte de estos casos se refiere a la protección del derecho a la alimentación de los pueblos indígenas.¹⁷

En el ámbito de la planeación y la programación del Gobierno Federal, tanto el Programa Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales de Desarrollo Social 2013-2018, el Decreto de la Cruzada Nacional contra el Hambre¹⁸ y el Programa Nacional México Sin Hambre ponen en un primer plano el enfoque de derechos, entre los que se alude de manera destacada al derecho a la alimentación como un eje estratégico.

El Programa Sectorial de Salud omite por completo la referencia al derecho a la alimentación y mantiene el enfoque administrativo de acciones de gobierno: instrumentar la Estrategia Nacional para la Prevención y Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes; fomentar la alimentación correcta en los niveles individual, familiar, escolar y comunitario a través de estrategias innovadoras de mercadotecnia social; coadyuvar en la provisión de alimentos y suplementos alimenticios para una nutrición adecuada en la población menor de cinco años; promover la lactancia materna exclusiva hasta los seis meses de edad; desarrollar programas para abatir la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.

El Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018, si bien invoca la reforma constitucional que reconoce el derecho a la alimentación y la definición de seguridad alimentaria de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, tiene una visión productivista de mercado.

¹⁷ *Ibid.*, p. 47.

¹⁸ Secretaría de Desarrollo Social, Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. En: *Diario Oficial de la Federación*, 22 de enero de 2013.

Caracteriza la pobreza rural como consecuencia de bajos ingresos y bajo desarrollo de capital humano y enuncia como estrategia la de elevar la productividad para alcanzar el máximo potencial del sector agroalimentario incrementando su productividad, competitividad y rentabilidad. La visión de que el campo sea negocio prima explícitamente en el enfoque y en los programas sectoriales; la alusión a los atributos de sustentabilidad, inclusión social y seguridad alimentaria es tangencial y no se traduce en políticas sustantivas. Se privilegian los agronegocios, y la economía campesina es vista en función de su atraso y marginalidad, lo cual la excluye de los apoyos presupuestales principales.

El marco jurídico de la Ciudad de México tiene una ley específica, la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la cual, según su artículo 1º, tiene por objeto “establecer las actividades estratégicas prioritarias para el desarrollo a la seguridad alimentaria y nutricional, y garantiza el derecho universal a la alimentación y a la seguridad alimentaria para todos los habitantes del Distrito Federal”.¹⁹

Esta ley dispone establecer una política de garantía del derecho humano y la adecuada nutrición de toda la ciudadanía de manera sustentable; la creación del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Federal, con la participación de los sectores público, social y privado en la planeación, diseño, toma de decisiones, programación, ejecución de acciones, evaluación y actualización de las políticas y acciones que garanticen el derecho; la definición de los criterios, principios básicos, objetivos, atributos, normas y responsables de la política alimentaria y nutricional y sus instrumentos. También determina las responsabilidades del Ejecutivo de la Ciudad de México, en coordinación con los órganos político-administrativos, para lograr los objetivos de esta ley; y el establecimiento de una red de seguridad alimentaria que garantice el derecho humano a la alimentación y haga

¹⁹ Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 17 de septiembre de 2009.

efectivo el acceso de todas y todos los ciudadanos a alimentos inocuos y de calidad nutricional.

La Ley considera la formulación de una canasta básica alimentaria recomendada y una dieta correcta, definidas por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. Asimismo, prevé la realización de un Programa para la Seguridad Alimentaria y Nutricional como instrumento de planeación del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, a partir del diagnóstico y la evaluación de los recursos presupuestales para las actividades, acciones y metas establecidas para el logro de la seguridad alimentaria y nutricional.

La Ley establece que los alimentos que se abastezcan o distribuyan a través del Programa para la Seguridad Alimentaria y Nutricional provendrán preferentemente de la producción local y luego nacional y de organizaciones de pequeños y medianos productores locales y regionales. Para tal efecto, el Gobierno de la Ciudad de México, a través de las dependencias y entidades responsables, revisará y modificará la normatividad aplicable al abastecimiento de productos alimentarios, procurando un contenido mínimo local de 70 por ciento de sus compras totales.

De acuerdo con el artículo 7º de la misma ley, la política del Gobierno de la Ciudad de México en materia de seguridad alimentaria y nutricional se dirigirá al logro de los siguientes objetivos generales:

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

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

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

IV. Impulsar la política de seguridad alimentaria, con la participación de personas, comunidades, organizaciones y grupos sociales que deseen con-

tribuir en este proceso de modo complementario al cumplimiento de la responsabilidad social del Estado y a la ampliación del campo de lo público;

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

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

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

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

La Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México²⁰ establece los derechos específicos de esta población en materia de alimentación:

III. Promover en todos los grupos de la sociedad y, en particular, en quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia, de niños, niñas y adolescentes, los principios básicos de la salud y la nutrición, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes;

[...]

VI. Garantizar la prestación de servicios de atención médica respetuosa, efectiva e integral durante el embarazo, parto y puerperio, así como para sus hijas e hijos y promover la lactancia materna exclusiva dentro de los primeros seis meses y complementaria hasta los dos años;

[...]

²⁰ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 12 de noviembre de 2015.

VIII. Combatir la desnutrición crónica y aguda, sobrepeso y obesidad, así como otros trastornos de conducta alimentaria, mediante la promoción de una alimentación equilibrada, el consumo de agua potable, el fomento del ejercicio físico, e impulsar programas de prevención e información sobre estos temas;

Dicha Ley, para asegurar una adecuada protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, crea el Sistema de Protección, como instancia encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

La Ley de Desarrollo Agropecuario, Rural y Sustentable para el Distrito Federal, a diferencia de la ley federal correspondiente, tiene un enfoque de derechos en todo su articulado. El capítulo II define los derechos alimentarios y campesinos: derecho a la alimentación, a la soberanía, a la seguridad, a la educación y a la cultura alimentarias.

La Ley para la Prevención y Combate de la Obesidad y los Trastornos Alimenticios en el Distrito Federal, cuyo objeto es establecer los principios del programa específico a tal fin, aporta el reconocimiento explícito de la lactancia materna como el primer derecho humano a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. Otro aporte de esta ley es el reconocimiento de la obligación del Estado de “garantizar el conocimiento, difusión y acceso a la información de la sociedad en general, en materia de prevención y combate de la obesidad, sobrepeso y trastornos de la conducta alimentaria, teniendo como prioridad el interés superior del niño y la niña sobre cualquier otro”, y de promover “los elementos necesarios para hacer accesible a la población alimentos naturales y frescos, dando preferencia a los pequeños y medianos productores de la localidad”.²¹

²¹ Ley para la Prevención y Combate de la Obesidad y los Trastornos Alimenticios en el Distrito Federal (art. 5, frac. V y IV). En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 23 de octubre de 2008; última reforma publicada, 8 de octubre de 2014.

Las leyes de Educación, de Salud, de Desarrollo Social, de Atención Integral para el Desarrollo de las Niñas y los Niños en Primera Infancia, y Ambiental de Protección a la Tierra no incorporan en forma explícita el derecho a la seguridad alimentaria en lo pertinente a sus respectivos ramos. Su enfoque es más bien de índole administrativa y sólo aluden en forma genérica a los derechos sociales y al enunciado de acciones relativas a la alimentación y nutrición. Las leyes de albergues para niños, niñas y adultos mayores y de Asistencia e Integración Social tampoco contienen elementos afirmativos del derecho a la alimentación.

No obstante que el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 reconoce también en forma destacada la alimentación –junto con la salud, la educación y la cultura– como derecho fundamental, y establece en forma detallada objetivos, metas y líneas de acción para lograr su realización,²² el derecho a la alimentación no fue considerado dentro de ningún bloque de derechos en el *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal* de 2008,²³ ni en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal de 2009. En el capítulo “Derecho a la salud”, el *Diagnóstico* incluye un corto inciso relativo a los “trastornos alimenticios”, en el cual se alude a “la relación estrecha que existe entre el derecho a la salud y el derecho a una alimentación adecuada”, en función de los daños a la salud asociados con la “mala alimentación, la desnutrición y las deficiencias de vitaminas y minerales”.²⁴

La ausencia del derecho a la alimentación en el *Diagnóstico* de 2008 y en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal de 2009 es reveladora de un largo proceso de obstáculos en la comprensión cabal de este derecho tanto en lo que respecta a su propia

²² Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 11 de septiembre de 2013.

²³ *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, México, PDHDF, 2008.

²⁴ *Ibid.*, p. 266.

naturaleza, como a las obligaciones del Estado para su realización y a los mecanismos de acceso efectivo, exigibilidad y justiciabilidad.

B. Principales problemáticas

La adhesión del Estado mexicano al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a otros pactos y acuerdos internacionales de protección de los derechos humanos, así como su reconocimiento de los sistemas, comisiones y cortes internacionales de protección de los derechos humanos, han obligado a la modificación progresiva del marco jurídico constitucional, legal y reglamentario para incorporar el enfoque de derechos. De manera progresiva también, en la formulación de los planes y programas de gobierno –tanto a escala nacional como de la Ciudad de México– se ha incorporado, al menos discursivamente, el enfoque de derechos.

El reconocimiento de derechos por parte del Estado mexicano ha sido en buena medida tratado como un asunto de buena aplicación administrativa, asumiendo inercialmente que las políticas públicas existentes de salud, educación, vivienda, servicios urbanos, alimentación, entre otras, corresponden a las acciones de garantía de los derechos que el Estado está obligado a efectuar. Sin una visión crítica, es posible que se obstaculice seriamente el ejercicio del derecho, pues las acciones pueden en realidad derivarse de modelos incluso contrarios a este enfoque, en particular en el ámbito económico, lo que genera consecuencias como ruptura del tejido social, distorsión del sistema alimentario local, destrucción de la cultura alimentaria, depredación ambiental, dependencia económica, entre otros.²⁵

²⁵ Mario Luis Fuentes, “Complejidad y exclusión social”. En: Rolando Cordera, Patricia Ramírez Kuri, Alicia Ziccardi (coords.), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*, México, Siglo XXI Editores / UNAM-IIS, 2008, pp. 182-196.

El crecimiento económico y la revolución verde

En la década de 1970, ante lo que se avecinaba como una crisis del campo y alimentaria, los organismos internacionales convocaron a la Conferencia Mundial de la Alimentación (1974) para tratar asuntos vinculados con las políticas agropecuarias. El propio sistema de las Naciones Unidas privilegió durante buena parte de la segunda mitad del siglo pasado el enfoque desarrollista para enfrentar y solucionar los graves problemas de hambruna, hambre y desnutrición en la mayoría de los países del mundo. De acuerdo con esta visión, la falta de crecimiento económico y la escasa producción de alimentos explicaban la permanencia de estos problemas. En consecuencia, se consideró que, únicamente mediante el desarrollo industrial y el incremento de la producción de alimentos, las familias podrían tener el ingreso necesario y se lograría que hubiera suficientes alimentos en el mercado para satisfacer las necesidades alimentarias de la población. Más que reivindicar el derecho a la alimentación en sí, el sistema de las Naciones Unidas se centró en el objetivo de producir alimentos suficientes y hacerlos llegar adonde más se necesitaran.

Así, el acceso universal a una alimentación adecuada quedó subordinado y pospuesto al logro de metas de crecimiento económico y producción de alimentos. Mientras tanto, las acciones de los organismos internacionales y nacionales debían ocuparse de actividades asistencialistas, como el reparto de alimentos a la población en situación de pobreza y a víctimas de desastres naturales.²⁶

Desde su fundación en 1945, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura centró sus esfuerzos en incrementar la disponibilidad mundial de alimentos, recurriendo principalmente a promover la ampliación de la frontera agrícola mediante la explotación intensiva con recursos tecnológicos avanzados: revolución verde,

²⁶ Conferencia Internacional sobre Nutrición, *Elementos principales de estrategias nutricionales*, Roma, FAO, 1992, p. 394.

semillas genéticamente “mejoradas”, mecanización de la agricultura, construcción de grandes obras hidráulicas, uso intensivo de agroquímicos, etc. De modo complementario, el Programa Mundial de Alimentos de la Organización de las Naciones Unidas promovió la canalización de los excedentes regionales de alimentos hacia los países con mayores problemas de hambrunas y desnutrición.

En la Conferencia Mundial sobre la Alimentación convocada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en Roma en 1974, se reconoció que la seguridad alimentaria, si bien había que abordarla desde varios ángulos, se alcanzaría mediante el fortalecimiento de la producción de alimentos básicos en los países en desarrollo, las políticas nacionales de reservas alimentarias, los programas de ayuda alimentaria y otras medidas, incluyendo los acuerdos comerciales a largo plazo. Los gobiernos asistentes a la Conferencia se comprometieron a adoptar medidas nacionales e internacionales para lograr un desarrollo acelerado de la producción de alimentos y ayudar a los países en desarrollo vulnerables a las fluctuaciones de las cosechas y al incremento de la demanda por crecimiento demográfico excesivo.²⁷

Diez años después de la conferencia de Roma, las metas previstas de suficiencia alimentaria a escala global se habían alcanzado y superado, pero las condiciones de alimentación y nutrición en los países pobres apenas habían tenido una ligera mejoría.

En México, en la década de los setenta se logró un notable incremento de la disponibilidad de energía alimentaria hasta superar holgadamente la disponibilidad aparente de tres mil kilocalorías diarias por habitante –alrededor de cincuenta por ciento superior al requerimiento promedio de la población–, sin que hubiese evidencia de mejoría alguna de las condiciones de nutrición de la población infantil.²⁸

²⁷ Organización de las Naciones Unidas, Informe de la Conferencia Mundial sobre la Alimentación, Roma, ONU, 1974.

²⁸ Abelardo Ávila Curiel, Gabriela Rangel y Jesús Flores, *La política alimentaria en México*, México, Cámara de Diputados-Centro de Estudios para el Desarrollo

La Segunda Encuesta Nacional de Alimentación en el Medio Rural (1979) documentó la grave situación nutricional de la infancia en el medio rural mexicano. Diez años después, una tercera Encuesta Nacional de Alimentación en el Medio Rural (1989) documentó la persistencia de esta misma situación.²⁹

Si bien la evidencia mostró que no bastaba contar con alimentos suficientes a escala nacional para erradicar el hambre y alcanzar una buena nutrición para toda la población, la visión desarrollista prevaleció. Incluso en 1988, en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), el artículo 12, Derecho a la alimentación, señala:

Con el objetivo de hacer efectivo este derecho y de erradicar la desnutrición, los Estados Parte se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.³⁰

La persistencia de una elevada prevalencia de desnutrición en países con suficiente disponibilidad de alimentos condujo a otra vertiente del desarrollismo para erradicar el hambre y la desnutrición de la población: la del desarrollo económico, el cual debería generar los empleos de calidad que permitirían a la mayoría de la población contar

Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 2011, pp. 66-84.

²⁹ Abelardo Ávila Curiel *et al.*, “La desnutrición infantil en el medio rural mexicano”. En: *Salud Pública de México*, vol. 40, núm. 2, marzo-abril de 1998, pp. 150-160.

³⁰ Organización de Estados Americanos, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, Resolución de la Asamblea General, 17 de noviembre de 1988, San Salvador, El Salvador.

con los recursos suficientes para adquirir los alimentos necesarios, ya existentes en el mercado, a fin de satisfacer sus necesidades nutricionales. Así, nuevamente se dejó a la asistencia social alimentaria la responsabilidad de atender a la población marginal que por diversas situaciones no pudiera incorporarse funcionalmente al mercado laboral.³¹

En México se asumió que el crecimiento económico derivado del auge en la producción petrolera en la década de los setenta del siglo pasado, aunado a una mayor disponibilidad de alimentos y a la extensión de los servicios de salud, permitiría el abatimiento de la desnutrición en el corto plazo.³²

El modelo desarrollista para resolver el problema de acceso a una alimentación adecuada entró en crisis durante la última década del siglo XX. El mayor suministro interno de alimentos y el crecimiento económico fueron insuficientes: la mayoría de la población de los países en desarrollo seguía sin acceder a este derecho por carecer de recursos económicos. Resultó evidente que la desigualdad del ingreso, más que la baja producción de alimentos o la falta de crecimiento económico, era lo que generaba una enorme proporción de población en situación de pobreza sin capacidad para acceder a una alimentación mínima suficiente.

Orientación hacia el mercado, ajustes estructurales y programas de combate a la pobreza

A partir de los años ochenta del siglo XX, comenzó un viraje en la política económica no sólo en los países desarrollados sino también en los llamados en vías de desarrollo. Sobre todo desde la proclamación

³¹ The World Bank, *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries*, Washington, The World Bank, 1986.

³² Nora Lustig y Rosario Pérez Espejo, “Sistema alimentario mexicano: antecedentes, características, estrategias y efectos”. En: *Problemas del Desarrollo*, vol. 13, núms. 51-52, 1982, pp. 247-286.

del Consenso de Washington, la política económica se orientó en términos generales al abandono creciente del papel regulatorio del Estado, en particular en la economía, y a dejar la solución de los problemas de falta de crecimiento y distribución del ingreso a las fuerzas del mercado.

A lo largo de las dos últimas décadas del siglo pasado, los ajustes estructurales en los países en vías de desarrollo –puestos en práctica bajo la conducción del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional– se tradujeron en el debilitamiento del aparato de Estado, la cancelación de políticas compensatorias, subsidios y mecanismos de control de precios de los alimentos básicos, así como en la liberalización de la importación de alimentos, entre otras medidas.³³ La aplicación rigurosa de este modelo en México dio lugar al estancamiento del crecimiento económico, el deterioro acelerado del medio rural pobre, el incremento de la desigualdad y de la pobreza tanto rural como urbana, interconectadas por intensos procesos migratorios.³⁴

El paradigma desarrollista cedió entonces su lugar al enfoque de “superación de la pobreza”, según el cual, no bastaban el crecimiento económico y la mayor producción de bienes para resolver las graves carencias sociales que sufría buena parte de la población. La forma de lograr el acceso efectivo de la población en situación de pobreza a esos bienes dio lugar a dos modelos alternativos: un modelo basado en el principio de que el libre mercado era el único medio capaz de asegurar el progreso y por tanto combatir la pobreza;³⁵ confrontado con otro modelo, basado en el principio de que la exclusión social era

³³ World Bank, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, Oxford y Nueva York, Oxford University Press, 2000.

³⁴ José Luis Calva, “Derechos sociales y desarrollo incluyente. Prólogo”. En: José Luis Calva (coord.), *Análisis estratégico para el desarrollo*, vol. 12, México, Juan Pablos, 2012, pp. 9-16.

³⁵ Santiago Levy, *Pobreza y transición democrática en México. La continuidad de Progres-Oportunidades*, México, FCE, 2009.

lo que impedía que la población accediera a la satisfacción plena de sus necesidades, y, en consecuencia, era esta exclusión la verdadera generadora de la pobreza.³⁶

Las transferencias monetarias condicionadas se impusieron como política social del Gobierno Federal a partir de 1997 con el nombre de Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), hasta abarcar en 2005, con el nombre de Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, a cinco millones de familias en situación de pobreza, casi el total de las familias identificadas en situación de pobreza de capacidades. A partir de 2004, este programa se complementó con el Programa de Apoyo Alimentario, el cual otorga transferencias no condicionadas a familias en situación de pobreza extrema en imposibilidad de cumplir con la corresponsabilidad por carencia de acceso a los servicios de educación y salud requeridos para cumplir el condicionamiento del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. En el presente sexenio, este programa cambió nuevamente de nombre a Prospera, Programa de Inclusión Social.³⁷

A partir de estudios parciales, se pretendió demostrar que este modelo era eficaz para disminuir la pobreza extrema³⁸ y mejorar la nutrición de los niños y las niñas de las familias *beneficiarias* del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.³⁹ Sin embargo, el efecto

³⁶ Patricia Ramírez y Alicia Ziccardi, “Pobreza urbana, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI. Una introducción”. En: Rolando Cordera, Patricia Ramírez, Alicia Ziccardi (comps.), *op. cit.*, nota 25, pp. 23-48.

³⁷ Secretaría de Desarrollo Social, *Diagnóstico de Prospera Programa de Inclusión Social*, México, Sedesol, 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 12 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Reingeniería_Gasto/imagenes/Ventanas/Ramo_20/20S072.pdf

³⁸ Emmanuel Skoufias, *Progresá and its Impacts on the Human Capital and Welfare of Households in Rural Mexico: A Synthesis of the Results of an Evaluation*, Washington, International Food Policy Research Institute, 2001.

³⁹ Juan A. Rivera *et al.*, “Impact of the Mexican Program for Education, Health, and Nutrition (Progresá) on Rates of Growth and Anemia in Infants and

inmediato de las transferencias sobre el ingreso familiar se diluyó en el corto plazo, retrocediendo paulatinamente. La serie de la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares muestra que la disminución de la pobreza observada en los primeros años de las transferencias (2000-2004) se revirtió hasta regresar a los niveles de 1992 en la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares 2012.⁴⁰

Consecuencias en el estado de la alimentación y la salud nutricional

Los cambios mencionados repercuten en la condición nutrimental de la población:

[...] las economías capitalistas y globalizantes han impulsado el cambio en los hábitos alimenticios dado que éstos se rigen cada vez más por las exigencias [del mercado;] hoy se impulsa la intensificación de la producción agrícola para producir determinados alimentos[;] aunado a ello existe una concentración de los productos agroalimentarios en empresas multinacionales, a la vez [que] se extiende una ampliación y especialización en la distribución de alimentos por medio de redes comerciales cada vez más difundidas[,] lo que lleva a la internacionalización de la alimentación[;] con ello la política económica desarrollada actualmente desprotege la producción nacional de subsistencia y deja regir al mercado la regulación del acceso a alimentos de alto contenido nutricional [... Se extiende la utilización de alimentos de baja calidad nutricional].⁴¹

Young Children: A Randomized Effectiveness Study”. En: *JAMA, The Journal of the Medical American Association*, vol. 291, núm. 21, 2 de junio de 2004, pp. 2563-2570.

⁴⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Informe de pobreza en México 2012*, México, Coneval, 2013.

⁴¹ Graciela Soria Sánchez y Víctor Herminio Palacio Muñoz, “El escenario actual de la alimentación en México”. En: *Textos & Contextos* (Porto Alegre), vol. 13,

La forma en que el escenario descrito impacta en la situación de la alimentación y de su garantía como derecho puede describirse con algunos de los siguientes elementos:

- Aumento del déficit de la balanza alimentaria 2006-2011, que afecta en particular a productos básicos como el arroz y el trigo, lo que incide de manera directa en la seguridad alimentaria.
- Anteriormente, los supermercados se instalaban en las grandes ciudades y en zonas de estratos de población de ingreso medio-alto. En la actualidad, cada vez se ubican más en pequeñas ciudades y en áreas de población de bajos ingresos.
- Para el periodo 2010-2013, una tasa superior de crecimiento de los precios de alimentos y bebidas (sin incluir alcohol) y de la canasta básica, 5.1 y 3.4 por ciento respectivamente, en comparación con el índice general de precios al consumidor, 2.8 por ciento. Algunos productos básicos en particular han tenido incrementos más significativos: huevo (7.4 por ciento), tortilla de maíz (6.8), maíz (6.7), atún y sardina en lata (6.7), arroz (6.4), pollo (6.3), aceites y grasas vegetales comestibles (6.3), queso fresco (5.3), pan blanco (5.2), carne de res (5.1), galletas (5.1) y frutas (5.0 por ciento), entre otros, donde destaca tendencialmente un mayor encarecimiento de las fuentes de proteínas animales.⁴²

La situación nutricional prevaleciente en la Ciudad de México se refleja en los resultados de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición

núm. 1, pp. 128-142, enero-junio de 2014, p. 136. Véase también Eduardo Loría y Emmanuel Salas, “Sobrepeso e integración económica en México”. En: *Economía Informa*, núm. 389, noviembre-diciembre 2014, pp. 3-18.

⁴² Graciela Soria Sánchez y Víctor Herminio Palacio Muñoz, *op. cit.*, nota 41, pp. 131, 133, 136.

2006 y 2012,⁴³ la cual evidencia que los niveles de inseguridad alimentaria sentidos por las familias en la Ciudad de México son todavía importantes.

Cuadro 1. Proporción de hogares en las categorías de seguridad o inseguridad alimentaria 2012

Distrito Federal	
<i>Nivel</i>	<i>Porcentaje</i>
Seguridad alimentaria	38.6
Inseguridad leve	40.2
Inseguridad moderada	13.2
Inseguridad severa	8.0
Total	100

Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, Distrito Federal, cuadro 5.2, p. 73.

Como se comenta en la Encuesta:

Los hogares que se clasificaron en la categoría de inseguridad alimentaria leve informan, en primera instancia, preocupación por el acceso a los alimentos, sacrificando la calidad de la dieta. Cuando los hogares se encontraron en inseguridad alimentaria moderada, además del sacrificio en calidad, refirieron restricciones en la cantidad de alimentos consumidos. Los hogares en inseguridad alimentaria severa, además de las vivencias anteriores, relataron experiencias de hambre en adultos y finalmente en niños.⁴⁴

⁴³ Pueden consultarse en: Instituto Nacional de Salud Pública, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados por entidad federativa. Distrito Federal*, México, INSP, 2013 [en línea]. Disponible en: <http://ensanut.insp.mx/informes/DistritoFederal-OCT.pdf>

⁴⁴ *Ibid.*, p. 65.

La prevalencia de niveles importantes de las enfermedades derivadas de una alimentación insuficiente e inadecuada entre niños y niñas pueden observarse en el cuadro 2:⁴⁵

Cuadro 2. Comparativo de la prevalencia nacional de bajo peso, baja talla, emaciación y sobrepeso en población menor de cinco años, de anemia en población de 1 a 11 años, y de sobrepeso, obesidad y sobrepeso más obesidad en población de 5 a 11 años

Distrito Federal		
	<i>2006</i>	<i>2012</i>
Bajo peso en población menor de 5 años	0.3	1.5
Baja talla en población menor de 5 años	9.7	10.2
Emaciación en población menor de 5 años	1.2	0.4
Sobrepeso y obesidad en población menor de 5 años	7.5	8.2
Anemia en población de 1 a 4 años	25.3	23.1
Anemia en población de 5 a 11 años	13.3	10.6
Sobrepeso en población de 5 a 11 años	24.8	22.1
Obesidad en población de 5 a 11 años	20.7	13.1
Sobrepeso más obesidad en población de 5 a 11 años	45.5	35.2

Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, Distrito Federal, cuadros 6.1 a 6.4, pp. 74, 76.

En cuanto al estado de salud nutricional entre adolescentes y jóvenes, el cuadro 3 muestra información básica relevante:

⁴⁵ La encuesta aclara sobre estas cifras en cada apartado que no se contó con suficiente poder estadístico para establecer si las diferencias entre 2006 y 2012 fueron estadísticamente significativas.

Cuadro 3. Comparativo de la prevalencia de sobrepeso y obesidad en población de 12 a 19 años

Distrito Federal		
<i>Condición</i>	<i>2006</i>	<i>2012</i>
Sobrepeso	21.7	20.2
Obesidad	13.6	18.7

Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, Distrito Federal, cuadro 7.1, p. 79.

Entre los adultos, su estado nutricional se refleja en el cuadro 4:

Cuadro 4. Estado nutricional de adultos de 20 años o más, de acuerdo con la clasificación del índice de masa corporal, 2012

Distrito Federal	
<i>Estado</i>	<i>Porcentaje</i>
Desnutrición	0.7
Adecuado	25.5
Sobrepeso	39.9
Obesidad	34.0
Obesidad abdominal	78.8

Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, Distrito Federal, cuadro 5.2, p. 73.

Las cifras ofrecidas, aun cuando no muestran una tendencia de modificación clara para el periodo de comparación –que en algunos casos tienen una leve disminución y en otros un leve aumento, tal vez por la incertidumbre del diseño estadístico que menciona la Encuesta–, pueden ser indicativas de cierta tendencia estacionaria a corto plazo,

y con ello apuntan a la situación de algunos de los padecimientos más acusados y que requieren por tanto de mayor atención.

Entre niños y niñas menores de 5 años, destaca la prevalencia importante de baja talla al mismo tiempo que sobrepeso y obesidad, así como altos niveles de anemia. Esto apunta con claridad a que una parte importante de la población infantil tendería a un consumo alto de calorías y bajo de alimentos proteicos y de fuente de vitaminas y minerales (frutas, verduras, entre otros). Entre niños y niñas de 5 a 11 años, los niveles de sobrepeso y obesidad indican igualmente el consumo excesivo de carbohidratos y grasas.

En las edades posteriores, lejos de reducirse el problema de la obesidad y el sobrepeso, tiende a aumentar, aun cuando la desnutrición disminuya en adultos. Esto evidencia que el patrón distorsionado de alimentación prosigue y se consolida a lo largo de las etapas de la vida de una amplia capa de la población. Particularmente alarmantes son los niveles de obesidad abdominal, que constituye un factor de riesgo importante de enfermedades cardiovasculares.

Algunos estudios muestran la tendencia a que estas problemáticas se concentren de manera especial entre los estratos de población de menores ingresos. Uno de ellos documenta en general la extensión de la grave epidemia de obesidad entre las familias en situación de pobreza.⁴⁶

Por otra parte, un estudio documenta que la utilización de las transferencias no se tradujo en consumo de bienes favorables a la salud y a la nutrición; por el contrario, encontró que la prevalencia de desnutrición infantil, a igualdad de condiciones socioeconómicas, fue mayor entre los niños y las niñas de las familias que recibían transferencias del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.⁴⁷

⁴⁶ Simón Barquera *et. al.*, “Prevalencia de obesidad en adultos mexicanos, 2000-2012”. En: *Salud Pública en México*, vol. 55, supl. 2, 2013, pp. S151-S160.

⁴⁷ Abelardo Ávila Curiel, Gabriela Rangel y Jesús Flores, *op. cit.*, nota 28, pp. 178-181.

El análisis de los resultados en materia de alimentación y nutrición de los programas de transferencias demuestra que el incremento del acceso a alimentos no necesariamente se traduce en alimentación adecuada y buena nutrición. Mayor disponibilidad de recursos económicos, combinada con la distorsión de los patrones de consumo y la persistencia de malas condiciones de vivienda, infraestructura sanitaria e higiene, puede deteriorar gravemente la nutrición de la población, tanto por la persistencia de la desnutrición infantil asociada a un entorno insalubre, como por la generación de una grave epidemia de obesidad a partir de la edad escolar debida a la incorporación del consumo de alimentos industrializados y a la disminución del consumo de alimentos naturales. La doble carga de desnutrición infantil y obesidad en edad adulta que afecta a la mayoría de la población en situación de pobreza en México constituye un grave riesgo para el desarrollo de daño metabólico, lo cual explica el acelerado incremento en el presente siglo de la prevalencia de los padecimientos asociados a este daño: diabetes, hipertensión, dislipidemias, accidentes cerebrovasculares, infartos, neoplasias malignas, entre otros.⁴⁸

Un enfoque alternativo: el enfoque de derechos

Un modelo alternativo para enfrentar el problema de la pobreza extrema y, más aún, para reivindicar la meta del desarrollo humano pleno y universal, es el enfoque de derechos. En lo que concierne al derecho a la alimentación, este enfoque cobra vigencia plena a partir del reconocimiento de que los problemas de hambre, desnutrición e inseguridad alimentaria de gran parte de la población derivan, no de la incapacidad social ni familiar para producir alimentos o generar riqueza

⁴⁸ Juan A. Rivera *et al.*, “Introduction to the double burden of undernutrition and excess weight in Latin America”. En *The American Journal of Clinical Nutrition*, vol. 100, supl., diciembre de 2014, p. 1616S.

económica, sino de mecanismos concretos de exclusión social. Se dispone de suficientes recursos a escala internacional, y en el caso de México a escala nacional y por entidad federativa. Estos mecanismos de exclusión social deben verse como mecanismos de violación de los derechos humanos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; su corrección y satisfacción no se deben posponer, ni hacerse depender de la existencia de suficiente alimento ni de la capacidad económica directa de las personas y familias para adquirirlo. La obligación del Estado es, por una parte, adecuar el marco jurídico interno en armonía con el marco jurídico internacional para reconocer plenamente este derecho y crear las condiciones de su exigibilidad y justiciabilidad, y, por otra, garantizar el ejercicio universal, integral, incondicional y progresivo de este derecho, mediante mecanismos de respeto, protección y realización, haciendo uso eficiente máximo de los recursos disponibles.⁴⁹

C. Conclusiones

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018⁵⁰ establece los objetivos, metas y líneas de acción que servirán de base para la definición e implementación de las políticas públicas de la Ciudad de México. El eje 1, “Equidad e inclusión social para el desarrollo humano”, adopta un enfoque de derechos con el objetivo de reducir la exclusión y la discriminación y aumentar la calidad de vida de las y los habitantes de la Ciudad de México, a través de la promoción colectiva y corresponsable de los derechos humanos.

⁴⁹ Olivier de Schutter, Relator especial sobre el derecho a la alimentación, *Una revolución de derechos. La aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional en América Latina y el Caribe*, Nota informativa 6, Naciones Unidas, septiembre de 2011.

⁵⁰ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 11 de septiembre de 2013.

El área de oportunidad 6 de este eje se refiere de manera específica al derecho a la alimentación. Identifica a la población en situación de inseguridad alimentaria y malnutrición, en especial en función de su condición de vulnerabilidad. Identifica los problemas de pobreza alimentaria, desnutrición, anemia, sobrepeso, obesidad y enfermedades crónicas no transmisibles asociadas como componentes de la carencia de acceso al derecho a la alimentación. Se plantean tres *objetivos* referentes a esta problemática:

1. Contribuir a la consecución de seguridad alimentaria y una menor malnutrición de las y los habitantes de la entidad.
2. Consolidar una estrategia sostenible de ampliación de la oferta de alimentos saludables a bajo costo.
3. Fomentar el desarrollo rural y la agricultura sustentable a pequeña escala.

Para cumplir con los objetivos y metas del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, el Gobierno de la Ciudad de México lleva a cabo los siguientes programas: Desayunos Escolares; Comedores Comunitarios, Públicos Gratuitos y Populares; Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años Residentes en el Distrito Federal; Apoyo a Madres Solas Residentes en el Distrito Federal; Entrega de Despensas a Población en Condiciones de Vulnerabilidad; así como una serie de mecanismos para el abasto de alimentos.

El 17 de octubre de 2013, el Gobierno del Distrito Federal emitió un acuerdo por el que se crea el Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, dirigido a la población que vive en condiciones de pobreza extrema con carencia alimentaria, y que coordinan la Secretaría de Desarrollo Social, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal y el Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abasto de la Ciudad de México. En dicho sistema participan todas las dependencias del Gobierno de la Ciudad que aplican programas, acciones y servicios dirigidos a garantizar el

derecho a la alimentación que tiene la población en la Ciudad de México. En el numeral quinto del Acuerdo, se indica la creación del Programa Aliméntate.

Si bien el Acuerdo indica que el Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional “debe garantizar la aplicación de la Ley de la Seguridad Alimentaria para el Distrito Federal”, en la actualidad se limita exclusivamente a articular el Programa Aliméntate, y nada indica que vaya a ir más allá. Este programa puede considerarse como una estrategia reactiva ante la Cruzada Nacional contra el Hambre del Gobierno Federal, ya que está dirigido, en forma idéntica a la Cruzada, “a atender a la población que vive en condiciones de pobreza extrema con carencia alimentaria”.

La Secretaría de Desarrollo Social, en coordinación con la Secretaría de Salud del Distrito Federal y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, se obliga a “aplicar instrumentos de seguimiento y evaluación que permitan medir los avances en el estado nutricional y de salud de las y los beneficiarios del programa”.

Desde octubre de 2013 y durante 2014, se llevó a cabo la etapa piloto del Programa Aliméntate. Al cierre de 2014 se habían entregado 103 562 paquetes alimentarios a 15 079 familias y facilitado el acceso de las familias a los servicios de salud, empleo y educación. En 2015, se inició la incorporación de las familias adscritas en “Aliméntate”, al Programa Acciones de Apoyo a la Población con Vivienda Precaria; y “Aliméntate” adquiere el estatus de programa social, con recursos propios. Para 2015, Aliméntate previó atender a 26 279 familias a través de la entrega mensual de paquetes alimentarios, con un presupuesto de 62.1 millones de pesos.

Estos programas privilegian únicamente el aspecto de asistencia alimentaria, apoyos puntuales al abasto de alimento o bien son transferencias económicas, condicionadas y no condicionadas, etiquetadas como pensiones alimentarias. En este sentido, se contraviene la recomendación de que el derecho a la alimentación no debe circunscribirse a abastecer alimentos gratuitos o baratos a la población en situación

de pobreza o mediante transferencias económicas etiquetadas como apoyo alimentario.

No obstante que la Ley de Desarrollo Agropecuario, Rural y Sustentable para el Distrito Federal tiene un enfoque de derechos en todo su articulado y destaca enfáticamente los derechos campesinos —a la alimentación, a la soberanía, a la seguridad y a la cultura alimentarias—, el Programa de Desarrollo Agropecuario y Rural omite por completo este enfoque y se orienta en exclusiva al aspecto productivo centrando sus actividades en las siete demarcaciones territoriales consideradas rurales: Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, La Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta.

El enfoque de derechos en los programas públicos ha tenido que enfrentar una fuerte inercia de programas centralizados y verticales, en los que las decisiones efectivas se toman con criterios arbitrarios, orientados por intereses ajenos y, con frecuencia, contrarios a los objetivos explícitos. Los programas de asistencia alimentaria suelen ser presa fácil de contaminación de intereses políticos y clientelares, así como de corrupción en la definición y compra de sus insumos. Un elemento central para conjurar este tipo de riesgo es la participación activa de la ciudadanía en la formulación de las políticas alimentarias.

El enfoque de derechos es contrario a la concepción de que los receptores de los programas son *beneficiarios* pasivos que deben conformarse con las dádivas gubernamentales. Es claro que las llamadas transferencias condicionadas son contrarias en extremo al enfoque de derechos, pues conciben el acceso a los servicios de salud, educación y alimentación como obligaciones de las y los beneficiarios, a quienes se les impone la responsabilidad por no acceder a la oferta de servicios que el Estado otorga. Así, los derechos efectivos se vuelven obligaciones formales, los sujetos de derecho se convierten en *beneficiarios*, y el Estado elude su obligación de garantizar el derecho y lo transfiere a las y los *beneficiarios*.

Un concepto importante en el ejercicio del derecho a la alimentación es el de *soberanía alimentaria*, entendida como el derecho de los

pueblos a alimentos nutritivos, saludables y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a contar con toda la información necesaria para decidir su propio sistema alimentario y productivo por encima de las exigencias de los mercados y de las empresas, y con la visión de preservar este derecho para las futuras generaciones. En este último aspecto, la capacidad de decisión soberana implica tener la capacidad de rechazar formas de producción y comercialización depredadoras del medio ambiente, de la salud y de la cohesión social; y reivindicar los sistemas locales de producción basados en la agricultura familiar y respetuosos del medio ambiente, así como la convivencia armónica entre los seres humanos y con la naturaleza.⁵¹

La realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad y la soberanía alimentarias implica el ejercicio de todos los derechos, en particular del derecho de las personas a ser parte de la gestión de los asuntos públicos, el derecho a la libertad de expresión o el derecho a buscar, recibir y transmitir información. La construcción de ciudadanía y la buena gobernanza son requisitos indispensables para la elaboración de políticas públicas integrales tendientes al cumplimiento del derecho a la alimentación.

Puede reconocerse una continuidad en las diversas situaciones, circunstancias y consecuencias del acto de alimentarse en el ser humano: hambruna, hambre, alimentación, nutrición, seguridad alimentaria, que representan una escala de necesidades satisfechas o insatisfechas. Por ejemplo: *a)* en el caso de la hambruna, la sobrevivencia inmediata; *b)* en el caso del hambre, evitar las carencias crónicas y los daños a la salud por una alimentación que no cubra permanentemente las

⁵¹ Declaración de Nyéléni, Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria, Nyéléni, Selingue, Malí, 23 al 27 de febrero de 2007 [en línea]. [Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2015.] Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal21/Nyeleni.pdf>

necesidades nutrimentales; c) en el acceso a una alimentación adecuada, asegurar que todos los determinantes del acceso suficiente, completo, variado, higiénico, inocuo y saludable a los alimentos se realicen sin menoscabo de otros derechos ni daño al medio ambiente, en forma digna y con respeto a la cultura y a los valores de las personas. De cumplirse estas condiciones, la alimentación adecuada puede calificarse en función de su resultado concreto como un estado de nutrición óptimo, que permite el máximo bienestar posible del individuo y del conjunto social al que pertenece.⁵² Cuando esto se logra para todas y todos los miembros de la sociedad, en forma permanente y sostenible, y bajo el amparo de un marco jurídico adecuado y el uso más eficiente posible de los recursos públicos, puede afirmarse que hay seguridad alimentaria y que el derecho a la alimentación se cumple plenamente.⁵³

Entre los extremos de una situación de hambruna y el cumplimiento pleno del derecho a la alimentación se reconocen una serie de acciones específicas por parte del Estado que con frecuencia se reivindican como el cumplimiento de su obligación de garantizar el derecho a la alimentación. La vigilancia ciudadana debe distinguir si se trata efectivamente del uso más eficiente de los recursos para respetar, proteger y realizar este derecho, o son sólo acciones puntuales o actos administrativos inerciales.⁵⁴ Por ejemplo: la asistencia alimentaria directa puede ser indispensable en caso de un desastre natural, pero puede ser, en ciertas circunstancias, un desperdicio y una desviación de recursos,

⁵² Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Directrices voluntarias...*, *op. cit.*, nota 9, pp. 24-25.

⁵³ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *El derecho a la alimentación en la práctica. Aplicación a nivel nacional*, Roma, FAO, 2006.

⁵⁴ Oliver de Schutter, Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación a la Asamblea General de la ONU en su 68º periodo de sesiones, Resolución A/68/288, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 2013.

además de una negación del ejercicio de otros derechos, por ejemplo, cuando se utiliza con fines políticos y clientelares.

De acuerdo con los resultados del diagnóstico, se pueden definir como principales problemáticas públicas por resolver para el horizonte de acción del programa, las siguientes:

- Distorsión de los patrones de abasto, oferta y consumo de alimentos por la posición preponderante de las empresas agroindustriales y comercializadoras en el mercado de los productos alimenticios.
- Pérdida progresiva de la capacidad de adquisición de alimentos de calidad, en particular entre la población de menores ingresos, tanto por el control del abasto como por los precios incrementados por encima del nivel general de precios, debido a la posición dominante de las grandes empresas productoras y comercializadoras oligopólicas.
- Incremento de la incidencia de enfermedades carenciales y metabólicas que tienen origen en una alimentación deficiente o inadecuada.
- Ausencia de contrapesos adecuados desde la sociedad civil que apoyen la reorientación de la política pública alimentaria hacia la garantía del derecho a la alimentación.

II. Programa

A. Objetivo general

Respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho al acceso a la alimentación de todas las personas que habitan y transitan por la Ciudad de México.

B. Tablas programáticas

Objetivo específico 7.1. Reorientar los programas sociales alimentarios hacia el cumplimiento del derecho a la alimentación

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
106. Revisar y alinear los programas sociales alimentarios, de desarrollo social y combate a la pobreza con base en los componentes del derecho a la alimentación.	106. Al menos 30% de los programas alineados.	Porcentaje de programas alineados con base en los componentes del derecho a la alimentación respecto al número total de programas vigentes.	Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México	Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 6. Alimentación Enfoque transversal: Derechos humanos	Totalidad de programas alineados.

Objetivo específico 7.2. Asegurar la accesibilidad de alimentos suficientes y adecuados en los sectores de la población de bajos ingresos

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
107. Aplicar de manera efectiva la Norma de Ordenación General Número 29.	107.1. Cumplimiento de la norma en su totalidad.	Número de tiendas de auto-servicio, supermercado, mini-super o tienda de conveniencia, que se encuentran fuera de predios zonificados como Habitacional Mixto, por demarcación territorial.	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	<p>Eje: 3. Desarrollo económico sustentable</p> <p>Área de oportunidad: 5. Inversión, empleo y áreas de desarrollo</p> <p>Enfoque transversal: Derechos humanos</p>	Cumplimiento de la norma en su totalidad
108. Aprovechar la producción local de alimentos para zonas de bajo índice de desarrollo.	108.1. Venta directa de productor / productora local, en al menos 90% de zonas de bajo índice de desarrollo.	Existencia de venta directa de productor / productora local, a consumidor / consumidora, a través de los mercados semanales en zonas de bajo índice de desarrollo.	Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades Secretaría de Desarrollo Económico	<p>Enfoque transversal: Derechos humanos</p>	Venta directa de productor / productora local, en 100% de zonas de bajo índice de desarrollo.

...Objetivo específico 7.2. Asegurar la accesibilidad de alimentos suficientes y adecuados en los sectores de la población de bajos ingresos					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
109. Crear y fortalecer los nuevos bancos de alimentos para que las zonas de bajos ingresos accedan a alimentos sanos.	109.1. Proyecto de Ley de Manejo de Excedentes Alimenticios de la Ciudad de México que asegure la calidad e inocuidad de los productos donados para la población de bajos ingresos; que focalice a las personas físicas y morales sujetas a regulación como minoristas, mayoristas y distribuidores, que cuenten con capacidad operativa y técnica para el manejo de inventarios.	Ley de Manejo de Excedentes Alimenticios de la Ciudad de México.	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Eje: 3. Desarrollo económico sustentable Área de oportunidad: 5. Inversión, empleo y áreas de desarrollo	Evaluación de resultados de la implementación de la Ley de Manejo de Excedentes Alimenticios de la Ciudad de México.
	109.2. Programa de bancos de alimentos cuenta con instalaciones amplias y acordes con las necesidades de operación y manejo, en condiciones adecuadas, de los excedentes alimenticios donados.	Número de personas beneficiadas por el programa de bancos de alimentos.	Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México	Enfoque transversal: Derechos humanos	Distribución de 200 toneladas diarias de comida mediante el programa de bancos de alimentos.
	109.3. Programas establecidos que fortalezcan la cultura de las donaciones a bancos de alimentos, de productos de calidad y sin sustancias nocivas, así como su consumo.	Número de programas de recuperación de excedentes de alimentos en funcionamiento.			Fortalecimiento de programas de cultura de donación y consumo de excedentes alimenticios.

...Objetivo específico 7.2. Asegurar la accesibilidad de alimentos suficientes y adecuados en los sectores de la población de bajos ingresos

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
110. Consolidar y ampliar la venta de alimentos naturales en la red de mercados populares, tianguis y ferias de intercambio.	110.1. Al menos 10% de incremento en el número de mercados populares que ofrecen alimentos naturales.	Porcentaje de locales o puestos que expendan alimentos naturales respecto al total de locales o puestos en funcionamiento.	Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades	<p>Eje:</p> <p>3. Desarrollo económico sustentable</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>5. Inversión, empleo y áreas de desarrollo</p>	40% de incremento en el número de mercados populares que ofrecen alimentos naturales.
111. Reformar el Reglamento de Mercados para que los mercados, tianguis y ferias de intercambio tengan un horario mixto.	111.1. Al menos 10% de incremento de mercados con horario mixto.	Reglamento reformado.	Secretaría de Desarrollo Económico	<p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p>	50% de incremento de mercados con horario mixto.
112. Realizar un estudio de requerimientos de abasto para definir el número de mercados necesarios, con participación de las organizaciones de la sociedad civil y presu-	112.1. Diagnóstico completo.	Diagnóstico publicado.	Secretaría de Desarrollo Económico Asamblea Legislativa del Distrito Federal		Cobertura de más de 85% del requerimiento de abasto.

Objetivo específico 7.3. Establecer sinergias entre productoras / productores de alimentos, especialmente de la Ciudad de México y el sistema de abasto

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
113. Promocionar el cultivo, comercialización y consumo de los alimentos tradicionales.	113.1. Creación de dos programas, uno que dé apoyos y créditos a mujeres productoras; y otro para mujeres que difunden la cocina y alimentación tradicional.	Porcentaje de incremento de la oferta de alimentos tradicionales (nopal, brócoli, zanahorias, lechuga, romerito, maíz, amaranto, avena, chícharo y papa) respecto al total de toneladas de alimentos en venta en la Ciudad de México.	Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades Secretaría de Desarrollo Económico	<p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>6. Alimentación</p>	Continúan los dos programas con un presupuesto asignado superior a los 40 millones de pesos.
114. Incrementar el presupuesto a programas y proyectos de producción agropecuaria sostenible.	114.1. Aumenta a 40 millones de pesos el presupuesto destinado a los programas y proyectos de producción agropecuaria sostenible.	Número de programas y proyectos atendidos con el presupuesto asignado.	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	<p>Eje:</p> <p>3. Desarrollo económico sustentable</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>4. Comunidades rurales y sector agropecuario</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p>	Aumenta a 50 millones el presupuesto destinado a los programas y proyectos de producción agropecuaria sostenible.

...Objetivo específico 7.3. Establecer sinergias entre productoras / productores de alimentos, especialmente de la Ciudad de México y el sistema de abasto

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
115. Generar apoyos para la producción agrícola (territoriales, técnicos, económicos, en especie) y comercialización en la Ciudad de México, especialmente de productos agro-ecológicos.	115.1. Incremento de 2% para los apoyos destinados a la producción y comercialización.	<p>Porcentaje de la superficie cultivable en uso respecto al total de hectáreas cultivables en la Ciudad de México.</p> <p>Número de apoyos otorgados a la producción y comercialización agro-ecológica.</p>	Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades	<p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>6. Alimentación</p> <p>Eje:</p> <p>3. Desarrollo económico sustentable</p>	Incrementar en 5% los apoyos para la producción y comercialización.
116. Estimular la participación de productores / productoras agrícolas en los mercados, tianguis y ferias de intercambio de la Ciudad de México.	<p>116.1. Padrón completo de productores y productoras de la Ciudad de México.</p> <p>116.2. Campaña para promover la venta y compra de productos agroecológicos en mercados, tianguis y ferias de intercambio de alimentos en la Ciudad de México.</p>	Número de productores / productoras agrícolas de la Ciudad de México registrados en mercados, tianguis y ferias de intercambio de alimentos.	<p>Secretaría de Desarrollo Económico</p> <p>Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades</p> <p>Central de Abasto de la Ciudad de México</p>	<p>Área de oportunidad:</p> <p>4. Comunidades rurales y sector agropecuario</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p>	Promoción consistente de la venta y compra de productos agroecológicos de la ciudad en mercados, tianguis y ferias de intercambio de alimentos en la Ciudad de México.

Objetivo específico 7.4. Fomentar una cultura de estilos de vida saludable, actividad física y alimentación adecuada					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
117. Fortalecer una cultura de la alimentación adecuada mediante la difusión masiva, que incluya los beneficios de la alimentación tradicional mexicana.	117.1. Campañas mediante dípticos, folletos y anuncios sobre una cultura de alimentación adecuada, que incluya los beneficios de la alimentación tradicional mexicana.	Número de personas mayores de 10 años que conocen los contenidos difundidos sobre cultura de alimentación adecuada.	Secretaría de Salud del Distrito Federal Servicios de Salud Pública del Distrito Federal Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México	Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Áreas de oportunidad: 2. Salud 6. Alimentación Enfoque transversal: Derechos humanos	Evaluación de las campañas.

Objetivo específico 7.5 Disminución de prevalencia de principales enfermedades ocasionadas por alimentación y actividad física insuficientes e inadecuadas					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
118. Atender médica y nutricionalmente las enfermedades causadas por una alimentación deficiente e inadecuada a fin de contrarrestar sus efectos y reducir progresivamente los índices de esas enfermedades.	118.1. 3% menos de prevalencia de anemia que en 2016.	Prevalencia de anemia entre menores de 1 a 4 y 5 a 11 años.	Secretaría de Salud del Distrito Federal	Eje 1: Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Áreas de oportunidad: 2. Salud 6. Alimentación Enfoque transversal: Derechos humanos	5% menos de prevalencia de anemia que en 2016.
	118.2. 1% menos de prevalencia de baja talla en menores de 5 años, que en 2016.	Prevalencia de baja talla en menores de 5 años.	Servicios de Salud Pública del Distrito Federal		3% menos de prevalencia de baja talla en menores de 5 años, que en 2016.
	118.3. 1% menos de prevalencia de sobrepeso y obesidad en menores de 5 años, que en 2016.	Prevalencia de sobrepeso y obesidad en menores de 5 años.		5% menos de prevalencia de sobrepeso y obesidad en menores de 5 años, que en 2016.	
	118.4. 10% menos de prevalencia de sobrepeso y obesidad en población de 5 a 11 años, que en 2016.	Prevalencia de sobrepeso y obesidad en población de 5 a 11 años.		15% menos de prevalencia de sobrepeso y obesidad en población de 5 a 11 años, que en 2016.	
	118.5. 1% menos de prevalencia de sobrepeso y obesidad en población de 12 a 19 años, que en 2016.	Prevalencia de sobrepeso y obesidad en población de 12 a 19 años.		5% menos de prevalencia de sobrepeso y obesidad en población de 12 a 19 años, que en 2016.	
	118.6. 25% menos de prevalencia de obesidad en población de 20 años y más, que en 2016.	Prevalencia de obesidad en población de 20 años y más.		35% menos de prevalencia de obesidad en población de 20 años y más, que en 2016.	
	118.7. 50% menos de prevalencia de obesidad abdominal en población de 20 años y más, que en 2016.	Prevalencia de obesidad abdominal en población de 20 años y más.		70% menos de prevalencia de obesidad abdominal en población de 20 años y más, que en 2016.	

Objetivo específico 7.6. Generar contrapesos adecuados desde la sociedad civil que apoyen la reorientación de la política pública alimentaria hacia la garantía del derecho a la alimentación adecuada					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
119. Realizar foros para la construcción de una política pública en alimentación y nutrición basada en derechos.	119.1. Al menos un foro realizado.	Número de foros realizados.	Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México	Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 6. Alimentación Eje: 5. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción Área de oportunidad: 2. Planeación, evaluación y presupuesto basado en resultados Enfoque transversal: Derechos humanos	Políticas públicas consuetudinas y vigentes a partir de las demandas sociales identificadas en los foros.
120. Integrar un Consejo y Comités del Derecho a la Alimentación, con participación de la sociedad civil, para aportar en el diseño institucional, el seguimiento y evaluación de las políticas alimentarias.	120.1. Un Consejo instalado y Comités sesionando trimestralmente.	Integración del Consejo y de los Comités. Participación de comitales ciudadanos.	Asamblea Legislativa del Distrito Federal		Al menos diez sesiones del Consejo realizadas.
121. Elaborar la Ley y el Programa del Derecho a la Alimentación Adecuada para la Ciudad de México.	121.1. Un proyecto de Ley del Derecho a la Alimentación Adecuada para la Ciudad de México.	Ley de Derecho a la Alimentación Adecuada para la Ciudad de México en vigor.	Asamblea Legislativa del Distrito Federal Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México	Programa del Derecho a la Alimentación Adecuada para la Ciudad de México diseñado y en implementación.	
122. Asegurar el acceso a la información sobre temas relacionados con el derecho a la alimentación (encuestas, diagnósticos, censos, sobre salud, alimentación y producción agroecológica en la Ciudad de México).	122.1. Sitio web que permite acceder a enlaces que ofrecen estadísticas sociales y económicas de la Ciudad de México sobre temas relacionados con el derecho a la alimentación.	Información estadística disponible.	Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México Secretaría de Salud del Distrito Federal Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades	La Ciudad de México genera y divulga estadísticas sociales y económicas propias sobre temas relacionados con el derecho a la alimentación.	

III. Conclusiones

No obstante el reconocimiento explícito y estratégico del derecho a la alimentación en el marco jurídico, planes y programas del Gobierno Federal y de la Ciudad de México, persisten importantes obstáculos para la comprensión cabal de este derecho, tanto en lo que respecta a su propia naturaleza, como a las obligaciones del Estado para su realización y los mecanismos de acceso efectivo, exigibilidad y justiciabilidad.

Entre los obstáculos principales destaca la reducción del derecho al acceso al consumo de alimentos por parte de las poblaciones en situación de exclusión social, sin considerar los atributos de universalidad, integralidad, permanencia, dignidad, sustentabilidad, soberanía, respeto cultural, exigibilidad y justiciabilidad que implica el ejercicio pleno de este derecho.

Un reto mayor es romper la inercia de programas sociales de asistencia alimentaria, desarrollo social y combate a la pobreza derivados de modelos conceptuales ajenos al enfoque de derechos humanos, especialmente al de seguridad y soberanía alimentaria desarrollados por los organismos internacionales del sistema de protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. En la práctica, tanto en el programa federal México Sin Hambre, como en el del Gobierno de la Ciudad de México Aliméntate, predomina el enfoque asistencialista y de transferencias, sin que la invocación explícita del derecho a la alimentación genere un diseño institucional y programático efectivamente basado en derechos.

Se advierten avances importantes en el marco jurídico y programático del reconocimiento al derecho a la alimentación, si bien persisten vacíos de consideración, como el de la ley reglamentaria federal, aún en proceso de dictamen. En el ámbito de la Ciudad de México, se requiere el perfeccionamiento del marco jurídico y el alineamiento de leyes fundamentales como, por ejemplo, las relativas a salud, educación, desarrollo social y asistencia social, con el concepto más

integral del derecho a la alimentación y las obligaciones del Estado para su realización. Una oportunidad para ello la ofrece el proceso de elaboración de la Constitución de la Ciudad de México, que considera la actualización del marco jurídico y la elaboración de nuevas legislaciones, como sería una ley del derecho humano a la alimentación adecuada.

En el marco de esta ley, se requiere construir efectivamente un sistema de seguridad alimentaria y nutricional, basado en las recomendaciones del sistema internacional de protección de los derechos económicos, sociales y culturales, y que no se limite a otorgar ayuda alimentaria o transferencias económicas. Este sistema para la seguridad alimentaria y nutricional deberá considerar todos los elementos constitutivos del sistema alimentario requeridos para el ejercicio pleno del derecho, desde la producción, la distribución y la comercialización, hasta el consumo y su efecto en la salud y el bienestar y el medio ambiente de las y los habitantes de la ciudad y personas en tránsito.

La construcción de este sistema requiere una amplia participación social y académica, así como el desarrollo de las capacidades ciudadanas para la comprensión y construcción de una cultura que permita rebasar la inercia del asistencialismo alimentario.

Es recomendable el diseño de un proceso que permita la construcción de una política pública alimentaria y nutricional basada en derechos, bienestar y desarrollo integral de las personas. Un ejercicio útil a tal efecto sería dar continuidad al proceso iniciado en el Foro Nacional para la Construcción de una Política Pública Alimentaria y Nutricional, llevado a cabo en la Ciudad de México en junio de 2013.

Bibliografía

Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 11 de septiembre de 2013.

- ÁVILA Curiel, Abelardo. *Satisfacción de necesidades alimentarias en el D.F. México*, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, 2010.
- ÁVILA Curiel, Abelardo *et al.* “La desnutrición infantil en el medio rural mexicano”. En: *Salud Pública de México*, vol. 40, núm. 2, marzo-abril de 1998, pp. 150-160.
- ÁVILA Curiel, Abelardo, Gabriela Rangel y Jesús Flores. *La política alimentaria en México*. México, Cámara de Diputados-Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 2011.
- BARQUERA, Simón, Ismael Campos Nonato, Lucía Hernández-Barrera, Adolfo Pedroza, Juan A. Rivera Dommarco. “Prevalencia de obesidad en adultos mexicanos, 2000-2012”. En: *Salud Pública de México*, vol. 55, supl. 2, 2013, pp. S151-S160.
- CALVA, José Luis. “Derechos sociales y desarrollo incluyente. Prólogo”. En: José Luis Calva (coord.), *Análisis estratégico para el desarrollo*, vol. 12. México, Juan Pablos, 2012.
- Cámara de Diputados-Comisión de Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios. *El derecho constitucional a la alimentación*. México, Cámara de Diputados-LV Legislatura, 1994.
- CARBONELL, Miguel, Pamela Rodríguez Padilla. “¿Qué significa el derecho a la alimentación?” En: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLV, núm. 135, septiembre-diciembre de 2012, pp. 1063-1078.
- COADY, David. *Alleviating Structural Poverty in Developing Countries: The Approach of Progresa in México*, Washington, International Food Policy Research Institute-Food Consumption Nutrition Division, 2003.
- Conferencia Internacional sobre Nutrición. *Elementos principales de estrategias nutricionales*. Roma, FAO / OMS, 1992.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de pobreza en México 2012*. México, Coneval, 2013.
- COVANTES, Liza. “Derecho humano a la alimentación, explícito en

- la constitución mexicana: ¿qué sigue para asegurar a todos un acceso a alimentos adecuados?” En: *El derecho a la alimentación en México: Recomendaciones de la sociedad civil para una política pública efectiva*. México, Oxfam México / Crece, 2013, pp. 19-26.
- Declaración de Nyéléni. Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria, Nyéléni, Selingue, Malí, 23 al 27 de febrero de 2007 [en línea]. [Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2015.] Disponible en: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal21/Nyeleni.pdf>>.
- Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal 2008*. México, PDHDF, 2008.
- GOLAY, Christophe. *Derecho a la alimentación y acceso a la justicia: Ejemplos a nivel nacional, regional e internacional*. Roma, FAO, 2009 [en línea]. [Fecha de consulta: 14 de marzo de 2016.] Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/016/k7286s/k7286s.pdf>
- FUENTES, Mario Luis. “Complejidad y exclusión social”. En: Rolando Cordera, Patricia Ramírez Kuri, Alicia Ziccardi (coords.). *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. México, Siglo XXI Editores / UNAM-IIS, 2008, pp. 182-196.
- Instituto Nacional de Salud Pública. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados por entidad federativa. Distrito Federal. México, INSP, 2013 [en línea]. Disponible en: <http://ensanut.insp.mx/informes/DistritoFederal-OCT.pdf>
- LEVY, Santiago. *Pobreza y transición democrática en México. La continuidad de Progres-Oportunidades*. México, Fondo de Cultura Económica, 2009.
- Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 17 de septiembre de 2009.
- LOMA Ossorio, Enrique de. “El derecho a la alimentación. Definición, avances y retos”. En: *Boletín ECOS*, núm. 4, octubre de 2008.
- LORÍA, Eduardo, y Emmanuel Salas. “Sobrepeso e integración económica en México”. En: *Economía Informa*, núm. 389, noviembre-diciembre 2014, pp. 3-18.

- LUSTIG, Nora, y Rosario Pérez Espejo. “Sistema alimentario mexicano: antecedentes, características, estrategias y efectos”. En: *Problemas del Desarrollo*, vol. 13, núms. 51-52, 1982, pp. 247-286.
- Organización de Estados Americanos. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, Resolución de la Asamblea General, 17 de noviembre de 1988, San Salvador, El Salvador.
- Organización de las Naciones Unidas. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General, Nueva York, 2006.
- Convención sobre los Derechos del Niño, Asamblea General, Resolución 44/25, 20 de noviembre de 1989.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Asamblea General, Resolución del 18 de diciembre de 1979.
- Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General en su Resolución 217/A/III, 1948.
- Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, aprobada el 16 de noviembre de 1974 por la Conferencia Mundial de la Alimentación; adoptada por la Asamblea General, Resolución 3348 (XXIX), Nueva York, 1974.
- Declaración sobre los Derechos del Niño, Asamblea General, Resolución 1386 (XIV), 20 de noviembre de 1959.
- Informe de la Conferencia Mundial de la Alimentación, Roma, Organización de las Naciones Unidas, 1974.
- Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación Jean Ziegler, A/56/210, Nueva York, 2001.
- Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación Jean Ziegler, A/HRC/7/5, Ginebra, 2008.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Asamblea General, A/RES/2200A (XXI), Ginebra, 1966.

- Organización de las Naciones Unidas-Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general núm. 12, El derecho a una alimentación adecuada, adoptada en su 20º periodo de sesiones, Resolución E/C.12/1999/5, Ginebra, 1999.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. *El derecho a la alimentación en la práctica: aplicación a nivel nacional*. Roma, FAO, 2004.
- Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, aprobadas por el Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en su 127º periodo de sesiones, Roma, FAO, 2004.
- Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma, 1996.
- Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. México, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa, 2009.
- RAMÍREZ, Patricia, y Alicia Ziccardi. “Pobreza urbana, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI. Una introducción”. En: Rolando Cordera, Patricia Ramírez Kuri, Alicia Ziccardi (coords.), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. México, Siglo XXI Editores / UNAM-IIS, 2008, pp. 23-48.
- RIVERA, Juan A., Daniela Sotres-Álvarez, Jean-Pierre Habicht, Teresa Shamah, Salvador Villalpando. “Impact of the Mexican Program for Education, Health, and Nutrition (Progresa) on Rates of Growth and Anemia in Infants and Young Children: A Randomized Effectiveness Study”. En: *The Journal of the Medical American Association*, vol. 291, núm. 21, 2 de junio de 2004, pp. 2563-2570.
- RIVERA, Juan A., Lilia S. Pedraza, Reynaldo Martorell y Ángel Gil. “Introduction to the double burden of undernutrition and excess weight in Latin America”. En *The American Journal of Clinical Nutrition*, vol. 100, supl., diciembre de 2014, pp. 1613S-1616S.

- SCHUTTER, Oliver de. Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación a la Asamblea General de la ONU en su 68º periodo de sesiones, Resolución A/68/288, Nueva York, 2013.
- SCHUTTER, Olivier de. Relator especial sobre el derecho a la alimentación. *Una revolución de derechos. La aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional en América Latina y el Caribe*. Nota informativa 6, Naciones Unidas, septiembre de 2011.
- Secretaría de Desarrollo Social. *Diagnóstico de Prospera, Programa de Inclusión Social*. México, Sedesol, 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 12 de octubre de 2015.] Disponible en: www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/.../20S072.pdf
- Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. En: *Diario Oficial de la Federación*, 22 de enero de 2013.
- SKOUFIAS, Emmanuel. *Progesa and its Impacts on the Human Capital and Welfare of Households in Rural Mexico: A synthesis of the Results of an Evaluation*. Washington, International Food Policy Research Institute, 2001.
- SORIA Sánchez, Graciela, y Víctor Herminio Palacio Muñoz. “El escenario actual de la alimentación en México”. En: *Textos & Contextos* (Porto Alegre), vol. 13, núm. 1, enero-junio de 2014, pp. 128 - 142.
- VV. AA. *El derecho a la alimentación en el Distrito Federal, 2012-2013*. México, CDHDF, 2015.
- World Bank. *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries*, Washington, The World Bank, 1986.
- *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Nueva York, Oxford University Press, 2001.